

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

NOTA TÉCNICA

Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais Urbanas e Ambientais

Nº 44

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: Insumos para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Equipe técnica:	Marco Aurélio Costa
	Luís Gustavo Vieira Martins
	Armando Palermo Funari
	Edmar Augusto Santos de Araújo Junior
	Fernanda Cabral Leal da Cunha
	Leonardo Ribeiro
	Lizandro Lui
	Luiz Felype Gomes de Almeida
	Rodrigo Luis Comini Curi
	Rodrigo Portugal da Costa
	Yuriê Baptista César
Produto editorial:	Nota Técnica
Cidade:	Brasília
Editora:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano:	2023
Edição:	1ª
DOI:	http://dx.doi.org/10.38116/ntdirur44

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

X

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO¹

SINOPSE

A presente Nota Técnica constitui um dos produtos da pactuação institucional (sumário executivo no formato original) no âmbito do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/2019, firmado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), assumido agora pelo Ministério das Cidades (MCidades), visando o apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sendo o produto previsto como contribuição para o componente do Financiamento da Política Urbana. O desenvolvimento dos trabalhos deu-se, dentre outras formas, pela produção de um conjunto de Notas Técnicas (NTs), nas quais baseia-se esta Nota Técnica. Este documento tem como objetivo, portanto, consolidar um conjunto de análises e contribuições desenvolvidas por diversos autores no âmbito do referido TED, abarcando as seguintes NTs:

- NT 2.1 – Financiamento da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local
- NT 2.2 – Financiamento da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: captação de recursos onerosos e não-onerosos para o financiamento do desenvolvimento urbano
- NT 2.3 – Concessões e parcerias público-privadas
- NT 2.4 – Financiamento do desenvolvimento urbano

A partir das NTs acima listadas, esta Nota Técnica tem como norte a pergunta: como financiar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) de uma forma federativa? As características, vantagens, problemas e classificação territorial foram utilizadas como parâmetros de análise para explanar modos de financiamento através das receitas próprias, transferências e operações de crédito que aprimorem a autonomia, a cooperação e a coordenação na federação brasileira, não somente do ponto de vista fiscal. O resumo conclui, com base nas notas, que o sistema federativo brasileiro, em geral, é financiado pelas transferências intergovernamentais, principalmente nos municípios menores, porém, em grande

¹. Este trabalho faz parte do termo de execução descentralizada (ted) nº 71/ 2019 celebrado entre o instituto de pesquisa econômica aplicada (ipea) e o ministério do desenvolvimento regional (mdr), com aditivo do ministério das cidades (mcidades) por intermédio da secretaria nacional de desenvolvimento urbano e regional (sndum).

parte obrigatórias e vinculadas a gastos não restritos ao desenvolvimento urbano. Para essa temática, o financiamento de despesas é realizado principalmente por recursos próprios, transferências voluntárias e operações de crédito, mecanismos marcados por desigualdades regionais, populacionais, pela hierarquia urbana ou restritos pelo volume de recursos. Está nota está organizada em seis seções, além das considerações finais. A primeira corresponde a uma breve introdução que situa as contribuições reunidas no Nota Técnica (e nas notas técnicas) no processo de apoio à elaboração da PNDU. A segunda seção contextualiza a discussão sobre o financiamento de desenvolvimento urbano a partir da caracterização do sistema tributário brasileiro, destacando suas principais características. Na terceira, a nota explora as discussões em torno dos mecanismos fiscais e extrafiscais disponíveis dentro do sistema tributário, sob a perspectiva dos governos municipais, finalizando com uma seção sobre novas formas de tributação e financiamento. Na quarta, explora-se a questão das transferências intergovernamentais, principal fonte de recursos fiscais da maioria dos municípios brasileiros. Na sua quinta seção, o documento traz aportes sobre as operações de crédito e sobre as concessões e parcerias público-privadas e, por fim, na sexta seção, aborda a questão dos investimentos municipais. Por se tratar de um originalmente de um sumário executivo, as referências bibliográficas foram reduzidas ao mínimo necessário. Esperamos que este documento sirva para valorizar o material produzido no âmbito do projeto e que seja capaz de contribuir para o mapeamento, identificação e formulação de diretrizes e instrumentos das políticas urbanas no futuro próximo.

Palavra-chave: política urbana; financiamento urbano; parceria-público-privada

JEL: H10; H70; H80

ABSTRACT

The paper (Nota Técnica) is one of the products resulting from institutional agreement (executive summary in the original format) within the scope of Termo de Execução Descentralizada (Decentralized Execution Agreement) (TED) No. 71/2019, signed between the Institute of Applied Economic Research (IPEA) and the National Secretariat for Mobility and Regional and Urban Development (SMDRU) of the Ministry of Regional Development (MDR), now assumed by the Ministry of Cities (MCIDADES). The agreement aims to support the formulation of the National Urban Development Policy (PNDU), with the product intended as a contribution to the Urban Policy Financing component. The development of the work occurred, among other ways, through the production of a set of papers (Notas Técnicas), on which this paper is based. Therefore, this document aims to consolidate a set of analyses and

contributions developed by various authors within the scope of the mentioned TED, covering the following TNs:

- NT 2.1 – Financiamento da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local
- NT 2.2 – Financiamento da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: captação de recursos onerosos e não-onerosos para o financiamento do desenvolvimento urbano
- NT 2.3 – Concessões e parcerias público-privadas
- NT 2.4 – Financiamento do desenvolvimento urbano

Based on the above-listed papers, paper aims to address the question: how to finance the National Urban Development Policy (PNDU) in a federative manner? Characteristics, advantages, problems, and territorial classification were used as analysis parameters to explain financing methods through own revenues, transfers, and credit operations that enhance autonomy, cooperation, and coordination in the Brazilian federation, not only from a fiscal perspective. The paper concludes, based on the notes, that the Brazilian federative system is generally financed by intergovernmental transfers, mainly in smaller municipalities, but often mandatory and linked to expenditures not restricted to urban development. For this issue, expense financing is mainly done through own resources, voluntary transfers, and credit operations, mechanisms marked by regional and population inequalities, urban hierarchy, or restricted by the volume of resources. This paper is organized into six sections, in addition to final considerations. The first corresponds to a brief introduction situating the contributions gathered in the summary (and in the technical notes) in the process of supporting the formulation of the PNDU. The second section contextualizes the discussion on urban development financing based on the characterization of the Brazilian tax system, highlighting its main features. In the third, the executive summary explores discussions around fiscal and extra-fiscal mechanisms available within the tax system, from the perspective of municipal governments, concluding with a section on new forms of taxation and financing. In the fourth, the issue of intergovernmental transfers, the main source of fiscal resources for most Brazilian municipalities, is explored. In its fifth section, the document provides insights into credit operations and public-private partnerships, and finally, in the sixth section, addresses the issue of municipal investments. As it is originally an executive summary, bibliographic references have been reduced to the minimum necessary. We hope this document serves to value the

material produced under the project and contributes to the mapping, identification, and formulation of guidelines and instruments for urban policies in coming events.

Keywords: urban policy; urban funding; public-private partnership.

JEL: H10; H70; H80

SUMÁRIO

SINOPSE	3
ABSTRACT	4
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	8
1 O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO FEDERATIVO E O DESENVOLVIMENTO URBANO	10
2 AUTONOMIA: MECANISMOS FISCAIS E EXTRAFISCAIS DE ÂMBITO LOCAL	14
2.1	Dos Mecanismos Fiscais 15
2.2 Dos Mecanismos Extrafiscais	17
2.3 Novas Formas de Tributação e Financiamento	20
2.4 As Transferências Intergovernamentais: entre a cooperação e a coordenação	22
3 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E PPPS: ELEMENTOS PARA A COORDENAÇÃO	26
3.1 Operações de Crédito	26
3.2 Financiamento internacional	27
3.3 Concessões e PPPs	28
4 INVESTIMENTOS MUNICIPAIS	32
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS	38

INTRODUÇÃO

O financiamento de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Brasil perpassa por questões orçamentárias, financeiras e pela capacidade estatal de mobilizar recursos entre os entes federativos e privados no intuito de realizar despesas relacionadas ao desenvolvimento urbano.

Quanto ao próprio conceito e objetivos da PNDU, o art. 182 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) delimita ser uma política executada pelo poder público municipal de forma a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

As notas técnicas produzidas pelo IPEA para dar subsídios à PNDU ampliam a noção de desenvolvimento urbano (COSTA et al, 2021), trazendo à baila a dimensão operacional consubstanciada na CF/88, no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e em programas específicos para integração de políticas setoriais; além da dimensão de construção social, formada a partir de uma noção ativa, que varia e afeta o contexto socioespacial, sofrendo influências teórico-conceituais e de agendas públicas, como da Nova Agenda Urbana (NAU).

Diante da ampliação da noção de desenvolvimento urbano, a competência sobre a PNDU não seria apenas municipal, mas federativa, envolvendo os três entes (União, estados e municípios) a partir de uma perspectiva territorial, uma vez que é executada na escala local.

