

Mecanismos de Recuperação de Mais-Valia Urbana Decorrente de Ações Públicas

© 2000
Leopoldo Moura Junior

Lincoln Institute Research Report

The findings and conclusions of this paper are not subject to detailed review and do not necessarily reflect the official views and policies of the Lincoln Institute of Land Policy

Please do not photocopy without permission of the author.
Contact the author directly with all questions or requests for permission

Los resultados y las conclusiones de este trabajo no están sujetos a una revisión detallada y no reflejan necesariamente las opiniones y políticas del Lincoln Institute of Land Policy

Por favor no fotocopiar sin permiso del autor
Contactar directamente al autor para preguntas o peticiones de permiso

Sr. Leopoldo Correa Moura Jr.
Technical Auditor
Belo Horizonte City Administration
Finance
Rua Iracy Manata, 170-101
Belo Horizonte, MG 30.575-060
BRAZIL
tel: 31/ 3277-4360
fax: 31/ 3277-4382
leopoldo@pbh.gov.b

LP00Z02

Agradecimentos

Este trabalho só foi possível graças ao apoio da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e Lincoln Institute of Land Policy.

Sou grato à ajuda das seguintes pessoas:

Os Secretários da Fazenda da Prefeitura de Belo Horizonte, Fernando Pimentel, Júlio Pires e Adalberto do Patrocínio; o meu orientador Martim Smolka; o Secretário de Planejamento Maurício Borges; os colegas de trabalho Fernando Torres (GP); Rodrigo Fernandes, Daniela Mendes, Jackson Figueiredo e Paulo Moura (SMFA); Lélío do Carmo e Marcelo Machado (SMPL) e Rogério Carvalho (BHTrans).

Luciana Batista Santos (UFMG); Laura Mullahy, Fernanda Furtado e Alejandra Mortarini (Lincoln Institute); Paulo Castilho (UnB); Néelson Barbosa (New School); Sol Parsons (International Center, NY); Cláudia De Cesare (Prefeitura de Porto Alegre); Elizabeth Jackson (International Downtown Association); Edward Eng (Prefeitura de NY); Gus Kobleck (Steinway BID); Assane Ndoeye (Grand Central BID); Ellen Goldstein (Times Square BID); Monica Blum (Lincoln Square BID) e Frank Fish (BFJ Inc).

Um agradecimento especial aos meus filhos Maíra, André e Gustavo; a Aretusa Rodrigues, Halza Moura, Solange Ribeiro, José Mendonça, Ana Júlia, Ana Flávia, Maria Regina Vasconcelos, Moema, Geraldo Borges, Frederico Gonzaga Jr., Brita, Ralph Petrucci, Wieland, Paulo Bretas, Roberto Blank, Claide e Rodrigo Rezende.

Este trabalho é dedicado à Jupira.

Sumário

1. Introdução	1
2. Belo Horizonte e a captação de mais-valia urbana	5
2.1 - Situação do Município de Belo Horizonte.....	5
2.2 - Limitações e dificuldades.....	6
2.3 - Desafios.....	7
3. Tributação e governos locais no Brasil	9
3.1 - Descentralização de receitas e responsabilidades.....	10
3.2 - Perdas municipais e centralização.....	11
3.3 - A Proposta de Reforma Tributária.....	12
3.4 - Limitações ao poder tributário municipal.....	13
4. Sistema Tributário Brasileiro	17
4.1- Tributo.....	17
4.2- Imposto, taxa e contribuição de melhoria.....	18
4.3- Princípios constitucionais tributários.....	20
5. Contribuição de Melhoria	21
5.1- Introdução.....	21
5.2 - Obstáculos.....	22
5.3 - Limites e Possibilidades.....	23
5.3.1 - Custo ou Valorização.....	24
5.3.2 - Semi-contrato ou tributo.....	27
5.3.3 - Special Assessment.....	29
5.3.4 - CM, limite do custo e capacidade contributiva do proprietário.....	32
5.3.5 - Special Assessment: manutenção e investimento.....	33
5.3.6 - Special Assessment: arrecadação recente.....	36
6. Contribuição de Melhoria e bitributação: dirimindo dúvidas	53
6.1 - Preliminar jurídica.....	53
6.2 - Questão econômica.....	53
6.4 - CM e o conceito de Fluxo e de Estoque.....	56
6.5 - Aumento do IPTU após a cobrança da CM.....	58

7. Outros aspectos da experiência norte-americana.....	62
7.1 - A Estrutura de governo.....	62
7.1.1 - County	66
7.1.2 - Municipalities	68
7.1.3 - Township ou Town	68
7.1.4 - Special District	68
7.1.5 - School Districts	74
7.2 - Obras Públicas.....	74
7.3 - BID - Business Improvement District.....	77
7.3.1 - O que é o BID.....	77
7.3.2 - Tipos de Benefícios.....	78
7.3.3 - Ações mais comuns.....	79
7.3.4 - Como é implantado	80
7.3.5 - Finanças.....	81
7.3.6 - BIDs da Cidade de Nova York.....	83
7.3.7 - Pesquisa sobre BIDs.....	85
7.3.8 - Resultados	86
7.3.9 - BID no Brasil	87
8. A experiência Colombiana.....	88
9. Conclusões.....	90
10. Referência Bibliográfica.....	95
11. Bibliografia Complementar Consultada	97

1. Introdução

O presente trabalho é fruto de uma pesquisa realizada, junto ao Lincoln Institute, no período de abril/1999 a março/2000¹, sobre os **instrumentos de captação da valorização imobiliária decorrente de ação do poder público** - entendida como implantação de obras públicas e criação de normas de ocupação e uso do solo urbano.

A finalidade principal da pesquisa é de aplicar, conforme o caso, esses instrumentos na cidade de Belo Horizonte, por intermédio do poder público municipal.

O trabalho teve um enfoque sob um ponto de vista muito mais tributário/fiscal do que de planejamento urbano propriamente dito, posto que a Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte já vinha trabalhando nesse sentido². Dessa forma, o que se pretendeu foi agir de maneira complementar, envolvendo o setor fazendário da Prefeitura mais diretamente nos trabalhos em andamento.³

Quando da elaboração da proposta foram apresentados os seguintes objetivos:

a) Identificar os instrumentos tributários e regulatórios ao alcance do poder público municipal, que o capacitem a captar a valorização imobiliária (ou “mais-valia imobiliária”) resultante de suas ações. Nesta identificação, serão analisados os limites e possibilidades, bem como a finalidade a que cada instrumento melhor se aplica: intervenção urbanística propriamente dita, financiamento de obra ou ação social (moradia popular, por exemplo).

b) Pesquisar experiências relevantes, inclusive analisando os casos em que um mesmo instrumento serve a interpretações e propósitos diferentes.

c) Propor mecanismos de financiamento e de captação de mais-valia imobiliária para implementação pela Prefeitura de Belo Horizonte (Secretarias da Fazenda e do Planejamento), buscando viabilizar em especial as obras estruturantes previstas no Plano Diretor da cidade e nos planos diretores regionais.

d) Sugerir adequações nas legislações municipal, estadual e federal, particularmente na legislação tributária.

¹ Desenvolvi o trabalho enquanto Auditor de Tributos da Prefeitura de Belo Horizonte e Visiting Fellow do Lincoln Institute of Land Policy.

² A SMPL está trabalhando também as questões relativas ao financiamento de obras, mas o enfoque é urbanístico. No momento estão sendo analisados os projetos de duas obras estruturantes: o prolongamento da Av. Pedro II e o alargamento da Av. Antônio Carlos.

³ O estudo da Contribuição de Melhoria foi inserido, também, no Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais, elaborado pela Secretaria Municipal da Fazenda, a ser financiado pelo BNDES.

2. Belo Horizonte e a captação de mais-valia urbana

Na cidade de Belo Horizonte jamais foi aplicada a Contribuição de Melhoria e nenhum outro instrumento que captasse a valorização da terra originada por atuação do poder público, em qualquer esfera de governo (federal, estadual ou municipal).

Inúmeras obras estruturantes na cidade, com impacto direto na valorização imobiliária, foram realizadas, sem que fosse levantada a questão relativa à apropriação por alguns poucos dos lucros do investimento da coletividade. Podem ser dados com exemplo: Via Leste-Oeste, Av. Cristiano Machado, Av. dos Andradas, Av. Raja Gabaglia, Av Barão Homem de Melo, entre outros.

Entretanto, mais recentemente, após o primeiro governo municipal democrático-popular e com a aprovação do Plano Diretor da cidade em 1996, o tema vem sendo discutido seriamente na Prefeitura de Belo Horizonte.

E, ainda mais, com a intensificação das dificuldades de financiamento do setor público, a Prefeitura vê-se na contingência de buscar alternativas para a execução de obras, especialmente aquelas de maior porte. Portanto, “nesse quadro de procura de alternativas para arcar com as despesas coletivas, insere-se a Contribuição de Melhoria, tributo constitucionalmente previsto, mas persistentemente desprezado pelo Poder Público, como modo eficiente, justo e perene no tempo, de barateamento das obras públicas, auxiliando, dessa forma, na solução de uma série de problemas ocasionados pela falta de investimentos estatais” (Santos, 1998).

Como fundamento ético/jurídico pode-se argumentar, também, que “é perfeitamente legítima a absorção de mais-valia pelo Poder Público quando decorrente de obra por ele realizada, com base no princípio que veda o enriquecimento sem causa e no antiquíssimo princípio da equidade (*suum cuique tribure*)” (Dallari).

Outros instrumentos e mecanismos vêm sendo discutidos e implementados em diversos países. Particularmente nos Estados Unidos têm sido buscadas inovações, as quais são objeto de estudos e pesquisas. O Lincoln Institute tem apoiado esses trabalhos e acumulado um vasta experiência sobre o assunto.

2.1 - Situação do Município de Belo Horizonte

Belo Horizonte é sede de uma região metropolitana composta por 26 municípios, com uma população próxima de 4 milhões de pessoas - 2,1 milhões no próprio município e 1,7 milhões nos restantes. A exemplo dos grandes centros urbanos dos países em desenvolvimento, a capital do Estado de Minas Gerais enfrenta graves problemas de moradia popular (21% da população reside em favelas), educação e saúde pública, além de infra-estrutura, transporte coletivo, violência urbana e altas taxas de desemprego.

Esses são dados que por si indicam problemas ainda sem solução, não obstante a cidade ter sido pioneira no país na criação de uma lei (Profavela), no início dos anos 80, que incorporou as áreas faveladas ao zoneamento urbano. Essa lei garantiu a permanência das favelas, abriu a possibilidade da regularização da propriedade e

mudou a visão predominante, até então, de remoções arbitrárias e geralmente violentas.

A região metropolitana exerce forte pressão sobre os serviços públicos do município-sede, principalmente os da área de saúde, além de trazer problemas ambientais, como poluição e assoreamento de cursos d'água. A inter-relação entre a capital e o restante da região tem como um indicador o número deslocamentos intra-metropolitanos diários: do total de 3,2 milhões, 2 milhões são internos à capital, 700 mil entre esta e os outros municípios e 500 mil entre eles⁴.

O setor terciário é responsável por 81% do PIB do municipal - em que predominam o comércio e os serviços de administração pública. O setor industrial participa com 19% do total. Essa frágil base econômica, no sentido de geração de receita tributária, é um fator limitador das fontes dos recursos necessários ao enfrentamento das questões levantadas. A receita total da Prefeitura é de cerca de US\$ 1 bilhão.

O fortalecimento da economia local, uma saída clássica para a solução de tantos problemas, tem sido dificultado pela adoção de uma política recessiva no país, que apresenta baixos níveis de crescimento e altas taxas de desemprego.

Não obstante as dificuldades impostas por tal realidade, a Prefeitura tem uma linha de ação claramente definida pela pauta de investimentos públicos prioritários previstos no Plano Diretor aprovado em 1996:

- a) Complementação e expansão do Sistema viário;
- b) Transporte coletivo (metrô e sistema de ônibus);
- c) Meio ambiente: tratamento de fundo de vales (despoluição e canalização/áreas verdes) e implantação de parques;
- d) Habitação popular (urbanização de favelas e construção de novas moradias, significando um avanço em relação as diretrizes iniciais dadas pelo Profavela).

2.2 - Limitações e dificuldades

Do ponto de vista da sua capacidade de ação, a Prefeitura defronta-se, ainda, com importantes constrangimentos, entre os quais se destacam as crescentes despesas em descompasso com as receitas, problemas na estrutura de arrecadação e resistência ideológica à cobrança de impostos relativos à propriedade.

1) As despesas são crescentes em decorrência de:

a) *transferência de responsabilidades*, tanto da União como dos Estados, para o município no atendimento das demandas sociais. À descentralização tributária da Constituição de 1988 seguiu-se a municipalização dos encargos, intensificada pela onda neo-liberal do Estado mínimo e pela crise fiscal da União e, mais recentemente, dos estados.

b) *aumento das demandas sociais*, com o agravamento do desemprego.

⁴ Fonte: BH Trans. Dados de 1995.

2) As perdas de receitas se caracterizam por:

a) redução receita tributária própria, com a eliminação do imposto sobre combustíveis de um lado, e de outro pela sombria perspectiva das propostas feitas pelo governo central de retirar, da esfera municipal, o Imposto Sobre Serviços - tributo que representou, em 1997, 38% das receitas próprias da prefeitura..

b) redução das transfências da união e dos estados por intermédio de alterações constitucionais que diminuíram os repasses dos Imposto de Renda e de Circulação de Mercadorias.

c) decisões judiciais que, apesar da previsão constitucional em sentido contrário, acabaram com a progressividade fiscal⁵ do IPTU - dada pela diferenciação do padrão da edificação (luxo, normal, popular) e eliminaram algumas taxas (iluminação pública, por exemplo). O IPTU participou com 32% das receitas próprias, em 1997.

3) Há escassez de recursos para investimentos, com disponibilidade de apenas 5% do orçamento. As outras despesas são: folha de pagamento (50%), custeio(30%), pequenas obras e manutenção da infra-estrutura da cidade (10%) e dívida fundada (5%).

4) Há deficiências na estrutura de arrecadação, embora este não seja um problema grave - o município está entre as capitais do país que melhor arrecada - há falhas a serem sanadas.⁶

5) Há alta resistência dos proprietários e do setor imobiliário em relação à tributação, sobretudo a Contribuição de Melhoria.

2.3 - Desafios

Dado o quadro acima, a Prefeitura encontra-se hoje diante de importantes desafios:

1) Busca de novas fontes de recursos através de instrumentos específicos de recuperação da mais-valia urbana, em especial a CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA, e de parcerias com setor privado, sobretudo para revitalização de áreas degradadas, com a utilização de instrumentos como as operações urbanas. A pesquisa levantou também a possibilidade de se aplicar os Business Improvement District (BID) - um tipo de Special Assessment amplamente utilizado nos Estados Unidos e Canadá.

2) Aumento da receita com redução da evasão e da inadimplência através da modernização da fiscalização, do atendimento ao público e do serviço de cadastro, além da agilização na cobrança da Dívida Ativa.

3) Estímulo ao desenvolvimento econômico, atraindo indústrias não poluentes e empresas de serviços modernos (informática, setor financeiro, etc).

A Prefeitura de Belo Horizonte através da Secretaria de Planejamento vem realizando, desde a administração anterior, estudos sobre contribuição de melhoria.

⁵ A progressividade extra-fiscal permanece em vigor, ou seja, ao longo do tempo poderá haver aumentos da alíquota do iptu de lotes desocupados.

⁶ As taxas de inadimplência do IPTU, em torno de 20% nos últimos anos, podem ser reflexo de falhas na cobrança de Dívida Ativa e/ou reais dificuldades financeiras dos contribuintes.

Um primeiro trabalho, realizado em 1995, propunha uma cobrança “regionalizada” do tributo (considerando **coeficientes de investimento** calculados para as nove Administrações Regionais do Município). O lançamento seria anual na medida que o valor global das obras de investimento alcançasse, pelo menos, 5% da receita corrente líquida prevista orçamentariamente (PBH, 1995). Esta proposta, após vários questionamentos da Procuradoria Geral do Município, não foi levada adiante – mas deixou uma linha teórica interessante de ser trabalhada.

O outro estudo refere-se à busca de aplicação da legislação em vigor, com todos os seus limites, para viabilizar uma obra (prolongamento da Av. Pedro II) de grande importância para o município e para a Região Metropolitana. Neste estudo, adotou-se como questão central o fato de que quanto maior a acessibilidade maior o valor do solo. Desenvolveu-se então uma metodologia para definir a área de influência da obra, o *quantum* da valorização e os valores dos lançamentos do tributo. Este trabalho ainda não foi implementado e, no momento, estão sendo incorporados estudos relativos às possibilidades de um Operação Urbana na região (PBH, 1998).

3. Tributação e governos locais no Brasil

Algumas ações recentes do Governo Federal no Brasil implicaram em perdas de recursos dos governos locais, tanto nas transferências constitucionais, quanto nas suas receitas próprias. Trata-se de ações que buscariam, ao mesmo tempo, a “modernização” do Estado e um ajuste fiscal que elimine o déficit das contas nacionais, gerando algumas contradições. Isto porque, se “modernizar” significa diminuir o Estado e descentralizar competências (responsabilidades e receitas, principalmente), o governo brasileiro tem optado por implementar apenas parte da questão.

Retroagindo 10 anos, talvez o marco mais destacado, em termos de mudanças “modernizantes” do aparelho de Estado no país, tenha sido dado pelo governo Collor (1990-92) com o Plano Nacional de Desestatização, o qual foi reformulado no atual governo Fernando Henrique Cardoso. Entre seus principais objetivos estão os de “transferir para a iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público, concentrando-as naquelas em que a presença do Estado seja fundamental, e contribuir para a fortalecimento do mercado de capitais e para a reestruturação do setor privado, especialmente a infra-estrutura e o parque industrial”⁷.

Na tentativa de atingir esses objetivos, a União - alienou empresas importantes dos setores siderúrgico e de mineração⁸, além de transferir para a iniciativa privada a execução de serviços públicos, notadamente nos setores elétrico e de comunicações⁹.

Trata-se um de projeto mais amplo de inserir o país num mundo globalizado (abertura da economia ao exterior, redução do "custo Brasil", etc). Entretanto, vê-se, por outro lado, uma caminhada em direção oposta à tendência internacional, sobretudo na América Latina, de descentralização dos recursos¹⁰: O governo tem tomado medidas com a finalidade de re-concentrar os recursos tributários nas mãos da União - inclusive propondo uma Reforma Tributária concentradora -, com o risco de se re-escrever a Constituição de 1988 e alterar o pacto federativo.

A esse conjunto de ações têm se somado decisões do Poder Judiciário com impactos negativos na cobrança de impostos e taxas municipais. Tais decisões, se não são articuladas com as anteriormente citadas, coincidem com o que poderíamos chamar de “onda neo-liberal” em voga no país, cuja principal característica é a defesa do Estado mínimo.

Belo Horizonte, terceira capital do país em população, apresenta-se como um exemplo do estrangulamento fiscal de hoje no Brasil. A busca de aumento da receita

⁷ O Plano foi criado pela Lei 8031 de 12/4/90 e reformulado pela Lei 9491 de 9/9/97 (Meirelles, 1999: 701).

⁸ Vários Estados da Federação seguiram o mesmo processo.

⁹ O fundamento legal foi dado pela Lei das Concessões, N° 8987 de 13/2/95.

¹⁰ Afonso e Lobo (s/d) afirmam que “la observación reciente de las experiencias latinoamericanas permite detectar una clara tendencia hacia la descentralización fiscal, directamente proporcional a la consolidación de la democracia en la región. La descentralización es el resultado de un proceso, cuyas influencias determinantes varían de país en país según la configuración institucional y política y las circunstancias económicas”.

municipal tem sido uma verdadeira corrida de obstáculos. O município tem trabalhado seus tributos buscando não só o crescimento da receita como também a justiça tributária, com características de progressividade, em especial nos impostos relativos ao solo urbano. O Poder Judiciário, no entanto, vem gradativamente estreitando a margem de ação do município.

A análise do caso belo-horizontino permite observar os impactos da crise fiscal sobre a descentralização, desviando o seu curso e estrangulando os municípios. O discurso governamental acerca da municipalização tem se traduzido em descentralização de responsabilidades. Por outro lado, à centralização dos recursos podem-se somar as dificuldades das políticas tributárias, na medida em que impostos e taxas de aplicação consagrada (e vitais para o funcionamento das cidades) vêm sendo questionados pelo Poder Judiciário.

3.1 - Descentralização de receitas e responsabilidades

Além de seus próprios tributos, os municípios recebem transferências constitucionais da União (FPM e ITR) e dos Estados (ICMS e IPVA)¹¹. A Constituição Federal de 1988 teve características nitidamente descentralizadoras, dando um peso relevante aos Estados e Municípios no diz respeito às definições das competências e da repartição das receitas tributárias¹², até mesmo transferindo tributo para os municípios, a exemplo do ITBI¹³.

Como era de se esperar, com a descentralização das receitas veio a transferência de responsabilidades e, conseqüentemente, de despesas. A municipalização estava na ordem do dia, sobretudo no atendimento das demandas sociais (ensino fundamental, saúde, assistência social, saneamento básico e moradia). A caso da Prefeitura de Belo Horizonte “aumentou seu dispêndio na rubrica Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 74%, no período de 1991 a 1995”.¹⁴

É inquestionável a importância da descentralização, posto que apresenta uma maior eficiência alocativa dos recursos, dada principalmente pelo maior controle da população e pela proximidade de onde as ações do poder público se concretizam.¹⁵

Entretanto, a transferência de receita (inclusive as não constitucionais, como por exemplo o SUS – Sistema Único de Saúde) não tem sido suficiente para o pagamento das despesas assumidas pela municipalidade. Os maiores municípios,

¹¹ FPM-Fundo de Participação dos Municípios. ITR-Imposto Territorial Rural. ICMS-Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

¹² “A arrecadação tributária própria dos municípios passou de 0,7% do PIB, em 1988, para nada menos de 1,3% em 1994. Enquanto a arrecadação própria da União (excluindo seguridade social) caía de 9,4% do PIB para 8,4% no mesmo período” (Pimentel, 1998).

¹³ ITBI-Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis “Inter-vivos”.

¹⁴ Pimentel, op.cit.

¹⁵ Spahn, apesar de ver muitas limitações na descentralização, lembra que “A teoria do federalismo argumenta a favor da provisão descentralizada de serviços públicos, pois aumentar-se-ia a eficiência, porque os governos locais estão em melhor posição para fornecer esses serviços em virtude de possuírem a vantagem da informação; e a mobilidade populacional e a competição entre os governos locais na prestação dos serviços públicos garantirá que se adequem às preferências de comunidades e governos locais” (Spahn, 1998).

sobretudo aqueles sede de regiões metropolitanas, ficam sobrecarregados no atendimento das demandas sociais de sua população e a de municípios vizinhos, inclusive¹⁶. Demandas que se agravam com o aumento do desemprego no país.

Além disso, a crise fiscal da União, e dos estados, tem provocado, nos últimos anos, mudanças expressivas nas regras do jogo das prerrogativas e responsabilidades, ou seja na correlação entre receitas e despesas dos entes federados.

3.2 - Perdas municipais e centralização

O histórico das perdas municipais inicia-se com menos de 5 anos de vigência da nova Constituição, já em março de 1993, com a edição da Emenda Constitucional Nº 3. Esta emenda instituiu o IPMF – imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, de competência federal. Como uma forma de “compensação” pela criação de mais um tributo, foi extinto o IVVC – “imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel”¹⁷, que era de competência dos municípios.

Além da perda com a extinção do IVVC, em sequência, vieram duas outras medidas: o FEF e Lei Kandir.

FEF

Instituído inicialmente como Fundo Social de Emergência em março de 1994¹⁸, o FEF – Fundo de Estabilização Fiscal¹⁹, já foi várias vezes re-editado e vigorará até dezembro de 1999. Com a finalidade de “sanear financeiramente a Fazenda Pública Federal”, o FEF retira dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios recursos provenientes do Imposto de Renda (IR), da seguinte forma: 1) a parcela do IR recolhido na fonte referente aos pagamentos efetuados pela União e 2) 5,6% da arrecadação total do IR. O montante retirado dos fundos de participação

¹⁶ A esse respeito, Vazquez afirma que “(...)uma prestação *eficiente* dos serviços governamentais requer que o governo satisfaça as necessidades e preferências dos contribuintes, o máximo possível. A melhor forma de alcançar isso é mantendo-se a prestação de serviços na esfera mais baixa de governo compatível com a extensão da *área de benefício* desses serviços. Por exemplo, a área de benefício para serviços de saneamento é claramente a comunidade local, mas para o controle de tráfego aéreo, é a área de todo o território nacional. Atribuir serviços públicos com áreas de benefício mais extensas a unidades menores de governo provavelmente resultará em uma subprestação ineficiente dos serviços. Por exemplo, um posto de saúde prestando serviços regionais sendo financiado por um único município, com os outros aproveitando a carona. A eficiência na prestação dos serviços públicos aumenta se os benefícios no consumo estiverem ligados aos custos da prestação, por meio de cobrança de taxas ou impostos locais” (Vasquez, 1998).

¹⁷ O IVVC tinha sido criado pelo Artigo 156, Item III da Constituição de 88, como tributo municipal, em substituição ao antigo imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, de competência da União. A esse respeito, ver Fernandes, 1998.

¹⁸ Emenda Constitucional de Revisão Nº 1, de 1/3/1994. O Fundo Social de Emergência vigorou nos exercícios financeiros de 1994 e 1995 e tinha o objetivo de “saneamento financeiro da Fazenda Pública e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social”.

¹⁹ Instituído pela Emenda Constitucional de Nº 10, de 7/3/1996.

representou, para o ano de 1996, quase 13% do total do IR, de acordo a Secretaria do Tesouro Nacional.²⁰

Lei Kandir

A Lei Complementar N° 87, de 13/9/1996, também conhecida pelo nome do ex-ministro do Planejamento Antônio Kandir, isentou do pagamento do ICMS os produtos destinados à exportação, com o objetivo de dar-lhes maior competitividade. Acrescente-se o fato de que a lei extrapolou o seu objetivo inicial de incentivar as exportações, na medida em que generalizou a sistemática do crédito tributário (descontos compensatórios que eliminam a cumulatividade do cálculo do ICMS) para aqueles bens e serviços que não participam diretamente do processo produtivo, não importando a destinação do produto (mercado externo ou interno).

De acordo com as palavras do próprio governo, “a lei promoveu a ampliação do campo de não-incidência desse imposto, estendendo-a aos produtos primários e industrializados semi-elaborados, destinados à exportação, bem como à prestação ao exterior de serviços sujeitos à taxaçoão do ICMS. Ampliou-se, ainda mais, o universo de não incidência do imposto, ao se equiparar a uma operação de exportação a venda de mercadorias no mercado interno para empresas comerciais exportadoras, inclusive *tradings*, e a sua saída para armazém alfandegado ou entreposto aduaneiro. E, consistentemente, às exportações de produtos industrializados semi-elaborados também se estenderam as novas regras relativas ao benefício fiscal do crédito do ICMS. (...) O direito do crédito foi ampliado para totalidade dos bens e serviços taxados pelo ICMS e adquiridos pelas empresas (bens que são incorporados ao ativo permanente da empresa; energia elétrica consumida; serviços de comunicação e de transporte e insumos genericamente destinados ao uso ou consumo por parte da própria unidade de produção), independentemente da destinação final de sua produção, seja mercado interno, seja externo).”²¹

Evidentemente que estando diminuída a arrecadação do ICMS, não apenas os estados tiveram redução de receitas, mas os municípios também, já que recebem 25% desse imposto.

3.3 - A Proposta de Reforma Tributária

Para tornar ainda mais sombrio o cenário das receitas dos municípios, está em discussão no Congresso Nacional uma proposta de Reforma Tributária, apresentada pelo governo, que pretende entre outras coisas:

1) “Extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) , do Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), da Contribuição Social

²⁰ O FEF retirou também do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) 20% da receita do PIS/PASEP e o PIS arrecadado das instituições financeiras, de acordo com estudo elaborado pelo Deputado Paulo Bernardo (PT-PR), Brasília, s/d.

²¹ Ministério da Fazenda, 1997.

sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição Social do Salário-Educação e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);

2) Instituição de um **Imposto da Federação**, sobre Circulação de Bens, Mercadorias e Serviços (**novo ICMS**), com características de imposto sobre valor agregado, partilhado entre a União, e os Estados, e entre estes e seus respectivos Municípios na forma de fundo de participação, regulamentado pela União, arrecadado e fiscalizado pelos Estados (grifos nossos)”²².

A grande novidade da proposta é o Imposto da Federação, algo inédito no sistema tributário brasileiro. Este imposto é o antigo ICMS acrescido de outros serviços, além do transporte intermunicipal e interestadual e de comunicações que já constavam anteriormente. Na repartição das receitas, os municípios ficam com 25% do que couber ao Estados, a exemplo do que ocorre hoje.

