

# Nota Técnica

## FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: INSUMOS PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

### Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais

# Nº 44

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

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Março de 2024

## 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**

### 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 (substituto)

**JOÃO CLAUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA**

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

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

### EQUIPE TÉCNICA

#### Marco Aurélio Costa

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). *E-mail:* marco.costa@ipea.gov.br.

#### Luís Gustavo Vieira Martins

Analista de planejamento e orçamento na Dirur/Ipea. *E-mail:* gustavo.martins@ipea.gov.br.

#### Armando Palermo Funari

Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* armandopfunari@gmail.com.

#### Edmar Augusto Santos de Araújo Junior

Pesquisador bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* araujoedmar1@gmail.com.

#### Fernanda Cabral Leal da Cunha

Pesquisadora bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* fernanda.cunha@ipea.gov.br.

#### Leonardo Ribeiro

Pesquisador bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* leonardo.ribeiro0607@gmail.com

#### Lizandro Lui

Pesquisador bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* lizandrolui@gmail.com.

#### Luiz Felype Gomes de Almeida

Pesquisador bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* luizfelype.almeida@gmail.com.

#### Rodrigo Luis Comini Curi

Pesquisador bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* rodrigocuri@gmail.com.

#### Rodrigo Portugal da Costa

Pesquisador associado na Dirur/Ipea. *E-mail:* rodrigo.portugal88@gmail.com.

#### Yuriê Baptista

Pesquisador bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* yuriebc@gmail.com.

#### Como citar:

COSTA, Marco Aurélio; MARTINS, Luís Gustavo Vieira; FUNARI, Armando Palermo *et al.* **Financiamento do desenvolvimento urbano:** insumos para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, DF: Ipea, fev. 2024. (Dirur : Nota Técnica, 44). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdirur44-port>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdirur44-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>.

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.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# Sumário

1 INTRODUÇÃO .....	<b>4</b>
2 O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO FEDERATIVO E O DESENVOLVIMENTO URBANO.....	<b>5</b>
3 AUTONOMIA: MECANISMOS FISCAIS E EXTRAFISCAIS DE ÂMBITO LOCAL .....	<b>7</b>
4 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ELEMENTOS PARA A COORDENAÇÃO.....	<b>15</b>
5 INVESTIMENTOS MUNICIPAIS.....	<b>20</b>
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	<b>22</b>
REFERÊNCIAS .....	<b>23</b>

## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

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/1988, no Estatuto da Cidade (Lei nº 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 MIDR para tratar da PNDU.

As notas técnicas examinadas foram: i) *Financiamento da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU): mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local* (Martins *et al.*, 2020a); ii) *Concessões e parcerias público-privadas* (Martins *et al.*, 2020b); iii) *Apoio à formulação da PNDU: financiamento do desenvolvimento urbano* (Almeida, 2020); iv) *O perfil das finanças municipais no Brasil e o financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros: o papel das transferências e operações de crédito* (Martins *et al.*, 2022); v) *Despesas orçamentárias municipais em investimentos* (Martins, 2022a); e vi) *Financiamento internacional para os municípios brasileiros: mecanismos de acesso a recursos de financiamento internacionais* (Martins, 2022b).

As notas trouxeram perspectivas sobre 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 na pesquisa Regiões de Influência das Cidades (Regic), publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de sua localização regional.

---

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 da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), com aditivo do Ministério das Cidades (MCID), por intermédio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SNDUM).

## 2 O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO FEDERATIVO E O DESENVOLVIMENTO URBANO

A Nota Técnica nº 11 (Martins *et al.*, 2020a) apresenta, nas primeiras seções, um panorama desigual da capacidade de financiamento próprio entre os municípios no Brasil, construído a partir do 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 das regiões mais ricas para as 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 metrópoles,<sup>2</sup> as receitas municipais, de um modo geral, divergem de acordo com o grupo de referência, conforme demonstrado na tabela 1.

**TABELA 1**  
**Receitas municipais *per capita* por posição na Regic (2018)**  
(Em R\$)<sup>1</sup>

Regic	Receita total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
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
<b>Total</b>	<b>3.229,72</b>	<b>974,04</b>	<b>2.228,80</b>	<b>26,88</b>

Fontes: Martins *et al.* (2020a).

Nota: <sup>1</sup> Cabe um adendo sobre a dificuldade de tratamento dos dados fiscais brasileiros, que são autodeclaratórios e de difícil compatibilização e comparação entre os entes, em especial entre os 5.570 municípios brasileiros, cuja análise demanda adequações metodológicas, sobretudo considerando que nem todas as prefeituras preenchem o sistema de informações com regularidade.

A tabela 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\$ 3.252,70) 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 nota técnica (Martins *et al.*, 2020a).

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 no Sudeste, foram acima de R\$ 1.200. Contudo, diferentemente 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.

