NOTA TÉCNICA Nº IDB-TN-02836

O Sistema de Financiamento aos Municípios do Estado do Paraná: Um modelo para o financiamento do desenvolvimento sustentável para os municípios brasileiros?

Jason A. Hobbs
Dalve A. Soria Alves
David M. Vetter

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Divisão de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Fevereiro de 2024

O Sistema de Financiamento aos Municípios do Estado do Paraná: Um modelo para o financiamento do desenvolvimento sustentável para os municípios brasileiros?

Jason A. Hobbs
Dalve A. Soria Alves
David M. Vetter

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Divisão de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Fevereiro de 2024

Catalogação na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Vetter, David Michael, 1943-
O sistema de financiamento aos municípios do estado do Paraná: um modelo para o financiamento do desenvolvimento sustentável para os municípios brasileiros? / David M. Vetter, Jason A. Hobbs, Dalve A. Soria Alves

p. cm. - (Nota técnica do BID; 1222)

Inclui referências bibliográficas.
1. City planning-Brazil-Finance. 2. Urbanization Brazil-Finance.
3. Infrastructure (Economics)-Brazil. 4. Municipal finance-Brazil.
5. Sustainable development-Brazil. I. Hobbs, Jason. II. Alves, Dalve.
III. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Habitação e de Desenvolvimento Urbano. IV. Título. V. Serie.

IDB-TN-2836

http://www.iadb.org

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons CC BY 3.0 IGO (https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode). Os termos e condições indicados no link URL devem ser atendidos e o respectivo reconhecimento deve ser concedido ao BID.

Além da seção 8 da licença acima, qualquer mediação relacionada a disputas decorrentes de tal licença deve ser conduzida de acordo com as Regras de Mediação da OMPI. Qualquer controvérsia relacionada ao uso das obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente deverá ser submetida à arbitragem de acordo com as regras da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). O uso do nome do BID para qualquer finalidade que não seja atribuição e o uso do logotipo do BID estarão sujeitos a um contrato de licença por escrito separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença.

Observe que o link da URL inclui termos e condições que são parte integrante desta licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.

O Sistema de Financiamento aos Municípios do Estado do Paraná: Um modelo de financiamento do desenvolvimento sustentável para os municípios brasileiros?

Autores: Hobbs, Dalve A. Soria Alves, David M. Vetter

Fevereiro de 2024

BID

Principais tipos de projetos que o SFM financia, como construção e pavimentação de ruas, iluminação pública, ciclovias e terminais de ônibus municipais.

Fonte: SECID.

Palavras-chave: Estados brasileiros, mercados de crédito, finanças, infraestrutura, desenvolvimento institucional, investimento, empréstimos, municipal, Paraná, subnacional, Fundo de Desenvolvimento Urbano.

PARANÁ
GOVERNO DO ESTADO

BID

Índice

Agradecimentos 4

Abreviações e Acrônimos 5

Sobre os autores 6

Resumo executivo 7

Introdução 8

1. A eficácia do SFM do Paraná 10

2. SFM e os requisitos para mercados de crédito subnacionais modernos 13

2.1 Mercados de crédito subnacionais modernos e objetivos econômicos nacionais 13

2.1.1 Intermediários financeiros municipais especializados: A experiência internacional 14

2.1.2 Quais são as condições para mercados de crédito subnacionais modernos? 15

2.2 O SFM e os requisitos para mercados de crédito subnacionais modernos 17

2.2.1 A criação e a estrutura organizacional do SFM 17

2.2.2 O desempenho financeiro do SFM: 2013/2017 21

2.2.3 Sugestões de mudanças no SFM 24

Agradecimentos

Agradecemos ao Sistema de Financiamento aos Municípios do Estado do Paraná por fornecer dados sobre suas operações e outras informações. As opiniões e políticas expressas no documento não refletem necessariamente as do Banco Interamericano de Desenvolvimento ou das entidades do Estado do Paraná ou de sua equipe.

Abreviações e acrônimos

FDU ..... Fundo de Desenvolvimento Urbano

FP ..... Fomento Paraná

IPDM ..... Índice Ipardes de Desempenho Municipal

LRF ..... Lei de Responsabilidade Fiscal

PL ..... Patrimônio líquido

SECID ..... Secretaria de Estado das Cidades do Paraná

SFM ..... Sistema de Financiamento Municipal

STN ..... Secretaria do Tesouro Nacional

Sobre os autores

David M. Vetter

DV. Ele é Ph.D. pela Universidade da Califórnia e trabalhou por mais de quatro décadas em tópicos urbanos relacionados a finanças e economia na América Latina. David trabalhou como professor e pesquisador no Brasil por 17 anos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Universidade Federal do Rio de Janeiro no programa de pós-graduação em engenharia (COPPE), no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e na Fundação Getúlio Vargas. Ingressou no Banco Mundial em 1990, onde conduziu programas de investimento e reforma em nível subnacional em países como Brasil, Argentina, Chile e Equador. Com o objetivo de promover uma maior participação do setor privado no financiamento urbano, ingressou no Dexia Crédit Local como Vice-Presidente da sede em Nova York em 1998, onde estabeleceu programas de empréstimos na Argentina, Brasil e México. Desde que retornou ao Brasil em 2004, tem atuado como consultor, realizando pesquisas para instituições como o BID e o Lincoln Institute of Land Policy, entre outras.

Jason A. Hobbs

JH. Ele é mestre pela Heller School for Social Policy and Management da Brandeis University e tem 20 anos de experiência trabalhando em questões de desenvolvimento sustentável na região da América Latina e do Caribe. Como Especialista Sênior em Habitação e Desenvolvimento Urbano no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ele assessora formuladores de políticas e líderes de cidades em questões urbanas relacionadas a infraestrutura resiliente, mobilidade, reabilitação, melhoria, regeneração e espaços públicos. Antes de ingressar no BID, trabalhou com o Banco Mundial, organizações sem fins lucrativos e o setor público no projeto e na implementação de operações, monitoramento e iniciativas de avaliação, além de fornecer suporte técnico e operacional para projetos, estratégias de assistência ao país e diálogos sobre políticas.

Dalve Soria Alves

DA. É Ph.D. pelo Instituto de Tecnologia de Nagoya, no Japão, e mestre em transporte urbano pela Universidade de Brasília. Como Especialista Sênior em Habitação e Desenvolvimento Urbano no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ele trabalha com tópicos relacionados a transporte, desenvolvimento urbano e habitação. Antes de ingressar no BID, trabalhou como pesquisador no Centro de Recursos Humanos em Transportes (Ceftru-UnB), realizou projetos no setor privado e atuou como Subsecretário de Planejamento de Transportes no Governo do Distrito Federal, Brasil.

Resumo executivo

Esta nota técnica explora o fundo de desenvolvimento urbano do Estado do Paraná no financiamento da infraestrutura municipal. Ela procura abordar duas questões principais: o sucesso do Sistema de Financiamento aos Municípios (SFM) do Paraná no financiamento de infraestrutura e desenvolvimento institucional e no fornecimento de assistência técnica e a contribuição do SFM para os objetivos econômicos nacionais.

A disponibilidade de recursos financeiros é crucial para que as cidades atendam às suas crescentes necessidades de infraestrutura em meio ao rápido desenvolvimento urbano. As fontes de financiamento tradicionais geralmente são insuficientes, o que torna os fundos de desenvolvimento urbano um mecanismo eficaz para preencher a lacuna de financiamento da infraestrutura e promover o crescimento urbano sustentável.

Os fundos de desenvolvimento urbano, como o SFM do Paraná, são intermediários financeiros especializados que mobilizam recursos de várias partes interessadas para financiar projetos de infraestrutura. Eles empregam mecanismos inovadores de financiamento e prestam assistência técnica aos municípios, oferecendo maior flexibilidade e estabilidade financeira.

O documento destaca a importância dos municípios, especialmente os menores, no setor público do Brasil. Apesar de um declínio no investimento durante a crise econômica de 2014, a participação municipal no investimento total aumentou. Os municípios menores são responsáveis por uma parcela significativa da população, do PIB e das famílias que vivem na pobreza no país.

No Paraná, os municípios menores também desempenham um papel importante. Eles representam uma parcela substancial da população, do PIB e das famílias que vivem na pobreza no estado. Entretanto, esses municípios enfrentam desvantagens comparativas quando se trata de empréstimos para o financiamento de infraestrutura.

Esta nota técnica discute primeiramente a eficácia do SFM do Paraná, traçando sua evolução ao longo de três décadas com o apoio de instituições financeiras internacionais. O SFM desembolsou empréstimos no total de US$ 1,9 bilhão, atendendo a municípios com diferentes tamanhos de população e condições socioeconômicas. Além de seus próprios empréstimos, o SFM administrou empréstimos de outras fontes e distribuiu subsídios do governo estadual, resultando em um total de empréstimos e subsídios de mais de US$ 2,3 bilhões.

Os resultados indicam que o SFM tem sido bem-sucedido no fornecimento de apoio financeiro e assistência técnica aos municípios. Suas estruturas institucionais e financeiras foram fortalecidas ao longo do tempo, tornando-as mais integradas e resistentes. O SFM contribuiu significativamente para o desenvolvimento da infraestrutura em municípios menores, representando mais de 80% dos empréstimos concedidos.

Por fim, com base em uma análise da experiência internacional com intermediários financeiros municipais, a nota técnica define critérios para o desenvolvimento de mercados de crédito subnacionais modernos que contribuam para os objetivos econômicos nacionais e os aplica ao SFM. De modo geral, o SFM atende às condições de um intermediário municipal especializado em um mercado de crédito subnacional moderno, embora as altas taxas de juros do Brasil continuem a impedir um desenvolvimento mais completo.