Na prática, esse novo ICMS representa a extinção do ISS de competência dos municípios, porque englobará os principais serviços. É interessante notar que o ISS, um tributo importante para os grandes municípios que não têm uma forte base industrial, foi alvo de críticas do Governo na justificativa da Reforma Tributária: “O ISS, por sua vez, além de cumulativo, é um tributo de base estreita, que não incide sobre grande parte dos serviços da economia e, em muitos municípios, nem mesmo foi instituído”²³

De pronto, essa crítica é discutível por dois motivos: 1) a inclusão de novos serviços depende de lei complementar e aprová-la tem sido uma longa batalha dos municípios e 2) 93% dos municípios cobra o ISS, de acordo com estudo do próprio BNDES.

Se a Reforma Tributária for aprovada, como está, haverá um perda extremamente grave para os municípios cuja economia assenta-se na prestação de serviços. No caso de Belo Horizonte, por exemplo, o ISS representa quase 40% do total da Receita Tributária (própria).

3. 4 - Limitações ao poder tributário municipal

Em um cenário de re-concentração das receitas tributárias em mãos do governo central e de dificuldades de “caixa”, os governos locais teriam como saída possível o aumento das receitas próprias. Um obstáculo a mais foi colocado: a reformulação de conceitos consagrados de justiça tributária, como é o caso da progressividade do IPTU (imposto predial e territorial urbano). Trata-se de tributo aplicado sobre a propriedade com uma função social inquestionável, especialmente num país de tamanhas desigualdades.

Aqueles municípios que, a exemplo de Belo Horizonte, intensificaram nos últimos anos a cobrança com IPTU (com atualização cadastral, revisão da planta de valores e incremento da progressividade) sofreram uma derrota importante.

²²Reforma Tributária – Justificativa da Proposta Preparada pelo Ministério da Fazenda (www.fazenda.gov.br).

²³Idem.

A discussão judicial, em diversas instâncias, de questões tributárias entre fisco e contribuinte é algo democrático e, no Brasil, recorrente. Nota-se, no entanto, um aumento de ações nos últimos anos, tendo sido sintomático o questionamento doutrinário (questões de fundo do direito tributário) sobre impostos e taxas municipais tradicionalmente recolhidos, muitas vezes com derrotas para as prefeituras.

A decisão judicial recente de maior repercussão foi tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 1996, com a extinção da progressividade do IPTU²⁴. Ou seja, mudou-se a sistemática na qual as alíquotas variavam em função do padrão de acabamento (imóveis edificados) e do valor venal (lotes).

O argumento do STF²⁵ é de que o IPTU por se tratar de um imposto de caráter REAL²⁶, ou seja, é objetivo (e não pessoal), “não pode ser organizado em forma progressiva (sendo a progressividade das alíquotas fundadas sobre o conceito de capacidade contributiva) E que (...) a capacidade contributiva propriamente enquanto capacidade, é alguma coisa de subjetivo e não de objetivo: a mesma quantidade de renda ou de patrimônio exprime uma diversa possibilidade de contribuir para as despesas públicas”.²⁷

Ora, esse argumento, sem entrar no mérito da tecnicidade jurídica, lembra aquelas situações em que uma pessoa, geralmente viúva e aposentada, mora numa mansão mas possui uma renda baixa e não teria condições de pagar o IPTU. É claro que se trata de uma excepcionalidade, inclusive a lei prevê a hipótese de remissão do tributo para esses casos.

Mas como fica essa questão, se a Constituição de 1988 é explícita e cita a progressividade do IPTU duas vezes, tanto na parte relativa aos impostos dos municípios como no capítulo de Política Urbana?²⁸ No entender do STF, aplica-se apenas a parte relativa à Política Urbana, tendo a progressividade apenas a finalidade **extrafiscal**, como meio de “coerção indireta, e não propriamente sanção, para que a função social da propriedade fosse alcançada”.²⁹

O relator do processo, que foi voto vencido, discorda desse entendimento citando, entre outros, Geraldo Ataliba³⁰, o qual afirma que “consiste a extrafiscalidade no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados (no caso valores urbanísticos). (...) Todavia, não implica, absolutamente, censura à progressividade

²⁴ A ação (referente a lotes urbanos) foi contra o Município de Belo Horizonte, que até então havia vencido em todas as instâncias anteriores ao Supremo Tribunal Federal (RE 153.771-0 / MG).

²⁵ A decisão não foi unânime, o relator, ministro Carlos Veloso, votou a favor da progressividade.

²⁶ Na definição de Gianini (Istituzioni di Diritto Tributario), Milano, 1974, citado pelo ministro Moreira Alves, “os impostos de caráter real alçam bens singulares ou rendimentos ou também grupos de bens ou de rendimentos, considerados na sua objetividade, sem levar em conta a condição pessoal do sujeito passivo do imposto”.

²⁷ Voto do ministro Moreira Alves, STF, RE 153.771-0 / MG.

²⁸ O artigo 156, parág.1º, da Constituição, diz que o IPTU “poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”. E artigo 182, parág.4º, afirma que “é facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (...) IPTU progressivo no tempo.”

²⁹ Voto do ministro Moreira Alves, STF, RE 153.771-0 / MG.

³⁰ Ataliba, pág. 235.

projetada, como o foi, com finalidades puramente fiscais, tendo em vista a melhor e mais perfeita adequação à capacidade contributiva dos proprietários, no clima de solidariedade social que a Constituição de 1988 instaurou”.

Deve ser dito, porém, que o texto constitucional é muito claro com relação à progressividade. Uma é **fiscal** e está no capítulo do Sistema Tributário Nacional. E a outra, **extrafiscal**, está na parte que trata de política urbana e não de tributos, tanto é que, neste último caso, a expressão utilizada foi “IPTU progressivo **no tempo**” (grifo nosso).

De todo modo, a decisão está tomada e a repercussão já é notada.³¹ A eliminação da progressividade começou com os lotes, passou também para os imóveis edificadas e deverá chegar a outros impostos. O ITBI – imposto de transmissão “inter-vivos” de bens imóveis, tributo também da esfera municipal, pode ser um deles, já que existem ações nesse sentido.

Outras disputas judiciais, com a tendência de derrotas das prefeituras, vêm sendo travadas nos tribunais³², agora com relação à cobrança de taxas. Há questionamentos sobre as taxas de Fiscalização da Localização e do Funcionamento de estabelecimentos não residenciais (TFLF), de Fiscalização Sanitária (TFS) e de Iluminação Pública.

Com relação às duas primeiras taxas os argumentos contrários à cobrança podem ser resumidos em dois: 1) a TFLF e a TFS usam a mesma base de cálculo (a área do imóvel) de cobrança do IPTU, o que é vedado pela Constituição (Art. 145, parágrafo 2º), e 2) que a fiscalização, no caso da TFLF, não existe de fato.

O primeiro argumento, carece de fundamento porque o tamanho da área logicamente interfere no trabalho (e por consequência, no custo) da fiscalização, cabe aos municípios detalhar o tipo de fiscalização também pela complexidade (a fiscalização de um hospital é bem diferente de um frigorífico, por exemplo).

O segundo argumento depende, evidentemente, da realidade de cada município.

No que diz respeito à Taxa de Iluminação Pública, vários tribunais têm argumentado que o serviço não possui os requisitos básicos da cobrança de taxas, que são os da especificidade e da divisibilidade, sendo prestado à população como um todo. Não haveria, portanto, benefício direto para determinado contribuinte.³³

Entretanto, não é esse o entendimento, já consagrado, e adotado por um juiz de 1ª instância, que afirma “O serviço de iluminação pública entra na categoria de

³¹ A Prefeitura de Belo Horizonte encontrou uma saída para minimizar a perda utilizando uma alíquota média (imóveis de uso residencial, 0,8% e não residencial, 1,6%) e atualizando, em alguns casos, a planta de valores. Para não prejudicar os contribuintes que tiveram aumentos, a Lei 7633 de 30/12/98 estabeleceu um desconto: “Art. 2º - Fica assegurado ao contribuinte do IPTU um desconto equivalente ao acréscimo do valor do imposto oriundo da elevação de alíquotas estabelecida através desta Lei.”

³² É interessante notar que em nível de primeira instância os municípios, geralmente, obtêm decisões favoráveis.

³³ Ver a esse respeito, entre outras, as decisões do Tribunal de Alçada Cível do Estado do Rio de Janeiro contra o município de Niterói (1994); do Tribunal de Justiça de Santa Catarina contra o município de Anita Garibaldi (1994) e do Superior Tribunal de Justiça contra o Município do Rio de Janeiro (1997).

serviço público, específico e divisível, na medida em que pode ser efetiva ou potencialmente utilizado pelos proprietários e possuidores de imóveis, diretamente, embora beneficie a todos os municípios”.³⁴

Pode-se argumentar em favor da taxa de Iluminação Pública fazendo-se uma analogia com a Taxa de Limpeza Pública (que cobre os custos de coleta de lixo e de varrição de logradouros públicos). Seria possível a cobrança individualizada (por quilo?) do lixo que cada cidadão produz? E a repartição dos custos da varrição pública?

A situação dos municípios no Brasil pode ser resumida em:

1) Despesas crescentes com a transferência de responsabilidades (tanto da União, como dos Estados) no atendimento das demandas sociais. À descentralização tributária da Constituição de 1988 seguiu-se a municipalização dos encargos, intensificada pela onda neo-liberal do Estado mínimo e pela crise fiscal da União e, mais recentemente, dos estados.

2) Tendência de perdas de receitas, especialmente a receita tributária própria, com ações de concentração tributária implementadas e/ou propostas pelo governo central, motivados sobretudo pela crise fiscal (com o agravante dos questionamentos judiciais).

3) Esforços de arrecadação têm sido feitos (modernização e intensificação da fiscalização, atualização cadastral, revisão da planta de valores imobiliários, busca de novas fontes de receita – como a Contribuição de Melhoria e as parcerias com a iniciativa privada -, etc) para fazer face às demandas sociais e às perdas de receita.³⁵

Há uma contradição na aplicação do receituário “modernizante” neo-liberal. A “cartilha” aponta para a redução do Estado e a descentralização de competências, em busca de maior eficiência nas ações públicas. No entanto, o governo federal segue o receituário apenas parcialmente, provocando a centralização dos recursos. A municipalização dos serviços públicos não tem encontrado, pois, ressonância em termos de eficiência, na medida em que os municípios, cada vez mais, têm dificuldades em arcar com as novas competências. Enfim, a descentralização no Brasil tem significado municipalização dos serviços públicos sem as correspondentes receitas.

Neste contexto, a aplicação da Contribuição de Melhoria pode ser um mecanismo importante para propiciar, a um só tempo, a captação da mais-valia urbana decorrente da ação pública e a obtenção de recursos para o financiamento do investimento público.

³⁴ Juiz Janny Mary Kuss Serrano, da 3ª Vara da Fazenda Pública do Estado do Paraná, em decisão favorável ao município de Curitiba, em 1993. O juiz cita Hely Lopes Meirelles, in *Direito Municipal Brasileiro*, 6ª edição: “Não nos parece que a conceituação legal tenha sido feliz no tocante à especificidade, porque há serviços que podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade pública, e, no entanto, ser genéricos, como os de polícia, iluminação pública e pavimentação. Devem-se entender por “específicos” os serviços destinados a determinadas categorias de usuários, diversamente dos “genéricos”, que são prestados ou postos à disposição, em caráter geral para toda a coletividade”.

³⁵ No caso de Belo Horizonte, a exemplo dos maiores municípios em Minas Gerais, houve perdas também com a nova sistemática de transferência do ICMS que fica a critério da legislação estadual (são 25% da parcela dos municípios). A lei que criou os novos critérios é conhecida como “Lei Robin Hood”, porque, em tese, “tira dos ricos para dar aos pobres”, desconhecendo que a maior concentração de população pobre do estado está justamente na capital.

4. Sistema Tributário Brasileiro

Para uma melhor compreensão e análise das possibilidades dos instrumentos de captação da mais-valia urbana é necessário conhecer como está estruturado o Sistema Tributário Brasileiro, tendo por base os conceitos de tributo, hipótese tributária, fato gerador e base de cálculo; bem como os princípios constitucionais tributários.

4.1- Tributo

O Código Tributário Nacional, Lei n. 5.172/66, no Artigo 3, define:

“Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Uma análise interessante dessa definição é feita pelo tributarista Paulo de Barros Carvalho (1998) da qual pode ser feito o seguinte resumo:

a) *“Prestação pecuniária compulsória”* significa comportamento obrigatório de uma prestação em dinheiro, afastando-se, de imediato, qualquer cogitação inerente às prestações voluntárias. Por decorrência, independem da vontade do **sujeito passivo**³⁶ (o contribuinte), que deve efetivá-la, ainda que contra seu interesse. (Grifo e observação nossos).

b) A expressão *“em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir”*, enseja dois erros: um de redundância, já que fora dito que se trata de *prestação pecuniária*, e outro por ampliar exageradamente o âmbito das prestações tributárias, porque quase todos os bens podem ter significação em dinheiro.

c) É importante para a compreensão da *especificidade* do tributo a expressão *“que não constitua sanção de ato ilícito”*, uma vez que os acontecimentos ilícitos vêm sempre atrelados a uma providência sancionatória. Fica claro o caráter lícito do evento (tributável), separando-se, com nitidez, a relação jurídica do tributo, por um lado, da relação jurídica relativa às penalidades exigidas pelo descumprimento de deveres tributários, por outro lado.

d) *“Instituída em lei”* explicita que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. *“É o cânone da legalidade, inscrito peremptoriamente no art. 5, II, da Constituição Federal”*.

e) A seguinte frase *“e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”* (atividade prevista e dita expressamente na lei, criando direitos e deveres para a autoridade tributária) deve ser entendida sem o exagero do texto, porque alguns atos importantes do procedimento de arrecadação tributária dependem da vontade ou juízo do administrador autorizado pela lei. Sendo, portanto, impossível a previsão de **todas** as ações (Carvalho, 1998 - Grifos e observação nossos).

³⁶ Na contribuição de melhoria o sujeito passivo é o proprietário de imóvel valorizado em decorrência exclusiva de obra pública.

4.2- Imposto, taxa e contribuição de melhoria

A Constituição de 1988 estabelece no Artigo 145 três espécies de tributos³⁷:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

- I- impostos;
- II- taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição;
- III- **contribuição de melhoria**, decorrente de obra pública.”

A distinção entre imposto, taxa e contribuição de melhoria é feita com maior clareza a partir do entendimento do que seja **Fato Gerador**.

Uma definição de fato gerador é dada por Santos (1998): “As normas tributárias têm como objeto o comportamento humano. Quando o sujeito realiza no mundo físico o previsto na regra jurídica³⁸, nasce o dever de pagar o tributo ao Poder Público. Recebe o nome de fato gerador este acontecimento da realidade concreta e que tem a força de fazer irromper a obrigação tributária, constituída num vínculo jurídico entre Estado, de um lado, como sujeito ativo, e o particular do outro, como sujeito passivo, tendo este último o dever de entregar certa soma de dinheiro àquele”.

De acordo com Machado (1996), “o **imposto** se caracteriza por ter um fato gerador que independe de qualquer atividade estatal específica concernente ao sujeito passivo, ao que paga o imposto. A **taxa** e a **contribuição de melhoria**, diversamente, se caracterizam por ter fatos geradores inerentes ao Estado”. Os fatos geradores do imposto, “retratam acontecimentos completamente alheios a qualquer ingerência dos entes públicos, como, por exemplo, ter renda, ter automóvel, fazer circular mercadorias e certos serviços, etc” (Santos, 1998). Sendo assim, diz-se que imposto é um tributo *não-vinculado*, porque não há uma contraprestação imediata ao contribuinte. Por outro lado, contribuição de melhoria e taxa são tributos *vinculados*, mas são qualitativamente diferentes: a contribuição de melhoria decorre de uma obra pública, e a taxa³⁹ decorre de um serviço público ou do poder de polícia.

Deve ficar claro que o fato gerador da contribuição de melhoria é o **benefício acarretado ao imóvel, por obra pública**⁴⁰, e não a obra em si – até porque, existem casos em que uma obra pode causar desvalorização para alguns imóveis, uma “trincheira”, por exemplo. Numa palavra, a obra é pressuposto.

Outro conceito importante para o entendimento dos tributos é o de **Base de Cálculo**. Como o próprio nome deixa transparecer, base de cálculo é o critério material para se determinar o valor a ser pago, pelo contribuinte, ao poder público. É

³⁷ Em RTJ-138, página 608, o Ministro Carlos Veloso aponta quatro espécies tributárias: a) os impostos, b) as taxas, c) as contribuições, entre as quais a de melhoria, as sociais (seguridade, salário educação) e as especiais e d) os empréstimos compulsórios.

³⁸ Esta previsão é conhecida juridicamente como *hipótese de incidência* de um tributo. A *hipótese de incidência* da contribuição de melhoria está intimamente ligada à valorização imobiliária.

³⁹ Às vezes há uma confusão entre taxa e *preço público*, o qual não tem o caráter compulsório de um tributo, sendo portanto voluntário. Além disso, *preço público* tem a característica de ser um serviço prestado sem exclusividade pelo Estado, ou seja, o cidadão tem *outras opções* para atender suas demandas. Um exemplo seria o serviço de cópias xerox feito por uma repartição pública, o qual poderia ser prestado ali ou por uma outra empresa.

⁴⁰ Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário n.140.779-4-SP,2/8/95, citado por Santos, 1998.

uma ordem de grandeza que dá a dimensão concreta do fato gerador, e, nos casos dos impostos, é a referência sobre a qual incide-se uma determinada alíquota. Alguns exemplos de base de cálculo de imposto: valor venal de um imóvel, preço de um serviço ou de venda de mercadoria, renda, etc. As taxas têm como base de cálculo o custo do serviço prestado pelo poder público.

Em resumo, pode-se descrever o seguinte processo: a) a lei prevê uma situação de valorização de imóvel decorrente de obra pública (hipótese tributária); b) a valorização do imóvel realmente acontece (fato gerador); c) o poder público tem a obrigação de aplicar a lei, cobrando o tributo (contribuição de melhoria). Este tributo deve ser referenciado em algo (a base de cálculo) para que seja cobrado.

Especificamente na contribuição de melhoria há uma controvérsia com relação à base de cálculo. De um lado estão aqueles que pensam ser o *quantum* da **valorização** do imóvel, porque o objetivo é **captar a mais-valia** obtida pelo particular. Para outros, a base de cálculo é o **custo da obra**, já que visa a **recuperação do que fora dispendido** com o empreendimento.

Além de não ter sido plenamente resolvida, essa controvérsia foi realimentada pela simplificação excessiva da Constituição de 1988, posto que “os tribunais, inclusive o Supremo Tribunal Federal, inclinavam-se pelo critério da valorização obtida pelo imóvel do particular em decorrência exclusiva da obra pública, pois, sendo esta valorização o principal aspecto da hipótese de incidência do tributo, a base de cálculo deveria refleti-lo” (Santos, 1998). Assim, a polêmica persiste.

Definir com clareza a base de cálculo da contribuição de melhoria ajuda a resolver, também, o problema do limite total da cobrança⁴¹: o custo da obra a ser rateado ou a valorização total na área de influência do empreendimento. Inclusive, “os defensores da base de cálculo custo da obra argumentam que ela é mais fácil de ser calculada tornando o tributo realmente operacional. Ora, mesmo se adotarmos este critério teremos de calcular o *quantum* da valorização em média obtida pelo imóvel, pois este é o limite individual, e dificuldade alegada, que não se verifica na realidade, persistirá” (Santos, 1998).

O quadro, a seguir, resume fato gerador e base de cálculo por tributo.

Tributos	Fato Gerador vinculado à ação do Estado	Base de Cálculo
Imposto	NÃO	Renda, preço do serviço, valor do imóvel, etc.
Taxa	SIM	Custo do serviço
Contribuição de Melhoria	SIM	“Quantum” da Valorização ou Custo da Obra

⁴¹ A respeito dos limites de cobrança, o Juiz do TRF-5ª Região afirma: “O município não pode cobrar contribuição de melhoria além do que gastou porque senão estaria cobrando imposto, e não pode cobrar contribuição de melhoria além do valor que foi incrementado aos imóveis porque estaria cobrando imposto também” (Machado, 1996)

4.3- Princípios constitucionais tributários

São dez os princípios constitucionais tributários listados por Carvalho (1998), os quais são resumidos a seguir:

1) Princípio da estrita legalidade – qualquer pessoa política somente poderá instituir tributos ou aumentar os existentes, majorando a base de cálculo ou a alíquota, mediante a expedição de lei.

2) Princípio da anterioridade – a lei tem que estar em vigor no tempo que antecede ao início do exercício financeiro em que se pretenda efetuar a cobrança do tributo criado ou aumentado.

3) Princípio da irretroatividade da lei tributária – o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, constituídos cronologicamente antes da edição de uma lei, ficam a salvo de novas obrigações.

4) Princípio da tipologia tributária – o tipo tributário é definido pela integração de dois fatores: hipótese de incidência e base de cálculo.

5) Princípio da proibição de tributo com efeito de confisco – é um princípio de difícil configuração. A idéia de confisco não tem em si essa dificuldade, mas o problema está na definição do conceito.

6) Princípio da vinculabilidade da tributação – em tese, toda a atividade impositiva (direitos e deveres) da autoridade tributária estaria prevista e dita expressamente na lei. O que na prática é impossível, porque muitas ações administrativas se operam por meios de atos discricionários, que dependem da vontade ou juízo do administrador autorizado pela lei.

7) Princípio da uniformidade geográfica – se traduz na determinação de que os tributos instituídos pela União sejam uniformes em todo o território nacional. E de acordo com o pacto federativo, não deve haver qualquer distinção ou preferência relativamente a um Estado, a um Município ou ao Distrito Federal, em prejuízo dos demais.

8) Princípio da não discriminação tributária, em razão da procedência ou do destino dos bens – significa que as pessoas políticas (ou tributantes) estão impedidas de graduar seus tributos levando em conta a região de origem dos bens ou o local para onde se destinem. É uma referência aos bens e serviços de qualquer natureza.

9) Princípio da territorialidade da tributação – significa que a lei federal atuará em todo o território nacional, as estaduais dentro de suas fronteiras, o mesmo ocorrendo com o Distrito Federal e os municípios.

10) Princípio da indelegabilidade da competência tributária – a faculdade legislativa de instituir tributos e sobre eles dispor, não pode ser delegada. Entretanto o legislador poderá transferir a capacidade para ser sujeito ativo (aquele que cobra o tributo), o que não configuraria transferência da capacidade tributária (de criar ou aumentar tributos).

5. Contribuição de Melhoria

5.1- Introdução

Precisar tempo e local do surgimento da contribuição de melhoria é tarefa não alcançada até hoje.

Santos informa que “muitos dos indícios apontados não revelam nada além de formas de ressarcimento por investimento público, assemelhando-se às taxas ou aos preços públicos, se comparados com o sistema jurídico de hoje. Até mesmo o Direito Romano nos dá notícias da cobrança do tributo por melhorias nas cidades, sem, contudo, fornecer bases seguras que possam ser tomadas como ponto de partida” (Santos, 1998).

Referência importante foi a execução pela Coroa Britânica, em 1250, de obras de contenção de inundações no rio Tâmis. Após a conclusão das obras houve, na região, uma valorização dos imóveis, de cujos proprietários o Parlamento cobrou o tributo *Betterment Tax*. Nesse caso, a base de cálculo foi a valorização imobiliária.

Ainda na Europa, há o registro de que a Alemanha financiou obras, de reconstrução de áreas destruídas por guerras, com a cobrança do tributo *Beitrag*, daqueles proprietários que foram beneficiados. O *Beitrag* tinha como fundamento o custo da obra pública. Consta, ainda, que outros países adotaram essa modalidade tributária, uns com a finalidade de resgatar a mais-valia imobiliária, outros para remunerar o custo da obra pública⁴².

No século XIX, os Estados Unidos utilizaram largamente a contribuição de melhoria (*special assessment*), sobretudo com o objetivo de financiar a expansão urbana.

Na América Latina, as experiências iniciais, de acordo com Furtado (1997), tiveram lugar no México, onde “datariam de 1607 as primeiras avaliações imobiliárias realizadas com a finalidade de angariar recursos para financiar obras públicas (Perló, 1996). No Brasil, elas remontam às Ordenações Filipinas, estabelecidas em Portugal no séc. XVI, em que se estabelece que *as obras públicas devem ser custeadas por aqueles que delas se beneficiem*, e estão presentes no recolhimento das *fontas*, desde 1605, que consistem em contribuições de proprietários para a construção de muros, pontes e calçadas (Gadret, 1956, In Furtado, 1997)”.

Percebe-se que, historicamente, a base de cálculo desse tributo tem variado, em diferentes países e diferentes situações.

Em tempos mais recentes, no Brasil Republicano, a contribuição de melhoria surge na Constituição Federal de 1934⁴³ como tributo autônomo, o qual, juntamente com a taxa e o imposto, dá ao direito brasileiro as bases para a **teoria tricotômica** dos tributos⁴⁴.

⁴² Informações encontradas em Santos, que no entanto não informou as datas das incidências do tributo.

⁴³ A primeira constituição da República não tratou da contribuição de melhoria.

⁴⁴ Santos (1998) cita que o tributarista “Alfredo A. Becker, adepto da teoria dicotômica dos tributos, não acolhia a contribuição de melhoria como uma terceira espécie tributária. Para este renomado autor ora seria imposto, quando sua base de cálculo refletisse a mais-valia imobiliária, ou se configuraria como taxa, quando visasse o custo da obra”.

A contribuição de melhoria aparece, com exceção da Carta de 1937, em todas as Constituições⁴⁵, sempre como espécie tributária distinta da taxa e do imposto, o que significou pouco para a sua implementação efetiva.

5.2 - Obstáculos

O tema **tributação** depende, em última instância, de algo semelhante a um “pacto social”, no qual os **atores** sociedade civil, estado e iniciativa privada estabelecem um acordo mínimo sobre qual tributo, quem cobra e quem paga. Vê-se, de pronto, que a contribuição de melhoria no Brasil não alcançou esse entendimento, sendo, portanto, quase letra morta, a exemplo do que ocorre com o Imposto sobre Grandes Fortunas⁴⁶.

A contribuição de melhoria, assim como o Imposto sobre Fortunas, toca forte na propriedade patrimonial, gerando questionamentos infundáveis e, por isso mesmo, proteções, fazendo com que as discussões “legais” acabem servindo de anteparo às questões de fato relevantes. Além do problema político de fundo, o questionamento jurídico configura-se como grande obstáculo, com suas feições formais e legais, à cobrança desse tributo.

A contribuição de melhoria depende de lei complementar⁴⁷ ou é auto aplicável? Se depende, a lei complementar contendo normas gerais de Direito Tributário em vigor é o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172 de 1966), tratando da contribuição de melhoria nos artigos 81 e 82, “os quais dão sua definição, inclusive com previsão expressa dos seus limites individual e total” (Santos, 1998). Ocorre que, para complementar o CTN especificamente no que diz respeito à contribuição de melhoria, foi editado em 1967 o Decreto-Lei⁴⁸ n. 195 encarregado de servir de parâmetro para as ordens jurídicas parciais. Mas esse Decreto-Lei extrapola sua função e interfere na autonomia dos Estados e Municípios, definindo regras até sobre prazos e formas de pagamento⁴⁹.

Outro obstáculo importante, além de suscitar a questão da bi-tributação (que não ocorre, como discutiremos a seguir), é “o aumento da carga tributária, expresso no aumento dos tributos imobiliários – o IPTU em especial -, por efeito da valorização dos imóveis” (Guedes e Gonçalves, 1996).

⁴⁵ Constituição de 18/9/46; Emenda Constitucional n. 18 de 1/12/65; Constituição de 24/1/65; Emenda Constitucional n. 1 de 17/10/69; Emenda Constitucional n. 23/1/83 e Constituição de 5/10/88.

⁴⁶ A Constituição de 1988 prevê, em seu artigo 153: “*Compete à União instituir impostos sobre: ...VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar*”. (Grifo nosso). Aqui fica claro que a aplicação desse imposto depende de uma **outra** lei que ainda não existe e nem se sabe quando existirá.

⁴⁷ Quanto à necessidade de lei complementar, Santos (1998) entende, “com o Prof. Sacha Calmon, ser de eficácia contível o dispositivo constitucional dispondo sobre contribuição de melhoria (art. 145, III), isto é, aplica-se de imediato, mas pode ser contido por lei complementar superveniente no que lhe for contrária”.

⁴⁸ Alguns juristas questionam a aplicação, hoje, de decretos-lei.

⁴⁹ No que diz respeito à legislação do Município de Belo Horizonte (Lei Orgânica do Município, III, art. 115 e Código Tributário Municipal, Lei n. 1310, de 31/12/66, artigos 305 a 320) a situação é idêntica, ou seja, foi inspirada na legislação complementar federal.

Na verdade, a contribuição de melhoria está envolta num “cipoal” técnico/jurídico que abrange precedência de leis, autonomia dos entes públicos, definição da base de cálculo, limite total do tributo e metodologia de aplicação.

Desta forma, a cobrança efetiva da mais-valia decorrente da ação pública requer não só a elucidação e superação dos limites já colocados, como também a busca de novos mecanismos e instrumentos.

