



Funded by
the European Union

RESUMO DA POLÍTICA

Financiamento do desenvolvimento urbano sustentável





Funded by
the European Union

Sobre esta iniciativa

Apoiar a dimensão urbana da cooperação para o desenvolvimento: *Reforçar as posições financeiras das cidades nos países em desenvolvimento para alcançar um desenvolvimento urbano sustentável.*

Esta iniciativa foi solicitada pelo Parlamento Europeu. É implementado pela Comissão Europeia e pelo UN-Habitat, apoiado pelo Centro Internacional de Crescimento. Estes parceiros estão a trabalhar para identificar medidas relevantes para ajudar a mobilizar o financiamento para o desenvolvimento urbano a todos os níveis do governo. O trabalho foi realizado através de casos realizados em Dakar (Senegal), Hargeisa (Somália), Kampala (Uganda), Kisumu (Quênia), Mzuzu (Malawi), reuniões com especialistas e praticantes, e literatura empírica. A iniciativa trabalha com um Grupo Consultivo, presidido por Sir Paul Professor Collier, da Universidade de Oxford, e que é composto por representantes do Banco Europeu de Investimento, do Banco Africano de Desenvolvimento, do Fundo de Desenvolvimento de Capitais das Nações Unidas, da Comissão Económica das Nações Unidas para África e das Cidades Unidas e dos Governos Locais.

Fomentada pelo crescimento populacional e pela migração rural-urbana, a urbanização na África Subsariana está a aumentar rapidamente, gerando uma necessidade maciça de investimentos em infraestruturas urbanas. O continente africano urbaniza-se a um nível de rendimento mais baixo e sem o mesmo grau de aumento de produtividade observado noutras regiões. Mais de metade dos residentes nas cidades africanas vivem em habitações informais, e três quartos desta população está desempregada ou depende de empregos informais. A sociedade enfrenta um enorme desafio na prestação de infraestruturas e serviços básicos para cidades habitáveis e produtivas, ao mesmo tempo que acomoda a população urbana em rápido crescimento.

A fase inicial desta iniciativa tem-se dedicado a rever as questões cruciais para abordar o que precede. Embora o estudo identifique áreas onde é necessário mais trabalho, evidentemente existe uma ligação entre as trajetórias de transformação económica, governação a vários níveis e financiamento do desenvolvimento urbano. Este resumo da política centra-se em três questões fundamentais: melhorar o planeamento dos investimentos, aumentar as receitas locais e reforçar o acesso ao financiamento externo.

MELHORAR O PLANEAMENTO DE INVESTIMENTOS

Quando planeado de forma responsável e baseada em análises sólidas, mas não necessariamente exaustivas, **de custo/benefício** e apoiada por regulamentações adequadas, **o financiamento e o desenvolvimento de infraestruturas podem ser utilizados como motor para o desenvolvimento de instituições, políticas e capacidades a todos os níveis e em todos os sectores da governação.**

Para tal, os **mandatos de todos os níveis e sectores do governo devem ser claros, sem lacunas e sobreposições**. Todos os níveis e sectores governamentais relevantes devem ser envolvidos na tomada de **decisões sobre o investimento**, em vez de apenas os envolvidos na cobrança de impostos e outras receitas. É também crucial **melhorar a eficácia da gestão do desenvolvimento urbano através de uma melhor colaboração entre diferentes níveis e sectores de governo**. Além disso, o êxito dos esforços de descentralização e responsabilidades a níveis subnacionais está **altamente dependente dos sistemas e tradições de governação existentes**, mesmo que sejam apoiados pela descentralização fiscal e pela autoridade dos empréstimos soberanos.

Em 2010, o governo do Uganda separou o braço político eleito da cidade das suas funções de gestão, estabelecendo a Kampala Capital City Authority (KCCA) que foi encarregada das responsabilidades de gestão e operações sob o ministro de Kampala e dos Assuntos Metropolitanos. Esta reforma racionalizou certas funções da cidade e facilitou o seu alinhamento com as prioridades nacionais; no entanto, não houve uma clara delimitação da relação entre as várias autoridades que governavam Kampala. As divergências em relação a estas questões levaram, portanto, a um impasse em relação a muitos projectos. A emenda da Lei KCCA, promulgada em 2020, tenta clarificar a hierarquia de decisão entre as várias autoridades de Kampala, especificando os papéis e responsabilidades dos agentes de governação e alargando o planeamento territorial mais amplo em toda a Área Metropolitana de Kampala.