O documento conclui sugerindo maneiras de aumentar o impacto positivo do SFM no enfrentamento dos desafios de financiamento da infraestrutura e na promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

Introdução

> ***Os fundos de desenvolvimento urbano podem desempenhar um papel fundamental no financiamento de projetos de infraestrutura municipal, fornecendo uma fonte vital de recursos para que as cidades atendam às suas crescentes necessidades de infraestrutura. A disponibilidade de recursos financeiros é crucial, pois as populações urbanas continuam a crescer e as cidades enfrentam desafios cada vez maiores em termos de transporte, moradia, serviços públicos e comodidades públicas***[1].

As fontes tradicionais de financiamento, como receitas tributárias e subsídios governamentais, muitas vezes não conseguem atender às demandas do rápido desenvolvimento urbano. Nesse contexto, os fundos de desenvolvimento urbano podem ser usados como um mecanismo eficaz para preencher a lacuna de financiamento da infraestrutura e promover o crescimento urbano sustentável.

Os fundos de desenvolvimento urbano geralmente são estabelecidos em nível nacional, regional ou local e operam como intermediários financeiros especializados. Eles mobilizam recursos de várias partes interessadas, incluindo agências governamentais, bancos de desenvolvimento, investidores privados e instituições multilaterais. Eles empregam mecanismos de financiamento inovadores, como títulos, empréstimos, investimentos de capital e parcerias público-privadas, para canalizar capital para projetos de infraestrutura prioritários. Ao diversificar as fontes de financiamento e distribuir os riscos financeiros, os fundos de desenvolvimento urbano oferecem aos municípios maior flexibilidade e estabilidade financeira na execução de seus planos de infraestrutura. Além disso, os fundos de desenvolvimento urbano não apenas fornecem apoio financeiro, mas também oferecem assistência técnica, capacitação e compartilhamento de conhecimento aos municípios.

Nesse contexto, esta nota técnica tem como objetivo explorar o papel do fundo de desenvolvimento urbano do Estado do Paraná no financiamento da infraestrutura municipal. Especificamente, procuramos abordar duas questões principais:

1. Qual o grau de sucesso do Sistema de Financiamento e Apoio aos Municípios (SFM) do Paraná, no financiamento de infraestrutura e desenvolvimento institucional e no fornecimento de assistência técnica para seus municípios, especialmente os menores?

2. O SFM atende aos requisitos dos mercados de crédito subnacionais modernos, contribuindo para os objetivos nacionais de eficiência, equidade, estabilidade e meio ambiente do Brasil?

No contexto brasileiro, essas perguntas são de extrema importância, dado o papel significativo que os municípios desempenham no setor público do Brasil. Durante a crise de 2014, do segundo trimestre de 2014 até o final de 2016, o investimento no setor público consolidado, inclusive em nível municipal, sofreu um declínio significativo. Notavelmente, o investimento público municipal caiu de 0,68% do PIB em 2009 para 0,39% em 2017, equivalente a uma redução de aproximadamente US$ 3,7 bilhões à taxa de câmbio de 2017.[2] Apesar desse declínio, a participação municipal no investimento total do setor público consolidado aumentou de 21,4% em 2009 para 22,8% em 2017, uma vez que o investimento dos governos nacional e estadual diminuiu a taxas ainda mais rápidas.

1. Entre 2000 e 2015, o número total de residências urbanas no Brasil cresceu em quase 12 milhões, o que representa mais de cinco vezes o número de residências no município do Rio de Janeiro em 2010. Como a taxa de crescimento dos domicílios urbanos no Brasil foi mais do que o dobro da população urbana, atender às demandas de infraestrutura desses novos domicílios representa uma tarefa difícil.

2. Utilizamos o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para converter o real brasileiro para seu valor de 2017, e usamos a taxa de câmbio comercial média anual para 2017 (US$ 1 = R$ 3,19) para converter o real brasileiro em dólares norte-americanos.

Além disso, os municípios menores são particularmente significativos em termos de população total, PIB e familias que vivem na pobreza. Em 2017, 68,8 milhões de pessoas (33,1% da população total do Brasil) residiam nos 4.957 municípios com 50.000 habitantes ou menos, contribuindo para um PIB de US$ 458,8 bilhões (R$ 1,4 trilhão), o que representou 22,2% do PIB total do país. Além disso, em 2010, os municípios com 50.000 habitantes ou menos abrigavam 7,0 milhões de domicílios que ganhavam menos de meio salário mínimo per capita (geralmente usado como medida de pobreza), superando em mais de duas vezes o número de municípios com mais de 500.000 habitantes (3,3 milhões).

Por fim, a importância dos municípios menores no Paraná também é notável. Entre os 11,3 milhões de habitantes do estado que residem em seus 399 municípios, 4,5 milhões (39,5%) vivem nos 367 municípios com 50.000 ou menos habitantes.

Esses municípios menores contribuíram para um PIB total de US$ 42,8 bilhões, representando 32,5% do PIB total do estado. Em 2010, mais da metade (56,2%) das famílias do Paraná que ganhavam menos da metade do salário mínimo per capita estava nesses municípios menores. No entanto, conforme mostrado abaixo, esses municípios têm desvantagens comparativas quando tentam obter empréstimos para financiar demandas de infraestrutura.

1. A eficácia do SFM do Paraná

O Sistema de Financiamento aos Municípios (SFM) do Paraná é o resultado de três décadas de trabalho, que envolveu dois empréstimos do Banco Mundial e três empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O estado criou o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU) em 1988, inicialmente financiado por um empréstimo de US$ 100 milhões do Banco Mundial. Posteriormente, o FDU recebeu três empréstimos do BID: Paraná Urbano I em 1996 (US$ 249 milhões), Paraná Urbano II em 2002 (US$ 100 milhões) e Paraná Urbano III em 2020 (US$ 118,4 milhões). Em 2017, o FDU tinha um capital de mais de US$ 420 milhões. Notavelmente, as reformas implementadas durante a preparação do Paraná Urbano III do BID em 2018 melhoraram as estruturas institucionais e financeiras do SFM, tornando-as mais integradas e resilientes[3].

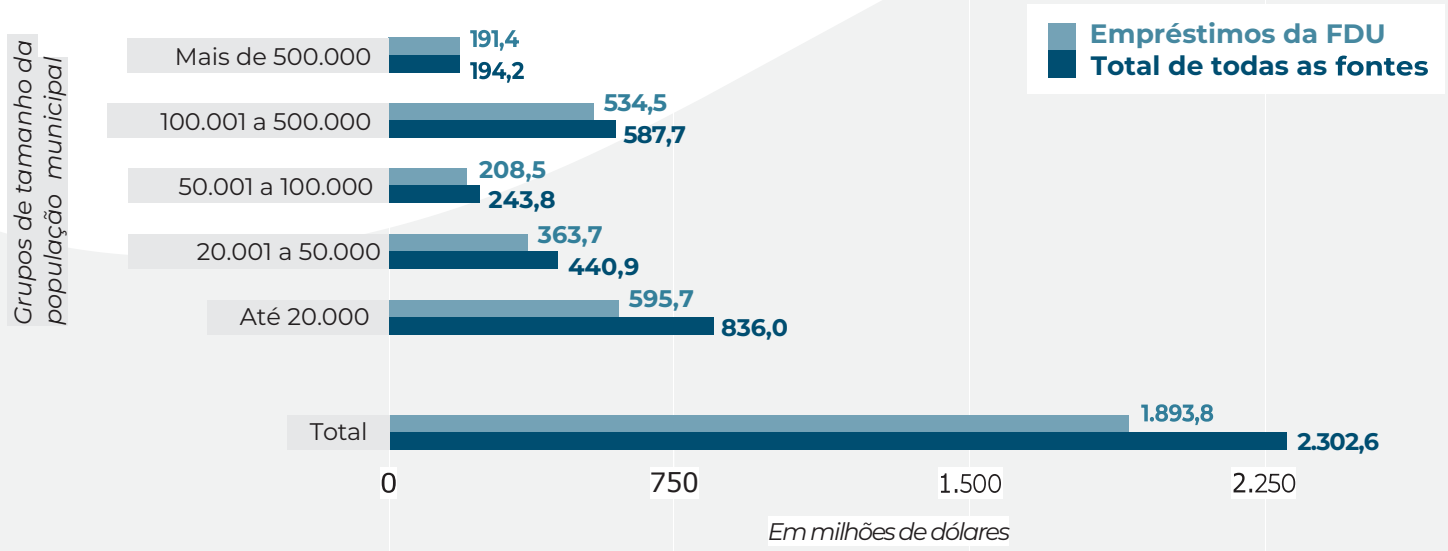
Desde o início do Paraná Urbano I, em 1996, até novembro de 2020, o FDU do SFM desembolsou empréstimos no total de US$ 1,9 bilhão por meio de mais de 10.000 empréstimos, atendendo a municípios com diferentes tamanhos de população e condições socioeconômicas.

Além disso, o SFM administrou empréstimos no valor de mais de US$ 366,3 milhões de outras fontes, como a Caixa Econômica Federal e o BNDES, e distribuiu US$ 42,5 milhões em subsídios do governo estadual. Consequentemente, o total de empréstimos e subsídios concedidos pelo SFM foi de mais de US$ 2,3 bilhões (R$ 7,3 bilhões) durante o período especificado.

O Gráfico 1 ilustra o valor total dos empréstimos e subsídios municipais fornecidos pelo SFM, totalizando US$ 2,3 bilhões, tanto do FDU quanto de outras fontes, categorizados por grupos de tamanho da população municipal em 2017. Desse total, o FDU foi responsável por mais de 80%, com US$ 1,9 bilhão (R$ 6,0 bilhões). Notavelmente, 50,7% dos empréstimos do FDU, no valor de US$ 959,4 bilhões (R$ 3,1 bilhões), foram alocados a municípios com 50.000 ou menos habitantes.