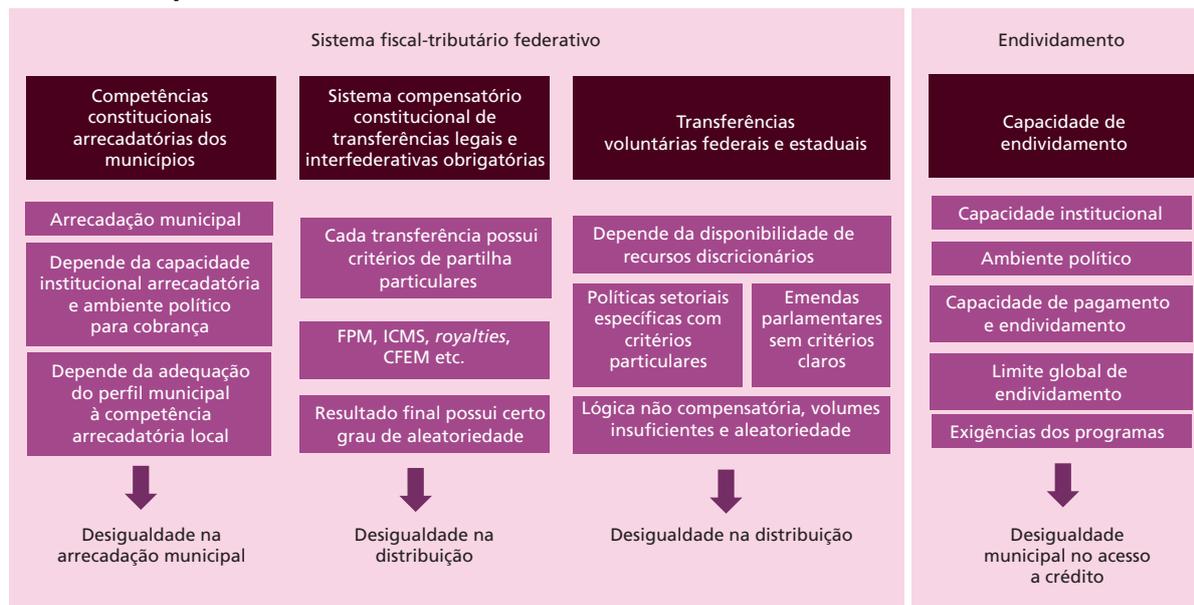
A nota mostra que a federação brasileira possui características muito desiguais em relação às receitas próprias e ao acesso às operações de crédito, e é o perfil das transferências que define a capacidade de gasto.

2. A definição de cada um dos conceitos encontra-se discriminada em Martins *et al.* (2020a).

A figura 1 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, evidenciando a complexidade das 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**



Elaboração dos autores.

Obs.: FPM – Fundo de Participação dos Municípios; ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços; CFEM – Compensação Financeira pela Exploração Mineral.

A figura 1 mostra que a autonomia de gastos por parte dos municípios passa por competências constitucionais arrecadatórias que envolvem tanto a capacidade de arrecadação 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 regula aspectos de cooperação e coordenação entre os entes federativos, são delimitados recursos obrigatórios a serem partilhados, em que cada transferência tem critérios particulares, a exemplo do FPM e da cota-parte do 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 que dependem da disponibilidade de recursos discricionários, que, por sua vez, são os primeiros afetados por medidas de austeridade fiscal. São definidas como políticas setoriais específicas, com critérios particulares e emendas parlamentares sem critérios claros, criando uma lógica não compensatória de receitas, com volume de recursos insuficiente e elevado grau de aleatoriedade.

Em contrapartida, 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. Esta situação tende a limitar a capacidade de pagamento e de endividamento deste perfil municipal, que apresenta maior dificuldade em cumprir os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

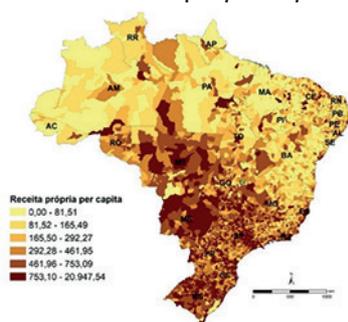
Assim, o sistema tributário gera muita desigualdade na arrecadação própria, uma vez que a arrecadação local depende da aderência do perfil econômico local aos fatos geradores dos tributos municipais e da capacidade administrativa em arrecadar. As transferências melhoram essa desigualdade da arrecadação própria, mas são insuficientes para promover maior equidade fiscal. O primeiro mapa a seguir expõe visualmente o diferencial produzido pelo sistema tributário em termos de arrecadação própria *per capita* entre as municipalidades. O segundo mapa representa a distribuição *per capita* do conjunto das transferências (obrigatórias e voluntárias). O terceiro mapa ilustra o resultado final do processo ao somarmos as receitas próprias, as transferidas e aquelas oriundas de operações de crédito realizadas pelas prefeituras. É possível aqui visualizar que o sistema de transferências reduz as desigualdades fiscais, mas ainda é largamente insuficiente para equalizar a capacidade de gasto *per capita* entre os municípios.

