



# DOCUMENTO DE POLÍTICAS DA HABITAT III

## 5 – FINANÇAS E SISTEMA FISCAL MUNICIPAIS

29 de fevereiro de 2016

*(versão não editada)*





***Esse Documento de Políticas da Habitat III foi preparado pelos membros da Unidade de Políticas nº5 e submetido no dia 29 de fevereiro de 2016, seguindo o modelo de Documento de Políticas fornecido pelo Secretariado da Habitat III.***

***As Unidades de Políticas da Habitat III são co-lideradas por duas organizações internacionais e compostas por no máximo 20 especialistas, reunindo diferentes profissionais de diversas áreas, incluindo academia, governo, sociedade civil e outros órgãos regionais e internacionais.***

***A composição da Unidade de Políticas nº5 e a Estrutura de Documentos de Políticas pode ser consultada no site [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org).***





## RESUMO EXECUTIVO

Existe um forte, mas nem sempre reconhecido, interesse nacional em garantir o crescimento econômico urbano, já que este representa uma parcela desproporcional do crescimento nacional do PIB. Governos municipais supervisionam a prestação de bens públicos e serviços para uma crescente maioria de habitantes. Portanto, melhorando a capacidade de governos municipais financiarem esses serviços e a transparência e contabilidade desse processo de financiamento, haverá impactos na qualidade de vida e maior engajamento da população em processos políticos. Crescimento econômico constante requer um governo municipal e financiamentos funcionais que deem suporte à instituições e infraestrutura. A economia municipal é a base operacional na qual o sucesso de um crescimento sustentável repousa.

Cidades ao redor do mundo encaram um crescimento de responsabilidades, incluindo, por exemplo, a criação de respostas às mudanças climáticas. Em muitas cidades, isso é difícil pela insuficiência de recursos para atender necessidades locais. Em muitos casos, cidades que encaram os mais terríveis problemas, também encaram restrições de verba e capacidade. Estes incluem, por exemplo, cidades em países em desenvolvimento que requerem grande investimento na infraestrutura para prover serviços básicos tanto para a população em crescimento quanto para a área urbana em expansão. Cidades de segunda e terceira camada (por tamanho da população), ocupam o dobro da quantidade populacional de grandes cidades, mas recebem menos atenção dos governos nacionais.

2

Através do mundo, o sistema financeiro municipal repousa sobre as regras do jogo (ou seja, políticas, constituições, leis e arcabouços jurídicos) que compreende quatro componentes chaves: (1) despesas; (2) receita; (3) gestão financeira; e (4) contratação de empréstimos. A força e fraqueza relativa desses componentes determinam o tempo no qual, o governo está apto a entregar bens e serviços que vão atender as necessidades básicas e preferenciais da população. Deve-se salientar que as circunstâncias dos países, e as características concretas dos sistemas financeiros municipais dentro desses cinco componentes, variam amplamente. Em alguns países, o sistema financeiro funciona razoavelmente através de todas as quatro áreas. No outro extremo, há países nos quais, o sistema é fraco em todas as quatro áreas. Uma avaliação da situação desses componentes pode ajudar os governantes a identificarem fraquezas, e então realizar ações para melhorar a situação econômica em seu governo.

**Regras do jogo.** O elemento chave que possibilita ou restringe a capacidade de governantes locais gerirem a situação econômica emana das “regras do jogo”, estatutos, políticas, regulamentos, constituição ou a lei comum, que definem a jurisdição e enquadramento do governo, juntamente com a vontade e a capacidade dos líderes para implementá-las. Formular uma Nova Agenda Urbana que caminhe para um mundo mais próspero e igual para os municípios do mundo todo começa esmiuçando as principais “regras” que têm o potencial para maximizar a capacidade de um município para vincular o crescimento e o desenvolvimento em uma estrutura para um governo e administração fiscal sustentável. Governos nacionais podem promover sistemas fiscais eficientes (1)





aumentando a autonomia do governo local sobre taxas, empréstimos e despesas, no que diz respeito à cobrança de taxas de utilização e taxas para cobrir as despesas; (2) habilitando uma estrutura de relações intergovernamentais, onde a execução de projetos é compartilhada através de acordos com partes interessadas do sector público e privado, e as funções de finanças e planejamento públicos estão alinhados; (3) Apoiar um sistema de transferências intergovernamentais dos níveis mais altos do governo para o uso geral ou específico de localidades; (4) Autorizar municípios à organizar os recursos que facilite acesso ao mercado de crédito quando necessário à arrecadação de fundos para ajudar operações, manutenção, financiamento de infraestrutura ou serviços à população. Um ponto chave é que as regras do jogo precisam ser definidas de maneira clara. Em muitos países, elas não são, nem são seguidas na prática. Essa é a importância da abordagem desse tema.

**Despesas.** Economistas vêm discutindo por muito tempo que a correspondência direta entre o nível de responsabilidade do governo pela prestação de um serviço público e as pessoas que se beneficiam diretamente a partir dele leva a uma utilização mais eficiente dos recursos. Nas últimas décadas, muitos países têm atribuído uma lista de responsabilidade de gastos para governos municipais, muitas vezes sem corresponder a uma descentralização de recursos para financiá-los. Como resultado, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, pode-se encontrar exemplos de falhas do governo municipal ao fornecer serviços à população e déficits no investimento de infraestrutura e serviços públicos. Em muitos países há uma grande diferença entre as despesas do governo municipal e sua receita disponível. Esta diferença, muitas vezes se refere à um vão fiscal, que dificilmente possibilita uma medida exata da quantidade de receita para pagar as despesas.

Em municípios onde existe uma coordenação entre planejamento espacial e desenvolvimento econômico, investimentos realizados de uma maneira estratégica podem gerar resultados positivos para a performance econômica. Estender a infraestrutura e fornecer serviços para mais moradores pode aumentar o imposto básico e gerar receitas futuras adicionais que suportem futuros débitos e crescimento econômico. Entretanto, o maior desafio de despesa que os governos encaram em todos os níveis é o aumento do déficit de financiamento para infraestrutura. Ao longo dos próximos 15 anos, é estimado que serão gastos \$93 trilhões em infraestrutura ao redor do mundo, 70% disso em cidades. Isso vai requerer um investimento anual superior a cinco por cento do PIB global, consumindo a maior parte, ou uma parcela significativamente superior, das receitas dos governos dos governos subnacionais. Novas fontes de receitas terão que ser encontradas para enfrentar esse desafio. É recomendável que governos nacionais, estaduais ou provinciais expandam as transferências intergovernamentais para os governos municipais, para providenciar aos governos locais uma nova forma de obter receitas, por exemplo, através de instrumentos de captura de valor da terra, reforçar a prestação de contas com os moradores, motivar o governo local a explorar economias de escala, consolidando o planejamento e os gastos em níveis metropolitanos em vez de jurisdicionais.





**Receita.** Governos locais contam com três pontos básicos para gerir suas obrigações financeiras: Transferência intergovernamental, receita de recursos próprios e débito (a conversão em receitas futuras em capital). Transferência fiscal do governo central é a melhor alternativa usada para providenciar acesso ao capital para investimentos locais em projetos com grandes custos iniciais. Entretanto, para a maioria das cidades em torno do mundo, transferência fiscal também cobre uma grande porção dos orçamentos operacionais. A estrutura e o personagem do grande sistema municipal, em qualquer país, importa em como as cidades serão geridas, desenvolvidas e governadas. A despesa de consentir que sistemas de transferências fiscais se deterioreem, ou que não sejam suficientes, é grande, particularmente em cidades sob grande pressão fiscal, resultado de um crescimento urbano em curso. É recomendado que governos nacionais garantam que as quantias agregadas sejam suficientes para cobrir, ou pelo menos estreitar, o déficit fiscal, e que tomem conta de qualquer aumento no âmbito de aplicação das responsabilidades municipais. A estrutura do sistema de transferências fiscais e de subsídios específicos deveria reforçar a prática da autonomia local para gastos, guiada pelo princípio de que governos locais deveriam ser autorizados a determinar despesas de acordo com as necessidades locais, promovendo a melhoria da sua contabilidade e eficiência. Adicionalmente, como discutido antes nesse documento, projetos de concessão precisam ser reforçados para assegurar equilíbrio através de toda jurisdição municipal.

A efetividade do sistema local de receita também depende da qualidade de um conjunto de fluxo monetário de fontes próprias. Essas fontes próprias de receita, tal como taxas e tarifas cobradas do morador, impostos de propriedade, outras receitas baseadas no valor da terra e os impostos de renda e consumo são essenciais para incentivar a eficiência e a prestação de contas do governo. Um portfólio adequado das fontes de receitas necessita ser desenvolvido a partir das características da base fiscal e da capacidade dos sistemas fiscais locais. Uma devolução adequada da autoridade para cobrar impostos locais, para definir as taxas, e para controlar avaliações de bases fiscais pode melhorar significativamente a eficácia global dos sistemas fiscais locais. Governos nacionais e subnacionais, assim, precisam investir tanto em recursos técnicos quanto em recursos humanos suficientes para manter os sistemas fiscais locais eficazes, assegurar a coordenação da cobrança de receitas, e permitir boa gestão de fundos gerados das transferências fiscais intergovernamentais.

**Gestão Financeira.** Sistemas eficazes de gestão financeira permitem que os governos locais planejem, mobilizem e usem recursos financeiros com eficiência e aumentem a transparência e a prestação de contas às partes interessadas. A gestão financeira municipal tem duas dimensões possíveis: um conjunto de núcleos, um sistema de governos locais interligados à processos que incluem planejamento, orçamento, contabilidade, contratos, relatórios, auditoria e fiscalização; e a capacidade dos municípios de administrar seus recursos de forma eficaz e responsável para que eles possam atender a curto e longo prazo obrigações financeiras, mantendo a responsabilidade fiscal. O esforço da reforma deve enfatizar o duplo objetivo de reforçar os fundamentos da gestão financeira





e possibilitar que funcionários municipais ganhem experiência antes de adotar ferramentas mais complexas. Existem prioridades para a promoção de uma melhor gestão financeira local que podem ser agrupadas em quatro grandes áreas: fortalecimento de sistemas municipais de gestão financeira e processos; melhorar a transparência e responsabilidade; melhorar o acompanhamento e a fiscalização das finanças municipais; e capacitação. Todas essas atividades são vinculadas e, como tal, exigem uma abordagem integrada. Reformas de gestão financeira municipal também devem estar ligadas com as reformas nacionais e estaduais/provinciais de descentralização e gestão das finanças públicas. A participação dos níveis superiores do governo nas reformas é fundamental. Isto deve ser claramente definido no início e integrado ao governo local afim de melhor alcançar as reformas.

**Empréstimo.** O acesso pelos municípios ao financiamento de dívida pode ser um elemento importante de uma estratégia mais ampla no plano de investir em infraestrutura urbana. Financiamento de dívida não é uma fonte adicional de receita para os municípios; ele simplesmente converte receitas futuras em capital imediato para investimento, onerando receitas futuras para os pagamentos das dívidas. Financiamento da dívida é viável apenas onde municípios têm a capacidade de abater seu débito de sua receita de uma maneira sustentável. Existem dois motivos principais para municípios obterem acesso ao financiamento de dívida. O primeiro é econômico: a infraestrutura construída com os rendimentos da dívida irá acelerar o crescimento e gerar benefícios de produtividade que caso contrário não surgiriam. O segundo diz respeito à equidade intergeracional: já que os benefícios dos atuais investimentos irão acumular para futuras gerações, é justo que essas paguem os investimentos através de suas contribuições através de impostos e taxas que em última análise, irão servir à dívida que os financia. Quatro fatores são fundamentais para determinar o tamanho e o caráter dos mercados de dívida municipal: Sistema de transferência fiscal intergovernamental e fonte própria de renda do governo local; a natureza e a qualidade dos sistemas de gestão financeira e a qualidade global de governança urbana; a profundidade e o caráter nacional do mercado de capitais; e o quadro regulamentar para empréstimos municipais. Esforços para expandir o fluxo de crédito privado para o setor municipal sem criar um risco moral devem lidar com a gestão da procura e restrições regulamentares que afetam estes fluxos. Isto requer ação em três níveis: reforma política; capacitação; e intervenções institucionais. Tal necessidade de ação e alto potencial para bons resultados encontra-se em mercados municipais nos países em desenvolvimento. Estudos recentes nesses mercados indicam que os principais desafios para aumentar o investimento dos setores privados na dívida municipal não estão no lado da oferta: os mercados financeiros são muitas vezes líquidos, e há volumes substanciais de finanças, buscando oportunidades de investimento de médio e longo prazo. O principal problema é que, dadas as deficiências nas quatro áreas listadas acima, municípios não se apresentam como mutuários que podem ser responsabilmente subscritos. Propõe-se que o objetivo genérico da ação nesta área deve ser de expandir mercados de dívida municipal sustentável onde o risco está adequadamente alocado e o preço devidamente fixado, em países as condições fundamentais permitem isto.





**Financiamento Climático.** Não ha lugar onde as decisões de infraestrutura sejam mais criticas do que nas cidades. O planejamento e financiamento de decisões tomadas hoje irão determinar resultados climáticos e do desenvolvimento mundial para o próximo século. Uma análise realizada para o relatório “2015 Estado de Financiamento Climático da Cidade” sugere que mais de 70 por cento dos \$ 93 trilhões dedicados à infraestrutura nos próximos 15 anos serão construídos em áreas urbanas. Isso exigirá investimentos anuais globais de US\$4,5 - US \$5,5 trilhões em infraestrutura urbana, dos quais de US\$ 0,4 trilhões à US\$ 1,1 trilhões precisam ser gastos na redução das emissões e na melhora da mobilidade e infraestrutura urbana. Com o direito a condições de financiamento, cidades podem conduzir a comunidade global na implementação de projetos de baixa emissão e alterações climáticas, para pôr em movimento uma transformação social. Soluções climáticas não devem apenas incluir cidades, mas nascer com elas, serem testadas e conectadas a elas, capitalizando nos seus atributos compactos, conectados e inteligentes em termos climáticos.

Os mercados capitais de hoje não fornecem cidades com acesso adequado a financiamento mais acessível para infraestruturas com baixas-emissões e resistentes às alterações climáticas. O desafio não é simplesmente aumentar a quantidade de dinheiro previsto para investimento, mas também criar um ambiente facilitador que incentive financiamentos existentes e novos a fluir a partir de um amplo espectro de fontes. Recomendações específicas incluem o seguinte: desenvolver um ambiente de política financeira que incentive cidades a investir em infraestruturas de baixas-emissões e resistentes às alterações climáticas; apoio a cidades com desenvolvimento de quadros para precificar externalidades climáticas; desenvolver e incentivar a preparação de projetos e maximizar o apoio a projetos de mitigação e adaptação; colaborar com instituições financeiras locais para desenvolver soluções de financiamento climático de infraestruturas para cidades; e criar um laboratório ou rede de laboratórios para identificar instrumentos financeiros catalíticos e novos modelos de financiamento-piloto.

**Parceria Público-Privada.** Parcerias público-privadas (PPPs) foram ganhando popularidade no mundo em desenvolvimento, especialmente para projetos de infraestrutura pública caros. PPPs não devem ser consideradas como um remédio, nem são um substituto para o estabelecimento de um sistema de financiamento público, que seria mais adequado para apoiar projetos públicos. PPPs são apropriadas apenas para um subconjunto relativamente pequeno de projetos públicos e devem ser vistas como uma forma de empréstimo. Porque o retorno esperado pelos investidores privados pode ser substancialmente mais elevado do que os custos de empréstimos municipais. Muitos governos incentivam a participação do setor privado através das PPPs, ao invés de simplesmente financiar um projeto e realizar a contratação do setor privado para realizar tarefas mais específicas, enquanto as PPPs não são uma opção viável para contornar a complexidade e os desafios das finanças municipais para acessar os mercados de dívida de menor custo, pode ser um componente importante de um portfólio completo de mecanismos disponíveis para apoiar projetos públicos. Mesmo na ausência de um portfólio completo, PPPs as vezes podem oferecer uma alternativa de financiamento de projetos importantes em sistemas de finanças subdesenvolvidos. É importante fornecer orientação para os governos locais para garantir que as PPPs sejam adequadas ao uso. Os governos nacionais devem estabelecer uma lei ou um regulamento para assegurar a clareza da política governamental na PPP.





Esta estrutura da política deve ajustar as regras que regulam a criação de PPPs e a manutenção das operações. Seria útil apoiar o desenvolvimento de algum setor de assessoria, tais como unidades de PPPs nacionais centralizadas, para apoiar os municípios na conquista das PPPs.







## **1 VISÃO E ESTRUTURA DA CONTRIBUIÇÃO DO DOCUMENTO DE POLÍTICA PARA A NOVA AGENDA URBANA**

O desempenho das políticas fiscais do governo local é fundamental para a realização da Nova Agenda Urbana, e as apostas são altas. Nada menos do que o futuro ambiental, social e econômico do nosso planeta. A saúde fiscal das cidades é uma condição necessária para o gerenciamento de nosso futuro urbano global. Saúde fiscal permite que os governos locais invistam na infraestrutura social e econômica que suporte uma maior qualidade de vida, sustente o crescimento econômico e ajude as localidades a se preparar para a atenuação dos efeitos da crise financeira e ambiental.

Finanças municipais não são um problema estritamente técnico, regulado pelas regras matemáticas da contabilidade. Alcançar a saúde fiscal municipal apresenta desafios mais complexos e profundos. O design dos sistemas de finanças municipais pode ter um impacto significativo sobre o patrimônio, tanto em uma única cidade quanto entre cidades da nação. A este respeito, sistemas de finanças municipais oferecem uma oportunidade para resolver afirmativamente legados históricos e nacionais de exclusão econômica e social de grupos desfavorecidos.

Alcançar a saúde fiscal municipal é um esforço colaborativo. Requer a participação ativa do governo em todos os níveis — local, estadual e nacional. Requer cooperação entre jurisdições individuais dentro de regiões metropolitanas, assim como a infraestrutura moderna exige investimento e planejamento regional. Ele também requer a coordenação entre o ordenamento do território, da política de desenvolvimento econômico e sistemas de finanças municipais. As decisões de planejamento e política que fazemos hoje determinará se as gerações futuras podem pagar o mundo que eles herdam, assim como a política e as decisões de planejamento meio século atrás, promoveram o desenvolvimento urbano desenfreado que nos apresenta atualmente desafios financeiros sem precedentes.

Enquanto o rápido crescimento urbano apresenta desafios significativos, ele também gera novas oportunidades. Por exemplo, o investimento público em infraestrutura permite que a urbanização também leve a um aumento significativo no valor da terra. Novas fontes de receitas que capturam esse aumento do valor de terra estão sendo usadas cada vez mais pelos governos municipais para financiar investimentos de infraestrutura. Uso adequado de ferramentas de captura de valor da terra para reforçar o imposto sobre a propriedade, que é um amparo à receita local, ajuda a criar e manter comunidades sustentáveis e fiscalmente saudáveis. Outra oportunidade está crescendo no mercado de carbono que está surgindo para promover reduções nas Emissões de Gás de Efeito Estufa (GEE) e oferecer uma importante oportunidade de novas receitas para os governos municipais. Cidades podem capitalizar os benefícios gerados por menores emissões de gases de efeito estufa per capita das populações urbanas e os crescentes benefícios oferecidos através da melhora do design urbano, que reduz a distância percorrida pelos veículos e melhoram a eficiência energética dos edifícios. A aceleração da urbanização global é um fato recente na história humana. Ela tem gerado muitos desafios, e isso gera importantes conquistas e benefícios auxiliares. Na última década, passamos do ponto em que mais da metade da nossa população vive em cidades. O novo





desafio urbano será qualitativo, de modo que a urbanização se torne mais evidente. Este documento de políticas fornece um sistema para que os governos nacionais possam promover a saúde fiscal dos municípios, que é fundamental para a realização de cidades mais inclusivas, seguras e resilientes, como articulado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 e incorporada na Nova Agenda Urbana. O desempenho fiscal dos governos locais também é necessário para realizar objetivos de mudanças climáticas acordados no Fórum de Inovação Sustentável COP21.

Para guiar os esforços que promoverão a saúde financeira dos governos locais, este documento fornece uma compreensão geral das questões chaves, os desafios, as prioridades políticas e orientações para implantação e acompanhamento das recomendações políticas em certos pontos chave de sistemas de finanças municipais, são eles: (1) despesas; (2) receitas; (3) gestão financeira; e (4) empréstimos. Uma discussão adicional é oferecida para dois tópicos especiais, financiamento climático e parcerias público-privadas.





## 2. DESAFIOS DAS POLÍTICAS

Os elementos-chave que permitem ou restringem a capacidade dos governos locais para gerenciar a saúde fiscal emanam das "regras do jogo", os estatutos, políticas, regulamentos, constituição ou lei comum que definem uma jurisdição e estrutura de governança, juntamente com a vontade e a capacidade dos líderes para implementá-las. Assim, a formulação de uma Nova Agenda Urbana que leva a um futuro mais próspero, saudável e equitativo para os municípios do mundo deve começar pela destilação dos principais desafios que existem e criar "regras" que têm o potencial para maximizar a capacidade dos municípios para vincular o crescimento e o desenvolvimento de uma base de um governo sustentável e de gestão fiscal.

Desenvolver um método universal para classificar modelos legais e políticas globais que têm o potencial para conduzir a administração fiscal sólida é difícil, porque é impossível generalizar a experiência de uma jurisdição para uma gama de contextos sociopolíticos.<sup>i</sup> Por estas razões, esta seção do documento começa resumindo brevemente os desafios políticos que devem ser abordadas nas seguintes áreas que compõem os sistemas fiscais municipais: despesas; receitas; gestão financeira; empréstimos; parcerias público-privadas e financiamento climático.

### *Despesas*

Como os países ao redor do mundo se tornam mais urbanizados, um desafio de política fundamental para os governos locais é assegurar que os residentes tenham acesso a um conjunto completo de serviços públicos. Na maioria dos países, o conjunto inclui o ensino primário e secundário, cuidados de saúde, bem-estar social, a polícia e proteção contra incêndios, água potável, eletricidade, tratamento de esgoto, coleta de lixo, limpeza de ruas, iluminação, gestão do tráfego, transporte público, parques e instalações de recreação. Sem o acesso a esses serviços, não só o bem-estar dos moradores da cidade é afetado, mas as cidades não vão conseguir cumprir o seu potencial como mecanismo nacional de crescimento econômico. Enquanto os governos locais em quase todos os países são responsáveis por pagar por serviços públicos, como coleta de lixo, proteção contra incêndio, limpeza de ruas, e gestão do tráfego, outros serviços, como educação, saúde e polícia são muitas vezes financiados por níveis mais altos do governo. O resultado é uma grande variação entre os países no papel dos governos locais no que diz respeito às despesas.

Nas últimas décadas, por razões boas e atraentes, muitos países desenvolveram uma lista crescente de responsabilidades de despesas para os governos locais. Apesar dos potenciais benefícios da descentralização, em alguns países, os governos estaduais e federais continuam a ser responsáveis pelo fornecimento de muitos bens públicos aos moradores da cidade. Isso pode resultar em atraso na prestação dos serviços, incerteza, ou inadequação de serviços para os residentes urbanos. Funcionários do governo nacionais ou regionais são mais propensos a ter uma única forma de prestação de serviços e são menos propensos do que os funcionários locais para entender as condições locais ou ser responsável perante as populações locais. Os economistas têm discutido por muito tempo essa correspondência direta entre o nível de governo responsável pela prestação de





um serviço público e quem se beneficia diretamente dele, levando a uma utilização mais eficiente dos recursos. (Oates, 1972). Um sistema descentralizado de financiamento de governo garante que a decisão relativa à prestação de serviços públicos possa refletir melhor as condições econômicas, sociais, culturais e políticas locais. Porque os governos locais estão mais perto das pessoas a serem servidas, a descentralização tem também os benefícios potenciais de motivar a participação dos cidadãos na tomada de decisão fiscal e aumentar a responsabilidade dos funcionários públicos aos cidadãos locais. Este, por sua vez, cria uma base para abordar as questões da exclusão e da desigualdade.

Em todo o mundo, tanto em países altamente desenvolvidos quanto em desenvolvimento, é possível encontrar exemplos de falhas ao fornecer vários serviços aos residentes. Em muitas cidades, a qualidade dos serviços prestados varia amplamente com base na distribuição espacial da população por raça, etnia ou condição socioeconômica. Exemplos incluem escolas da cidade com recursos inadequados para os seus alunos, ausência de abrigos, ou congestionamento do tráfego, elevadas taxas de criminalidade, ou muitas famílias que vivem em assentamentos informais sem acesso a água potável e outros serviços básicos. Já que gastos governamentais locais representam uma grande parte das atividades econômicas locais, a forma como as receitas são gastas pode ter implicações importantes. Práticas de aquisição podem exacerbar ou contribuir para atenuar a desigualdade e a exclusão econômica ou social de grupos desfavorecidos ou de diferentes áreas de uma cidade.