3. Discutido em detalhes na seção sobre a criação e a estrutura organizacional do SFM.

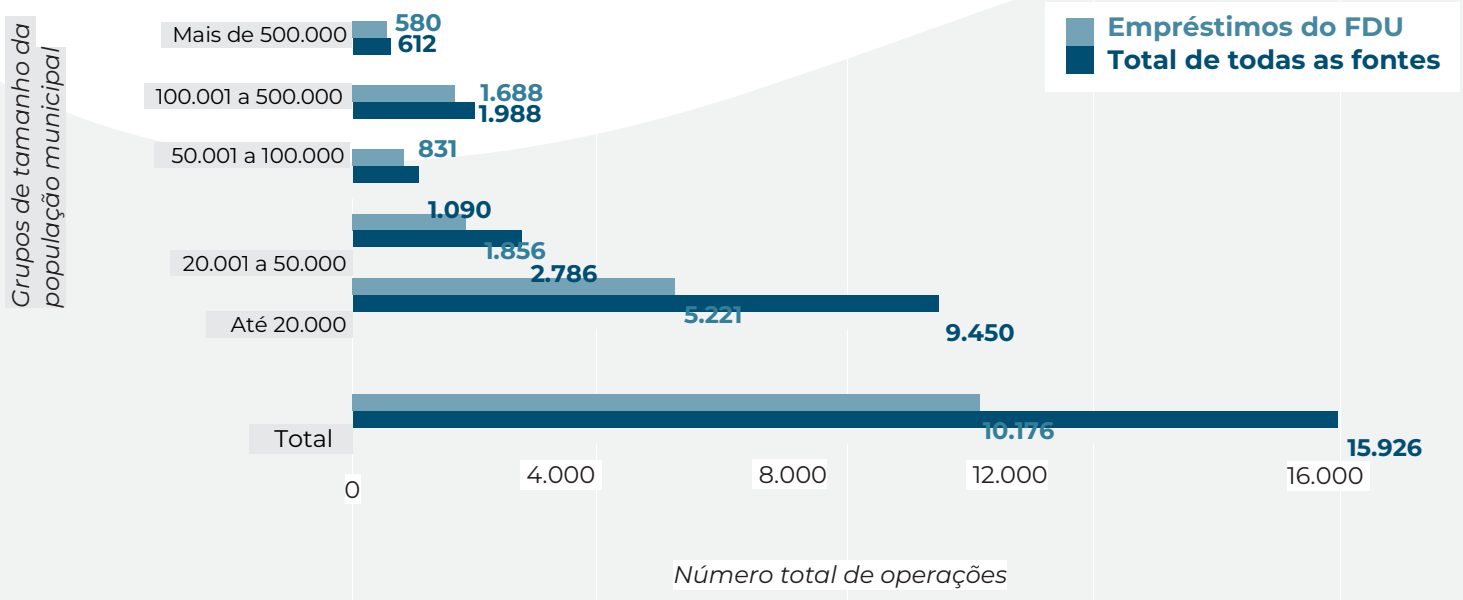
Gráfico 1. SFM: Valor total dos empréstimos do FDU e dos financiamentos de outras fontes administrados pelo SFM, incluindo subsídios do governo estadual: 1996 a novembro de 2020 em US$(*): 1996/novembro de 2020



(*) milhões de doláres: Taxa de câmbio comercial média de 2017: US$ 1 = R$ 3,19 Fonte: Tabulação dos autores usando um banco de dados do Paranacidade

O Gráfico 2 mostra que o SFM concedeu quase 16.000 empréstimos e subsídios durante o período de 1996/2020. Desses, 12.236 (76,8%) foram para municípios com 50.000 habitantes ou menos. Nesse mesmo período, somente o FDU fez 10.176 empréstimos, dos quais 7.077 (69,5% do total) foram para municípios com 50.000 habitantes ou menos.

Gráfico 2. SFM Número total de empréstimos do FDU e financiamentos de outras fontes administrados pelo SFM, incluindo subsídios do governo estadual: 1996 a novembro de 2020



Fonte: Tabulação dos autores usando um banco de dados do Paranacidade.

O SFM também desempenha um papel crucial no apoio ao desenvolvimento institucional de seus clientes municipais por vários meios. Ele fornece assistência financeira para projetos de desenvolvimento institucional, oferece orientação técnica para a preparação, aquisição e execução de projetos e facilita a gestão do conhecimento. A implementação de projetos do Banco Mundial e do BID permitiu que o SFM prestasse valiosa assistência técnica aos municípios, ajudando-os a aprimorar seus processos de identificação, preparação, aquisição e execução de projetos. O manual operacional do projeto SFM tem sido particularmente útil para fornecer orientação aos municípios.

Entre 1996 e 2020, o SFM desembolsou empréstimos no total de US$ 64,0 milhões (R$ 204,2 milhões) para quase 1.300 projetos de desenvolvimento institucional.

Desses empréstimos, mais de 1.000 foram concedidos a municípios com 50.000 habitantes ou menos, totalizando US$ 37,2 milhões (R$ 118,5 milhões).

Os municípios com 20.000 habitantes ou menos receberam a maior concentração de empréstimos, com 725 empréstimos totalizando R$ 72,9 milhões (US$ 22,9 milhões). Em 2022, o SFM emprestou R$ 429,2 milhões a 89 municípios.

Em termos de gestão do conhecimento, o Paranacidade tem procurado ativamente identificar e disseminar as melhores práticas para os municípios por meio de vários canais. Realizando cursos, conferências e workshops sobre tópicos como gestão financeira municipal, uso do solo, planos setoriais, elaboração de projetos, aquisições e execução. Além disso, o Paraná Interativo (2020) facilita os processos de tomada de decisão informados, oferecendo aos municípios paranaenses acesso via Internet a dados e indicadores georreferenciados.

2. O SFM e os requisitos para mercados de crédito subnacionais modernos

Esta seção examina o papel dos mercados de crédito subnacionais modernos no apoio aos objetivos econômicos nacionais. Ela analisa a experiência internacional com intermediários financeiros municipais, identifica as condições essenciais para o funcionamento bem-sucedido de tais mercados e, posteriormente, aplica esses critérios para avaliar o SFM.

2.1 O papel dos mercados de crédito subnacionais modernos e os objetivos econômicos nacionais.

Os mercados de crédito subnacionais podem desempenhar um papel crucial na alocação dos recursos limitados de um país, atuando como intermediários entre os poupadores e os investidores, criando e negociando ativos financeiros..

Se houver regulamentação prudencial adequada e supervisão dos mercados financeiros, os mercados de crédito subnacionais podem contribuir para o objetivo de estabilidade econômica nacional, fornecendo incentivos para a responsabilidade fiscal municipal. Como os credores do setor privado assumem o risco de inadimplência em um mercado municipal moderno, eles cobram taxas de juros mais altas e restringem os empréstimos a governos locais com menor capacidade de crédito. Os municípios procuram manter sua credibilidade para facilitar o acesso ao crédito em termos mais favoráveis. Como resultado, geralmente há pouquíssimas inadimplências em nível subnacional em países com mercados de crédito tão modernos. Por exemplo, embora a taxa de inadimplência municipal de 2007 a 2016 tenha aumentado ligeiramente nos EUA, ela ainda era de apenas 0,15% em 2016, em comparação com a taxa de inadimplência corporativa de 6,92% (Moody's 2017).

Os mercados de crédito subnacionais modernos aumentam a eficiência ao financiar a infraestrutura em termos favoráveis e desempenham um papel essencial nos mercados financeiros nacionais. Nos EUA, os investidores detêm atualmente US$ 3,8 trilhões em títulos municipais. A emissão média anual de títulos nos EUA foi superior a US$ 430 bilhões durante a última década, encerrada em 2018, o suficiente para financiar dois terços dos investimentos em infraestrutura municipal (MSRB 2019).

> ***Os mercados de crédito modernos também contribuem significativamente para os objetivos nacionais de equidade interpessoal[4] e sustentabilidade ambiental. Eles conseguem isso financiando investimentos municipais em setores críticos como saúde, educação e habitação social, além de apoiar o desenvolvimento de infraestrutura que protege o meio ambiente e aumenta a resistência climática.***

Além disso, esses mercados de crédito podem canalizar fundos para projetos ecologicamente corretos, integrar fatores ambientais, sociais e de governança (ESG) na tomada de decisões, oferecer incentivos para práticas sustentáveis por meio de termos de financiamento favoráveis, avaliar e precificar riscos ambientais, promover a transparência e a responsabilidade por meio de práticas consistentes na elaboração de relatórios e promover investimentos de impacto. Por meio desses mecanismos, os mercados de crédito modernos apoiam ativamente a busca de metas de equidade e sustentabilidade em nível nacional.

4. Equidade interpessoal refere-se ao conceito de equidade e justiça nos relacionamentos e interações interpessoais, independentemente de características pessoais como raça, gênero, idade ou status socioeconômico.

2.1.1 Intermediários financeiros municipais especializados: A experiência internacional

No âmbito dos financiamentos municipais, os municípios menores geralmente encontram dificuldades para acessar os mercados de crédito devido à sua capacidade limitada, aos valores relativamente menores e à pouca frequência de suas necessidades de empréstimo. Além disso, os altos custos fixos associados à emissão de títulos tornam essa opção ineficiente e cara para as cidades menores. Para preencher essas lacunas de financiamento e apoiar os objetivos econômicos nacionais, muitos países criaram intermediários financeiros municipais especializados. Essas entidades, que têm nomes diferentes em todo o mundo, como agências de financiamento de governos locais, fundos de desenvolvimento municipal, bancos de títulos e bancos de relacionamento municipal, desempenham um papel fundamental na assistência a municípios menores na obtenção do financiamento necessário para seus projetos.

A experiência internacional com intermediários financeiros municipais especializados oferece percepções valiosas sobre abordagens bem-sucedidas para promover o crescimento do crédito municipal e apoiar o desenvolvimento local. Dois exemplos dignos de nota são o *Tamil Nadu Urban Development Fund* (TNUDF)[5] e o *Municipal Finance Company of the Czech Republic* (MFCCR).

