A European Union Programme

INTERNATIONAL URBAN COOPERATION
European Union

MECANISMOS DE FINANCIAMENTO INOVADORES

PROGRAMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO URBANA

INTRODUÇÃO

Esta terceira publicação da série financeira do Programa Internacional de Cooperação Urbana (IUC) visa oferecer uma visão geral sobre mecanismos de financiamento inovadores.

Embora as modalidades tradicionais de financiamento municipal mantenham sua importância, o papel de novos instrumentos financeiros e o envolvimento do setor privado tornam-se indispensáveis.

Ainda assim, como mostra a experiência, mesmo quando a credibilidade não é um problema, a maioria dos governos municipais e regionais não tem conhecimento ou tem receio de usar ferramentas não convencionais de financiamento.

O objetivo deste livreto é reunir os esquemas de financiamento inovadores usados com mais frequência, também aplicados em economias emergentes, ilustrados com estudos de caso.

A European Union Programme

ÍNDICE

1. FERRAMENTAS DE FINANCIAMENTO INOVADORAS 4

1.1. Contrato de Desempenho Energético (EPC) 4

1.2 Parceria Público-Privada (PPP) 6

1.3 Fundo rotativo 7

1.4 Financiamento coletivo 8

1.5 Títulos municipais (verdes) 10

2. CONCLUSÕES 11

1. FERRAMENTAS DE FINANCIAMENTO INOVADORAS

O termo financiamento inovador significa "maneiras novas ou originais de gerar financiamento previsível, adicional e sustentável" e "a captação de recursos de fontes ou mecanismos não convencionais para fazer com que os recursos existentes possam 'ir mais longe'".[1]

Antes de decidir o mecanismo mais adequado, o governo municipal precisa ter um entendimento claro dos requisitos técnicos de um projeto e quantificar as necessidades financeiras relacionadas. Uma vez que esteja pronta uma avaliação financeira sólida para definir os custos, o primeiro passo é verificar se existem fontes próprias, liquidez e/ou ativos, disponíveis para investimento.

Na maioria dos casos, e sobretudo em projetos de grande porte, não basta o uso apenas de fontes próprias, de modo que é necessário apoio externo.

O financiamento externo, conforme já discutido nas publicações anteriores, pode vir de fontes públicas ou privadas. Os esquemas inovadores geralmente estão relacionados ao envolvimento do setor privado, mas normalmente o financiamento é uma combinação de diferentes ferramentas e provém de várias fontes.

A publicação: "Visão geral das fontes financeiras no nível nacional" descreve em detalhes alguns mecanismos inovadores que fazem uso de fontes próprias para atrair desenvolvedores para projetos sustentáveis, como captura do valor fundiário, vantagens tributárias, subsídios e capital próprio.

Dependendo da capacidade de cofinanciamento dos governos municipais, captação de capital privado, nível de credibilidade e o potencial de geração de receita dos projetos, um governo municipal pode escolher entre as ferramentas apresentadas abaixo.

1.1. CONTRATO DE DESEMPENHO ENERGÉTICO (EPC)

DEFINIÇÃO

Um EPC é um contrato em que uma série de serviços é acordada e o prestador dos serviços é capaz de garantir que seja alcançado um mínimo de economia de energia e/ou valor de sustentabilidade. Uma Empresa de Serviços de Energia (ESE) implementa um pacote de serviços de energia personalizado, que consiste em planejamento, construção, operação e manutenção, otimização, compra de combustível, (co)financiamento e comportamento do usuário.[2]

VANTAGENS

- Esse modelo pode ser adequado para governos municipais que não possuem capacidade financeira e técnica, pois oferece uma abordagem do tipo "sem risco, sem investimento", onde o município não precisa levantar os custos iniciais, a menos que seja a opção preferencial. Os contratos de EPC podem garantir que seja alcançada uma determinada porcentagem de economia, com o risco assumido pela ESE; se o desempenho garantido não for atingido, a ESE ressarce o governo municipal.
- Os custos de manutenção são poupados durante o período contratual e existe a garantia de que a ESE – participando da parcela da economia – mantenha o sistema com o melhor desempenho possível.
- Esse modelo pode atrair experiência e esclarecer a viabilidade do projeto, desenvolvendo capacidade de mercado.
- Os municípios menores poderiam se aliar aos municípios vizinhos com necessidades semelhantes para contratar uma única ESE que agregue esses projetos similares a fim de reduzir os custos de transação e facilitar o financiamento.