## MAPA 1

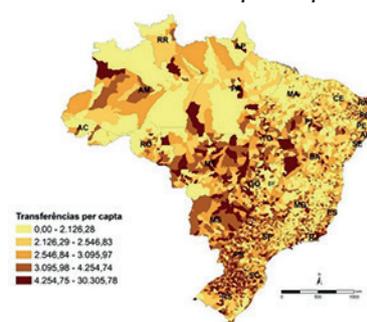
### Impacto do sistema fiscal-tributário federativo na escala municipal (2018)

(Em R\$ *per capita*)

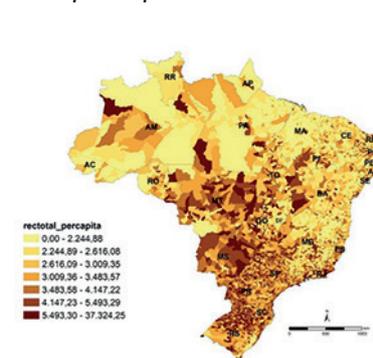
1A – Receita própria municipal *per capita*



1B – Receita municipal de transferências *per capita*



1C – Receita municipal total *per capita*



Fonte: Finbra/Siconfi/Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=leeZGYgR5N08TB8cmQMnPI4j.node3>.  
Elaboração dos autores.

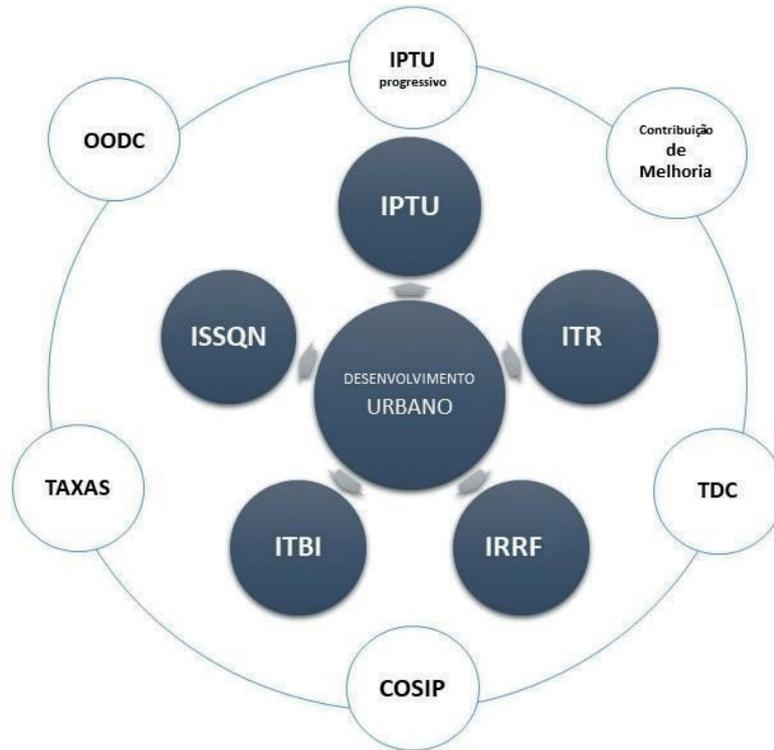
## 3 AUTONOMIA: MECANISMOS FISCAIS E EXTRAFISCAIS DE ÂMBITO LOCAL

A continuidade da Nota Técnica nº 11 (Martins *et al.*, 2020a) aborda os mecanismos fiscais e extrafiscais<sup>3</sup> 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 2 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.

3. A separação entre fiscal e extrafiscal é pouco pacífica na literatura. Contudo, consideram-se no texto como *fiscais* 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.

**FIGURA 2**  
Instrumentos fiscais e extrafiscais disponíveis aos municípios



Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir; IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano; TDC – Transferência do Direito de Construir; Cosip – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública; ITR – Imposto Territorial Rural; IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte; ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis; e ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.
2. ITR: é um imposto federal, sendo que 50% da sua arrecadação pertence aos municípios. Mediante acordo firmado com a Receita Federal, o imposto poderá ser fiscalizado e cobrado diretamente pelos municípios, que, neste caso, poderão assumir 100% do valor arrecadado (Brasil, 1988, art. 153, § 4º, inciso III).
3. IRRF: pertence aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto de renda federal, quando retido na fonte sobre rendimentos pagos pelo próprio ente e por suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços (Recurso Extraordinário nº 1293453, com repercussão geral – Tema 1130/Supremo Tribunal Federal – STF; e Ação Cível Originária nº 2866).
4. Ilustração cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A figura 2 apresenta os instrumentos fiscais referentes à capacidade arrecadatória das prefeituras, os quais são os seguintes impostos: IPTU; ISSQN; ITBI; IRRF; e ITR.<sup>4</sup> Além disso, existem instrumentos extrafiscais de regulação do território que podem ser utilizados pelos municípios. São eles: i) os constitucionais: taxas e contribuições de melhoria; ii) os do Estatuto da Cidade: OODC, TDC e IPTU progressivo; e iii) a Cosip.

### 3.1 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, independentemente do seu uso (industrial, residencial, comercial), e sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, aplicado sobre uma planta genérica de valores imobiliários ou cadastro imobiliário registrado no município.

4. Há uma discussão colocada na Nota Técnica nº 11 que busca entender se o IRRF e o ITR são arrecadações próprias ou transferências realizadas pela União. Para efeitos ilustrativos, nesta nota técnica, foram entendidos como instrumentos fiscais dos municípios.

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, as isenções e o alto índice de inadimplência.

Apesar das dificuldades, a Nota Técnica nº 11 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 às leis complementares (LCs) nºs 116/2003 e 157/2016, em que se destacam o setor de construção civil e o da saúde.