5.3 - Limites e Possibilidades

O tributo Contribuição de Melhoria (CM) tem no Brasil, caso fosse utilizado efetivamente⁵⁰, a característica de ser um instrumento restrito à recuperação, para o poder público, da valorização imobiliária (mais-valia urbana), no todo ou em parte, decorrente de seus investimentos (geralmente uma obra). Sempre foram excluídas, na legislação brasileira, as possibilidades de recuperação da valorização dada pela regulamentação do espaço urbano (uso e potencial construtivo) e de captação da valorização gerada pela coletividade. Além disso, historicamente, a adoção, pela legislação básica ou complementar, do limite máximo total (dado pelo custo da obra)⁵¹ e do aspecto semi-contratual para sua aplicação, reduziram a CM a um tributo “recuperador de custos”. Ou seja, uma taxa de obras.

No entanto, de fato a CM é bem menos do que isso. Ela praticamente inexistente, tamanha são as exigências e minúcias das leis complementares e, evidentemente, há que se considerar os interesses ligados à questão da terra que estão em jogo. Mesmo não existindo na prática, a CM no Brasil compõem o quadro de debilidade e ambiguidades do tributo na América Latina, relatado por Fernanda Furtado em sua tese⁵².

A história talvez fosse diferente se, logo no início da institucionalização da CM, fosse acatada pelos constituintes de 1934 a proposta do anteprojeto formulada pela Comissão Constitucional do Itamarati, que dizia o seguinte:

“Art. 127- A valorização resultante de **serviços públicos** ou do **progresso social**, sem que o proprietário do imóvel para isso tenha concorrido, pertencerá, **pelo menos em metade** à Fazenda Pública”⁵³ (grifos meus).

O caráter abrangente dessa proposta decorre de vários fatores: a colocação de serviços públicos ao invés de investimento ou obra pública; o alcance que a expressão progresso social pode ter; e o fato de não haver limite máximo, ao contrário, adotou-se um limite mínimo de pelo menos a metade da valorização.

A proposta não foi aceita, talvez inspirada na rejeição às idéias que o jurista Bilac Pinto tratou como sendo “uma doutrina cujo escopo remoto, mas indissimulável, é o de socialização da propriedade”⁵⁴.

Na análise que faz da proposta, Bilac Pinto afirma que ela teve como base o “*unearned increment*, expressão inglesa que os italianos traduzem por *incremento*

⁵⁰ Experiências recentes no Estado do Paraná são um bom sinal de que alguma coisa está em andamento. No entanto, os montantes arrecadados são ainda relativamente modestos: cerca de 14% do custo total das obras. Ver Goelzer et al., 1999.

⁵¹ Um outro limite possível é o individual, dado pela valorização de cada imóvel.

⁵² Furtado, 1997.

⁵³ Bilac Pinto, Revista Forense, Setembro de 1947.

⁵⁴ Bilac Pinto, op. cit.

immeriato e que no vocabulário técnico francês recebeu a designação de *plus-value non gagnée*. (...) Este instituto fiscal tem por fim a recuperação para a coletividade de toda e qualquer valorização imobiliária que não seja devida ao trabalho ou à inversão de capitais. (...) Esse princípio econômico-fiscal é de origem genuinamente inglesa.”⁵⁵

Bilac Pinto afirma ainda que, além do *unearned increment*, havia mais duas "soluções técnicas-fiscais para o problema das valorizações imobiliárias: *excess condemnation e special assessment* ou contribuição de melhoria"⁵⁶. A solução adotada foi a da CM, com a seguinte redação:

"Art. 124 - Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a Administração que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria".⁵⁷

Vê-se que não foi adotado nenhum limite, a exemplo da atual Constituição a qual, no Art. 145, inciso III, diz simplesmente: "contribuição de melhoria, decorrente de obra pública".

5.3.1 - Custo ou Valorização

A discussão dos limites, em especial o do custo total, é relevante na medida em que determina o alcance da CM. Sem ele, temos uma autêntica Contribuição de Melhoria. Com ele, a CM pode se transformar em "taxa de obras", com a restrição de apenas recuperar custos.

Preferimos colocar a questão em termos de "custo ou valorização" em vez de "custo ou benefício" (forma geralmente utilizada), com o intuito de deixar bem clara a relevância e especificidade da CM.

Existem diferenças importantes entre **benefício** e **valorização**. Toda valorização é um benefício, mas nem todo benefício traz uma valorização. Pode haver benefício sem valorização - que são os casos de obra de manutenção e de operação de qualquer serviço público. Os quais devem ser cobertos por taxa, quando o serviço for específico, ou por imposto, quando de alcance geral.

Também há a necessidade de se fazer a distinção entre **investimento** e **manutenção**. O investimento, dependendo de sua dimensão pode acarretar valorização. Ao passo que manutenção, por definição, não provoca valorização. Mesmo uma manutenção periódica (muito mais expressiva do que a rotineira), como o re-capeamento de toda uma via, não valorizaria os imóveis próximos. O máximo que pode acontecer é a reposição de um valor (dos imóveis) que havia sido rebaixado pela degradação da via.

O limite do custo da obra já foi tema de muitas decisões judiciais. O Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Veloso lembra que "na lição de Geraldo Ataliba a valorização imobiliária decorrente de obra pública, é da natureza da contribuição de melhoria, por isso que constitui a sua hipótese de incidência. Sem essa valorização não há contribuição de melhoria. Não importa o custo da obra para a caracterização e para cobrança do tributo, já que a obra pode ter tido custo pequeno e ter causado grande valorização, como pode ter custado muito e causado diminuta valorização.

⁵⁵ Bilac Pinto, op. cit.

⁵⁶ Bilac Pinto, op. cit.

⁵⁷ Bilac Pinto, op. cit.

Importa, sim, o limite individual - o acréscimo de valor que da obra resultar para o imóvel beneficiado - que isto, sim, é da essência do tributo"⁵⁸

Mesmo em épocas em que as Constituições, como as de 1934 e 1988, não apresentaram limites, a legislação complementar, geralmente um emaranhado de leis, tratou de restringir, na prática, a aplicação do tributo à recuperação do custo da obra ao adotar o limite do custo total. Além disso, tais leis têm inviabilizado qualquer cobrança, tamanhas são as exigências, inspiradas pelo caráter, muitas vezes semi-contratual, da experiência norte americana, como veremos adiante.

Se a intenção fosse recuperar a valorização decorrente do investimento público não deveriam existir restrições ao total cobrado, o qual se limita ao custo do empreendimento⁵⁹.

Evidentemente que, na hipótese, menos comum, de o custo ser maior do que o somatório das valorizações individuais, toda a valorização poderia ser recuperada. Tal fato aconteceria porque ou a obra é “grande demais” ou a valorização é “pequena demais”. Ora, todos sabem que grandes obras, estruturantes por exemplo, têm uma repercussão enorme porque costumam valorizar direta e indiretamente regiões inteiras; e conseqüentemente a valorização seria maior do que o custo. Entretanto, é bom lembrar que mesmo no caso de obras estruturantes poderá haver situações em que o custo supere o somatório de todas valorizações. Isso ocorreria, por exemplo, quando a realização da obra exigisse grandes desapropriações e/ou re-assentamentos de populações faveladas e, ao mesmo tempo, o impacto fosse predominantemente em áreas já ocupadas - já que a valorização nos imóveis edificadas é muito menor do que nos lotes vagos⁶⁰.

Por outro lado, a valorização pequena pode ocorrer em função ou de um pequeno número de imóveis na área de influência ou de um reduzido impacto da obra.

Qualquer lei que explicitasse a exigência do limite individual, dado pela valorização de cada imóvel, além de desnecessária, por ser óbvia⁶¹, ainda daria margem a mais confusão, porque alguns entendem que deveriam ser feitas avaliações “individualizadas”, o que é virtualmente impossível.

O quadro abaixo apresenta a existência ou não de limites na legislação básica (constitucional):

⁵⁸ RTJ - 138, pag 612.

⁵⁹ Fernanda Furtado analisa com clareza a questão custo da obra e da valorização decorrida (Furtado, 1997).

⁶⁰ Lélío do Carmo, em estudo sobre o prolongamento Av Pedro II, em Belo Horizonte, afirma que casas e prédios valorizariam menos do que os lotes, mas ganhariam um aumento de liquidez em sua venda. Pensamos que, num segundo momento, o aumento de liquidez traria alguma valorização também, mas difícil de estimar (PBH, 1998).

⁶¹ De acordo com Carlos Alberto A. de Carvalho Pinto: "É intuitiva a limitação correspondente à valorização produzida, pois esta é que, realmente, justifica a imposição do tributo. Exigir mais do que esse valor, seria transpor os limites da legitimidade do tributo, expondo por conseguinte o excedente a irrecurável nulidade". Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro - Vol 13 - jul/set 1948 - pag13.

Lei (*)	Limite Individual	Limite Total
Constituição de 1934	não	não
Constituição de 1946	sim	sim
Emenda Const. 18 de 1965	sim	sim
Carta Constitucional de 1969	sim	sim
Emenda Const. 23 de 1983 ⁽⁶²⁾	não	sim
Constituição de 1988	não	não

(*)As Constituições de 1891 e 1937 não trataram da Contribuição de Melhoria.

Com relação à legislação fiscal complementar vigente à época da Constituição de 1934, o Decreto-lei 21.390, de 1932, não fala exatamente de CM mas limita o pagamento de uma taxa local especial ou de benefício ao **custo** do serviço⁶³.

Hoje a legislação complementar, cuja validade é questionada por muitos juristas⁶⁴, é formada pelo Código Tributário Nacional (Lei 1.310 de 1966, artigos 81 e 82) e pelo Decreto-lei 195 de 1967, sendo que ambos impõem aqueles limites.

Antes de avançarmos na discussão, vamos precisar alguns conceitos aqui utilizados. Até agora utilizamos *recuperar*⁶⁵ *valorização* (significando que o Estado pretende ter de volta aquilo que foi transferido para alguém, através de um investimento ou de ação regulatória, utilizando especificamente a CM) e *recuperar custo de obra* (um sub-conjunto do anterior, limitado ao custo da obra e, evidentemente, à valorização individual). Gostaríamos de acrescentar outro conceito: *captar valorização* (o Estado se apropria de valorização gerada não por ele mas pela comunidade).

Considerando as valorizações imobiliárias decorrentes de ação do poder público (na forma de investimento ou regulação urbana) e da coletividade (diversas formas), o quadro abaixo apresenta a relação (maior ou menor) entre o custo total da obra e a valorização total; os limites prevaletentes em cada situação (custo total da obra ou valorização individual) e o alcance, **total** ou **parcial**, da recuperação (do custo ou da valorização) e da captação da valorização:

Itens	Poder Público			Coletividade
	Forma de atuação			Forma de atuação
	Investimento (obra)		Reg. Urbana	Diversas
	Custo<Valoriz Total	Custo>Valoriz.T otal	-	-
Limite Prevalec.	Custo da obra	Valoriz. Individual	Valoriz. Indiv.	Valoriz. Indiv.

⁶² A Emenda Constitucional 23, conhecida como Emenda Passos Porto, tentou simplificar a cobrança da Contribuição de Melhoria mudando a expressão "imóveis valorizados" por "imóveis beneficiados" e eliminando o limite individual.

⁶³ Processo relatado pelo desembargador Samuel Silva, Revista Forense, Novembro de 1941, pag 159.

⁶⁴ Entre eles Geraldo Ataliba in "O decreto-lei na Constituição de 1967", citado por Luciana Batista dos Santos.

⁶⁵ A utilização do verbo recuperar foi bem definida por Fernanda Furtado.

Recup. Custo	Total	Parcial	-	-
Recup. Valoriz.	Parcial	Total	Total	-
Captar Valoriz.	-	-	-	Total

Em resumo, o limite do custo da obra é um indicador claro do que se pretende recuperar. Dizer que ele seria um elemento “facilitador da medição” da carga tributária a ser compartilhada pelos imóveis valorizados não tem sentido porque, de todo modo, teria que ser feita uma estimativa da valorização total, aí sim um limite imprescindível, cobrando-a dos imóveis situados na área de influência do empreendimento, independente da existência ou não do limite do custo total. Evidentemente que essa estimativa não seria feita por imóvel um a um, mas, por exemplo, por áreas isótimas - uma prática adotada pela prefeitura de Belo Horizonte para o levantamento da planta de valores da cidade.

Sem a estimativa da valorização, como cobrar a CM de cada imóvel? A solução seria um **rateio do custo** - um procedimento adotado na cobrança de taxas - deixando de lado a idéia de recuperar a valorização⁶⁶.

Com a imposição do limite total do custo da obra, mesmo computando-se a valorização que cada imóvel recebeu, o benefício funcionaria - quando o custo for maior do que valorização - apenas como um fator de diferenciação, digamos, qualitativa para o rateio da carga tributária. Teríamos, então, um **rateio qualitativo**.

Quando a valorização não é levada em conta, o rateio entre os proprietários é feito de forma puramente quantitativa (testada do lote, área do terreno, distância da obra, etc). Mas quando a valorização é considerada, sem o limite do custo, terrenos de dimensões iguais e situações aparentemente semelhantes podem ter ganhos diferenciados. Por consequência, o cálculo da CM terá aspectos quantitativos (a distância da obra é fator importante na definição das áreas de influência) e “qualitativos”.

Dessa forma, de acordo com a legislação atual, o poder público só conseguirá recuperar a valorização integral de cada imóvel (ou conjunto de imóveis) se o somatório das valorizações for inferior (ou igual) ao custo da obra.

5.3.2 - Semi-contrato ou tributo

Outra limitação importante que a legislação complementar impõe ao lançamento e cobrança da Contribuição de Melhoria diz respeito aos procedimentos minuciosos . São detalhes que extrapolam os objetivos de uma lei complementar, a qual, de acordo com Luciana Santos, deveria dispor sobre "conflitos de competência entre União, Estados e Municípios; regular as limitações ao poder de tributar e **estabelecer normas gerais** em matéria de legislação tributária" (SANTOS, **data** - grifo nosso).

⁶⁶ Além disso, o limite total com base no custo ainda tem, de forma adjacente, o inconveniente de que o poder público só poderia recuperar algo que tenha tido um custo, o que evidentemente dificulta uma eventual mudança legal que contemple a recuperação da valorização decorrente das ações regulatória ou da coletividade.

Como se não bastassem as resistências dos proprietários de imóveis e do setor imobiliário como um todo - a apropriação privada de mais-valias urbanas no Brasil é considerada um fenômeno quase que natural -, não há uma clara vontade política dos governos em aplicar a CM e a legislação complementar torna-a quase impraticável. Basta citar a própria cidade de Belo Horizonte, onde a Câmara de Vereadores aprovou em 1977 uma lei inconstitucional, já revogada, que tornara o tributo facultativo.⁶⁷

De acordo com a visão predominante dos juristas, a legislação brasileira relativa à CM, foi inspirada na experiência norte-americana do *Special Assessments*.

Ataliba, no entanto, vai mais além e diz que foi feita uma cópia errada, a qual descaracteriza a CM porque " (...) não há, no mundo, tributo que dependa do consentimento do contribuinte."

E, ainda, que ao invés de se adotar a "legítima CM (*benefit assessment*), adotou por inadvertência o *cost assessment*, que corresponde ao financiamento de obras públicas, por um instrumento semi-contratual:

- a) a requerimento dos interessados;
- b) com consentimento, quanto ao projeto e custos, por parte dos interessados;
- c) os quais podem opinar, discutir e questionar a conveniência e oportunidade da obra, seu projeto e orçamento;
- d) e pagamento, afinal, na medida do custo, repartido proporcionalmente por todos.

Copiou-se o *cost assessment*, supondo que se tratava do *benefit assessment*, (...) só este corresponde ao *betterment tax* (legítima CM) da tradição do direito inglês. (...) Foi por engano que se copiou o modelo que está descrito no Decreto Lei 195".⁶⁸

Entendemos que a crítica do jurista está parcialmente correta, porque uma cópia fiel do *benefit assessment*, traduziria o conceito de *unearned increment* apenas em teoria.

Na prática, porém, o que se vê é que os norte-americanos utilizam o conceito de benefício de forma genérica e por vezes ambígua. É genérica no sentido de que qualquer serviço (seja ele seja investimento, manutenção de vias, coleta de lixo ou extermínio de mosquitos) gera benefício, sem considerar se houve valorização imobiliária ou não. A ambiguidade, decorrente desse primeiro fator e também de dificuldades de se estimar valorizações, existe na medida em que a cobrança do *Special Assessment* referencia-se no custo, mesmo quando se trata de obra (investimento) que dá ensejo à valorização.

Dessa forma, conclui-se que as confusões da CM vêm de longe, como tentaremos demonstrar a seguir.

⁶⁷ A Lei 2732 de 12/5/77 dizia que "O lançamento e cobrança da CM ficam condicionados à prévia ciência dos orçamentos e **expressa autorização do contribuinte gravado**". (Grifo nosso).

⁶⁸ Ataliba.

5.3.3 - Special Assessment

De início nota-se que o Special Assessment está "contaminado" pelos limites. O autor norte-americano, Philip Cornick, observa que os limites total (que pode ser apenas um percentual do custo) e individual são "praticamente universais"- como se fossem inquestionáveis - afirmando que "...the practically universal dual limit established by law for the apportionment of benefit assessments, that is, the use of total cost or a percentage thereof as a limit on aggregate assessments, and of benefit as the limit on individual assessments, ..." ⁶⁹.

Philip Cornick distingue quatro tipos de special assessment⁷⁰:

1) Levies for the Cost of Abating Nuisances - Special charges for outlays made by a governing body for the abatement of nuisances - ocorrem em decorrência do poder de polícia do estado (fiscalização e sanção), quando os responsáveis pelo incômodo são tributados diretamente com base no custo de sua redução. Um exemplo seria uma obra pública de drenagem de alagados em propriedade particular que estivesse inundando propriedades vizinhas.

2) Levies for the Cost of Constructing Appurtenances - Special charges for outlays resulting from the improvement of publicly owned appurtenances to private property- é uma situação similar à anterior e com base no poder de polícia também. Cobra-se, com base no custo, o tributo do proprietário negligente com a manutenção de área de uso público de sua responsabilidade. Exemplo: a construção e manutenção de passeios.

3) Levies Within Benefited Districts in Proportion to Arbitrary Measures - Special levies imposed on properties within a district created for the purpose, for all or part of the cost of specified public improvements constructed or public services rendered within that district - são obras que beneficiam específicas áreas, cujo custo é rateado segundo critérios arbitrados. De acordo com o autor aqui começa a surgir a noção de benefício porque a repercussão da obra não atinge apenas um determinado imóvel, mas abrange toda uma área. A cobrança do tributo geralmente é feita com base na testada ou área dos imóveis. Há casos em que são considerados também os valores do terreno e/ou edificação que cada propriedade tinha anteriormente à obra de melhoria.

Mesmo quando é considerada a variável *ad valorem*, trata-se de um rateio puro e simples porque deixou-se de incorporar a valorização decorrente do empreendimento. Contudo, ainda que a valorização tivesse sido incorporada ao valor da propriedade⁷¹, esse modelo provocaria distorções, caso não fossem computados em separado os imóveis edificados e os não edificados. ⁷².

⁶⁹ Philip Cornick in Buck, 1930.

⁷⁰ O autor explica que o termo "assessment" tem dois significados: "the valuation of property or other criterion of taxable capacity as a basis for the levy and apportionment of tax" e "the levy of a tax".

⁷¹ A inclusão da valorização aqui serve apenas como exercício teórico, porque ela é considerada como tal apenas no modelo de tipo quatro.

⁷² Distorções como no caso do Equador, relatado por Fernando Pauta C., quando os imóveis que receberam uma maior valorização, no caso os lotes vagos, pagaram uma *Contribución Especial de Mejora* menor. Isto porque o rateio do custo da obra foi feito proporcionalmente ao valor do imóvel e,

Neste tipo três está o início da principal fonte das ambiguidades do tributo: a confusão entre benefício e valorização.

4) *Levies in Proportion to Benefits* - Special assessments imposed on properties benefited by **public improvements or services** in proportion to, and not in excess of, the amount of such benefit - O tributo é aplicado na proporção do benefício decorrente de **melhorias ou serviços públicos**.

Cornick afirma que é o tipo mais raro praticado, apesar de, em tese, ser considerada a forma mais justa de pagamento com base no benefício (ou valorização?) alcançado. Ainda de acordo com o autor, esta é a autêntica forma de se cobrar o ganho imerecido: "In the purest form, a benefit assessment is neither more nor less than a tax proportioned to the **unearned increment** accruing to properties as a result of a certain public improvement or public service, the rate of the tax up 100 per cent of the increment being determined by the ratio between the public expenditures for the purpose, and the aggregate of all individual increments resulting therefrom". (Grifo nosso).

Cornick informa, ainda, que as dificuldades de delimitação da área de influência do empreendimento e de se calcular a valorização em cada propriedade, aliadas à deficiência da máquina pública, além de diversos questionamentos judiciais, forçaram a adoção da modalidade de tipo três, cujos critérios de cobrança passaram a ser predominantes.

Cornick agrega os quatro tipos de special assessment em dois grupos e reconhece as confusões, sem ir contudo ao fundo da questão, entre *Cost Assessment* e *Benefit Assessment*: "It is apparent from the foregoing analysis that the four distinct types of special assessment which exist in legal theory resolve themselves into two major classes from the standpoint of administration. At one extreme, there is the form of special levy which both in theory and practice is apportioned among the property owners affected on the basis of mathematical functions of costs, such as, for example, the area or frontage of properties. At the other, there is the assessment in proportion to benefits. Because, however, of the lag between administration, on the one hand, and economic and legal theory, on the other, the majority of the special assessments which purport to be made in proportion to benefits, are in fact made in proportion of costs. (...) The failure to recognize the existence both in theory and in practice of these two classes is responsible for much confused thinking on the subject".⁷³

geralmente, os imóveis edificados têm um valor maior e por isso pagaram mais - apesar de receberem uma valorização menor..Ainda a esse respeito, Donald and Dean citam que "Both the California law and the Massachusetts bills authorizing special assessment for rapid transit systems established land only as the assessment base.

Esse problema poderia ser resolvido pela utilização do valor da fração ideal de terreno dos imóveis (igual a 1 no caso dos territoriais e igual ou menor do que 1 nos prediais). Assim, seriam eliminados os fatores de valorização intrínsecos às construções, de acordo com metodologia desenvolvida por Lélío do Carmo, urbanista da SMPL de Belo Horizonte.

⁷³ Cornick, in Buck, op. cit.

Na verdade, o autor não consegue ir mais ao fundo porque não domina, ou não reconhece, o conceito de *mais-valia urbana*. Não vê que a valorização imobiliária (apropriada de forma privada) pode ser muito maior do que o custo do investimento que a gerou. Quando ele fala em avaliar o que cada imóvel recebeu, está muito mais preocupado em "ser justo" com cada um, do que recuperar tudo aquilo que o poder público transferiu. Como há dificuldades em se fazer essa avaliação, adotam-se critérios (podendo inclusive ser o valor do imóvel) para aplicar o tributo. Mas sempre tendo em vista o custo da melhoria ou serviço⁷⁴.

Graham, outro autor norte-americano, critica essa definição, afirmando que "it is a valid classification in administration; but it does not exist in law or theory" (Graham, 1930: 25). Tal crítica, no nosso entendimento, não acrescentou nada à discussão do tema.

Além disso, pode-se acrescentar que aquele entendimento "universal" de que o limite total da cobrança do *special assessment* é o custo da obra, deve ter dificultado ainda mais a aplicação do conceito de *unearned increment*, transformando o tributo numa espécie de "taxa de obras". Ou seja, um mero rateio dos custos do empreendimento.

Hagman & Misczynski discutem essa questão com base em duas teorias: o *assessment-at-not-more-than-cost* em contraposição ao *unearned increment tax*. Afirmam que ambas "(...) are correct in a logical sense, and both are consistent with the benefit principle. Which characterization has the greatest legal vality? The weight of legal tradition probably falls with the assessment-at-not more-than-cost version. Most assessment are carried out that way, and some state statutes authorizing communities to specially asses explicitly limit the amount of assessment to the cost of project. Absent such a statutory declaration, a few courts have opined that assessments may never legally exceed the cost of the improvement. But the issue really does not seem to have come up in a form that would establish any ruling on the point. Both case law and statutes seem to vacillate between these two theories or to confuse them" (Hagman & Misczynski, 1978: 320).⁷⁵

Tendo como referência, ainda, a experiência norte-americana, o aspecto semi-contratual dos procedimentos para aplicação do *special assessment* - um dos mais importantes entraves à utilização da CM no Brasil - vem de longa data.

Vale a pena reproduzir o texto de Robert Murray Haig, datado de 1915, em que ele expõe o que seria, apesar de haver variações de cidade para cidade, o modelo típico de utilização do *Special Assessment*:

"Assessment projects may legally be initiated either with or without a petition signed by the owners affected. In practice the council requires a petition signed by the owners of a majority of the frontage and area affected but then proceeds to ignore it.

⁷⁴ Só o fato de serem considerados também **serviços**, além dos de engenharia, nota-se que a questão da valorização (enquanto ganho apropriado privativamente) não é relevante.

⁷⁵ Os autores citam ainda que a Colômbia, ao menos na lei, seria uma exceção à prática tradicional de os proprietários pagarem parte do custo da obra: "The [valorization] tax ostensibly aims at recapturing a substantial portion of the benefit from a public project. In practice, however, assessment there tends to be quite limited and seldom exceeds cost". Pag 613.

This is done because experience has shown that fewer difficulties are encountered when the project does not rest for its legal justification upon a petition. The petition is filed with the city engineer, who checks it and refers it to the council, but, without waiting for action by that body, he proceeds immediately to make a preliminary estimate of cost of the work and of charges which will rest upon the land benefited. After the council has passed upon the project a date is set for a public hearing. The properties owners affected are notified of proposed improvement and are invited to confer with the council as to its desirability. Unless strong opposition develops the council then passes an ordinance ordering the improvement to be made. Bids are advertised for, on the basis of preliminary estimate, the contract is let, and the improvement is constructed under the supervision of the engineer. This official also apportions the final cost among the property owners and prepares an assessment roll, which, after a second hearing, is approved by the council and sent to the treasurer for collection"⁷⁶.

5.3.4 - CM, limite do custo e capacidade contributiva do proprietário

Em defesa da CM, sem o limite do custo da obra, está a própria estrutura em que foi montada a legislação tributária brasileira, com base em impostos, taxas e contribuições.

Geraldo Ataliba resume bem a questão:

"Sob a perspectiva financeira, o imposto é exigido de todos os participantes dos benefícios sociais criados ou mantidos pelo governo. A taxa é compensação financeira de serviços e atividades prestados individualmente aos usuários. As contribuições são exigidas de certas pessoas que a) se beneficiam especialmente de certa atividade do poder público ou que b) por certas condições em que se encontram seus bens, ou por certas características de suas atividades, exigem o desempenho de uma específica atividade estatal relacionada com esses bens ou estas atividades.

Daí o critério financeiro do imposto ser a capacidade contributiva de todos que integram determinada sociedade (em outras palavras: o imposto é instrumento financeiro de repartição de encargos gerais por toda comunidade). O critério da taxa é o custo da atividade pública, repartido pelos seus diretos destinatários (os usuários dos serviços públicos). O das contribuições é a grandeza do benefício especial que o particular recebe da atuação estatal, independentemente do custo desta atuação; ou especial despesa que o estado é obrigado a realizar, por sua causa.

(...) No caso da CM, **sua base e critério é a valorização imobiliária** causada por obra pública. **Não é a obra, mas, uma sua consequência** ou efeito especial (a valorização), no imóvel dos contribuintes.

(...) Financeiramente, seu traço característico está na proporcionalidade estrita e direta que guarda com a valorização imobiliária causada por obra pública. **É um modo de devolver à comunidade um benefício 'especial' recebido (a valorização)"** (Ataliba - Grifos nossos).

⁷⁶ Haig, 1915.

Pode-se concluir que por mais importante que seja a questão da capacidade contributiva dos cidadãos, considerando sobretudo um país com tamanhas desigualdades sociais como o Brasil, trata-se de um critério muito mais aplicável a impostos do que à CM ou Taxa. Evidentemente, devem ser considerados os aspectos sociais para a aplicação de qualquer tributo.

5.3.5 - Special Assessment: manutenção e investimento

Além dos bons motivos⁷⁷ para aplicação da CM, um argumento favorável e atraente para o poder público - sobretudo os governos locais - é o de que foram, e ainda são, arrecadadas somas expressivas de recursos com o special assessment⁷⁸, nos Estados Unidos, para aplicação em projetos de investimento na infra-estrutura urbana (abertura de vias, metrô, saneamento básico, etc).

Contudo, uma análise mais atenta das informações aponta para o fato de que, historicamente, cobrou-se Special Assessment também para fazer face às despesas com manutenção e custeio. Consequentemente, os dados precisam ser relativizados, o que não chega a comprometer, no entanto, a relevância dos montantes arrecadados, até porque o peso relativo do custo de investimentos desse tipo são muito maiores do que os com manutenção e custeio.