DESVANTAGENS

- Desde que a vigência do contrato seja longa o suficiente para alcançar o retorno da ESE (ou seja, 7 anos) e contemple serviços de manutenção, o governo municipal estará comprometido por esse período com a ESE.
- O modelo pode não ser aplicado em locais que careçam de um ambiente favorável, como no caso de países emergentes. Os municípios podem precisar fornecer garantias bancárias ou do governo estadual.

1. Recomendações de Financiamento Inovador, Comissão Internacional do Instituto para o Financiamento dos Resultados Globais da Educação para o Desenvolvimento, 2016, Amy Bellinger, Arushi Terway, Nicholas Burnett
2. Documentos padrão do EPC, Iniciativa Europeia de Serviço Energético, 2010

A European Union Programme

Financiamento de medidas de resiliência por meio da contratação de desempenho energético, Boston, EUA

Boston lançou o Renew Boston Trust (RBT) em um esforço para melhorar a eficiência energética e as modernizações de resiliência no estoque de edifícios das cidades, usando um modelo de autofinanciamento. O sistema baseia-se na noção de contratação de desempenho energético, com as economias de energia sendo usadas para financiar investimentos. Com o RBT, as economias operacionais advindas da eficiência energética e medidas de energia renovável não apenas custeiam esses investimentos, mas as economias excedentes custeiam investimentos em resiliência que, tradicionalmente, por si só não produzem economias operacionais. Embora o programa atual seja voltado principalmente para propriedades municipais, o RBT está trabalhando para aplicar modelos de financiamento inovadores também ao setor institucional e sem fins lucrativos. Uma vez implementado, prevê-se que o RBT expandido aumente em 10 vezes o financiamento para projetos de resiliência e eficiência energética e acelere o cumprimento das metas de redução de emissões do Plano de Ação Climática da cidade.

De: https://www.mm.dk/pdffiles/CITIES100_2016.pdf p.106

Reforço de ações de eficiência energética nos prédios da administração municipal da cidade de Graz

A prefeitura de Graz comprometeu-se a reduzir seu consumo de energia em 30% até 2020. Com os atuais recursos públicos limitados, a adoção de medidas de eficiência energética demandaria cerca de 30 anos. Este projeto visa incrementar a eficiência energética e as medidas de energia renovável nos edifícios públicos de Graz. As medidas preveem investimentos na instalação de um sistema eficaz de gerenciamento e controle de energia (GCE) que abranja praticamente todos os 337 edifícios públicos; reforma com eficiência energética de 18 edifícios públicos identificados por meio de contratos de desempenho energético; e garantia de padrões elevados de eficiência energética em sete novos edifícios públicos. O resultado da ação será o investimento de cerca de € 19.000.000 em medidas de eficiência energética; 5420 MWh de redução no consumo de energia e 902 tCO2e por ano em Graz.

De: https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/beam-graz

1.2. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

DEFINIÇÃO

Geralmente as parcerias público-privadas (PPP) são esquemas de cooperação de longo prazo entre uma ou mais entidades públicas e uma organização privada, onde há uma distribuição dos riscos entre os parceiros. O objetivo desse relacionamento é a adoção de políticas e regulamentos públicos para potencializar o financiamento do setor privado, que receberá pagamentos da entidade pública pela prestação de um serviço definido.

VANTAGENS

A PPP permite a governos municipais acessar financiamento e conhecimento técnico, além de se beneficiar de eficiência operacional, enquanto transferem para o setor privado os riscos de performance e tecnologia.

DESVANTAGENS

- O modelo tem custos de transação relativamente altos.
- Se uma parte julgar que está perdendo parte do controle, poderá trabalhar para a adoção de mais regras e regulamentos ao longo do processo em vez de trabalhar em conjunto.
- Diferentes atores trabalham com cronogramas diferentes: as organizações sem fins lucrativos olham para o longo prazo, enquanto as organizações com fins lucrativos visam o curto prazo; o cronograma dos órgãos governamentais é fortemente influenciado pelas eleições.
- Cidades de pequeno e médio porte podem se deparar com dificuldades para acessar essas estruturas.

Uma parceria público-privada para financiar o plantio de árvores, Bolonha, Itália

Bolonha, assim como muitas cidades do sul da Europa, está enfrentando secas, temperaturas extremas e escassez de água em decorrência da mudança climática. A prefeitura decidiu criar o “acordo de áreas verdes do centro da cidade” (GAIA, sigla em inglês) com base em um modelo de parceria público-privada para financiar o plantio de árvores.