O planeamento urbano é crucial para se preparar para as expansões ordenadas das cidades para orientar o investimento, preparar subdivisões de terra e instalar infraestruturas esqueléticas antes de construir. A retromontagem de áreas informalmente construídas é complexa e muito mais cara.

O estudo de caso Hargeisa mostra que o planeamento para a expansão futura não só é útil para capturar os ganhos da rápida urbanização através da exacção, mas também para melhorar o investimento urbano futuro. O governo da cidade implementou um sistema de captura de valor terrestre “em espécie”, ou seja, de reajustamento da terra através de reajustamentos. Dentro deste sistema, os proprietários de terras na periferia da cidade que se candidatam à conversão dos seus terrenos de uso rural para urbano devem fornecer ao governo da cidade 30 por cento do activo. Desta forma, a cidade pode aceder aos terrenos de que necessita para fornecer infraestruturas públicas para servir uma cidade em crescimento. Ao mesmo tempo, o arrendamento deste terreno oferece à cidade uma valiosa fonte de rendimento adicional para pagar o desenvolvimento da infraestrutura.

Promover o planeamento urbano adaptado ao contexto de informalidade generalizada bem antes da **expansão das cidades, a título de garantia de que o investimento é guiado por planos coerentes**. É igualmente importante associar o **ordenamento do território urbano e o planeamento físico** a longo prazo e o financiamento de investimentos urbanos com uma abordagem estratégica para o desenvolvimento urbano que determine prioridades e faseamento e integre necessidades de **investimento a longo prazo nos ciclos orçamentais dos ministérios e dos municípios**.

A execução de bons planos e projectos é igualmente crítica. Os municípios e as entidades municipais devem construir sistemas adequados de gestão da cadeia de abastecimento para a entrega de infraestruturas, ou seja, quadros de controlo para o planeamento, conceção e execução de projectos de infraestruturas, acompanhamento de projectos e monitorização de desempenho que sejam capazes de **melhor rentabilizar dinheiro, utilizando de forma óptima os recursos para alcançar os resultados pretendidos**, minimizando simultaneamente a possibilidade de corrupção.

Responder ao aumento da população urbana parece resultar ou no processo moroso de capacidades de construção para harmonizar os objetivos e colaborar eficazmente, ou numa tendência para abordar a urgência de desenvolver infraestruturas sem qualquer consideração pela primeira. No entanto, o **desenvolvimento das infraestruturas não pode** ser suspenso **enquanto políticas e instituições perfeitas forem postas em prática**. Estes fins não precisam de ser **mutuamente** exclusivos: o investimento no desenvolvimento urbano não tem de ser retido até que existam instituições plenamente capazes, nem os governos precisam de recorrer a planeamento e construção “não invasivas” de infraestruturas urbanas, independentemente das instituições e políticas.

Utilizar o investimento urgente como catalisador do desenvolvimento institucional, de modo a apoiar simultaneamente os esforços de construção de instituições, bem como reforçar a regulamentação. Determinar os tipos de infraestruturas e serviços necessários para priorizar a escalabilidade e a libertação do potencial transformador

REFORÇAR O AUMENTO DAS RECEITAS LOCAIS

A Receita de Origem Própria (ROP) é fundamental para melhorar de forma **sustentável a posição financeira das cidades**. As oportunidades de otimização da ROP giram frequentemente em torno da racionalização da política fiscal e do reforço do cumprimento, ambas as quais são influenciadas pela digitalização e pelo reforço do contrato social. No entanto, tais reformas administrativas dependem decisivamente de uma liderança forte e da vontade e da capacidade de superar os interesses instalados.