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 (Martins *et al.*, 2020a, p. 105). Do mesmo modo, as metrópoles possuem maior capacidade de arrecadação de impostos (*op. cit.*, p. 121). 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 Imposto de Renda (IR) pago pelos municípios na remuneração de seus servidores é retido na fonte e pertence ao ente (Brasil, 1988, art. 158, inciso I). 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), e os municípios têm direito a 50% da arrecadação dos imóveis nestes situados (Brasil, 1988, art. 158, inciso II). 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 nessa 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.

### 3.2 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 rendas urbanas).

As taxas são cobradas sobre o exercício regular do poder de polícia ou a utilização de um serviço público específico (Brasil, 2012, art. 77). 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. Quanto às 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 apresentam pequena contribuição às receitas próprias dos municípios, em torno de 5% do total (Martins *et al.*, 2020a, 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 (Martins *et al.*, 2020a, p. 121).

Em relação às contribuições, essas 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. Além disso, 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 Superior Tribunal de Justiça – 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 com os 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, elas são quase inexistentes no Brasil, apesar de serem 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: o IPTU progressivo, a OODC e a 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 cinco 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. Ele não é, portanto, um instrumento meramente arrecadatário, 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 a este.

Na OODC, os planos diretores municipais fixam um coeficiente básico de construção de acordo com as áreas da cidade; 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 e Araújo, 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, nesse 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. Nesse contexto, 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 arrecadatário.

### 3.3 Novas formas de tributação e financiamento

A Nota Técnica nº 14 (Almeida, 2020) reforça os elementos de autonomia para obtenção de recursos apresentados na caixa de ferramentas da Nota Técnica nº 11 (Martins *et al.*, 2020a), 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 vinte anos de existência.

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

Entretanto, além dos elementos do Estatuto da Cidade, a nota traz possibilidades inovadoras de financiamento que podem ser utilizadas em iniciativas de desenvolvimento urbano, tais como: i) a tributação sobre a economia digital; ii) o endividamento por meio de títulos públicos municipais; iii) títulos de impacto social; e iv) criptomoedas (Almeida, 2020).

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.<sup>5</sup>

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 a Resolução do 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 (Almeida, 2020). 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), momento em que 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 uma espiral de endividamento (*default*), mesmo com a aparente situação de estabilidade em relação à dívida pública.

---

5. Vale destacar que a questão foi pacificada, ficando os serviços de *streaming* suscetíveis ao ISSQN, enquanto, em serviços de telecomunicação, como as TVs a cabo, passou-se a incidir o ICMS.

Outro mecanismo que dialoga com os títulos públicos municipais é a emissão de títulos de impacto social (TIS),<sup>6</sup> uma modalidade de financiamento vinculada ao gasto, em que a remuneração realizada pelo poder público está atrelada ao alcance de resultados determinados (Callanan, Law e Mendonca, 2012), diferenciando este tipo de captação, em certo ponto, tanto dos tradicionais títulos públicos quanto das PPPs. O mecanismo também possui indicadores de desempenho e, na grande maioria dos casos, possui remuneração vinculada à avaliação dos resultados dos serviços prestados.

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 e de turbulências financeiras e 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 por meio 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 a 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 rápida e ágil a transação de valores. As dificuldades, contudo, estão na falta de garantia de um organismo financeiro central, na questão especulativa, na desregulamentação, na disponibilidade de caixa pelas prefeituras e na instabilidade do mercado nesse tipo de transação.

### 3.4 As transferências intergovernamentais: entre a cooperação e a coordenação

As transferências intergovernativas são as principais fontes de financiamento municipal – a Nota Técnica nº 2.2 (Martins *et al.*, 2022) mostra que 69% das receitas totais foram decorrentes de transferências em 2018, a maior parte de transferências legais constitucionais –, e o foco desta subseção 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 FPM (23%) – União para municípios – e a cota-parte do ICMS (26%) – estados para municípios –, ambos de destinação livre; e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (20%) – todos os entes contribuem –, vinculado às despesas em educação.<sup>7</sup>

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

6. A sigla original em inglês é *social impact bonds* (SIB).

7. Existem outras transferências constitucionais, como a CFEM e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), e legais, como as constantes no Fundo Nacional de Saúde (FNS), instituídas como obrigatórias na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do governo federal brasileiro. Ver a descrição mais detalhada em Martins *et al.* (2022).

para realização de despesas pactuadas em políticas públicas. Note-se que este tipo de transferência 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 o ICMS cota-parte, os consórcios também funcionam como mecanismos horizontais de transferência de recursos. A Nota Técnica nº 5 (Lui *et al.*, 2020), do bloco de notas técnicas associadas à agenda urbana,<sup>8</sup> ressalta que a principal ferramenta de financiamento dos consórcios são os contratos de rateio, nos quais cada partícipe entra com uma cota-parte para financiar o consórcio. Contudo, os dados da Nota Técnica nº 13 mostram que os consórcios não chegaram nem a 1% do total de transferências em 2018 (Martins *et al.*, 2020b).