Na própria definição do que seja Special Assessment, Graham fala em "public improvement or public services".⁷⁹ Ele define cinco tipos de setores em que é aplicado o Special Assessment: os relativos à vias públicas; parques; saneamento e saúde pública e diversos (irrigação ou drenagem, por exemplo).

Em todos esses tipos, além das obras de investimento, são incluídos diversos serviços, entre eles: limpeza de rua; coleta de lixo; manutenção de parques, iluminação pública e rede de esgoto; corte de grama; exterminação de mosquitos, etc. O autor informa que das 250 cidades com mais de 30.000 habitantes, em 1927, apenas 90 utilizavam o tributo para operação e manutenção. Lembra ainda que os gastos com operação e manutenção, apesar de alcançarem o montante de US\$5,779,644 em 1927, significaram apenas 2,54% dos valores com investimento. Esse percentual aponta para uma perda de participação relativa, se comparado com a média do período de 1908 a 1927, que foi de 3,24%.

O valor dos percentuais em si diz pouco, porque os investimentos têm uma ordem de grandeza incomparavelmente maior. Mas uma hipótese pode ser levantada, a partir dessa redução de 3,24% para 2,54%: a de que foi um período de muito investimento, posto que ao longo do tempo, com a conclusão das obras, a tendência é

⁷⁷ Éticos, financeiros, políticos e técnicos, os quais serão visto mais adiante.

⁷⁸ Em 1915, Haig escreveu que "In the city of New York, during the last 10 years the assessment confirmed amounted to the enormous sum of \$124,000,000 ". Haig informa ainda que, em 1915, "the cities of the United States raised nearly \$80,000,000 by assessment - one dollar for every seven raised by property taxes, or \$2,56 per capita".

Um outro autor, Graham, afirma que "Aside from the general property tax, special assessment are the most important source of revenue in America cities" (Graham, 1930).

⁷⁹ Graham, op. cit.

de haver uma participação relativa crescente das despesas com operação e manutenção.

Apesar de reconhecer que a opinião geral é de que o Special Assessment não deveria ser utilizado para operação e manutenção (current expenditures), Cornick tem posição pragmática. "The current costs involved in the maintenance and operation of ornamental lighting systems and high pressure fire fighting systems would seem also to confer localized special benefits in excess of the general benefits accruing to the city as a whole, and special assessment for the benefits could logically be used for their support" (Cornick, In Buck, 1930: 398).

O autor conclui dizendo que não há fundamento legal, nem de natureza econômica, que restrinja a cobrança do tributo apenas ao investimento público.

A inclusão das despesas com operação e manutenção na cobrança do Special Assessment reforça o caráter ambíguo do tributo norte-americano.

Fica difícil imaginar uma operação, ou manutenção, de serviço público que beneficie uma determinada área na cidade capaz de valorizá-la a tal ponto que seja necessária a cobrança de uma CM. Despesas desse tipo, muito bem caracterizadas como despesas correntes, devem ser pagas quando específicas por meio de taxas, as quais serão cobradas por tempo indeterminado (enquanto o serviço existir), ou por imposto, quando de cunho geral. Além disso, há determinados serviços, extermínio de mosquitos por exemplo, que sequer demandam despesas de capital (equipamentos, por exemplo) relevantes para serem executados.

Entendemos que a lógica que está por trás do raciocínio de Cornick tem a ver também com uma visão "espacial" da questão⁸⁰. Em outras palavras, se um serviço atende a apenas uma determinada área da cidade, nada mais justo do que os moradores da área arquem com o seu custo de operação e manutenção - despesas que deveriam ser cobertas, insistimos, pela cobrança de taxa.

Essa "mistura"⁸¹ de taxa com Contribuição de Melhoria fica muito evidente no texto "Special District - a useful technique for financing infrastructure" (Porter et al., 1992).

Nesse texto, a respeito das fontes de financiamento dos serviços de infraestrutura, os autores afirmam que "Special assessment districts can choose revenue sources and tailor their fees and assessments to match their financial needs. Districts can impose fees and assessment on all properties or the entire population within the district or only a defined segment, collect them periodically or impose them only once (impact fee, for example), and use a variety of assessment standards as long as the revenues collected are in proportion to benefits received from districts service" (PORTER et al.:25).

São identificados três tipos básicos de "special fee or assessments"⁸²:

⁸⁰ Fica mais fácil entender essa visão, quando se trata de um país como os EUA, com suas quase 90 mil unidades de governos locais.

⁸¹ A palavra "mistura" não tem aqui nenhum sentido pejorativo. Trata-se de uma comparação com a estrutura tributária brasileira, na qual os tributos são muito bem separados (ou estanques?).

⁸² Existem outros tipos também. Por exemplo, *user fee* pode ser juntada com *capital fee* para o mesmo empreendimento.

1) *User fee directly charged for a service or use of a facility* - é uma taxa típica (no sentido em que a usamos no Brasil) cobrada diretamente dos usuários do serviço, situados nos limites do distrito. Os serviços mais comuns são os de água e esgoto, por exemplo. A cobrança é feita com base no consumo de cada um ou por estimativa no caso de consumidores especiais (indústrias, etc).

2) *Indirect assessments for benefits received even when the public facility supported by the fees was not directly used* - é algo híbrido entre taxa e CM. O tributo é cobrado daqueles que indiretamente se beneficiam (landowner ou residents)⁸³ de um investimento, de cujo tipo depende a base da cobrança - distância do local do empreendimento, valor da propriedade, área do terreno, área edificada ou testada do lote. Um exemplo seria a cobrança do custo de um sistema de interceptores de esgoto, num lago, daqueles imóveis que se situam além de suas margens. Mesmo não estando na beirada no lago, alguns imóveis são beneficiados e têm seu valor aumentado. Os autores reconhecem que a distinção entre os tipo um e dois não é muito clara, quando o tipo um (user fee) é cobrado na forma de estimativa, à qual pode ser utilizada também para se calcular o segundo tipo (indirect fee).

Os autores observam que, embora a cobrança do *assessment* seja feita em alguns distritos com base no valor da propriedade, a receita gerada por essa cobrança não é considerada um tributo que tenha por base o valor do imóvel. Ao contrário, trata-se de um tributo *non-ad valorem assessment* baseado no benefício gerado pela despesa pública. Supõe-se que o benefício seja proporcional ao valor da propriedade e, por isto, este (o valor) é utilizado como uma *proxy* dos benefícios gerados. Esta distinção é particularmente importante quando uma restrição é imposta aos tributos sobre a propriedade, como é o caso da *Proposition 13*, da Califórnia.⁸⁴

3) *Improvement or capital fees, that is, charges based on capital improvement and maintenance costs* - são tributos para fazer face às despesas com expansão, manutenção ou reforma de infra-estrutura. São cobradas de todos os membros do distrito ou apenas dos "novos moradores"⁸⁵, de uma só vez ou em parcelas - em

⁸³ Não há sistematicamente uma distinção entre os antigos ou novos residentes (aqueles que chegam depois de o investimento estar concluído). Esta distinção é muito utilizada nos EUA (como veremos na parte que trata das diversas exactions).

⁸⁴ Em resumo a lei de 1978, *Proposition 13*, fez seis importantes mudanças na Constituição do Estado da Califórnia - as quais em diferentes formas repercutiram em muitos outros estados do país: 1) *One percent rate cap* - limitou a alíquota do *property tax* (um tributo semelhante ao IPTU) a 1% do valor do imóvel na época de sua aquisição; 2) *Assessment rollback* - recuou os valores dos imóveis aos níveis praticados em 1975-76; 3) *Responsibility for allocating property tax transferred to the state* - transferiu para o legislativo estadual a responsabilidade de alocar as receitas provenientes do *property tax* entre os governos locais. Anteriormente, esses governos estabeleciam as alíquotas e as receitas; 4) *Reassessment upon change of ownership* - substituiu as reavaliações anuais pelo método com base no custo de aquisição do imóvel. Assim, para a aplicação do tributo, a avaliação com base no valor de mercado é feita apenas quando há a transferência da propriedade. Os aumentos anuais, de acordo com a inflação, são limitados a 2%; 5) *Vote requirement for state taxes* - qualquer proposta de aumento de receita no estado dependerá de 2/3 de aprovação de cada casa do legislativo estadual e 6) *Voter approval for local 'special' taxes* - qualquer *special taxes* necessita da aprovação de 2/3 dos eleitores. Fonte: California Budget Project, April 1997, cbp@cbp.org.

⁸⁵ Trata-se do adensamento de áreas já urbanizadas, com adição de imóveis residenciais ou não-residenciais.

ambos os casos cobra-se o valor do custo de prover infra-estrutura para aqueles que estão pagando o tributo.

A cobrança restrita aos "novos moradores" ocorre quando o adensamento de áreas já urbanizadas vai implicar uma sobrecarga do sistema de infra-estrutura existente. Esse adensamento representa uma intensificação do uso do sistema e, ora demandará a sua expansão, ora significará a sua depreciação e consequente necessidade de reposição.

Aqui é utilizada a *impact fee*, a qual pode ser traduzida a grosso modo como "taxa de impacto". Os critérios de cobrança são os mesmos utilizados nos tipos anteriores, ou seja, são baseados em variáveis físicas (metragem, número de dormitórios, etc) ou no valor do imóvel, dependendo do que for mais apropriado para o tipo de infra-estrutura.

5.3.6 - Special Assessment: arrecadação recente

As tabelas a seguir tentam sintetizar a arrecadação do Special Assessment nos Estados Unidos em anos mais recentes - 1993 a 1996. São informações obtidas do Censo de Governos contendo cifras aparentemente mais modestas do que as apresentadas em tempos mais remotos.

Naquela época, de acordo com Bilac Pinto⁸⁶, o Special Assessment chegou a atingir uma média de 12% do valor arrecadado com o Property Tax, ao longo das duas primeiras décadas do século, em 245 das 250 cidades com mais de 30.000 habitantes. Os dados relativos aos anos de 1994 a 1996 apontam uma participação de apenas 1,5%⁸⁷. Mas a comparação entre esses percentuais deve ser relativizada, porque os dados mais recentes fazem referência a um universo bem maior, que é o de todos os governos locais - inclusive as pequenas cidades, onde possivelmente a expansão urbana é menor.

⁸⁶ Bilac cita como fonte o trabalho de Graham.

⁸⁷ Em 1996, por exemplo, todos os governos locais arrecadaram cerca de US\$ 200 bilhões com Property Tax e US\$ 3 bilhões com Special Assessment.

TABELA 1
EUA - Participação do Special Assessment na Receita Tributária Própria dos Estados e Governos Locais
1996
(em US\$ milhões)

	State	St&LocalRev.	StateRev.	LocalRev.	%S.A. State	SA Local	S.A.St + Local	%S.A.St+Local	% SUM	SAloc/LocalRev
1	California	124.280,8	69.098,0	55.182,8	51,3	748,5	799,8	25,61	25,61	1,36
2	Florida	51.343,2	24.529,3	26.813,9	0,7	638,4	639,1	20,46	46,07	2,38
3	Minnesota	21.076,8	12.572,5	8.504,3	-	225,4	225,4	7,22	53,29	2,65
4	Ohio	38.750,6	20.740,6	18.010,0	2,0	117,8	119,8	3,84	57,13	0,65
5	Maryland	18.905,8	10.771,4	8.134,4	-	117,9	117,9	3,78	60,90	1,45
6	NY	97.207,3	43.550,9	53.656,3	4,2	106,8	111,0	3,55	64,46	0,20
7	Michigan	35.687,9	23.939,5	11.748,4	5,6	90,5	96,1	3,08	67,53	0,77
8	Texas	61.059,5	29.879,9	31.179,4	-	89,7	89,7	2,87	70,41	0,29
9	Kansas	9.265,8	5.197,7	4.068,1	11,5	74,2	85,7	2,74	73,15	1,82
10	Wash	22.409,8	13.304,9	9.104,9	-	81,1	81,1	2,60	75,75	0,89
11	Oregon	12.092,7	6.914,6	5.178,1	-	80,7	80,7	2,58	78,33	1,56
12	Wisconsin					62,1		2,46	80,79	0,75

		20.488,0	12.211,1	8.276,9	14,7		76,8			
13	Illinois	43.596,1	22.143,4	21.406,4	-	67,3	67,3	2,15	82,95	0,31
14	Arizona	13.709,4	7.761,7	5.947,7	-	63,9	63,9	2,05	84,99	1,07
15	Penn	41.959,8	24.360,9	17.598,9	-	57,8	57,8	1,85	86,84	0,33
16	N. Dakota	2.238,3	1.484,3	754,0	-	46,0	46,0	1,47	88,32	6,10
17	Montana	2.758,1	1.794,4	963,7	-	32,6	32,6	1,04	89,36	3,38
18	Colorado	13.877,2	6.715,6	7.161,4	-	29,0	29,0	0,93	90,29	0,40
	Total	630.707,1	336.970,7	293.689,6	90,0	2.729,7	2.819,7	90,29	-	0,93
	Other States	357.223,1	212.176,6	145.046,8	11,9	291,4	303,3	9,71	9,71	0,20
	Total USA	987.930,2	549.147,3	438.736,4	101,9	3.021,1	3.123,0	100,00	100,00	0,69

Fonte: U.S.Bureau of the Census (www.census.gov) - State and Local Government Finance Estimates, by State: 1995-1996.

TABELA 2
EUA - Participação do Special Assessment nas Receitas (tributária própria + transferências) dos Estados e Governos Locais
1993
(em US\$ milhões)

State	St&LocalRev.	StateRev.	LocalRev.	%S.A. State	SA Local	S.A.St + Local	%SAS+Lo c	%SAlloc/LoR ev
Arizona	17.599,7	10.843,4	10.256,1	-	49,6	49,6	1,86	0,48
California	172.663,2	108.597,7	106.366,3	64,6	629,9	694,5	26,11	0,59
Colorado	17.241,9	10.027,7	9.693,6	-	68,4	68,4	2,57	0,71
Florida	60.136,0	33.215,7	36.099,8	0,8	439,0	439,8	16,54	1,22
Illinois	52.461,4	30.350,9	29.921,0	-	14,9	14,9	0,56	0,05
Kansas	10.876,2	6.756,7	5.704,5	19,6	63,9	83,5	3,14	1,12
Maryland	23.392,7	14.841,5	11.248,5	-	89,7	89,7	3,37	0,80
Michigan	45.305,6	28.448,9	23.865,0	5,4	89,4	94,8	3,56	0,37
Minnesota	25.505,5	16.245,0	14.068,6	-	213,6	213,6	8,03	1,52
Montana	3.873,6	3.022,7	1.386,6	-	32,0	32,0	1,20	2,31

NY	129.770,3	78.209,4	80.096,6	7,0	106,6	113,6	4,27	0,13
N. Dakota	2.961,0	2.247,6	1.155,0	-	42,5	42,5	1,60	3,68
Ohio	55.828,6	38.341,5	25.556,1	3,8	79,1	82,9	3,12	0,31
Oregon	16.285,2	10.825,7	7.727,3	-	74,9	74,9	2,82	0,97
Penn	56.712,2	37.841,6	27.520,0	-	14,6	14,6	0,55	0,05
Texas	74.111,1	42.019,0	44.703,2	-	27,7	27,7	1,04	0,06
Wash	30.098,1	20.087,1	15.086,3	-	80,8	80,8	3,04	0,54
Wisconsin	26.734,5	18.676,8	12.947,4	15,4	67,8	83,2	3,13	0,52
Total	821.556,8	510.598,9	463.401,9	116,6	2.184,4	2.301,0	86,51	0,47
Other States	445.975,0	294.572,8	216.026,8	35,1	323,6	358,7	13,49	0,15
Total USA	1.267.531,8	805.171,7	679.428,7	151,7	2.508,0	2.659,7	100,00	0,37

Fonte: U.S. Bureau of the Census (www.census.gov)

TABELA 3

**EUA - Participação do Special Assessment nas Receitas (tributária própria + transferências) dos Estados e Governos Locais
1994
(em US\$ milhões)**

State	St&LocalRev.	StateRev.	LocalRev.	S.A. State	SA Local	S.A.St + Local	%SAS+Lo c	SALoc/LocRe v
Arizona	18.940,7	11.748,6	11.064,0	-	62,2	62,2	2,08	0,56
California	179.279,0	111.633,4	113.281,0	78,8	811,5	890,3	29,78	0,72
Colorado	18.387,1	10.430,0	10.472,0	-	48,8	48,8	1,63	0,47
Florida	64.401,0	34.805,0	39.158,0	0,6	490,1	490,7	16,41	1,25
Illinois	55.660,0	31.990,0	31.977,6	-	23,7	23,7	0,79	0,07
Kansas	12.105,5	7.474,0	6.585,1	14,0	67,0	81,0	2,71	1,02
Maryland	24.350,2	15.581,3	11.877,5	-	103,4	103,4	3,46	0,87
Michigan	48.191,5	30.746,6	24.534,0	5,5	98,5	104,0	3,48	0,40
Minnesota	26.313,8	17.181,6	14.854,9	-	234,8	234,8	7,85	1,58
Montana	4.125,2	3.166,2	1.588,3	-	36,4	36,4	1,22	2,29
NY							4,24	0,14

N. Dakota	135.265,8	82.670,0	82.615,0	7,2	119,6	126,8	1,68	4,47
Ohio	3.080,7	2.289,0	1.121,0	-	50,1	50,1	3,08	0,35
Oregon	58.171,3	40.836,4	25.551,3	3,2	89,0	92,2	2,15	0,79
Penn	16.602,6	10.886,4	8.122,3	-	64,2	64,2	1,11	0,12
Texas	57.970,2	38.252,3	28.428,8	-	33,3	33,3	1,18	0,08
Wash	78.821,3	45.049,0	46.806,0	-	35,2	35,2	2,53	0,46
Wisconsin	30.381,0	19.488,7	16.275,1	-	75,5	75,5	2,81	0,50
	28.280,8	19.617,2	14.057,3	13,6		84,1		
Total	860.327,7	533.845,7	488.369,2	122,9	2.513,8	2.636,7	88,20	0,51
Other States	471.114,3	307.856,2	232.470,7	34,6	318,2	352,8	11,80	0,14
Total USA	1.331.442,0	841.701,9	720.839,9	157,5	2.832,0	2.989,5	100,00	0,39

Fonte: U.S.Bureau of the Census (www.census.gov)

TABELA 4
EUA - Participação do Special Assessment nas Receitas (tributária própria + transferências) dos Estados e Governos Locais
1995
(em US\$ milhões)

State	St&LocalRev.	StateRev.	LocalRev.	S.A. State	SA Local	S.A.St + Local	%SAS+Lo c	SAloc/LocRe v
Arizona	20.314,1	12.593,4	11.962,4	-	67,2	67,2	2,16	0,56
California	188.961,2	118.303,4	115.058,7	95,6	778,5	778,5	25,07	0,68
Colorado	19.919,2	11.558,0	11.213,6	-	46,3	46,3	1,49	0,41
Florida	68.226,3	37.359,4	41.615,7	0,8	537,0	537,0	17,29	2,00
Illinois	60.093,1	34.689,1	34.333,4	-	74,7	74,7	2,41	0,22
Kansas	12.152,6	7.374,4	6.872,9	18,4	67,3	67,3	2,17	0,98
Maryland	25.501,7	16.429,7	12.300,7	-	116,2	116,2	3,74	0,94
Michigan	49.479,5	35.909,3	26.007,4	5,6	92,3	92,3	2,97	0,35
Minnesota	28.361,1	18.288,7	16.078,1	-	232,3	232,3	7,48	1,44
Montana	4.356,4	3.392,7	1.698,1	-	35,3	35,3	1,14	2,08

NY	146.884,6	90.997,1	87.381,4	7,3	90,3	90,3	2,91	0,10
N. Dakota	3.276,2	2.448,5	1.289,2	-	42,9	42,9	1,38	3,33
Ohio	61.807,4	42.517,0	27.896,2	3,3	106,6	106,6	3,43	0,38
Oregon	19.078,1	12.985,9	8.997,6	-	65,7	65,7	2,12	0,73
Penn	60.905,1	40.444,1	29.540,0	-	29,8	29,8	0,96	0,10
Texas	83.524,2	48.958,4	48.330,2	-	66,9	66,9	2,15	0,14
Wash	35.765,2	23.575,8	17.837,1	-	87,6	7,6	2,82	0,49
Wisconsin	25.906,3	16.826,3	14.850,0	14,4	66,3	66,3	2,13	0,45
Total	914.512,3	574.651,2	513.262,7	145,4	2.603,2	2.748,6	88,50	0,51
Other States	503.412,2	331.753,0	244.137,7	34,4	322,8	357,2	11,50	0,13
Total USA	1.417.924,5	906.404,2	757.400,4	179,8	2.926,0	3.105,8	100,00	0,39

Fonte: U.S.Bureau of the Census (www.census.gov)

TABELA 5
EUA - Participação do Special Assessment nas Receitas (tributária própria + transferências) dos Estados e Governos Locais
1996
(em US\$ milhões)

State	St&LocalRev.	StateRev.	LocalRev.	S.A. State	SA Local	S.A.St + Local	%SAS+Lo c	SAloc/LocRe v
Arizona				-			2,05	0,61
	16.872,7	10.866,6	10.511,1		63,9	63,9		
California							25,61	0,72
	115.497,4	98.185,3	103.549,0	51,3	748,5	799,8		
Colorado				-			0,93	0,28
	16.979,0	9.461,5	10.461,5		29,0	29,0		
Florida							20,46	1,65
	60.702,9	33.022,6	38.648,2	0,7	638,4	639,1		
Illinois				-			2,15	0,21
	52.928,3	30.537,3	31.754,6		67,3	67,3		
Kansas							2,74	1,03
	12.873,5	7.864,2	7.169,9	11,5	74,2	85,7		
Maryland							3,78	0,90
	25.843,1	16.041,2	13.153,2	-	117,9	117,9		
Michigan							3,08	0,32
	52.580,5	37.617,6	28.030,6	5,6	90,5	96,1		
Minnesota							7,22	1,35
	30.794,1	20.525,3	16.751,4	-	225,4	225,4		
Montana							1,04	1,90
	4.504,6	3.430,4	1.716,0	-	32,6	32,6		
NY							3,55	0,12

N. Dakota	154.432,3	94.277,5	91.382,7	4,2	106,8	111,0	1,47	3,47
Ohio	3.439,1	2.568,6	1.326,9	-	46,0	46,0	3,84	0,39
Oregon	64.538,3	43.708,3	30.203,8	2,0	117,8	119,8	2,58	0,84
Penn	22.125,9	15.722,9	9.648,9	-	80,7	80,7	1,85	0,18
Texas	64.439,4	42.796,1	31.499,2	-	57,8	57,8	2,87	0,18
Wash	89.318,1	51.459,2	51.020,1	-	89,7	89,7	2,60	0,43
Wisconsin	35.557,3	24.790,0	18.650,9	-	81,1	81,1	2,46	0,39
	33.829,0	24.365,1	15.814,0	14,7	62,1	76,8		
Total	857.255,5	567.239,7	511.292,0	90,0	2.729,7	2.819,7	90,29	0,53
Other States	656.377,8	399.568,4	292.444,8	11,9	291,4	303,3	9,71	0,10
Total USA	1.513.633,3	966.808,1	803.736,8	101,9	3.021,1	3.123,0	100,00	0,38

Fonte: U.S.Bureau of the Census (www.census.gov)

TABELA 6
Evolução do Special Assessment
(em número índice - (base 1993=100))

		St&LocalRev	Índice	State Rev	Índice	Local Rev.	Índice	S.A.State	Índice	S.A.Local	Índice	SASSt+Local	Índice
92-93	Total	821.556,8	100,0	510.598,9	100,0	463.401,9	100,0	116,6	100,0	2.184,4	100,0	2.301,0	100,0
	Other States	445.975,0	100,0	294.572,8	100,0	216.026,8	100,0	35,1	100,0	323,6	100,0	358,7	100,0
	Total USA	1.267.531,8	100,0	805.171,7	100,0	679.428,7	100,0	151,7	100,0	2.508,0	100,0	2.659,7	100,0
93-94	Total	860.327,7	104,7	533.845,7	104,6	488.369,2	105,4	122,9	105,4	2.513,8	115,1	2.636,7	114,6
	Other States	471.114,3	105,6	307.856,2	104,5	232.470,7	107,6	34,6	98,6	318,2	98,3	352,8	98,4
	Total USA	1.331.442,0	105,0	841.701,9	104,5	720.839,9	106,1	157,5	103,8	2.832,0	112,9	2.989,5	112,4
94-95	Total	914.512,3	111,3	574.651,2	112,5	513.262,7	110,8	145,4	124,7	2.603,2	119,2	2.748,6	119,5
	Other States	503.412,2	112,9	331.753,0	112,6	244.137,7	113,0	34,4	98,0	322,8	99,8	357,2	99,6
	Total USA	1.417.924,5	111,9	906.404,2	112,6	757.400,4	111,5	179,8	118,5	2.926,0	116,7	3.105,8	116,8
95-96	Total	857.255,5	104,3	567.239,7	111,1	511.292,0	110,3	90,0	77,2	2.729,7	125,0	2.819,7	122,5
	Other States	656.377,8	147,2	399.568,4	135,6	292.444,8	135,4	11,9	33,9	291,4	90,0	303,3	84,6
	Total USA	1.513.633,3	119,4	966.808,1	120,1	803.736,8	118,3	101,9	67,2	3.021,1	120,5	3.123,0	117,4

Fonte: U.S.Bureau of the Census (www.census.gov)

TABELA 7
Evolução do Special Assessment
(em número índice - (base ano anterior))

		St&LocalRev	Índice	State Rev	Índice	Local Rev.	Índice	S.A.State	Índice	S.A.Local	Índice	SAST+Local	Índice
92-93	Total	821.556,8	100,0	510.598,9	100,0	463.401,9	100,0	116,6	100,0	2.184,4	100,0	2.301,0	100,0
	Other States	445.975,0	100,0	294.572,8	100,0	216.026,8	100,0	35,1	100,0	323,6	100,0	358,7	100,0
	Total USA	1.267.531,8	100,0	805.171,7	100,0	679.428,7	100,0	151,7	100,0	2.508,0	100,0	2.659,7	100,0
93-94	Total	860.327,7	104,7	533.845,7	104,6	488.369,2	105,4	122,9	105,4	2.513,8	115,1	2.636,7	114,6
	Other States	471.114,3	105,6	307.856,2	104,5	232.470,7	107,6	34,6	98,6	318,2	98,3	352,8	98,4
	Total USA	1.331.442,0	105,0	841.701,9	104,5	720.839,9	106,1	157,5	103,8	2.832,0	112,9	2.989,5	112,4
94-95	Total	914.512,3	106,3	574.651,2	107,6	513.262,7	105,1	145,4	118,3	2.603,2	103,6	2.748,6	104,2
	Other States	503.412,2	106,9	331.753,0	107,8	244.137,7	105,0	34,4	99,4	322,8	101,4	357,2	101,2
	Total USA		106,5	906.404,2	107,7	757.400,4	105,1	179,8	114,2	2.926,0	103,3	3.105,8	103,9

		1.417.924,5											
95-96	Total	857.255,5	93,7	567.239,7	98,7	511.292,0	99,6	90,0	61,9	2.729,7	104,9	2.819,7	102,6
	Other States	656.377,8	130,4	399.568,4	120,4	292.444,8	119,8	11,9	34,6	291,4	90,3	303,3	84,9
	Total USA	1.513.633,3	106,7	966.808,1	106,7	803.736,8	106,1	101,9	56,7	3.021,1	103,3	3.123,0	100,6

Fonte: U.S.Bureau of the Census (www.census.gov)

Uma outra questão a ser levantada, diz respeito à utilização de metodologias diferentes na apropriação estatística das informações, já que há divergências importantes entre a contabilidade pública e os dados censitários. Dessa forma, grande parte do que é arrecadado não aparece, ainda mais que, pelo uso generalizado, o Special Assessment, no nosso entendimento, teria se transformado numa espécie de tributo "curinga", fazendo face a despesas com manutenção e custeio, além de investimento⁸⁸.

De todo modo, o Censo norte-americano adota um critério que nos parece correto porque inclui apenas o que é relativo a investimento e exclui os serviços correntes. Assim, são computados, entre outros, as "compulsory contributions and reimbursements from owners of property who benefit specific public improvements; and impact fees to fund extension of water, sewer, roads, and other infrastructure facilities in new developments". São excluídos "maintenance assessment for recurrent services such as street lighting, leaf removal, and weed control"⁸⁹.

Há, ainda, uma terceira observação a se fazer. Por se tratar de um tributo não recorrente, lembrando que manutenção e custeio foram excluídas, a análise de um período muito curto, de apenas 4 anos, deve ser feita com cautela. Está fora do nosso objeto de trabalho, mas o ideal é que fosse estudada uma série maior que comportasse as mudanças registradas pela história de cada estado.

Os dados censitários estimados⁹⁰ apontam para uma forte concentração do Special Assessment em alguns estados norte-americanos.

Em 18 deles estão 90% dos valores arrecadados pelos estados e governos locais, sendo que Califórnia (com 25%) e Flórida (20%) sozinhos respondem por cerca de metade, ou seja 45% do total, no ano de 1996⁹¹.