Especificamente sobre como viabilizar financeiramente as ações de desenvolvimento urbano, o ente municipal visa resguardar sua autonomia – entendida como a capacidade de se financiar por seus próprios meios (DALLARI, 2016) – mas apresenta limites que necessitam da cooperação financeira (iniciativas conjuntas e pactuadas) com os demais entes e, também, de coordenação (relação de hierarquia/autoridade) do ente nacional, representado pelo Governo Federal.

Nesse sentido, a partir da noção ampliada de desenvolvimento urbano e de seu financiamento a partir de uma ótica federativa, busca-se analisar as notas técnicas referentes ao tema do financiamento realizadas no âmbito do Acordo de Cooperação entre o IPEA e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) para tratar da PNDU.

As Notas Técnicas examinadas foram: a) Financiamento da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU): mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local; b) Financiamento da PNDU: concessões e parcerias público-privadas c) Apoio à formulação da PNDU: Financiamento do desenvolvimento urbano; d) O Perfil das Finanças Municipais no Brasil e o financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros: o papel das

transferências e operações de crédito; e) Despesas orçamentárias municipais em investimentos; f) Financiamento internacional para os municípios brasileiros: mecanismos de acesso a recursos de financiamento internacionais.

As notas trouxeram perspectivas sobre as fontes fiscais e extrafiscais para obtenção de recursos próprios, mecanismos de transferências interfederativas de recursos e fontes de financiamento por meio de operações de crédito nacionais e internacionais, Parcerias Público-Privadas (PPPs), tributação da economia digital, além de novas ideias e olhares decorrentes das diversas classificações de municípios, como nas “Regiões de Influência das Cidades (REGIC)” publicadas pelo IBGE ou por sua localização regional.

1 O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO FEDERATIVO E O DESENVOLVIMENTO URBANO

A Nota Técnica 2.1 (MARTINS et al, 2020a) apresenta, nas primeiras seções, um panorama desigual na capacidade de financiamento próprio entre os municípios no Brasil, construído pelo perfil de tamanho dos municípios, das diferentes capacidades de gestão e da própria localização geográfica em que o município se situa.

Normalmente, em regimes federativos, são configurados mecanismos de transferências de recursos de regiões mais ricas para mais pobres, a partir de indicadores que buscam equalizar as receitas disponíveis pelos entes subnacionais, seja para ações ligadas ao desenvolvimento urbano ou não.

Na classificação pela REGIC, que identifica centros locais, centros de zona, centros sub-regionais, capitais regionais e metrópoles², as receitas municipais, de um modo geral, divergem de acordo com o grupo de referência, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Receitas municipais *per capita* por posição na REGIC em 2018 (R\$)³

REGIC	Receita Total (R\$)	Receita Própria (R\$)	Total de Transferências (R\$)	Operações de Crédito (R\$)
Centro Local	3.154,68	333,09	2.814,62	6,97
Centro de Zona	2.807,70	470,20	2.329,93	7,57
Centro Sub-regional	3.148,18	806,82	2.329,03	12,32
Capital Regional	3.252,70	1.099,28	2.123,59	29,84
Metrópole	3.375,62	1.507,18	1.819,90	48,55
Total	3.229,72	974,04	2.228,80	26,88

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI, REGIC (IBGE) e estimativas populacionais do IBGE.

² A definição de cada um dos conceitos encontra-se discriminada na Nota 01.

³ Cabe um adendo sobre a dificuldade de tratamento dos dados fiscais brasileiros, que são auto declaratórios e de difícil compatibilização e comparação entre os entes, em especial entre os 5.570 municípios brasileiros, carecendo ainda de uniformização de regras para melhor análise de dados.

O quadro exprime a importância das transferências intergovernamentais, especialmente para os centros locais. A receita total *per capita* desse grupo (R\$ 3.154,68) se mostrou próxima aos valores das capitais regionais (R\$ 3.257,70) e metrópoles (R\$ 3.375,62), só possível em função das transferências intergovernamentais.

As receitas próprias crescem conforme se eleva a hierarquia municipal e é latente a diferença entre a capacidade arrecadatória entre os grupos. O mesmo se observa no que diz respeito às operações de crédito, o que pode ser verificado na leitura da NT.

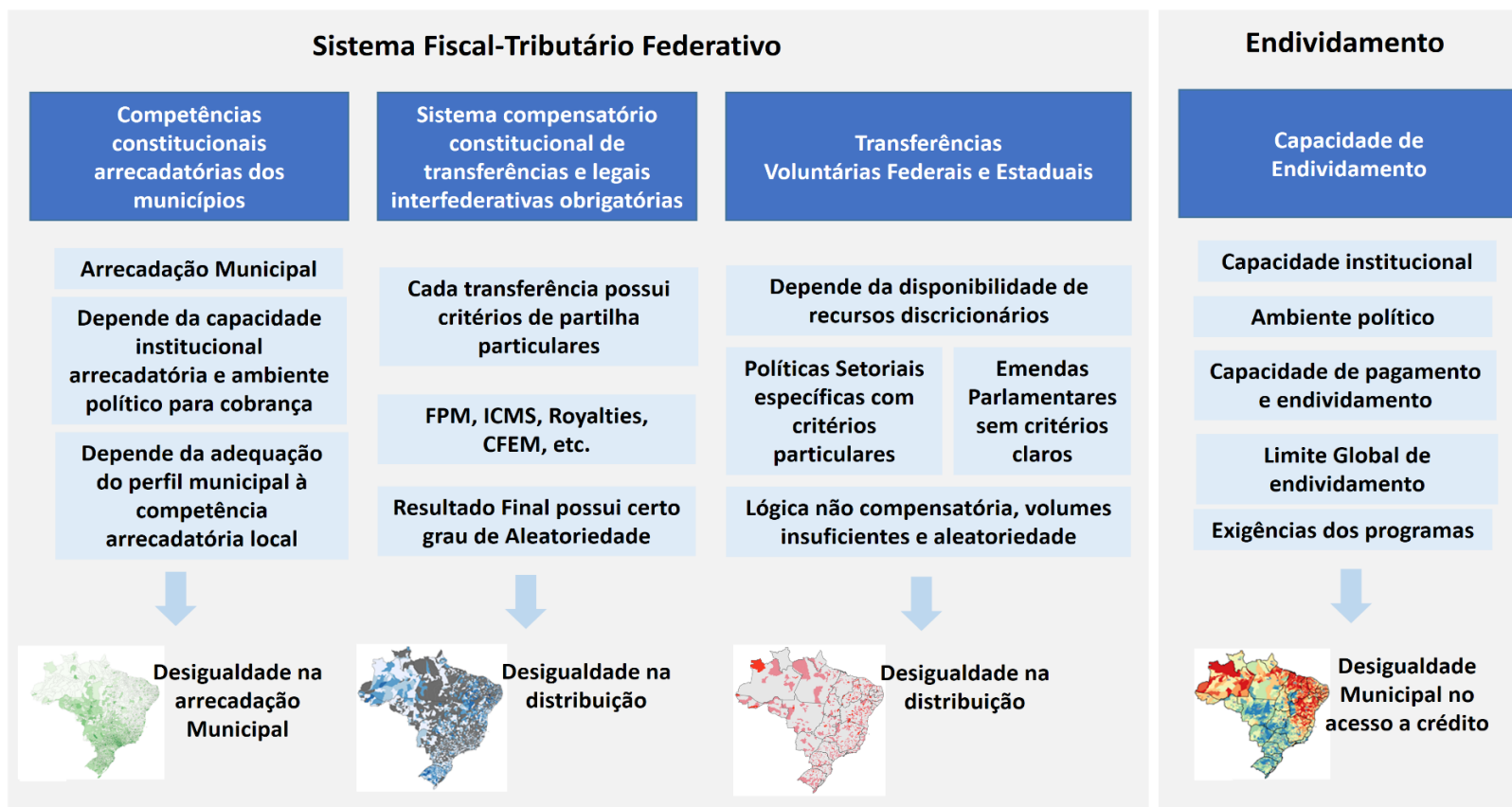
Situação similar ocorre nas diferenças entre regiões, nas quais o Norte e o Nordeste apresentaram receita própria *per capita* em torno de R\$ 400, em 2018, ao passo que no Centro Oeste, o valor girou em torno de R\$ 900 e, no sul e sudeste, foram acima de R\$ 1.200. Contudo, diferente da classificação anterior, as transferências intergovernamentais não reduziram na mesma magnitude as diferenças de receitas totais entre os municípios das regiões norte e nordeste e os demais.

A nota mostra que a federação brasileira possui características muito desiguais em relação às receitas próprias e ao acesso às operações de crédito, e é o perfil das transferências que define a capacidade de gasto.

A figura abaixo busca ilustrar uma reflexão sobre o lugar do município no sistema fiscal-tributário brasileiro, oriundo das diferenças existentes em um regime não puramente fiscal, mas também territorial, tornando complexas as fontes de recursos potenciais para o desenvolvimento urbano.

É interessante notar que a figura denota um padrão para o sistema de financiamento federativo brasileiro e organiza os instrumentos demonstrados em várias das notas técnicas de referência produzidas para a PNDU.

Figura 1 – O município no sistema fiscal-tributário federativo brasileiro



Fonte: Elaboração dos autores.