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 (Martins *et al.*, 2020b). 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%, no Norte; e 6,8%, no Centro-Oeste, ao passo que, no Norte e no Nordeste, foi constatada 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 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 Sistema Único de Saúde (SUS) fundo a fundo (31,5%) e da cota-parte do IPVA transferida pelos estados (38,25%). Quando consideramos municípios fora de RMs, por sua vez, os pesos maiores se concentram no FPM (64%), no Fundeb (52,3%), no ITR (85,9%), no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (50,4%) e no Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (62%). Em síntese, as sedes metropolitanas são menos dependentes das transferências legais.

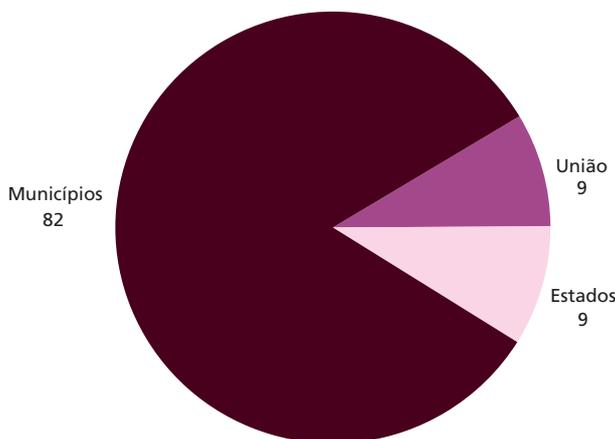
Quanto à Regic, os centros locais receberam, em 2018, aproximadamente 30% do total de transferências constitucionais/legais, porcentagem próxima das metrópoles (28,7%), ao passo que as capitais regionais (19,8%), centros sub-regionais (15,2%) e centros de zona (6%) mostraram porcentagens menores de apropriação 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 o gráfico 1.

8. Essas e outras notas técnicas do TED podem ser acessadas na plataforma: [brasilmetroolitano.ipea.gov.br](http://brasilmetroolitano.ipea.gov.br).

## GRÁFICO 1

**Contribuição de cada esfera nas despesas por função associada ao desenvolvimento urbano**  
(Em %)



Fonte: Martins *et al.* (2022).

Elaboração dos autores.

Obs.: Não inclui os subsídios orçamentários do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O dado é relevante para representar 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 a 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.

## 4 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: 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 por meio da disponibilização de recursos reembolsáveis por instituições regionais, nacionais e internacionais.

Dessa forma, esta 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. Além disso, também são abordadas as PPPs, mecanismos de investimento em parceria entre o setor público e a iniciativa privada adotados no Brasil desde a lei das PPPs de 2004.

### 4.1 Operações de crédito

A Nota Técnica nº 2.2 define, de acordo com o *Manual de contabilidade aplicada ao setor público* (Brasil, 2018), que as operações de crédito são receitas orçamentárias cuja origem está na categoria de receitas de capital dos municípios (Martins *et al.*, 2022). São recursos financeiros provenientes da contratação de empréstimos em entidades públicas e privadas, internas ou do exterior.

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, ante 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 remete 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.

Um indicador importante sobre a demanda por financiamento por parte dos municípios são os resultados das análises dos Pedidos de Verificação de Limites e Condições (VPLs) para a contratação de operações de crédito realizadas pela STN. Entre 2002 e 2020, em termos dos valores envolvidos, os municípios de seis estados concentravam 74% das operações de crédito internas deferidas pelo Ministério da Economia. São os municípios dos estados de São Paulo (21%), Minas Gerais (15%), Rio de Janeiro (11%), Rio Grande do Sul (10%), Paraná (9%) e Santa Catarina (8%), todos das regiões Sul e Sudeste. O conjunto das capitais do país foi responsável por 34% das solicitações deferidas, denotando que ainda possuem relevância, mas que o acesso a esta forma de financiamento está mais disseminado do que no passado.<sup>9</sup>

Uma questão relevante no tocante ao financiamento municipal por meio de operações de crédito se refere às instituições financeiras que costumam ser acessadas para este fim. Em termos de quantidade de análises deferidas entre 2002 e 2020, nota-se a importância das agências e bancos de fomento estaduais como sendo as instituições financeiras mais acessadas pelos municípios (58% das solicitações). Em geral, trata-se de operações de menor montante, mas, do ponto de vista da construção de uma política urbana nacional, caberia melhor explorar se tais agências poderiam estar cumprindo funções mais proeminentes ou mesmo complementares a uma política de financiamento oneroso, em que normalmente se coloca um maior foco sobre os bancos públicos federais. A Caixa Econômica Federal (Caixa), agente operadora do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), é responsável por 20% do total das operações deferidas; o Banco do Brasil, por 14%; e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por 2%.

Quando se analisa o montante envolvido nessas operações, nota-se o peso dos bancos federais, nos quais a Caixa assume total preponderância, sendo responsável por 64% do valor das operações deferidas, devido à diversidade das linhas e ao perfil da instituição. O BNDES fica com 10%, e o Banco do Brasil, com 5% do valor total das operações. As agências e bancos de fomento estaduais alcançam 17% do volume total. Outro indicador importante para mensuração da possibilidade de acesso dos municípios aos recursos onerosos é a análise da Capag realizada pela STN, que constitui requisito para que os entes subnacionais possam contrair novos empréstimos com garantia da União.<sup>10</sup> A diversidade de situações nos municípios brasileiros é muito grande, de forma que diferentes tipologias podem ajudar a identificar os perfis de municípios que tendem a ter melhores ou piores capacidades de pagamento e de assunção de dívidas. Assim, utilizaremos nesta análise recortes sobre o porte populacional dos municípios em 2020 e a tipologia da Regic, ambos disponibilizados pelo IBGE.