Onde há coordenação entre o ordenamento do território, o planejamento do desenvolvimento econômico e as despesas municipais, investimentos estratégicos podem gerar resultados positivos adicionais para o desempenho econômico de uma cidade. Falhas da prestação de serviços muitas vezes refletem inadequação, ineficiência ou gastos ineficazes, e as deficiências em investimento em infraestrutura; desafios que devem ser resolvidos através da política. Estas condições, quando juntas ao desenvolvimento da expansão mal planejada, adicionam pressão para expandir as redes de infraestrutura de forma ineficiente e gerar desafios fiscais significativos a longo prazo para as cidades. É importante salientar que, de forma eficiente, a prestação de serviços de infraestrutura aos residentes podem expandir a base fiscal e gerar receitas futuras adicionais para apoiar futuros investimentos e crescimento econômico.

Em vários países, baixos níveis de serviços públicos nas cidades podem ser atribuídos ao fato de que as responsabilidades de despesa foram delegadas aos governos locais sem uma descentralização correspondente de recursos para financiá-los, uma receita de serviços mal prestados ou inexistentes. A atribuição de novas responsabilidades de serviço público para os governos locais, sem consideração de como serão financiados estes novos serviços, deve ser abordada através da política. Na maioria dos países, os governos municipais precisam de permissão explícita tanto do governo nacional ou do governo estadual para implementar e recolher um novo imposto ou taxa de utilização. Em alguns países, como a África do Sul, a atribuição das fontes de receita para diferentes níveis de governo é prescrita na Constituição.





A capacidade de um governo local para aumentar as receitas depende também da sua capacidade de administrar e cobrar receitas, e sobre a magnitude da base econômica ou a atividade econômica que está a ser tributado. Os dados do Fundo Monetário Internacional indicam que em alguns países os gastos do governo local como parte das despesas públicas totais é aproximadamente igual à parcela da receita total do governo que é gerado pelos governos locais. Em muitos países, há uma grande diferença entre a quota de despesas da administração local e do compartilhamento de receita do governo local. Esta diferença, muitas vezes referido como um "déficit fiscal", que fornece uma medida aproximada da quantidade de transferências intergovernamentais necessárias para assegurar que os governos locais tenham receitas suficientes para satisfazer as suas responsabilidades de despesa.

Um dos maiores desafios enfrentados pelos governos é a crescente lacuna de financiamento e de financiamento de infraestrutura. Embora haja poucos dados para fazer comparações internacionais das necessidades de despesas de infraestrutura nos países em desenvolvimento, o Banco de Desenvolvimento Asiático estimou que cidades asiáticas exigem investimentos de infraestrutura no valor de \$ 120 bilhões. Outra estimativa recente, com base em dados dos países, sugere que, globalmente, a necessidade de infraestruturas públicas urbanas exigirá gastos anuais de cerca de 3% do PIB para a nova infraestrutura além de outros 2 % para manutenção (Bahl e Linn, 2013). É importante ressaltar que as receitas locais nos países em desenvolvimento não são suficientes para atender a essas necessidades; como mostrado na Figura 4 do anexo, os impostos de governos subnacionais são em média de apenas 2,3% do PIB.

12

Padrões de gastos ineficientes frequentemente ocorrem por causa da falta de coordenação entre o uso da terra e planejamento de infraestrutura e planejamento financeiro. Na Cidade do Cabo, o Ministério Nacional de Habitação planejou e financiou a construção de habitação de baixo custo, sem coordenação com o governo da Cidade do Cabo. O resultado foi que, motivado pela disponibilidade de terra barata, novas habitações foram construídas em um local remoto sem infraestrutura adequada e longe da localização de postos de trabalho. Há muitos outros exemplos das consequências resultantes da falta de coordenação entre capital e gastos operacionais. Estes incluem clínicas hospitalares sem enfermeiros e médicos, escolas sem professores e atuais desafios políticos que devem ser endereçados. <sup>ii</sup>

### **Receitas**

Enquanto municípios enfrentam os desafios de fornecimento de bens e serviços públicos e manutenção da infraestrutura pública, há uma forte necessidade de gerenciamento de suas obrigações financeiras para reforçar os três fundos básicos: transferências intergovernamentais, fonte própria de receitas e dívidas, a conversão de receitas futuras em capital atual. Cada categoria de rendimentos identificado carrega seus próprios desafios exclusivos de políticas públicas que devem ser abordados a fim de criar a fundação para um cenário fiscal forte.





## Transferências fiscais

Transferências fiscais de governos centrais ou regionais para municípios existem em praticamente todos os países do mundo e carregam desafios únicos que devem ser abordados na política para definir uma base sólida para o cenário fiscal municipal. Sua finalidade essencial é preencher a lacuna entre o custo da prestação de serviços municipais (isto é, atribuições de despesas, ou mandatos municipais) e as receitas que os municípios são capazes de arrecadar para fornecer os serviços (ou seja, as atribuições de receitas). Dentro destes parâmetros, transferências fiscais podem servir uma variedade de outros fins, incluindo (1) objetivos da política nacional que exigem a ação do governo local, tais como aliviar os efeitos climáticos ou de inclusão social; (2) compensar as disparidades fiscais entre áreas municipais; e (3) melhorar o desempenho dos municípios na execução de suas responsabilidades. Na maioria dos países em desenvolvimento, eles normalmente são a fonte mais importante de finanças municipais, e os materiais em exposição do anexo 6 fornecem uma visão geral das transferências fiscais como proporção do total das receitas municipais para um número de países em diferentes regiões do mundo.

Os fundos transferidos de governos centrais para os governos locais são mais utilizados para fornecer acesso ao capital para investimentos locais em projetos com grandes custos iniciais ou para financiar programas com grandes custos recorrentes, como a educação pública. Para a maioria das cidades ao redor do mundo, no entanto, transferências fiscais também cobrem uma grande parte dos seus orçamentos operacionais — uma situação que muitas vezes produz ineficiências na prestação de serviços e limita os benefícios da descentralização. Muitos tipos diferentes de transferências podem ser encontrados internacionalmente, e cada categoria de transferência fiscal traz desafios exclusivos de políticas públicas. Em geral, as transferências incluem: (1) subsídios intergovernamentais que são transferidos diretamente a municípios como dinheiro; (2) subsídios que assumem a forma de um bem ou um serviço em espécie; e (3) pagamentos da agência para reembolsar os municípios de despesas incorridas em nome de outros níveis de governo. Impostos compartilhados também podem ser considerados uma forma de transferência Intergovernamental, mas este artigo incidirá sobre os desafios da política de subsídios relacionados com concessões intergovernamentais.

A distinção mais básica no domínio dos subsídios intergovernamentais é entre subsídios condicionais e incondicionais. A transferência condicional é reservada para tipos específicos de despesas dos municípios e deve ser gasta em conformidade com os objetivos prescritos e seus seguintes processos. A transferência incondicional não tem nenhuma dessas condições associadas, apesar de que deve ser gasta em conformidade com as normas e requisitos para que todos os gastos públicos sejam transferidos de forma condicional ou incondicional.<sup>iii</sup> Frequentemente, nos países em desenvolvimento e desenvolvidos, os desafios surgem quando não há atenção suficiente à capacidade das autoridades locais, em conformidade com as disposições da concessão, e as transferências são muitas vezes não totalmente utilizadas, porque falta gerenciamento institucional dentro dos governos locais.





Subsídios intergovernamentais são uma importante fonte de financiamento para os governos municipais. Enquanto a dependência de subsídios nos países desenvolvidos é normalmente mais baixa, não é incomum que os subsídios representem mais de 50% da receita municipal. Há grandes variações entre os países e é difícil identificar tendências regionais claras. A estrutura e o caráter do sistema de concessão municipal em qualquer assunto do país importa muito para a maneira em que as cidades do país são gerenciadas, desenvolvidas e governadas. Além disso, o desenrolar dos processos de urbanização e descentralização, particularmente nas regiões que ainda estão no início desses processos (África e sul da Ásia, por exemplo), a abordagem desses temas, irá aumentar sua visibilidade e sua importância.

Nos países mais desenvolvidos, a estrutura básica de subsídios municipais é bastante estável. Mudanças gerais na locação de recursos fiscais para o município ou no design e distribuições de concessões específicas, são elementos do processo orçamentário e podem ser controversos. Ainda, tais mudanças são toleradas. Além disso, problemas significativos como a operação e a funcionalidade do sistema (por exemplo, atrasos na transferência de fundos) tendem a ser bastante raros. Os principais desafios nos países desenvolvidos que devem ser abordados na política dedicam atenção ao ajuste do sistema para acomodar questões emergenciais ou novas prioridades políticas (por exemplo, subsídios em desenvolvimento para lidar com problemas ambientais ou climáticos).

Nos países em desenvolvimento, os desafios são mais cruciais. Nesta ocasião, é amplamente possível distinguir dois grupos de países. Em primeiro lugar, há aqueles onde o sistema intergovernamental fiscal ainda está em um estado de fluxo e de consolidação, mas onde problemas principais estão sendo tratados de forma dura e sendo transformados em vantagem para os municípios. Normalmente, nesses países, fluxos fiscais agregados para os governos locais têm aumentado ao longo do tempo; os governos locais têm critério substancial sobre uma parte crescente dos fundos canalizados para eles; novos subsídios foram introduzidos para lidar com prioridades políticas emergentes; e a mecânica do sistema de concessão está se consolidando e tornando-se cada vez mais sólida. Os sistemas de concessão nesses países não são perfeitos, mas a visão geral do projeto e operação do sistema de concessão tem sido amplamente positiva.<sup>iv</sup>

Em segundo, são os países onde a evolução do sistema de concessão tem sido muito menos benéfica e apresenta uma série de desafios adicionais que devem ser abordados na política. Geralmente, isto envolve uma piora na série de concessões reais; proliferação de subsídios com objetivos concorrentes ou decisões legislativas (diminuição da autonomia fiscal para os municípios); ajustes para conceder fórmulas de distribuição que penalizam o rápido crescimento de áreas urbanas; uma abordagem excessivamente politizada para a alocação de recursos fiscais que é ineficiente e injusta; crônicos atrasos na transferência de fundos para as cidades. Uma série de países da África Subsaariana têm testemunhado um declínio no projeto e desempenho de seu sistema de concessões municipais nas últimas décadas. Por exemplo, após um número de melhorias significativas nos primeiros anos da descentralização, o sistema de concessão intergovernamental em Uganda piorou. Entre 2001 e 2012, fluxos agregados ao governo local diminuíram de 5% do PIB para 3,5%, enquanto o número de subsídios mais do que duplicou desde 2000, quase todos eles carregando decisões legislativas.<sup>v</sup>





### Receitas de fonte própria

Enquanto municípios enfrentam os desafios da prestação de serviços, bens públicos e manutenção de infraestrutura pública, eles precisam desenvolver uma estrutura política que ofereça suporte a fontes locais confiáveis de receitas. Fluxos de receitas locais que funcionam bem reforçam a autonomia e habilidade dos municípios para serem mais responsáveis com as necessidades locais da economia, sociais, políticas e culturais. Receitas de fonte própria também podem reforçar a responsabilidade cívica de engajamento e governo — criar o enquadramento fiscal para o pacto social no qual os cidadãos financiam diretamente os governos locais para fornecer os bens e serviços públicos que definem sua qualidade de vida. A eficácia dos sistemas de receitas locais depende da qualidade de um conjunto diversificado de fluxos de receitas de fonte própria que incluem os encargos do utilizador e taxas, impostos e valor da terra com base em receitas e impostos de renda e o consumo. Há uma vasta gama de ferramentas de captura do valor da terra: aquisição de terras públicas, contribuições de melhoria e transferência ou venda de potencial construtivo<sup>vi</sup> e reajuste de terras. Existem diferenças entre municípios dentro dos países nos sistemas de receitas locais, a qualidade dos componentes individuais desses sistemas, quantidade e eficiência do recolhimento de receitas de fonte própria. Cada componente acarreta desafios exclusivos de políticas públicas.

Ao redor do mundo, os governos locais enfrentam uma série de desafios que tentam restringir sua capacidade de obtenção de fonte própria de receitas. Por exemplo, limitações constitucionais, legais e políticas impostas pelos governos de nível superiores no governo local podem restringir o acesso a fontes de receitas ou instrumentos e diminuir a autonomia local. Mesmo quando os governos locais estão autorizados a cobrar impostos sobre propriedade, níveis superiores de governo, muitas vezes, conservam o poder de definir parâmetros de avaliação ou direito sobre imposto.<sup>vii</sup> A arrecadação de receitas pode ser negativamente impactada por ineficiências incorporadas no sistema de arrecadação, incluindo anistias generosas e abatimentos, sistemas de cobrança de impostos inconvenientes e longos atrasos na identificação dos inadimplentes, estas questões enfraquecem a capacidade dos municípios de montar as receitas correspondentes às suas obrigações e enfraquecem sua capacidade de responder a alterações nessas obrigações.

As capacidades técnicas e de recursos humanos apresentam outro desafio fundamental para os governos locais no desenvolvimento de sistemas eficazes de coleta de receitas, particularmente nos países em desenvolvimento. Estabelecer e aplicar instrumentos de receitas locais requer sistemas regulados e um quadro de funcionários públicos locais qualificados. A regulamentação de gestão de receitas é frequentemente inadequada para as circunstâncias dos países e capacidades locais e sistemas administrativos. Na maioria dos países, sistemas de gestão são tão rudimentares que é difícil ou impossível manejar as receitas para os próximos anos. Problemas comuns incluem sistemas subdesenvolvidos de relatórios e sistemas de registro de propriedade, mecanismos de avaliação inexistentes ou inexatos e sistemas ineficazes de arrecadação. Baixos níveis de capacidade administrativa limitam a capacidade de obtenção de receitas. Os governos locais com baixos níveis de atividade econômica, são limitados na capacidade de aumentar as receitas, e os moradores da cidade com baixos rendimentos são incapazes de pagar os impostos ou taxas. Renda não declarada ou transações em economias baseadas em dinheiro dificultam a coleta de impostos sobre o







rendimento ou o consumo. Mal treinados, os cobradores de impostos e sistemas de monitoramento diminuem a eficácia da arrecadação e abrem a porta para o suborno e corrupção. Baixos níveis de arrecadação de imposto são frequentemente combinados com cobrança elevada como resultado da ineficiência administrativa.

Conforme a maioria dos serviços locais beneficiam diretamente a área e são capitalizados em forma de valor de propriedade, o imposto sobre a propriedade é uma forte opção de fonte própria de receita. No entanto, um sistema de imposto sobre a propriedade eficaz requer níveis de competência que desafiam os governos locais, mas são determinantes para a boa execução. Administração justa do imposto sobre propriedade depende da precisão da avaliação dos valores de propriedade, mas nos governos locais nos países em desenvolvimento, muitas vezes, falta a capacidade de avaliar e manter o imposto sobre a propriedade adequados<sup>ix</sup>. Negócios informais ou transações imobiliárias não declaradas minam a capacidade municipal de definir o valor de propriedade com precisão, enquanto a ausência de estruturas básicas, como um sistema de endereço complica os esforços de geração de relatórios. Informalidade (seções de cidades excluídas da base tributária e prestação de serviços) pode ter sérias implicações para a manutenção e crescimento da receita local, colocando desafios para a promoção e manutenção de sistemas fiscais abrangentes e equitativos. Além disso, no interior dos países, há grandes disparidades na qualidade e cobertura dos sistemas de registo de propriedade, especialmente entre zonas rurais e urbanas. A prática de imposto sobre a propriedade do mundo em desenvolvimento, pode ser observada com algum sucesso nos Estados bálticos, mas com resultados menos eficiente em outros lugares (Malmee Youngman, 2008; Ahmad et al 2014).

16

Taxas e encargos são uma parte importante de um sistema de receitas diversas e também carregam desafios únicos que devem ser abordados na política. Taxas de uso e outros encargos, muitas vezes são escolhidos por suas conveniências políticas, às custas de fontes de receitas mais eficientes e sustentáveis. É importante salientar que a cobrança das taxas de uso baseia-se em dois elementos: (1) uma cultura de "usuários que pagam"; e (2) sistemas administrativos que controlam o acesso e o uso de serviços públicos. Em muitos países ou localidades, nenhum elemento é muito bem estabelecido. De um modo geral, taxas de uso, como os impostos de propriedade por exemplo, não podem ser cobrados a taxas elevadas o suficiente para cobrir inteiramente as despesas dos governos locais urbanos e, em alguns casos, não é suficiente para cobrir sequer as despesas da cobrança.

Finalmente, a concorrência entre localidades vizinhas pode apresentar um desafio significativo. Por exemplo, impostos sobre o consumo local elevados podem resultar em compras sendo feitas nas jurisdições vizinhas ou altos impostos sobre empresas podem resultar em empresas fugindo pelo limite municipal.

### ***Empréstimo***

Um dos maiores desafios encontrados no esforço de estabelecer um sistema eficaz de finança municipal é fazer os municípios encamparem a ideia de que o financiamento de dívida não é uma fonte adicional de receita, mas simplesmente converte receitas futuras em capital que está





imediatamente disponível para investimento, onerando, assim, as receitas futuras para os pagamentos do serviço da receita. Seguem dois aspectos importantes. Primeiro, o financiamento da dívida não deve ser visto ou utilizado como forma de preencher as lacunas fiscais associadas com responsabilidades de despesas em curso, ou como um meio pelo qual os governos centrais podem aliviar os encargos fiscais decorrentes dessas lacunas. As lacunas fiscais, quando houver, precisam ser tratadas através do direito, através da reestruturação fiscal do sistema intergovernamental ou retribuindo transferências de fontes de receitas. Em segundo lugar, financiamento de dívida é viável apenas onde municípios têm a capacidade de gerir sua dívida e receitas de uma forma sustentável. Municípios que sofrem com receitas baixas ou com pontos fracos e endividamento excessivo pode enfrentar profundos desequilíbrios orçamentários. Estas situações comprometem a capacidade dos municípios para funcionar de forma eficaz e podem acumular-se ao ponto de se tornar um risco fiscal significativo para os governos de níveis mais elevados. Acima de tudo, o endividamento municipal deve cumprir com a "regra de ouro" do orçamento do governo local: os governos locais devem emprestar apenas para financiamento de investimentos de capital e não devem usar empréstimos para financiar os déficits em seus orçamentos, inclusive os custos do serviço da dívida. Encontrar a melhor forma de criar um quadro político que permita o acesso pelos municípios aos mercados de capitais e financiamento de dívida, permitindo assim planejar e investir em infraestrutura urbana é um desafio fundamental.

Os desafios da infraestrutura urbana de encontro às necessidades de financiamento são extensos. Estimativas globais colocam isso na faixa de US \$ 4,1 trilhões a US \$ 4,3 trilhões por ano durante o período de 2015 para 2030<sup>x</sup>. Claramente, cidades não podem pagar por todas essas necessidades em uma base anual. Empréstimos, portanto precisam de um papel que satisfaça estas necessidades de financiamento. No entanto, o endividamento acarreta riscos e desafios que precisam ser entendidos, gerenciados, mitigados e abordados na política. A fim de identificar esses desafios políticos, esta seção apresenta inicialmente um breve estudo da vasta gama de experiência com o sistema de empréstimo internacional, do sofisticado mercado de títulos municipal de 150 anos nos Estados Unidos aos fundos de empréstimos rudimentares em desenvolvimento nos municípios de países de baixa renda. Ele também identifica os desafios associados a desenvolver mercados rudimentares. Antes de examinar estes desafios, entretanto, é importante esclarecer o que é financiamento de dívidas municipal, e o que não é, e estabelecer por que a expansão de acesso ao endividamento municipal é importante para desenvolvimento.

Existem muitos tipos diferentes de dívida, e a dívida pode ser classificada em muitas maneiras diferentes. As classificações se diferenciam por maturidade (curto versus longo prazo); pelo termo (variável contra taxa fixa); por instrumento (título contra empréstimo amortizado); e por segurança (obrigação geral versus penhor de receitas específicas). Diferentes classes de dívida podem e devem, ser utilizados para fins diferentes e pode ser necessária sua regulação de diferentes formas. Por exemplo, dívidas a curto prazo, tais como notas de antecipação de receitas, muitas vezes são usadas para preencher a incompatibilidade entre receitas em anos diferentes. Dívida a curto prazo é valiosa para esta finalidade, mas o financiamento da dívida a curto prazo precisa ser regulamentado para garantir que não termine acumulando, ou disfarçando, desequilíbrios orçamentários a longo prazo.



Existem dois motivos principais para que municípios acessem o financiamento de dívida a longo prazo. O primeiro é econômico: espera-se que a infraestrutura construída com os rendimentos da dívida acelere o crescimento e gere benefícios de produtividade que caso contrário, não seriam possíveis. O segundo se preocupa com a equidade inter-regional uma vez que os benefícios dos atuais investimentos irão beneficiar futuras gerações, talvez de 20 a 30 anos, e é justo que estas gerações paguem pelos investimentos com suas contribuições através de impostos e taxas que em última análise, irão servir à dívida que os financia. Financiamento de dívida a longo prazo pode também ter benefícios operacionais positivos para municípios na medida que cria incentivos para os municípios priorizarem seus investimentos de capital cuidadosamente e gerenciarem suas finanças com prudência afim de atrair investimentos nas melhores condições. No entanto, é importante frisar que estes benefícios são criticamente dependentes da essência do sistema fiscal municipal que é estabelecido, e cada sistema carrega seus próprios desafios políticos que devem ser abordados para que ele funcione perfeitamente. Por exemplo, se os municípios não pedirem empréstimos dentro das restrições orçamentárias, e forem capazes de transferir as suas responsabilidades para níveis mais elevados do governo enquanto se beneficiam ainda dos rendimentos, os efeitos punitivos do empréstimo diminuem extremamente, e é provável que o empréstimo se torne insustentável.

Em linhas gerais, quatro fatores chave determinam o tamanho e o caráter do mercado municipal de endividamento em qualquer país<sup>xi</sup>: (1) o quadro fiscal Intergovernamental, particularmente o sistema de transferência fiscal e a estrutura do rendimento de receita de fonte própria de governos locais; (2) a natureza e a qualidade dos processos e dos sistemas de gestão financeira, juntamente com a qualidade geral do sistema de governo urbano, incluindo o grau de disciplina fiscal e capacidade de cumprir obrigações da dívida; (3) a profundidade e o caráter dos mercados<sup>xii</sup> de capitais domésticos; (4) o quadro regulamentário dos empréstimos municipais, que compreende duas áreas de formulação de políticas que também devem existir: Regulamento *ex ante* de procedimentos e potência dos empréstimos municipais e sistemas *ex post* de procedimentos em situações onde os empréstimos municipais se tornam insolventes.<sup>xiii</sup> Em geral, os dois primeiros fatores determinam a qualidade do crédito de um empréstimo municipal e, portanto, formam a procura ideal no equilíbrio do empréstimo<sup>xiv</sup>. Dada a qualquer nível de risco de crédito municipal e qualquer estrutura de mercado de capitais, o quadro regulatório determina os incentivos e, portanto, comportamentos, de ambos os credores e mutuários, bem como os impactos do comportamento de empréstimos municipais em outros elementos do sector público (os orçamentos dos governos de nível superiores por exemplo)<sup>xv</sup>.

No que diz respeito a estes fatores, é possível distinguir três amplas categorias de países com relação às atividades e sistemas de empréstimos municipais. Encontrar as intervenções de políticas adequadas para apoiar e expandir mercados de dívida municipal em países em cada categoria é um desafio. Em uma extremidade, há países com mercados de dívida municipal maduros e estáveis, com um sistema intergovernamental altamente evoluído, incluindo municípios com fontes de receita clara e substancial sobre as quais eles têm autoridade significativa, boa gestão financeira pública municipal e sistemas de contabilidade, mercados de políticas capitais nacionais e um quadro regulatório claramente articulado. Os Estados Unidos e as nações da Europa Ocidental são exemplos.





No outro extremo, estão países em que todos esses elementos são insuficientes, ou subdesenvolvidos — países tipicamente de baixa renda com modesto mercado de capital doméstico e sistemas municipais fracos ou instáveis, ou onde os empréstimos municipais não são permitidos. Exemplos incluem a maioria da África subsaariana, sudeste da Ásia (Camboja, Laos, Bangladesh, Sri Lanka) e Oriente Médio/Norte Africano como a Tunísia. Empréstimos municipais que emergiram nesses ambientes, têm sido, geralmente, de intermediários financeiros estatais ou de bancos comerciais de curto prazo. Normalmente, estes são países de renda média com mercados capitais domésticos tanto maduros (África do Sul), como nascentes (Vietnã), e sistemas de governo locais em diferentes fases de evolução. Esta categoria inclui uma ampla gama de países com governos locais muito diferentes e sistemas intergovernamentais, tais como a Colômbia, Brasil, África do Sul, China, Filipinas, Indonésia e Vietnã.<sup>XVI</sup>

### ***Gestão Financeira***

Sistemas de gestão financeira funcionam bem ao habilitar os governos locais para a administração de recursos efetivamente, contabilizar corretamente e realizar relatórios sobre a custódia e uso de fundos públicos, gastar seus recursos com eficiência e gerenciar suas finanças para resolver suas prioridades de desenvolvimento de uma forma sustentável. A gestão financeira municipal que atinge esses objetivos tem duas dimensões principais. Em primeiro lugar, um conjunto de processos, sistemas de governo local interligados e o seu núcleo deve ser presente. Estes incluem planejamento, orçamentação, contabilidade, contratos, relatórios, auditoria, e supervisão. Em segundo lugar, os municípios devem ser capazes de administrar seus recursos (dinheiro, bens, investimentos) de uma forma eficaz e responsável para que eles possam encontrar suas obrigações operacionais a curto - e longo prazo, mantendo a prestação de contas aos cidadãos e partes interessadas. Ambos os governos, desenvolvidos e em desenvolvimento enfrentam diversos desafios que impedem muitas vezes a eficiência da gestão fiscal e podem ser tratados de formas políticas. A seguir estão alguns exemplos de tais desafios.