A figura mostra que a autonomia de gastos por parte dos municípios passa por competências constitucionais arrecadatórias que envolvem tanto a capacidade arrecadatória quanto o ambiente político de cobrança dos tributos municipais, além da adequação do perfil municipal/territorial às competências constitucionais, por vezes não acomodadas às idiossincrasias municipais.

No sistema de transferências constitucionais, que regulam aspectos de cooperação e coordenação entre os entes federativos, são delimitados recursos obrigatórios a serem partilhados, no qual cada transferência tem critérios particulares, a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da cota-parte do Imposto sobre Comércio, Mercadoria e Serviços (ICMS), cujo resultado final possui certo grau de aleatoriedade, divergindo do objetivo de equalização horizontal de receitas.

Existe também um pequeno nicho de transferências voluntárias, não obrigatórias, que dependem da disponibilidade de recursos discricionários, que, por sua vez, são os primeiros afetados por medidas de austeridade fiscal. São caracterizadas por políticas setoriais específicas com critérios particulares e emendas parlamentares sem critérios claros, criando uma lógica não compensatória de receitas, com volume de recursos insuficientes e elevado grau de aleatoriedade.

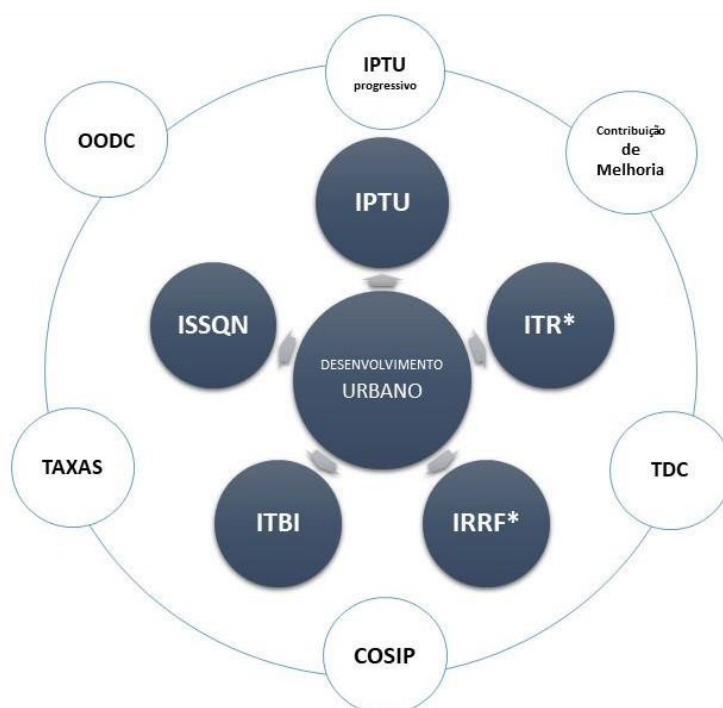
Por outro lado, a capacidade de endividamento e o acesso ao crédito por parte dos municípios seguem padrões de desigualdades encontrados nas receitas próprias que desfavorecem as regiões mais pobres e os municípios menores. Ficando restritos à capacidade institucional de pagamento, endividamento, do limite global de endividamento e demais critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), além do ambiente político e da exigência dos programas.

2 AUTONOMIA: MECANISMOS FISCAIS E EXTRAFISCAIS DE ÂMBITO LOCAL

A continuidade da Nota Técnica 2.1 aborda os mecanismos fiscais e extrafiscais⁴ legalmente constituídos que se encontram à disposição dos municípios, constituindo uma “caixa de ferramentas” econômico-fiscais, as quais podem ser utilizadas para possibilitar uma efetiva autonomia econômica local.

A figura, a seguir, representa a gama de instrumentos fiscais (ao centro) voltados para a arrecadação e extrafiscais (na parte de fora) voltados para a regulação de atividades que podem ser utilizadas para o desenvolvimento urbano.

Figura 2 – Instrumentos fiscais e extrafiscais disponíveis aos municípios



Fonte: Elaboração dos autores com base na Nota Técnica 2.1.

A Figura 2 apresenta os instrumentos fiscais referentes à capacidade arrecadatória das prefeituras, os quais são impostos: a) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), b) Imposto

⁴ A separação entre fiscal e extrafiscal é pouco pacífica na literatura. Contudo, considera-se no texto como **fiscal**, os mecanismos tributários com função precípua de promover a arrecadação para custear as atividades do Estado, enquanto os **extrafiscais** funcionam de modo regulatório, mais afetos à tentativa de incentivar ou não comportamentos planejados em iniciativas governamentais. Sua aplicação visa principalmente regular e não propriamente arrecadar.

sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI); além do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e Imposto Territorial Rural (ITR).⁵

Por outro lado, existem instrumentos extrafiscais de regulação do território que podem ser utilizados pelos municípios. São eles: a) as constitucionais: taxas e contribuições de melhoria; b) os instrumentos do estatuto da cidade: Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Transferência do Direito de Construir (TDC) e o IPTU progressivo; e c) Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).

2.1 Dos Mecanismos Fiscais

O IPTU é o tributo mais relacionado à absorção de recursos a partir do uso do solo. O imposto incide sobre os imóveis, independente do seu uso (industrial, residencial, comercial) e sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, aplicados sobre uma Planta Genérica de Valores Imobiliários ou Cadastro Imobiliário registrado no município.

Em termos específicos de cobrança e controle, os instrumentos fiscais são definidos nas leis municipais, e a receita arrecadada é, *a priori*, de livre destinação das prefeituras, inclusive podendo ser usadas para iniciativas de desenvolvimento urbano, como habitação, mobilidade e saneamento.

Como aponta Carvalho Junior (2016), os problemas na cobrança do IPTU fazem com que o imposto esteja aquém do seu potencial de cobrança, o que mostra as dificuldades na estrutura arrecadatória da maioria dos municípios brasileiros, considerando a desatualização do cadastro imobiliário e do valor venal dos imóveis, os descontos, isenções e o alto índice de inadimplência.

Apesar das dificuldades, a NT 2.1 também mostra que há um sistema arrecadatório implantado nas cidades, uma vez que 94% dos municípios possuem cadastro imobiliário, 91% o têm informatizado, 94% cobram IPTU e 80% possuem planta genérica de valores, apresentando evidências sobre sua organização arrecadatória.

Por sua vez, o imposto de competência local mais arrecadado pelos municípios é o ISSQN, cujo fato gerador é a prestação de serviços constantes da lista anexa à Lei Complementar (LC) nº 116/2003 e LC nº 157/2016, dos quais se destacam o setor de construção civil e o da saúde.

⁵ Há uma discussão colocada na Nota Técnica 2.1 se os dois impostos são próprios ou transferências realizadas pela União. Para efeitos ilustrativos, nesse Nota Técnica foram entendidos como instrumentos fiscais dos municípios.

A alíquota mínima do ISSQN é de 2% (Emenda Constitucional (EC) nº 37/2002) e máxima de 5% (LC nº 116/2003), com algumas exceções (Decreto-Lei nº 406/1968) e, assim como o IPTU, também foram apontados problemas organizacionais para a cobrança. Destaca-se, entretanto, que 94% dos municípios possuem cadastro e 89% contam com cadastro informatizado.

Ademais, o ISSQN pode ser cobrado em conjunto com impostos federais e estaduais, por meio do SIMPLES nacional, um regime de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto pela LC nº 123/2006.

Desse modo, a União pode recolher os tributos em boleto único e repassar a quantia equivalente para os estados e municípios competentes, reduzindo, de certo modo, a necessidade de sistemas complexos de arrecadação em municípios com menor capacidade fiscal.

Para fechar o ciclo constitucional de impostos, o ITBI incide sobre a transmissão “inter vivos” de bens imóveis, ou seja, é pago na compra ou transferência de imóveis e a alíquota pode variar entre 2% e 3% do valor.

O ITBI é um tributo com arrecadação inferior aos demais, visto a dificuldade cadastral das propriedades dos imóveis urbanos, apresentada no IPTU, o que dificulta a sua cobrança.

No total, em 2018, o ISSQN representou 31% da receita própria dos municípios, o IPTU 22% e o ITBI 5%, apresentando desigualdades regionais, uma vez que a região Norte apresenta dificuldades na arrecadação de certos impostos, como o IPTU (Nota 2.1, p. 105). Do mesmo modo, as metrópoles possuem maior capacidade de arrecadação de impostos (Nota 2.1, p. 121). E, quanto menor a escala municipal, menor a arrecadação de IPTU, não sendo verificada a mesma relação direta no ITBI e no ISSQN.

Portanto, os dados sinalizam as desigualdades arrecadatórias regionais, das escalas dos municípios e a maior magnitude de receitas próprias oriundas das atividades econômicas ligadas aos serviços (impostos indiretos) e menos ao patrimônio imobiliário (impostos diretos).

Vale destacar ainda o IRRF e o ITR, classificados como receitas próprias tributárias dos municípios a partir de 2002 (BREMAEKER, 2019), que incidem sobre a renda no território e o patrimônio rural situado na área do município. O ITR tem baixa arrecadação, ao passo que o IRRF tem arrecadação relevante para os municípios, sobretudo os maiores.