O mecanismo GAIA baseia-se no conceito de uso da compensação financeira pela pegada de carbono das empresas como principal motor de ação. A compensação financeira é usada para a compra de plantas e manutenção de árvores em toda a cidade. A participação da prefeitura e das empresas locais na iniciativa GAIA é voluntária. O objetivo é permitir que empresas locais reduzam sua pegada de carbono e, ao mesmo tempo, gerem benefícios ambientais e sociais para a comunidade.

Uma empresa interessada em participar do mecanismo GAIA pode solicitar uma ferramenta fácil de usar no site do projeto. Essa ferramenta permite que as empresas calculem a quantidade de dióxido de carbono gerada em seus processos e serviços. A seguir, as empresas podem selecionar o tipo de parceria que gostariam de adquirir para neutralizar sua pegada de carbono. A quantidade de árvores necessária para compensar a pegada de carbono da empresa é calculada de acordo com o volume de dióxido de carbono a ser absorvido. Esse número é indicativo; a empresa toma a decisão final sobre quantas árvores deseja comprar para compensar suas emissões.

Durante os três anos do projeto, 24 empresas privadas foram mobilizadas e 1.405 árvores foram plantadas na área da cidade de Bolonha. A cidade criou um kit de ferramentas para ajudar na reprodução do mecanismo GAIA em outras cidades.

De: website do mecanismo GAIA

A European Union Programme

1.3. FUNDO ROTATIVO

DEFINIÇÃO

Fundo rotativo é aquele criado para fins específicos, com o conceito de que os reembolsos ao fundo podem ser usados novamente para os mesmos propósitos.

VANTAGENS

- Uma vez instituído, o modelo de fundo rotativo pode ser autossustentável.
- Os reembolsos podem ser usados para financiar mais projetos.
- Um fundo rotativo cria capacidade de mercado.
- Não há restrição de exercícios fiscais.
- Os fundos rotativos podem oferecer uma solução para locais onde existe um mercado de crédito público/municipal subdesenvolvido, quando há um gestor de fundos confiável e capaz e a capacidade para celebrar contratos plurianuais.

DESVANTAGENS

- A recuperação dos custos operacionais nos primeiros anos pode ser difícil.
- Os períodos de amortização podem ser longos (geralmente, de 5 a 8 anos, ou até mais).
- O fundo pode variar de um ano para outro, devido às fontes financeiras mobilizadas e ao retorno dos investimentos.

Fundo Rotativo para a Água, Gwalior, Índia

Um Fundo Rotativo para a Água (RWF, na sigla em inglês) foi criado como um projeto piloto demonstrativo em Gwalior. O fundo rotativo está sendo administrado pela Corporação Municipal (CM). O RWF não apenas disponibiliza recursos financeiros para a cobertura do custo de capital para entrada no esquema, mas assegura o controle e a participação da comunidade na execução e na manutenção operacional do esquema. A comunidade recebe um empréstimo do fundo para cobrir o custo de desenvolvimento da infraestrutura, que pode ser pago pela comunidade à CM em suaves prestações, combinando com sua capacidade de pagamento, demonstrando assim uma abordagem de governança em prol das populações carentes. A CM reproduzirá e aprimorará esse esquema em outras favelas da cidade.

De: Diretrizes sobre fundos rotativos para esquemas de abastecimento de água administrados pela comunidade e construção de banheiros domésticos em favelas urbanas em Madhya Pradesh, Índia, ONU-Habitat e Governo de Madhya Pradesh, 2006

1.4. FINANCIAMENTO COLETIVO

DEFINIÇÃO

O financiamento coletivo ("crowdfunding") é uma fonte alternativa de receita para os governos municipais. Ele é pautado pelo princípio de que os cidadãos podem investir voluntariamente uma determinada quantia financeira em um projeto proposto.

VANTAGENS

- Particularmente adequado ao financiamento de pequenos projetos.
- Maneira rápida de captar financiamento sem taxas antecipadas.
- Boa maneira para testar a reação da população à ideia do projeto.
- Além disso, muitas vezes é possível financiar ideias que podem não atrair investidores convencionais.
- Os investidores podem virar clientes fiéis.

DESVANTAGENS

- Requer muito trabalho na conquista de confiança e interesse.
- Não há garantia de atingir a meta de financiamento necessária.
- Os projetos mal sucedidos podem prejudicar a reputação.