*Deficiências no planejamento e orçamentação.* Os governos locais, muitas vezes, carecem de capacidade organizacional para implementar práticas de boa gestão financeira, incluindo o orçamento plurianual e Planejamento de investimentos do capital, gestão de caixa, gestão de ativos eficazes e manutenção periódica. Além disso, expectativa de receita fraca e falta de habilidades de planejamento financeiro muitas vezes inibem o processo municipal de preparação do orçamento. Consultas e participação cidadã limitadas podem resultar em orçamentos municipais fora do contato com as prioridades do cidadão, impactando a sustentabilidade de programas e projetos e diminuindo a medida em que programas refletem os princípios da igualdade e a equidade.

*Contabilidade e práticas de divulgação fracas.* Frequentemente, municípios em muitos países não seguem práticas contábeis modernas (como a dupla entrada e a contabilidade de exercício). Muitos ainda usam contabilidade de caixa que resulta no registro fragmentado das transações financeiras municipais. A ausência de normas comuns para relatórios financeiros torna difícil para os interessados, para compreender o estado financeiro de um município ou fazer comparações com





outros municípios. Enquanto cidades no mundo todo tentam melhorar seu acesso ao mercado de fontes de financiamento, contabilidade fraca e práticas de relação financeiras criam problemas de assimetria de informações, impedindo o fácil acesso aos mercados de capitais.

*Uso inadequado de TI.* Os registros contábeis são a principal fonte moderna de informações financeiras e tecnologia da informação (TI) e desempenham um papel crítico na compilação, gravação e gerenciamento de informação de contabilidade nos setores públicos e confidenciais. Muitos países usam aplicações tais como sistema financeiro integrado de informações gerenciais (IFMIS) para gerenciar seus assuntos financeiros. No entanto, a gestão municipal eficiente usando IFMIS não é a norma em municípios de países em desenvolvimento. Razões para isto incluem desafios no projeto e na aquisição de tais sistemas; falta de interfaces adequadas entre os processos de negócios e projetos de tecnologia e a fraca integração entre os níveis dos governos; incapacidades de recursos humanos; e uma gama de considerações políticas.

*Sistemas de controle e supervisão fracos.* Níveis mais elevados do governo têm um papel fundamental no acompanhamento das finanças municipais. No entanto, a falta de uniformidade nas normas das práticas financeiras e sistemas de informação inadequados restringem a compilação eficiente e oportuna de informações municipais financeiras, atrasando a análise e o acompanhamento das finanças municipais. Práticas fracas de auditoria municipal (por exemplo, não há separação entre financeiras e auditorias de conformidade, ausência de normas de auditoria municipal e baixa capacidade para realizar auditorias regulares e oportunas) afetam a confiabilidade dos relatórios financeiros municipais e fornecem garantia limitada às partes interessadas sobre a qualidade das finanças municipais.

20

*Falta de capacidade operacional.* Eficiência na gestão financeira municipal é tanto uma função de habilidades e capacidades dos funcionários quanto uma função dos sistemas. Embora a procura por uma gestão eficiente das finanças municipais tenha aumentado, as habilidades do pessoal de gestão desta função muitas vezes não mantêm ritmo.<sup>XVII</sup>

*Esforços de reforma desarticulada.* Reformas de gestão financeira municipal tendem a ser orientadas na entrada com limitada atenção aos resultados. Um desafio de núcleo para qualquer país embarcando em financeiro municipal, reforma da gestão é assegurar que a reforma é projetada e implementada em um sistema integrado e de forma orientada a resultados, apoiada por um forte arcabouço jurídico que conecte todos os elementos de reforma.<sup>XVIII</sup>

### **Alterações climáticas**

A infraestrutura, planejamento e financiamento de decisões tomadas hoje determinará o clima mundial e os resultados do desenvolvimento para o próximo século. E os desafios significativos das políticas públicas presentes devem ser abordados. Tomados em conjunto, estas decisões levarão à construção de uma infraestrutura de baixa emissão, resistente às alterações climáticas e que aumente as oportunidades econômicas, ou levarão à mais do que já temos, efetivamente bloqueando o mundo em um caminho de intensiva presença de carbono, com o alastramento de assentamentos humanos, aumento da vulnerabilidade às alterações climáticas e poluição. Não ha





lugar onde as decisões de infraestrutura sejam mais críticas do que nas cidades, nas quais, abrigam metade do mundo, consomem 70% da energia do mundo e liberam pelo menos a mesma proporção de emissões gases energéticos de efeito estufa (GEE). No ritmo atual de urbanização, as cidades ao redor do mundo cresceram em 65 milhões de habitantes por ano entre 2010 e 2025. Em cidades da Índia, este crescimento maciço criará novas demandas de infraestrutura equivalente a toda a área residencial e comercial atual da cidade de Chicago. Na China, no mesmo período de tempo, serão adicionadas duas vezes e meia essa quantidade de novas construções por ano. As formas como o mundo alimenta, abriga e transporta suas cidades atribuem novos moldes que irão determinar o nosso futuro climático.

Há uma oportunidade sem precedentes para as cidades de liderar o mundo em direção a um futuro sustentável, mas temos de agir rápido. Durante os próximos 15 anos, aproximadamente US\$ 93 trilhões de investimentos em infraestrutura serão projetados para conduzir uma baixa emissão e alterações climáticas que deverão ser construídas globalmente. Análise conduzida pelo State of City Climate Finance em 2015 sugere que mais de 70 por cento desta infraestrutura será construída em áreas urbanas. O valor da infraestrutura requerida nas áreas urbanas nos próximos 15 anos poderá ser maior que US\$ 50 trilhões, o que corresponde à toda a infraestrutura no mundo de hoje. Aproximadamente US\$ 4,1 trilhões à US\$ 4,3 trilhões por ano precisará ser gasto em infraestrutura urbana para atender o crescimento urbano em um cenário de crescimento comercial. Um investimento de US\$ 0,4 trilhões à US\$ 1,1 trilhões adicionais será necessário para tornar esta infraestrutura urbana em uma estrutura de baixa emissão e resiliência climática. Com as estimativas atuais de finanças climáticas totalizando apenas US\$ 331 bilhões por ano (inclusive de fluxos urbanos e não urbanos), a magnitude do desafio de financiamento do clima urbano torna-se clara. Mesmo se cada dólar do atual financiamento climático controlado for direcionado para as áreas urbanas, ainda sim, não seria suficiente para fechar, sozinho, a lacuna de investimentos de infraestrutura — na verdade, representa uma pequena parte do total dos fluxos de financiamento — mas que desempenha um papel catalisador vital, e ele precisará ser escalado nos próximos anos.

Com as condições adequadas de financiamento, cidades podem levar a comunidade global à projetos de baixa emissão e alterações climáticas moderadas, colocando em curso a transformação da sociedade. Soluções climáticas não devem incluir apenas cidades, mas devem nascer e serem testadas nelas, capitalizando, compactando e conectando seus atributos climáticos. Estas soluções só virão a se realizar se as cidades forem capazes de financiar e construir as infraestruturas de baixas emissões e alterações climáticas, e de fazê-las rapidamente. Mercados de capitais atuais não fornecem cidades com acesso adequado e preços acessíveis de financiamento adequado para infraestrutura de baixas emissões e alterações climáticas. O desafio não é simplesmente para aumentar a quantidade de dinheiro no gasoduto, mas também para criar um ambiente propício que incentive novos capitais a fluir a partir de uma ampla gama de fontes. Financiamento público e privado podem desempenhar um papel crítico na captação de novos investimentos. No entanto, criar novos canais de financiamento municipal — tais como transferências de governos nacionais, receitas de impostos locais e serviços públicos, endividamento a partir de instituições locais financeiras, bancos de desenvolvimento e fontes públicas ou privadas internacionais — será





essencial para assegurar o financiamento de projetos adequados. São seis grandes barreiras que devem ser superadas como áreas evidentes para serem resolvidas através de política: (1) incerteza sobre regulamentação e políticas de impostos que afetam a infraestrutura de baixas emissões e alterações climáticas; (2) dificuldade em incorporar metas climáticas em infraestrutura urbana e no planejamento; (3) falta de experiência municipal em desenvolver projetos de infraestrutura de baixas emissões e alterações climáticas que possam atrair financiamento; (4) controle insuficiente sobre infraestrutura municipal e falta de planejamento e coordenação das partes interessadas; (5) custos de transação alta; e (6) falta de modelos de financiamento municipal.

### ***Parcerias Público-Privadas***

Parcerias público-privadas (PPPs) têm vindo a ganhar popularidade no mundo em desenvolvimento, em especial para projetos de infraestruturas públicas de grande montante. No entanto, PPPs não devem ser consideradas uma panaceia, nem são um substituto para o estabelecimento de mecanismos de finanças públicas mais fundamentais, mas subdesenvolvidos, que podem ser mais apropriados para muitos projetos públicos. Se feitos corretamente, projetos de PPPs podem fornecer serviços públicos e benefícios para as populações locais, quando o fornecimento pelo governo do serviços é fiscalmente limitado. Algumas PPPs podem até conseguir uma melhor eficiência econômica do que os serviços fornecidos pelo governo. No entanto, os resultados das PPPs municipais/urbanas são majoritariamente negativos, apresentando uma série de desafios que podem e devem ser abordados nas políticas.

Muitos governos tomam a abordagem de incentivar a participação do setor privado por meio das PPPs. Eles escolhem esta abordagem em vez de financiar o projeto eles mesmos e contratar o setor privado para realizar tarefas específicas. No entanto, PPPs não são uma opção viável para evitar a complexidade e desafios de fornecer acesso aos mercados de financiamento municipal de menor custo. É importante notar que PPPs são apropriadas apenas para um subconjunto relativamente pequeno de projetos públicos e podem ser vistas como uma forma de empréstimo. Porque o retorno esperado pelos investidores privados pode ser substancialmente mais elevado do que os custos de empréstimos municipais, projetos PPPs precisam de receitas bem definidas e autogeradas que estão disponíveis para apoiar estes retornos. Além disso, em muitas partes do mundo em desenvolvimento, PPPs têm aplicação limitada porque ambientes pobres tanto sob o ponto de vista empresarial quanto político tornam os projetos de infraestruturas públicas que seriam apoiados através de PPPs "não financiáveis" (por exemplo, a falta de políticas de pedágio para o setor rodoviário para capturar receitas) . Recentemente, a maior parte do investimento de PPPs em infraestrutura tem ido para telecomunicações, seguida por energia. Juntos, esses dois setores responderam por quase quatro quintos do total de investimentos de PPPs entre 1990 e 2008. Menos de um quinto foi para o transporte e apenas cerca de 5 por cento em água e saneamento (Bahl e Linn, 2014).<sup>xix</sup>

No reino da PPPs, o principal desafio de políticas que deve ser abordado envolve a criação de um quadro facilitador que permita que os projetos possam ter sucesso, dado que a maioria das falhas de projeto resultam da incapacidade do governo de gerenciar PPPs adequadamente, desde a





concepção até à execução. Não é incomum, por exemplo, que as cidades com maior necessidade de capacidade adicional de infraestrutura pública sejam as menos capazes de negociar PPPs com sucesso. Governos sem quadros legais e políticas que permitam o acesso aos mercados de dívida geralmente não têm estruturas legais e de políticas adequadas ou a capacidade institucional adequadas para gerir e executar eficazmente PPPs. O fracasso de algumas PPPs é atribuível à incapacidade dos governos locais de honrar os termos dos contratos de PPPs, um desafio de execução relacionado com as regras do jogo.







### 3. PRIORIZANDO OPÇÕES DE POLÍTICAS – AÇÕES TRANSFORMADORAS PARA A NOVA AGENDA URBANA

Ainda que seja impossível resumir todas as categorias de leis e políticas que contribuem com a saúde fiscal nos municípios, os principais alicerces da construção e consolidação de sistemas fiscais robustos ocorrem quando governos locais têm autonomia na definição de prioridades para a política fiscal, particularmente no que concerne às receitas e despesas. Também é fundamental um governo nacional forte, que desenvolva políticas a fim de permitir despesas apropriadas e mandatos funcionais nos municípios, empoderando-os para: (1) estabelecer e recolher encargos e taxas de uso para cobrir os custos das despesas; (2) compartilhar a execução de projetos, responsabilidades e financiamento de custos, por meio de acordos com as partes interessadas dos setores público e privado; (3) expandir receitas locais através de mudanças de propriedade ou impostos sobre as vendas; (4) receber transferências intergovernamentais de impostos recolhidos pelo governo central; (5) usar ferramentas fiscais como financiamentos municipais e captura do valor da terra com a finalidade de angariar fundos para apoiar o desenvolvimento econômico e a infraestrutura; e (6) direcionar recursos para garantias de crédito ou outras formas de apoio ao crédito visando facilitar empréstimos favoráveis (Banco Mundial grupo, 2001: 1). Operando a partir desses pressupostos, esta seção do documento inicia-se com a discussão das políticas prioritárias nas seguintes áreas que compõem os sistemas fiscais municipais: despesas, receitas, gestão financeira, financiamentos e parcerias público-privadas. Exemplos selecionados foram incluídos por meio de estudos de caso resumidos nos Quadros 1 e 2 do Anexo para ilustrar como certas prioridades políticas podem impulsionar a Nova Agenda Urbana nas diversas áreas.

#### ***Despesas***

Uma ação prioritária no sentido de aumentar a eficiência nos gastos do governo local é a responsabilização dos agentes oficiais pela prestação de serviços públicos de qualidade dentro de limites orçamentários fixos. Para responsabilizar os agentes oficiais, uma condição prévia é o estabelecimento de um sistema de contabilidade financeira que permita a fiscalização tanto dos orçamentos locais quanto das transações financeiras. Eficiência requer transparência e transparência requer a disponibilidade de dados de boa qualidade sobre as receitas, discriminadas por fonte, e sobre despesas, por categoria funcional. O monitoramento da prestação de serviços é outra prioridade — uma tarefa mais difícil do que a coleta de dados financeiros. Governos municipais devem ser obrigados a informar aos seus cidadãos e aos governos nacionais e estaduais sobre mudanças na taxa de criminalidade, desempenho educacional dos alunos, se as ruas estão limpas, se todas as famílias têm acesso à água potável e outros serviços.

Os governos nacionais e estaduais devem priorizar o importante papel que desempenham na garantia de que os municípios possam cumprir sua responsabilidade no fornecimento de serviços públicos de alta qualidade aos habitantes. Em primeiro lugar, os governos das esferas superiores devem oferecer aos governos locais acesso suficiente a recursos, seja diretamente, por meio de transferências intergovernamentais, ou indiretamente, autorizando instrumentos para geração de





receitas, de forma que os governos locais tenham receitas suficientes para fornecer serviços. Em segundo lugar, os governos das esferas superiores podem estimular os funcionários locais a melhorar a eficiência das despesas através de programas de incentivo bem planejados, tendo como base o seu desempenho. Em terceiro lugar, tanto os governos nacionais quanto os governos estaduais devem oferecer incentivos visando melhorar a eficiência das despesas do governo local por meio de acordos de cooperação. Tais acordos teriam como objetivos consolidar a prestação de serviços, compartilhar infraestrutura e, quando possível, facilitar novas colaborações intergovernamentais em áreas metropolitanas.

Governos locais precisam melhorar a eficiência das despesas de longo prazo e o desempenho econômico ao conectar, intencionalmente, os planejadores das áreas de desenvolvimento espacial e econômico às agências de finanças públicas, para que os planos e atividades sejam coordenados ao longo do tempo. Um componente importante dessa coordenação envolve despesas de capital. Os governos locais precisam de um planejamento de longo prazo cuidadoso como forma de suprir as lacunas no financiamento de infraestrutura. Os governos locais também devem examinar as práticas de aquisição para garantir que elas não estejam aprofundando as desigualdades e a exclusão social.

### **Receitas**

#### Transferências fiscais

É alto o custo de se permitir a deterioração de um sistema de transferência fiscal, ou de não consolidá-lo o bastante, particularmente à medida que as cidades se veem sob crescente pressão fiscal como resultado da urbanização em curso. Ainda que cada país necessite de um conjunto de medidas próprio para enfrentar seus desafios particulares, as áreas de ação prioritárias para políticas neste âmbito que podem impulsionar a Nova Agenda Urbana são relatadas a seguir. Primeiro, as políticas devem priorizar volumes adequados de financiamento para os municípios. O total de transferências deve ser suficiente para cobrir ou diminuir as lacunas fiscais. É importante levar em conta o aumento na abrangência das responsabilidades dos municípios como resultado de fatores como o crescimento demográfico e a criação de novos mandatos funcionais.

Segundo, o aprimoramento dos projetos de concessão de subsídios deve ser priorizado. Em muitos países, subsídios são alocados aos municípios ou com base em processos *ad hoc*, pouco transparentes, ou replicam padrões previamente estabelecidos de distribuição de recursos que são ineficientes e injustos. Este desafio pode ser abordado pela alocação de transferências com base em fórmulas claras e transparentes, pautadas nos objetivos da política subjacente e na previsibilidade do subsídio, para que assim os governos locais possam gerir o orçamento de forma efetiva. Além disso, um equilíbrio adequado deve ser construído entre aqueles subsídios que permitem o exercício de discricionariedade local e aqueles orientados para os objetivos da política nacional. Ainda que estes últimos certamente cumpram um papel, em geral, a estrutura mais ampla do sistema de concessão e a concepção de subsídios específicos devem fortalecer e expandir o exercício da autonomia local nas despesas. O princípio deve ser de que os governos locais determinem as despesas em consonância com as necessidades locais, a fim de promover maior responsabilidade e





eficiência nessas despesas. Em alguns casos, a análise revela desigualdades significativas na distribuição horizontal das transferências fiscais entre municípios. Nesses casos, o processo de concepção dos subsídios deve ser fortalecido a fim de garantir maior equidade na sua distribuição.<sup>xx</sup> Os processos de concepção de subsídios também devem ser analisados em termos da sua praticidade e testados quanto à sua viabilidade.

Terceiro, deve-se ter como política limitar a proliferação de subsídios. Não é incomum que países nos quais o sistema intergovernamental encontra-se em processo de evolução experimentem períodos em que subsídios municipais se proliferam rapidamente. Em Uganda, por exemplo, o número de transferências fiscais para os governos locais cresceu de 10 em 1997 para 46 em 2015. Por mais que essas situações resultem das melhores intenções políticas, elas podem tornar-se impossíveis de gerenciar para as agências nacionais que administram subsídios, e são extremamente onerosas para as autoridades locais que os recebem e devem executá-los e relatá-los. Programas de doadores direcionados por objetivos diversos podem complicar e agravar a situação. Os objetivos dos subsídios do governo central devem estar alinhados e o número de subsídios não deve aumentar ao ponto do sistema como um todo tornar-se de difícil monitoramento e controle, sobrecarregando os municípios que os recebem.

Quarto, as políticas devem estabelecer um referencial para a execução eficaz das transferências. A “engrenagem” do sistema de transferência intergovernamental precisa funcionar eficientemente. Em muitos países, subsídios aos municípios são entregues muitas vezes com atraso, certas vezes com muito atraso, gerando problemas de fluxo de caixa e dificuldades no planejamento de despesas. A falta de previsibilidade em relação a quanto será alocado e a quando os fundos serão acessíveis pode ser um impedimento importante à execução eficaz do orçamento e à programação de investimentos. Assim, os sistemas operacionais básicos e as competências em termos de recursos humanos, sobre os quais se sustenta qualquer sistema de transferência fiscal, precisam ser reforçados a fim de que os subsídios funcionem efetivamente para seus beneficiários municipais.

#### Fontes próprias de receitas

Fontes próprias de receitas são essenciais para estimular a responsabilidade e a eficiência do governo. Quando habitantes locais estão pagando por serviços em nível local, eles têm uma forte motivação para responsabilizar as autoridades locais e incentivar a prestação eficiente dos serviços. A delegação adequada de autoridade para recolher impostos, definir taxas e controlar as avaliações das bases tributárias pode melhorar significativamente a eficácia geral dos sistemas fiscais locais e deve ser uma prioridade na elaboração de políticas. Governos locais precisam saber como identificar sua base tributária, estimar seu valor e desenvolver estratégias para expandi-la e aprimorá-la. Municípios também precisam monitorar seus próprios registros de avaliações. Na América Latina, por exemplo, a maioria das cidades que divulgou seus registros de avaliações para comparação observou que seus valores eram relativamente baixos (De Cesare, 2012).

Um portfólio adequado de fontes de receitas precisa ser desenvolvido considerando as características da base tributária na qual a renda é gerada e a qualidade das fontes de receitas. A





qualidade de uma fonte de receita refere-se a questões como facilidade de arrecadação e aplicação, equidade horizontal e vertical, se a fonte de receita distorce incentivos ou motiva comportamentos indesejados e se a fonte de receita é previsível, confiável e estável ao longo do tempo. A combinação adequada de diversas fontes de receitas pode gerar estabilidade orçamentária ao combinar fontes mais voláteis, como consumo ou impostos sobre o rendimento, com receitas menos voláteis, como impostos sobre a propriedade ou taxas de uso. Encargos sobre o uso são geralmente instrumentos eficientes e politicamente vantajosos para tributação local de serviços como água, saneamento e redes públicas; ou para funções reguladoras, como licenciamento e registro de propriedade, nos quais beneficiários e custos são facilmente identificáveis. Cobrar os beneficiários diretamente pelo custo de um serviço promove o uso eficiente do serviço e é administrativamente simples de se gerenciar.

Como a maioria dos serviços fornecidos localmente beneficia diretamente a área local e são capitalizados nos valores das propriedades locais, o imposto sobre a propriedade é uma opção consistente de fonte própria de receitas, configurando-se como outra área de formulação de políticas que deve ser priorizada. Embora um sistema eficaz de impostos sobre a propriedade demande uma boa capacidade local, seu potencial para conciliar os encargos fiscais com os benefícios advindos da despesa, para interferir relativamente pouco sobre as decisões do mercado e para evitar a imposição de pesados encargos sobre as famílias menos favorecidas, faz desse o mais interessante dos impostos locais (Batista e 2014 Linn). Resolver os problemas percebidos pelos cidadãos com o imposto sobre a propriedade é mais aceitável para a cidadania tanto no nível político quanto no das políticas. Possíveis soluções incluem reforçar a conexão entre o pagamento de impostos e as melhorias locais, permitindo maior controle do governo local sobre o imposto e seus proventos, atenuando dificuldades administrativas dentro do sistema e assegurando a justiça sobre as avaliações, isenções e prestação de contas (Ahmad *et al*, 2014: 22-28).<sup>xxi</sup> O imposto sobre a propriedade pode ser progressivo nos países em desenvolvimento ou em transição, onde os ricos talvez não estejam pagando imposto sobre a renda, mas dispõem de grandes quantidades de terra, e onde aqueles em habitação pública ou propriedades de valor baixo são tributados em níveis baixos ou nulos (Bahl e Martinez-Vazquez, 2008: 3-4).

Ferramentas de captura de valor constituem outro elemento que deve ser priorizado como política, a fim de permitir às autoridades locais mobilizar, para benefício público, todo ou parte do incremento no valor da terra que resulte de investimentos da coletividade, mais do que dos investimentos privados. Uma longa trajetória de experiências internacionais tem demonstrado que o financiamento de ao menos parte dos custos da urbanização através da recuperação de uma porcentagem dos incrementos no valor de terra decorrentes do próprio processo de urbanização é uma opção viável e prática.<sup>xxii</sup> Dependendo do grau em que os arcabouços jurídicos nacionais, estaduais e municipais identifiquem o valor da terra como uma legítima fonte de recursos, os municípios podem mobilizar uma série de receitas com base na terra para atender às despesas e direcionar o crescimento espacial.<sup>xxiii</sup> O principal conceito que legitima a maioria das ferramentas financeiras baseadas na terra é a captura do valor da terra. Esse conceito visa apropriar, para o benefício público, todo ou parte do incremento no valor de terra resultante de ações e





investimentos públicos mais do que o provocado pelas ações e investimentos privados.

### **Gestão Financeira**

A reforma da gestão financeira municipal deve prezar pelo fortalecimento da sua estrutura e concentrar-se em fornecer noções básicas aos agentes oficiais antes de avançar para a adoção de sofisticadas ferramentas de gestão financeira. Políticas prioritárias que promovem uma gestão financeira local mais robusta podem ser agrupadas em quatro grandes áreas: fortalecimento de sistemas e processos; transparência e responsabilização; reforço no monitoramento e supervisão; e desenvolvimento de competências. Todas essas áreas estão interligadas e, como tal, é fundamental que as reformas aconteçam de forma coordenada e sequencial, guiadas por ações e recomendações como as descritas a seguir.