A Kampala melhorou consideravelmente a sua arrecadação de receitas de cerca de US\$ 1 milhão no exercício de 2010/11 para US\$ 25 milhões (24% do orçamento da KCCA) no exercício de 2018/19. O aumento do cumprimento fiscal foi conseguido através da digitalização, da formação massiva de contribuintes, da formação de cobradores de receitas, da realização de auditorias de receitas e da possibilidade de os contribuintes pagarem em prestações.

O financiamento fundiário é um dos fluxos da ROP mais **promissores – e subutilizados –** que podem **ser alavancados para fortalecer a gestão urbana de uma forma mais ampla**, mesmo que **possa ser um empreendimento complexo**. Os obstáculos ao aproveitamento desta fonte de receita incluem cadastros de terra desactualizados ou inexistentes, sistemas complexos e informais de posse de terras, falta de sistemas sistemáticos de endereçamento de propriedade, capacidade profissional insuficiente no levantamento e valorização e os custos destas atividades. A inovação tecnológica, como a utilização do SIG para geo-localização de propriedades e a criação de registos de terrenos e propriedades digitalizados até à data, pode ser usada para ultrapassar estes problemas. O financiamento fundiário pode também ser melhorado através de métodos de avaliação simplificados.

Hargeisa usa um método simples e de baixo custo baseado na área para tributar a propriedade, calculando o valor do imposto multiplicando o tamanho de um edifício com uma taxa baseada na sua localização. Isto requer apenas informações sobre a largura e profundidade do edifício, o seu número de pisos, e a faixa de localização, conforme estabelecido pela Câmara Municipal. Esta simplicidade permite uma manutenção mais fácil e uma actualização regular do registo, tendo as receitas aumentado em quatro desde 2008.

No entanto, o pleno aproveitamento destas ferramentas exigirá que os governos locais **construam capacidades, mostrem vontade de experimentar e superem a resistência dos poderosos proprietários de terras**. Algumas reformas, embora tecnicamente promissoras, podem facilmente falhar se a **estrutura de incentivos mais ampla** não for considerada.

O Governo do Condado de Kisumu concentrou-se na digitalização dos seus processos de cobrança de impostos, na realização de iniciativas de capacitação, na actualização do seu rolo de avaliação, na recolha de impostos sobre imóveis e na aquisição da sua primeira notação de crédito. No entanto, os esforços têm enfrentado problemas de implementação técnica, estrangulamentos de capacidade, restrições orçamentais e interesses investidos no status quo por parte das elites proprietárias de terras e cobradores de impostos, que têm sido capazes de minar alterações fundamentais aos sistemas de SER. A falta de progresso na reforma da ROP também comprometeu, por sua vez, a capacidade do governo do condado de aceder a fontes externas de financiamento.

Ajudar os governos nacionais **a incentivarem os governos locais a alavancar plenamente a sua autoridade tributária existente, associando transferências e receitas locais, e aumentar a transparência através dos dados e requisitos de informação do governo nacional. Apoiar a otimização das receitas locais, reduzindo a complexidade fiscal e centrando a cobrança nas fontes fiscais mais lucrativas e nos incentivos à reforma.**

Considerar **a melhoria das formas de captar o aumento do valor dos terrenos e outras receitas para o sector público. Estas formas de devem visar pequenas alterações incrementais e introduzir transparência no sistema de gestão da terra para aproveitar o apoio dos proprietários de terras.**

Embora seja importante para a construção da capacidade financeira das autoridades subnacionais, a melhoria da ROP não pode proporcionar financiamento suficiente para o investimento; com efeito, na maior parte dos países, esperamos que as principais fontes de receita para as cidades intermédias permaneçam como “transferências” (condicional, incondicional e/ou contratual) do nível nacional para o nível local através de fórmulas de partilha de receitas. O financiamento do **desenvolvimento urbano sustentável** deve, **assim, centrar-se na coerência** entre todas **as componentes de um sistema integral de financiamento**, que inclui investimentos diretos das autoridades estatais a nível da cidade e várias formas de transferências intergovernamentais previsíveis para as administrações locais, uma recolha eficiente da ROP e investimento privado e externo.