O IR pago pelos municípios na remuneração de seus servidores é retido na fonte e pertence ao ente (Art. 158, I CF/88). Portanto, quanto maior o estoque de servidores municipais, maior o instrumento de arrecadação de IRRF.

Quanto ao ITR, o imposto incide sobre a propriedade, domínio útil ou posse do imóvel, localizado fora da zona urbana do município e diferentemente do IPTU, o ITR é administrado pela Receita Federal do Brasil (RFB), do qual os municípios têm direito a 50% da arrecadação dos imóveis nele situados (Art. 158, II CF/88). Contudo, a EC nº 42/2003 facultou aos municípios a cobrança e fiscalização do ITR, caso em que teriam direito a 100% do imposto, mediante convênio com a RFB, o que já foi realizado por vários municípios, em especial da região centro-oeste. Fica o registro, contudo, que nesta região, houve uma disposição de donos de imóveis rurais e produtores em ter o tributo gerido pelos municípios, onde poderia ser mais fácil fazer valer seus interesses, não sendo necessariamente uma medida para fortalecer a arrecadação municipal e tornar a fiscalização mais efetiva e rigorosa.

2.2 Dos Mecanismos Extrafiscais

Os mecanismos extrafiscais funcionam de modo regulatório, mais afetos à tentativa de incentivar ou não comportamentos planejados em iniciativas governamentais. Sua aplicação visa, principalmente, regular e não propriamente arrecadar, como acontece com os mecanismos fiscais. Assim, os municípios têm à disposição uma caixa de ferramentas que podem ser utilizadas para fins urbanísticos, como as taxas e as contribuições legais e constitucionais e os instrumentos do Estatuto da Cidade.

O guia para a utilização dos instrumentos é o planejamento urbano, alinhado aos planejamentos metropolitanos, regionais e nacionais, de forma a exprimir a volição da sociedade e conter atos pouco republicanos ou patrimonialistas dos ocupantes de cargos públicos.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece e regula o planejamento municipal, especialmente a partir do Plano Diretor – obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes –, além de planos, programas e projetos setoriais que podem condicionar autorizações construtivas a incentivos urbanísticos, como o macrozoneamento dado pelas especificidades das zonas (atributos intraurbanos, redes gerais de mobilidade e infraestrutura e as rendas urbanas).

As taxas são cobradas sobre o exercício regular do poder de polícia ou a utilização de um serviço público específico (art. 77 CTN). São exemplos de taxas relativas ao poder de polícia: a taxa de vigilância sanitária, a licença do comércio ambulante, a licença ambiental ou a licença para execução de obras. Enquanto as taxas referentes à prestação de um serviço, podem ser exemplificadas pela taxa de limpeza.

Destaca-se que, para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação, funcionamento de empreendimentos ou de atividades determinadas pelo poder público, é

necessário que seja realizado um estudo de impacto de vizinhança, contemplando aspectos de adensamento populacional, valorização imobiliária, ventilação, iluminação, paisagem, entre outros, o que reforça a orientação do planejamento municipal sobre a utilização dos instrumentos extrafiscais.

Os números de 2018 mostram que as taxas têm arrecadação risível frente às receitas próprias dos municípios, girando em torno de 5% do total (Nota 2.1, p. 105). Na região norte, as taxas ligadas ao poder de polícia tiveram maior participação, enquanto nos municípios do sul, as taxas relacionadas a serviços apresentaram maior arrecadação relativa.

Em relação à posição da REGIC, os dados mostraram que, nas metrópoles, as arrecadações pelo poder de polícia foram inferiores às de serviços e percebeu-se maior arrecadação nas classificações menores (capital regional, centro de zona, centro sub-regional e centro local) (Nota 2.1, p. 121).

Em relação às contribuições, as mesmas podem ser sociais ou de melhoria. As sociais podem ser cobradas para fins de seguridade social nos municípios que possuem regimes próprios de previdência, geralmente no caso dos municípios maiores, ou a título de transferência para o regime geral da União. Os dados de 2018 mostraram uma arrecadação média de 7% sobre a receita própria.

Porém, após um longo debate acerca da constitucionalidade, a EC nº 39/2002 adicionou mais uma espécie à categoria, ao autorizar a cobrança da COSIP por parte dos municípios na conta de luz, que em 2018 correspondia a 4% da arrecadação própria.

Vale destacar que as decisões judiciais são relevantes na autonomia arrecadatória dos municípios, como o imbróglio sobre a COSIP, mas também estão presentes na incidência de ISSQN sobre seguros e operadoras de planos de saúde – decidida pelo STJ em 2019 – ou sobre o fato gerador do ITBI discutido pelo STF em 2022.

Nisso tudo, é importante tanto a capacitação dos gestores municipais, quanto o caráter associativista dos municípios, para enfrentar as lides junto aos tribunais superiores, com vistas a não se permitir a redução da autonomia fiscal e extrafiscal dos municípios.

As contribuições de melhoria são as mais próximas ao IPTU e à gestão do uso do solo por tributarem a valorização imobiliária, exercendo cobrança sobre agentes que se beneficiaram de investimentos do poder público. Contudo, ele é quase inexistente no Brasil, apesar de ser o instrumento mais longo entre as espécies tributárias constitucionais.

Quanto aos instrumentos extrafiscais do Estatuto da Cidade, a maioria se baseia no conceito de solo criado – separação entre propriedade e direito de construir – que possibilita a utilização de três mecanismos para gestão do uso do solo no âmbito municipal: IPTU progressivo, Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Transferência do Direito de Construir (TDC).

O IPTU progressivo é uma das penalidades promovidas pelo poder público ao proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, em um aproveitamento útil e/ou adequado da propriedade.

Caso seja verificado o não cumprimento da função social da propriedade urbana, o proprietário será notificado para providenciar o devido uso. Se não for realizado, será majorado anualmente o IPTU incidente sobre a propriedade, por um prazo de até 5 anos. Findo o prazo e verificado o não cumprimento da obrigação, a taxa continuará em vigor até a desapropriação do imóvel, que é a última medida a ser promovida.

Portanto, não é um instrumento meramente arrecadatório, como o IPTU tradicional, mas visa motivar a utilização adequada da propriedade, combater a especulação, os vazios urbanos e a subutilização do solo. Contudo, padece de dificuldades similares às do IPTU tradicional, uma vez que está ligado ao mesmo.

Na OODC, os planos diretores municipais fixam um coeficiente básico de construção de acordo com as áreas da cidade e, caso se deseje construir acima deste mínimo, é necessária contrapartida do beneficiário. Isto, é para se multiplicar o tamanho da propriedade em uma mesma superfície, é preciso pagar pelos coeficientes adicionais.

Um dos problemas apontados para esse instrumento é a fórmula de cálculo do coeficiente básico, não definida pelo Estatuto da Cidade e sujeita a uma grande variedade de entendimentos e aplicações (FURTADO; ARAUJO, 2017).

Em capitais, como Belo Horizonte e São Paulo, os recursos provenientes da OODC são direcionados para fundos municipais de desenvolvimento urbano ou urbanização, o que vincula as despesas para a temática. Essa vinculação parece ser positiva, mas há que se deixar o registro de que o uso desses instrumentos se ancora na “expansão urbana” e na ampliação e dinamização do mercado imobiliário. Questiona-se, neste sentido, o alcance de uma “justiça urbana”, socioespacial ou territorial, uma vez que a captura de “mais-valia” acaba fazendo parte da lógica do próprio mercado, produtor de desigualdades socioespaciais a partir da geração de renda diferencial. Neste sentido, para efetivamente capturar mais-valia e promover justiça social faz-se necessário pensar em instrumentos que escapem à lógica mercantil e de expansão do mercado.

Também é facultado ao proprietário que exerça em outro local ou aliene o direito de construir básico restringido quando o imóvel for necessário para: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação por interesse histórico, cultural, ambiental, paisagístico ou social; regularização fundiária, urbanização e habitação de interesse social.

A TDC pode ser especialmente útil para o financiamento do desenvolvimento urbano ao reduzir custos com desapropriação de terrenos de interesse para regularização fundiária, preservação cultural e ambiental ou implantação de equipamentos urbanos, e não necessariamente pelo seu caráter arrecadatório.

2.3 Novas Formas de Tributação e Financiamento

A NT 2.4 (ALMEIDA, 2020) reforça os elementos de autonomia para obtenção de recursos apresentados na caixa de ferramentas da NT 2.1, suscitando novas ideias sobre tributação e arrecadação de recursos por parte dos municípios.

A nota reitera a importância do manejo dos tradicionais instrumentos do Estatuto da Cidade ainda uma inovação para a maioria dos municípios, mesmo após 20 anos de existência.

São discutidos mais apropriadamente fatores positivos da implantação, a exemplo da OODC, regulamentado principalmente nos municípios maiores e na região sul, com relativa facilidade de regulamentação/aplicação, visto ser cobrado junto com o alvará de funcionamento.

Entretanto, além dos elementos do Estatuto da Cidade, a nota traz possibilidades inovadoras de financiamento que podem ser utilizados em iniciativas de desenvolvimento urbano, tais como: a) a tributação sobre a economia digital; b) o endividamento por meio de títulos públicos municipais; c) títulos de impacto social; e d) criptomoedas.