Primeiro, estruturas e práticas de planejamento e orçamento devem ser reforçadas. Os municípios precisam instituir políticas, sistemas e práticas de planejamento e orçamento que vão além do atual ano fiscal. Planejamento e orçamento de médio prazo permitirão aos municípios adotar uma gestão de recursos mais realista e eficiente, especialmente em matéria de investimentos de capital.<sup>xxiv</sup>

Segundo, os controles internos e a gestão de caixa também devem ser reforçados. Controles internos robustos permitem que aqueles em funções de gerenciamento possam efetivamente exercer suas responsabilidades fiduciárias. Tais controles maximizam a porcentagem de recursos que são gastos em conformidade com as regras e procedimentos estabelecidos. Tendo em vista o lapso temporal entre os acréscimos nas receitas e nas obrigações de despesas, o gerenciamento de caixa é uma área crítica que requer atenção. A previsão e o planejamento eficientes do fluxo de caixa permitem aos municípios gerenciar suas obrigações financeiras de curto prazo com custo-benefício favorável.

Terceiro, o gerenciamento e a manutenção de ativos devem ser reforçados. Funcionários municipais frequentemente enfocam novos projetos de investimento de capital em detrimento à adequada manutenção e gerenciamento de ativos. Manter inventários de ativos, adotar práticas modernas de avaliação de ativos e implantar ferramentas de gestão financeira modernas, tais como fundos de amortização, permitem aos municípios gerir seus ativos e seu orçamento para a substituição racional dos ativos. Tudo isso exige registros atualizados dos ativos, e o orçamento para operações e manutenção deve refletir a vida útil efetiva dos bens.

Quarto, é essencial promover normas e práticas uniformes de contabilidade e relatoria. A adoção de normas para a contabilidade municipal e a edição de relatórios financeiros em conformidade com as normas internacionais de contabilidade no setor público devem ser prioridades fundamentais. Enquanto países avançados têm normas de contabilidade próprias e organismos de normatização contábil para os governos subnacionais, a maioria dos países em desenvolvimento não os possui. As Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (NICSP) fornecem um modelo útil aos países em desenvolvimento. Estes países devem, porém, customizar as normas NICSP de forma a atender às necessidades de seus próprios municípios e a traçar um caminho estruturado rumo à





adoção gradual das normas internacionais ao longo do tempo. Governos municipais devem empenhar-se na preparação e publicação de relatórios financeiros regulares e oportunos para melhorar a transparência e a prestação de contas às partes interessadas.

Quinto, aumentar a utilização de sistemas de informação deve ser outra prioridade. A utilização de modernos sistemas de TI para gerenciar os componentes centrais da gestão financeira municipal é pré-requisito para operações municipais eficientes. Devem-se tomar providências a fim de garantir que o desenho e as funcionalidades dos sistemas correspondam aos requisitos e à capacidade dos municípios. A digitalização de registros fiscais e a informatização das funções de contabilidade e de gestão de ativos são os primeiros passos após a adoção de sistemas de gestão de TI.

Sexto, um melhor acompanhamento do desempenho financeiro municipal é fundamental. As esferas mais altas do governo precisam investir na criação de regimes de monitoramento adequados em nível municipal, para atender às necessidades tanto de gestores quanto das partes interessadas de fora do município.<sup>xxv</sup> Os governos locais precisam acompanhar as métricas financeiras mais relevantes (como por exemplo, a liquidez, a eficiência na arrecadação de receitas de fontes próprias, a eficiência na execução do orçamento e o seguimento das observações da auditoria). O monitoramento do desempenho financeiro municipal pelas partes interessadas externas ao município permite comparações de desempenho e pode sinalizar a necessidade de assistência técnica e apoio à capacitação dos municípios mais fracos. O acompanhamento regular também alerta precocemente as esferas mais altas do governo sobre potenciais riscos fiscais no nível subnacional e as ajuda a cumprir suas responsabilidades fiduciárias sobre as transferências intergovernamentais. A definição de métricas adequadas de desempenho e a criação de bancos de dados *on-line*, para armazenar e compartilhar dados financeiros municipais, são também degraus fundamentais a serem galgados pelas esferas mais altas do governo.

Sétimo, sistemas e práticas de auditoria municipais devem ser reforçados. O estabelecimento de normas de auditoria para os municípios em conformidade com as normas internacionais de auditoria do setor público é primordial, assim como o reforço de uma cultura de auditorias regulares e oportunas. As esferas mais altas dos governos precisam monitorar os governos locais para o acompanhamento regular e consistente das recomendações da auditoria. O compartilhamento de relatórios de auditoria com os cidadãos e as partes interessadas aumenta a transparência e a responsabilidade dos municípios e ainda fortalece o envolvimento dos cidadãos na governança local. Bangladesh é exemplo de um país que tem encarado o desafio da auditoria municipal com algum sucesso, como descrito neste documento.

Oitavo, o planejamento e o orçamento participativos deveriam ser implantados. Já que os governos locais são mais próximos aos cidadãos, municípios têm a responsabilidade de se envolver ativamente com as partes interessadas. Os planos e programas do governo local precisam refletir as prioridades dos cidadãos e esses, por sua vez, devem ser informados sobre quão bem o município tem cumprido as responsabilidades a ele atribuídas. Permitir aos cidadãos participar nos processos de planejamento e orçamento do município é uma boa forma de garantir que os planos e orçamentos municipais reflitam as prioridades dos cidadãos. Promover o acesso à informação deve



ser uma prioridade. Compartilhar orçamentos, relatórios financeiros e auditorias com a comunidade significa oferecer aos cidadãos e às partes interessadas informações em primeira mão sobre a eficiência e a eficácia da gestão municipal. Disponibilizar informações sobre contratos de compras e de gestão em espaço público, tal como o *site* municipal, reforça a transparência da gestão do governo local. Atos legais no sentido do "direito à informação" e da "abertura de dados" têm sido promulgados em muitos países. Eles reforçam a participação e o envolvimento dos cidadãos na gestão municipal e melhoram a prestação de contas por parte dos governos locais. A participação dos cidadãos está se tornando uma parte dos sistemas de governo local em várias partes do mundo, como descrito nos materiais no Quadro 2 do anexo.

Finalmente, a capacitação sistemática e a aprendizagem entre pares devem oferecer suporte a todas as áreas de prioritárias mencionadas. Os governos centrais e locais precisam ser capazes de avaliar o estado dos sistemas institucionais como linha de base a partir da qual os esforços de reformulação podem ser dimensionados. A ferramenta denominada Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA – *Public Expenditure and Financial Accountability*), para governos subnacionais, oferece uma boa base para construção de prioridades e esforços de capacitação por parte dos responsáveis pelas reformas. O sistema PEFA fornece um conjunto de indicadores práticos para medir desempenho, estabelecer linhas de base, planejar programas de reforma e de desenvolvimento de competências e para medir o progresso dessas reformas. O programa municipal PEFA na Tunísia vem atualmente usando a ferramenta para avaliar os sistemas e as competências institucionais de sete municípios grandes e médios. O objetivo é projetar uma reforma integrada e um programa de assistência técnica a fim de reforçar a gestão financeira municipal.

A reforma da gestão financeira e o desenvolvimento de competências requerem mais um treinamento técnico na prática do que uma instrução puramente conceptual na sala de aula sobre todas as áreas a serem priorizadas. A experiência do Banco Mundial em vários países demonstrou que uma abordagem de "aprender fazendo", na qual se oferecem apoio à capacitação e à assistência técnica diretamente no contexto operacional do dia a dia dos governos municipais, é muito mais eficaz do que um treinamento em sala de aula distante das situações de trabalho. Da mesma forma, redes de aprendizagem entre pares, nas quais os governos locais e os seus funcionários compartilham e aprendem com as experiências uns dos outros, têm se relevado potentes instrumentos para o desenvolvimento e a sustentação das competências internas.<sup>xxvi</sup>

### **Financiamento**

As prioridades em termos de política e ação institucional podem variar muito dependendo do ponto em que um país se encontra dentro da escala das capacidades. Ainda que países em diferentes pontos da escala exijam um conjunto de prioridades políticas específicas para estabelecer sistemas robustos de financiamento, algumas áreas chave de relevância global são descritas a seguir.

Em países com *mercados de dívida municipal maduros*, onde os sistemas básicos já foram estabelecidos e funcionam de forma relativamente eficaz, há duas prioridades políticas principais. A primeira é o desenvolvimento de sistemas mais eficientes de emissão de dívida. Diversas iniciativas





estão em andamento na Europa Ocidental para desenvolver e/ou expandir as atividades das agências locais de financiamento, permitindo aos municípios agrupar as obrigações financeiras do governo local e ganhar acesso aos mercados de capitais, como forma de complementação aos sistemas de empréstimos bancários em nível de varejo. A segunda prioridade é desenvolver normas e sistemas para melhor gerenciar os riscos relacionados ao financiamento municipal, tal como as falências municipais.

Em países com *mercados de dívida subdesenvolvidos*, os quatro fatores que determinam a necessidade de financiamento municipal são geralmente todos tão fracos que é improvável, no curto e médio prazo, que financiamentos municipais se elevem a qualquer grau significativo, não se configurando, portanto, como prioridade política. O foco deve então recair sobre os elementos básicos de governos municipais funcionais: estabilidade dos sistemas municipais; racionalização das despesas municipais e consolidação dos fluxos de receitas; melhoria da capacidade de planejamento, orçamento e execução de projetos e intensificação do setor financeiro. Uma vez que estes elementos estejam implementados, pode-se proceder aos primeiros passos para desenvolver um mercado de dívida municipal. Tentativas prematuras de estimular o financiamento sem estes elementos básicos correm o risco de fazer mais mal do que bem, como no caso do colapso dos fundos de desenvolvimento municipal do Malavi, Tanzânia e Quênia.

*Países com mercados de débito municipal em desenvolvimento exibem uma ampla gama de circunstâncias comuns.* Em geral, são caracterizados por possuírem alguns pontos e competências fortes nos quatro fatores descritos anteriormente. Eles têm cidades que vêm se tornando cada vez mais ricas, mas ainda não são capazes de obter financiamento nos níveis característicos dos países com mercado desenvolvido. Para esta categoria de países, as ações políticas e institucionais devem ser priorizadas na agenda municipal de financiamento. Dentro dessa categoria, pode-se distinguir dois grupos de países. O primeiro inclui aqueles países (tais como África do Sul e Hungria) que resolveram os desafios sistêmicos básicos e que, portanto, estão um pouco mais próximos aos mercados desenvolvidos da escala, mas onde as atividades dos mercados primário e secundário são ainda limitadas e imaturas. O segundo grupo compreende aqueles (como Vietnã e Indonésia) onde os desafios sistêmicos significativos ainda precisam ser efetivamente solucionados. O caso da África do Sul representa talvez o exemplo mais claro de como uma ação coordenada no sentido de abordar as limitações fundamentais ao financiamento municipal podem produzir impacto tangível e sustentável, como descrito no Quadro 11 do anexo.

### ***Parcerias Público-privadas***

As parcerias público-privadas, conhecidas como PPPs, são componentes relevantes de um completo portfólio de mecanismos de apoio a projetos públicos. Mesmo na ausência de um portfólio completo, as PPPs às vezes podem oferecer uma alternativa para o financiamento de projetos importantes em sistemas financeiros subdesenvolvidos. Por conseguinte, reforçar os modelos legais e regulatórios é essencial para o sucesso das PPPs e as principais áreas para políticas (e ações) prioritárias são as seguintes.







As políticas devem fornecer orientações claras e/ou assistência técnica para que os municípios ajudem os agentes locais a avaliar se as atividades a serem financiadas através de uma PPP são apropriadas a essa estrutura de financiamento. Além disso, deve-se assegurar que os termos sejam negociados de forma alinhada aos objetivos e resultados do projeto. Governos locais com poder judiciário fraco podem considerar a adoção de sistemas de arbitragem como um passo para a construção da base que as PPPs precisam para ter sucesso na ausência de um judiciário robusto. Uma prioridade importante é a formulação de planos e estratégias setoriais (em transporte, habitação, etc.) que deixem claros os arranjos e procedimentos institucionais e governamentais em relação às PPPs. Pode ser útil desenvolver algum tipo de assessoria permanente, tal como unidades centralizadas de PPPs nacionais, para apoiar municípios que desejem implementar PPPs, orientando os governos locais a garantir que tais parcerias sejam adequadas a um determinado projeto.

Ademais, PPPs frequentemente abordam questões que se estendem para além dos limites de um único município (como transporte, água, esgoto, etc.). Nesse sentido, a colaboração em nível regional é um elemento importante a ser considerado para a otimização desses modelos. Como uma prioridade política, pode ser útil estudar maneiras de melhorar a atratividade financeira de projetos públicos de infraestrutura, por meio de reformas políticas setoriais e dos sistemas de finanças públicas (adotando, por exemplo, o princípio do "usuário-pagador").





#### 4. PRINCIPAIS ATORES PARA A AÇÃO – INSTITUIÇÕES FACILITADORAS

Em países de todo o mundo, a responsabilidade por despesas, receitas, contratação de financiamento e entrega de bens e serviços públicos recai sobre atores e instituições chave em todas as esferas do governo, dos governos federais e estaduais aos locais. Municípios também negociam com atores importantes dos setores privado e sem fins lucrativos. Como será discutido na seção seguinte, a implementação bem sucedida da Nova Agenda Urbana requer, primeiro, a compreensão, dos sistemas e modelos básicos de governança dentro dos quais operam os atores do governo e das instituições. Segundo, são discutidas estratégias e exemplos de como esses diferentes atores e instituições podem trabalhar junto a atores dos setores privado e sem fins lucrativos, para impulsionar os sistemas fiscais municipais nas várias estruturas de governança.

A compreensão dos atores chave da governança fiscal global começa com uma distinção entre os três grandes sistemas de governo dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, onde todas as ações acontecem: sistemas federais, sistemas unitários e sistemas de confederação. Em sistemas federais, duas esferas de governo partilham a autoridade governamental, cada uma com certos poderes sobre determinadas áreas de atuação. Cada esfera conta ainda com a garantia destes poderes e autonomia de governança nessas mesmas áreas. Além do Brasil, são exemplos de governos federais, o México, os Estados Unidos e a Austrália (Riker, 1964: 11). Em sistemas unitários, a autoridade constitucional é conferida a um governo nacional soberano e qualquer poder de decisão conferido a governos subnacionais é delegado pelo governo nacional (Norris, 2008: 9). A República da África do Sul, a Grã-Bretanha, a França e a China são modelos de sistemas unitários.<sup>xxvii</sup> Em sistemas confederados, estados independentes delegam o poder a um governo nacional central para fins específicos. O equilíbrio da autoridade reside nos estados confederados.

As três categorias de sistemas de governo podem ser subdivididas com base em um grande número de características, incluindo, mais notadamente, diferentes graus de descentralização. Descentralização é a desconcentração seletiva de autoridade e a transferência de responsabilidade sobre funções públicas do governo central para organizações governamentais subordinadas ou semi-independentes (Norris, 2008: 10).<sup>xxviii</sup> A descentralização fiscal refere-se ao grau de autonomia e flexibilidade que atores do governo local têm para implementar mudanças dentro dos três sistemas de governo (federal, unitário ou confederado).<sup>xxix</sup> Quando os governos locais são encarregados de novas despesas orçamentárias, deve haver uma descentralização concomitante de recursos financeiros para suprir essas despesas. Além disso, o governo nacional deve decididamente apoiar os princípios que (na política e na prática) empoderam os atores principais em funções de liderança a tomar decisões com real autonomia (Ezeabasi e Herbert, 2013: 2).<sup>xxx</sup>

Porque a complexidade e a variabilidade existentes entre países do mundo desenvolvido e em desenvolvimento são tão amplas e diversas, é praticamente impossível listar todos os principais atores e instituições para a boa saúde fiscal em cada um dos países. Assim, o foco desta seção é fornecer estratégias e recomendações por meio de exemplos ilustrativos de como atores e instituições chave estão trabalhando juntos (dentro do governo e com atores do setor privado e não





governamental/sem fins lucrativos) para fazer avançar os sistemas fiscais municipais.

*A cooperação dos atores chave na efetivação da coordenação regional das finanças públicas e do planejamento.*

A coordenação entre as várias esferas de governo do planejamento e das finanças públicas é essencial para o desenvolvimento de sistemas fiscais municipais adequados, e exemplos de como os atores chave têm um papel importante neste sentido são ilustrados pela história de São Paulo. A região metropolitana de São Paulo é dividida em 39 municípios que, historicamente, têm enfrentado uma série de desafios econômicos e fiscais, incluindo uma base industrial em declínio, disparidades entre os municípios no acesso a serviços e receita e significativo endividamento em nível local (Bahl e Linn, 2014: 14). A fragmentação horizontal da estrutura do governo metropolitano, junto às deficiências nas administrações municipais, são os aspectos mais desafiadores do problema. Nem o Governo Federal nem o Estadual tinham autoridade para obrigar os municípios a cooperar entre si (Bahl e Linn, 2014: 14). Ao longo dos anos, diversas soluções foram elaboradas, incluindo a formação de conselhos discricionários de desenvolvimento metropolitano e vários "consórcios" para o planejamento e a coordenação de funções específicas (como, por exemplo, o gerenciamento do porto). Nenhuma dessas alternativas apresentou-se como uma solução duradoura para a falta de coordenação entre os municípios (Bahl e Linn, 2014: 14).

A falta de coordenação, agregada aos problemas de governança horizontal e vertical, contribuiu para o baixo nível de investimento municipal, o planejamento insuficiente, deficiências de infraestrutura, e a subutilização de instrumentos de financiamento tais como títulos e venda de direitos de desenvolvimento (Bahl e Linn, 2014: 14). Para resolver isso, foi realizado em 2011 um esforço significativo no sentido da melhoria da governança metropolitana. Por meio de uma lei estadual, criou-se um novo conjunto de mecanismos de planejamento e coordenação metropolitana (Bahl e Linn, 2014: 14). A lei estabeleceu várias novas instituições e atores chave: um conselho de desenvolvimento metropolitano para planejamento e uso da terra relacionados a transporte, habitação, saneamento e meio ambiente, com representação de autoridades estaduais e municipais; um conselho consultivo com os principais partes interessadas da região metropolitana; uma iniciativa empresarial regional para investir e financiar funções selecionadas (transporte, habitação, saneamento e meio ambiente); e um fundo de desenvolvimento regional que apoia os municípios com financiamento e assistência técnica (Bahl e Linn, 2014: 14). Ainda não é claro se esse novo conjunto de mecanismos institucionais irá superar os históricos desafios de governança metropolitana em São Paulo, mas o esforço ilustra como leis e políticas podem estabelecer um sistema que promova a cooperação regional entre atores chave no governo e no setor privado, visando alcançar maior coordenação no planejamento e nas finanças públicas.

Em outro exemplo ilustrativo, o Estado de Bahrain, no Oriente Médio, tornou obrigatório para todas as entidades, públicas e privadas, a solicitação de licenças de construção antes do início de qualquer projeto. A solicitação é passada para a avaliação de todas as partes interessadas no setor de infraestrutura pública, incentivando a colaboração entre atores e instituições chave que desempenham papéis importantes no sucesso dos novos projetos e financiamentos. O processo





permite que cada ator chave no planejamento orçamentário e financeiro do município avalie cada projeto individualmente, com o objetivo de confirmar se ele é consistente com os planos de desenvolvimento do governo nacional naquele campo específico. A resposta de cada ator chave está disponível na mesma plataforma a todos os outros interessados do setor de infraestrutura pública. Esse mecanismo de comunicação gera cooperação entre o governo local e os provedores da infraestrutura nacional durante a implementação e o financiamento de infraestruturas, de forma a aumentar a probabilidade de sucesso de novos projetos. O sistema também fornece um significativo ponto de integração entre os atores do governo e do setor privado, o quais desempenham um papel crucial nas decisões financeiras.

*Coordenação de atores chave para alcançar a transparência orçamentária.* Por meio da liderança do Ministério das Finanças vietnamita e do apoio do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, foram feitas mudanças para implementar o uso das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (NICSP) por entidades do setor público do Vietnã. Desenvolvido para o uso de entidades do setor público ao redor do mundo, estas normas melhoraram a transparência, a qualidade e a comparabilidade dos dados municipais e de outros dados públicos no Vietnã (Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, 2014: 3). Como parte deste esforço, o Vietnã desenvolveu um novo "plano de contas" para compatibilizar o sistema de gestão financeira com as normas internacionais; redigiu alterações em leis e regulamentos para harmonizá-los com o NICSP e desenvolveu um modelo de relatórios financeiro padronizado para ser utilizado por todas as unidades do governo (Tesouro dos Estados Unidos, 2014: 3). O Vietnã tem visto melhorias tangíveis na percepção do seu perfil de risco pelo mercado, ressaltando a importância de dados de qualidade na análise de crédito municipal para governos que acessam os mercados de capitais como forma de financiamento. Estes esforços reforçaram a relação entre os atores chave do governo e do setor privado. O aprimoramento dos dados é interessante para a garantia de crédito, para os mercados de capitais e para os intervenientes do crédito, elementos esses que fornecem uma importante liquidez fiscal aos municípios. Em outros arranjos, a transparência orçamentária inclui uma gama de atores que podem empreender esforços para reduzir desigualdades ou promover a igualdade de gênero por meio de práticas de orçamento participativo. Exemplos disso são apresentados no Quadro 2 do anexo deste documento.<sup>xxxii</sup>

*Coordenação dos atores chave para suprir a carência de competências.* A presença de um sistema eficaz, forte e viável de políticas e leis não é suficiente para promover a saúde fiscal municipal. A capacidade dos funcionários do governo local para implementar a governança coordenada e executar políticas, leis e mandatos constitucionais é necessária e às vezes difícil de alcançar (Bahl e Linn, 2014). O desafio é particularmente grande em situações nas quais os recursos são limitados, e nesses casos, atores não governamentais podem desempenhar um papel determinante (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, 2015). Bangladesh oferece um exemplo ilustrativo. Lá, foram construídas parcerias para o desenvolvimento de competências entre atores encarregados das funções de auditoria no governo e no setor privado. O objetivo era garantir que as autoridades locais pudessem cumprir o mandato constitucional que estabelece auditorias na administração do sistema de financiamento voltado aos 4.500 governos rurais locais (Farvacque-Vitkovic & Kopanyi,





2014). Em outras partes deste documento, assim como no Quadro 3 em anexo, há outros exemplos do papel imprescindível dos atores chave quando esses trabalham juntos para fazer avançar os sistemas fiscais municipais nas áreas de receitas, despesas, financiamentos, parcerias público-privadas, e finanças relacionadas ao clima.





## 5. DESENVOLVIMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS

A transição para políticas que permitam a implementação e o monitoramento de novas práticas de governança nos sistemas fiscais municipais ocorre, muitas vezes, através de mudanças nas "regras do jogo", ou das leis existentes, seja por emendas constitucionais, uma nova legislação ou alterações na lei de certa jurisdição. Este processo é normalmente melhor sucedido quando os agentes públicos têm uma compreensão clara das prioridades estratégicas que devem estar consagradas na lei. Tal compreensão pode ser reforçada pelo conhecimento de arcabouços legislativos que têm funcionado para os setores públicos de outros países, como uma orientação para o planejamento de novas políticas. Para tanto, as principais estratégias de concepção, implementação e monitoramento de políticas estão identificadas em áreas críticas para a saúde fiscal: despesas, receitas, financiamento, gestão financeira, finanças relacionadas ao clima e parcerias público-privadas. Frente à grande amplitude e diversidade das necessidades municipais em uma escala global, o Quadro 2, em anexo, traz uma matriz de políticas e exemplos de legislação em diversas jurisdições de diferentes países. Esses exemplos apresentam as melhores práticas de concepção, implementação e monitoramento de políticas que promovem a saúde fiscal municipal, quando observadas na constituição ou em legislação autônoma.<sup>xxxii</sup>

### ***Despesas***

Os princípios a seguir fornecem orientação para concepção, implementação e monitoramento de políticas a fim de garantir que os governos locais tenham recursos e os gerenciem de forma a conseguir arcar efetivamente com novas responsabilidades orçamentárias.

Em primeiro lugar, governos nacionais e estaduais devem ampliar as transferências intergovernamentais para os municípios. Estas novas alocações devem suprir os gastos extras associados com a descentralização de responsabilidades orçamentárias. Elas devem também ser compatíveis com a capacidade dos governos locais de elevar a arrecadação dado o conjunto de fontes de receitas à sua disposição. Além disso, a apropriada implementação de uma autoridade orçamentária também exige reforçar a prestação de contas por parte do governo local aos habitantes. O fato de que um governo local disponha de recursos suficientes para financiar uma ampla gama de serviços públicos não garante que estes serviços tenham uma qualidade aceitável. Há muitos exemplos de governos locais que têm performances ineficientes. Embora o dinheiro esteja sendo gasto, a qualidade dos serviços pode ser baixa, altamente desigual ou o serviço, inexistente. As raízes de tal ineficiência operacional devem ser abordadas. A ineficiência do governo local pode ser atribuída a gestores públicos mal treinados, a sistemas deficientes de gerenciamento e contabilidade ou a fraudes e corrupção. Funcionários públicos, especialmente aqueles mal remunerados e mal gerenciados, podem aceitar subornos, se ausentar frequentemente do trabalho ou roubar dinheiro dos cofres públicos. Um sistema regulatório anticorrupção, assim como os esforços para desenvolver competências e tornar os governos locais mais responsáveis perante aos habitantes, possivelmente resolveriam esses problemas.