O TNUDF surgiu como uma das instituições internacionais mais bem-sucedidas na promoção do crescimento do crédito municipal. Entre as realizações notáveis estão a emissão de um título de US$ 300 milhões para o projeto do anel viário de Madurai, India, a atração de financiamento privado nacional e a facilitação da participação acionária em projetos de águas residuais. O fundo também implementou o financiamento conjunto para doze cidades, introduzindo mecanismos de segurança, administradores independentes, garantias governamentais e contas caução para proteger os investidores e atrair financiamento. As experiências do TNUDF servem como um precedente valioso para iniciativas semelhantes e fornecem lições valiosas para promover o crescimento do crédito municipal e o desenvolvimento da infraestrutura em outras regiões (Peterson, 2003).

Da mesma forma, o MFCCR introduziu com sucesso os mercados de crédito locais ao implementar empréstimos municipais por meio de bancos comerciais. Ao assumir todo o risco de crédito, esses bancos começaram a emprestar aos municípios usando seus próprios fundos. Hoje, os bancos comerciais checos oferecem rotineiramente empréstimos competitivos para infraestruturas a médio prazo, utilizando as suas poupanças a longo prazo. Além disso, os principais bancos concedem empréstimos para infraestruturas aos governos locais, enquanto os municípios com populações superiores a 100.000 habitantes emitiram títulos municipais. A disponibilidade de fundos de ambas as fontes contribuiu para taxas de juro mais baixas e prazos mais longos para vários tipos de crédito municipal, demonstrando o impacto positivo de um mercado de crédito local funcional na República Tcheca.

> ***Outros exemplos de intermediários financeiros municipais incluem agências de financiamento de governos locais na Europa (como a Agence France Locale, na França, e a Kommunekredit, na Dinamarca), bancos de títulos nos EUA e o FINDETER da Colômbia[6].***

Esses intermediários possibilitam um financiamento eficiente por meio de atividades como emissão de títulos, garantias de empréstimos e titularização. Eles montam carteiras de empréstimos para municípios com capacidade de crédito e priorizam o desenvolvimento da capacidade institucional por meio de assistência técnica e disseminação de conhecimento.

5. http://tnuifsl.com/tnudf.asp

6. No caso específico da FINDETER da Colômbia, criado em 1980, ele opera como um credor de segundo nível, concedendo empréstimos a bancos comerciais nacionais para repasse a municípios para projetos de infraestrutura. Com o apoio do governo colombiano, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a FINDETER se beneficia de sua alta classificação de crédito e oferece termos de empréstimo mais favoráveis em comparação com os bancos comerciais. Ela assume o risco total do crédito municipal, enquanto os bancos comerciais retêm os empréstimos. A FINDETER passou por uma transformação institucional em 2011, expandindo suas ofertas de produtos financeiros e implementando o programa de Desenvolvimento Territorial Integrado para atender às necessidades de curto, médio e longo prazo dos governos locais.

Na Europa, os intermediários financeiros municipais especializados, como os bancos de relacionamento municipal, adotaram uma abordagem de parceria de longo prazo com os clientes locais. Esses bancos estendem seus serviços além dos empréstimos e auxiliam os municípios na preparação do orçamento, na estruturação de projetos e na análise financeira. Ao orientar os municípios no mercado de crédito e facilitar os pedidos de empréstimo e a preparação de projetos, esses intermediários contribuem para o processo de aprendizado e aprimoram a capacidade financeira dos municípios.

SFM do Paraná atua como um intermediário financeiro municipal especializado em nível estadual.

Diferentemente dos bancos nacionais de desenvolvimento, como a Caixa Econômica Federal e o BNDES, que operam em todos os estados e municípios, o SFM se concentra em empréstimos para municípios em um único estado. Ele compartilha semelhanças com o FINDETER da Colômbia, destacando-se no financiamento municipal, embora o FINDETER opere em nível nacional como um banco de segundo nível.

Esses exemplos de intermediários financeiros municipais especializados ilustram as diversas abordagens adotadas em todo o mundo para apoiar o crescimento do crédito municipal e promover o desenvolvimento local. Ao oferecer soluções de financiamento sob medida, serviços abrangentes e desenvolvimento de capacidade institucional, esses intermediários contribuem para o desenvolvimento sustentável dos municípios e permitem que eles enfrentem seus desafios financeiros específicos de forma eficaz.

2.1.2 Quais são as condições para mercados de crédito subnacionais modernos?

Com base em uma revisão abrangente da literatura que engloba a América Latina, os EUA e a Europa, uma série de condições foi identificada como necessária para o estabelecimento de intermediários financeiros municipais que contribuam efetivamente para a eficiência nacional, equidade, estabilidade e objetivos ambientais. A Tabela 1 resume as principais condições com base nas conclusões da revisão. Anderson (2004) sugere que o endividamento responsável e eficaz por parte dos municípios requer o cumprimento de requisitos nas seguintes áreas: (i) capacidade jurídica, (ii) capacidade institucional, (iii) equipe competente que possua o conhecimento e as habilidades necessárias e (iv) uma fonte confiável de financiamento por meio de empréstimos ou emissões de títulos.

Tabela 1. Condições para um intermediário financeiro municipal que contribuem para o desenvolvimento de mercados de crédito subnacionais modernos.

Capacidade jurídica
Estrutura jurídica que oferece autonomia e responsabilidade suficientes para atingir os objetivos do intermediário
Capacidade de financiamento, Controles prudenciais adequados e supervisão pelas instituições do sistema financeiro nacional, incluindo: Gestão de ativos e passivos (por exemplo, políticas de liquidez e correspondência da duração de ativos e passivos), gerenciamento de riscos, testes de estresse e auditorias credíveis. Classificações de crédito aceitáveis por empresas de boa reputação
Fontes de financiamento desenvolvidas a partir de empréstimos ou emissões de títulos
Mercados de crédito privados livres de riscos de desresponsabilização como garantias governamentais implícitas ou explícitas para empréstimos municipais
Controles regulatórios adequados sobre empréstimos municipais por governos estaduais ou nacionais, especialmente quando o acesso a mercados de crédito privados não é viável devido a altas taxas de juros ou outras questões
Capacidade de tomar empréstimos de várias entidades em diferentes mercados, usando uma variedade de instrumentos e visando diversos grupos de investidores
Concorrência com outros credores para oferecer incentivos para melhorar o desempenho
Capacidade de titularizar empréstimos municipais para venda nos mercados de crédito
Capacidade institucional
Governança eficaz para definir políticas e estratégias gerais para atingi-las
Capacidade administrativa suficiente para a implementação eficiente e eficaz das políticas
Mecanismos para avaliação e concessão de empréstimos a municípios com sólido histórico de crédito, desenvolvendo assim uma carteira de empréstimos municipais. O maior acesso ao crédito oferece incentivos para a manutenção da capacidade de crédito e melhor desempenho fiscal
Capacidade de auxiliar o desenvolvimento institucional dos clientes municipais (especialmente os menores), incluindo o financiamento de: • Equipamentos e obras • Assistência técnica para: Gestão financeira municipal (por exemplo, sistemas de informações gerenciais e cadastros imobiliários), planejamento de infraestrutura e elaboração, aquisição e execução de projetos
Conhecimento e habilidades
Gestão do conhecimento e disseminação de informações nacionais e internacionais relevantes por meio de cursos, conferências, workshops e consultas

Fonte: Os autores, com base em uma revisão da literatura internacional

2.2 O SFM e os requisitos para mercados de crédito subnacionais modernos

Até que ponto o SFM do Paraná atende às condições de um mercado de crédito subnacional moderno? Que mudanças o ajudariam a superar os pontos fracos nesse aspecto? Para responder a essas perguntas, analisaremos a criação e a estrutura organizacional do SFM do Paraná, incluindo as leis, os regulamentos e as demonstrações financeiras relevantes de suas duas principais entidades: Paranacidade e Fomento Paraná.

2.2.1 A criação e a estrutura organizacional do Sistema Paranaense de Financiamento de Ações nos Municípios

O Estado do Paraná, implementou várias políticas e ferramentas para apoiar o desenvolvimento urbano. Uma dessas ferramentas é o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano (FDU), iniciado em 1988, para financiar a infraestrutura urbana e os serviços públicos em municípios com população abaixo de 50 mil habitantes. Inicialmente apoiado por empréstimos do Banco Mundial e, posteriormente, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o FDU enfrentou restrições devido à Lei Nacional de Responsabilidade Fiscal (LRF) promulgada em 2000.

Como resultado, o estado transferiu os recursos do FDU como uma contribuição de capital[7] para sua instituição financeira estadual, o Fomento Paraná[8], o que permitiu a continuidade do financiamento dos municípios do Paraná. Esse ajuste garantiu a conformidade com a LRF e, ao mesmo tempo, manteve o apoio ao desenvolvimento local.