Em termos de participação do SA na arrecadação própria dos governos locais, o estado de Dakota do Norte tem o percentual mais expressivo (6%), seguido de Montana (3,4%); Minnesota (2,7%) e Flórida (2,4%). O percentual da Califórnia é relativamente baixo (1,4%) porque a arrecadação total é extremamente alta. Quase 13% do total arrecadado pelos governos locais de todo o país está na Califórnia, seguida de Nova York (12%), Texas (7%) e Flórida (6%).

Na média, o SA participou com quase 1% da receita própria de governos locais pertencentes aos 18 estados da amostra; com 0,2% dos restantes e com 0,7% de todo o país.

⁸⁸ A Prefeitura de NY contabiliza como SA todos os recursos arrecadados pelos BIDs, cuja destinação maior é para manutenção e custeio.

⁸⁹ Ver manual de instruções do Censo Norte-Americano, código U01, Item: Special Assessment.

⁹⁰ São estimativas porque não são dados contabilizados oficialmente por cada unidade de governo. Ver State and Local Government Finance Estimates, by State: 1993 a 1994, www.census.gov/govs.

⁹¹ Aparentemente a participação tão destacada desses dois estados deve-se à cobrança de *impact fee* se tomarmos por base as informações de Ross, 1992: "The use of development impact fees (DIFs) to finance public facilities necessary to accommodate new growth is a concept that has gained acceptance in recent years. California and Florida are considered by many to be the leading areas for the development of theory, practical models, and legislation for determining growth-related costs and calculating impact fees for new construction".

Considerando a série de 1993 a 1996, com dados de receita total (não apenas receita própria) o SA contribui com cerca de 0,5% nos 18 estados e com 0,4% em todo o país (ver quadros 2, 3, 4 e 5).

A evolução da arrecadação no período pode ser analisada pelos quadros 6 e 7. No primeiro a comparação tem por referência o ano de 1993 (base=100) e no segundo a comparação é feita pelo ano anterior (a base é móvel).

Em quatro anos houve um aumento na arrecadação total em todo o país de quase 20%. Observa-se um aumento "puxado" muito mais pelos outros estados (com índice de 47%) do que pelos da amostra (4%).

Em termos de Special Assessment especificamente, houve um crescimento de 17% em todo o país, sendo 23% nos 18 estados, e uma redução de 15% nos restantes. Na verdade o crescimento de 23% teria sido maior, não fosse a participação reduzida de alguns estados. Tais reduções aconteceram no ano de 1996 e basicamente foram decorrentes de: 1) queda no estado de Nova Jersey, onde a arrecadação estadual caiu de US\$ 20 milhões para zero e nos governos locais caiu de 7 para 5 milhões e 2) queda nas arrecadações estaduais da Califórnia (de 95 para 51 milhões); de Kansas (de 18 para 11) e de Nova York (de 7 para 4).

O ano que o SA apresentou maior crescimento em relação ao anterior foi o de 1994, quando houve um aumento nos governos locais de 15%.

A participação destacada do estado da Califórnia, com mais de 1/4 do total arrecadado no país, pode estar relacionada com as limitações impostas pela Proposition 13, na medida em que o SA estaria sendo utilizado como instrumento de compensação das perdas do Property Tax⁹².

Considerando que nos valores computados pelo Censo como SA está incluída a arrecadação com Impact Fee, tudo indica que esses tributos estão sendo usados como alternativa às perdas⁹³. Contudo, a reação dos estados que sofreram algum tipo de "cap", como tudo que acontece na autêntica federação norte-americana, deve ser bem diversificada. Em Massachusetts, por exemplo, onde houve uma limitação importante com sua Proposition 2 1/2, a arrecadação estadual, em 1996, com Special Assessment foi zero e a dos governos locais foi de apenas 15 milhões de dólares - na Califórnia neste mesmo ano o SA total foi de 800 milhões.

⁹² Agradeço a Fernanda Furtado os comentários a esse respeito.

⁹³ De acordo com Ross, 1992, "The taxpayer revolt of the 1970s, led by California's Proposition 13, has been credited with (or been responsible for, depending on your perspective) the increase in fees charged by public agencies. The decline in property taxes available for public projects has resulted in the agencies looking for alternative sources of revenues".

6. Contribuição de Melhoria e bitributação: dirimindo dúvidas

Uma das questões mais polêmicas com relação à Contribuição de Melhoria, diz respeito a uma possível bitributação, a qual pode ser resumida da seguinte maneira⁹⁴:

Depois de aplicada a CM (com a recuperação de toda a valorização), um eventual aumento de IPTU – dado tão somente pela atualização da planta de valores e não pelo aumento de alíquota –, caracterizaria bitributação, pois toda a renda adicional estaria sendo cobrada, e o IPTU só poderia incidir sobre a renda prévia.

6.1 - Preliminar jurídica

Uma questão inicial deve ser levantada: O que se entende por bitributação?

Numa abordagem bem preliminar, e com base no estudo do jurista Antônio Carlos Lovato (1984), entendemos que juridicamente o tema em discussão pode se tratar de duplatributação e não bitributação. A distinção não é irrelevante porque, além da legalidade propriamente dita (a bitributação é inconstitucional), tratam-se de coisas diferentes. De acordo com Lovato são estes os conceitos:

“Bitributação: é o exercício da imposição tributária por diferentes Pessoas Políticas, sobre um mesmo contribuinte, tendo como fato gerador da obrigação uma mesma hipótese de incidência e um mesmo fato imponible, juridicamente falando.

Duplatributação: é a imposição tributária, por diferentes Pessoas Políticas, ou pela mesma Pessoa Política, sobre um mesmo fato econômico, sobre um mesmo contribuinte, porém com diferentes hipóteses de incidência e fato imponible.”

Se entendemos como fato econômico a valorização imobiliária decorrente de obra pública, este mesmo fato pode repercutir em fatos geradores de diferentes tributos. A valorização (ela em si é fato gerador da CM) aumenta o patrimônio (cuja posse é fato gerador do IPTU) e simultaneamente possibilita um ganho de capital (fato gerador do IR). Assim, não há bitributação nem do IPTU com a CM e nem desta com o Imposto de Renda. Haveria, no máximo, dupla tributação⁹⁵.

6.2 - Questão econômica

Para entender a questão econômica subjacente ao tema, partimos de algumas simulações.

Vamos imaginar um exemplo com dados numéricos próximos da realidade, mas com uma importante simplificação: a aquisição do lote, a realização da obra pública que o valoriza e a atualização, tanto do cadastro como da planta de valores, ocorrem quase que ao mesmo tempo⁹⁶. Esta redução do tempo visa simplificar os cálculos.

Suponhamos que alguém compre um lote por \$10.000, numa cidade em que o IPTU fosse \$100, dado por uma alíquota de 1%. Logo em seguida a prefeitura realiza obras que valorizam o imóvel em 50% (\$5.000). Havendo rapidamente as

⁹⁴ Há um questionamento mais simples, que diz que CM não pode ser aplicada porque o proprietário beneficiado já estaria pagando pelo que recebeu com o novo do valor do IPTU, acrescido pela valorização do imóvel.

⁹⁵ Um exemplo de dupla tributação é dado pela CSLL e o IR.

⁹⁶ Se a valorização fosse dada por uma mudança de zoneamento, essa suposição seria mais factível.

atualizações cadastral (informando a nova situação da rua) e da planta de valores, a prefeitura, mantida a mesma alíquota, passa a receber um IPTU nominalmente maior de \$150.

Se essa compra tivesse sido feita em BH numa rua com menos de três melhoramentos (calçamento, luz, água, esgoto etc) e se a obra pública mudasse a situação local para três ou mais melhoramentos, a prefeitura de acordo com a lei (municipal) aumentaria a alíquota de IPTU de 1% para 3% e poderia cobrar também a CM.

São dados também uma taxa média de juros do mercado de 10% e uma renda bruta⁹⁷ (sem o desconto do IPTU) igual à taxa de juros. Não estamos considerando uma eventual inflação.

Além da renda adicional e do aumento do IPTU, será estimado o **prazo de retorno** do valor aplicado (dado pelo custo do lote e/ou custo do pagamento da CM e/ou custo de benfeitoria particular) como parâmetro da avaliação financeira do investimento.

São dados:

N = Número de anos para o retorno do o investimento

C = Custo do lote = \$10.000

C' = Custo do lote quando o proprietário paga a Contribuição de Melhoria ou quando ele próprio faz uma benfeitoria. C' = C + V

R = Renda líquida anual (com o desconto do IPTU)

i = Taxa de juros = 10% aa

t = alíquota do IPTU = 1%

T = alíquota do IPTU com aumento = 3%

V = valorização = \$5.000 = Cont. de Melhoria

Fórmula básica:

$$N = \frac{C}{R}$$

Vamos imaginar o tempo de retorno em oito situações diferentes (A, B, C, C.1, D, D.1, E e F), aplicando a fórmula básica para comparações.

A) Terreno na situação inicial. Sendo $R = C (i-t)$

$R = \$900$ e $\text{IPTU} = \$100$

$$\text{Tempo de retorno: } N = \frac{C}{C (i-t)} = \frac{10.000}{10.000 (0,1 - 0,01)} = \mathbf{11 \text{ anos}}$$

⁹⁷ A renda líquida é obtida com o desconto do IPTU, supondo que o proprietário não repassa o tributo para o locatário.

B) Terreno com benfeitoria pública e sem cobrança de Contribuição de Melhoria.

Sendo $R = (C + V) (I - t)$. Aqui a renda foi aumentada pela valorização (V).

$R = \$1.350$ e $\text{IPTU} = \$150$

$$N = \frac{C}{(C+V)(i-t)} = \frac{10.000}{15.000(0,1 - 0,01)} = \mathbf{8 \text{ anos}}$$

C) Terreno com benfeitoria pública e com cobrança de Cont. de Melhoria. Sendo $C' = (C + V)$, porque ao custo do lote foi acrescido o pagamento da Cont. de Melhoria, a qual é igual à valorização (V).

$R = \$1.350$ e $\text{IPTU} = \$150$

$$N = \frac{C'}{R} = \frac{C + V}{(C+V)(i-t)} = \frac{15.000}{15.000(0,1 - 0,01)} = \mathbf{11 \text{ anos}}$$

C.1) Terreno com benfeitoria feita pelo próprio dono. O custo da benfeitoria é igual à valorização dela decorrente (\$5.000).

A fórmula é idêntica à da situação **C**.

D) Terreno com benfeitoria, com cobrança de Cont. de Melhoria e com aumento de alíquota do IPTU, a qual passou a ser igual a 3% (T).

$R = \$1.050$ e $\text{IPTU} = \$450$

$$N = \frac{C'}{R} = \frac{C + V}{(C+V)(i-T)} = \frac{15.000}{15.000(0,1 - 0,03)} = \mathbf{14 \text{ anos}}$$

D.1) Terreno com benfeitoria feita pelo próprio dono e com aumento de alíquota do IPTU, a qual passou a ser igual a 3% (T).

A fórmula é idêntica à da situação **D**.

E) Terreno na situação inicial, mas com aumento da alíquota do IPTU passando de 1% para 3% (trata-se de uma situação imaginária de um aumento não vinculado a mudança do número de melhoramentos da rua).

Sendo $R = C (i - T)$

$R = \$700$ e $\text{IPTU} = \$300$

$$N = \frac{C}{C(i-T)} = \frac{10.000}{10.000(0,1 - 0,03)} = \mathbf{14 \text{ anos}}$$

F) Terreno com benfeitoria pública, sem cobrança de Cont. de Melhoria e com aumento de alíquota do IPTU. Sendo $R = (C+V) (I-T)$. Aqui o IPTU estaria exercendo o papel de Cont. de Melhoria.

$$R = \$1.050 \quad \text{e} \quad \text{IPTU} = \$450$$

$$N = \frac{C}{(C+V) (i-T)} = \frac{10.000}{15.000 (0,1 - 0,03)} = \mathbf{9,5 \text{ anos}}$$

A partir dessas situações, vamos tentar entender o papel do IPTU e da CM, os conceitos de fluxo e estoque, o significado do aumento do IPTU após a cobrança da CM e, finalmente, o IPTU como instrumento de recuperação de mais-valias. Ressaltamos que se trata ainda de texto preliminar.

6.3 – O papel do IPTU

Qualquer pessoa que compre um pedaço de terra urbana, independente da motivação - segurança, reserva de valor, especulação etc. -, está fazendo um investimento ao mesmo tempo comum e especial. É comum porque diariamente há pessoas comprando e vendendo imóveis. Sob o ponto de vista econômico trata-se da compra de um ativo, em tese, com retorno assegurado, porque tem um rendimento periódico e praticamente inesgotável, o que torna-o especial. A dimensão desse rendimento, que passamos a chamar de renda, vai depender de vários fatores.

Tomando como referência a situação “a” pode-se afirmar que, sob o ponto de vista estritamente econômico, o IPTU capta uma parte da renda daquele imóvel (com a renda em \$1.000, o IPTU foi de \$100, a partir de uma alíquota de 1%).

Na tentativa de entender a gênese dessa renda, pode-se perguntar: ela é decorrente de quê? O que a compõe?

De uma maneira simplificada, pode-se dizer que uma parte decorre do investimento do proprietário (compra do terreno e melhoria no terreno, na forma de drenagem ou terraplanagem, etc.) e a outra parte é decorrente de fatores/ações alheios ao seu esforço. São fatores como, por exemplo, o aumento populacional, o crescimento urbano e ações do tipo obra pública ou zoneamento urbano. Tais fatores/ações são fontes singulares⁹⁸ de renda que proprietário recebe graciosamente quando não são recuperadas pela comunidade.

6.4 - CM e o conceito de Fluxo e de Estoque⁹⁹

A contribuição de melhoria decorrente de obras públicas exerce um papel bem diferente do IPTU. Enquanto o IPTU capta uma parte da renda do imóvel, a CM

⁹⁸ Chamamos de singulares porque dão à terra a condição (só ela a tem) de gerar renda a partir de algo que aparentemente surgiu do nada. Assim, é comumente aceito atribuir a quem tem a posse da terra o direito de apropriar-se dessa renda, como se fosse “natural”.

⁹⁹ Devo essa idéia, originalmente, ao Secretário de Planejamento de BH, Maurício Borges. Mas os conceitos aqui desenvolvidos e o modelo matemático são de minha responsabilidade.

recupera uma parte daquelas fontes singulares (a relativa à obra pública). Poderíamos dizer que o IPTU atua sobre a consequência (a renda propriamente dita) e a CM sobre uma das causas que possibilita a geração da renda. Há, portanto, uma diferença qualitativa. Entretanto, muitas vezes isso não fica claro porque, além do fato de que causa e consequência podem ser entendidas como uma coisa só, o IPTU, dependendo de como é arrecadado, pode estar cumprindo, com limitações no nosso entender, o papel da CM. É evidente que se o IPTU captar toda a renda da terra, fica difícil falar em cobrança de CM, como veremos mais adiante.

Apesar de o IPTU ser um tributo que grava o patrimônio, podemos considerar, sob o ponto de vista estritamente econômico, que ele **taxa** o fluxo, enquanto a CM **incide** sobre o estoque (uma parte dele)¹⁰⁰.

O estoque, no caso, tem dois componentes: o capital imobilizado pelo proprietário na medida do que ele investiu¹⁰¹ e o capital social¹⁰² alheio ao seu esforço, mas incorporado à terra pelo aumento do seu valor¹⁰³.

Por seu turno, o fluxo seria a renda (periódica e inesgotável) gerada pelo capital (o imobilizado mais o social). O IPTU, por suas características, capta parte da renda com base no valor do imóvel, tributando-o como um todo (o que não significa captar **toda** a renda), independentemente de qual (e com que peso) tenha sido o componente do capital que a formou. Na hipótese de um aumento (valorização) do valor da terra, decorrente do aumento de qualquer componente do capital, o IPTU simplesmente capta uma nova renda (a adicional mais a prévia), na mesma proporção que captava anteriormente (se não houver aumento de alíquota).

Se o aumento do valor do imóvel foi decorrente de um investimento¹⁰⁴ do proprietário (Ver situação “C1”), a renda será aumentada e a arrecadação do IPTU também (considerando a mesma alíquota e uma base de dados atualizada). E o tempo de retorno, 11 anos, será o mesmo da situação inicial.

Entretanto, se a valorização¹⁰⁵ decorreu de uma obra pública é aí que a CM deve entrar em cena. (Ver situação “C”).

O que motiva a cobrança da CM são, basicamente, quatro questões:

éticas - é justo que a comunidade tenha de volta um recurso que tenha sido privatizado;

financeiras - as limitações de recursos do poder público para investimento são notórias;

¹⁰⁰ Aqui as palavras “incide” e “taxa” foram grifadas para destacar o fato de que, apesar de o IPTU ter como **base de cálculo** o valor total do imóvel, o que ele está taxando, na verdade, é a renda (fluxo) e não o valor (enquanto estoque).

¹⁰¹ Henry George admite apenas a remuneração do investimento em benfeitorias no terreno e em edificações e sugere a implantação do *land value tax* (Ver Brown, 1997). Uma forma desse tributo foi adotada no Brasil, nos anos 30, na cidade de Garibaldi, de acordo com King, 1935: "The City of Garibaldi in Brazil taxes land and exempts all improvements".

¹⁰² Diferentemente do capital social de uma empresa (em que “social” refere-se à sociedade composta pelos sócios), aqui o “social” diz respeito à coletividade como um todo.

¹⁰³ Valor aqui não tem o sentido marxista, já que não é decorre da força de trabalho. Talvez o mais correto, se adotado esse enfoque, fosse **preço**.

¹⁰⁴ Podemos considerar o investimento na terra, como drenagem, terraplanagem, etc.

¹⁰⁵ Valorização de nível 8a, conforme tipologia feita por Fernanda Furtado (1999).

políticas - a redistribuição da riqueza, sobretudo num país de tantas desigualdades como o Brasil, deve estar sempre presente;¹⁰⁶ e

técnicas - entendemos que a CM vai fazer o que o IPTU “apenas viu mas não alcançou”.

Tecnicamente, a CM vai captar aquela parcela do estoque dada pela valorização decorrente da obra pública. A CM, num ato só (não importa se há parcelamento ou não) recupera o investimento público, retirando¹⁰⁷ do estoque um montante equivalente àquilo que o mesmo poder público colocara anteriormente¹⁰⁸. E mais, essa retirada não significa captação de toda a renda adicional porque se trata de algo que gera, em tese, renda indefinidamente, ao contrário de um ativo real que tenha vida útil determinada.

Em resumo, o IPTU foi capaz de “enxergar” aquela parcela, tanto é que a base sobre a qual ele incide foi aumentada por ela, mas não a captou - mesmo passando a taxar uma renda maior.

Ao taxar a “nova” renda (prévia mais adicional), o IPTU não mexeu no estoque, porque a captação de parte da renda adicional¹⁰⁹ não trouxe junto de si nem um pedaço sequer de seu aumento. Essa captação, agora nominalmente maior, apenas é reflexo do aumento do valor do imóvel. Isso vale também para os casos em que há aumento de alíquota, como tentaremos demonstrar mais adiante.

A aplicação da CM pode ser entendida, simplesmente, como o pagamento de um novo ativo que o proprietário passou a ter, independentemente da sua vontade. E o IPTU continuou cumprindo o seu papel regularmente - ver situação “C”.

Caso contrário, por mais absurdo que pudesse parecer, um aumento do estoque decorrente de um investimento do proprietário, estaria sendo captado com o novo valor arrecadado pelo IPTU (passou de \$100 para \$150). E por uma questão de coerência, ou de lógica capitalista, teria que ser devolvido ao proprietário, já que não fora causado por um investimento público. Este é o caso da situação “C1”.

6.5 - Aumento do IPTU após a cobrança da CM

Depois de aplicada a CM, com a recuperação de toda a valorização, um eventual aumento de IPTU poderia caracterizar a bitributação, pois toda a renda adicional estaria sendo cobrada, e o IPTU só poderia incidir sobre a renda prévia? Pensamos que não.

Coerentemente com o exposto até aqui, entendemos que, depois de aplicada a CM, um eventual aumento¹¹⁰ de IPTU não configuraria bitributação, porque ele (o “novo” IPTU) estaria tão somente captando uma maior parte da renda (fluxo), a qual,

¹⁰⁶A respeito da redistribuição ver Furtado (1999).

¹⁰⁷ “Retirar” não tem o mesmo sentido de expropriar porque a terra continua de posse do proprietário e, obviamente, gerando renda.

¹⁰⁸ Para facilitar o raciocínio vamos considerar a valorização igual ao custo da obra.

¹⁰⁹ Da renda adicional de \$500 o IPTU, sem aumento de alíquota capta \$50.

¹¹⁰ Aumento entendido como decorrência da aplicação de uma alíquota maior, já que os aumentos proporcionados por mudanças na base de dados não interferem, diretamente, nesta discussão, porque partimos da idéia de que ela esteja atualizada.

por sua vez, tinha sido aumentada pela valorização. Com o aumento da alíquota, o IPTU simplesmente capta, agora, uma maior parte da renda.

Se compararmos as situações “D” e “E”, verificamos que o aumento do prazo de retorno (agora é de 14 anos); em ambas, foi decorrente do aumento da alíquota independentemente se houve ou não renda adicional e/ou recuperação dessa renda.

A aplicação da CM não impede aumentos futuros do IPTU, mesmo que ela tenha recuperado toda a valorização.

A CM atuou no sentido de recuperar para o poder público aquele montante incorporado ao estoque sem, contudo, retirar desse estoque adicional a sua capacidade de gerar renda (adicional), a qual pode, e deve, continuar sendo alvo da captação feita pelo IPTU, independentemente da variação da alíquota. Se a CM captou um montante que pode ser medido também pela renda adicional multiplicada por um determinado número de anos (vai depender da taxa de juros), não significa que ela (CM) tenha captado a renda adicional (nem uma parte dela, muito menos toda).

Assim, ao captar uma maior parte da renda, a alíquota maior está agindo apenas sob o ponto de vista quantitativo, sem interferir diretamente no estoque. Este, por sua vez, apesar de aparentemente escondido continua gerando renda (ao menos em potencial), e só vai “aparecer” de fato quando o proprietário vender o imóvel. Assim, toda a valorização de que estamos tratando aparecerá visivelmente, já que até então apenas o seu resultado (a renda adicional) era perceptível.

Por isso, uma cobrança de CM que recupere toda a valorização não impediria um eventual aumento do IPTU, cuja consequência seria apenas uma redução na renda auferida pelo proprietário.

Após a obra e a cobrança da CM, o mesmo raciocínio vale para a outra parte também, a parte relativa à valorização. Porque ela também gera renda e o proprietário tinha que pagar por ela, exatamente como ele fez para comprar o terreno. O fato é que agora o montante pago, a título de CM (mas que na prática foi semelhante à aquisição de qualquer ativo, já que a valorização gera uma renda), demanda um prazo maior de retorno, em decorrência do aumento da alíquota. O prazo que antes era de 11 anos, agora é de 14 anos (situação “D”).

O IPTU apenas captaria parte do estoque se fosse direcionado para isso. Tal fato poderia acontecer se, num determinado momento, houvesse uma decisão do poder público no sentido de convencionar que o adicional¹¹¹ no imposto seria para “pagar” aquela valorização.

Tal possibilidade, contudo, enfrentaria algumas dificuldades, discutidas mais adiante.

Apresentamos abaixo o quadro síntese das situações simuladas, seguido de algumas conclusões:

¹¹¹ O adicional no imposto seria dado por uma alíquota maior do que a “usualmente” utilizada.

Tipo	Situação	Cont. Melh.	Aum. Alíq.	Renda Líq.(\$)	IPTU (\$)	Retorno
A	Inicial	não	não	900	100	11
B	Benfeitoria Púb.	não	não	1.350	150	8
C	Benfeitoria Púb.	sim	não	1.350	150	11
C.1	Benfeitoria Part.	não	não	1.350	150	11
D	Benfeitoria Púb.	sim	sim	1.050	450	14
D.1	Benfeitoria Part.	não	sim	1.050	450	14
E	Inicial (Alíq. Maior)	não	sim	700	300	14
F	Benfeitoria Púb.	não	sim	1.050	450	9.5

Do quadro acima podemos retirar as seguintes conclusões:

1) A benfeitoria pública acarretou uma renda adicional líquida de \$450, que é a diferença entre \$1350 e \$900, e um aumento no IPTU de \$100 para \$150 (situação “A” comparada com “B”).

2) A CM recuperou a mais-valia, dada pela valorização de \$5.000, sem contudo retirar a renda adicional (situação “B” comparada com “C”). Esse movimento apenas restabelece a situação de lucratividade inicial. E como se trata de renda da terra, a renda adicional, em tese, continuará existindo por tempo indeterminado.

3) O poder público, com a cobrança da CM, apenas retira (a valorização) com uma mão aquilo havia colocado com a outra, sem alterar a lucratividade do investimento - medida pelo mesmo tempo de retorno (11 anos), na comparação de “A” com “C”. A CM apenas restabelece uma situação de lucratividade que existia anteriormente. Mas esse movimento deixa também uma consequência importante: o aumento do valor do IPTU de \$100 para \$150.

4) O IPTU aumentou porque foi aumentada a base na qual ele tem por **referência**, sem, contudo, atuar sobre ela. E esse aumento não foi capaz de captar a valorização, tanto é que a lucratividade aumentou e foi medida pela redução do prazo de retorno de 11 para 8 anos (situação “A” comparada com “B”).

5) Houve redução da lucratividade (com o aumento no prazo de 11 para 14 anos) quando a CM foi aplicada junto com a aumento de alíquota (“A” comparada com “D”). Esse aumento foi provocado pela alíquota e não pela CM. A prova disso é que quando houve apenas aumento de alíquota (“A” comparada com “E”) o prazo aumentou também de 11 para 14 anos.

6) A situação f apresenta a hipótese de o IPTU cumprir o papel da CM. De forma resumida podemos dizer:

6.1) A curto prazo essa situação é interessante para o proprietário porque ele dilui o pagamento pela valorização e tem um retorno em menor tempo, comparando a situação “C” com “F”. Para o poder público não é interessante porque deixaria de receber, em tese, \$5.000 à vista e receberia \$300 mensalmente.

6.2) A longo prazo, a partir de 17 anos (\$5.000 / 300), o proprietário estaria perdendo.

6.3) O IPTU não é a ferramenta mais adequada para recuperar mais-valias "atuais", mas é um poderoso instrumento para recuperar mais-valias passadas, o que a CM não consegue fazer ("F" com "B"). Entretanto, a recuperação de mais-valias passadas deve ser entendida muito mais como re-distribuição da riqueza, em grande parte gerada pelo investimento público, do que como recuperação propriamente dita. Isto porque aquele proprietário (considerado como "fundador") na época em que foi executada a benfeitoria pública, com uma eventual venda do imóvel para um terceiro, realizou plenamente o seu ganho (imerecido) e é virtualmente impossível recuperar especificamente tal ganho através do IPTU.

7. Outros aspectos da experiência norte-americana

7.1 - A Estrutura de governo

A estrutura de governo nos Estados Unidos é complexa e pulverizada em quase **90 mil unidades** e não é homogênea em todos os estados. São muitos níveis de governo, com exceções e até diferenças de nomenclatura. São variações ditadas pela história e tradição de cada estado que compõe a confederação, em sua mais clara acepção, norte-americana.

Mas, o que na aparência poderia mostrar-se complicado e burocrático, na prática tem funcionalidade e amplia as possibilidades de um maior controle social dos gastos públicos, dado o alto grau de descentralização¹¹².

A cada 5 anos, nos anos fiscais terminados em 2 e 7, o *US Census Bureau* realiza o Censo Governamental, abrangendo todos os níveis de governo: Federal, Estadual e Local.

Em junho de 1997, havia 87.504 unidades de governo, das quais, um governo federal, 50 estados e 87.453 governos locais, assim distribuídos: 3.043 counties, 19.372 municipalities, 16.629 townships e towns, 13.726 distritos escolares e 34.683 distritos especiais, que são áreas onde são prestados serviços públicos (como fornecimento de água, esgotamento sanitário, combate a incêndio) ou delimitadas em torno de uma via expressa, de estacionamento público, ou reserva natural, por exemplo.

O critério para a definição do que seja uma unidade de governo exige o cumprimento de três atributos: 1) existência, definida por lei, como entidade organizada; 2) caráter governamental dado, sobretudo, pelo poder de tributação e pela prestação de serviços públicos e 3) autonomia substancial, com independência fiscal, orçamentária e administrativa.

Considerando a finalidade de governo, o Censo norte-americano agrupa os governos locais em 5 tipos básicos: 3 têm **finalidade geral** de governo - county, municipal e township -, e 2 com **propósito específico**, que são os distritos escolares e os especiais.

Sob o ponto de vista do poder de tributação, sobretudo os tributos ligados à terra urbana - property tax e special assessment -, a situação predominante é de que os *county* os arrecada e repassa aos governos de nível "*sub-county*", de acordo com terminologia do Censo de governos.