A transparência e a prestação de contas podem contribuir para que os processos de contratação não agravem as desigualdades. Contudo, melhores normas e práticas de contratação representam mecanismos importantes de ações afirmativas na abordagem da corrupção e dos legados históricos de exclusão com base em raça, sexo ou etnia. Normas de contratação mais proativas podem incluir disposições especiais para a negociação com empresas gerenciadas por mulheres ou por outros grupos desfavorecidos. Elas também podem incluir esforços para influenciar as práticas empresariais de fornecedores do governo, requerendo que os contratados contemplem práticas igualitárias tanto em termos de salário quanto de oportunidade de emprego.

Suprir as lacunas de financiamento de infraestrutura exigirá ações em todas as esferas de governo. Em países em desenvolvimento e em muitos países desenvolvidos, os governos nacionais devem aumentar significativamente as transferências intergovernamentais para fornecer os recursos necessários. Além disso, os governos nacionais deverão habilitar os governos locais a criar novas fontes de receitas — por exemplo, através de instrumentos de captura do valor da terra — para ajudar a financiar novos investimentos em infraestrutura. Por parte dos governos locais, estes deverão desenvolver e manter balanços de capital para priorizar os novos gastos ao mesmo tempo em que atentam para as necessidades de manutenção da infraestrutura. Tornar públicos os balanços de capital também pode introduzir novos níveis de transparência e de prestação de contas que farão incidir a atenção dos habitantes sobre estes bens públicos essenciais.

Em muitos casos, os governos locais operam de forma ineficiente porque não conseguem explorar economias de escala — uma falha que dificulta a implementação de autoridade orçamentária efetiva. Muitos serviços públicos do governo local, tais como esgotamento sanitário, coleta de lixo, distribuição de água e sistemas de transporte, podem ser fornecidos a um custo muito mais baixo quando organizados para a área urbanizada como um todo. Em vários países, incluindo os Estados Unidos, as áreas urbanas são normalmente muito fragmentadas. A área metropolitana de Chicago, por exemplo, inclui 382 governos locais independentes e mais centenas de governos adicionais com finalidades especiais. Os altos níveis de fragmentação dificultam o planejamento coordenado da infraestrutura. O resultado é uma duplicidade desnecessária de equipamentos públicos, baixo grau de coordenação das respostas aos desastres naturais e incentivo à expansão urbana. Um modelo para abordar esta questão pode ser observado na França, onde recentemente criou-se a *Metrópole du Grand Paris* (autoridade metropolitana da grande Paris), um novo órgão de governo concebido para desempenhar um papel de destaque na coordenação de investimentos públicos em toda a região de Paris. O sistema de licenças à construção de Bahrein, bem como as cidades de Toronto, Johannesburgo, Cidade do Cabo e Xangai fornecem outros exemplos dos benefícios decorrentes do incentivo às economias de escala pelos governos nacionais e do alinhamento entre os planejamentos da infraestrutura e das finanças.<sup>xxxiii</sup>

### **Receitas**

Para garantir que os governos locais tenham receitas suficientes para atender às necessidades orçamentárias, os seguintes princípios devem orientar a concepção, implementação e monitoramento de políticas na área de transferências fiscais e de fontes próprias de receitas.





### Transferências fiscais

Como outros aspectos das finanças municipais, sistemas municipais de concessões são altamente específicos de cada país e limitados legalmente. Na maioria dos países, certos elementos do sistema de transferência fiscal são legalmente instituídos. Em alguns deles, elementos como alocações anuais mínimas das receitas nacionais para os governos locais são incorporados na constituição. Ações para fortalecer as transferências municipais por meio de um sistema determinado ou por subvenções específicas, exigem abordagens apropriadas. Uma série de pontos importantes deve ser considerada no desenvolvimento de estratégias de implementação para reformular e reforçar os sistemas de transferência.

Várias abordagens do tipo "boas práticas" na concessão de subsídios foram estabelecidas na literatura de finanças públicas e agora se aplicam às transferências fiscais. Elas incluem princípios como transparência, previsibilidade e simplicidade. Além desses princípios essenciais, é importante que o processo de planejamento da concessão de subsídios inclua uma consulta apropriada aos beneficiários municipais desses subsídios, assim como às associações que representam os interesses locais. Os esforços para introduzir novos subsídios ou reestruturar os existentes devem ser realizados com o devido respeito aos princípios estabelecidos e à extensa experiência internacional nesta área.

Ajustes significativos na distribuição dos subsídios entre jurisdições tendem a criar perdedores e vencedores. Isto pode gerar uma oposição política prejudicial às reformas e, em casos extremos, colocar municípios que perderam demais em estado de choque fiscal. É recomendável que os perdedores, ou que os maiores perdedores no contexto das reformas, sejam isentos de punição em certo grau. Uma mudança nas alocações entre municípios pode ser acompanhada por um aumento global nas alocações de subsídios agregados para que os impactos negativos sobre os perdedores sejam atenuados. Se, por exemplo, a distribuição de transferências municipais para a saúde mude do financiamento de todas as clínicas existentes para uma simples concessão com base no tamanho populacional, o sistema vai se tornar mais equitativo, mas municípios com um número desproporcionalmente elevado de clínicas irão enfrentar perdas de concessão. Compensar os perdedores pode ter o útil impacto de aumentar a alocação total do setor municipal, mas em um mundo de recursos orçamentários finitos, também deve ser viável para os governos centrais e estaduais. O ponto primordial é que os projetos de reformas nas concessões, para serem eficazes, devem considerar os impactos da distribuição ao menos no curto prazo.

Nos últimos 15 a 20 anos, tem emergido um notável conjunto de inovações nas concessões, com foco em reforçar o desempenho institucional das municipalidades. Uma forma de apoiar e incentivar esses objetivos é fornecer transferências fiscais e capacitação com base em fórmulas objetivas de distribuição baseadas em população ou pobreza. Tais fórmulas devem ser combinadas a critérios de desempenho em áreas como orçamento, gestão financeira, planejamento e execução de projetos, prestação de contas e prestação de serviços. Este tipo de alocação exige um programa de capacitação claro, para ajudar os governos locais a alcançar seus objetivos, e um processo transparente e independente de supervisão e monitoramento, para avaliar a conformidade e o







desempenho municipal. Subsídios baseados em desempenho têm sido introduzidos em mais de 20 países em desenvolvimento da África (Uganda, Tanzânia e Etiópia), sul da Ásia (Índia, Bangladesh e Nepal) e sudeste da Ásia (Indonésia). Contratos municipais ancorados em acordos mutuamente vinculantes entre os governos centrais e locais são instrumentos baseados em desempenho que têm fomentado boas parcerias intergovernamentais. Muitos países na Europa também têm adotado essa abordagem de contrato municipal.<sup>xxxiv</sup>

Uma nova geração de subsídios intergovernamentais que representam uma área emergente potencialmente promissora é a da infraestrutura relacionada ao meio-ambiente e às mudanças climáticas. As externalidades positivas destes investimentos — nas regiões, nos países e no mundo — representam um embasamento sólido nas finanças públicas para esses subsídios. Eles podem ser projetados de acordo com diferentes ênfases e graus de sofisticação alinhados aos objetivos e às restrições específicas de cada país.<sup>xxxv</sup>

É essencial que as municipalidades estejam preparadas para monitorar e relatar o recebimento e o uso dessas concessões de forma eficiente. Isto é particularmente importante para os programas de subsídios destinados a impactar positivamente na vida dos cidadãos, especialmente os mais pobres e desfavorecidos. A mera alocação e transferência de fundos para os municípios não garante tais impactos. Os municípios precisam aplicar os fundos adequadamente e em consonância com os objetivos dos programas individuais. Enquanto isso, as agências nacionais precisam monitorar e se envolver continuamente com os municípios para abordar novos problemas e procurar novas formas de melhorar o desempenho desses programas. O governo nacional deve estabelecer meios claros e transparentes de relatar o uso e os resultados das concessões. Em nível local, o monitoramento e a avaliação são ferramentas essenciais para a consolidação dos resultados e impactos dos programas individuais.

### Fontes Próprias de Receitas

Governos nacionais e subnacionais precisam investir tanto nos recursos técnicos quanto nos recursos humanos necessários à manutenção de sistemas fiscais produtivos em nível local. Inovações nas modalidades de cadastro, avaliações de baixo custo e sistemas digitais para avaliações de massa podem aumentar a capacidade local de aferir a base de impostos de maneira eficiente.<sup>xxxvi</sup> Dada a relevância de avaliações precisas e uniformes, é imprescindível reforçar a elaboração de relatórios contendo valores detalhados. A adoção de sistemas integrados de relatórios, avaliações e arrecadações, o uso da internet ou de plataformas móveis para gerenciar o pagamento de impostos e a imposição de sanções por sonegação, podem reforçar os sistemas de receitas e melhorar a capacidade dos governos locais de arcar com suas obrigações.

As taxas pelo uso de serviços e os impostos sobre a propriedade geralmente não podem ser cobradas com valores suficientemente elevados para cobrir todas as despesas dos governos locais. Sendo assim, complementar as próprias fontes de receita com um sistema eficaz de transferências fiscais intergovernamentais é essencial ao desenvolvimento da capacidade local de gerar novas fontes e alcançar a saúde fiscal sustentável. Além disso, outras fontes de receitas relacionadas à





terra, como a captura da valorização da terra, podem ser desenvolvidas para incrementar os impostos de propriedade. Países e jurisdições que conseguiram inovar e expandir-se com base em ferramentas financeiras relacionadas a terra para geração de receita, tendem a consagrar a noção da função social da propriedade nos seus principais documentos constitucionais e códigos legais. O princípio da função social da propriedade estabelece a terra como um bem coletivo essencial que exige proteção e pode até justificar algumas restrições aos direitos de propriedade privada. Ajudar a estabelecer a separação entre os direitos sobre o uso e os direitos sobre a propriedade da terra é o princípio no centro das ferramentas geradoras de receitas como a recuperação da valorização da terra.

A implementação de ferramentas de recuperação da valorização de terra envolve uma abordagem em várias frentes que inclui educar as autoridades políticas sobre os fundamentos jurídicos e econômicos da captura de valor, desenvolver competências entre os funcionários públicos locais para calcular e recuperar os incrementos de valor da terra, e esclarecer as partes interessadas do setor não governamental acerca os méritos de políticas territoriais e urbanas bem elaboradas. A recuperação da valorização da terra terá mais chances de sucesso quando as partes interessadas compreendem que ela promove o melhor desempenho dos mercados imobiliários e reduz os incentivos à especulação da terra.

### ***Gestão Financeira***

Implementar reformas na gestão financeira municipal é de suma valia para fomentar sistemas fiscais adequados. Esse processo é reforçado pelas estratégias e considerações descritas a seguir referentes à concepção, implementação e monitoramento de políticas de gestão financeira. Primeiro, a coordenação institucional deve ser reforçada. A reforma da gestão financeira municipal e o desenvolvimento de competências devem concentrar-se em estabelecer os fundamentos básicos para a gestão financeira nos municípios e em garantir que os incentivos, sistemas e capacidades para sustentá-los estejam presentes. O papel das instâncias mais elevadas do governo é fundamental e deve ser claramente definido desde o início. As instâncias superiores devem concentrar-se em implantar políticas favoráveis e sistemas institucionais robustos, facilitando o desenvolvimento de competências e criando estruturas de controle e supervisão. Estruturas de coordenação institucional apropriadas devem ser estabelecidas para que a assistência técnica e a capacitação, fornecidas pelos níveis mais altos dos governos ou por doadores, possam apoiar efetivamente a implementação e o gerenciamento de sistemas e práticas de gestão financeira em nível municipal.

Segundo, incentivos devem ser criados para a reforma da gestão financeira municipal. A experiência tem demonstrado que as reformas da gestão financeira municipal geralmente têm longos períodos de gestação e não podem ser efetivadas através de abordagens rápidas e repentinas. Alcançar ótimos resultados na reforma da gestão financeira municipal implica em uma política claramente definida, diretrizes de procedimento, abordagem integrada das reformas, capacidade de suporte no longo prazo e assistência técnica. A manutenção e a institucionalização das reformas também requer que os incentivos no nível do governo local estejam alinhados com os objetivos da própria reforma.





A experiência de vários países tem mostrado que uma forma viável para que os níveis mais elevados do governo ou os doadores criem incentivos, é incorporando-os na concepção de sistemas de transferências intergovernamentais baseados em desempenho.<sup>xxxvii</sup>

### **Financiamento**

Vários elementos podem contribuir com a concepção, implementação e monitoramento bem sucedidos de políticas nas áreas de financiamento identificadas como prioritárias. O principal objetivo para ação nesta área deve ser *a expansão de mercados de dívida municipais sustentáveis* em países nos quais as condições fundamentais permitam que os riscos sejam devidamente alocados e avaliados. Tais esforços devem ser principalmente direcionados ao desenvolvimento de mercados municipais. Estudos recentes nestes mercados indicam que os principais desafios para aumentar o investimento do setor privado na dívida municipal não estão no lado da oferta. Mercados financeiros, mesmo em países como o Vietnã, são razoavelmente líquidos e há volumes substanciais de financiamento em busca de oportunidades de investimento de médio e longo prazo. O maior problema é que, dadas as deficiências em certos fatores identificados no início deste trabalho, muitos municípios não se apresentam como tomadores de empréstimo viáveis em termos de garantias.<sup>xxxviii</sup>

Para reforçar o financiamento municipal, governos centrais tendem a concentrar suas intervenções no lado da oferta. Na maioria das vezes, esses esforços têm envolvido a criação de intermediários financeiros municipais, capitalizados e operados pelo governo, ou de fundos de desenvolvimento municipal (FDM). Muitas dessas entidades foram estabelecidas nas últimas duas décadas; outras estão em construção, inclusive no Vietnã e na Indonésia. Revisões independentes das experiências dessas entidades foram empreendidas raramente até hoje, mas onde foram, os resultados obtidos são bastante variados.<sup>xxxix</sup> As administrações centrais não têm sido capazes de tomar boas decisões de crédito nem têm aplicado as práticas de crédito comercial aos governos locais. FDMs têm sido muitas vezes minados por dificuldades crônicas financeiras e de sustentabilidade, geralmente ligadas a grandes carteiras de crédito de liquidação duvidosa. Mesmo onde tais problemas foram contornados (FINDETER na Colômbia e o Fundo de Desenvolvimento Urbano de Tamil Nadu são com frequência usados como exemplos positivos), pode haver impactos sistêmicos problemáticos. Por exemplo, ao beneficiar-se de capital barato ou gratuito fornecido pelo Estado, tais entidades utilizam-se de práticas de financiamento que tendem a excluir o capital privado ao invés de incluí-lo no setor.

É possível que haja um papel para intervenções cuidadosamente elaboradas no setor da oferta, focadas em acelerar o acesso direto dos municípios aos mercados de capitais. Contudo, é evidente que os esforços para expandir o fluxo de crédito privado para o setor municipal, sem criar risco moral, devem lidar com as principais restrições regulamentares do setor da demanda, as quais impedem estes fluxos. Tais esforços exigirão ações em três níveis: concepção de políticas que gerem reformas; desenvolvimento de competências; e intervenções institucionais. Tanto os governos centrais quanto os locais precisarão estar envolvidos, embora com funções e de maneiras diferentes.





Restrições à expansão de financiamentos municipais surgem predominantemente a partir de quatro fontes: (1) um sistema fiscal intergovernamental fraco e limitado ou receitas municipais imprevisíveis; (2) uma gestão financeira municipal deficiente, incluindo sistemas de contabilidade pouco transparente e dados financeiros de má qualidade; (3) mercados de capitais incipientes; e (4) um sistema regulamentador de financiamentos municipais subdesenvolvido. A maioria das políticas de reforma neste âmbito será concebida pelos governos nacionais ou, em alguns países federativos, pelos governos estaduais ou regionais. Melhorias no ambiente político nas três primeiras áreas devem ser sistematicamente implementadas. Elas são intrinsecamente importantes e, em combinação com outros fatores, irão melhorar o acesso dos municípios ao crédito. No que diz respeito à quarta área, com algumas notáveis exceções (por exemplo, África do Sul e Hungria), a maioria dos países com mercados em desenvolvimento têm sistemas regulamentadores de financiamentos municipais inadequados ou mal desenvolvidos.

Avanços significativos neste âmbito exigirão esforços políticos concentrados e específicos. Globalmente, é possível identificar três abordagens principais para a regulação e o controle dos empréstimos municipais que são relevantes à concepção de políticas: (1) "Sistemas baseados no mercado" permitem a fiscalização administrativa dentro de um amplo sistema jurídico. Decisões sobre os financiamentos municipais são feitas por tomadores de empréstimos e credores com algum nível de supervisão administrativa, mas sem a necessidade de autorização das transações individuais por parte das instâncias superiores. (2) "Sistemas baseados em regras" envolvem um conjunto mais estritamente circunscrito de parâmetros descritos em um sistema detalhado e constante de regras. A aprovação de transações individuais pelas instâncias superiores pode ser necessária, e é em muitos casos condicionada à conformidade às regras, e não aos méritos subjacentes à transação ou ao investimento que está sendo financiado.<sup>xi</sup> Essas regras geralmente se referem a assuntos tais como limites ao financiamento, finalidades de uso da dívida e limitações ao risco do tomador do empréstimo. (3) "Sistemas de controle direto" enfatizam a aprovação de operações municipais específicas pelas instâncias mais altas do governo, os quais têm extensos poderes discricionários sobre o processo de aprovação.<sup>xii</sup>

A maioria dos países nos quais o financiamento municipal é permitido baseia-se em algum *mix* dessas abordagens, com uma tendência em direção a uma ou à outra, como descrito nos materiais do Quadro 10 em anexo. Nos últimos anos, a tendência tem sido para o estabelecimento de sistemas baseados ou no mercado ou em regras, pois sistemas de controle direto tendem a ser imprevisíveis e arbitrários e não propiciam a expansão significativa dos mercados municipais. As escolhas políticas serão fundamentadas em uma série de fatores, incluindo os contextos constitucional, institucional e de mercado, e não é possível projetar um sistema adequado para qualquer país sem a devida consideração dessas realidades. No entanto, é possível sugerir que, onde nenhum sistema tenha ainda sido concebido, ou onde medidas regulatórias sofram de deficiências óbvias, esforços políticos e legislativos coordenados devem ser realizados para conceber, reformar e reforçar o sistema, embasando-se em um grande rol de experiências internacionais nesta área. Enquanto as principais responsabilidades são atribuídas aos governos nacionais e estaduais, agências internacionais podem prestar contribuições valiosas em termos de assistência técnica e suporte,





como foi discutido na seção sobre os atores chave.

O desenvolvimento de sistemas e de competências é também fundamental no âmbito dos financiamentos. Assim como na reforma política, o desenvolvimento de competências para promover o acesso municipal ao crédito tem dimensões importantes e não específicas às modalidades de crédito. Por exemplo, a implantação de sistemas integrados de gestão financeira e a introdução de normas internacionais de contabilidade em nível municipal produzem o interesse dos investidores nas oportunidades de crédito municipal. Tais sistemas devem ser estabelecidos tanto pelos seus méritos intrínsecos quanto devido ao seu impacto na expansão do acesso dos municípios ao crédito. São também necessários sistemas e iniciativas de capacitação focados especificamente na expansão do acesso municipal ao crédito.<sup>xlii</sup> Praticamente todos os países na categoria de mercados em desenvolvimento exigem medidas como estas, embora seja de se esperar que os requisitos específicos variem amplamente. Uma combinação de governos nacionais e regionais, os próprios municípios, agências internacionais e organizações de suporte técnico deverá ser mobilizada em cada país para fornecer a gama completa de iniciativas de construção de sistemas e capacidades necessárias.

Por último, governos nacionais, agências doadoras e outros grupos técnicos e consultivos podem considerar uma série de iniciativas institucionais para acelerar a expansão sustentável dos mercados de dívida municipal. Os riscos e as dificuldades em torno destas iniciativas têm sido destacados. No entanto, medidas prudentes e cuidadosamente elaboradas podem ajudar a alcançar a expansão do mercado de dívida, ao mesmo tempo evitando os piores riscos. Essas medidas poderiam incluir o estabelecimento de intermediários de empréstimos municipais integrando o setor privado e grupos de doadores fora do estado para evitar as dificuldades que tendem a ser associadas aos intermediários estatais.<sup>xliii</sup> Além disso, o fornecimento de mecanismos de reforço de crédito poderia aliviar as preocupações dos investidores sobre a qualidade do crédito municipal nos mercados emergentes, onde o setor municipal não é bem compreendido e os riscos percebidos são superiores ao risco real. Tais disposições podem incluir, por exemplo, garantias e fundos limitados de reserva para cobrir as "perdas iniciais", alocados em contas caucionadas que seriam acessadas por investidores em caso de inadimplência.<sup>xliv</sup>

### ***Mudanças Climáticas***

Vários elementos podem contribuir para a concepção, implementação e o monitoramento bem sucedidos das políticas nas áreas prioritárias identificadas no âmbito do financiamento. As cidades são feitas por líderes e por inovadores, mas estes atores também respondem às políticas e aos incentivos financeiros criados pelos governos nacionais. Além disso, bancos de desenvolvimento, órgãos internacionais e ONGs precisam envolver-se com os governos nacionais para criar incentivos financeiros e políticas de investimento em infraestrutura de baixa emissão de gases do efeito estufa e maior resiliência às mudanças climáticas por parte dos municípios.





Os governos nacionais podem iniciar o processo pela aplicação de subsídios, combinando recursos de contrapartida, transferências de impostos e taxas preferenciais de empréstimos para apoiar tais investimentos. Em seguida, podem ainda usar seu poder regulatório para estimular as cidades a criar estruturas e mercados que atribuam preço às externalidades. Estas estratégias melhorariam a relação risco-retorno para infraestruturas de baixas emissões e alta resiliência climática, alterando o cálculo financeiro das cidades. Prevê-se que será necessário o apoio de doadores por alguns anos para fazer desta recomendação uma realidade. A fim de maximizar a relação custo-benefício dos investimentos na resiliência ao clima, deve-se encorajar ações no nível municipal que criem benefícios adicionais como mitigação dos efeitos das ilhas de calor, resfriamento e aquecimento naturais, dupla utilização dos espaços de lazer e redução da poluição sonora e atmosférica.

Além disso, é necessário adotar sistemas de precificação das externalidades relacionadas ao clima. Existem dois tipos básicos de externalidades relacionadas ao clima: (1) as de impacto principalmente local, como congestionamentos, poluição atmosférica e enxurradas; e (2) aquelas que têm um impacto global altamente disperso, tais como as emissões de carbono. Geralmente, é mais fácil reunir apoio para precificar externalidades climáticas de efeito local, uma vez que seu impacto ocorre mais “*perto de casa*”. Contudo, já existem diversos esquemas para ajudar as regiões a atribuir valor tanto às externalidades climáticas locais quanto às globais, visando gerar mercados mais eficientes. Desde setembro de 2015, 39 países e 23 cidades, estados e províncias têm empregado instrumentos de precificação do carbono, principalmente sob a forma de taxas sobre as emissões e sistemas de comércio de emissões. Diferentes sistemas funcionam melhor em diferentes contextos locais. Por exemplo, sistemas de comércio de emissões tendem a ser mais exitosos onde há maior disparidade entre os custos das várias partes para adequar-se às normas reguladoras. Neste contexto, os atores com maior custo de adequação aos regulamentos estão dispostos a pagar por créditos regulatórios do que aqueles que conseguem se adequar às normas com menor custo.<sup>xiv</sup> É também possível para as cidades conseguir apoio para a reestruturação dos seus orçamentos de forma a dar valor e a internalizar as externalidades climáticas positivas e negativas, contabilizando os respectivos fluxos de caixa a elas associados.

Faz-se necessário conceber serviços de assessoria à elaboração de propostas passíveis de financiamento para a implementação de projetos de baixas emissões e alta resiliência climática. Para atrair investimentos, os projetos devem atender aos requisitos de viabilidade e basear-se em um modelo de negócios robusto. Através do apoio à preparação de projetos de infraestrutura durante os estágios iniciais de estudo de viabilidade, concepção e estruturação, os serviços de assessoria ajudam a resolver um dos principais limites aos investimentos em infraestrutura, ou seja: a falta de projetos “financiáveis”. Serviços de assessoria à preparação de projetos e seus parceiros financiadores podem beneficiar infraestruturas de baixas emissões e alta resiliência de várias maneiras: (1) alterando os critérios de seleção de projetos para favorecer a infraestrutura de baixas emissões e alta resiliência; (2) conduzindo avaliações climáticas e criando recomendações para melhorar o aspecto da sustentabilidade dos projetos de infraestrutura tradicionais; e (3) construindo capacidade técnica e financeira para prestar assessoria às infraestruturas que incorporam tecnologias de baixas emissões e alta resiliência climática.





