

| 529 | DAS FINTAS AO TRIBUTO: A TRAJETÓRIA DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO BRASIL

Jussara Maria Silva, Gislene Pereira

Resumo

O interesse pela discussão sobre instrumentos para gestão social da valorização da terra vem crescendo junto às administrações municipais, que identificam na temática a possibilidade de encontrar caminhos alternativos para financiar o desenvolvimento urbano, especialmente num contexto de redução das fontes tradicionais de recursos. Incluído no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/01) como instrumento de política urbana, a Contribuição de Melhoria consiste em uma modalidade tributária que possibilita ao Poder Público recuperar a expressão financeira da valorização imobiliária decorrente da realização de obras públicas. A origem deste tributo remonta às Ordenações Filipinas, que autorizavam a cobrança de fintas, para obter recursos para reconstruir pontes e calçadas. A Contribuição de Melhoria foi institucionalizada no Brasil como tributo pela Constituição de 1934, que passou a exigir sua cobrança em obras públicas que valorizassem imóveis adjacentes às mesmas. Legislações subsequentes à Constituição de 1934 (Constituição 1946, Código Tributário Nacional, 1966, Constituição 1988), modificaram o conceito inicial, sendo criado um tributo *sui generis*, especificamente brasileiro. O Estado do Paraná vem se destacando na implementação desse tributo, condicionando a liberação de financiamentos de obras públicas ao comprometimento por parte dos municípios em recuperar o investimento efetuado, especialmente mediante utilização da Contribuição de Melhoria. A partir da apresentação de uma análise/avaliação da situação da cobrança de Contribuição de Melhoria, particularmente no Paraná, na última década (2000/2010), este estudo pretende delinear as especificidades deste tributo no Brasil.

Palavras-chave: recuperação mais valia, contribuição melhoria, gestão urbana.

Das fintas ao tributo: uma assimilação de ideias e princípios

Instrumento legal e constitucional de recuperação de ganhos com valorização imobiliária, a Contribuição de Melhoria constitui-se em uma “espécie de tributo cujo fato gerador é a valorização de imóvel do contribuinte, decorrente de obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar do tesouro público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização de imóveis” (Machado, 2007, p.455).

O tributo é aplicado em diversos países, como Colômbia (*contribución de valorización*); Inglaterra (*bettermenttax*); Estados Unidos, (*specialassessment*); França (*contributionsurlesplusvalues*); Itália (*contributidimegloria*); Espanha (*contribución de mejoras*) e de diferentes maneiras (Silva, 2001).

No Brasil, é um tributo de competência não só municipal, mas também estadual e federal, nos termos do que estabelece o art. 145, III da Constituição Federal de 1988; artigos 81 e 82 do Código Tributário Nacional e Decreto-lei 195/67.

Conforme a regulamentação jurídica estabelece, a Contribuição de Melhoria é um tributo indiretamente vinculado a uma atuação estatal e deverá ser cobrado sempre que uma obra pública gerar valorização imobiliária. A cobrança deverá ocorrer após a conclusão da obra e tem como limite de valor o custo da obra, associado à valorização auferida pelos imóveis beneficiados pela obra.

A mais antiga formatação de um tributo nos moldes da Contribuição de Melhoria remonta ao século XIII, na Inglaterra. Em 1250, para atender às despesas de retificação e saneamento do Rio Tâmsa, a Câmara dos Lordes estabeleceu a cobrança de um tributo sobre os imóveis atingidos diretamente pelas obras (Santiago, 2012). Entendeu-se que não seria justo que a sociedade em geral arcasse com a totalidade dos custos, sendo que os imóveis lindeiros à obra eram os principais beneficiados, auferindo uma valorização imediata. Neste modelo inglês, verifica-se a relação entre a utilização do tributo e o reconhecimento da valorização ocasionada pela realização de uma obra pública.

Em 1296, um tributo semelhante era utilizado na Itália. Na cidade de Florença, foi cobrada contribuição dos proprietários lindeiros, para viabilizar a ampliação da praça onde se encontravam a igreja de San Giovanni e Santa Reparata (Santiago, 2012). Em 1691 a Câmara Legislativa de Nova York criou o *specialassessment*, que é uma modalidade de contribuição de melhoria aplicável a todos os tipos de obra pública. Outra referência histórica de utilização da Contribuição de Melhoria vem da Prússia, em 1875, onde o tributo foi aplicado para compensar gastos com obras públicas. (Santiago, 2012).

A origem do tributo no Brasil remonta às Ordenações Filipinas, conjunto de leis promulgadas em 1603 por Filipe I, rei de Portugal. Da descoberta, em 1500, até a proclamação da independência brasileira, em 1822, as Ordenações regeram o ordenamento jurídico no Brasil. Após a proclamação da independência, uma lei editada em 1823 determinou a manutenção das Ordenações Filipinas no Brasil. Em 1824, a Constituição do Império estabeleceu que deveriam ser organizados os códigos civil e criminal; entretanto, somente em 1916 foi promulgado o Código Civil e Penal da República do Brasil. Ou seja, por mais de 300 anos, o direito brasileiro constituiu-se em simples extensão dos direitos da coroa portuguesa, sendo definido pelas Ordenações do Reino de Portugal.