Ciclovia com financiamento coletivo, cidade de Denver, EUA

A Downtown Denver Partnership, organização sem fins lucrativos dedicada ao planejamento, gerenciamento e desenvolvimento da área central de Denver, estava pressionando a prefeitura de Denver a executar o plano da área central de 2007 para a construção de ciclovias e desenvolvimento do centro da cidade. Para acelerar o processo de implementação e torná-lo mais público, a Downtown Denver Partnership decidiu tomar a iniciativa de adotar um novo mecanismo de financiamento.

Depois de obter US$ 120.000 de doadores do setor privado, a Parceria decidiu arrecadar os US$ 35.000 restantes pelo esquema de financiamento coletivo.

Com contribuições de cerca de 250 pessoas e empresas de pequeno porte, o projeto alcançou definitivamente seu pleno objetivo. Por meio do financiamento coletivo, os cidadãos doam não apenas seus dólares, mas também seus votos em uma iniciativa que consideram muito importante.

De: https://pocacito.eu/sites/default/files/BikeLane_Denver.pdf

A European Union Programme

Passarela de pedestres com financiamento coletivo, Roterdã, Holanda

A passarela de madeira de 390 m para pedestres em Roterdã é um dos maiores projetos de financiamento coletivo cívico concluídos com sucesso até o momento. Ela reconecta uma área degradada com o centro da cidade de Roterdã. Originalmente planejado pela prefeitura, o prazo previsto para a conclusão desse projeto era de 30 anos. O escritório de arquitetura ZUS decidiu contornar essa demora criando o "I Make Rotterdam", um site de financiamento coletivo dedicado ao custeio da passarela. Com o slogan "quanto mais você doa, mais longa fica a passarela", em fevereiro de 2011 a ZUS iniciou a campanha de financiamento coletivo baseada em recompensa, dando às pessoas a oportunidade de comprar uma tábua com seu nome para a passarela. A campanha levantou rapidamente € 100 000. Em 2012, a empresa ganhou a primeira iniciativa da prefeitura de Roterdã com € 4 milhões para revitalização da cidade, com mais de 20.000 votos. A subvenção funcionou como um catalisador e a ZUS decidiu construir uma versão mais longa e mais ambiciosa da passarela, juntamente com um parque e jardins de cobertura. A passarela de pedestres de Lutchsingel completa foi inaugurada oficialmente em agosto de 2014.

De: http://dx.doi.org/10.1787/b3f7a1c5-en p. 12

1.5. TÍTULOS MUNICIPAIS (VERDES)

DEFINIÇÃO

Entende-se por título verde o título destinado especificamente ao uso em projetos de clima e meio ambiente. Geralmente são verificados por um terceiro, que certifica que o título financiará projetos que incluem benefícios ao meio ambiente. Os títulos (verdes) podem ser emitidos por instituições financeiras de desenvolvimento (como o Banco Mundial e o Banco Europeu de Investimento), bancos comerciais, estados/municípios ou companhias de grande porte (por exemplo, SNCF). Com base nisso, os governos municipais têm duas opções para tirar proveito dos títulos (verdes):

a) Emissão de títulos (verdes) próprios

O emissor de um título municipal recebe um pagamento a vista no momento da emissão, em troca de uma promessa de reembolso aos investidores compradores ou a seus cessionários (o detentor do título) em um momento posterior. Os períodos de amortização podem variar bastante, desde alguns meses (embora isso seja muito raro) até 20, 30, 40 anos ou até mais. O emissor normalmente usa o produto da venda dos títulos para custear projetos de capital ou para outros fins em que não pode ou não deseja pagar de imediato com recursos disponíveis.

b) Alinhamento de planos de investimento com outros emissores

VANTAGENS

- Os títulos verdes podem melhorar a reputação de um emissor, por demonstrar seu compromisso com o crescimento verde e o desenvolvimento sustentável. Os governos podem desejar fazer uma declaração política e demonstrar seu compromisso com determinados objetivos ambientais (por exemplo, combate à mudança climática) e/ou sustentabilidade (por exemplo, estímulo ao crescimento verde ou migração para uma economia verde).
- Os títulos verdes propiciam aos emissores melhor acesso a um conjunto específico de investidores globais que podem ter mandatos para investir em projetos ecológicos/sustentáveis. Muitas vezes, a atração de novos investidores é um benefício importante da emissão de um título verde e muitos títulos já emitidos registraram excesso de subscrições.
- A emissão de títulos verdes pode criar nova demanda de mercado: as emissões de títulos locais ajudam a fortalecer e, em alguns casos, criar mercados de capitais locais.[3]