Instituições financeiras locais desempenham um papel importante nas finanças relacionadas ao clima e devem ter maior envolvimento nessas questões. No curto prazo, bancos multilaterais de desenvolvimento e outros doadores poderiam ampliar seus esforços para identificar os intermediários financeiros locais. No médio prazo, uma série de reformas poderia ser posta em prática com o intuito de apoiar estas instituições, tais como a melhoria de seus sistemas regulamentares. Ao trabalhar com intermediários cuidadosamente selecionados, os doadores conseguiriam ampliar o financiamento de projetos, enquanto contribuem simultaneamente com a capacitação dos governos municipais. Os intermediários, por sua vez, poderiam compartilhar seus conhecimentos e competências em relação às instituições do entorno em fóruns e oficinas, criando um novo quadro de candidatos ao recebimento de subsídios para projetos locais de infraestrutura de baixas emissões e alta resiliência. Reformas subjacentes adicionais contribuiriam para um papel mais relevante das instituições financeiras locais, como a melhoria dos mercados de capitais e dos sistemas regulatórios. As instituições financeiras locais poderiam ainda se beneficiar do aperfeiçoamento dos recursos fiscais dos governos locais e do acesso ao crédito. O desenvolvimento de competências no âmbito das próprias instituições aprimoraria a compreensão das finanças municipais e climáticas. Da mesma forma, municípios se beneficiariam do desenvolvimento de competências nas áreas de orçamento, gestão fiscal e prestação de contas.

Por último, deve haver apoio à criação de um ambiente para experiências ou de uma rede de ambientes para identificar e testar novos modelos de financiamento. Para endereçar os desafios adicionais que as cidades enfrentam na implantação de infraestrutura de baixas emissões e alta resiliência, são necessárias formas inovadoras de financiamento. Tais inovações poderiam incluir a criação de novos instrumentos ou modelos de financiamento, adaptando os instrumentos e modelos existentes para infraestrutura de baixas emissões e alta resiliência, ou aumentando o acesso aos instrumentos, mercados e modelos existentes. Um laboratório autônomo de finanças climáticas urbanas ou uma série de laboratórios em rede poderiam servir como lócus destes esforços. Os laboratórios utilizariam capital de origem filantrópica, de bancos de desenvolvimento ou de concessões para identificar, testar e avaliar instrumentos, modelos e mecanismos de financiamento de infraestrutura urbana. O novo laboratório ou rede de laboratórios deve identificar e compartilhar práticas de financiamento com potencial para atrair investimentos em escala na infraestrutura urbana de baixa emissão e resiliência climática, tais como títulos verdes, câmbios de moeda de longo prazo e garantias de risco. O laboratório também poderia constituir-se com base em iniciativas já existentes e concentrar-se em testar modelos e mecanismos de financiamento comprovados em novos contextos de mercado ou setores. Um ou mais laboratórios poderiam ser criados pelas instituições com experiência em desenvolvimento urbano e investimento em infraestrutura e com acesso a financiamento via concessões.

### ***Parcerias Público-Privadas***

Os governos nacionais devem incentivar a concepção, implementação e o monitoramento de políticas que façam avançar os principais componentes necessários ao sucesso das PPPs sob vários aspectos. Primeiro e acima de tudo, sempre que possível e adequado, é importante que as localidades adotem o princípio do "usuário pagador" para a infraestrutura pública de serviços. A





aplicação desse princípio exigirá que se instituem, por exemplo, mecanismos de medição nos sistemas de água e pedágios nas rodovias. Sem uma cultura estabelecida de usuários pagando por serviços prestados pela infraestrutura pública, será difícil, se não impossível, capturar as receitas necessárias para PPPs bem sucedidas.

Ademais, os governos nacionais devem projetar leis e regulamentos que assegurem a clareza da política governamental em relação às PPPs. Esse sistema político pode definir regras que regulem a criação de PPPs, assim como a contínua operação e manutenção da parceria. Por exemplo, o sistema deveria abordar questões logísticas que indiretamente afetam a viabilidade fundamental de uma PPP (como regras que permitam a um serviço de água definir as taxas de uso, mas dando autoridade a uma instância mais alta do governo para aprovar ou alterar as tarifas). Além disso, o sistema pode incluir políticas para setores específicos e regras para o fornecimento de fundos públicos visando, quando for o caso, suprir as lacunas de viabilidade financeira. O sistema nacional de políticas deve obter suporte para o planejamento de diretrizes e manuais de formação de PPPs, incluindo modelos de contratos. Os governos nacionais podem estabelecer uma unidade central e/ou núcleos setoriais de PPP para assessorar e apoiar os municípios na seleção, preparo, avaliação e negociação de projetos, no cálculo do verdadeiro custo de capital de uma PPP em termos da dívida municipal e para fornecer treinamento e capacitação sistemáticos para os municípios.







## 6. CONCLUSÃO

Há um consenso generalizado de que cidades em todo o mundo desenvolvido e em desenvolvimento são os principais motores do avanço econômico e social para milhões de cidadãos. O aproveitamento de seu potencial e a garantia de sua viabilidade no futuro são desafios da maior importância. Eles demandam que se reconheça que sistemas fiscais robustos e estruturas de governança sólidas são essenciais para garantir que investimentos públicos e mecanismos de financiamento estratégicos prosperem. Os governos nacionais têm papel crucial, com relevância ainda maior nos países em desenvolvimento, onde a distância entre a disponibilidade de recursos financeiros e os gastos municipais está rapidamente aumentando como resultado do crescimento da população urbana e a crescente demanda por serviços públicos.

Operando a partir dessa compreensão, este documento uniu o conhecimento convencional e a literatura acadêmica às práticas e experiências de especialistas e profissionais internacionais para identificar lacunas, opções de políticas e competências relevantes para o enfrentamento deste desafio. Procura-se assim construir um entendimento comum dos princípios, instrumentos de financiamento e processos necessários à melhoria das receitas locais e das condições financeiras das cidades. É necessário alinhar o crescimento das cidades aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Para isso, urge identificar os principais elementos a serem implementados pelos governos nacionais no sentido de habilitar e capacitar os governos locais para o planejamento e custeio do futuro de suas cidades. As cidades não podem ter sucesso sem estratégias fiscais concretas, e com esta finalidade, concluímos o presente artigo com duas mensagens principais determinantes.

48

Em primeiro lugar, um futuro fiscal responsável, sólido e viável requer que os governos nacionais permitam aos governos locais ter acesso a fontes significativas de receitas tributárias e não tributárias (como encargos e taxas, por exemplo). Receitas suficientes e diversificadas são fundamentais para que um município tenha capacidade de fornecer serviços a seus habitantes. É também crucial que as próprias fontes de receita sejam complementadas por transferências intergovernamentais para suprir as lacunas entre necessidades orçamentárias e a capacidade fiscal dos municípios. Tais elementos — agregados a um sistema que propicie a mobilização de instrumentos geradores de receitas, como financiamentos, parcerias público-privadas e a captura do valor de terra para dar suporte aos investimentos em infraestrutura — são fundamentais à saúde fiscal. Todas essas opções de financiamento devem ser consagradas nas leis, nas políticas e na prática.

Em segundo lugar, construir a base para um futuro fiscal que possa cumprir a promessa da Nova Agenda Urbana requer engajamento coordenado, vontade política e capacidade de execução e de reformulação das áreas estratégicas nas várias instâncias do governo — nacional, estadual e local. As estratégias descritas neste artigo não irão materializar-se em um ambiente inóspito. Elas são formatadas e influenciadas pela dinâmica política, pelas restrições na disponibilidade de



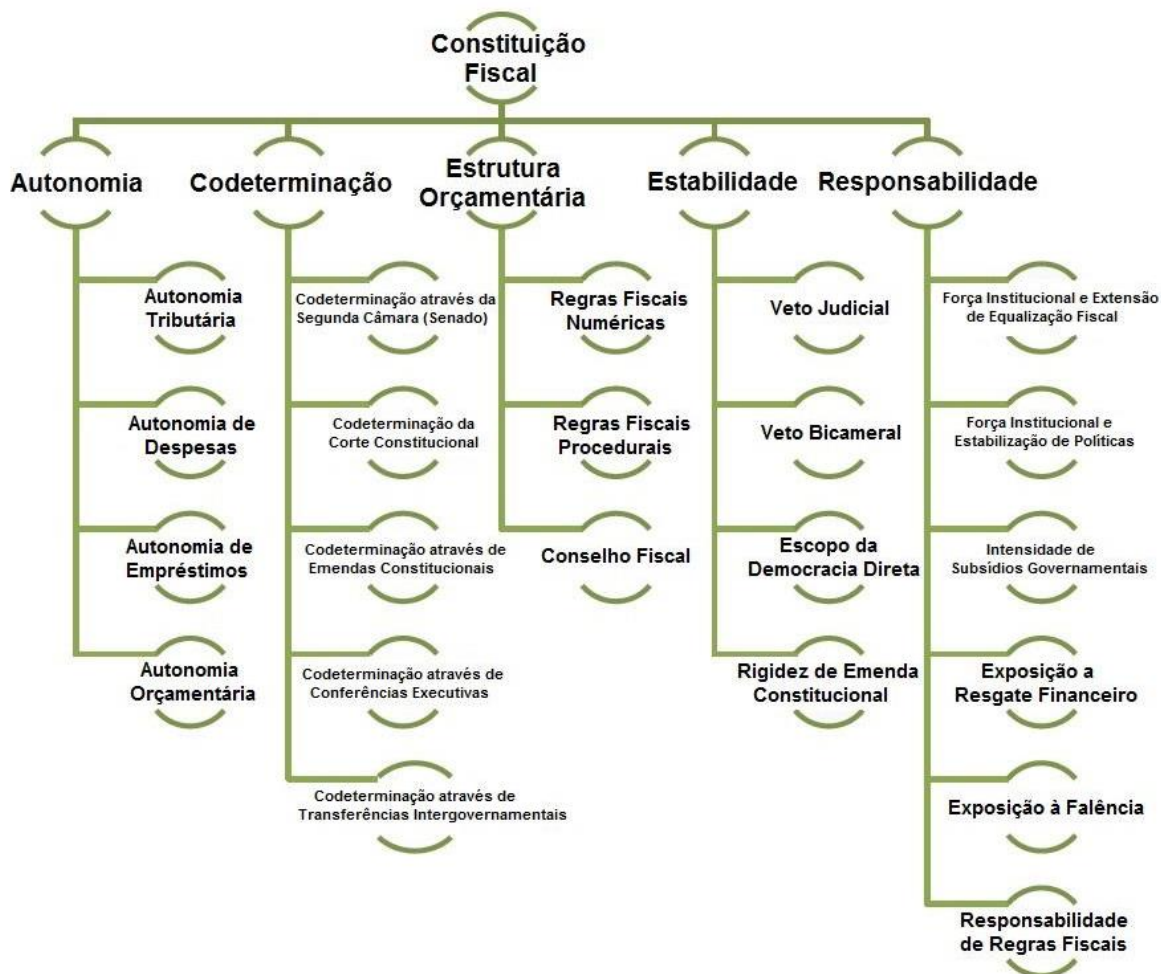


competências, pelas realidades de governança de cada país, bem como por outras circunstâncias locais e nacionais. No entanto, um consenso em nível nacional sobre a importância dessas estratégias irá aumentar a probabilidade de que os princípios aqui descritos sejam efetivamente incorporados nas práticas e nas políticas regionais e locais. Por conseguinte, o estabelecimento de sistemas fiscais adequados requer uma estrutura de cooperação e de boas relações intergovernamentais. Essa estrutura deve operar em torno de uma visão compartilhada quanto ao mérito dos princípios aqui propostos. Essa visão tem que ser associada ao compromisso dos líderes de integrar os princípios apresentados às políticas pela sua reformulação e de fazer os investimentos apropriados ao desenvolvimento de competências internas que possam executá-las coerentemente.



## APÊNDICE I: QUADROS

Quadro 1 Elementos de uma Constituição Fiscal<sup>1</sup>



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos

<sup>1</sup> Como mostrado no documento, as regras que governam sistemas fiscais por todo o mundo desenvolvido e em desenvolvimento são consagradas por políticas, constituição e leis que variam significativamente de país para país. Frente à impossibilidade de sintetizar ou analisar cada área temática dentro do escopo de tais leis e políticas neste documento, a tabela acima apresenta blocos construtores prevaletentes (e seus elementos) que possuem o potencial de engendrar fortes sistemas e instituições fiscais quando presentes na constituição, ou em legislação e políticas independentes. A tabela foi desenvolvida a partir da análise de 15 países (Blochliger & Kantorowicz, 2015). Ao interpretar a tabela acima, as seguintes definições oferecem contexto:

- Autonomia:** refere-se à extensão à qual governos sub-federais podem conduzir suas próprias políticas fiscais;
- Responsabilidade:** refere-se ao grau ao qual governos sub-federais são expostos à restrições orçamentárias e devem assumir responsabilidade de suas políticas fiscais;
- Codeterminação:** refere-se à extensão à qual governos sub-federais podem moldar políticas em nível federal;
- Estruturas orçamentárias:** refere-se ao grau ao qual regras fiscais restringem à formulação discricionária de políticas fiscais em todos os níveis de governo;
- Estabilidade:** refere-se à facilidade à qual regras constitucionais que afetam políticas fiscais podem ser emendadas.




## Quadro 2 Matriz de Política Interativa: Leis Financeiras Municipais<sup>2</sup>

**Área Temática**

- Selecionar todos
- Contabilidade
- Auditoria
- Orçamento
- Administração Financeira
- Procedimentos Financeiros
- Responsabilidade Fiscal
- Transparência Fiscal
- Captura de Valor de Terra
- Orçamentação Participativa
- Planejamento
- Finanças Públicas
- Parcerias Público-Privadas
- Transparência

**País**

- Selecionar todos
- Afeganistão
- Albânia
- Argentina
- Armênia
- Austrália
- Azerbaijão
- Bahrein
- Bósnia
- Bósnia-Herzegovina
- Brasil
- Bulgária
- Canadá
- Colômbia
- Croácia
- Chipre
- República Tcheca
- República Democrática do Congo
- Equador



Lei Toscana n. 69/2007 Lei	Itália País	Orçamento Participativo Área Temática	Toscana Estado (se existir)
Legislação de Reforma de Transp... Lei	Estados Unidos País	Finanças Públicas Área Temática	Massachusetts Estado (se existir)
Seção de L.R.P.A. 9 2001 a 2021 Lei	Estados Unidos País	Parcerias público-privadas Área Temática	Porto Rico Estado (se existir)
Decreto n. 320/2001 Coleção (2001) Lei	República Tcheca País	Orçamento Área Temática	N/A Estado (se existir)
Decreto de 26 de Novembro de 1998... Lei	Polónia País	Orçamento Área Temática	N/A Estado (se existir)

<sup>2</sup> Como mostrado, uma pesquisa mais ampla sobre a legislação relativa à saúde fiscal municipal em países desenvolvidos e em desenvolvimento ao redor do mundo é apresentada como um anexo eletrônico a este documento, disponível neste endereço <https://goo.gl/Dw6grF>.





### Quadro 3 Bahrein

O Bahrein é um reino insular com disponibilidade de solo limitada. Para assegurar a utilização eficiente da terra, o Bahrein desenvolveu um Sistema de Licença de Construção para criar uma conexão sistemática entre planejamento de infraestrutura e planejamento financeiro.

Recentemente, o Bahrein tornou obrigatória para todas as entidades, privadas e públicas, a solicitação de licenças de construção antes do início de qualquer projeto. Isso inclui governos locais conhecidos como municípios. A Solicitação de Licença de Construção é um formulário que fornece uma visão geral do projeto e consiste de dados preliminares do projeto, planejamentos e relatórios. Mediante seu envio, a solicitação, junto de quaisquer documentos complementares, é encaminhada eletronicamente a todas as partes interessadas públicas de infraestrutura e seus pareceres são requisitados. Isso permite que cada entidade avalie cada projeto individualmente e confirme se ele está ou não em conformidade com os planos de desenvolvimento do governo nacional para aquele campo específico. Cada entidade é requerida a responder à solicitação de licença de construção com seus comentários concernindo à viabilidade do projeto enviado baseado em sua área de especialidade. As respostas aos provedores de infraestrutura públicos são disponibilizadas ao solicitante instantaneamente mediante envio via plataforma online. Ademais, as respostas de cada entidade são disponibilizadas a outras partes interessadas de infraestrutura pública através da mesma plataforma, permitindo a todas as entidades a oportunidade de ler as respostas das demais, assim elevando as oportunidades de aprendizagem.

Projetos municipais passam pelo mesmo Sistema de Licença de Construção. O processo age como um mecanismo de comunicação, garantindo que exista uma comunicação constante entre governo local e provedores nacionais de infraestrutura no que tange a implementação de ideias, planos futuros e suas viabilidades. O Sistema de Licença de Construção assegura que todos os projetos que prosseguem para a fase de desenvolvimento são viáveis por todas as partes interessadas de infraestrutura pública, desse modo, aumentando consideravelmente a probabilidade de qualquer projeto iniciado ser bem-sucedido.





**Quadro 4. Descentralização Fiscal: Comparativos Internacionais para os anos 2000**

Região	Despesas Governamentais Subnacionais		Tributos Governamentais Subnacionais	
	Porcentagem do total de despesas governamentais	Porcentagem do PIB	Porcentagem do total de tributos	Porcentagem do PIB
<b>Países em desenvolvimento</b>	18,8 (16)	5,1 (20)	11,4 (16)	2,3 (20)
<b>Países industriais</b>	27,8 (26)	13,9 (26)	22,7 (24)	6,4 (25)

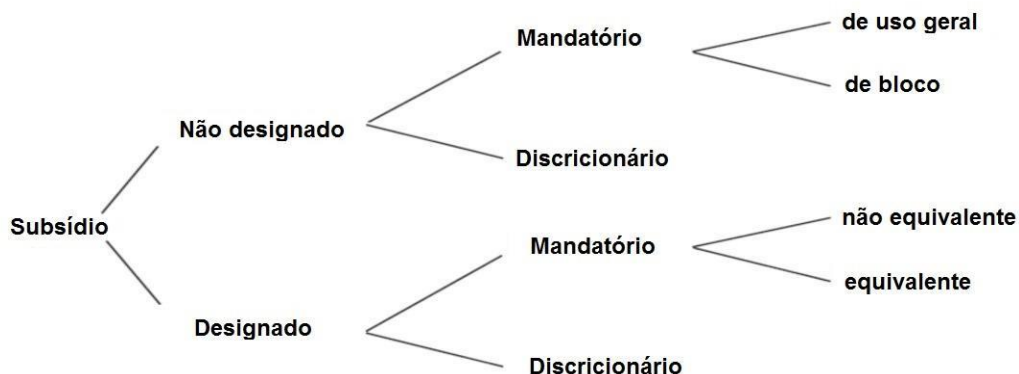
Fontes: Bahl, Linn e Wetzel (2013); FMI (diversos anos).

Nota: Dados reportados são médias não ponderadas para os anos 2000. Os números entre parênteses são o número de países incluídos no comparativo.



### Quadro 5. Transferências Fiscais: tipologia de subsídios

Subsídios intergovernamentais são de variados tipos. O diagrama e texto abaixo oferecem um modo simples de categorizá-los.



**Subsídios designados.** Um subsídio designado é um subsídio dado sob a condição de ser utilizado apenas para um propósito específico.

**Subsídios não designados.** Subsídios não designados podem ser gastos como se o beneficiado recebesse receitas tributárias (não designadas) do próprio governo sub-nacional.

**Subsídios mandatórios.** Subsídios mandatórios (direito) são obrigações legais baseadas em normas do governo que concede o subsídio. Eles requerem que ambos, o tamanho do subsídio e a condição sob a qual ele será concedido, sejam estipulados em um estatuto ou decreto executivo e que essas condições sejam tanto necessárias quanto suficientes.

**Subsídios discricionários.** Subsídios discricionários e as condições sob as quais eles são concedidos não são determinadas por regras, mas decididas de modo discricionário *ad hoc*. Subsídios discricionários são, em geral, de natureza temporária e incluem, por exemplo, subsídios a projetos infraestruturais específicos ou à ajuda emergencial a uma área de desastre.

**Subsídios equivalentes.** Subsídios equivalentes são subsídios destinados a complementar contribuições sub-nacionais.

**Subsídios não equivalentes.** Subsídios não equivalentes são subsídios que não estão ligados diretamente a qualquer contribuição sub-nacional.

**Subsídios correntes.** Subsídios correntes são subsídios que presumidamente serão empregados em despesas correntes ou essenciais.

**Subsídios essenciais.** Subsídios essenciais são subsídios que presumidamente serão gastos somente em despesas essenciais.





**Quadro 6. Transferências Fiscais: subsídios como uma proporção da receita municipal total – países/região**

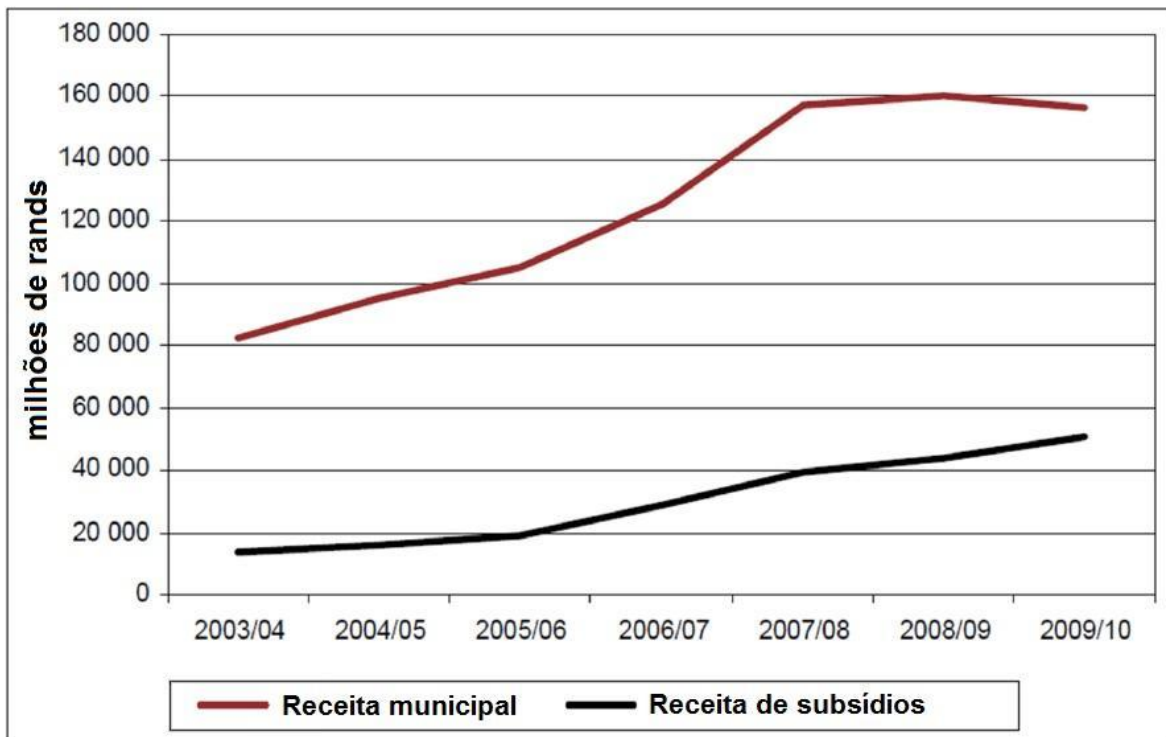
<b>Categoria/Região</b>	<b>País</b>	<b>Ano do Dado</b>	<b>Transferências Fiscais como Porcentual da Receita Municipal Total</b>	<b>Transferências Fiscais como Porcentagem do PIB</b>
<b>OECD</b>	França	2011	29%	3,3%
	Alemanha	2011	35%	2,7%
	Japão	2011	46%	7,5%
	Reino Unido	2011	70%	8,7%
<b>América Latina e Caribe</b>	Argentina	2013	48%	0,7%
	Brasil	2011	67%	4,9%
	Chile	2011	42%	1,2%
	Colômbia	2011	51%	3,2%
<b>Ásia Emergente</b>	Cazaquistão	2011	61%	5,9%
	Indonésia	2010	85%	4,5%
	Mongólia	2011	8%	0,3%
	Tailândia	2011	60%	2,4%
<b>África</b>	Costa do Marfim	2012	79%	0,4%
	Gana	2012	80%	0,7%
	Quênia	2013	88%	0,3%
	Maláui	2013	75%	0,9%
	Nigéria	2013	98%	2,2%
	África do Sul	2011	30%	2,3%
	Uganda	2011	93%	3,3%

Fontes: Argentina Urban Diagnostic Report (Rascunho, Banco Mundial 2016); Cote d'Ivoire Urbanization Review (Banco Mundial 2015); Government Finance Statistics Yearbook (FMI 2012); Indonesia Local Government and Decentralization Project Appraisal Document (Banco Mundial 2010); Malawi Urban Development Report (Banco Mundial 2015); Nigeria Urbanization Review (Banco Mundial 2016); Uganda Inclusive Growth Policy Note (Banco Mundial 2015).