No Malawi, as transferências do governo central para as cidades representam menos de 20% do orçamento total, enquanto para as autarquias rurais, representam 80%. Os parceiros de desenvolvimento proporcionaram alguns investimentos iniciais para melhorar os desafios urbanos. Mzuzu, a terceira maior cidade do país, é um exemplo de como as cidades intermediárias, onde as receitas são muitas vezes incrivelmente baixas e a capacidade é mínima, pode inovar e liderar o caminho para a reforma do financiamento municipal. O seu Programa de Mobilização de Receitas – um sistema de avaliação de propriedades simples e aptos para a capacidade – produziu um aumento de receitas sete vezes superior. No entanto, as barreiras legais no atual processo de valorização imobiliária inibem novos progressos, sublinhando a importância de criar ferramentas inovadoras que estejam legalmente em conformidade com as políticas nacionais. Assim, a pilhagem de receitas, a falta de capacidade de gestão financeira, os litígios de propriedade entre as diferentes esferas do governo, e um enviesamento de prioridade de política rural a nível nacional continuam a impedir Mzuzu de alcançar uma posição financeira estável e sustentável.

Concentrar-se mais extensivamente nos elementos de conceção **das transferências intergovernamentais** para garantir que a atribuição seja transparente e proporcional **a mandatos descentralizados**. Ajudar a aumentar a capacidade de recolha de **ROP**, e a orçamentação e despesas eficazes antes **de explorar outras opções financeiras**. Responsabilizar a cidade pela **boa gestão financeira a nível local, uma vez que é fundamental para alcançar a solvabilidade.**

MELHORAR O ACESSO AO FINANCIAMENTO EXTERNO

Espera-se muitas vezes que a melhoria do acesso dos países parceiros ao financiamento externo, especialmente a nível subnacional e sem garantias soberanas, ajude a financiar projectos de desenvolvimento urbano. No entanto, apesar da sua forte ligação à realização de interesses globais, encontrar formas de atrair capital privado **e/ou estrangeiro para investimentos em infraestruturas públicas através de empréstimos, obrigações municipais e parcerias público-privadas, especialmente em contextos de baixos rendimentos, tem-se revelado difícil**. A capacidade de entrar nos mercados financeiros nacionais e internacionais, especialmente para os governos subnacionais, necessita de quadros **jurídicos e institucionais altamente desenvolvidos, de um sistema fiável de transferências intergovernamentais** e de uma capacidade **significativa**. Os empréstimos subnacionais são frequentemente restringidos por regulamentos para se protegerem contra obrigações de dívida insustentáveis, e permanecem arriscados **e dispendiosos tanto para os devedores como para os credores**. As dívidas a longo prazo só devem ser contraídas para efeitos de despesas de capital em bens e equipamentos, e devem ser expressas em moeda local e não indexadas ao câmbio. Além disso, a transparência e a divulgação da dívida devem ser obrigatórias. A emissão de garantias continua a ser problemática e pode gerar passivos contingentes implícitos significativas.

Dakar tentou lançar uma obrigação municipal em 2015. No entanto, apesar de ter sido pré-aprovada, esta medida foi anulada pelo governo nacional no último minuto por receio de grandes obrigações de dívida e de falta de precedência nesta área. Desde então, tem havido discussões sobre a autoridade jurídica do governo nacional para rejeitar a decisão do governo local.

Mesmo quando o empréstimo é legalmente permitido, muitas cidades ainda carecem dos fluxos de receitas, da capacidade de gestão financeira e da solvabilidade para assumir dívidas. Os parceiros de desenvolvimento podem ser cruciais para facilitar a reforma da solvabilidade, tanto em termos de assistência técnica como financeira.

Em Kampala, muitas reformas nos sistemas de receitas e na administração centraram-se no objetivo da KCCA tornar-se credível e reduzir os riscos de investimento. Desde 2012, a KCCA tem os esforços do “Plano de Ação de Recuperação Financeira” do Programa de Assistência Técnica do Banco Mundial, que visa educir o endividamento da cidade e alcançar relatórios de auditoria limpos. Em 2015/16, a KCCA obteve uma classificação de escala nacional de A- a curto prazo, e A a longo prazo pela The Global Credit Rating Co, o que permitiu os progressos realizados no contexto nacional.