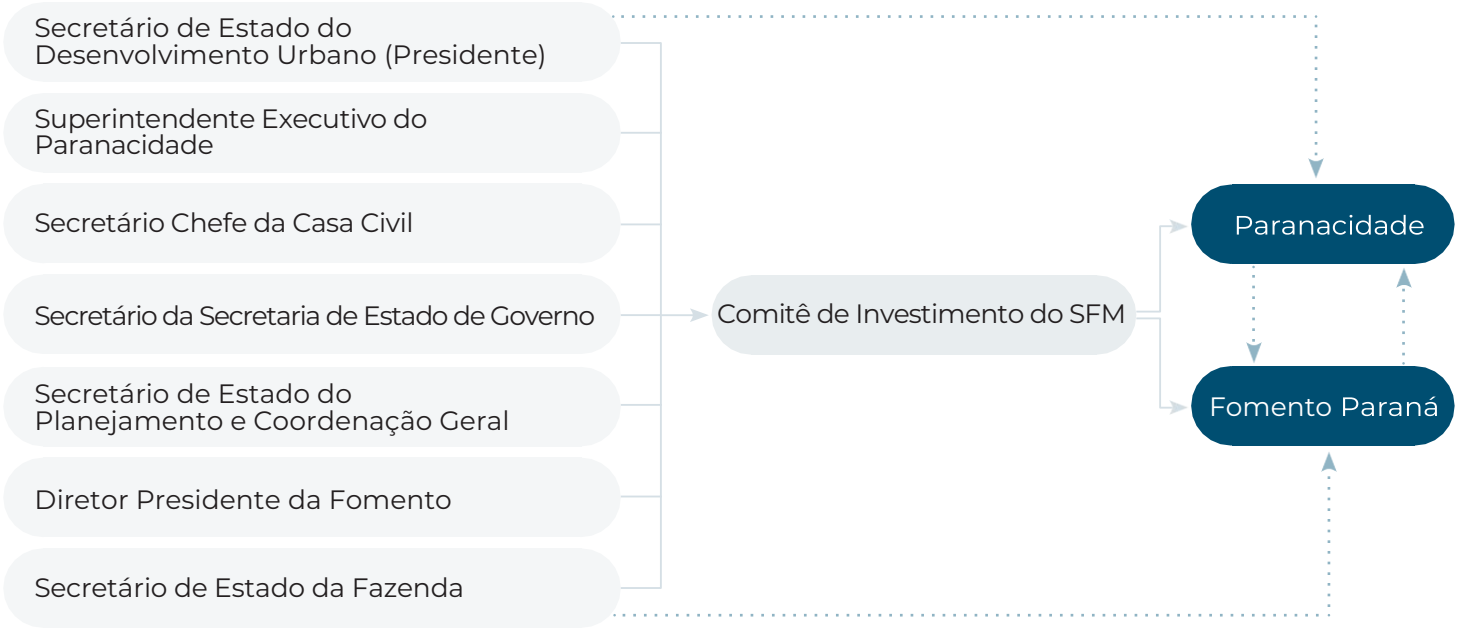
Em 2002, o Estado do Paraná estabeleceu o Sistema de Financiamento de Ações aos Municípios (SFM)[9]. Em 2013, uma nova lei estadual (Lei 17655) foi promulgada para revisar o arcabouço regulatório do SFM, visando proteger os recursos do FDU, garantir sua sustentabilidade financeira e aprimorar sua eficácia. A Lei 17655/2013 especifica as fontes de recursos para o FDU, incluindo pagamentos de juros sobre empréstimos municipais e retornos de outros investimentos financeiros. Além disso, a lei define claramente as responsabilidades das entidades dentro da estrutura organizacional do SFM, conforme demonstrado no Gráfico 3.

7. A Lei 13.227, de 18 de julho de 2001, incorporou os recursos do FDU ao capital do Fomento Paraná. O Fomento Paraná deve manter registros contábeis sobre o uso dos fundos do FDU e os retornos obtidos sobre eles.

8. A Agência de Fomento Paraná, S.A., conhecida como Fomento Paraná, é uma sociedade anônima de capital fechado, cujo acionista majoritário é o Estado do Paraná. Criada pela Lei 11.741/1997, é uma entidade financeira independente afiliada por lei à Secretaria da Fazenda. Devido ao seu status legal, o Fomento Paraná não está sujeito à restrição da LRF e pode, portanto, fornecer financiamento aos municípios do Estado do Paraná.

9. Decreto 5.361 de 30 de abril de 2002.

Gráfico 3. Estrutura organizacional do SFM



Fonte: Resumo do autor com base no Regulamento Operacional Geral do SFM (2019)

A Secretaria de Estado das Cidades (SECID) (antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDU) é responsável por estabelecer a política de desenvolvimento urbano para o estado, fornecer assistência técnica abrangente aos municípios e associações de municípios e administrar o SFM.

O Paranacidade, criado em 2006 como uma entidade privada sem fins lucrativos[10] , é o órgão executor das ações da política de desenvolvimento institucional e regional do Estado do Paraná (Paranacidade, 2021), na modalidade de Serviço Social Autônomo, subordinado à Secretaria de Estado das Cidades (SECID)[11]. O Superintendente do Paranacidade é o Secretário de Estado das Cidades, responsável por supervisionar e avaliar suas ações de acordo com a política de desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná. Isso inclui a supervisão de planos, programas, projetos, produtos e serviços aprovados pelo Comitê de Investimentos do SFM. O Paranacidade implementa programas nacionais e internacionais que financiam a infraestrutura municipal e o desenvolvimento institucional. Além disso, oferece assistência técnica e gestão do conhecimento aos municípios.

O Fomento Paraná (FP) opera de acordo com as leis e regulamentos do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e está sujeita à supervisão do Banco Central. Essas restrições legais e regulatórias estão em vigor para mitigar os riscos associados às agências de desenvolvimento dentro do SFN. O Banco Central garante a conformidade com essas regras por meio de sua supervisão do FP. Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) regulamenta os empréstimos municipais por meio da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e de outros limites. Em essência, essas instituições nacionais têm um controle rigoroso sobre os empréstimos concedidos e contraídos pelos municípios, garantindo uma estrutura de supervisão robusta.

Conforme mencionado anteriormente, a FP atua como agente financeiro da FDU e detém seu capital como patrimônio líquido (PL). As contas financeiras do FP são auditadas por uma empresa de contabilidade privada independente (como a KPMG em 2017) e pelo órgão de auditoria do estado, o Tribunal de Contas. Esse arranjo garante a transparência e a responsabilidade nas operações financeiras do FP. Um ponto forte

10. Lei 15.211 de 17 de julho de 2006.

11. O Paranacidade opera sob um contrato de gestão com o Estado do Paraná, conforme estipulado nos artigos 17 e 18 da Lei 15.211/2006. Esse contrato garante a autonomia técnica, administrativa e financeira da organização, ao mesmo tempo em que adere aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e custo-benefício, conforme determina a lei.

notável do FP é sua capacidade de acessar fundos de várias fontes. Ele pode tomar empréstimos de instituições brasileiras, como a Caixa Econômica Federal, o BNDES e outras entidades públicas ou privadas. Esses fundos podem então ser repassados aos municípios. O FP também pode atuar como agente financeiro para essas entidades sem assumir o risco de crédito.

Por fim, o Comitê de Investimentos do SFM é responsável por estabelecer e garantir o cumprimento da lei, dos regulamentos e das políticas governamentais. Seus membros incluem representantes das secretarias estaduais das cidades, da fazenda, do governo, do planejamento, do gabinete do governador, do Paranacidade e do Fomento Paraná. O Comitê de Investimentos se reúne periodicamente para cumprir seus deveres e responsabilidades, conforme definido em seu estatuto. O Regulamento Operacional Geral (ROG)[12] define as regras e os regulamentos do SFM.

Condições de empréstimo no âmbito do SFM Para serem considerados elegíveis para financiamento do SFM, os municípios paranaenses deverão apresentar prioridade de financiamento à SECID/Paranacidade para classificação e aprovação. Além disso, eles também devem:

- Apresentar prioridade de acordo com seu Plano Diretor Municipal, conforme estabelecido pela Lei Estadual nº 15.229/2006 (alterada pela Lei Estadual nº 19.866/2019 e pela Lei Estadual nº 21.051/2022)

- Estar em total conformidade com os compromissos assumidos com relação a empréstimos anteriores e com as disposições das leis estaduais e nacionais pertinentes.

- Ter a capacidade de endividamento de acordo com as leis e regulamentos federais.

O SFM financia uma ampla gama de projetos institucionais e de infraestrutura[13]. O SFM usou a Taxa de Longo Prazo (TLP) como índice para calcular suas taxas de juros até 2023, quando passou a usar, como índices, seus spreads e a taxa SELIC[14]. Como o Banco Central usa a SELIC para implementar sua política monetária, ela varia significativamente ao longo do tempo. A SELIC média anual durante 2018/2022 variou de 2,00% em 2021 a uma alta de 13,75% no final de 2022 e no primeiro semestre de 2023, com uma média anual de 6,5%. Em termos reais, a SELIC anual variou de -5,5% em 2021 a 6,6% em 2022.[15]

Os spreads do SFM variam de acordo com os níveis do índice de desempenho do desenvolvimento municipal (IPDM)[16] do Paraná. Como mostra a Tabela 2, o spread anual da taxa de juros do SFM para um município dentro do grupo mais baixo do IPDM é zero, em comparação com 4,25% para um município no grupo mais alto. O desafio é oferecer taxas acessíveis aos municípios e, ao mesmo tempo, proporcionar a capitalização contínua do FDU (ou seja, uma taxa que cubra seus custos operacionais e a inflação) e permanecer competitivo em relação a seus concorrentes, como discutiremos a seguir.

12. Paranacidade 2023, site Paranacidade, acesso em 05 de julho de 2023, https://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/ROG/2023/regulamento_operacional_geral_ROG_abril_2023_publicado.pdf

13. Os projetos prioritários do SFM destinados a melhorar a infraestrutura e a qualidade de vida da população incluem: pavimentação de estradas, construção de galpões industriais, terminais de ônibus, centros comunitários, creches, escolas, postos de bombeiros, gestão de resíduos sólidos, bem como projetos de modernização administrativa, planos diretores, implementação de sistemas de abastecimento de água, projetos de engenharia e programas de eficiência energética, entre outros (Fonte: https://www.fomento.pr.gov.br/ FINANCIAMENTOS-AO-SETOR-PUBLICO)

14. O Comitê de Política Monetária (Copom) do Bando Central define a taxa SELIC, da mesma forma que o Federal Reserve dos EUA define a "taxa Fed".

15. Calculado usando a taxa SELIC (Banco Central do Brasil, Boletim, Seção mercado financeiro e de capitais) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) baixado do Ipeadata em 10 de julho de 2023.