**Quadro 7. Transferências Fiscais: Aumento de Transferências Municipais na África do Sul**



Fonte: Banco de dados de governo local do Tesouro Nacional





**Quadro 8. Tipologia de Receitas de Origem Própria**

Origens de Receitas Locais	Benefícios	Desafios	Notas	Exemplos Locais
<b>Custos e Taxas ao Usuário</b>	Fáceis de implementar politicamente e administrativamente, útil em atingir o comportamento público e promover o uso eficiente do serviço	Requerem uma cultura de “o usuário paga” e sistemas administrativos que meçam e controlem o uso de serviços públicos	Recomendados como parte de um conjunto diverso de receitas de origem própria, incluindo receitas sobre terras e propriedades	Além de usos tradicionais como taxas sobre água, cidades argentinas implementam “taxa de propriedade” sobre o valor da terra para contornar limitações na taxaçoão sobre prioridades. Muitas cidades implementaram taxas sobre veículos motorizados
<b>Tributos sobre Propriedade</b>	Equitativos e confiáveis, correspondem efetivamente a encargos fiscais com benefícios de despesas e possuem impacto limitado em decisões de mercado	Requerem taxaçoões relativamente sofisticadas e sistemas de comunicaçoão para implementar e coletar, problemas com vontade política em implementá-los	Facilmente adaptados a reduzir encargos sobre famílias pobres. Geralmente considerados a taxa local mais desejável	Cidades americanas utilizam a taxa sobre propriedade para assegurar débitos para investimentos essenciais, operar sistemas escolares e prover fluxos de entrada gerais
<b>Ferramentas financeiras baseadas em terras</b>	Fontes de capital baseado em terra para apoiar investimentos e crescimento espacial direto	Geram injeçoões únicas de capital, porém não opera como uma fonte de fluxo de entrada sustentável	O conceito-chave de “Captura de Mais-valias fundiárias” ou “Gestão Social da Valorizaçoão da Terra” é a reivindicaçoão para benefício público dos incrementos no valor da terra oriundos de investimentos públicos	O Brasil utiliza CEPAC’s (a venda de certificados de potencial adicional de construçoão) para custear investimentos em infraestrutura
<b>Tributos sobre Consumo</b>	Politicamente e administrativamente viáveis, capturam crescimento econômico	Regressivos e voláteis, requerem cautela para prevenir a multiplicação de muitas pequenas “taxas inconvenientes”	Recomendados quando aliados a receitas menos voláteis baseadas em terras ou taxas	Impostos sobre vendas de varejo e impostos de valor adicionado constituem uma parcela significativa de fluxos de entrada locais. Na Espanha, elas contabilizam quase metade das receitas locais.

Fonte: World Bank Municipal Finance Handbook, 2014.



### Quadro 9. Receitas de origem própria: implementando a captura de valor

A implementação de ferramentas de captura de valor envolve uma abordagem multifacetada que inclui a conscientização dos criadores de políticas acerca das fundações legais e econômicas da captura de valor, desenvolvendo competências entre oficiais públicos locais para calcular e reivindicar incrementos ao valor da terra e conscientizar partes interessadas não governamentais acerca dos méritos da terra fértil e políticas de desenvolvimento urbano. A captura de valor provavelmente logrará êxito com a disseminação de ferramentas para reivindicar incrementos ao valor da terra quando partes interessadas compreenderem que a captura de valor promove mercados de terras com melhor desempenho e reduz incentivos à especulação fundiária.

Enquanto existem numerosos exemplos de usos bem sucedidos na América Latina, há vários temas recorrentes e questões que devem ser enfrentadas para assegurar uma aplicação da captura de valor mais ampla e efetiva. Primeiramente, enquanto os custos da captura de valor, em teoria, são neutros no que tange o uso do solo e devem recair inteiramente sobre proprietários de terras; na prática, a implementação bem sucedida requer habilidades de gerenciamento para lidar com muitos fatores complexos e diversas partes interessadas. Ademais, ela demanda o entendimento adequado sobre condições do mercado de terras, sistemas de monitoramento de propriedade amplos, um diálogo fluido entre entidades fiscais, judiciais e de planejamento e a resolução política de líderes e planejadores do governo. Incrementos ao valor da terra também são capturados com maior sucesso quando empreendedores e outras partes interessadas percebem que os benefícios obtidos a partir das políticas de captura de valor são uma melhoria sobre os negócios convencionais. Por fim, ferramentas de captura de valor tem maior probabilidade de serem bem sucedidas quando utilizadas para solucionar um problema reconhecido localmente.

Mais especificamente, as diretrizes concretas a seguir devem orientar discussões e práticas em torno da captura de valor globalmente:

- Assegurar que o período de transição de qualquer mudança proposta de um regime regulatório tradicional para um que contempla ferramentas de captura de valor seja adequado às condições do mercado imobiliário existente;
- Reconhecer que tentativa e erro são parte do processo de refinar e institucionalizar qualquer ferramenta política, incluindo a captura de valor, e que não existem soluções universais.
- Priorizar o controle público dos direitos de construção e dos usos da terra em detrimento ao foco em propriedades fundiárias estatais como elementos de uma estratégia de captura de valor;
- Manter cadastros, mapas de valorização e registros de preços de terras e moradias para gerar os dados necessários para avaliar mudanças nos valores de terras;
- Assegurar continuidade administrativa na implementação das políticas de captura de valor ao decorrer do tempo, especialmente para projetos de larga escala, para propiciar um ambiente menos volátil que seja mais compatível com a maturação de impactos de longo prazo;
- Encorajar negociações diretas entre autoridades públicas e empreendedores privados que se beneficiarão de ações públicas específicas;
- Gerar uma disposição a pagar quando o benefício é associado diretamente com a solução de um problema conhecido localmente;
- Criar uma situação de *ganha-ganha* resultando em incrementos significativos ao valor da terra sendo retornados a áreas bem definidas como resultado de intervenção pública.



Países e jurisdições que vêm sendo capazes de inovar e expandir as ferramentas financeiras baseadas em terras para a geração de receitas tendem a consagrar a noção da função social da terra em documentos constitucionais e códigos legais. O princípio da função social da terra estabelece a terra como um bem coletivo essencial que requer proteção e pode justificar algumas restrições no direito à propriedade privada. É esse o princípio, o qual ajuda a estabelecer a separação entre direitos de construção e direitos de posse, que está no núcleo de ferramentas-chave para a geração de receita como a captura de valor.

#### A3.5 Receitas de Origem Própria: Financiando Infraestrutura Africana com Valor da Terra:

Por muito tempo, a terra desempenhou um papel central no financiamento de infraestrutura urbana. Cidades como Nova Iorque, Londres ou Paris, e mais recentemente cidades chinesas, a tornaram um componente fundamental para financiar suas infraestruturas urbanas. Pela produção de receitas substanciais imediatas, que permitem significativamente a redução da dependência do débito, o uso de várias técnicas de financiamento através da captura do valor da terra parece bem adaptado às cidades que testemunham um crescimento urbano particularmente rápido.

Financiar parte dos investimentos urbanos através de empreendimentos em terras ainda atrai pouco interesse sobre o continente africano. Entretanto, levando em consideração as enormes necessidades atuais e futuras, a África não conseguirá lidar com a falta desse tipo de financiamento. Esse último prova-se completamente legítimo (coletar o valor adicionado fornecido por investimentos públicos) e constitui um tipo de financiamento com forte potencial em cidades com crescimento espacial sólido e regular.

A sessão especial ocorrida na 6ª reunião de cúpula da AFriCiTies em Dakar em dezembro de 2012 destacou as oportunidades e obstáculos desse método de financiamento, além de reformas-chave relevantes ao contexto africano:

- Reforma da legislação fundiária, em particular a relacionada à Lei de Terras, à posse e ao controle terreal por agências governamentais locais;
- Desenvolvimento de operadores especializados qualificados;
- Estabelecimento de um sistema de controle efetivo para evitar passos em falso e a arrecadação da receita pelas elites;
- Desenvolvimento de ferramentas necessárias para gestão urbana: planejamento estratégico, participação cidadã, sistemas de informação geográfica, registros fundiários etc.



### Quadro 10. Débitos municipais em mercados maduros e em desenvolvimento

Débitos estaduais/locais podem ser usados como um aceno a mercados municipais, porém esses dados contemplam débitos subnacionais, incluindo aqueles de governos estaduais/provinciais, e fornecem apenas uma indicação de níveis municipais de empréstimos devendo ser tratados com cautela. Cerca de 23 por cento do débito total em economias avançadas é mantido por governos subnacionais à medida que em economias emergentes e em desenvolvimento tal cenário atinge 14 por cento. A importância desse mercado também tende a aumentar com o tempo para economias avançadas. Débito estadual/local como uma fatia do PIB aumentou do 16 por cento em 2002 para economias avançadas. (“Looking Beyond the Central Government – Global Trends in State and Local Government Debt”, FMI, 2014)

Dados desagregados para empréstimos municipais, especificamente para amostras de países em mercados maduros e em desenvolvimento são fornecidos nas tabelas abaixo.

#### Mercados de Débito Municipal Maduros – Débito como percentual do PIB

País	2009	2010	2011	2012	2013
França	8,43	8,54	8,55	8,79	8,96
Holanda	8,19	8,68	8,91	9,22	9,32
Espanha	3,32	3,38	3,51	4,27	4,12

Fonte: Débito de governo local, Banco de Dados de Estatísticas de Finanças de Governança, FMI, acessado em fevereiro de 2016

#### Mercados de Débito Municipal em Desenvolvimento – Débito como percentual do PIB

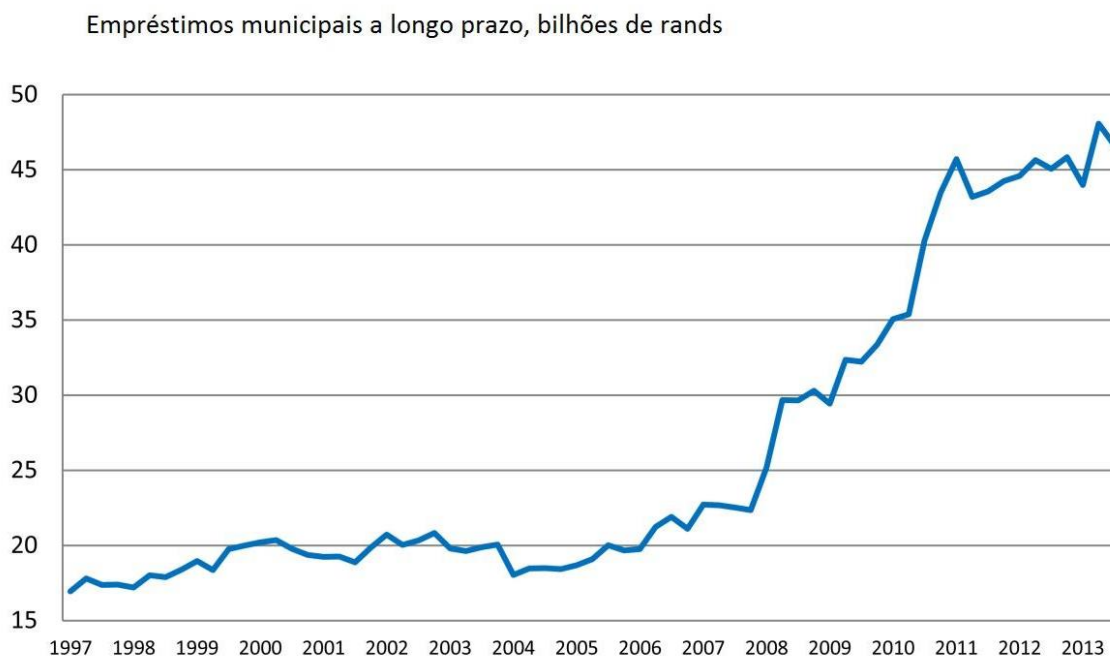
País	2009	2010	2011	2012
Colômbia	0,94	0,93	0,97	0,84
Rússia	2,3	3,1	2,8	2,6
África do Sul	1,17	1,28	1,43	1,40

Fonte: Colômbia: Banco de Dados de Estatísticas de Finanças de Governança, FMI, acessado em fevereiro de 2016; Rússia: “Subnational Debt Management and Restructuring”, Banco Mundial, 2015; África do Sul: “Municipal Borrowing and Urban Infrastructure Finance”, Banco Mundial, setembro de 2014



### Quadro 11. Atividades de empréstimo municipal na África do Sul

A África do Sul demonstra um caso claro de um país de mercado de débito municipal em desenvolvimento onde reformas regulatórias e suporte de uma gama de atividades do “ecossistema de empréstimos municipais” embasaram uma significativa expansão de empréstimos sustentáveis. Um conjunto de formulações de políticas e atividades legislativas foi tomado ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000 que, dentre outros feitos, estabeleceu um robusto sistema regulatório orientado ao mercado para empréstimos municipais e consolidou certos fundamentos no que tange as capacidades de receita e requisitos de gestão financeira pertencentes aos municípios. Isso culminou na aprovação da Lei de Gestão Financeira Municipal e vários outros exemplos de legislações relacionadas por volta de 2004, seguido de um crescimento significativo - e que se estende até os dias atuais - da atividade de empréstimo como indicado no gráfico abaixo. Deve-se salientar que, pela lei, o débito municipal não pode ser garantido pelo governo central.

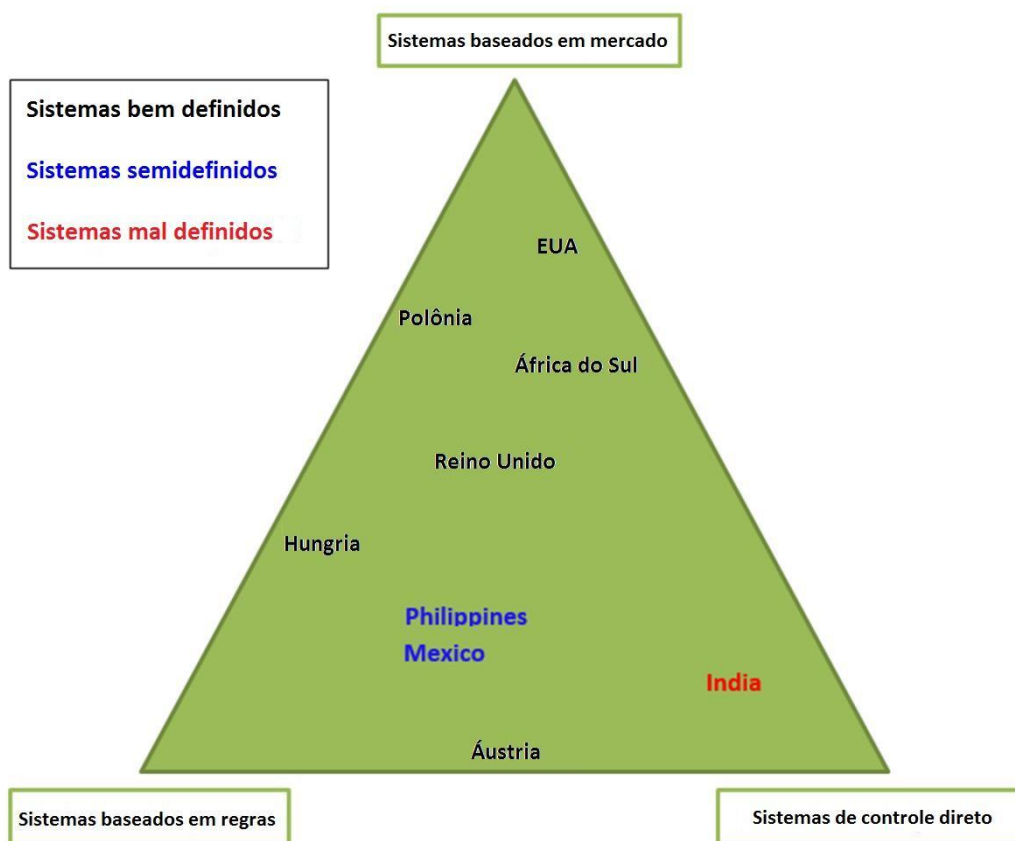


Fonte: "Municipal Borrowing and Urban Infrastructure Finance", Banco Mundial, setembro de 2014



### Quadro 12. Sistemas regulatórios para empréstimos municipais – diversos países

Existem três tipos de sistemas regulatórios para empréstimos municipais: sistemas baseados no mercado, sistemas baseados em regras e sistemas de controle direto. A maioria dos países tende a combinar essas três abordagens, ainda que com algum tipo de inclinação. E qualquer sistema dado é mais ou menos bem definido e estipulado em políticas, leis e regulações. O diagrama abaixo transmite a ideia de onde uma amostra de países se localiza nos três tipos de sistemas regulatórios mencionados.





## REFERÊNCIAS

- Ahmad, E. and Brosio, G. (ed.) (2006) *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ahmad, E., Brosio, G. and Pöschl, C. (2014) 'Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries - Overcoming Political Resistance?' London School of Economics, Asia Research Centre Working Paper No. 65, London.
- Arzaghi, M. and Vernon Henderson, J. (2005) 'Why Countries Are Fiscally Decentralizing,' *Journal of Public Economics*, vol 89, pp. 1157–89.
- Bhattacharya, A., Oppenheim, J. and Stern, N. (2015) 'Driving sustainable development through better infrastructure: Key elements of a transformation program,' The Brookings Institution Working Paper No. 91, Washington, DC.
- Bahl, R. (1999) 'Implementation Rules for Fiscal Decentralization,' Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Bahl, R. and Linn, J. (2014) *Governing and Financing Cities in the Developing World*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2006) 'Sequencing Fiscal Decentralization,' The World Bank Working Paper No. 3914, Washington, DC.
- Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2008) 'The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects,' in Cornia, G. and Riddell, J. (ed.) *Toward a Vision of Land in 2015*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bird, R. (2011) 'Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature,' *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 2, no. 1, pp. 1–23.
- Bird, R. and Ebel, R. (ed.) (2007) *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity, and Asymmetry*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Blöchliger, H. and Petzold, O. (2009) 'Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation,' Organisation for Economic Cooperation and Development Working Paper on Fiscal Federalism No. 10, Paris.
- Blöchliger, H. and Kantorowicz, J. (2015) 'Fiscal Constitutions: An Empirical Assessment,' Organisation for Economic Cooperation and Development Economics Department Working Paper No. 1248, Paris.
- Blöchliger, H. and Rabesona, J. (2009) 'The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update,' Organisation for Economic Cooperation and Development Working Paper on Fiscal Federalism No. 9, Paris.







Boadway, R., and Shah, A. (2009) *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Box, J. and Martinez-Vazquez, J. (2007) 'Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons,' in Martinez-Vazquez, J. and Searle, B. (ed.) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York: Springer

Buchner, B., Stadelmann, M., Wilkinson, J., Mazza, F., Rosenberg, A., and Abramskiehn, D. (2014) *The Global Landscape of Climate Finance 2014*, Climate Policy Initiative, [Online], Disponible em: <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf>

Canuto, O., and Liu, L., (ed.) (2013) *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency and Markets*, Washington, DC: The World Bank.

Cities Climate Finance Leadership Alliance (CCFLA), (2015) *State of City Climate Finance 2015*, New York: Cities Climate Finance Leadership Alliance.

Dafflon, B. (2006) 'The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice,' in Ehtisham, A. and Brosio, G. (ed.) *Handbook on Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar.

De Cesare, C. (2012) 'Improving the Performance of the Property Tax in Latin America,' Policy Focus Report, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Demszky, G. (2003) 'Liberalism in Practice,' in Pallai, K (ed.) *The Budapest Model: A Liberal Urban Policy Experiment*, Budapest: Open Society Institute.

Dillinger, W. (1994) 'Decentralization and Its implications for Urban Service Delivery,' The World Bank Urban Management Programme discussion paper no. 16, Washington, DC.

Eaton, K., Kaiser, K, and Smoke, P. (2011) *The Political Economy of Decentralization Reforms in Developing Countries: A Development Partner Perspective*, Washington, DC: The World Bank.

Ebel, R. and Weist, D. (2007) *Sequencing Subnational Tax Policy and Administration*, The World Bank Decentralization Thematic Group, Washington, DC: The World Bank.

Ebel, R. and Yilmaz, S. (2003) 'On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization,' in Martinez-Vazquez, J. and Alm, J. (ed.) *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honor of Richard Bird*, Cheltenham: Edward Elgar.

Ellis, P. (2010) 'Indonesia Rising. Policy Priorities for 2010 and Beyond: Completing Decentralization,' The World Bank Policy Note, Washington, DC: The World Bank.





Ezeabasili, V. and Herbert, W. (2013) 'Fiscal Responsibility Law, Fiscal Discipline and Macroeconomic Stability: Lessons from Brazil and Nigeria,' *International Journal of Economics and Management Sciences*, vol. 2, no. 6 pp. 1-10.

Farvacque-Vitkovic, C. and Godin, L. (1998) *The Future of African Cities*, Washington, DC: The World Bank.

Farvacque-Vitkovic, C., Godin, L. and Sinet, A. (forthcoming) *Municipal Self-Assessments: A Handbook for Local Governments*, Washington, DC: The World Bank.

Farvacque-Vitkovic, C. and Kopanyi, M. (ed.) (2014) *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, Washington, DC: The World Bank.

Fitch Ratings (2015) *China Residential Property Tax Positive for Local Government*, [Online], Disponible em: <https://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=989475>

Freire, M. and Petersen, J. (ed.) (2004) *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, Washington, DC: The World Bank and Oxford University Press.

Gartner, D. (2015) *Leveraging cities: Toward a Sustainable Urban Development Fund*, The Brookings Institution, [Online], Disponible em: <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/09/30-sustainable-urban-development-fund-gartner>

65

Goudriaan, M. (2010) 'Effective Aid through Municipal Contracts,' VNG International Internal Working Paper, Netherlands.

Griffiths, A. (ed.) (2005) *Handbook of Federal Countries*, Montreal: McGill-Queens University Press.

Independent Evaluation Group (2009) *Improving Municipal Management for Cities to Succeed: An IEG Special Study*, Washington, DC: The World Bank.

International Carbon Action Partnership (ICAP), (2015) *Emissions trading worldwide: ICAP status report 2015*, Berlin: ICAP.

International Monetary Fund (IMF), (2014) *Government Finance Statistics Yearbook, Looking Beyond the Central Government: Global Trends in State and Local Government Debt*, [Online], Disponible em: [http://imfbookstore.org/pdf/GFSY\\_Launch.pdf](http://imfbookstore.org/pdf/GFSY_Launch.pdf)

Jensen, L. (2001) 'Fiscal Design Surveys across Levels of Government,' Organisation for Economic Cooperation and Development Tax Policy Studies No. 7, Paris.





Kopanyi, M., El Daher, S. and Wetzel, D. (ed.) (2004) *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience, 1990–2000*, Washington, DC: The World Bank.

Kopanyi, M., El Daher, S., Wetzel, D., Noel, M. and Papp, A. (2000) 'Modernizing the Subnational Government System,' The World Bank Discussion Paper No. 417, Washington, DC.

Liu, L. and Waibel, M. (2008) 'Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation,' in Shah, A. (ed.) *Macro Federalism and Local Finance*, Washington, DC: The World Bank.

Malme, J. and Youngman, J. (2008) 'Developments in Value-Based Taxation in Central and Eastern Europe,' *Land Lines*, October, pp. 8-13.

Martinez-Vazquez, J. (1999) 'The Assignment of Expenditure Responsibilities,' *The World Bank Intergovernmental Relations and Local Financial Management Conference Proceedings*, Thailand.

Martinez-Vazquez, J. and Martin McNab, R. (1997) 'Tax Reform in Transition Economies: Experience and Lessons,' Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies Working Paper No. 97-6, Atlanta.

Martinez-Vazquez, J. and Searle, B. (ed.) (2007) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York: Springer.

66

Martinez-Vazquez, J. and Vaillancourt, F. (ed.) (2011) *Decentralization in Developing Countries: Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Northampton: Edward Elgar.

McKinsey & Company (2013) *How to Make a City Great*, McKinsey Cities Special Initiative, [Online], Disponível em: <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/how-to-make-a-city-great>

Meloche, J. P., Vaillancourt, F. and Yilmaz, S. (2004) 'Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries,' The World Bank Policy Research Working Paper No. 3254, Washington, DC.

Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS), (2014) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006 – 2012*, 3rd edition, [Online], Disponível em: <http://www.nalas.eu/Home/Download/Fiscal-Decentralization-Indicators-2006-2012>

Norris, P. (2008) *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge: Cambridge University Press.

Oates, W. (ed.) (2001) *Property Taxation and Local Government Finance*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.





Pathak, B. (2012) *Federalism Risk Assessment*, Kathmandu: Peace and Conflict Studies Center. *Em português: [Avaliação de Risco do Federalismo]*.