Tratar o financiamento externo como parte de um sistema maior de financiamento nacional e subnacional. Os empréstimos ao nível soberano e os empréstimos ou a “concessão” a nível local sem orientação ou condições adicionais podem criar incentivos perversos para a reforma das finanças locais no sentido da recuperação dos custos.

Concentrar-se apenas em projectos que geram receitas suficientes para reembolsar os investimentos pode levar a ignorar a necessidade de bens públicos ou sociais em que os rendimentos monetários diretos podem ser insuficientes, mas o benefício público global é significativo. Tais projectos podem necessitar do apoio do sector público por parte da administração local ou central para se tornarem financiáveis, de modo que os seus benefícios públicos globais possam ser realizados. Quando os parceiros de desenvolvimento se envolverem na conceção de

projectos, podem querer promover **projectos transformadores** que ajudem a aliviar a pobreza e apoiar agendas verdes, ao mesmo tempo que promovem a recuperação de custos dentro de restrições de acessibilidade.

Os parceiros de desenvolvimento foram cruciais para facilitar a reforma da solvabilidade nos estudos de caso, tanto em termos de assistência técnica como financeira. Pode ser difícil para as cidades **justificar** as reformas de solvabilidade interna ano após ano, uma vez que os seus retornos ao público são de longo prazo e, portanto, geram pouco potencial para **ganhos políticos** de curto prazo.

O apoio orçamental num contexto descentralizado pode ser um catalisador para reforçar o quadro económico e orçamental e reforçar o ambiente de investimento e empresarial e reduzir os riscos de investimento, reforçando **assim as políticas, as instituições e os quadros regulamentares do sector**. Por isso, é essencial explorar sinergias e complementaridades com outros instrumentos, como a mistura, para aumentar a sua eficácia. A aplicação subnacional da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira e Avaliações Diagnósticas da Administração Fiscal pode desencadear reformas úteis para melhorar a gestão financeira e a administração fiscal, aumentando assim a solvabilidade.

A assistência técnica pode estar ligada a **empréstimos** para incentivar **reformas políticas; as garantias fornecidas por financiamentos mistos podem compensar o risco de empréstimos a nível local**. As condições de empréstimo podem ser estabelecidas, conduzindo a progressos **nas políticas e nos quadros, especialmente na recuperação dos custos e na reforma tarifária**. **Os incentivos à fixação** de preços (redução dos juros ou prorrogação da maturidade dos empréstimos) podem ser **considerados como um estímulo à reforma regulamentar e ao reforço da capacidade e a nível local**.

O empréstimo a nível subnacional sem garantia soberana é muitas vezes visto como a próxima solução «grande» para ultrapassar o **défice de infraestruturas**. A criação de bancos de investimento municipais ou outros créditos conjuntos pode ser uma ponte para empréstimos subnacionais diretos, com base no quadro para as relações fiscais centro-locais. No entanto, é **necessária uma forte governação e partilha** dos riscos para evitar que os empréstimos subnacionais criem passivos contingentes.

Apoiar instituições financeiras intermediárias, como os bancos municipais de desenvolvimento e os fundos, que tem mais capacidade para lidar com o programa de **investimentos a nível subnacional do que as cidades intermediárias**. **Uma base de receitas estável deve estar presente** através de **bancos** de investimento municipais.

© Oliver Harman, IGC



próximos passos

[capacidade de gestão financeira]

[infraestrutura transformativa]

[finanças multinível coerentes]

[investimento de capital e custos de operação & manutenção]

[otimização de recursos próprios]

[transparência nas transferências intergovernamentais]

[captura do valor da terra]

[empréstimo e concessão]

[decisões de investimento a nível local]

A section of the taxi station in Kampala, Uganda © Shutterstock





UN HABITAT

FOR A BETTER URBAN FUTURE

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
unhabitat-info@un.org
www.unhabitat.org

   @unhabitat