16. O IPDM (Índice de Desempenho do Desenvolvimento Municipal) é um índice que mede o desempenho dos 399 municípios paranaenses, considerando três dimensões: renda, emprego e produção agrícola; saúde e educação. Seu desenvolvimento é baseado em diferentes estatísticas administrativas fornecidas por entidades públicas. Os valores do IPDM variam de zero, para o desempenho mais baixo, a 1, para o nível mais alto. As fontes de dados para o Índice são estatísticas oficiais disponíveis publicamente, em sua maioria derivadas de registros administrativos obrigatórios. Esses extensos bancos de dados têm periodicidade anual e fornecem dados em nível municipal. A seleção de indicadores inclui aspectos importantes para o desenvolvimento local, o que permite ações conjuntas entre os três níveis de governo e o setor empresarial. https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Indice-Ipardes-de-Desempenho-Municipal

Tabela 2. SFM: Taxas de juros: julho de 2023

Índice de desempenho do desenvolvimento municipal (IPDM)	Menos de 0,6500	A partir de 0,6500 para 0,6999	A partir de 0,7000 para 0,7999	0,8000 ou superior
Spread anual da taxa de juros do SFM	0.0%	3,75%	4.00%	4.25%
Taxa de índice anual	SELIC	SELIC	SELIC	SELIC

Fonte: https://www.fomento.pr.gov.br/FINANCIAMENTOS-AO-SETOR-PUBLICO, acessado em 6 de julho de 2023

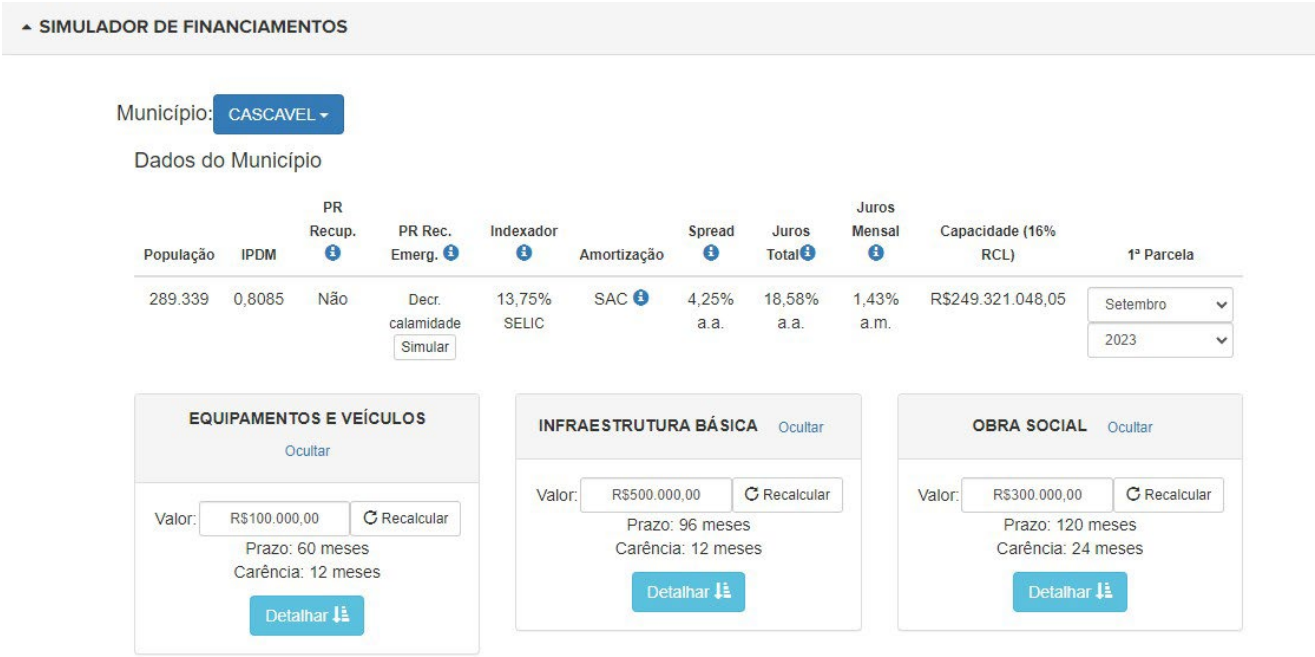
O prazo dos empréstimos do SFM é de até 10 anos, com períodos de carência para amortização que variam de 12 a 24 meses. Os prazos variam para diferentes setores, conforme definido no manual do projeto (ROG). Desde a sua criação, o FDU tem mantido os períodos de carência e os prazos curtos (variando de 5 a 10 anos) como incentivos para implementar projetos prontamente e liberar recursos para empréstimos a outros municípios. O FDU pode financiar até 100% do custo direto do projeto.

A Tabela 3 mostra os resultados do simulador financeiro da Fomento Paraná em 5 de julho de 2023 para Cascavel, um município de quase 300.000 habitantes, classificado no grupo de melhor desempenho. Como a taxa anual do índice SELIC é de 13,75% e o spread do SFM é de 4,25%, a taxa de juros anual total do município é de 18,58%.[17]

Com a SELIC média para o período 2021/2023 de 7,25%, a taxa seria de 11,50%, a amortização é feita pelo sistema de amortização constante (ou seja, amortização linear) com prazos que variam para equipamentos e veículos (5 anos), infraestrutura básica (8 anos) e projetos sociais (10 anos). O período de carência da amortização é maior para projetos sociais, 24 meses, em comparação com 12 meses para os outros dois projetos.

17. Juros totais = (1 + SELIC) * (1 + spread SFM)

Tabela 3. Resultados do simulador financeiro da Fomento Paraná: julho de 2023



Fonte: https://www.fomento.pr.gov.br/FINANCIAMENTOS-AO-SETOR-PUBLICO,, acessado em 06 de julho de 2023

2.2.2 O desempenho financeiro do SFM: 2013 a 2017

Esta análise abrange o período de 2013 a 2017, que inclui o último ano completo antes da recessão de 2014-2016 e o ano subsequente de recuperação econômica. Ao examinar esse período, podemos avaliar a eficácia com que o SFM atravessou essa desafiadora recessão econômica.

Em 2017, o patrimônio líquido (PL) do FP foi de R$ 1,6 bilhão (US$ 489,2 milhões), dos quais 86,4% (R$ 1,4 bilhão/US$ 422,9) pertenciam ao FDU. O PL do FP aumentou 31,6% em termos reais durante o período de 2013 a 2017. De acordo com os regulamentos do Sistema Monetário Nacional, o SFM classifica todos os empréstimos em nove níveis de classificação de risco de crédito. Para os testes de estresse de risco de crédito exigidos para empréstimos a clientes dos setores público e privado, o órgão rebaixa as classificações de risco dos empréstimos em dois níveis.

Em 2013, o PL do FDU atingiu quase R$ 1,25 bilhão (US$ 392 milhões), apesar da inflação persistente nos anos anteriores e da falta de apoio político de algumas administrações estaduais anteriores. Como resultado das reformas do estado em 2013, o PL do FDU começou a crescer, atingindo R$ 1,35 bilhão em 2017 (US$ 424,3 milhões). Esse crescimento real de 8,0% durante o período de 2013 a 2017 (R$ 100,4 milhões) é impressionante, dado que o Brasil passou por uma grave recessão de 2014 a 2016. Esse aumento no PL do FDU e outras medidas ajudaram a aumentar o total de empréstimos concedidos aos municípios em 14,6% em termos reais durante o período de 2013 a 2017.

As regulamentações do sistema financeiro limitaram severamente a capacidade do FDU de alavancar seu capital. Como resultado, a relação entre os ativos totais do FDU e seu PL foi de pouco mais de 1,0, em comparação com uma mediana de 6,0 para os bancos brasileiros em 2017. Apesar de o risco de crédito dos empréstimos municipais do FDU ser quase zero devido ao seu mecanismo robusto de garantia, os regulamentos exigem essa reserva elevada. Os mutuários municipais oferecem como garantia suas transferências estaduais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ou do fundo de transferência municipal (Fundo de Participação dos Municípios/FPM). Dessa forma, os contratos de empréstimo municipal concedem ao FDU o direito de deduzir os pagamentos do empréstimo das transferências do governo estadual para os municípios antes que estes os recebam. Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realiza uma rigorosa análise de cada nova solicitação de empréstimo municipal, seguindo os critérios de seu manual detalhado (STN, 2019).

A demonstração de resultados do FDU para o período de 2013 a 2017 mostra que as receitas provenientes de empréstimos municipais aumentaram em R$ 10,1 milhões (12,1%) em valores constantes de 2017, enquanto o retorno de investimentos financeiros diminuiu ligeiramente devido à queda das taxas de juros no Brasil. A taxa real de aumento na despesa total foi de 12,1% durante esse período (uma taxa real anual de 2,9%). O Paranacidade recebe 8% do valor dos novos empréstimos municipais para cobrir seus custos, e o FP recebe 1% desse valor. Uma vantagem desse sistema de remuneração é que ele oferece um incentivo para o processamento eficaz de novos empréstimos e um limite para essas despesas. Entretanto, uma desvantagem do uso dessas porcentagens fixas é que não há incentivo para reduzir os gastos ou aumentar o desempenho por meio de melhorias na eficiência.

Houve uma demanda significativa por empréstimos municipais do FDU entre 2007 e 2017, apesar das altas taxas de juros, das tendências macroeconômicas negativas e da concorrência da Caixa Econômica Federal e do BNDES. Durante esse período, a disponibilidade de recursos financeiros do SFM, da Caixa Econômica Federal e do BNDES foi baixa em comparação com a demanda potencial dos municípios do Paraná, estimada em aproximadamente R$ 2,7 bilhões por ano para o grupo de 399 municípios do Paraná, conforme descrito na Carta Consulta (Paraná, 2017).