Do ponto de vista da proporcionalidade, 45% das metrópoles, 41% dos centros sub-regionais e 37% das capitais regionais são os agrupamentos com maior capacidade de assumir financiamentos, ao passo que apenas 25% dos centros locais e 31% dos centros de zona poderiam fazê-lo. Assim, uma política de financiamento deveria não apenas considerar os grandes municípios, capitais e áreas metropolitanas, mas considerar também que outros perfis municipais possuem margem para contratação de operações de crédito.

Os municípios da região Sul são os que apresentam maior capacidade de pagamento (notas A + B), onde, atualmente, 48% dos municípios estariam aptos a acessar empréstimos, enquanto os do Sudeste e do Centro-Oeste estão na faixa dos 32%. Apenas 20% dos municípios do Norte e 12% dos do Nordeste poderiam realizar operações de crédito. Esta é uma reflexão importante para a PNDU, uma vez que mesmo um esforço em democratizar o acesso ao crédito para os municípios encontraria limites na falta de capacidade de pagamento em vários estados, o que traria limitações ao seu alcance.

9. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/operacoes-de-credito-de-estados-e-municipios>.

10. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>.

Ao final de 2020, apenas 28% do universo das prefeituras brasileiras teriam capacidade de assumir novos empréstimos, sendo importante considerar que esta dificuldade não está restrita apenas aos pequenos municípios: apenas 43% daqueles com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes, 56% da faixa entre 500 mil a 1 milhão de habitantes, encontravam-se nesta mesma situação. Do ponto de vista regional, o destaque são os municípios da região Sul, seguidos dos do Centro-Oeste e do Sudeste.

Os dados apresentados apontam para a limitação em se adotar uma estratégia de utilizar apenas recursos onerosos para o financiamento municipal, inclusive relacionada ao desenvolvimento urbano, uma vez que a proporção de municípios com limitações financeiras é bastante significativa e não se restringe apenas aos municípios muito pequenos, pois quase a metade daqueles com população acima de 200 mil habitantes não possui Capag.

## 4.2 Financiamento internacional

Uma das possibilidades de financiamento por operações de crédito se dá por meio 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 desse tipo relacionadas ao desenvolvimento urbano.

As desvantagens, por sua vez, 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, por meio de uma carta-consulta a ser encaminhada pelo ente subnacional à Comissão de Financiamento Externo (Cofix), formada por diversos órgãos federais. Por sua vez, o órgão financiador avalia e detalha a proposta com o 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, o Ministério da Economia poderá fornecer 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.<sup>11</sup>

As principais instituições que operam os empréstimos no Brasil são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), mais conhecido como Banco Mundial, o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), entre outras instituições.

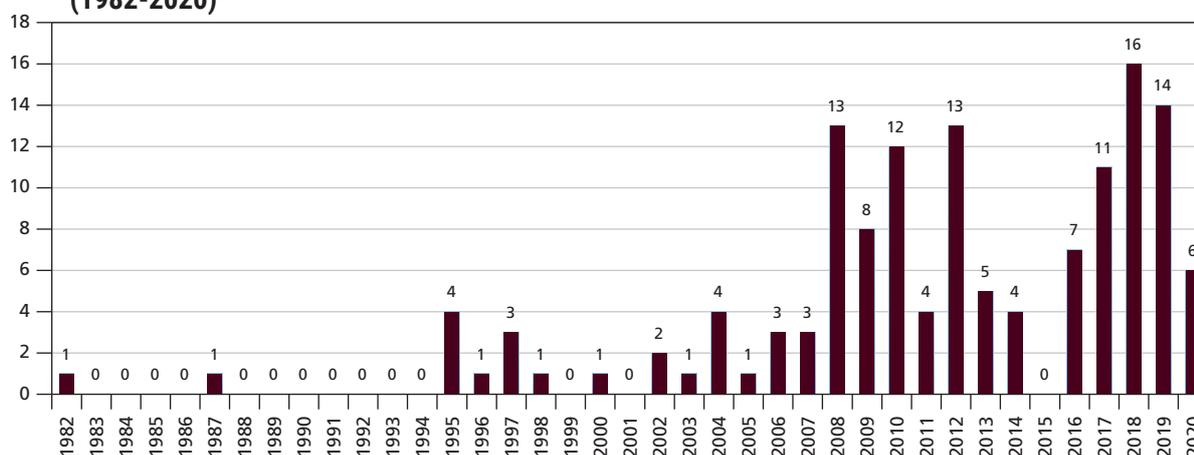
Desde meados dos anos 2000, o número de operações vem crescendo, conforme destacado no gráfico 2.

---

11. Ver Brasil (2019).

## GRÁFICO 2

### Número de projetos pactuados entre municípios brasileiros e órgãos de financiamento internacional (1982-2020)<sup>1</sup>



Fonte: Cofix/Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <http://painel-cofix.economia.gov.br/painel-cofix>.