No que tange à tributação da economia digital, percebe-se que o aumento das transações comerciais e financeiras em meios digitais e o intenso uso de serviços de *streaming* para consumo de produções audiovisuais levam a novas possibilidades de arrecadação por parte dos governos.

Contudo, como são modalidades recentes, ainda subsistem barreiras para a não tributação em seu potencial total, como a pergunta sobre qual é a natureza do objeto: produto ou serviço, ou qual é a localização do prestador/consumidor e quais as barreiras burocráticas a serem superadas?

Especificamente sobre a questão do financiamento federativo, há o exemplo do imbróglio jurídico, hoje pacificado, de qual tributo deve incidir sobre o *streaming*, se o ISSQN (serviço), de competência das prefeituras, ou o ICMS (produto), de competência dos estados.⁶

No endividamento por meio de títulos públicos, a modalidade consiste na emissão de títulos municipais, a chamada dívida mobiliária, uma iniciativa não tão nova, mas que pode ser reconsiderada.

Desde a Medida Provisória nº 2.185-35/2001 e Resolução Senado nº 43/2001, criadas no contexto da crise da dívida pública subnacional dos anos 1990 e 2000 (LOPREATO, 2002), os municípios, com restritas exceções, não podem emitir títulos, uma prerrogativa exclusiva da União.

Contudo, a nota técnica apresenta um cenário de espaço fiscal para assunção de dívidas mobiliárias por parte dos municípios. Em 2020, havia uma baixa média de gastos com os serviços da dívida interna e externa dos municípios (2,5% do total de recursos públicos disponíveis), no qual 45% dos municípios apareciam com situação boa ou muito boa para Capacidade de Pagamento (CAPAG), em 2021.

O ponto negativo é que, em média, os encargos financeiros são elevados na classificação por função pública, estando abaixo somente de gastos com educação, saúde, urbanismo, administração, previdência social e assistência social, destarte as 28 funções de governo.

Além disso, vale destacar que a utilização do mecanismo passa pela revogação dos normativos dos anos 2000, e pelo aprimoramento dos mecanismos operacionais, de modo que os municípios não entrem em *default*, mesmo com a aparente situação de estabilidade em relação à dívida pública.

Outro mecanismo que dialoga com os títulos públicos municipais é a emissão de Títulos de Impacto Social (TIS)⁷, uma modalidade de financiamento vinculada ao gasto, em que a remuneração realizada pelo poder público está atrelada ao alcance de resultados determinados (MCKINSEY, 2012), diferenciando este tipo de captação em certo ponto, tanto dos tradicionais títulos públicos quanto das Parcerias Público Privadas (PPPs), também possuem indicadores de desempenho e, na grande maioria dos casos, possuem remuneração vinculada a avaliação dos resultados dos serviços prestados.

⁶ Vale destacar que a questão foi pacificada, na qual os serviços de streaming são suscetíveis ao ISSQN, enquanto em serviços de telecomunicação, como as TVs a cabo, incide o ICMS.

⁷ A sigla original em inglês é *Social Impact Bonds (SIB)*.

O potencial da iniciativa é a ampliação dos canais de captação e mobilização de atores alternativos para execução do projeto, tais como organizações do terceiro setor. Por sua vez, o risco reside na disponibilidade de caixa dos governos para efetuar os pagamentos, na reputação dos prestadores em caso de fracasso, nas intervenções cabíveis e juridicamente claras em caso de descumprimento do acordo firmado, além da fragilidade/turbulências financeiras/institucionais dos agentes envolvidos. A iniciativa já ocorre em 28 países ao redor do mundo e, no Brasil, já existe o Projeto de Lei nº 338/2018, em tramitação no Senado Federal, para aprovação do modelo, além de legislações que trazem possibilidades semelhantes (como a Lei Federal nº 12.462/2011, de contratos de remuneração variável e contratos de eficiência).

Por último, uma nova modalidade é a captação de recursos através das criptomoedas, que são ativos financeiros que podem ser vendidos em blocos (*blockchains*) lastreados em moedas oficiais ou outros ativos financeiros cada vez mais utilizados como moeda de troca no mundo digital. Uma de suas vantagens é possibilidade de realização de “contratos inteligentes”, que possuem regras de execução “automáticas” por meio de cláusulas, penalidades e recursos firmados no momento da transação, e que são descentralizados, sem a dependência de um agente financeiro central, tornando mais rápido e ágil a transação de valores.

Por outro lado, as dificuldades são a falta de garantia de um organismo financeiro central, a questão especulativa, a desregulamentação, a disponibilidade de caixa pelas prefeituras e a instabilidade do mercado neste tipo de transação.

2.4 As Transferências Intergovernamentais: entre a cooperação e a coordenação

As transferências intergovernativas são as principais fontes de financiamento municipal – a Nota Técnica 2.2 (MARTINS, 2022a) mostra que 69% das receitas totais foram decorrentes de transferências em 2018, a maior parte de transferências legais constitucionais – e o foco desta seção é jogar luz sobre o padrão de financiamento local e a sua relação com o desenvolvimento urbano de forma cooperativa e coordenada.

No sistema federativo legal brasileiro, as transferências se dividem em dois aspectos: as transferências legais/constitucionais e as transferências voluntárias ou discricionárias.

As transferências constitucionais ou legais são recursos transferidos por disposição constitucional ou legal, representando para o ente receptor (no caso, os municípios), um direito a receber e um elemento de previsibilidade de receitas, vinculados ou não, que podem servir de elementos de cooperação ou coordenação entre os entes.

As principais transferências em 2018 foram o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – União para municípios – (23%); a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – Estados para municípios – (26%), ambos de destinação livre; e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – todos os entes contribuem – (20%), vinculado às despesas em educação.⁸

Naquele mesmo ano, as transferências voluntárias dos estados e da União não ultrapassaram 5% do total de transferências, cujos principais elementos são os convênios assinados entre os entes federativos para realização de despesas pactuadas em políticas públicas. Note-se que este tipo de transferências carrega consigo um elemento de incerteza e de direito não adquirido, tendo que ser pactuado e sendo sensível às medidas de austeridade fiscal.

Dentro desta modalidade, estão os consórcios, um relevante mecanismo para o caráter cooperativo na federação, pois, diferentemente das transferências verticais, como o FPM ou ICMS-cota parte, os consórcios também funcionam como mecanismos horizontais de transferências de recursos. A Nota Técnica 1.5 (LUI et al, 2020), do bloco de notas técnicas associadas à agenda urbana⁹, ressalta que a principal ferramenta de financiamento dos consórcios são os contratos de rateio, no qual cada partícipe entra com uma cota parte para financiar o consórcio. Porém, os dados da NT 2.3 mostram que os consórcios não chegaram nem a 1% do total de transferências em 2018.

Como já demonstrado, existem desigualdades em relação às transferências, que demonstram certo grau de aleatoriedade do sistema de partilha brasileiro. A nota reforça a constatação. Observou-se que aproximadamente 43% das transferências constitucionais/legais, em 2018, concentraram-se no Sudeste no Brasil, 26% no Nordeste, 17% no Sul, 7,6% para o Norte e 6,8% para o Centro-Oeste, ao passo que no Norte e no Nordeste foi constatado uma maior dependência destes recursos naquele ano (74,9% e 77,8%, respectivamente). Nas transferências voluntárias, o mesmo padrão de concentração foi verificado.

O segundo recorte apresentado se dá na divisão dos municípios segundo sua participação institucional em alguma Região Metropolitana (RM) brasileira. Verificou-se que as transferências constitucionais/legais tiveram um peso bem maior para municípios não metropolitanos, que receberam 50,6% do total transferido. As sedes metropolitanas detinham

⁸ Existem outras transferências constitucionais, como o CFEM e IPVA, e legais, como as constantes no Fundo Nacionais de Saúde (FNS), instituídas como obrigatórias nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do governo federal brasileiro. Ver a descrição mais detalhada na respectiva Nota Técnica.

⁹ Essas e outras NTs do TED podem ser acessadas na plataforma brasilmetropolitano.ipea.gov.br.

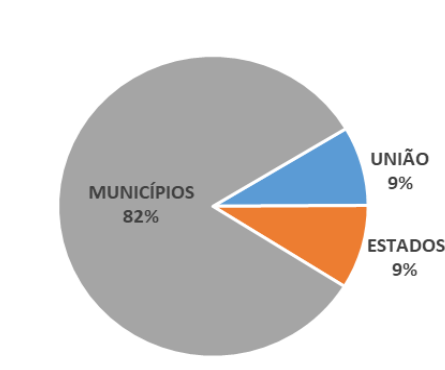
uma parcela significativa desses recursos (21,5%), e os demais municípios em RMs ficaram com 27,9% dessas transferências.

O peso maior dos recursos constitucionais/legais que foram transferidos para sedes metropolitanas vieram do IRRF (43%) – também considerado como receita própria – das transferências do SUS-Fundo a Fundo (31,5%), e da cota-parte do IPVA transferida pelos Estados (38,25%). Já quando consideramos municípios fora de RMs, os pesos maiores se concentram no FPM (64%), FUNDEB (52,3%) ITR (85,9%), FNDE (50,4%) e FNAS (62%). Em síntese, as sedes metropolitanas são menos dependentes das transferências legais.