DESVANTAGENS

- O trabalho preparatório necessário (configuração institucional, verificação) demanda tempo e custa dinheiro.
- Muitas vezes, é a legislação nacional que determina se um governo municipal pode ou não emitir títulos.
- Para assegurar o sucesso dos títulos municipais no mercado, é necessário um processo de gestão altamente detalhado, estruturado, qualificado e diligente.
- Os títulos (verdes) normalmente financiam projetos de infraestrutura (verdes) de grande escala e intensivos em capital, como projetos de eficiência energética, transporte ou energia renovável, entre outros, que podem ser amortizados com fluxos de caixa constantes, modestos e de longo prazo.[4]

3. https://www.globalgreenbondpartnership.org/
4. http://www.gogreenbonds.org/

A European Union Programme

Títulos verdes, Cidade de Malmö, Suécia

A cidade de Malmö desenvolveu um sistema de títulos verdes em que emite títulos verdes desde 2017. O produto da venda dos títulos é usado para financiar um conjunto selecionado de "projetos e ativos elegíveis" visando a mitigação e adaptação à mudança climática, bem como a proteção do meio ambiente e seus ecossistemas. São contempladas especificamente as seguintes categorias: • Transporte limpo; • Adaptação à mudança climática; • Edifícios verdes e com eficiência energética; • Eficiência energética; • Gestão ambientalmente sustentável de recursos naturais vivos; • Prevenção e controle da poluição; • Energia renovável; • Gestão sustentável de recursos hídricos e de efluentes.

De: https://www.sustainalytics.com/wp-content/uploads/2017/11/Green-bond-Framework-City-of-Malmo_Second-Opinion-by-Sustainalytics_Final.pdf

https://malmo.se/download/18.578ac132166b2bd8d60130eb/1542717002200/1%20pager%20eng%20ny.pdf

2. CONCLUSÕES

Mecanismos de financiamento inovadores são catalisadores importantes do mercado, que demandam colaboração entre os setores público e privado. Essas parcerias reduzem os riscos financeiros do projeto e criam um forte foco comum na conclusão pontual e na geração de resultados.

Apesar do interesse crescente dos investidores em aplicar capital no desenvolvimento sustentável, existe um enorme potencial inexplorado. Os governos nacionais e as instituições financeiras internacionais podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento de capacidades e mobilização de capitais privados.

Instrumentos de eliminação de riscos são importantes para alavancar o capital, mas também é preciso correr certos riscos, entendendo a urgência das necessidades de desenvolvimento e de mudanças transformadoras.

Por outro lado, os governos municipais e regionais também devem ficar mais abertos à exploração de opções inovadoras, às trocas de experiências e às lições aprendidas com outros atores subnacionais.

INTERNATIONAL URBAN COOPERATION
European Union

A European Union Programme

O PROGRAMA IUC

O programa Internacional de Cooperação Urbana (IUC) permite que cidades de diferentes regiões do mundo se conectem e compartilhem soluções para problemas comuns. Ele faz parte de uma estratégia de longo prazo da União Europeia para promover o desenvolvimento urbano sustentável em cooperação com os setores público e privado, além de representantes da comunidade de pesquisa e inovação, grupos comunitários e cidadãos. Com sua participação no IUC, as cidades terão a oportunidade de compartilhar e trocar conhecimentos com suas contrapartes internacionais, construindo um futuro mais verde e próspero.

O programa IUC é uma oportunidade para os governos municipais aprenderem mutuamente, estabelecerem metas ambiciosas, firmar parcerias duradouras, testar novas soluções e incrementar a imagem internacional de suas cidades. Suas atividades contribuirão para a consecução de objetivos de políticas, bem como os principais acordos internacionais que tratam de desenvolvimento urbano e mudança climática, como a Agenda Urbana da UE, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e o Acordo de Paris.

AUTORA
Eszter Mogyorósy, Ph.D

AGRADECIMENTOS
Silvia Assalini, Giorgia Rambelli, Maryke van Staden

LAYOUT
Matteo Franceschi

DESIGN GRÁFICO
Sean Carroll, Dennis Kunz (unger+), Rede Europeia de Serviços

A European Union Programme

O conteúdo desta publicação é de exclusiva responsabilidade da Unidade de Coordenação do IUC e não pode, em hipótese alguma, ser considerado indicativo das opiniões da União Europeia. Nem as instituições e órgãos da União Europeia nem qualquer pessoa que atue em seu nome poderão ser responsabilizados pelo uso que possa ser feito das informações aqui contidas.