Nota: <sup>1</sup> A primeira operação foi realizada por Brasília, em 1982, com o Banco Mundial.

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 metrópoles.

Na área de atuação dos contratos celebrados entre 2010 e 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 (Brasil, 2017), além de outros requisitos explicados na nota (Martins *et al.*, 2022).

### 4.3 Concessões e PPPs

A Nota Técnica nº 13 (Martins *et al.*, 2020b) explora as concessões e PPPs, formas diferentes de investimento, que são concessões 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. Em contrapartida, as PPPs são tipos particulares de concessão, envolvendo a contraprestação do poder público, podendo ser 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 Nota Técnica nº 13 (Martins *et al.*, 2020b) 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); e
- contrato de impacto social (CIS): já debatido na seção 3.3, que vincula a concessão ao alcance de metas.

Contudo, 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: 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, anteriormente de competência dos entes subnacionais, passa para a iniciativa privada após a assinatura do contrato, que deve buscar as fontes disponíveis de financiamento. Entretanto, na maioria dos casos, a captação é realizada com as 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, nos resíduos sólidos e na 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 BNDES à estruturação de projetos; e o lançamento do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em 2016 (Martins *et al.*, 2020b).

Como pontos de melhoria, são apontadas 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 (Martins *et al.*, 2020b).

O universo de atores envolvidos com concessões e PPPs no Brasil é diverso, e a nota os distribui entre: i) *players* setoriais especializados: grupos de empresas que atuam no setor, elegíveis para formação das sociedades de propósito específico (SPEs); ii) fundos de investimento; iii) fundos de pensão e de previdência; e iv) instituições públicas (Martins *et al.*, 2020b).

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 (Martins *et al.*, 2020b), tais como a PPP popular, alternativa às tradicionais PPPs, por meio da qual os moradores de uma quadra ou conjunto poderão requerer à administração pública autorização para executar obras ou serviços de interesse coletivo restritos 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.

## 5 INVESTIMENTOS MUNICIPAIS

A discussão sobre a capacidade e a forma de financiamento dos municípios por meio da federação é substanciada 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 na tabela 2, os investimentos médios dos municípios se reduziram entre 2013 e 2018, saindo de um patamar de R\$ 37 bilhões, entre 2013 e 2014, para R\$ 21 bilhões, entre 2017 e 2018.

### TABELA 2

#### Evolução real das despesas municipais com investimento por região (2013-2018) (Em R\$)

Região	Investimento médio		
	2013-2014	2015-2016	2017-2018
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
<b>Total</b>	<b>37.058.544.464,44</b>	<b>32.823.545.047,85</b>	<b>21.867.867.309,17</b>

Fonte: Martins *et al.* (2020b).

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 àqueles 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 (R\$ 129,39), um contrassenso ao volume de receitas existentes demonstrado 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, a partir do qual há um maior grau de investimento por habitante nos menores municípios.

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 (Martins *et al.*, 2020b). O resultado mostra que aproximadamente 10% foram gastos nessas funções em 2018, em especial urbanismo, em que 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 àqueles fora da RM. Na Regic, as despesas totais são crescentes com relação à hierarquia, em que as metrópoles (12,23%), as capitais regionais (11,35%) e os centros sub-regionais (11,33%) têm uma porcentagem maior que os centros de zona (9,12%) e os centros locais (8,53%).

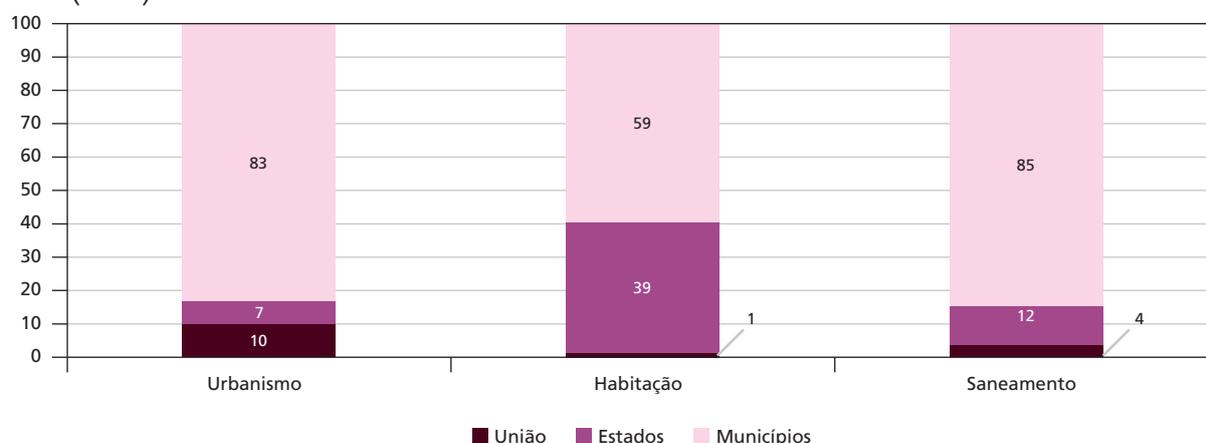
Por porte populacional, os municípios com até 2 mil habitantes apresentaram um volume maior de despesas *per capita* (R\$ 1.068,63), seguidos dos acima de 5 milhões de habitantes (R\$ 670,62) e dos de 2 mil a 5 mil habitantes (R\$ 541,54). Os maiores volumes de despesas *per capita* se concentraram no 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 (Martins *et al.*, 2020b).