Quanto à REGIC, os centros locais receberam, em 2018, aproximadamente 30% do total de transferências constitucionais/legais, porcentagem próxima das metrópoles (28,7%), ao passo que as capitais regionais (19,8%), centros sub-regionais (15,2%) e centros de zona (6%) mostraram porcentagens menores de apropriação desses recursos. Nas transferências voluntárias, novamente, os centros locais mostraram uma maior participação (36,3% do total). Aproximadamente 27% dos recursos foram transferidos para as metrópoles, 15,3% para capitais regionais, 13,2% para centros sub-regionais e 7,8% para centros de zona. A descrição do perfil das transferências revela as desigualdades de recursos existentes no Brasil e a dependência, no geral, de determinadas tipologias de municípios.

A nota de transferências faz um recorte entre as funções públicas e aproxima o desenvolvimento urbano das funções de urbanismo, habitação e saneamento, para comparar quem financia as ações destas rubricas. O resultado mostra que, em 2019 e 2020, os municípios contribuíram com 82% dos recursos, a União com 9% e os estados com os outros 9%, conforme a figura abaixo.

Figura 3 - Contribuição de cada esfera nas despesas por função associada ao desenvolvimento urbano



Fonte: Elaboração dos autores com base na nota técnica 2.2.

O dado é relevante para apresentar as competências dos municípios na questão do financiamento do desenvolvimento urbano, uma vez que boa parte das transferências legais/constitucionais é vinculada a outras funções de despesa e com despesas correntes. Esse padrão reforça a desigualdade da capacidade de investir em desenvolvimento urbano, faltando um maior e melhor arranjo de cooperação e coordenação nessa área, na qual a PNDU pode apresentar inovações de governança.

3 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E PPPS: ELEMENTOS PARA A COORDENAÇÃO

Como dissemos, os municípios podem se financiar por receitas próprias, transferências intergovernamentais, mas também por operações de crédito, usualmente utilizadas para realizar investimentos públicos, e que podem servir como elementos de coordenação nacional de políticas públicas através da disponibilização de recursos reembolsáveis por instituições regionais, nacionais e internacionais.

Dessa forma, essa seção traz um panorama sobre as operações de crédito municipais efetuadas com instituições financeiras nacionais e internacionais para financiar investimentos no geral e no desenvolvimento urbano. Por sua vez, também são abordadas as parcerias público-privadas (PPPs), mecanismos de investimento em parceria entre o setor público e a iniciativa privada adotados no Brasil desde a lei das PPPs de 2004.

3.1 Operações de Crédito

A Nota Técnica 2.2 define, de acordo com o MCASP (STN, 2018), que as operações de crédito são receitas orçamentárias cuja origem está na categoria de Receitas de Capital dos municípios. São recursos financeiros provenientes da contratação de empréstimos junto a entidades públicas e privadas, internas ou do exterior.

Na gama de operações internas, podem ser consideradas informações sobre os recursos provenientes de Títulos do Tesouro Nacional, Operações Contratuais, Empréstimos Compulsórios dos municípios, operações referentes aos Estados, Distrito Federal e Municípios, entre outras. No que tange ao mercado externo, as contas mostram os mesmos grupos de contas, com exceção dos Títulos do Tesouro Nacional.

No geral, as operações de crédito dos municípios compuseram uma porcentagem baixa do total de receitas municipais em 2018, de menos de 1% do total, frente a um peso maior das receitas próprias e transferências municipais. Apesar disso, a nota mostra que foram obtidos R\$ 5,5 bilhões por essa via, o que, no conjunto, não é uma escala desprezível, sobretudo porque remetem a recursos que se adicionam à arrecadação orçamentária ordinária.

Assim como as receitas próprias, a distribuição das operações de crédito é desigual. Em 2018, com efeito, o Sudeste concentrou 55,7% do total de operações, assim como as sedes metropolitanas (52,6%) e as metrópoles (62,5%), que concentraram mais da metade dos recursos.

3.2 Financiamento internacional

Uma das possibilidades de financiamento por operações de crédito é através de contratos com instituições financeiras internacionais, como demonstrado em uma recente nota técnica do Ipea (MARTINS, 2022b).

A vantagem desse tipo de mecanismo é o acesso, por parte dos municípios, às práticas internacionais de formulação e implementação de políticas e de gestão de projetos, obtido a partir da cooperação técnica e financeira dos organismos internacionais. Existem diversas experiências deste tipo relacionadas ao desenvolvimento urbano.

As desvantagens estão centradas principalmente na indexação dos contratos em moedas estrangeiras, no arcabouço normativo complexo e elevada burocracia para operacionalização e no acesso ao crédito por parte dos municípios.

A nota mostra que o primeiro passo para a obtenção de financiamento externo é a submissão do projeto, através de uma carta consulta, a ser encaminhada pelo ente subnacional à Comissão de Financiamento Externo (COFIEEX) formada por diversos órgãos federais. Por sua vez, o órgão financiador avalia e detalha a proposta junto ao ente subnacional e, após essa etapa, são preparados os contratos e encaminhados para os órgãos responsáveis no Ministério da Economia e na Secretaria do Tesouro Nacional.

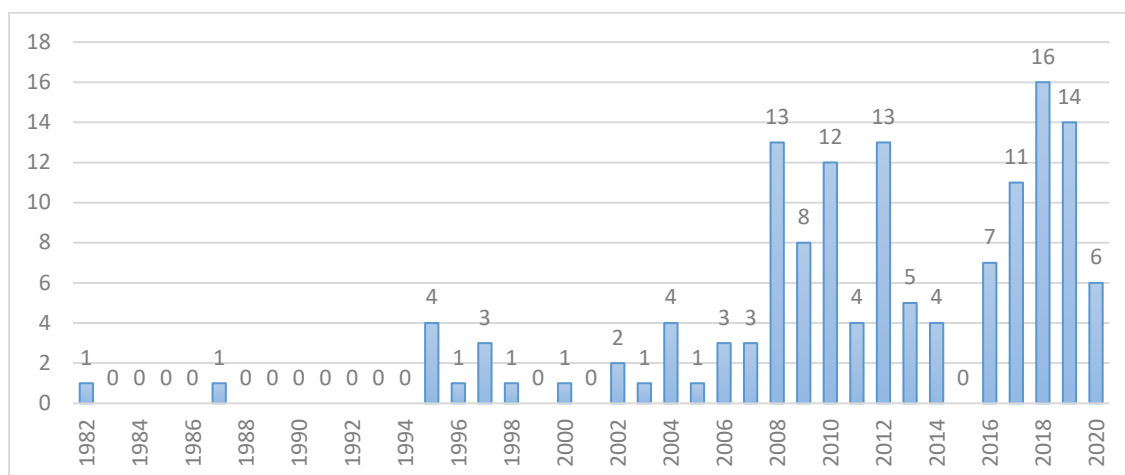
Somente após cumpridas as formalidades e autorizado pelo Senado Federal, é então assinado, em âmbito do Ministério da Economia, o aval da União para a contratação do financiamento externo pelo ente subnacional. Depois disso, o órgão externo e o ente subnacional realizam a operação.¹⁰

As principais instituições que operam os empréstimos no Brasil são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA, entre outras instituições.

Desde meados dos anos 2000, o número de operações vem crescendo conforme destacado na figura abaixo:

¹⁰ Manual de Financiamentos Externos de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-financiamento-externos.pdf>.

Gráfico 1 – Número de projetos pactuados entre municípios brasileiros e órgãos de financiamento internacional 1982-2020.¹¹



Fonte: COFIEIX, Ministério da Economia, 2020.

Em relação aos tomadores, dos municípios que celebraram acordos com os organismos internacionais, 27,2% fazem parte de algum arranjo metropolitano, 29,3% são metrópoles regionais e 35,9% são Metrôpoles.

Na área de atuação dos contratos celebrados entre 2010-2020, identifica-se que o desenvolvimento urbano tem sido a pauta majoritária nos acordos de cooperação financeira entre os municípios brasileiros e os organismos internacionais (74%). Além disso, 7% dos convênios se destinaram à área do saneamento básico e 10% ao desenvolvimento social.

Em termos de obrigações dos contratantes, os municípios têm que oferecer contrapartidas mínimas. Além do mais, existem critérios populacionais, visto que apenas municípios com mais de 100 mil habitantes poderão pleitear recursos (Resolução COFIEIX nº 2, de 5 de setembro de 2017), além de outros requisitos explicados na nota.

3.3 Concessões e PPPs

A Nota Técnica 2.3 (MARTINS et al, 2020b) explora as concessões e PPPs, formas diferentes de investimento, uma vez concessões do Estado de serviços públicos do Estado para a iniciativa privada. Se ajustadas a partir de um plano nacional, como a PNDU, as concessões e PPPs podem funcionar como elemento coordenador de investimentos no território.