O SFM tem vantagens competitivas significativas em empréstimos municipais, especialmente para pequenos municípios. Em primeiro lugar, o SFM empresta apenas para os municípios do Paraná e oferece a eles uma ampla gama de assistência técnica. Outra vantagem é que o SFM geralmente financia 100% do custo total do projeto. Dessa forma, o SFM formou um forte relacionamento com os municípios ao longo de mais de três décadas.

Concluindo, o SFM, com sua capacidade de emprestar capital sem incorrer em custos diretos de financiamento, tem uma vantagem competitiva sobre outras instituições brasileiras, como a Caixa Econômica Federal e o BNDES, apesar de seu acesso a financiamento com taxas de juros abaixo do mercado. O setor privado considera os empréstimos municipais arriscados, e os custos associados ao financiamento têm impedido a entrada de entidades financeiras privadas no mercado municipal. Além disso, os credores do setor privado podem não ter acesso a garantias que envolvam transferências para municípios dos governos estadual e federal. Portanto, a posição única do SFM permite que ele atue como credor dos municípios de forma eficaz.

SFM: CONDIÇÕES PARA UM MERCADO DE CRÉDITO SUBNACIONAL MODERNO

Na Tabela 4, usamos as condições para intermediários financeiros municipais em um mercado de crédito subnacional moderno, definidas na Tabela 1, para resumir nossa análise do SFM. De modo geral, o SFM teve um bom desempenho na maioria dessas condições. Entretanto, ele ainda não entrou nos mercados de crédito privado devido às altas e voláteis taxas de juros do mercado, conforme discutido acima. Apesar disso, nas últimas três décadas, o SFM se transformou em uma instituição financeira forte e resiliente, resistindo com sucesso a condições macroeconômicas desafiadoras.

Se as taxas de juros se estabilizarem em níveis razoáveis, o SFM possui a estrutura institucional necessária para se envolver nos mercados de crédito privado, uma vez que é digna de crédito e capaz de gerar carteiras de empréstimos a mutuários municipais dignos de crédito. Enquanto isso, o SFM continua a oferecer oportunidades de financiamento para os municípios que atendem a requisitos rigorosos de crédito usando seu próprio capital, empréstimos de entidades de desenvolvimento nacionais e internacionais e, ao mesmo tempo, fornecendo assistência técnica e gestão de conhecimento para o desenvolvimento institucional.

Tabela 4. Conformidade com as condições de um intermediário financeiro municipal que contribui para o desenvolvimento de mercados de crédito subnacionais modernos.

Condições para um intermediário financeiro municipal que contribua para o desenvolvimento de mercados de crédito subnacionais modernos	**Conformidade do SFM do Paraná com as condições**
CAPACIDADE JURÍDICA	
Estrutura jurídica que oferece autonomia e responsabilidade suficientes para atingir os objetivos do intermediário	O Fomento Paraná é incorporado como uma corporação do setor privado (S.A.), e o Paranacidade é um serviço social autônomo (um setor privado sem fins lucrativos). Como tal, elas têm mais independência do que a maioria das entidades do setor público, sujeitas às leis e regulamentações de seu respectivo tipo de entidade (por exemplo, auditoria e relatórios)
Capacidade de crédito do intermediário: Controles prudenciais adequados e supervisão pelas instituições do sistema financeiro nacional, incluindo a gestão de ativos e passivos (por exemplo, políticas de liquidez e correspondência na duração de ativos e passivos), gestão de riscos e testes de estresse, além de auditorias confiáveis, bem como classificações de crédito aceitáveis por empresas conceituadas.	O Fomento Paraná faz parte do Sistema Financeiro Nacional do Brasil. Portanto, está sujeita às suas leis, regulamentações e procedimentos, incluindo testes de estresse de risco e controles rigorosos que exigem provisionamento para quase todos os empréstimos municipais. O Banco Central supervisiona o Fomento Paraná. O Fomento Paraná é auditado por uma empresa de auditoria privada e pelo Tribunal de Contas do governo estadual. Enquanto o Paranacidade é auditado pelo Tribunal de Contas. Ambos estão sujeitos à supervisão dos poderes executivo e legislativo do estado
FONTES DE FINANCIAMENTO DESENVOLVIDAS A PARTIR DE EMPRÉSTIMOS OU EMISSÕES DE TÍTULOS	
Mercados de crédito privados livres de riscos de desresponsabilização como garantias governamentais implícitas para empréstimos ou títulos municipais	Controles sobre empréstimos e tomada de empréstimos por municípios, mas as taxas de juros de mercado elevadas têm principalmente inibido os empréstimos municipais junto a bancos privados e nos mercados de capitais.
Controles regulatórios adequados sobre empréstimos municipais por governos estaduais ou nacionais, especialmente quando o acesso a mercados de crédito privados não é possível devido a altas taxas de juros ou outros problemas	Controles rígidos sobre os empréstimos concedidos e contraídos pelos municípios pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) oferecem incentivos para a manutenção do desempenho fiscal até os níveis definidos pelos indicadores definidos nos regulamentos. No entanto, os mercados de crédito privado oferecem incentivos mais graduados, oferecendo condições mais favoráveis para classificações mais altas (por exemplo, uma classificação AAA recebe condições mais favoráveis do que uma classificação mais baixa). O SFM poderia introduzir incentivos adicionais nos critérios de qualificação
Capacidade de obter empréstimos de diferentes entidades em vários mercados, usando uma variedade de instrumentos e visando vários grupos de investidores	Embora, em teoria, o Fomento Paraná possa acessar os mercados de crédito privado, a maior parte dos financiamentos tem vindo da Caixa Econômica Federal e do BNDES devido às altas taxas de juros do mercado
Concorrência com outros credores para oferecer incentivos para melhorar o desempenho	Concorrência das taxas abaixo do mercado da Caixa Econômica Federal e do BNDES para os empréstimos do FDU
Capacidade de titularizar empréstimos municipais para venda nos mercados de crédito	Teoricamente, o Fomento Paraná seria capaz de titularizar seu portfólio de empréstimos municipais nos mercados de crédito, mas taxas de juros de mercado mais altas do que as da SFM significariam um desconto.
CAPACIDADE INSTITUCIONAL	
Governança eficaz para definir políticas e estratégias gerais para atingi-las	Governança pelo Comitê de Investimentos de acordo com a legislação estadual e seus estatutos
Capacidade administrativa suficiente para a implementação eficiente e eficaz de políticas	O Paranacidade e a Fomento Paraná contam com uma boa equipe
Mecanismos para avaliar e conceder empréstimos a municípios com capacidade de crédito, desenvolvendo assim uma carteira de empréstimos municipais. O maior acesso ao crédito oferece incentivos para a manutenção da capacidade de crédito e melhor desempenho fiscal	O SFM aplica seus critérios de elegibilidade, conforme definido em seu manual operacional (ROG), para todos os empréstimos e fornece assistência técnica para obter a aprovação da STN para os empréstimos

Capacidade de auxiliar o desenvolvimento institucional de clientes municipais (especialmente os menores), incluindo o financiamento de obras, equipamentos e consultoria: Gestão financeira municipal (por exemplo, sistemas de informações gerenciais e cadastros de imóveis), planejamento de infraestrutura e elaboração de projetos	O SFM financiou uma quantidade significativa de desenvolvimento institucional, especialmente para municípios menores, conforme mostrado acima
CONHECIMENTOS E HABILIDADES	
Gestão do conhecimento e disseminação das informações nacionais e internacionais relevantes por meio de cursos, conferências, workshops e consultas	O SFM identificou as melhores práticas e ofereceu vários cursos, conferências e workshops, além de assistência técnica direta sobre tópicos como planos de investimento plurianuais, procedimentos de aquisição e avaliação de projetos

2.2.3 Sugestões de mudanças no SFM do Paraná

Conforme destacado na seção anterior, a SFM do Paraná serve como um passo inicial crucial para o estabelecimento de mercados de crédito subnacionais modernos. Com taxas de juros estáveis, ele tem o potencial de alavancar sua estrutura institucional para acessar mercados de crédito privados e aprimorar ainda mais seu papel no apoio às necessidades de financiamento dos municípios. Para oferecer incentivos adicionais para melhorar o desempenho financeiro dos municípios paranaenses, o SFM pode implementar várias mudanças. Essas mudanças incluem:

Melhoria da capacidade de crédito: O SFM pode oferecer condições de empréstimo mais favoráveis aos municípios com maior capacidade de crédito, como taxas de juros mais baixas, prazos mais longos e períodos de carência, maior prioridade no processamento de empréstimos e uma porcentagem maior do custo total do projeto financiado. Isso incentivaria os municípios a manter a disciplina fiscal e fortalecer sua capacidade de crédito, como é o caso dos municípios com classificações de crédito mais altas nos mercados de crédito modernos. Uma opção para avaliar a capacidade de crédito é usar a Classificação da Capacidade de Pagamento (CAPAG)[18] do governo federal, que classifica os estados e municípios com base em indicadores como endividamento, poupança corrente e liquidez.

Planos plurianuais para investimentos em infraestrutura: O SFM pode financiar planos de investimento plurianuais que abrangem todos os setores por um período prolongado, desde que o desempenho financeiro municipal permaneça dentro dos limites dos indicadores de capacidade creditícia. Uma opção para isso seria adaptar o Plano Plurianual Municipal existente para servir a esse propósito. O financiamento do plano de investimento, em vez de projetos individuais, garantiria uma abordagem abrangente e proporcionaria estabilidade para o desenvolvimento de infraestrutura de longo prazo.

Instrumentos de recuperação de mais-valias fundiária: O SFM pode incentivar o uso de instrumentos de captura de valor, conforme permitido pelo Estatuto da Cidade, para financiar investimentos em infraestrutura. A captura de valor envolve a captura do valor imobiliário gerado por intervenções públicas. O SFM pode oferecer condições de empréstimo mais favoráveis para projetos que utilizem instrumentos de captura de valor, como taxas de melhoria. Isso incentivaria os municípios a implementar esses instrumentos e gerar receita adicional para o desenvolvimento sustentável.