Paulais, T. (2012) *Financing Africa's Cities: The Imperative of Local Investment*, Washington, DC: Agence Française de Développement and The World Bank.

Petersen, G. (1996) *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets*, New Delhi: The Government of India and The World Bank.

Republic of South Africa National Treasury (2008) *2008 Local Government Budgets and Expenditure Review: 2003/04 – 2009/10*, Pretoria: National Treasury.

Riker, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown.

Sands, G. and Skidmore, M. (2015) 'Detroit and the Property Tax,' Policy Focus Report, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Schmitt, N. (2005) 'Swiss Confederation,' in Kincaid, J. and Tarr, G. (ed.) *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Seto, K. and Dhakal, S. (2014) 'Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning,' in Edenhofer, O. (ed.) *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shah, A. (1998) 'Indonesia and Pakistan: Fiscal Decentralization — An Elusive Goal?' in Bird, R. and Vaillancourt, F. (ed.) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shah, A. (2007) 'A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers' in Boadway, R. and Shah, A. (ed.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, DC: The World Bank.

Sharma, Y. and Muwonge, A. (2010) 'An Opportunity to Improve Service Delivery in Nepal through Local Governance,' *Himalayan Research Papers Archive*, Fifth Annual Himalayan Policy Research Conference, Nepal.

Slack, E. and Chattopadhyay, R. (ed.) (2009) *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, Montreal: McGill-Queen's University Press.





Smoke, P. (2008) 'Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity,' in Ingram, G. and Hong, Y. (ed.) *Fiscal Decentralization and Land Policies*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. (2013) *Implementing Value Capture in Latin America*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Ter-Minassian, T. (1996) 'Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences,' IMF Papers on Policy Analysis and Assessment No. 96/4.

United Nations (2015) *Strengthening the Rule of Law in Crisis-Affected and Fragile Situations* United Nations, New York: United Nations Development Programme.

United States Department of the Treasury (2014) *Office of Technical Assistance Comprehensive Report 30 Sept 2014 Revised*, Washington, DC: United States Treasury.

Vaillancourt, F. (2002) 'Simulating Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data,' *National Tax Association Annual Conference Proceedings*, Washington, DC, pp. 57–64.

Wong, C. (2013) 'Paying for Urbanization in China: Challenges of Municipal Finance in the Twenty-First Century,' in Bahl, R., Linn, J., and Wetzel, D. (ed.) *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

The World Bank (1999) *Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level*, Washington, DC: The World Bank.

The World Bank (2000) *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press.

The World Bank (2001) *Intergovernmental Fiscal Relations*, [Online], Disponible em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>

The World Bank (2009) *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*, [Online], Disponible em: [http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/SB\\_entry](http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/SB_entry).

The World Bank (2011) *Developing a Regulatory Framework for Municipal Borrowing in India*, Washington DC: The World Bank.

The World Bank and Ecofys (2015) *State and Trends of Carbon Pricing*, Washington, DC: The World Bank.





Yatta, F., and Vaillancourt, F. (2010) 'Africa,' in Martinez-Vazquez, J. and Smoke, P. (ed.) *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*, Barcelona: United Cities and Local Governments.





## NOTAS FINAIS

<sup>i</sup> Os exemplos apresentados ao longo desta produção foram selecionados de estudos de caso dentro de jurisdições com arranjos de compartilhamento de poder verticais e horizontais contrastantes, com variados graus de descentralização fiscal, administrativa e do setor público, além de possuir históricos políticos variando de estabilidade democrática a novos e frágeis Estados emergindo de uma história de conflito e guerra civil. Implicações de políticas oriundas de cada um são consideradas no processo de destilar seletas regras, políticas e leis que podem engendrar fortes relações fiscais intergovernamentais e contribuir positivamente na criação de uma Nova Agenda Urbana. Um levantamento mais abrangente da legislação relativa à saúde fiscal municipal em países desenvolvidos e em desenvolvimento ao redor do mundo foi incluída na Matriz de Políticas que aparece como Quadro 2 do Anexo deste documento, disponível em: <https://goo.gl/Dw6grF>.

<sup>ii</sup> A falta de coordenação pode significar, por exemplo, que apesar do dinheiro ser gasto em professores e livros-texto, estudantes podem desperdiçar anos tentando aprender em edifícios escolares sem energia elétrica ou com telhados com goteiras.

<sup>iii</sup> Tais distinções são comumente de algum grau. Por exemplo, “subsídios incondicionais”, em geral, possuem algum tipo de condição atrelado a eles, apesar dessas condições poderem ser bem mais flexíveis e menos rígidas do que aquelas relacionadas a subsídios designados para uma despesa específica (e.g. para custear a educação primária). Por favor, veja o Quadro 5 do Anexo para uma tipologia de diferentes tipos de subsídios.

<sup>iv</sup> Por exemplo, na África do Sul, transferências do governo nacional a governos locais cresceram substancialmente em termos reais desde 2003/04. Isso levou a ajustes estruturais na divisão vertical de recursos entre esferas de governo. Esses novos recursos e aprimoramentos aos mecanismos através dos quais fundos são transferidos permitiram aos principais programas de transferências contribuir significativamente ao combate à pobreza. Transferências mostram-se cada vez mais efetivas em atingir áreas de pobreza prioritárias. Uma nova geração de programas, encorajando investimentos em infraestrutura, está começando a auxiliar municípios a enfrentar os desafios de crescimento econômico em nível local, como mencionado em materiais apresentados no Quadro 7 do Anexo.

<sup>v</sup> Outros países nos quais o registro recente é misto incluem a Índia, onde fluxos de subsídios a Órgãos Locais Urbanos aumentaram mas onde programas de subsídios significativos (e.g. a Missão de Renovação Urbana Nacional Jawaharlal Nehru (de sigla, em inglês, JNNURM), o programa emblemático do Governo da Índia no setor urbano com uma necessidade de despesa de capital total estimada em 1,293 bilhões de rúbias indianas durante 2007 – 2012) não atingiram os resultados esperados. No Quênia, a constituição recentemente descentralizada foi acompanhada por fluxos significativos a condados (20% da despesa total ou 4% do PIB em 2014), mas a distribuição de tais fundos foi caracterizada por forte tendência anti-urbana e afetando negativamente cidades.

<sup>vi</sup> No Brasil, CEPACs, uma forma de venda dos direitos de construção, permite a empreendedores construir com maiores densidades dentro de áreas de planejamento especialmente designadas pela compra de um certificado que é vendido no mercado de ações local. Esse sistema chamou a atenção de empreendedores por ser transparente e confiável. Os certificados são negociáveis e são negociados em mercados secundários, apesar de a cidade obter receita apenas da primeira venda. Os proventos da venda inicial são utilizados para pagar por sistemas metroviários e outras infraestruturas necessárias para apoiar o redesenvolvimento dentro da área de planejamento designada.

<sup>vii</sup> Por exemplo, no México, municípios devem submeter seus mapas de valor ao governo estadual para aprovação, enquanto, na Colômbia, o governo nacional exerce supervisão fiscal de municípios (De Cesare, 2012).





<sup>viii</sup> Acúmulos de vários anos da falta de combate à inadimplência de impostos sobre propriedade na cidade contribuíram para a taxa de 54 por cento de inadimplência fiscal em Detroit em 2014 (Sands e Skidmore, 2015).

<sup>ix</sup> Atualmente, a maior parte da coleta de impostos sobre propriedade ocorre em áreas metropolitanas (Bahl e Linn, 2014).

<sup>x</sup> Para informações adicionais, veja *The State of City Climate Finance 2015*, City Climate Finance Leadership Alliance, 2015. Em português: [*“O Estado das Finanças Climáticas de Cidades 2015”*].

<sup>xi</sup> Essa é uma articulação genérica dos principais fatores; outras questões também são de grande importância. Por exemplo, para projetos financiados por débitos com fluxos de receitas discretos, a suficiência do fluxo de receitas para cobrir as obrigações do serviço de débito necessárias será de importância central.

<sup>xii</sup> Seguramente, fontes de financiamento internacionais também devem ser levadas em consideração. Entretanto, tendo testemunhado um grande número de ocasiões em que intercâmbios estrangeiros denominados passivos criaram severas dificuldades financeiras para governos subnacionais; muitos governos em países em desenvolvimento não permitem que governos locais comprometam-se com passivos de moedas estrangeiras (e.g. África do Sul e Brasil).

<sup>xiii</sup> Para informações adicionais, por favor, veja *“Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation”* [Empréstimos, Insolvência e Regulação Subnacionais], de Lili Liu e Michael Waibel, em *“Macro Federalism and Local Finance”* [Macrofederalismo e Finanças Locais], do Banco Mundial, Anwar Shah (ed.), 2008.

<sup>xiv</sup> Perceba que, de fato, não se infere que cidades que possuem bom crédito necessariamente poderão contrair empréstimos. O verdadeiro potencial de empréstimo baseia-se nos fatores adicionais listados abaixo. Do mesmo modo, cidades com pouco crédito podem ser tomadoras de empréstimos efetivos se, por exemplo, forem capazes de obter maiores garantias governamentais.

<sup>xv</sup> Pode ser percebido que alguns desses fatores tendem a ser mais tratáveis que outros e ações e reformas de políticas em certas áreas podem ser regidas por outros fatores que não incluem crescentes empréstimos municipais. Por exemplo, atribuições de receitas são características da estrutura intergovernamental geral e reformas significativas nessa área são, em geral, lentas e graduais, enquanto procedimentos relativos à autorização de crédito municipal podem ser modificados mais facilmente.

<sup>xvi</sup> Estatísticas confiáveis acerca de níveis de empréstimos municipais em países de mercados em desenvolvimento são dificilmente encontradas; tais estatísticas são praticamente inexistentes em países de mercados subdesenvolvidos (apesar de tais países apresentarem níveis de empréstimo municipal naturalmente muito baixos). Os materiais no Quadro 10 do Anexo fornecem algumas informações adicionais para uma pequena amostra de países nessas categorias.

<sup>xvii</sup> Regras de serviço civil dentro do setor público podem evitar a contratação e manutenção de profissionais de gestão financeira por municípios. Sistemas inadequados para treinamento e maus incentivos ao aprimoramento de habilidades e competências podem impedir que a equipe adquira e desenvolva os níveis de habilidade necessários.

<sup>xviii</sup> Pode ser útil possuir um sistema legal ou de políticas integrado que se conecte entre elementos em reforma. Por exemplo, o Decreto de Gestão Financeira Municipal (de sigla, em inglês, MFMA) na África do Sul proporcionou uma estrutura integrada e coerente para reformas na gestão financeira municipal e para o desenvolvimento de capacidades, que são aprofundadas no Quadro 11 do Anexo deste documento.







<sup>xix</sup> Uma das razões para essa distinção é o fato de existir uma diferença, de acordo com os autores, na habilidade de coletar cobranças ao usuário comercialmente viável nos primeiros dois setores em comparação com os dois últimos.

<sup>xx</sup> Em Uganda, por exemplo, existe uma grande variação entre o tamanho de transferências condicionadas – a quantidade de transferências recorrentes per capita recebida por distritos e municípios variou de menos de USh 20.000 a mais de USh 300.000 em 2013/2014.

<sup>xxi</sup> Um imposto sobre imóveis (tanto terras quanto edifícios) traz certas vantagens a governos subnacionais, incluindo produzir receita significativa e estável; ser eficiente e justa (apesar dessas características positivas serem comumente comprometidas por isenções excessivas e decisões preferenciais a interesses especiais (Bahl and Martinez-Vazquez, 2008: 3-4; Ahmad et al, 2014: 23)); e ser um imposto visível, em que contribuintes recebem cobranças e, portanto, tornam-se cientes do curso de bens públicos e serviços (Oates, 2001).

<sup>xxii</sup> Hagman e Mischynski 1978; Smolka e Furtado 2001; Vejarano 2007; Peterson 2009; Muñoz Gielen 2010; Alterman 2012; Ingram e Hong 2012; Walters 2012; Furtado e Acosta 2013.

<sup>xxiii</sup> Em nível mais amplo, experiências globais com ferramentas de captura de valor apontam para a necessidade de ter princípios de captura de valor incorporados a sistemas legais e de planejamento, bem como práticas burocráticas e iniciativas de desenvolvimento de capacidades.

<sup>xxiv</sup> Planejamento em longo prazo requer receitas previsíveis (em geral, através de transferências intergovernamentais) bem como habilidades de orçamento de capital sadias. Orçamentos devem ser abrangentes de modo a incluir não apenas funções municipais centrais, mas também responsabilidades transferidas e funções de agências. Crucialmente, eficiência na execução orçamentária requer investimentos em capacidades e habilidades, estímulo e gestão de contratos.

<sup>xxv</sup> Partes interessadas externas incluem níveis mais elevados de governo, associações municipais e instituições de financiamento.

<sup>xxvi</sup> Na Índia, o Programa de Reforma Municipal Karnataka, financiado pelo Banco Mundial, criou um grupo com base na internet para compartilhar informação entre autoridades financeiras municipais. Auxiliadas por um pequeno time de técnicos na Célula de Reformas Municipais em Bengaluru, o grupo foi capaz de conceber uma variedade de soluções práticas e inovadoras para questões de gestão financeira municipal. A rede de Aprendizado Assistido por Pares de Gestão de Despesas Públicas (de sigla, em inglês, PEMPAL) na Europa e Ásia Central é outro bom modelo que possivelmente poderia ser replicado na área de gestão financeira municipal.

<sup>xxvii</sup> Este documento apresenta uma tipologia básica, porém uma ampla variedade dentro de diferentes tipos de sistemas é altamente relevante para a governança. Por exemplo, a República da África do Sul é governada por um sistema de três níveis de governo e um judiciário independente. A África do Sul opera como um sistema parlamentar, com autoridade legislativa por parte do Parlamento da África do Sul e autoridade executiva exercida pelo Presidente da África do Sul, que foi eleito para um mandato determinado, e seu gabinete. Na África do Sul todos os níveis nacional, provincial e local de governo possuem autoridades legislativa e executiva em suas próprias esferas. Para aprender mais sobre a constituição sul-africana e sua estrutura de governança fiscal, veja Blochliker e Kantorowicz.

<sup>xxviii</sup> Da mesma forma, a descentralização é multifacetada e mostra como funções políticas, administrativas e fiscais são compartilhadas entre vários níveis de governo nacional, provincial e local (Pippa 10). O conceito é



fluido – geralmente evoluindo e mudando ao longo do tempo como resultado de compromissos em andamento entre partes que atribuem valores diferentes à autonomia local, refletindo o variável teor político, eficiência técnica e outros fatores (Bahl e Linn, 2014: 15). Distribuição e descentralização podem ser simétricas, com todas as unidades subnacionais possuindo os mesmos poderes e status, ou assimétricas, com regiões variando em poderes e status (Bahl e Linn, 2014: 15). Em sistemas federativos ou unitários, por exemplo, um maior grau de autonomia pode ser concedido a unidades subcentrais ou comunidades autodeclaradas – em oposição a um modelo onde descentralização e distribuição são assimétricas (Bahl e Linn, 2014: 15). Por exemplo, em São Paulo, Brasil, serviços são entregues por 39 municípios autônomos, enquanto na Cidade do México, dois estados, um distrito federal e mais de 50 governos a nível local possuem participação na governança (Bahl e Linn, 2014: 12). Johannesburgo e Cidade do Cabo exibem exemplos da outra extremidade do espectro, onde governos metropolitanos entregam serviços em uma grande área com pouca autonomia em nível sub-metropolitano (Bahl e Linn, 2014: 12).

<sup>xxix</sup> Muitos tipos de descentralização com diferentes características existem por todo o mundo desenvolvido e em desenvolvimento e é importante distingui-los. Os vários tipos de descentralização incluem, mas não são limitados a: (1) descentralização política; (2) descentralização administrativa; (3) descentralização econômica ou de mercado e (4) descentralização fiscal (*The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*, em português, “*O Repositório Online sobre Descentralização e Desenvolvimento Local*”). Essa produção é focada em examinar as melhores práticas relacionadas apenas à descentralização fiscal, alinhada do foco temático deste documento.

<sup>xxx</sup> Existem múltiplos exemplos nos quais a autonomia fiscal de governos locais é instituída em uma constituição de maneiras significativas. Por exemplo, a Constituição Francesa estipula que “quando poderes forem transferidos entre governo central e comunidades territoriais, a receita equivalente àquela durante o exercício de tais poderes também deve ser transferida.” (Título XII, Sobre Comunidades Territoriais, Artigo 72-2). Um exemplo semelhante é encontrado na Constituição da Grécia, a qual afirma que “toda transferência de competências de administrações centrais ou regionais do Estado a governos locais também acarreta a transferência dos fundos correspondentes” (Seção VI, Administração, Artigo 105-5). A Carta Europeia de Autonomia Local (1985) contém diversos artigos relacionados à autonomia financeira de governos locais e muitos países que a ratificaram tomaram ações legais para se adequar a esses artigos. Ao renovar leis de governo local em 2004 e 2005, a Turquia, por exemplo, fez um importante esforço para harmonizar suas leis com as da Carta.

<sup>xxxi</sup> Exemplos de orçamento participativo com um enfoque em gênero e equidade são vistos em esforços tomados por Villa El Salvador, um distrito da cidade de Lima, Peru, conhecida por sua tradição de participação popular no processo regional de tomada de decisões. A sociedade civil desse município se envolveu com um programa de reforma com o intuito de recriar instituições democráticas através da elevada participação de cidadãos pela legislação do governo nacional. Como um breve histórico, a Lei Peruana demanda a existência de Conselhos Coordenadores Regionais e Locais que são autorizados a especificar com maior profundidade as regras nacionais de orçamento participativo, com o objetivo de alcançar melhor representação da população local (i.e. eles podem criar leis que levem em consideração gênero, povos indígenas, grupos marginalizados ou outros fatores). Para aprender mais sobre esse exemplo de como governos nacionais podem criar uma estrutura em que regras locais são determinadas, de fato, com um elemento de deliberação popular que inclua gênero e considerações igualmente embasadas, visite este link: <http://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-villa-el-salvador-peru>. Orçamentos participativos também são amplamente adotados nos Estados Unidos para integrar as vozes de variados tipos de eleitorado no processo orçamentário. Para aprender mais sobre como a cidade de Boston está implementando orçamentos participativos para dar voz à juventude da cidade no orçamento da cidade, por favor, visite este endereço: <http://citiscopes.org/story/2015/how-boston-gives-youth-control-over-part-city-budget>.





<sup>xxxii</sup> Um levantamento mais amplo da legislação pertinente à saúde pública municipal em países desenvolvidos e em desenvolvimento ao redor do mundo está incluído na Matriz de Políticas que é exibida no Quadro 2 do Anexo desta produção e, também, em: <https://goo.gl/Dw6grF>.

<sup>xxxiii</sup> Como mencionado no documento, recentemente, o Bahrein tornou obrigatória a todas as entidades, privadas e públicas, a solicitação de licenças de construção. Por favor, veja o Quadro 3 do Anexo para uma descrição expandida desse esforço.

<sup>xxxiv</sup> Na França, contratos municipais foram introduzidos nos anos 1980 e, por volta dos anos 2000, 247 contratos municipais envolvendo 2.000 municípios haviam sido assinados em suporte a investimentos intermunicipais avaliados em 2 bilhões de euros. Na África, contratos municipais vêm sendo utilizados em países como Tunísia, Marrocos, Senegal, Guiné, Mali e Mauritânia.

<sup>xxxv</sup> É notável que o recém-publicado “State of City Climate Finance Report 2015” [Em português: “Relatório do Estado das Finanças Climáticas de Cidade 2015”] da Aliança de Finanças Climáticas de Cidade sugere isso como uma das recomendações-chave para lidar com o desafio das finanças de infraestruturas climáticas de cidade. Alguns países (como a África do Sul) começaram a experimentar subsídios desse tipo.

<sup>xxxvi</sup> Por exemplo, Chile, Honduras e Nicarágua usam sistemas cadastrais geoespaciais modernos (De Cesare, 2012).

<sup>xxxvii</sup> Em países como Tanzânia, Etiópia e Sri Lanka, programas de transferência fiscal estabeleceram a necessidade de governos locais de atender a requisitos básicos de gestão financeira (como possuir um orçamento/plano participativo, demandando uma consulta de auditoria acerca de demonstrativos financeiros do município por um auditor externo independente e a publicação de planos de ação em website municipal como um pré-requisito para o recebimento de transferências fiscais ou para o recebimento de auxílio de financiamento de doadores para projetos de investimento. Esses requisitos podem agir como incentivos a melhorias na qualidade e performance da gestão financeira municipal.

<sup>xxxviii</sup> O exemplo da África do Sul oferece razões para nutrir esperanças; ele mostra que sérios esforços para lidar diretamente com essas limitações de uma maneira que não crie ameaças morais podem deixar frutos. À medida em que fraquezas são enfrentadas, o lado do suprimento responde com fluxos financeiros elevados para o setor ao longo do tempo.

<sup>ixxxx</sup> Uma revisão de MDFs de mais de 25 países em desenvolvimento encontrou o seguinte: “Infelizmente, entretanto, poucos MDFs de países em desenvolvimento evoluíram para fornecedores e crédito orientados ao mercado capazes de mobilizar economias do setor privado ou amenizaram o caminho para a participação do setor privado no mercado de crédito municipal. Muitos permaneceram como canais especializados e isolados para doações internacionais ou financiamentos governamentais. Instituições paraestatais que angariam apenas fundos do setor público não podem financiar a magnitude de necessidades de investimento urbanas identificadas. Ademais, elas operam de modo contrário à tendência política de liberalizar mercados financeiros. Em efeito, elas substituem empréstimos governamentais por subsídios governamentais. Isso expande o orçamento do setor público, mas deixa o processo de mobilização de alocação de capital na maior parte inalterado.” (George Peterson, *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets*, 1996). [Em português: “Utilizando Fundos de Desenvolvimento Municipais para Construir Mercados de Crédito Municipais”].

<sup>xi</sup> Uma exceção seria a Eslovênia e a Letônia, por exemplo, onde comissões nacionais decidem acerca de méritos técnicos bem como acerca de viabilidade financeira de projetos de empréstimos municipais, baseados, obviamente, em regras publicadas e operacionalizadas.





<sup>xii</sup> Esse sistema é vagamente baseado no trabalho de Teresa Ter-Minassian e outros no que tange empréstimos subnacionais em geral (veja, por exemplo, seu documento do Documento sobre Análises de Políticas 96/4 do FMI “Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences” [“*Empréstimos por Governos Subnacionais: Questões e Experiências Internacionais Selecionadas*”], disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/pdf/112596b.pdf>). Note que o sistema foi adaptado para uso em específico com empréstimos municipais. Isso possui implicações materiais para a estrutura e particularmente para a categorização de países em seus termos.

<sup>xiii</sup> Isso pode incluir medidas para estimular o desenvolvimento de mercados secundários em que valores imobiliários podem ser negociados entre investidores após emissão inicial; medidas para estimular a provisão de serviços consultivos a municípios para a preparação de projetos e transações de empréstimo (e.g. uma unidade de investimento em infraestrutura municipal); medidas para educar municípios acerca das características e dinâmicas de financiamento e para auxiliar no desenvolvimento de planos para torna-los dignos de crédito (e.g. as academias de solvabilidade do Banco Mundial); medidas para auxiliar municípios em cumprir com responsabilidades administrativas adicionais que eles terão que assumir uma vez que comecem a contrair empréstimos e expandir suas atividades de empréstimos (e.g. gerenciamento de débitos).

<sup>xiii</sup> INCA na África do Sul a qual operou com sucesso como uma entidade desse tipo nos anos 1990 e 2000. Uma forma de tal intermediário são as Agências de Fomento de Governos Locais, cada vez mais prevalentes na Europa, que custeiam as necessidades de empréstimos de governos locais e emitem acordos em mercados de capital, com as receitas sendo repassadas a governos locais.

<sup>xiv</sup> Exemplos de tais iniciativas que tenham alcançado algum sucesso variam de melhorias específicas provenientes de doadores em um cenário caso a caso para apoiar transações “sem precedentes” (como a garantia fornecida pela USAID ao acordo de Dakar, que ainda está pendente devido a questões não resolvidas junto ao Ministério das Finanças do Senegal) até instituições com enfoque total na provisão de melhorias de crédito (como o CGIF nas Filipinas).

<sup>xiv</sup> Por exemplo, a cidade de Tóquio lançou um programa de comércio de emissões bem-sucedido que autoriza que firmas comprem créditos, permitindo que elas poluam, de firmas que estão reduzindo suas emissões voluntariamente. Ao quarto ano do programa, emissões foram reduzidas em 23 por cento em comparação às emissões no ano-base. A meta em longo prazo de Tóquio é reduzir suas emissões de carbono em 25 por cento dos níveis de 2000 até 2020.

**Documento traduzido livremente por José Narciso Soares Neto, Roberta Guimarães de Souza e Lucas Barcellos Oliveira, através da plataforma UNV online ([www.onlinevolunteering.org](http://www.onlinevolunteering.org)). Revisão técnica gentilmente realizada por Luis Valverde Salandia (Instituto Pereira Passos) e Marat Troina (Vice-Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil). Coordenação Laura Collazos, ONU-Habitat/ROLAC.**