Nessa modalidade, o Estado delega às empresas ou consórcios de empresas a prestação de serviços públicos. Na concessão comum, não há pagamento de contraprestações por parte do poder concedente, remunerado essencialmente por tarifas pagas pelos usuários, como ocorre em rodovias pedagiadas, por exemplo. Por outro lado, as PPPs são tipos particulares de

¹¹ A primeira operação foi realizada por Brasília, em 1982, com o Banco Mundial.

concessão, envolvendo a contraprestação do poder público, podendo as mesmas serem divididas em duas modalidades: PPP patrocinada, na qual a remuneração é feita por contraprestações públicas e tarifas de usuários, e PPP administrativa, caracterizada pela remuneração feita essencialmente por contraprestações do poder público.

A NT 2.3 também enumera possibilidades de:

- Privatizações: quando há transferência permanente de ativos públicos para a iniciativa privada;
- Contratos de Engenharia, Fornecimento e Construção: empresa privada formula e constrói ativo público;
- Contratos de Projeto, Construção e Financiamento: empresa privada atua como executor e financiador do projeto;
- Permissões de serviços públicos: delegação temporária de serviço público;
- Parcerias com o terceiro setor: entidades sem fins lucrativos que prestam os serviços públicos, como as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs);
- Contrato de Impacto Social (CIS): já debatido nas seções anteriores, que vinculam a concessão ao alcance de metas.

Porém, o foco são as concessões e suas modalidades de PPPs, cujo objetivo é prover e melhorar as infraestruturas públicas já existentes, nas quais são denotadas características como: a delegação por prazo determinado, reversibilidade de bens – os bens continuam públicos –, contratação mediante concorrência, remuneração baseada em desempenho e transferência de riscos para a iniciativa privada.

É importante destacar que uma das vantagens é que o risco de financiamento, antes de competência dos entes subnacionais, passa para a iniciativa privada após a assinatura do contrato, que deve buscar as fontes disponíveis de financiamento. Porém, na maioria dos casos, a captação é realizada junto às instituições públicas de financiamento, como o BNDES e a Caixa, retornando parte do risco para o setor governamental.

Todos esses itens, entretanto, merecem atenção, uma vez que são contratos de longo prazo, os projetos são mais complexos e devem ser monitorados e avaliados. Na experiência internacional, são vários os exemplos de pontos a serem observados, como a corrupção e os custos dessa troca. Por vezes, repassar serviços públicos à iniciativa privada sai mais oneroso que a prestação autônoma pelo ente federativo. Do mesmo modo, em muitas ocasiões, a

prestação dos serviços não apresenta um desempenho satisfatório, com os mecanismos de controle frágeis na maioria dos países.

No Brasil, existe um número significativo de experiências de PPPs e concessões, como na Água e Esgoto, Resíduos Sólidos e Mobilidade Urbana, para citar exemplos relacionados ao desenvolvimento urbano. A nota aponta como pontos positivos no país a existência de arcabouço institucional de concessões; a facilidade de acesso online a documentos e leis sobre o tema; a elaboração, por parte de agências reguladoras, de relatórios periódicos sobre concessões, contribuindo para a transparência; o apoio prestado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) à estruturação de projetos; e o lançamento do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em 2016.

Como pontos de melhoria são apontados a necessidade de aprimoramento da qualidade dos projetos lançados, com maior clareza na distribuição de riscos entre as partes privada e pública; e a disparidade entre os entes federativos no que diz respeito à capacidade técnica para estruturação e gestão dos projetos.

A nota também aborda a alta taxa de mortalidade dos projetos, sobretudo, no nível municipal, a baixa participação social nos projetos de concessão, a insegurança jurídica em relação aos contratos e a gestão fiscal dos entes subnacionais, em particular daqueles localizados nas regiões Norte e Nordeste do país.

O universo de atores envolvidos com concessões e PPPs no Brasil é diverso e a nota os distribui entre: a) *players* setoriais especializados: grupos de empresas que atuam no setor, elegíveis para formação das Sociedades de Propósito Específico (SPEs); b) Fundos de investimento; c) Fundos de pensão e de previdência; d) as instituições públicas.

Nesse cenário, os *players* gerem as concessões, os fundos financiam e, por vezes, organizam as contratações, e as instituições públicas delegam os serviços por meio de licitações. No ambiente de obras para o desenvolvimento urbano, trata-se de contratos de grande quantia financeira muito disputados pelos *players*, a exemplo dos serviços de água e esgoto e de mobilidade urbana.

Um balanço sobre as PPPs voltadas para o desenvolvimento urbano, em 2020, identificou que os valores contratados por meio de concessões superaram os R\$ 51 bilhões, distribuídos em 165 projetos, e com valor de investimento estimado em R\$ 35 bilhões, com mais da metade das PPPs contratadas (85) no Sudeste (54%), seguida do Nordeste (38 - 24%). Nesse sentido, destacam-se as áreas de Mobilidade Urbana, Resíduos Sólidos, Água e Esgoto, Rodovias, Saúde e Iluminação Pública, que juntas representam 82% do valor total.

A nota termina trazendo projetos de lei inovadores no âmbito das PPPs, tais como a Parceria Público-Privada Popular (PPPs), alternativa às tradicionais PPPs, pela qual os moradores de uma quadra ou conjunto poderão requerer à administração pública autorização para executar obras ou serviços de interesse coletivo restrito à comunidade; a PPP social, que amplia para as OSCIPs possibilidades de operação, manutenção, conservação, elaboração de projetos e/ou realização de obras e investimentos em infraestrutura nos sistemas rodoviário, aeroportuário e aquaviário de competência do governo estadual, atividades normalmente restritas às empresas privadas no âmbito das concessões e PPPs; e os Mecanismos Cooperativos para Pequenas Infraestruturas, uma estratégia que associa financiamento coletivo (“*crowdfunding*”) e a noção de investimentos com propósito.

4. INVESTIMENTOS MUNICIPAIS

A discussão sobre a capacidade e a forma de financiamento dos municípios por meio da federação é consubstanciada nas suas despesas. Isso pode ser visto por meio de um panorama sobre os investimentos municipais no país e, em específico, sobre funções relacionadas ao desenvolvimento urbano.

Conforme se observa no quadro abaixo, os investimentos médios dos municípios se reduziram entre 2013 e 2018, saindo de um patamar de R\$ 37 bilhões, entre 2013-2014, para R\$ 21 bilhões, entre 2017-2018.

Quadro 2 – Evolução real das despesas municipais com investimento (2013 – 2018) por região

Região	Inv. médio 13-14 (R\$)	Inv. médio 15-16 (R\$)	Inv. médio 17-18 (R\$)
Norte	2.871.144.151,03	2.534.452.899,81	2.034.728.456,18
Nordeste	6.893.238.624,43	5.996.169.345,60	4.924.256.879,26
Sudeste	19.817.023.576,90	17.518.226.498,36	9.440.873.559,38
Sul	5.464.010.435,26	4.872.174.073,10	3.960.904.296,97
Centro-Oeste	2.013.127.676,82	1.902.522.230,98	1.507.104.117,38
Total	37.058.544.464,44	32.823.545.047,85	21.867.867.309,17

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento.

A ampla maioria das Unidades Federativas (UFs) reduziram o seu investimento no período, tanto no total de valores quanto no percentual em relação às outras despesas.

Nas classificações territoriais, em 2018, as sedes das regiões metropolitanas apresentaram um menor investimento per capita em relação aos outros municípios da RM e aqueles fora das RMs. Do mesmo modo, na REGIC, os dados mostraram que as maiores despesas com investimento por habitante ocorreram nos Centros Locais (R\$ 162,49 por habitante), Centros de Zona (R\$ 130,63) e Centros Sub-Regionais (129,39), um contrassenso ao volume de receitas existentes e demonstrados anteriormente. Portanto, nesse ano, com exceção das metrópoles, quanto menor a hierarquia urbana, maior o investimento per capita. Situação semelhante ocorre quando considerado o porte populacional, onde nos menores municípios há um maior grau de investimento por habitante.

Quando se fala nos investimentos específicos em desenvolvimento urbano, a nota faz um esforço metodológico de enquadramento das despesas com habitação, urbanismo e saneamento

como aproximações dos investimentos de cunho urbano. O resultado mostra que aproximadamente 10% foram gastos nessas funções em 2018, em especial urbanismo, onde se inclui o transporte coletivo urbano.