Diferentemente da experiência brasileira - em que a descentralização com base na emancipação injustificada de municípios apenas duplicou unidades de governo (com executivo, legislativo e judiciário), e com a conseqüente duplicação de gastos -, os EUA mantiveram praticamente inalterado o número de governos locais propriamente dito, aumentando tão somente a quantidade de Special District (Distrito Especial), que são apenas unidades de planejamento e de prestação de serviço público

¹¹² Evidentemente que tamanha descentralização tem também um lado perverso: o da segregação. Um exemplo pode ser dado pelas escolas, em os bairros melhores têm melhores escolas públicas. A cidade de Nova York, um exemplo importante, não segue essa linha porque adota um orçamento único para a educação e nem tem nenhum special district.

e que, por isso, prescindem de todo o aparato dos poderes públicos executivo, legislativo e judiciário.

O quadro abaixo ilustra bem essa situação. Num período de 55 anos, de 1942 a 1997, quando houve uma grande expansão urbana, sobretudo com a criação dos *suburbs*, o número de governos locais (composto por County, Municipal e Township e Town) passou de 38.189 para 39.044, representando um crescimento de apenas 2%. Por outro lado, o número de Special District¹¹³ saltou de 8.299 para 34.683, um aumento de 318%.

Se for considerado o quadro mais geral, vê-se que houve uma expressiva redução de 44% no número de unidades de governo. Entretanto, esse dado deve ser relativizado porque foi "puxado" pela grande redução, de 87%, de School District (Distrito Escolar) com a queda de 108.579 para 13.726. Tal fenômeno ocorreu, de acordo com o Censo norte-americano, porque houve uma consolidação e reorganização dos distritos de escolas.

Número de Unidades Governamentais (1942 e 1997) e População (1994, em mil)

Tipo de governo	1942	1997	Variação %	População	Percentual
Federal	1	1	-	260.341	100
Estadual	48	50	4		
Local:					
County	3.050	3.043	- 0,23	236.107	91
Municipal	16.220	19.372	19	161.605	62
Township ou Town	18.919	16.629	- 12	54.662	21
Sub-total:	38.189	39.040	2		
School district	108.579	13.726	- 87		
Special district	8.299	34.683	318		
Total Governo Local	155.067	87.453	- 44		
Total Geral	155.116	87.504	- 44		

Fonte: Elaboração a partir dos dados do US Census Bureau, Statistical Abstract of the Unites States, 1999.

¹¹³ A expansão urbana e o aumento de Special Districs estão intimamente ligados, porque a incorporação de novos serviços ou ampliação da estrutura existente, de uma maneira geral, é financiada e mantida pelos "novos" moradores que passam a residir na área do novo distrito especial.

A título de ilustração é interessante analisar a evolução do número de Municípios e Distritos no Brasil, num período semelhante. Ver quadro abaixo.

Evolução de Municípios e Distritos no Brasil - 1938 a 1997 -
(em número índice - base 1938=100 - e em % relativo ao ano anterior)

Ano	Municípios			Distritos		
	Quantidade	Num Índ	% Ano Ant	Quantidade	Num Índ	% Ano Ant
1938	1.574	100	100	4.842	100	100
1949	1.894	120	120	5.427	112	112
1959	2.763	176	146	ND	-	-
1969	3.954	251	143	ND	-	-
1979	4.011	255	101	8.189	169	151
1990	4.794	305	120	9.196	190	112
1995	4.982	317	104	9.282	192	101
1997	5.507	350	111	9.516	197	103

Fonte: Elaboração a partir de Anuários Estatísticos do IBGE, 1940, 50, 60, 70, 80, 91, 96 e 98
ND: não disponível

Ao longo de 60 anos o número de municípios no país mais do que triplicou (um aumento de 250%), havendo crescimento importante nas décadas de 40 (com 20%); 50 (com 46%); 60 (com 43%) e 80 (com 20%). Quanto ao número de distritos, o aumento no período foi de 97% - a maior parte ocorreu nas décadas de 50 e 60.

Evidentemente que grande parte dessa evolução dependeu da criação de "novos"¹¹⁴ municípios e está diretamente ligada ao processo de colonização e expansão das fronteiras internas no Brasil, especialmente nas regiões norte e centro-oeste.

Mas, o desmembramento (perverso sob o ponto de vista da administração pública) de municípios responde por uma parcela importante. Isto pode ser inferido a partir da evolução de um estado de colonização "mais antiga".

Pegue-se o exemplo de Minas Gerais. A evolução é semelhante à do país como um todo¹¹⁵. O número de municípios praticamente triplicou e o de distritos aumentou em 60%. Ver quadro a seguir.

¹¹⁴ Em última instância, o aumento do número de municípios sempre decorre do desdobramento dos existentes previamente. A distinção feita aqui tem a intenção de separar os processos de colonização antiga (sobretudo nas regiões nordeste e centro-sul do país) e moderna (após os anos 40).

¹¹⁵ É claro que a evolução nacional foi fortemente influenciada por Minas Gerais, estado que teve até nos anos 80 uma participação de 18% no total de municípios, caindo para 15% a partir de então.

Evolução de Municípios e Distritos Em Minas Gerais - 1938 a 1997 -
(em número índice - base 1938=100 - e em % relativo ao ano anterior)

Ano	Municípios			Distritos		
	Quantidade	Num Índ	% Ano Ant	Quantidade	Num Índ	% Ano Ant
1938	288	100	100	944	100	100
1949	388	135	135	1102	117	117
1959	485	168	125	ND	0	0
1969	722	251	149	ND	0	0
1979	722	251	100	1399	148	127
1990	723	251	100	1429	151	102
1995	756	263	105	1471	156	103
1997	853	296	113	1535	163	104

Fonte: Elaboração a partir de Anuários Estatísticos do IBGE, 1940, 50, 60, 70, 80, 91, 96 e 98

ND: não disponível

Um outro indicador possível para apontar o excessivo número de municípios (e suas estruturas administrativas) é a distribuição da população no estado de Minas Gerais. Quase 1/3 dos municípios (32%) tem população (urbana e rural) inferior a 5 mil habitantes, cujo somatório é de apenas 6% da população total do estado. A grande maioria dos municípios (62%) têm população de até 10 mil habitantes e , em conjunto, alcança tão somente 17% da população total.

Municípios com população extremamente reduzida não apresentam problemas apenas no lado das despesas. Sob o ponto de vista da receita tributária, quanto menor o número de habitantes mais estreito é o relacionamento entre os cidadãos e o poder público – o que torna a cobrança de tributos quase que “pessoal”¹¹⁶.

Com tais números e por mais estranho que possa parecer seria interessante o re-membramento de muitos municípios – em nome da racionalidade administrativa.

**Número e População dos Municípios de Minas Gerais,
por faixa de População - 1996**

Faixa	Pop (mil)	Pop (%)	Num. Munic.	Munic.(%)
Menos de 5 mil	952	6	269	32
Entre 5 e 10 mil	1.776	11	255	30
Entre 10 e 20 mil	2.451	15	174	20
Entre 20 e 50 mil	2.537	15	99	12
Entre 50 e 100 mil	2.862	17	36	4

¹¹⁶ Goelzer, 1999, pag 24, ao analisar os fatores que teriam influenciado no nível de inadimplência do pagamento da Contribuição de Melhoria no Paraná, verificou uma forte correlação com o tamanho da população dos municípios: “(...) quanto menor o município, e, conseqüentemente, mais estreito e pessoal o relacionamento entre as autoridades municipais e os munícipes, menor o montante arrecadado, indicando a possibilidade de que este tipo de relacionamento esteja favorecendo práticas prejudiciais à arrecadação do tributo”.

Acima de 100 mil	6.095	37	20	2
Total	16.673	100	853	100

Fonte: IBGE, Contagem de População 1996

Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

A seguir, algumas definições sobre os níveis de governo nos EUA.

7.1.1 - County

County é um nível de governo herdado da tradição inglesa¹¹⁷ e sem equivalente no Brasil. Mas, mal comparando, seria um tipo de Comarca com abrangência de alguns municípios e atuação muito além das atribuições - restritas ao poder judiciário - que conhecemos no Brasil.

Com exceção dos estados de Connecticut, Rhode Island e do Distrito Federal de Columbia, todos os outros estados possuem organização a nível de *counties*, sem haver, no entanto, uma homogeneidade¹¹⁸. Assim, nem todas as áreas tidas oficialmente como *county* são na prática reconhecidas como tal. Isso ocorre nas situações em que os governos municipais e *counties* tiveram um tipo de atuação combinada e que consolidou-se ao longo do tempo - o Censo considera-os como governos municipais.

Alguns exemplos dos exceções:

- Áreas com governos designados como *city-counties* (cidade-comarca) mas atuando principalmente como cidade. São os casos de São Francisco, na Califórnia, e de Denver, no Colorado.

- Áreas que têm determinadas atribuições de *county*, mas que fazem parte de outro tipo de governo (*city*, *township* ou estado). É o caso dos *counties* de Bronx, Kings, Nova York, Queens e Richmond, todos são parte da cidade de Nova York. A cidade de Filadélfia (County de Philadelphia), na Pensilvânia, também tem esta característica.

- Área classificada como um *county* e como um estado separado em termos de estatísticas de população, mas considerada como governo municipal para os dados do censo de governos.

- Áreas designadas como governo metropolitano e atuando como *cities* (cidades). É o caso de Nashville e Davidson County no estado do Tennessee.

- Cidades localizadas fora de qualquer *county* e com funções comuns aos *counties*. São os casos das cidades de Baltimore, no estado de Maryland, de St Louis no Missouri e de Alexandria na Virgínia.

Vale notar que o número de *counties* varia muito de estado para estado. Delaware tem 3, Califórnia 57 e Texas 254.

¹¹⁷ County é o antigo Condado, designação geográfica da área dominada por um Conde.

¹¹⁸ Dois estados adotam nomenclaturas diferentes para county. Em Louisiana county é conhecido oficialmente como *Parish* e no Alaska como *Borough* - mas ambos são classificados como county nas estatísticas censitárias.

Considerando todas as exceções, 9% do total da população dos EUA, em 1994, residiam em áreas não pertencentes a nenhum county, já que o somatório de sua população atinge 91% da população total do país.

7.1.2 - Municipalities

Os governos municipais têm âmbito mais localizado, a partir de uma específica concentração populacional numa determinada área. Inclui aqueles governos designados como *cities*, *villages*, *boroughs* (exceto Alaska) e *towns* (exceto os 6 estados da Nova Inglaterra, Minnesota, Nova York e Wisconsin). Em uma comparação com o Brasil, seriam os municípios.

Conforme o estado, o número de governos municipais é muito variável. Illinois, por exemplo, tem 1.288 governos municipais; Texas tem 1.177 e Pensilvânia com 1.023 são os estados com maior número. Por outro lado, há oito estados com menos de 50 municipalidades cada um, são eles: Connecticut, Havaí, Maine, Massachusetts, Nevada, New Hampshire, Rhode Island e Vermont. Seis desses estados estão na Nova Inglaterra, onde as *townships* (em alguns casos, também conhecidos por apenas "town") geralmente prestam os serviços públicos que em outros estados são de responsabilidade dos governos municipais.

O total da população residente em localidades definidas como governos municipais alcançava 62% da população total do país, em 1994.

7.1.3 - Township ou Town

Township (também conhecida por *town* nos estados da Nova Inglaterra, *plantations* no Maine e *locations* em Wisconsin) equivaleria, a grosso modo, aos distritos brasileiros.

Dos 50 estados norte-americanos, apenas 20 possuem esse nível de governo, todos eles localizados no nordeste dos Estados Unidos – entre os quais aqueles que compõem a Nova Inglaterra – e no meio-oeste do país¹¹⁹. Desse universo, apenas Indiana possui *township* em toda a sua área e população; sendo que nos outros estados há *township* em apenas alguns *counties*. Em 11 estados há uma superposição na atuação dos governos municipais e do tipo *township*.

7.1.4 - Special District

O censo norte-americano define como *special district*¹²⁰ aquela entidade de governo local – que não seja *county*, *municipality*, *township* ou *school district* – autorizada por lei para assumir um ou um número limitado de serviços ou atividades públicas. O *special district* tem que ter autonomia fiscal e administrativa suficiente para qualificá-lo como governo local. Assim, o *special district* tem orçamento próprio, com poder para tributar (sobretudo cobrar taxas e *special assessment*), emitir títulos, eleger seu quadro diretivo (há casos em que a escolha é feita por outra esfera

¹¹⁹ Os 20 estados são os seguintes: Connecticut, Illinois, Indiana, Kansas, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, New Hampshire, New Jersey, Nova York, North Dakota, Ohio, Pennsylvania, Rhode Island, South Dakota, Vermont e Wisconsin.

¹²⁰ Os *special districts* são conhecidos também como *authorities*, *boards*, *commissions* ou tão somente *districts*.

de governo), contratar funcionários e consultores e executar suas atividades com pouca ou nenhuma supervisão dos governos locais¹²¹.

Se quisermos fazer uma analogia com a realidade brasileira, talvez os *special districts* se aproximem do que conhecemos por condomínios fechados – com a diferença de que nos EUA os distritos, geralmente, não são cercados por muros.

De acordo com o Urban Land Institute, os *special districts* são parte da estrutura de governo nos EUA há tempos e as primeiras unidades surgem já em 1797 em Rhode Island¹²². Historicamente, os *special districts* foram criados para atender a demandas de implantação ou expansão de infra-estrutura, principalmente os sistemas viário e de abastecimento de água.

Na década de 1930 houve um crescimento expressivo no número de *special districts*, o que é explicado, em parte, pela sua utilização como instrumento de emissão de bônus para captação de recursos, já que reformas governamentais, no fim do século 19, impuseram limites ao endividamento dos governos estaduais e locais.

Como a Grande Depressão reduziu a sua principal fonte de arrecadação - a *property tax* - os governos locais, bem como os estaduais, ficaram dependentes de recursos provenientes de programas federais para investimento em infra-estrutura. Para habilitarem-se a participar desses programas muitos estados fizeram leis que autorizavam a criação dos *special districts*. Com isto, além de captar recursos federais, os governos mantinham sua capacidade de investimento, pela emissão dos bônus dos *special districts*, sem ultrapassar os limites impostos ao endividamento público.

Houve, como era de se esperar, abusos políticos e financeiros em alguns *special districts*, o que forçou a reforma de leis estaduais, no sentido de aumentar o controle público do gerenciamento dos recursos.

Se analisado separadamente, o grupo de *special districts* apresenta uma evolução, em números absolutos, sempre crescente e coincidente com o período de maior expansão urbana - chegando a quase 50% nas décadas de 40 e 50 (ver quadro a seguir). Nas décadas de 60, 70 e 80, o crescimento ocorre num ritmo mais lento e declinante: 30%, 17% e 12% respectivamente. Contudo, os 5 anos mais recentes levantados, período de 1992 a 1997, mostram um crescimento de quase 10% com o aumento de 31.555 para 34.683 *special districts*, o que aponta uma taxa maior para os anos 90 em relação à década de 80 – um reflexo da retomada do crescimento econômico dos EUA na última década. É também um claro indicativo de que os distritos especiais são utilizados pelos governos para atender à intensificação dos serviços e à expansão urbana, sem aumentar, de forma generalizada, a sua carga tributária – a qual tem sofrido importantes limitações¹²³.

Neste mesmo quadro está também a evolução numérica, a cada década, dos governos locais, excluindo-se os school district. Como dito anteriormente, observa-se

¹²¹ Ver a esse respeito Porter et al., 1992.

¹²² Porter et al., op cit.

¹²³ Ver Propositions 13 e 2 ½.

uma estabilidade grande. Houve, inclusive, uma redução de 3% na década de 40 provocada pela diminuição de Townships de 18.919 para 17.202.

**Crescimento percentual de Special Districts
e de outros governos locais⁽¹⁾ - por década**

Ano	S. District	Cresc %	Outros Gov.	Cresc %
1942	8.299	-	38.189	-
1952	12.340	48,7	37.061	-3,0
1962	18.323	48,5	38.185	3,0
1972	23.885	30,4	38.552	1,0
1982	28.078	17,6	38.851	0,8
1992	31.555	12,4	38.978	0,3

1)County, Municipal e Township

Fonte: Elaboração a partir dos dados do U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 1999.

A seguir são apresentadas algumas informações complementares sobre finalidade, localização e finanças dos special districts, relativas ao ano de 1987¹²⁴.

Considerando a finalidade do distrito, há dois grandes grupos: distritos com uma função apenas e os de múltipla função. O primeiro grupo foi dividido em 6 subgrupos¹²⁵: 1) Educação e Serviços Sociais (livrarias, hospitais e *shool buldings*); 2) Transporte (vias expressas, aeroportos, estacionamento público, sistema de trânsito e *water transport*); 3) Habitação e Meio Ambiente (parques, moradia e desenvolvimento comunitário, esgotamento sanitário e reservas naturais); 4) Serviços públicos, conhecidos como *Utilities* (fornecimento de água, eletricidade e gás); 5)Segurança Pública e Combate a Incêndios e 6) Outros. Os de múltipla função, evidentemente, se enquadram em dois ou mais sub-grupos acima.

¹²⁴ Porter et. al., op cit. Com relação ao ano de 1987, trabalho de Porter et al. fala em 29.427 *special districts* ao todo e o Censo, na publicação Statical Sbstract de 1999, contabiliza 29.532. Havendo, portanto, uma divergência de 105 *special districts*. Apesar da defasagem no tempo, treze anos, as informações dão uma boa noção dos distritos especiais.

¹²⁵ Nota-se nesta sub-divisão a inclusão de *school buildings* (prédios escolares) e de *water transport* (literalmente, "transporte de água"). O trabalho não explica a inclusão desses itens. Em tese os prédios escolares deveriam fazer parte dos distritos escolares (*school districts*). No caso de *water transport*, supomos que seja algo relacionado à adução ou canalização, em céu aberto, de água.

**Quantidade e distribuição percentual de Special Districts
por finalidade, em 1987**

Tipo de Distrito	Quantidade	Percentual
A)Única Função	27.387	93
1-Educação e Serviço Social	2.802	10
2-Transportes	1.473	5
3-Meio Ambiente e Habitação	12.517	42
4-Eletricidade, Água e Gás	3.225	11
5-Seg. Pública e Combate a Incêndio	5.063	17
6-Outros	2.307	8
B)Múltipla Função	2.040	7
Total Geral	29.427	100

Fonte: Elaboração a partir de Porter et. al., 1992.

O quadro acima mostra que a grande maioria, mais de 90%, dos distritos têm uma única função e a principal delas com 42% está ligada ao grupo Meio Ambiente e Moradia – do qual constam 6.421 distritos de Reservas Naturais e 3.264 de Moradia. Em seguida vêm Segurança Pública e Combate a Incêndio, num nível mais destacado com 17%, serviços de Eletricidade, Água e Gás com 11% e Educação e Serviço Social com 10%, sendo que os restantes estão abaixo de 10%.

Os dados a respeito do número e da situação financeira dos distritos especiais por estado, no ano de 1987, estão no quadro a seguir.

Número de distritos, receita, despesa e dívida em 1987, em US\$ milhões.

Ordem	Estado	Número	%	Receita	%	Despesa	%	Dívida	%
1	Illinois	2.787	9	3.416	7	3.394	6	4.382	3
2	Califórnia	2.774	9	10.147	20	9.896	19	17.611	13
3	Texas	1.859	6	4.108	8	4.242	8	15.898	12
4	Pensilvânia	1.805	6	3.610	7	3.114	6	17.715	13
5	Kansas	1.387	5	305	1	281	1	449	0
6	Missouri	1.202	4	626	1	613	1	535	0
7	Washington	1.176	4	3.371	7	3.568	7	12.023	9
8	Nebraska	1.103	4	1.473	3	1.422	3	3.291	2
9	Colorado	1.077	4	893	2	934	2	2.284	2
10	Nova York	980	3	1.482	3	1.711	3	3.047	2
	Sub-total	16.150	55	29.431	58	29.175	56	77.235	56
	Outros estados	13.277	45	21.223	42	23.265	44	5.994,5	44
	Total	29.427	100	50.654	100	52.440	100	137.180	100

Fonte: Elaboração a partir de Porter et. al., 1992.

Observa-se que a maioria (55%) dos distritos estava concentrada, em 1987, em apenas 10 dos 50 estados norte-americanos, sendo que em apenas dois (Califórnia e Illinois) concentram-se quase um quinto do total.

Há uma nítida correspondência entre o número de distritos e o volume de receita e despesa por estado. Uma das exceções é a Califórnia, onde o volume de receita e despesa, cerca de 20%, tem uma participação relativa duas vezes maior do que o número de distritos (9%), o que pode indicar a presença de distritos maiores do que a média geral. Por outro lado, nos estados de Kansas e Missouri, os dados apontam para o inverso: lá os distritos devem ser menores do que a média, já que cada um tem cerca de 5% dos distritos, mas com uma movimentação financeira de apenas 1%.

No que diz respeito à dívida, há uma certa relação entre as participações percentuais do nível de endividamento e do volume de receita e despesa de cada estado. Os estados que fogem um pouco do padrão de endividamento dos restantes são Illinois e Califórnia com um nível abaixo de seu peso relativo e Pensilvânia e Texas numa situação acima. Considerando que o mecanismo de endividamento, via emissão de bônus, é uma importante forma de financiamento da implantação de *special districts*, esses dados podem ser um indicativo de que Illinois e Califórnia têm uma formação de distritos mais antiga do que Pensilvânia e Texas, já que em tese teriam amortizado uma maior parte da dívida. Ou, por outro lado, Illinois e Califórnia podem ter utilizado em menor grau a opção do endividamento.

O quadro a seguir apresenta as principais fontes de receita dos special districts:

Perfil da Receita, 1987
(em US\$ milhões)

Tipo	Valor	%
1) Transferências	10.783	21
Governo Federal	5.763	11
Governos Estaduais	1.951	4
Governos Locais	3.069	6
2) Impostos	5.491	11
Property Tax	3.862	8
Outros	1.629	3
3) Taxas	27.392	54
Água	3.320	7
Eletricidade	7.196	14
Gás	672	1
Sistema de Trânsito	1.928	4
Outros Serviços	14.276	28
4) Diversos	6.988	14
Special Assessment	454	1
Rec. Financeira (juros)	3.528	7
Previdência (aposentadoria)	416	1
Outros	2.590	5
5) Total	50.654	100

Fonte: Elaboração a partir de dados de Porter et. al., 1992.

O perfil da receita relativa ao ano de 1987 mostra que cerca de um quinto do total deve-se a transferência de outros níveis de governo. Mais da metade da receita, equivalente a 54% do total, é de taxas para pagamento de serviços, com destaque para os de eletricidade.

A pequena participação, apenas 8%, do Property Tax (seria o nosso IPTU) é explicada pelo fato de que a arrecadação desse imposto é destinada, na maioria dos casos, às escolas.

Nota-se que a participação das receitas financeiras com 7% do total é relativamente alta para o padrão dos governos locais no Brasil, em época de moeda estável.

Vale destacar que o Special Assessment (Contribuição de Melhoria), neste ano, teve uma participação muito pequena: 1% - o que poderia transparecer que foi um ano de baixo investimento, já que o Censo Americano exclui as eventuais despesas de custeio que por ventura tenham sido contabilizadas nesta rubrica. Entretanto, o cruzamento com uma informação adicional sobre o tipo de despesa mostra uma situação diferente: 24% do dispêndio total foi destinado à Despesa de Capital (ver quadro abaixo):

**Distribuição da despesa dos distritos
especiais por tipo, em 1987 (%)**

Tipo da Despesa	%
Corrente	55
Capital	24
Pessoal	21

Fonte: Elaboração a partir de dados censitários, In Porter et. al., 1992.

**Despesa dos special districts por finalidade, 1987
(em US\$ milhões)**

Tipo de Distrito	Despesa	%	Quant. %
A)Única Função	45.363	87	93
1-Educação e Serviço Social	8.968	17	10
2-Transportes	9.314	18	5
3-Meio Ambiente e Habitação	10.745	20	42
4-Eletricidade, Água e Gás	14.093	27	11
5-Seg. Pública e Combate a Incêndio	858	2	17
6-Outros	1.385	3	8
B)Múltipla Função	7.077	13	7
Total Geral	52.440	100	100

Fonte: Elaboração a partir de dados censitários, In Porter et. al., 1992.

O grupo de distritos com participação mais destacada (27%) é o de Eletricidade, Água e Gás, apesar de numericamente representar apenas 11% do total. Inclusive, o número de distritos para fornecimento de energia elétrica era, em 1987, de apenas 142, mas sendo responsável por 20% das despesas totais. Tais números podem significar um alto custo relativo dos serviços e/ou alta demanda por distrito.

Por outro lado, Meio Ambiente e Habitação, com 42% dos distritos, tinham participação de apenas 20% das despesas, o que deve ser reflexo de um custo relativo menor de operação e manutenção.

7.1.5 - School Districts

De acordo com o Censo norte-americano, relativo a 1997, dos 15.178 sistemas de escolas públicas no país, 13.726 foram contabilizados como school districts. Os restantes 1.452 são unidades pertencentes a outros níveis de governo (estado, *county*, município ou *township*) e foram classificados como integrantes dos sistemas de escolas públicas “dependentes”.

Trinta e um estados têm apenas escolas organizadas na forma de distritos independentes. O Distrito de Columbia, Alaska, Havaí, Maryland e Carolina do Norte não têm school districts. Nos outros 15 estados há uma situação mixta, com a utilização dos dois sistemas – entre eles se destacam, California, Nova York, Massachusetts, Nova Jersey e Arizona.

7.2 - Obras Públicas

Para o principal propósito deste trabalho, qual seja, estudar formas de recuperação de mais-valias urbanas, é interessante conhecer a estrutura de dispêndio com obras públicas, por nível de governo. Dessa forma, serão apresentadas a seguir algumas informações em linhas gerais.

O quadro abaixo mostra as despesas com obras em vias expressas, aeroportos, e em serviços de água, esgoto, transporte público, etc. Por esses dados, fica patente a importância dos governos locais, já que respondem por quase 2/3 do total as obras em geral (investimento e manutenção). Os estados respondem por cerca de 30% e o governo federal por menos de 10%. Com relação à evolução da despesa total, nota-se que em quinze anos houve um aumento de 167%.

Despesas com Obras Públicas em geral, por nível de governo 1980 a 1995 (US\$ milhões)

Governos	1980		1990		1994		1995	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Federal	5.114	7	7.911	5	10.021	6	12.837	7
Estadual	22.832	32	43.787	30	52.534	29	56.392	29

Local	44.231	61	95.064	65	118.079	65	123.756	64
Total	72.177	100	146.762	100	180.634	100	192.985	100
Evolução*	100		203		250		267	

Fonte: Elaboração a partir US Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 1999, pag 313

*Em número indice. Base: 1980=100

Se do quadro acima for feita a separação das despesas com Highways (vias expressas), os dados demonstram que a participação do governo federal é mínima – em torno de 1% -, enquanto estados e governos locais respondem , em números redondos, por 60% e 40% respectivamente.

A evolução da despesa demonstra um crescimento um pouco menor do que o total das outras obras, cerca de 130% no período de uma década e meia. Ver quadro abaixo.

**Despesas com Highways (vias expressas), por nível de governo
1980 a 1995
(em US\$ milhões)**

Governos	1980		1990		1994		1995	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Federal	434	1	856	1	691	1	731	1
Estadual	20661	61	36464	59	43812	60	46893	60
Local	12650	37	24593	40	28255	39	30216	39
Total	33745	100	61913	100	72758	100	77840	100
Evolução*	100		183		216		231	

Fonte: Elaboração a partir US Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 1999, pag 313.

*Em número indice. Base: 1980=100

As despesas dos quadros anteriores são relativas às obras de investimento e manutenção. Se considerarmos que apenas as obras de investimento são passíveis de recuperação de mais-valia, sobretudo as realizadas em vias públicas, o quadro a seguir mostra as despesas de capital com Highways, as quais podem ser uma referência de valores que, em tese, seriam recuperados pelos governos através da contribuição de melhoria (special assessment)¹²⁶.

Destaque-se que, infelizmente, as informações a nível dos governos estaduais e locais foram agregadas. Contudo, fica a idéia de que, nos anos apontados, as despesas de capital foram mais da metade (55%) das despesas totais. O que pode

¹²⁶ Trata-se de uma simples referência de ordem de grandeza. Na verdade, como dá a entender as definições do Censo norte-americano, teriam que ser excluídos da despesa de capital também os valores relativos ao que tratamos no Brasil por manutenção periódica, a qual é realizada com objetivo de reforma, tendo por isso mesmo uma menor frequência do que a rotineira. O Censo informa que "Capital Outlay (...) includes amounts for additions, replacements, and major alterations to fixed works and structures". Government Finances, Appendix A, pag. A-1.

significar uma malha de vias expressas em expansão e/ou alto nível de reformas (ver nota-de-rodapé n*13).

Nas despesas de capital, o governo federal teve uma participação menor ainda: menos de 1%. Considerando a evolução, vê-se que em uma década e meia os gastos mais do que dobraram (122%).