Em termos federativos, sobre quem despense sobre o desenvolvimento urbano, o gráfico 3 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 3

**Contribuição de cada esfera nas despesas por função de desenvolvimento urbano (2013-2018)**  
(Em %)



Fonte: Martins *et al.* (2020b).

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 MIDR, desde 2019 responsável pela pauta urbana após a extinção do Ministério das Cidades, possui poucos recursos livres para aplicação, em grande parte financiados por emendas parlamentares. Nesse sentido, as transferências realizadas por meio de emendas (transferências voluntárias) beneficiaram, sobretudo, despesas em urbanização e infraestrutura, conforme destaca a tabela 3.

### TABELA 3

**Ações orçamentárias de transferências voluntárias do MIDR mais beneficiadas por emendas, por área (2021-2022)**  
(Em R\$)

Áreas	2021	%	2022	%
Urbanização/infraestrutura	3.351.716.776	93	2.455.175.845	96
Habituação	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
<b>Total geral</b>	<b>3.608.711.520</b>	<b>100</b>	<b>2.544.536.173</b>	<b>100</b>

Fonte: Martins *et al.* (2020b).

Assim, a partir do gráfico 3, 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.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta nota se baseou no levantamento das notas técnicas de financiamento elaboradas pelo Ipea no âmbito da cooperação com o MIDR, tendo como norte a pergunta: como financiar a 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 sua análise, denotando grande esforço e recursos de apreciação.

Foi apresentado um panorama da arrecadação dos municípios no país e foram descritas características, vantagens, problemas e distribuição territorial de instrumentos fiscais – como o IPTU e o ISSQN – e extrafiscais – como os instrumentos do Estatuto da Cidade – dos municípios.

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.

Além disso, 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.

Por um lado, obtém-se o financiamento marcado pelas transferências constitucionais/legais e pela capacidade de arrecadação própria e de acesso ao crédito (geral); por 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. **Apoio à formulação da PNDU**: financiamento do desenvolvimento urbano. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica PNDU, n. 14). Documento preliminar.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496301/000958177.pdf>.

BRASIL. Resolução nº 2, de 5 de setembro de 2017. Dispõe sobre os critérios considerados pela Comissão de Financiamentos Externos – Cofix, com relação aos pleitos de operação de crédito externo de interesse de estados, Distrito Federal e municípios, com garantia da União. **Diário Oficial**, n. 174, p. 39, 11 set. 2017. Seção 1. Disponível em: [https://saude.campinas.sp.gov.br/lista\\_legislacoes/legis\\_2017/U\\_RS-MPDG-SAI-2\\_050917.pdf](https://saude.campinas.sp.gov.br/lista_legislacoes/legis_2017/U_RS-MPDG-SAI-2_050917.pdf).

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 8. ed. Brasília: STN, 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de financiamentos externos**. Brasília: ME, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-financiamento-externos.pdf>.

BREMAEKER, F. E. J. de. **As finanças municipais em 2018**. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais, out. 2019. Disponível em: [http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/8B072418-A792-1914-F7BC-076CD6496EDD02102019041636.pdf&i=3151](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/8B072418-A792-1914-F7BC-076CD6496EDD02102019041636.pdf&i=3151).

CALLANAN, J.; LAW, L. M.; MENDONCA, L. **From potential to action**: bringing social impact bonds to the US. Nova York: McKinsey and Company, maio 2012. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/from%20potential%20to%20action%20bringing%20social%20impact%20bonds%20to%20the%20us/from%20potential%20to%20action%20bringing%20social%20impact%20bonds%20to%20the%20us.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 207-231.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686).

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FURTADO, F.; ARAÚJO, J. T. de. Outorga onerosa do direito de construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio. *In*: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE SUELO URBANO: EL SUELO EM LA NUEVA AGENDA URBANA, 3., 2017, Curitiba, Paraná. **Anais...** Curitiba: Colegio Mexiquense; Universidad Nacional General Sarmiento; Federación Iberoamericana de Urbanismo, ago. 2017.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

LUI, L. *et al.* **As relações interfederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU**. Brasília: Ipea, dez. 2020. (Nota Técnica PNDU, n. 5). Documento preliminar.

MARTINS, L. G. V. **Despesas orçamentárias municipais em investimentos**. Brasília: Ipea, 2022a. (Nota Técnica).

MARTINS, L. G. V. **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.* **Financiamento da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)**: mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local. Brasília: Ipea, 2020a. (Nota Técnica PNDU, n. 11). Documento preliminar.

MARTINS, L. G. V. *et al.* **Concessões e parcerias público-privadas**. Brasília: Ipea, 2020b. (Nota Técnica PNDU, n. 13). Documento preliminar.

MARTINS, L. G. V. *et al.* **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, 2022. (Nota Técnica PNDU, n. 2.2).

## Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

### EDITORIAL

#### Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

#### Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

#### Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

#### Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

#### Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

#### Capa

Leonardo Hideki Higa

#### Projeto Gráfico

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

#### Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.