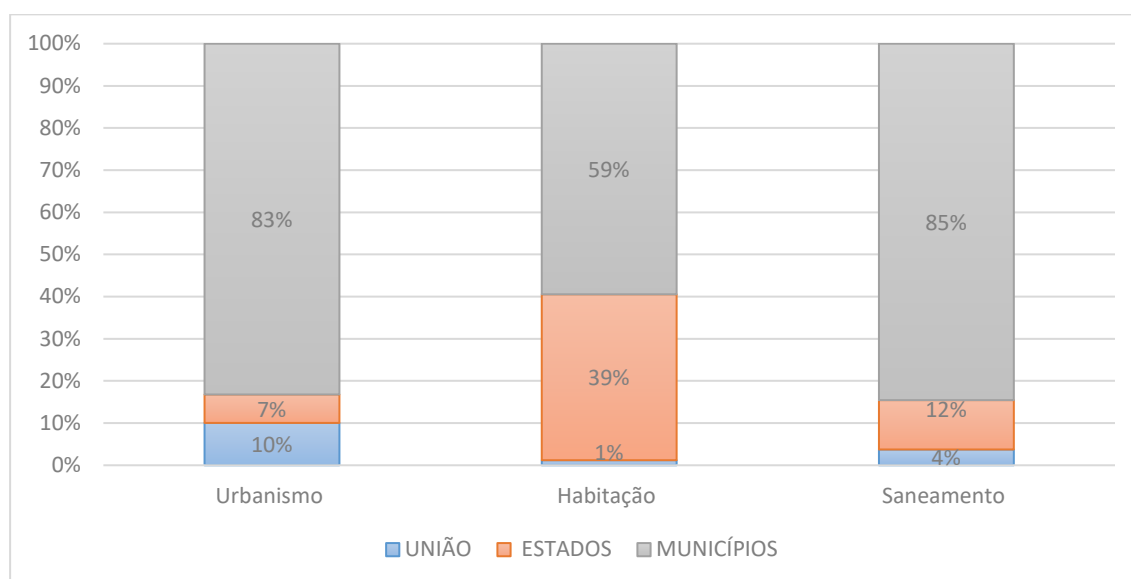
As despesas relacionadas ao desenvolvimento urbano apresentaram resultados diferentes do geral, demonstrando a peculiaridade deste tipo de gasto. Os investimentos per capita foram maiores nas regiões Norte e Sudeste, enquanto nas regiões metropolitanas, as despesas nas sedes foram maiores, em relação aos demais municípios da RM e aqueles fora da RM. Na REGIC, as despesas totais são crescentes com relação à hierarquia, onde as metrópoles (12,23%), capitais regionais (11,35%) e centros sub-regionais (11,33%) têm uma porcentagem maior que centros de zona (9,12%) e centros locais (8,53%).

Por porte populacional, os municípios com até 2 mil habitantes apresentaram um volume maior de despesas per capita (R\$ 1068,63), seguidos dos acima de 5 milhões de habitantes (R\$ 670,62) e dos de 2 mil a 5 mil habitantes (R\$ 541,54). Os maiores volumes de despesas per capita se concentraram no urbanismo e transporte.

No geral do agregado identificado como desenvolvimento urbano, as despesas de investimento decaíram mais que o total de todas as despesas. A nota mostra que enquanto as despesas municipais de investimento cresceram 0,8% em termos reais, no último biênio em relação ao primeiro (após uma queda no biênio 2015-2016), as despesas com desenvolvimento urbano se reduziram em 16,3%, ou seja, foram mais sensíveis às variações conjunturais.

Em termos federativos, sobre quem dispende sobre o desenvolvimento urbano, a figura a seguir demonstra a importância do município nesse tipo de gasto, revelando a necessidade de financiamento do ente para a execução da PNDU. Nota-se que na função urbanismo, os municípios contribuem com 83% das despesas, na habitação com 59% e no saneamento com 85%.

Gráfico 2 – Contribuição de cada Esfera nas Despesas por Função de Desenvolvimento Urbano



Fonte: SICONFI.

No âmbito do governo federal, o Ministério das Cidades existiu entre 2003 e 2018, apresentando uma evolução de seu orçamento até 2015, com queda brusca após esse ano. Em uma média das transferências realizadas após o período de crise orçamentária (2015-2018), os maiores beneficiários das transferências foram os estados (56%), e os municípios (43%).

O Ministério do Desenvolvimento Regional, desde 2019 responsável pela pauta urbana após a extinção do Ministério das Cidades, possui poucos recursos livres para aplicação, em grande parte financiado por emendas parlamentares. Nesse sentido, as transferências realizadas por meio de emendas (transferências voluntárias) beneficiaram, sobretudo, despesas em urbanização e infraestrutura, conforme destaca o quadro a seguir.

Quadro 3 – Ações Orçamentárias de transferências voluntárias do MDR mais beneficiadas por emendas em 2021 e 2022, por área (em R\$)

Áreas	2021	%	2022	%
Urbaniz/Infraestrutura	3.351.716.776	93%	2.455.175.845	96%
Habitação	225.836.737	6%	43.570.000	2%
Mobilidade	13.177.710	0%	14.130.000	1%
Saneamento	12.380.191	0%	30.430.214	1%
Drenagem	5.600.106	0%	1.230.114	0%
Total Geral	3.608.711.520	100%	2.544.536.173	100%

Fonte: SICONFI.

Assim, a partir da Gráfico 2, podemos aferir o subfinanciamento federativo para ações envolvendo o desenvolvimento urbano no Brasil, dependentes de receitas próprias, operações de crédito e das risíveis transferências voluntárias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Nota Técnica fez um levantamento das notas técnicas de financiamento elaborada pelo IPEA no âmbito da cooperação com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) tendo como norte a pergunta de como financiar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) de uma forma federativa?

Os principais achados das notas mostraram um padrão de financiamento desigual no Brasil, com diferenças latentes entre as regiões Norte e Nordeste, em termos de receitas próprias e operações de crédito, além de um sistema de transferências governamentais marcado pela obrigatoriedade e vinculação.

É importante destacar a dificuldade no tratamento dos dados dos municípios, oriundos de diversas bases e formas de declaração que podem enviesar a análise dos dados, denotando um grande esforço e recursos de apreciação.

No resumo, foi apresentado um panorama da arrecadação dos municípios no país e descritas as características, vantagens, problemas e distribuição territorial de instrumentos fiscais dos municípios, como o IPTU e o ISS, e extrafiscais, como os instrumentos do Estatuto da Cidade.

Também foram apontadas ideias para novos tipos de tributação que podem auxiliar no financiamento do desenvolvimento urbano. Aliás, todos esses elementos conformam uma caixa de ferramentas para uma maior autonomia arrecadatória no Brasil.

Por outro lado, também foram levantadas informações análogas sobre as transferências intergovernamentais, que auxiliam na equalização horizontal de receitas no país, apesar das diferenças entre os tipos constitucionais/legais e as voluntárias.

As operações de crédito foram demonstradas de forma geral, além de exploradas as possibilidades de financiamento internacional para financiamento dos investimentos em desenvolvimento urbano. O elemento inovador foi a inserção, nesta cesta, das concessões públicas e das PPPs, as quais promovem parcerias com a iniciativa privada para compartilhamento de riscos e potencial redução de custos na oferta de serviços públicos.

Ao final, traz-se uma breve análise sobre as despesas em investimento realizadas pelos municípios brasileiros, tanto no âmbito geral, quanto nas despesas relacionadas com o desenvolvimento urbano (urbanismo, habitação e saneamento), mostrando disparidades entre as características das classificações.

De um lado obtém-se o financiamento marcado pelas transferências constitucionais/legais e pela capacidade de arrecadação própria e de acesso ao crédito (geral) e, pelo outro, o

financiamento dependente das receitas próprias, transferências vinculadas e operações de crédito, restrito a um séquito de municípios (desenvolvimento urbano), o que reforça as desigualdades de receitas no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. F. G. Nota Técnica 2.4 – **Apoio a formulação da PNDU**: Financiamento do desenvolvimento urbano. Brasília: IPEA, 2020. Nota Técnica.
- BREMAEKER, François E. J. de. **As finanças municipais em 2018**. Observatório de Informações Municipais. (www.oim.tunicipai.org.br) Rio de Janeiro, 2019.
- CARVALHO Jr, Pedro Henrique B. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do estatuto da cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O ESTATUTO DA CIDADE E A HABITAT III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Ipea, Brasília, 2016.
- COSTA, Marco Aurélio et al. **Contextualização da política urbana no brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Brasília: IPEA, 2021. Texto para discussão n° 2.686/2021.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- FURTADO, Fernanda; ARAUJO, Jefferson. Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio. In: **Anais do 3o Congresso Iberoamericano de suelo urbano**: el suelo em la nueva agenda urbana. Curitiba, agosto de 2017.
- LOPREATO, Luiz Fernando Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: UNESP, 2002.
- LUI, Lisandro et al. Nota Técnica 1.5 – **As relações interfederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU**. Brasília: IPEA, 2020. Nota Técnica.
- MARTINS, L. G. V. **Nota Técnica** – Despesas orçamentárias municipais em investimentos. Brasília: IPEA, 2022a. Nota Técnica.
- _____. **Nota Técnica** – **Financiamento internacional para os municípios brasileiros**: mecanismos de acesso a recursos de financiamento internacionais. Brasília: IPEA, 2022b. Nota Técnica.
- MARTINS, L.G.V. et al. **Nota Técnica 2.1 - Financiamento da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)**: mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local. Brasília: IPEA, 2020a. Nota Técnica.

_____. **Nota Técnica 2.2 – O Perfil das Finanças Municipais no Brasil e o financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros: o papel das transferências e operações de crédito.** Brasília: IPEA, 2022a. Nota Técnica.

_____. **Nota Técnica 2.3 – Concessões e parcerias público-privadas.** Brasília: IPEA, 2020b. Nota Técnica.

MCKINSEY & COMPANY. **From potential to action: bringing social impact bonds to the US.** Nova Iorque, 2012. Disponível em: <http://mckinseysociety.com/social-impact-bonds>. Acesso em janeiro de 2022.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).** Brasília: STN, 2018.