**Despesas de capital com Highways (vias expressas) por nível de governo
1980 a 1995
(em US\$ milhões)**

Governos	1980		1990		1994		1995	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Federal	132	1	181	1	203	1	185	0
Estadual e Local	19133	99	33867	99	39503	99	42561	100
Total	19265	100	34048	100	39706	100	42746	100
Evolução*	100		177		206		222	
Relação: capital/total	0,57		0,55		0,55		0,55	

Fonte:Elaboração a partir US Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 1999, pag 313

*Em número indice. Base: 1980=100

7.3 - BID - Business Improvement District

A degradação das áreas centrais de grandes centros urbanos, hoje fato comum no Brasil, ocorreu há mais de 30 anos em muitas cidades norte-americanas em decorrência, basicamente, da mudança das famílias de renda média para os subúrbios e da concorrência comercial dos grandes shoppings centers, ambos localizados em áreas periféricas. Uma solução para revitalizar áreas centrais de uso predominantemente comercial, experimentada nos EUA e Canadá, tem sido a implantação de BIDs¹²⁷.

7.3.1 - O que é o BID

Business Improvement District (BID), ou, numa tradução livre, Área de Desenvolvimento Comercial, é uma parceria entre o setor público, de um lado, e empresários, proprietários de imóveis e moradores de determinada área da cidade, de outro lado¹²⁸.

Comerciantes, proprietários e moradores se organizam em torno de uma entidade, uma associação sem fins lucrativos na maioria dos casos, com a finalidade de levantar recursos para a execução de serviços e pequenos investimentos para revitalizar áreas degradadas - são áreas comerciais, compostas por algumas quadras, localizadas em áreas centrais.

Geralmente, são serviços de varrição e limpeza de passeios públicos, segurança pública complementar (desarmada), serviço social (abrigo para mendigos, por exemplo), feiras e atividades culturais, apoio ao turista, etc. Há investimentos com

¹²⁷ Os BIDs são conhecidos também pelos seguintes nomes: BIA (Business Improvement Areas); SAD (Special Assessment Districts); SSD (Special Service Districts) e SID (Special Improvement Districts).

¹²⁸ O primeiro BID foi criado em 1965, no Canadá. Nos Estados Unidos o primeiro BID foi criado em New Orleans, em 1975.

a implantação de mobiliário urbano (quiosques, bancos de praça, caixas de venda de jornais etc), sinalização, árvores e canteiros, tratamento de fachadas de prédios, iluminação em ocasiões especiais etc.

Não se trata apenas de uma parceria na forma típica de patrocínio, ou trabalho voluntário, em que a iniciativa privada e/ou comunidades fazem doações, prestam serviços ou adotam praças, por exemplo. Os BIDs vão mais além e aliam a boa vontade de uma ação cooperativa ao caráter compulsório de um tributo - no caso, um tipo de special assessment (uma espécie contribuição de melhoria para investimento e custeio também). Uma vez definido um BID, todos os comerciantes, proprietários e moradores daquela área têm que anualmente contribuir com sua parte no rateio dos custos dos serviços e investimentos, enquanto o BID existir¹²⁹. A prefeitura faz a cobrança do tributo, nos moldes em que cobra o "IPTU" local (real property tax) e o repassa integralmente à associação. De acordo com o Department of Business Services (DBS) da Prefeitura de Nova Iorque, “os BIDs têm por base a legislação estadual e municipal que permite os proprietários de imóveis e comerciantes usar o poder de tributação do município para tributar eles próprios (...) é uma auto-ajuda por meio de uma auto-tributação” (New York City, Department of Business Services, 1999).

Ainda de acordo com o Department of Business Services, os BIDs funcionam melhor em áreas comerciais onde:

- 1) Há uma alta incidência de propriedades de uso comercial;
- 2) A base tributável é suficientemente grande para gerar os recursos necessários;
- 3) Há relativamente poucos imóveis desocupados e poucos de uso residencial, ou ocupados pelo setor público ou por entidades religiosas/filantrópicas (as quais estão isentas do pagamento do imposto predial e territorial - *real property tax*);
- 4) Possa ser beneficiada por serviços adicionais ou investimentos que atraem novos negócios e o público consumidor e
- 5) Há um grupo de comerciantes, homens de negócios e proprietários de imóveis dispostos a investir seu tempo em iniciativas que beneficiem a vizinhança e administrar o Distrito implementado.

7.3.2 - Tipos de Benefícios

Houston (1997: 12) separa em seis tipos os benefícios decorrentes da atuação dos BIDs:

- 1) Serviços públicos complementares – segurança e limpeza e manutenção de parques e outros espaços públicos;
- 2) Serviços não-governamentais – varrição de passeios, remoção de neve, marketing, promoção de eventos, anúncios institucionais, etc;

¹²⁹ Na cidade de Nova York, prefeitura e associação assinam um contrato com duração de 5 anos, renováveis a cada 5 anos. Ao fim de cada período é feita uma avaliação pelo poder público - se o resultado for negativo não há renovação. Até hoje ainda não houve casos em que o contrato não foi renovado.

3) *Advocacy*¹³⁰ – numa tradução livre seria "ação política" - possibilitam os comerciantes assumirem posições unificadas a respeito de questões relativas à economia local, bem como ajudar na melhoria dos serviços públicos;

4) Empreendimentos de forma cooperativa – ações conjuntas para atender a demandas específicas (de alguns comerciantes), como por exemplo propaganda e contratação de serviços ;

5) Financiamento para investimentos – o BID toma empréstimo para fazer investimentos em áreas públicas;

6) Serviços de pesquisa e planejamento – levantamento e análise de dados econômicos e demográficos, definição de metas e avaliação de resultados e adoção de programas pluri-anuais.

7.3.3 - Ações mais comuns

As ações mais comuns decorrentes dos BIDs podem ser resumidas em:

1) Manutenção - coleta de lixo, remoção de pisações, limpeza de passeios, remoção de neve, poda de árvores e corte de grama e plantio de jardins;

2) Segurança - contratação de segurança complementar e de "guias de rua", compra de veículos e equipamentos;

3) Marketing - organização de feiras e eventos, promoção de vendas, distribuição de mapas e jornais, instalação de estandartes (*banners*) e murais e campanhas publicitárias;

4) Apoio a negócios - realização de pesquisa de mercado e de relatórios com informes econômicos, incentivo financeiro para a criação ou expansão de negócios e marketing direcionado a investidores;

5) Regulação do espaço público¹³¹ - controle de vendedores de rua, de performances públicas e do mobiliário urbano, "código de posturas" (*code compliance*), carga e descarga de veículos;

6) Estacionamento e transporte público (restrito a uma determinada área) - gerenciamento de estacionamento público e manutenção de abrigos de pontos de ônibus e operação de serviços de "lotação" (*ridesharing*) em áreas localizadas;

7) Desenho urbano - elaboração de diretrizes para o desenho urbano e programas para melhoria de fachadas;

8) Serviço social - apoio a moradores de rua, programas de treinamento e capacitação de jovens para o trabalho;

9) *Visioning* - elaboração de planejamento estratégico de longo prazo.

10) Investimentos - obras de reforma de fachadas e de vitrines, instalação de iluminação especial (sobretudo no natal) e de mobiliário urbano e plantação de árvores.

¹³⁰ Para Houston esse é mais um tipo de "benefício" proporcionado pelos BIDs. Mitchel, por outro lado, é mais claro e explícita essa função também como defesa de interesses dos empresários: "(...) lobbying government on behalf of business interests". Pag 18.

¹³¹ No caso de Nova Iorque, a prefeitura transfere para os BIDs o direito de usar ou permitir o uso de atividades comerciais prestadas na rua.

7.3.4 - Como é implantado

O processo de implantação de um BID tem variações de estado para estado. A decisão inicial pode partir dos interessados diretamente (proprietários de imóveis, comerciantes, moradores, associação comercial ou comunitária) e/ou do poder público (prefeitura, administração regional ou câmara de vereadores). Em linhas gerais, adota-se um modelo em que os interessados fazem uma solicitação à Prefeitura; apresentam um esboço da área de abrangência (algumas quadras e ruas); indicam os serviços e melhorias que pretendem executar, bem como a fórmula de arrecadação do special assessment e seguem um processo de audiências públicas para a aprovação final.

No caso da cidade de Nova Iorque, quando a iniciativa é dos interessados, o processo inicia-se formalmente com uma petição assinada por, pelo menos, 51% dos proprietários, cujos imóveis alcancem, no mínimo, 51% do valor venal¹³² de todos os imóveis na área do BID proposto.

Até a definição formal da entidade dirigente¹³³, grupos de trabalho atuam no sentido de convencer pessoas a aderir à idéia e viabilizá-la política e tecnicamente. Nessa etapa, os limites do BID podem ser alterados, sendo que a orientação geral é de incluir o maior número possível de imóveis comerciais e de limitar aqueles tenham uso residencial ou que sejam imunes à tributação (setor público) ou que tenham isenção (entidades religiosas). "O BID proposto deve ser grande o suficiente para gerar os recursos necessários, mas não tão grande que não o torne gerencialmente inviável" (New York City, 1999).

A viabilidade técnica, econômica e até mesmo política do distrito deve ser bem demonstrada. No caso de NY, a prefeitura solicita a elaboração de uma espécie de plano diretor (*District Plan*), no qual serão estabelecidos o que fazer, onde, como e por quem. O District Plan deve conter:

- 1) Mapa do Distrito;
- 2) Perfil do Distrito, com o histórico da área em questão, o zoneamento urbano, os tipos de uso, os meios de transporte, etc;
- 3) Serviços e Investimentos propostos;
- 4) As fontes de recursos, as quais advêm de: a) contribuição de melhoria (*special assessment*), com especificação da fórmula de rateio de custos entre os interessados; b) doações e transferências; c) empréstimos e d) licenciamentos (cobrança por direito de uso);
- 5) Orçamento anual, considerando os custos diretos e indiretos (administrativos) e a reservas de contingência;
- 6) Listagem das propriedades beneficiadas, contendo número da quadra e lote;

¹³² Estamos tratando por valor venal, o valor do imóvel estipulado pelo poder público, no caso a prefeitura de NY, como referência (base de cálculo) para a tributação.

¹³³ Mitchel (1999) informa que há três tipos diferentes de organizações que podem dirigir um BID: organização sem fins lucrativos, *quasi-public authorities* e *mixed public-private enterprises*. Na maioria das vezes são formadas entidades do primeiro tipo, ou seja, entidades de direito privado sem fins lucrativos. A escolha depende do nível de controle governamental que se pretende ter.

7) Definição e composição da entidade dirigente do distrito. Em Nova Iorque adota-se associação de direito privado sem fins lucrativos (District Management Association). O BID Lincoln Square, por exemplo, adotou as seguintes categorias de membros¹³⁴ : A- proprietários, B- inquilinos de imóveis comerciais; C- inquilinos residenciais; D- representantes do setor público; E- membros da comunidade (sem direito a voto) e F- representantes de entidades sem fins lucrativos (sem direito a voto) com expressão no distrito, por exemplo, American Bible Society, Metropolitan Transportation Authority, Fordham University e Lincoln Center e

8) Definição das atividades que serão exploradas diretamente pelo BID ou serão transferidas a terceiros com a cobrança por direito de uso¹³⁵. O BID Lincoln Square, em Nova York, listou: quiosques de informações, promoções e de solicitação de taxi; bancas e caixas de jornais; banheiros públicos; abrigos de ônibus e restaurantes.

A aprovação final de um BID deve ser feita por maioria expressiva¹³⁶, chegando até a 70% dos proprietários (no estado do Mississippi) ou 75% da soma dos valores venais das propriedades (estados de Indiana, Utah, Wyoming e Geórgia) (HOUSTON, 1997). Admite-se também a possibilidade do direito a veto. Em Nova Iorque, por exemplo, um BID deixa de ser aprovado se, pelo menos, 51% dos proprietários, representando 51% do somatório do valor venal, se manifestarem contra.

7.3.5 - Finanças

A questão financeira central dos BIDs reside na fórmula de rateio dos custos, feito anualmente. Existem três critérios básicos:

- 1) Valor venal do imóvel, estipulado pelo governo local;
- 2) Área do imóvel e
- 3) Medida da fachada do imóvel.

Muitas vezes são adotadas combinações entre esses critérios, inclusive com diferenciação entre os usos (residencial e comercial), ocupação (edificado ou não) e a condição (imóvel próprio ou alugado). Há também distinções entre o uso comercial - o que é feito pelo BID Lincoln Square. Nesse BID, com o rateio inicial de US\$ 1.000.000,00, coube às lojas o pagamento de 25 cents por pé quadrado (*square foot - SF*)¹³⁷; 23 cents para escritórios e 10 cents para garagens e galpões. Dos lotes vagos foi cobrado também 10 cents por *SF*. Os imóveis residenciais pagam o valor simbólico de 1 dólar anualmente, por propriedade .

¹³⁴ A diretoria é composta por 7 pessoas da categoria A (sendo 6 de imóveis comerciais e 1 de residencial); 3 da B; 1 da C; 4 da D; 2 da E e 4 da F. São ao todo 15 pessoas com direito a voto. No caso do BID Stanway Street, são 13 pessoas da categoria A; 4 da B; 1 da C e 4 da D.

¹³⁵ Os direitos de uso (*user rights*) são transferidos pelo prefeitura ao BID, e constam do contrato entre ambos.

¹³⁶ Entretanto, há estados em que, a título de estimular a implantação de BIDs, a aprovação é feita muito mais por decisão da municipalidade do que por consulta aos interessados. São os casos de Nova Jersey, Virgínia e Arizona.

¹³⁷ Um square foot é igual a 0,0929 metro quadrado. Assim, 10,76 square foot equivalem a um metro quadrado. Com isso, uma loja pagou 2,69 dólares por metro quadrado.

O Lincoln Square adotou como limites que nenhuma contribuição pode ultrapassar a 20% dos tributos imobiliários pagos por propriedade, sem exceder a US\$ 300.000,00¹³⁸. Neste BID, cerca de meia dúzia de grandes empresas, entre elas a rede de TV ABC e a Sony, são responsáveis por quase a totalidade dos recursos.

No BID Times Square 20 grandes empresas respondem por cerca de 2/3 da receita (64%).

Houston informa que o valor pago pela maior parte dos BIDs está, provavelmente em torno de 10 a 15 cents por *SF* de imóveis comerciais. E se a cobrança for com base no valor da propriedade, a taxa fica em torno de 5% a 6% desse valor, o que pode em algumas situações ultrapassar a 20% dos tributos imobiliários - isso acontece quando o BID conta com poucas propriedades e quando a tributação do governo local é baixa.

Kelley (1991) faz uma comparação interessante entre a contribuição paga, no ano de 1991, pelos proprietários dos imóveis situados no BID Grand Central e os que pagaram a título de impostos imobiliários (real estate taxes). O pagamento para o BID foi de 11,7 cents por *SF*, sendo que os impostos ficaram, a grosso modo, em torno de 6 a 12 cents por *SF*. Assim, estando a informação correta, observa-se que o limite de 20% pode não ter sido atendido nesse caso.

Anualmente os BIDs têm que publicar um relatório financeiro do qual constam as receitas e despesas, a situação patrimonial, o nome dos diretores, as empresas contratadas, bem como o orçamento previsto para o ano seguinte.

O quadro baixo resume a movimentação financeira de quatro BIDs da cidade de Nova York - considerando a execução orçamentária de 1999 para o BID Times Square e os orçamentos previstos para o ano 2.000 dos BIDs Grand Central, Lincoln Square e Steinway Street¹³⁹.

¹³⁸ O limite de 20% está na lei que regula os BIDs na cidade de Nova York (N.Y. Administrative Code), a qual impõe também limites para endividamento para investimento (*capital improvement*): não pode ultrapassar a 10% do limite desse tipo de endividamento para a prefeitura e nem a 7% do somatório dos valores venais das propriedades situadas no BID.

¹³⁹ Os relatórios dos BIDs não seguiram um mesmo padrão de apresentação, por isso pôde ser feita uma desagregação maior nas despesas.

Receita e Despesa
(valores em US\$ 1.000,00)

Item	Time Square		Grand Central		Lincoln Square		Steinway Street	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receita	8613	100	10635	100	1132	100	274	100
Special Assessm.	5933	69	10050	94	1000	88	250	91
Financeira	0	0	200	2	25	2	1	0
Contrib./Subven.	1049	12	0	0	107	9	0	0
Outros	1631	19	385	4	0	0	23	8
Despesa	8753	100	11956	100	1134	100	262	100
Segurança	2017	23	2066	17	359	32	95	36
Limpeza Pública	1400	16	2577	22	276	24	50	19
Market./Promoção	1703	19	637	5	101	9	43	16
Serviço Social	398	5	210	2	81	7	0	0
Administração	1288	15	2269	19	162	14	50	19
Outros	1947	22	4197	35	155	14	24	9
Saldo	-140	-2	-1321	-12	-2	0	12	4

Fonte: Elaboração a partir dos Relatórios Financeiros dos BIDs.

Dois dos maiores BIDs do país, Grand Central e Times Square, sozinhos respondem, com cerca de US\$ 20.000.000,00 de receita, por mais 1/3 dos recursos movimentados por todos os BIDs da cidade de Nova York (ver também quadro na página seguinte).

Todos os quatro BIDs têm como principal fonte de receita o Special Assessment (Contribuição de Melhoria). No entanto, o Times Square apresenta um nível de dependência desse tributo um pouco mais baixo, cerca de 70%, porque grande parte de sua renda (quase US\$ 1,5 milhão) provém de programas executados pelo BID e de licenciamento do espaço público.

Do lado da despesa, coerentemente com a proposta dos BIDs, os principais itens são os de segurança, limpeza e marketing. Os custos de administração variam de 15% a 20% do total. Destaque-se que nas despesas diversas (Item Outros) do Grand Central consta o pagamento de US\$ 3,1 milhão para amortização de empréstimo contraído com a finalidade de melhorias de ruas, passeios e outros espaços públicos.

Considerando os saldos, nota-se que Grand Central apresenta um déficit importante, cujo valor corresponde a 12% da receita. O pagamento desse montante será feito com de um valor em caixa de US\$ 5 milhões.

7.3.6 - BIDs da Cidade de Nova York

Nova York é a cidade norte-americana com o maior número de BIDs. São quarenta, distribuídos pelas principais regiões da cidade. Manhattan conta com 17 BIDs, Bronx com 3, Queens com 7 e o Brooklyn tem 13. Estão concentrados em Manhattan, região central da cidade, quase 90% da receita de todos os BIDs de NY. O Brooklyn é responsável por cerca de 8%, sendo que Bronx e Queens somados não atingem a 5% da receita total. Vale notar que três grandes BIDs - Alliance for Downtown, Grand Central e Times Square, têm, juntos, 55% da receita total.

**BIDs de Nova York e Previsão de Receita para o ano 2000 , por
Região
(em US\$ Mil)**

Ordem	BID	Receita	%
Bronx			
1	HUB - Third Avenue	270	0,5
2	Mosholu-Jerome-East G. Hill Road	209	0,4
3	White Plains Road	68	0,1
	Sub-total	547	1,0
Brooklyn			
1	Brighton Beach	150	0,3
2	Church Avenue	110	0,2
3	East Brooklyn Industrial Park	60	0,1
4	Flatbush Avenue	250	0,5
5	Fulton Mall	1192	2,1
6	Graham Avenue	125	0,2
7	Grand Street	76	0,1
8	Kings Highway	200	0,4
9	Metro Tech Area	1990	3,6
10	Montague Street	108	0,2
11	North Flatbush Avenue	93	0,2
12	Pitkin Avenue	125	0,2
13	Sunset Park – 5th Avenue	200	0,4
	Sub-total	4679	8,4
Manhattan			
1	Alliance for Downtown NY	11250	20,3
2	Bryant Park	950	1,7
3	Columbus - Amsterdam	168	0,3
4	Fashion Center	3000	5,4
5	Fifth Avenue	1818	3,3
6	47th Street (Diamond & Jewelry)	300	0,5
7	14th Street – Union Square	915	1,6
8	Grand Central	10635	19,2
9	Lincoln Square	1132	2,0
10	Lower East Side	200	0,4
11	60-80 Madison Avenue	1350	2,4
12	NOHO	350	0,6
13	125th Street	275	0,5
14	34th Street	7043	12,7
15	Times Square*	8613	15,5
16	Village Alliance	509	0,9
17	Washington Heights	218	0,4
	Sub-total	48726	87,8
Queens			
1	82nd Street	140	0,3
2	Jamaica Center Mall	520	0,9
3	Myrtle Avenue	223	0,4
4	165th Street Mall	169	0,3
5	180th Street	54	0,1
6	Steinway Street	274	0,5
7	Woodhaven	160	0,3
	Sub-total	1540,00	2,8
TOTAL		55492,00	100,0

Fonte: Elaboração a partir de relatório do Department of Business Services, Julho 1999.

*Dados relativos ao ano de 1999.

7.3.7 - Pesquisa sobre BIDs

No verão de 1999 foi realizada uma pesquisa sobre os BIDs em todo os Estados Unidos (MITCHEL, 1999). Foram enviados questionários para 404 BIDs, dos quais 264 retornaram, o que representou uma taxa de resposta de 65%¹⁴⁰. Os estados com maior número de BIDs são: Califórnia (com 73); Nova York (com 63, sendo 40 na cidade de Nova York); Wisconsin (54); Nova Jersey (35) e Carolina do Norte (32). O somatório desses 5 estados é de 257, representando quase 2/3 do total (64%). Dos estados restantes, nenhum tem um número acima de 12 BIDs.

A seguir, uma síntese dos resultados da pesquisa:

1) A maioria dos BIDs é recente - quase 60% do total foram criados a partir de 1990, sendo que 28% datam de depois de 1995.

2) Os BIDs estão presentes em cidades dos mais diversos tamanhos, com população variando de 1.000 a 7.000.000 de pessoas. Um quarto dos BIDs se localizam em cidades com população acima de 700.000 pessoas.

3) O número de empregados dos BIDs varia de zero a 155 e a média é de 8.

4) As despesas anuais variam de US\$ 8.000,00 a US\$ 15.000.000,00, sendo que o orçamento mediano é de US\$ 200.000,00.

5) Além da receita própria os BIDs têm outras fontes: 50% dos BIDs recebem doações; 27% contam com subvenções dos governos federal ou estadual; 24% obtêm recursos de fundos de governos locais; 21% vendem mercadorias e prestam serviços e 7% apenas emitem bônus.

6) O número de quarteirões (quadras) por BID varia de 1 a 300, e a média é de 20.

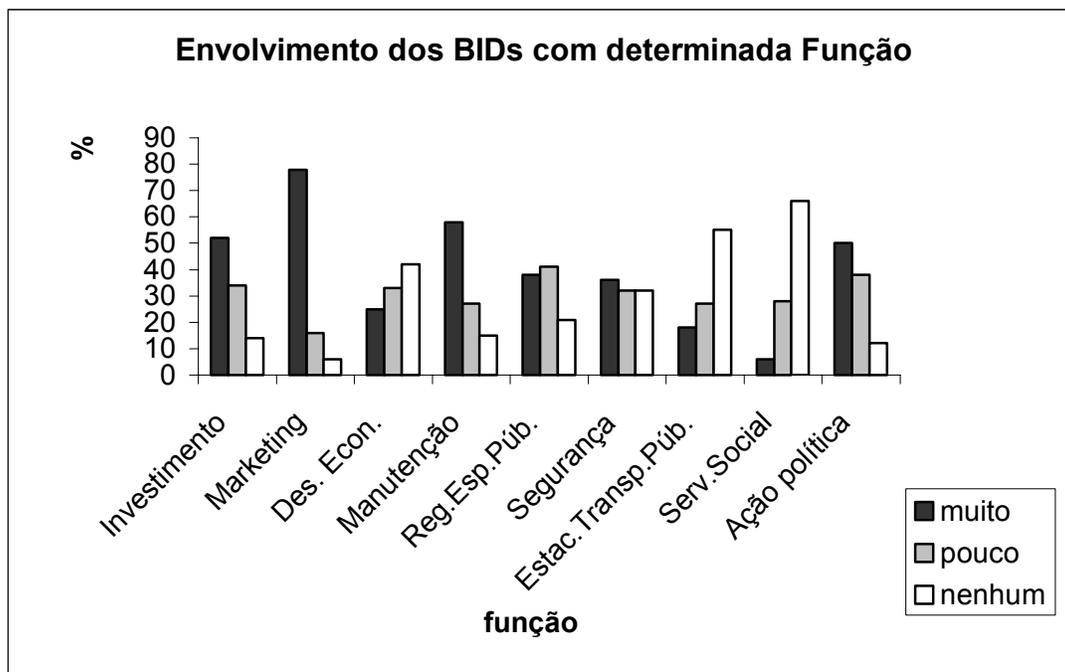
7) Com relação à diretoria dos BIDs, a média é de 16 - o menor tem apenas 3 membros e o maior 51.

8) A pesquisa adotou 9 tipos diferentes de função e levantou o nível de envolvimento (muito, pouco e nenhum) dos BIDs com cada uma. As funções são bem semelhantes às adotadas por Houstoun: Investimento; Marketing; Desenvolvimento Econômico (apoio a negócios); Manutenção; Regulação do Espaço Público; Segurança; Estacionamento e Transporte Público; Serviço Social e *Policy Advocacy* (ação política).

O gráfico a seguir mostra o nível de envolvimento dos BIDs com cada tipo de função¹⁴¹.

¹⁴⁰ O autor da pesquisa informa que, de acordo com a International Downtown Association, há mais de 1.000 BIDs na América do Norte, dos quais cerca de 300 se localizam no Canadá. Entretanto, foram selecionados apenas aqueles que constituíam-se em entidades autônomas e tinham autoridade, via governos locais ou por eles próprios, para cobrar impostos ou taxas de comerciantes ou proprietários de imóveis. Dessa forma, foram excluídas associações comerciais e BIDs que são extensão de secretarias de fazenda ou planejamento de governo.

¹⁴¹ Deste gráfico constam apenas 264 BIDs.



Fonte: MITCHELL, Jerry, 1999: 18

7.3.8 - Resultados

Têm sido vários os indicadores de sucesso dos BIDs, nas regiões em que atuam: redução dos índices de criminalidade, eficiência dos serviços de limpeza pública¹⁴², valorização imobiliária, número de empregos gerados, número de moradores de rua atendidos, frequência de turistas, taxa de ocupação de hotéis, etc. As informações analisadas tiveram por base experiências ao longo da década de 90. Praticamente todas foram positivas.

Observações realizadas "*in loco*" na cidade de Nova York, sobretudo em Manhattan, comprovaram diferenças significativas, em termos de limpeza de ruas e passeios e de presença de mendigos, entre as áreas que têm BID e as que não têm. No entanto, fica a questão no caso de outros indicadores, até onde pode-se atribuir os resultados à atuação dos BIDs, posto que os anos 90 foram marcados, para os Estados Unidos como um todo, pelo crescimento econômico e por redução nas taxas de desemprego¹⁴³.

A impressão que fica é de que a existência dos BIDs é positiva. Contudo, afim de que seja evitada a segregação entre áreas beneficiadas ou não, cabe ao poder público local estimular a ampliação dos BIDs e, principalmente, atuar de forma mais intensa nas regiões não atendidas, em especial as de uso residencial.

¹⁴² A Prefeitura de NY tem um indicador de pontuação (*scorecard*) de limpeza de ruas e passeios.

¹⁴³ No primeiro trimestre de 2.000 o índice de desemprego estava em torno de 4%, o que configura uma situação de pleno emprego.

7.3.9 - BID no Brasil

A formação de BIDs para a revitalização de áreas degradadas em grandes cidades brasileiras poderia ser experimentada através da cobrança de taxa específica para tal fim. Estaríamos adotando um instrumento tributário diferente dos Estados Unidos (seria uma taxa e não contribuição de melhoria), mas com um processo semelhante. Tanto a aprovação por parte dos interessados, como a forma de cobrança do tributo deveriam ser inspiradas na experiência norte-americana.

Fica a questão se a idéia seria bem aceita pelos contribuintes no nosso país. Se tomarmos como exemplo a experiência de lojistas brasileiros na Rua 46 em Nova York, as resistências devem ser muitas. De acordo com o jornal O Estado de S. Paulo de 5/01/2000, "a Associação de Comércio Brasil-EUA (ACB), fundada em 1997 por um grupo de 18 lojista, foi desativada por falta de sócios" em decorrência de grave crise financeira causada pela desvalorização do real frente o dólar, o que afugentou os clientes.

Mesmo em cenários mais positivos, a "ACB, criada nos moldes das entidades nova-iorquinas de comércio dos bairros, nunca deslanchou. *Os brasileiros não se entenderam nem sobre a contratação de um varredor para a rua*" (O Estado de S. Paulo, 05/01/00 - grifo nosso).

Contudo, observa-se em Belo Horizonte a organização de comunidades, em razão do aumento da violência, do que se assemelharia a um BID informal. Os moradores de uma determinada rua ou bairro se cotizam para contratar serviços de vigilância desarmada prestados por empresas particulares¹⁴⁴. Talvez essa experiência pudesse ser levada adiante, de acordo com projeto que fosse elaborado pelo poder público.