Assistência técnica e gestão do conhecimento: O SFM pode continuar fornecendo assistência técnica e gestão de conhecimento aos municípios. Isso inclui o apoio à modernização do cadastro, a oferta de cursos e o desenvolvimento de manuais sobre taxas de melhoria e outros mecanismos financeiros. Ao aumentar a capacidade e o conhecimento dos municípios, o SFM pode contribuir para melhorar o desempenho financeiro e a implementação eficaz de projetos de infraestrutura.

> ***Evidências empíricas[19] sugerem que os municípios paranaenses têm apresentado melhor desempenho fiscal do que outros municípios brasileiros, principalmente no que se refere às receitas fundiárias, possivelmente devido aos incentivos e à assistência técnica fornecidos pelo SFM.*** **Os esforços para aumentar o uso de taxas de melhoria, requisitos de recuperação de custos e suporte técnico contribuíram para as altas taxas de arrecadação no Paraná.**

18. https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag

19. Consulte Pereira et al. 2013 e Vetter e Vetter 2019.

Concluindo, o SFM pode oferecer incentivos adicionais para que os municípios melhorem seu desempenho financeiro por meio da implementação de mudanças como incentivos para melhorar a capacidade de crédito, planos plurianuais para investimentos em infraestrutura e o uso de instrumentos de captura de valor. Combinadas com assistência técnica e gestão do conhecimento, essas medidas podem promover o desenvolvimento municipal sustentável, instituições financeiras mais fortes e maior participação do setor privado no fornecimento, além de financiamento de infraestrutura. A experiência do SFM oferece lições valiosas para projetos futuros que promovam o desenvolvimento municipal e o esforço fiscal.

Entretanto, ainda há desafios significativos em nível nacional para induzir uma maior participação do setor privado nos modernos mercados de crédito municipal no Brasil. Os desafios que Peterson enumerou em 2003 permanecem: "São necessárias reformas para simplificar o processo de empréstimo, agilizar as estruturas regulatórias e inspirar confiança nos credores privados. Com a implementação dessas reformas, o Brasil pode superar os obstáculos que impedem o sistema de financiamento local, capacitando os municípios a investir efetivamente em seu desenvolvimento e acelerar o crescimento econômico geral." Por exemplo, mudanças regulatórias poderiam permitir a titularização de empréstimos do SFM no mercado privado quando as taxas de juros e outras condições permitirem, transferindo assim o risco de crédito para o setor privado e permitindo empréstimos adicionais do SFM.

Estudos futuros em nível nacional poderiam analisar a conveniência e a viabilidade de fundos similares ao SFM em outros estados. Será que esses fundos contribuiriam para os objetivos econômicos nacionais ao auxiliar no desenvolvimento de mercados de crédito subnacionais modernos? Qual é a capacidade de crédito dos municípios de diferentes estados? Quais são as correlações entre a capacidade de crédito municipal e os indicadores socioeconômicos? As Agências de Fomentos de outros estados poderiam ser usadas como agências executoras de esforços do tipo SFM?

Referências

Andersson, L. (2.014). What the world needs now... is local infrastructure investments - Challenges and solutions with a focus on finance; Stockholm: AB Mårten Andersson Productions https://collaboration.worldbank.org/ content/usergenerated/asi/cloud/attachments/sites/collaboration-for-development/en/groups/city-credit-worthiness/documents/jcr:content/content/primary/blog/what_the_world_needs-YNdL/What%20the%20world%20needs%20now%20is%20local%20infrastructure%20investments-2.pdf

Andersson, L. (2014b). Local Government Finance in Europe - trends to create local government funding agencies. Conference on new funding models for local governments: How to mobilize resources efficiently? Paris. https://www.researchgate.net/publication/264864010_Local_Government_Finance_in_Europe_-_trends_ to_create_local_government_funding_agencies

Blanco, A., Moreno, N., Vetter, D. and Vetter, M. (2.016). El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos. BID, Washington DC. 2016. Também disponível em inglês: The Potential of Land Value Capture for Financing Urban Projects: Methodological Considerations and Case Studies. https://publications.iadb.org/handle/11319/8095

Caisse Française de Financement Local/ CAFFIL (2.020). Profile. Paris. https://caissefrancaisedefinancementlocal. fr/en/presentation/profile/

Eguino, H. & Provedello, M. (2.016). Cidades em transformação: Experiências de desenvolvimento urbano no Brasil apoiadas pelo Procidades. Divisão de Gestão Fiscal e Municipal. III. Título. IV. Série. IDB-MG-414. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://publications.iadb.org/handle/11319/7576

FINDETER (2.020). Website: https://www.Findeter.gov.co/publicaciones/500002/que-es-Findeter/ Fomento Paraná. Política de Gerenciamento de Capital. 2013.

_____. Divulgação das informações de Gestão de Riscos Patrimônio de Referência Exigido: 4° Trimestre 2.013 31/05/2014.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). (2018). Brazil: Urban Development and Municipal Public Investment: Paraná Urbano III, Operation No. BR-L1356, Washington. https://www.iadb.org/en/project/BR-L1356

_____. (2002). Brazil: Paraná Urbano II Program, Operation No. 1405/Oc-Br. Washington.

IPARDES (2.018) Indice Ipardes de Desempenho Municipal (IPDM): Comentários. Fundação Instituto Paranáense de Desenvolvimento Econômico e Social. http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/ documento/2020-08/Comenta%CC%81rios%20IPDM%202017.pdf

Kitchen, H. (2.004). Financing Local Government Capital Investment. Department of

Mettenheim, K. (2.012). A Brazilian municipal bond market: theory, repression and prospects. Revista de Administração de Empresas. vol.52, no.6. São Paulo. https://doi.org/10.1590/S0034-75902012000600010

Moody's. (2017). US Municipal Bond Defaults and Recoveries, 1970-2016. https://www.researchpool.com/download/?report_id=1412208&show_pdf_data=true

MSRB/ Municipal Securities Rulemaking Board. (2019). Municipal market by the numbers http://www.msrb.org/ msrb1/pdfs/MSRB-Muni-Facts.pdf

Oreiro, J. L. (2.017). A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. Estudos Avançados. vol.31 no.89. Ver: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100075

Paraná Interativo (2020). SEDU/Paranacidade. https://paranáinterativo.pr.gov.br Paranacidade. (2013). Plano de Ação Estratégica para 2014

Paraná, Estado de. (2017). Resumo Carta Consulta N° 60.345 Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN. 25/09/2017.

Pereira, G. et al. (2.013) Recuperação de Mais Valias Urbanas por meio de Contribuição de Melhoria: O Caso do Paraná, Brasil, entre os Anos 2.000 e 2.010 Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst. edu/publications/working-papers/recuperacao-mais-valias-urbanas-por-meio-contribuicao-melhoria

Peterson, G. E. (2.003). Banks or Bonds? Building a Municipal Credit Market. The Urban Institute. Washington. https://www.oecd.org/greengrowth/21559374.pdf

Petersen, G. (1.997). Building Local Credit Systems. Washington DC: World Bank.

Silva, Isabella F. (2.010). Covered Bond: Alternativa de funding para o mercado imobiliário brasileiro? III Prêmio Abecip de Monografias em Crédito Imobiliário e Poupança. 2010.

Silva, Jussara M. and Pereira, G. (2.014). Contribuição de Melhoria de Maringá: Processo e Resultados. Working paper. Lincoln Institute of Land Policy. Ver: http://www.lincolninst.edu/pubs/2382_Recupera%C3%A7%C3%A3o- de-Mais-Valias-Urbanas-por-meio-de-Contribui%C3%A7%C3%A3o-de-Melhoria

SFM. (2019). Regulamento Operacional Geral do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná – SFM/ ROG. Resolução N° 007/2019/SEDU.

STN/ Secretaria do Tesouro Nacional. (2021). Capacidade de Pagamento (CAPAG) de Estados e Municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. Recuperado em 21 de setembro de 2021 em https://basedosdados.org/ dataset/capacidade-de-pagamento-capag-de-estados-e-municipios

STN. (2018). Manual de Demonstrativos Fiscais 2019: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios– 9ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_ PUBLICACAO:32236

Vetter, D. and Vetter, M. (2.019). Measuring Fiscal Effort on Revenues Based on Real Estate Value in Brazilian Municipalities: Programs to Increase It. Social Science Research Network (SSRN). https://ssrn.com/ abstract=3490727

Vetter, David. (2.014) O Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios (SFM) do Estado do Paraná. Programa Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Urbano e Melhorias de Infraestrutura Municipal - Paraná Urbano III - (BR-L1356). Updated in 2.018 www.iadb.org/Document.cfm?id=39117657

Vetter, D., Vetter, M. (2.011). Land-Based Financing for Brazil's Municipalities. Land Lines series, October. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Veja: Inglês: http://www.lincolninst.edu/pubs/1949_Land-Lines--October-2011 — Espanhol: http: /www.lincolninst.edu/pubs/1971_Financiamiento-basado-en-el-suelo-para-los- municipios-brasile%C3%B1os

Banco Mundial. 2016. Institutional Blending via Second-Tier Lender FINDETER in Colombia. Case Studies in Blended Finance, Washington, DC http://documents1.worldbank.org/curated/en/546961472031531475/pdf/107973- Colombia.pdf

Banco Mundial. 2012. Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of guarantees. Washington, DC.

Banco Mundial. (2006). Argentina: Municipal Development II. ICR Review: Independent Evaluation Group. Bando Mundial: Washington. http://documents1.worldbank.org/curated/en/653781475076972110/pdf/000020051- 20140613085928.pdf

Banco Mundial. (1999). Municipal Development Projects: Building Institutions and Financing Local Development. Bando Mundial: Washington. https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/178precis.pdf

BID
Melhorando vidas