Lembrando, porém, que não se trata de "policiamento comunitário". Nessa modalidade de "parceria", os moradores equipam e se responsabilizam por algumas despesas (gasolina para veículos, por exemplo) de patrulhas da Polícia Militar, as quais atuam preferencialmente nas ruas daqueles contribuíram. Isso evidentemente é distorção grave na atuação do Estado, provocando segregação entre os que podem e os que não podem pagar um "por-fora".

¹⁴⁴ Há experiências nos bairros Novo São Lucas e Santa Efigênia, por exemplo.

8. A experiência Colombiana

A exemplo do Brasil, as experiências de recuperação de mais-valia urbana na América Latina, em especial a Contribución de Mejoría (Contribución de Mejoras), seguem um mesmo padrão: existem leis - bem antigas por sinal -, mas sem nenhuma aplicação expressiva¹⁴⁵. Há apenas algumas cobranças esparsas, cujo montante não tem maior importância nos orçamentos públicos. Os obstáculos invariavelmente são os mesmos: resistência dos proprietários e indiferença quase geral do poder público¹⁴⁶.

A honrosa exceção fica por conta da Colômbia. Já a partir de 1921 os governos municipais nesse país contavam com a possibilidade de financiar obras públicas, inclusive na área rural, através da “Contribución de Valorización” (CV). Tratava-se de um tributo, com característica de imposto, cuja prática foi motivada, inicialmente, por uma imposição bem objetiva. De acordo com Jaramillo (1997), diferentemente de outros países da América Latina, a Colômbia nas primeiras décadas do século XX tinha um governo central “especialmente débil” e incapaz de assumir a implantação de infra-estrutura urbana e de serviços públicos. Esta situação obrigou os governos locais a responsabilizar-se por tais obrigações e, ao mesmo tempo, buscar recursos adicionais para financiá-las. Com isso, surgiu a “tradição de entidades locais relativamente fortes em comparação com outros países da região” (Jaramillo, op.cit.).

Em 1943, houve uma mudança importante na legislação: a desvinculação da Contribución de Valorización em relação ao custo da obra pública, passando a cobrança a ser feita com base na valorização do imóvel – o que, evidentemente, amplia o alcance do instrumento e lhe dá a condição de recuperar mais-valias.

Entretanto, em meados dos anos 60, volta a ser adotada a referência do custo da obra, agora com a adição de 10% para imprevistos e de 30% de custo de administração. Além disso, a CV deixa de ser atribuição apenas dos municípios, podendo ser aplicada por outras esferas de governo, como a união e os estados (departamentos na Colômbia).

A CV atinge o maior volume arrecadado em fins da década de 60 e início de 70. Smolka e Botero (1999) dá como exemplo o ano de 1968, quando a CV alcançou 16% da receita própria de Bogotá e cerca de 45% de Medellín, sendo que no início dos anos 80 chegou a 30% da receita total de Cali.

A partir daquele período, a tendência tem sido decrescente, tanto em termos relativos, quanto reais. Jaramillo afirma que, entre 1968 e 1978, a arrecadação do tributo perdeu 21% em valor real. No período de 1980 a 1990 perdeu mais 27% e teve sua participação na receita dos municípios colombianos reduzida de 15% para 5%.

São perdas significativas, a que o autor atribuiu às seguintes causas: 1) crescente resistência política - as dificuldades de se avaliar com precisão o impacto das obras levaram o poder público a adotar procedimentos simplistas, acarretando

¹⁴⁵ De acordo com Clichevsky (1998), o antecedente da aplicação da Contribución de Mejoría, na Argentina, remonta a 1892, quando foi cobrada de proprietários na província de Buenos Aires para a construção de um canal de drenagem.

¹⁴⁶ Há interessante estudo sobre a contribuição de melhoria na América Latina, ainda não publicado, realizado através de projeto coordenado pelo Lincoln Institute of Land Policy, denominado “The Experience with Value Capture Mechanisms in Latin America”.

distorções na cobrança, com uns pagando mais e outros menos do que seria a valorização correta e 2) mecanismos de participação dos proprietários no cálculo da carga tributária, num processo lento e de alto custo fiscal e político (Jaramillo, 1997).

Mesmo em períodos de alta utilização do tributo, havia uma outra distorção importante no que diz respeito à localização das obras. Como a questão do financiamento era decisiva, àquelas comunidades de maior poder aquisitivo, e portanto com maior capacidade de contribuição, eram destinadas a maioria dos empreendimentos públicos, provocando uma segregação em relação aos que não podiam pagar a contribuição.

Contudo, tais problemas não invalidam a aplicação da CV, tanto do ponto de vista fiscal como peça de planejamento urbano.

Mais recentemente, foi criada, através da lei 388 de 1997, a *Participación em Plusvalías* (PP), a qual vai atuar como um instrumento complementar à *Contribución de Valorización*. A nova lei, ainda não regulamentada¹⁴⁷, exige que todos os municípios aprovem um plano diretor (Plan de Ordenamiento Territorial – POT), com alcance de 10 anos, e que incluam a PP como uma de suas fontes de receita. Os recursos estariam destinados a moradias de interesse social, infra-estrutura em regiões carentes e obras públicas em geral. A Participación em Plusvalías se aplica nos casos em que houver **mudança de categoria da área** (passando de rural para urbana); **aumento do potencial construtivo** e **mudança de uso** (residencial para comercial). Todas essas alterações têm que constar no POT.

Pode-se considerar a adoção da PP como um avanço, sob o ponto de vista do interesse público, porque a recuperação da mais-valia urbana passa a ter uma nova dimensão, indo além do ressarcimento pelo custo da execução de um investimento (obra pública). Com a PP, o enfoque da questão fica mais claro: alguém recebeu (graciosamente) algo sem que tenha se esforçado para tanto e, por isso, deve pagar¹⁴⁸. Deve pagar pelo que ganhou, independentemente se houve custo ou não (que é o que ocorre quando se trata apenas de regulação urbana).

Talvez o único ponto questionável na *Participación em Plusvalías* seja a aplicação do tributo quando há aumento do potencial construtivo. Tal item aparenta ser uma “faca de dois gumes”. Enquanto as outras duas condições (mudança de categoria e mudança de uso) parecem caminhar junto com a expansão ou consolidação das áreas urbanas, o aumento do potencial construtivo muitas vezes caminha na contra-mão. Ou seja, há situações em que o planejamento urbano exige uma redução, e não aumento, nos coeficientes de aproveitamento das edificações. E como fica a questão das perdas (*wipeout*)? Se alguém pagou por um coeficiente maior e, anos depois, esse coeficiente é reduzido, é justo que receba pelo que perdeu¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Smolka (op.cit.) informa que o prazo final para a aprovação do regulamento da lei, previsto inicialmente para 31/12/99, foi adiado para 30/06/2000. Esse adiamento foi resultado da movimentação de servidores públicos, pesquisadores e advogados envolvidos com o tema, para que haja um maior tempo de amadurecimento.

¹⁴⁸ Esse ganho “caído do céu” é expresso em inglês pela palavra *windfall*. Nos casos opostos, ou seja, quando há perdas para o dono da terra usa-se *wipeout*.

¹⁴⁹ Deve ficar claro aqui que tal situação não se aplica aos casos de tombamento justificado por interesse histórico, arquitetônico ou ambiental. Nessas situações, o proprietário (primeiro beneficiário, conhecido por “fundador”) não estaria perdendo e sim *devolvendo* um coeficiente que ganhara graças ao dinamismo da urbanização. Para os proprietários “não-fundadores” (aqueles que adquirem um

Corre-se o risco de se criar um constrangimento financeiro, e político, para o planejamento das cidades no futuro¹⁵⁰.

Uma reversão nas condições de mudança de categoria e de uso parece-nos pouco provável de acontecer. É difícil imaginar um imóvel urbano voltar a ser rural e mesmo com relação ao uso, o mais provável é haver limitações a determinadas atividades em função de incômodos.

De todo modo, essa observação não invalida e nem tira o mérito da PP, a qual vem enfrentando obstáculos e desafios para ser efetivada, de acordo com Smolka.

Um tipo de problema mencionado por Smolka é que os proprietários não têm a mesma disposição de pagamento da Contribucion de Valorizacion, porque os benefícios não são tão claros como os decorrentes de uma obra.

Outro problema, de solução complexa, diz respeito ao dimensionamento acurado da valorização. A questão central é: quais são os valores inicial e final a ser comparados?

A estimativa do valor inicial será qualitativamente melhor na medida em que não estiver contaminada por expectativas e especulações, as quais são muito comuns, antes mesmo da efetivação da mudança de zoneamento, e dificultam a definição de uma data-base.

Com relação ao valor final, há duas complicações. Uma tem a ver com a definição técnico/política se é o valor atual ou potencial. A segunda, considerando a conjuntura (recessiva ou não) do mercado, é de aferição desses valores, já que ambos (atual ou potencial) podem estar rebaixados ou super-estimados¹⁵¹.

De acordo com Smolka, em Seminário realizado na Colômbia, em dezembro de 1999, alguns caminhos foram propostos para enfrentar essas dificuldades: 1) com base na experiência de Cartagena, calcular a valorização decorrente na mudança de potencial tendo por referência situações similares em outras áreas da cidade; 2) restringir a aplicação da PP apenas às áreas consideradas estratégicas, onde os benefícios ocorrem de maneira mais expressiva e, por isso, mais visíveis e 3) antes de adotar os planos diretores (POT), os municípios deveriam identificar as áreas passíveis de mudança, fazendo avaliações prévias afim de diminuir as incertezas.

9. Conclusões

Provavelmente a principal conclusão a que chegamos com essa pesquisa relaciona-se com aspectos muito mais políticos da tributação do que técnicos.

terreno cujo valor já tenha incorporado o aumento do coeficiente), muitas cidades, a exemplo de Belo Horizonte, adotam a transferência do direito de construir como mecanismo compensatório.

¹⁵⁰ As legislações urbanísticas muitas vezes são dinâmicas e podem sofrer mudanças em pouco tempo. Em Belo Horizonte, por exemplo, houve 3 mudanças importantes num intervalo de 20 anos, com diferentes leis de uso e ocupação do solo vigorando nos anos de 1975, 1985 e 1996.

¹⁵¹ No caso da Contribucion de Valorizacion, penso que o problema do valor inicial é o mesmo. Entretanto, o valor final, em tese, tem solução mais fácil porque o impacto (valorização) de uma obra é mais imediato, ao passo que a Participacion en Plusvalía trata de situações potenciais, mais distantes no tempo, sobretudo a mudança de uso. É claro que o momento do mercado interfere no cálculo tanto da CV como da PP.

Se é verdade que tributação é fruto de pacto social, no sentido de cobertura de gastos públicos e de re-distribuição de renda, o Brasil ainda não fez este pacto para valer. Estamos ainda numa espécie de pré-história, muito mais ligados, intencionalmente, a questões formais do que à prática propriamente dita, ao passo que nos EUA, até onde pudemos observar em termos de tributos ligados à propriedade e aos serviços públicos urbanos, a impressão que se tem é de que há uma certa flexibilidade formal (não significa ilegal) na aplicação dos tributos. Essa flexibilidade tem trazido ganhos em termos de efetividade: as leis costumam pegar, mesmo que haja eventuais prejuízos de precisões ou preciosismos teóricos.

Questões históricas e culturais à parte, percebe-se que, uma vez estabelecido este pacto, há uma predisposição geral para o pagamento de tributos¹⁵². Na sua ausência, tudo torna-se desculpa para - sobretudo no que se refere às elites - a fuga da responsabilidade que a cidadania impõe aos contribuintes. Culpam a alta carga tributária, o desperdício e corrupção do setor público, o tamanho excessivo do Estado, etc. Algumas dessas questões (desperdício e corrupção) são graves, outras são relativas, mas nada justifica a evasão e sonegação.

Não estamos querendo dizer que a tributação nos EUA navega em um mar-de-rosas - e nem somos contra o legítimo direito de contestação, inclusive judicial. Destaque-se que um dos objetos de nosso estudo foram as limitações, do tipo Proposition 13, impostas ao Property Tax, resultado de uma revolta de contribuintes nos anos setenta (taxpayer revolt). Entretanto, o que lá ocorreu foi basicamente um questionamento sobre o *quantum* cobrado e não a existência do tributo em si.

No Brasil, por outro lado, o que predominam, muitas vezes com apoio do judiciário, são questões de ordem anterior. São ações de questionamento *a priori* da natureza e da aplicação dos tributos, em especial os ligados à terra urbana. Mesmo práticas consagradas, como a progressividade fiscal do IPTU e a Taxa de Iluminação Pública, foram derrubadas pelo Supremo Tribunal Federal.

A cobrança da Contribuição de Melhoria praticamente não existe. Quando algum governo toma a raríssima atitude de cobrá-la, tem que enfrentar um processo, na aparência democrático, que poderia ser rotulado de burocrático-consensual e inviável, com infundáveis questionamentos e protelações. Se, por outro lado, pretende cobrar algum tipo de taxa de obras, descobre que não pode fazê-lo porque taxa só pode ser cobrada para cobrir "serviços públicos **específicos e divisíveis**" (Constituição Federal, Art. 145 - Grifo nosso), sendo que obra pública não tem esse caráter, mesmo que beneficie diretamente alguns imóveis. Em resumo, nem CM, nem taxa de obras.

Numa terra em que empresários fazem passeata afirmando que a carga tributária é extorsiva e que os direitos trabalhistas compõem o "custo-brasil", fica difícil encontrar saídas para tamanhas desigualdades sociais¹⁵³.

¹⁵² Schmedel et al., 1994, afirmam que entre os norte-americanos há um alto índice de aceitação dos tributos, comparativamente a outros países: "The rate of voluntary compliance is estimated at 83 percent, a very high rate compared with most other countries".

¹⁵³ No dia 24 de maio deste ano, cerca de 800 empresários saíram às ruas de Belo Horizonte exigindo reformas nas leis tributárias e trabalhistas.

O principal argumento do empresariado é de que a carga tributária no país representa 31% do PIB. É bom lembrar que este conceito de carga tributária, adotado pela Receita Federal, é abrangente e considera além dos Orçamentos Fiscais dos governos federal, estadual e municipal, o Orçamento da Seguridade Social, o qual equivalia, em 1998, a 9,91% do PIB¹⁵⁴. Então, a propalada "carga tributária" brasileira deve ser relativizada e analisada com cuidado.

O que vimos como flexibilidade formal norte-americana, se confrontada com a tipologia tributária brasileira, pode ser ilustrada por dois exemplos: o caráter ambíguo do Property Tax (PT) - um tributo equivalente ao IPTU¹⁵⁵ - e o uso generalizado do Special Assessment (SA) - tributo equivalente à Contribuição de Melhoria no Brasil -, inclusive para custeio (operação e manutenção) de serviços públicos.

De início, observa-se que, diferentemente do Brasil, onde todos os níveis de governo adotam uma mesma estrutura ditada pela Constituição Federal, nos EUA cada governo local segue a legislação do seu próprio Estado, com importantes variações.

Mesmo considerando a hipótese de eventuais diferenças de Estado para Estado, a grosso modo podemos dizer que a Property Tax (PT), é algo meio híbrido entre taxa e imposto. É taxa enquanto rateio do custo de um serviço e, ao mesmo tempo, utiliza um mecanismo típico de imposto, com a aplicação de uma alíquota sobre uma determinada base imponible, no caso, o patrimônio do contribuinte.

A PT é utilizado para custear serviços públicos de várias espécies: alguns, segundo a norma brasileira, se enquadrariam na cobrança de taxa - fornecimento de água por exemplo; e outros seriam cobertos por impostos, como educação. Da forma como é cobrado, a PT a cada ano, pode ter uma alíquota diferente para captar um recurso cuja destinação já está "carimbada". Se tomarmos como exemplo o Estado de NY, a coisa funciona assim: "each year the taxing units - counties, cities, towns, villages, schools and special districts (sewer, water, fire, library, etc) - determine how much money has to be raised from the property tax to help pay for local government services and public schools. This amount is divided by the taxable assessed value of all the property in the tax unit to determine the tax rate for that year. The tax rate is expressed as the amount to be paid on each \$1000 or \$100 of assessed property value"¹⁵⁶.

Por outro lado, a PT, principal fonte de recursos próprios dos governos locais, torna-se um tributo "engessado" - tanto do ponto de vista do cálculo da alíquota (tax rate), como da destinação do recurso, a qual está vinculada aos orçamentos escolar e de alguns serviços locais.

¹⁵⁴ Ver www.receita.fazenda.gov.br. Mesmo com a inclusão da Seguridade, o percentual de 31% é comparável ao dos EUA, por exemplo. Lá, em 1990, num período posterior aos cortes de impostos realizados pelo governo Reagan, o índice do que seria a carga tributária (Total Taxes) era de 29,9% do PIB, de acordo com informação de Schmedel et al., 1994. Ainda de acordo com essa fonte, França, Itália e Japão tinham, respectivamente, os índices de 43,7%; 39,1% e 31,3%.

¹⁵⁵ A rigor, o que equivale ao IPTU seria o Real Property Tax, já que o Property Tax inclui bens móveis, como máquinas e equipamentos.

¹⁵⁶ Site do Governo de NY na Internet.

Tal característica, aliada a reduções nas transferências inter-governamentais, tem historicamente forçado os governos locais a lançarem mão de outros tributos e mecanismos para financiamento de obras públicas¹⁵⁷ demandadas pelo desenvolvimento e expansão urbana. Acrescente-se o fato de que até mesmo as correções nos valores de cobrança da PT sofreram limitações impostas pelas Propositions 13 (Califórnia) e 2 1/2 (Massachusetts), por exemplo.

Dessa forma, o SA é um tributo aplicável a distintas situações (ou fatos geradores) sendo taxa e contribuição de melhoria ao mesmo tempo, cuja ambiguidade vai mais longe, posto que cobra, além dos investimentos¹⁵⁸, os custos com operação, manutenção e custeio de inúmeros serviços públicos.

Essa ambiguidade fica expressa claramente quando Cornick define 4 tipos de SA: 1) cobrança pelo custo da redução de incômodo (por exemplo, uma obra de drenagem de alagados em propriedade particular que estivesse inundando propriedades vizinhas); 2) cobrança pelo custo de obra em local de uso público mas de responsabilidade do proprietário do imóvel (construção de passeio); 3) cobrança com base no benefício da obra, dentro de determinado distrito, criado com aquela finalidade. Aqui o critério da cobrança é dado por medidas arbitrárias (área do imóvel, testada, distância da obra, valor do imóvel, etc) e 4) cobrança com base no benefício, medido pela valorização do imóvel, cuja referência conceitual é o **unearned increment** (Cornick, in Buck, 1930).

Assim, configuram-se os dois primeiros como típicas taxas; o terceiro apresenta uma mistura de taxa e contribuição de melhoria e apenas o quarto tipo seria uma "autêntica" contribuição de melhoria - entendida como instrumento de recuperação da valorização imobiliária decorrente de obra pública.

Entendemos que o principal motivo dessa ambiguidade é a separação entre os conceitos de *benefício* e de *valorização*: o benefício deixa de ser reflexo da valorização - medida pela diferença dos valores do imóvel antes e depois do investimento - decorrente de um empreendimento público. Trata-se de um conceito que dá ênfase à despesa e não ao ganho dela decorrente. Ou seja, a partir da execução do empreendimento, cabe ao poder público fazer um rateio do custo entre aqueles imóveis beneficiados - procedimento típico de taxa, com a adoção de um critério que chamaríamos de "linear". Um exemplo seria o da pavimentação de uma rua, - o rateio do custo da obra seria feito de acordo com a testada ou área dos lotes lindeiros à rua¹⁵⁹.

Contudo, o "tipo 3" começa a ganhar contornos de contribuição de melhoria, sem chegar a sê-lo, quando os imóveis beneficiados extrapolam aos da rua em questão, passando a ser considerada, agora, uma área (ou distrito) determinada - onde impactos de uma mesma obra repercutem de maneira diferenciada em outros imóveis. Assim, são levadas em conta outras variáveis, tais como distância da obra, as quais

¹⁵⁷ Impact Fee, por exemplo.

¹⁵⁸ O que não invalida o instrumento para recuperação de mais-valias.

¹⁵⁹ Há casos em que o valor do imóvel (não confundir com valorização) é considerado, acarretando sérias distorções, sobretudo entre imóveis edificados e lotes vagos - os quais geralmente têm menor valor total, mas são os que recebem uma maior valorização.

são cruzadas com as anteriores (testada, área do lote, etc). Esse critério "ponderado" daria à taxa feições de contribuição de melhoria.

De acordo com Cornick, as dificuldades de delimitação da área de influência do empreendimento e de se calcular a valorização em cada propriedade, aliadas à deficiência da máquina pública, além de diversos questionamentos judiciais, forçaram a adoção da modalidade de "tipo 3", cujos critérios de cobrança passaram a ser predominantes, adotando-se como limite total o custo da obra.

Além disso, Cornick admite a aplicação do tributo, além das obras de investimento, para ações de manutenção, operação e custeio. Inclusive, outro autor, Graham, ao definir o que seja special assessment, fala em "public improvement or public services" (Graham, 1930).

A prática do SA tornou-o uma espécie de "curinga" de amplo alcance, tanto no que diz respeito à fonte de recursos (o fato gerador do tributo é genérico), como à destinação da receita (investimento, manutenção e custeio). Tal prática, com todas as suas ambiguidades, nos parece muito mais interessante. *É melhor uma taxa de obra na mão do que uma contribuição de melhoria voando.*

Uma outra diferença interessante dos EUA com relação ao Brasil foi dada pela forma de fazer face aos custos da infra-estrutura urbana cobrando-a diretamente dos empreendedores urbanos. Na década de 50, diversos governos locais (cities e towns) impuseram, de maneiras e ritmos diferenciados, os custos de implantação dos novos loteamentos aos seus empreendedores (developers), de acordo com pesquisas a nível nacional e local (Sternheimer, 1958).

Um exemplo interessante foi dado pela cidade de Abilene, no Texas, que conseguiu impor aos empreendedores, ao longo do tempo, os custos totais da infra-estrutura de novos empreendimentos, e de acordo com palavras de um funcionário: "It was a long, hard fight that has required the patience of Job, the wisdom of Solomon and the stamina of Joe Louis" (Sternheimer, 1958).

A tomar como referência esse exemplo, vê-se um contraste nas experiências de cada país: uma autonomia relativa dos governos locais norte-americanos e um certo pragmatismo no sentido de se criar instrumentos de acordo com cada realidade, como se a Lei 6.766/79 fosse sendo criada aos poucos¹⁶⁰.

¹⁶⁰ A Lei 6.766 de 19/12/79 dispõe sobre o parcelamento urbano e determina que cabe aos empreendedores custear a infra-estrutura urbana da área a ser parcelada, da qual 35% serão destinados a áreas públicas,

10. Referência Bibliográfica

1. AFONSO, J. R. Rodrigues e LOBO, Thereza, (s/d). "Descentralización fiscal y participación en experiencias democráticas rezagadas", mimeo .
2. ATALIBA, Geraldo. "IPTU – Progressividade", Revista de Direito Tributário, São Paulo, 93-233.
3. BILAC PINTO, Setembro de 1947. Revista Forense, v. 113, Rio de Janeiro.
4. BUCK, A.E., 1930. "Municipal Finance", The Macmillan Company, New York.
5. Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1989. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.
6. CARVALHO, Paulo de Barros, 1998. Curso de Direito Tributário. São Paulo, Ed. Saraiva, 10 edição.
7. CLICHEVSKY, Nora, 1998. "La Captación de plusvalías urbanas en la Argentina: un Futuro Instrumento de Equidad Social?", CONICET, Buenos Aires, mimeo.
8. DALLARI, Adilson Abreu. Desapropriações para fins urbanísticos, Ed. Forense.
9. Department of Business Services, July 1999. "Starting and Managing BIDs", New York City;.
10. FERNANDES, de Rodrigo Barroso, 1998. "Receitas Municipais: pacto federativo ameaçado", Belo Horizonte, Mimeo.
11. FURTADO, 1997.
12. FURTADO, Fernanda, 1999. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
13. Governo do Brasil, 1988. Constituição Federal.
14. _____, Código Tributário Nacional, legislação.
15. GOELZER, Jorge e SAAD Paulo, 1999. "O Desempenho da Contribuição de Melhoria no Programa Paraná Urbano". Governo do Paraná, Secretaria do Desenvolvimento Urbano.
16. GRAHAM, George Adams, 1930. "Special Assessment in Detroit", University of Illinois.
17. GUEDES e GONÇALVES, 1996;
18. HAGMAN, Donald G. & MISCZYNSKI, Dean J. (Eds.), 1978. Windfalls for Wipeouts - land value Capture and Compensation, Planners Press, American Planning Association, Washington/Chicago.
19. HAIG, Robert Murray, 1915. "The American System of Special Assessment and Its Applicability to Other Countries". Paper presented before the Second Pan American Scientific Congress, Washington. Microfilme.

20. HOUSTON, Lawrence O. , 1997. BIDs - Business Improvement Districts, Urban Land Institute / International Downtown Association, Washington.
21. JARAMILLO, Samuel, 1997. "La experiencia colombiana: la Contribución de Valorización y la participación en Plusvalías", mimeo
22. KELLEY, Katharine W., 1991. The Business Improvement District as a Mean to Rescue our Cities, Columbia University, In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree master of Science in Real Estate Development, New York.
23. KING, Clyde L., 1935. Public Finance , Ed. The Macmillan Company, New York.
24. LOVATO, Antônio Carlos, 1984. "Teoria da imposição obrigatória da contribuição de melhoria", Dissertação de especialização na Faculdade de Direito de Osasco, publicada pela revista Forense vol. 288.
25. MACHADO, Hugo de Brito, 1996. "Impostos, taxas e contribuição de melhoria em nível municipal, isenções e imunidades". Palestra proferida no 1º Seminário de Direito Municipal Brasileiro, Belo Horizonte - 14 de junho de 1996 – Editora NDJ Ltda.
26. MEIRELLES, Hely Lopes, 1999. Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed., Malheiros Editores, São Paulo.
27. Ministério da Fazenda, 1997. Medidas de Redução do "Custo Brasil" , Brasília, (www.fazenda.gov.br).
28. MITCHEL, Jerry, 1999. Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery, The Pricewaterhouse Coopers Endowment for The Business of Government, Arlington.
29. Moreira Alves, STF, Recurso Extraordinário 153.771-0 / MG.
30. New York City, Department of Buisiness Services, July 1999. "Starting and Managing BIDs".
31. PIMENTEL, Fernando, 1998. "Pobres municípios", Belo Horizonte, mimeo.
32. PORTER, Douglas el al., 1930. Special Districts - A Useful Technique for Financing Infrastructure, The Urban Land Institute, Washington, Second Edition.
33. Prefeitura de Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Planejamento, 1998. "Contribuição de Melhoria – Av. Pedro II", mimeo.
34. ROSS, Dennis H. and THORPE, Scott Ian, "Impact Fees: Practical Guide for Calculation and Implementation", Management Services Institute, 1992.
35. SANTOS, Luciana Batista, 1998. "Contribuição de melhoria: um tributo esquecido". Revista do CAAP, Belo Horizonte.
36. SCHMEDEL et al., 1994. Guide to Understanding Your Taxes, The Wall Street Journal, New York.
37. SMOLKA, Martim e BOTERO, Carolina Barco de, Março/2000. "Challenges in implementing Colombia's *Participación en Plusvalías*",

Land Lines - Newsletter of the Lincoln Institute of Land Police, Cambridge.

38. SPAHN, Paul Bernd, 1998. "Relações intergovernamentais, estabilidade macroeconômica e crescimento econômico", Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais e Administração Financeira de Governos Locais, Brasília, mimeo.
39. STERNHEIMER, Anna (Org.), 1958. "Subdivision Improvement Costs: Who Pays for What - A summary of existing practices, Tennessee State Planning Commission, Publication N. 282.
40. US Census Bureau.
41. VASQUEZ, Jorge M., 1998. "A atribuição da responsabilidade pelas despesas", Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais e Administração Financeira de Governos Locais, Brasília, mimeo.
42. VELOSO, Carlos. RTJ-138.

11. Bibliografia Complementar Consultada

1. BROWN, H. James, 1997. Land use & Taxation - applying the Insights of Henry George, Lincoln Institute of Land Police, Cambridge.
2. CUSHMAN, Robert Eugene, 1917. "Excess Condemnation", The national Municipal League Series, D. Appleton and Company, New York and London.
3. LADD, Helen F., 1998. Local Government Tax and Land Use Policies in the United States - Understanding the links, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance in Association with the Lincoln Institute of Land Police, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton.
4. LEVITT, Rachelle L. and KIRLIN, John J. (Eds), 1990. Managing Development Through public/Private negotiations, Urban Land Institute/ American Bar Association.
5. MEISNER, Laurence J. and FIRTEL, Laura, 1990. Private Funding for Roads, American Planning Association / Planning Advisory Service, Report Number 426, Washington.
6. MUSGRAVE, Richard A. and MUSGRAVE, Peggy B., 1980. Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill Book Company, Third Edition.
7. NATIONAL LEAGUE OF CITIES, 1987. Financing Infrastructure - Innovations at the Local Level, Washington.
8. LIMA, Paulo Castilho, 1996. Contribuição de Melhoria: Uma Proposta de Ação, Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP.