As influências do ordenamento jurídico português no Brasil podem ser identificadas pela permanência até a atualidade de alguns conceitos e princípios. A

assimilação de ideias legislativas portuguesas justifica, por exemplo, a conformação de alguns tributos ainda hoje vigentes no país.

Este estudo associa as origens do tributo Contribuição de Melhoria ao sistema de **fintas**, que eram encargos pecuniários passíveis de serem cobrados pela Coroa Portuguesa, para custeio de certas obras públicas, como pontes, fontes e calçadas.

As Ordenações Filipinas são constituídas por cinco livros, o Livro 1 Título LVI, das Ordenações, estabelece:

40. E porque muitas vezes as rendas do Concelho não bastam para as cousas que os Officiaes das Câmeras são obrigados por seus Regimentos prover e fazer, mandamos que quando lhes parecer lançar finta, e não houver para ellas dinheiro do Concelho, o escrevam ao Corregedor da Comarca, como a querem pedir, declarando para que cousas e a necessidade que dela tem (Ordenações Filipinas, [s.d.], p. 151).

E o Título LVIII, complementa, associando as fintas à realização de obras:

42. E achando na sua correição¹ alguns lugares despovoados, saberá por que se despovoaram, e por que modo se melhor poderão povoar. E faça-o saber a Nós, para mandarmos o que for nosso serviço.

43. E mandará que se façam as benfeitorias públicas, calçadas, pontes, fontes, poços, chafarizes, caminhos, casas do Concelho, picotas e outras benfeitorias, que forem necessárias, mandando logo fazer as que cumprir de novo serem feitas, e reparar as que houverem mister reparo: o que todo fará das rendas do Concelho. E sendo os danificamentos por negligência dos Vereadores, os fará emendar por seus bens. E quando não houver dinheiro do Concelho, e houver necessidade de finta para o dito caso, ou para outros, que lhe pareçam necessários, poderá mandar fintar até quantia de quatro mil réis. E sendo necessário mais, no-lo fará saber, para Nós lhe darmos a provisão, que nos bem parecer, sem a qual em nenhum caso dará licença para fintar. (Ordenações Filipinas, [s.d.], p. 109)

Obedecendo às normativas das Ordenações, o Brasil adotou o sistema de fintas para conseguir recursos financeiros para realização de obras públicas. As primeiras iniciativas nacionais de aplicação das fintas ocorreram em 1812, em Jaguaribe, então Bahia, para calçamento de vias urbanas; e em 1818, em Mariana, Minas Gerais, para recuperação de pontes (Santiago, 2012).

Posteriormente, o princípio legal do sistema de cobrança de fintas foi utilizado para dedução da valorização imobiliária do montante de indenização a ser pago pelo

¹O corregedor era o magistrado administrativo e judicial que representava a Coroa em cada uma das comarcas de Portugal. A ação exercida por este na sua comarca era designada por correição, termo que também podia ser sinônimo da própria comarca.

governo, no caso de desapropriações de interesse público. O Decreto nº816, de 1825, determinava a dedução do “quantum indenizatório da valorização ocasionada pela obra pública sobre o restante da propriedade” (Santiago, 2012, p.1). Essa normativa foi sucedida pelo Decreto Imperial nº 1.664, de 1855 e, posteriormente, pela lei nº1021, de 1903, a qual orientou os processos de desapropriações realizados para a construção da atual Av. Rio Branco, na cidade do Rio de Janeiro.

Em 1932, o Decreto nº 21.390, regulamentava a criação, pelos estados e municípios, da taxa especial de benefício. Diz o decreto:

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil:

Considerando que o desenvolvimento das cidades modernas implica, para que sejam dotadas do indispensável conforto e suficientemente aparelhadas de acordo com as exigências sempre crescentes da vida coletiva, despesas que excedem as possibilidades da caixa comum ou da receita geral do Estado ou do município;

Considerando que, nesses termos, é hoje princípio corrente de administração municipal que todo serviço de caráter local, produzindo benefícios locais ou restritos a uma determinada zona, deve ser custeado por uma taxa local especial ou de benefício, paga pelos direta ou indiretamente beneficiados e cujo produto corresponda ao custo do serviço;

...

decreta:

Art. 1º É facultado aos Estados criar taxas especiais destinadas à execução de obras e serviços públicos de caráter local, produzindo benefícios locais ou restritos a uma determinada zona, com incidência sobre pessoas ou bens direta ou indiretamente beneficiados (Brasil, 1932)

A Contribuição de Melhoria foi institucionalizada como tributo no Brasil pela Constituição de 1934, que exigia sua cobrança em obras públicas que valorizassem imóveis adjacentes às mesmas. A Constituição definia:

Artigo 124. Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração que as tiver efetuado poderá cobrar dos beneficiados Contribuição de Melhoria. (Brasil, 1934).

Legislações subsequentes à Constituição de 1934 (Constituição 1946, Código Tributário Nacional de 1966, Constituição 1988), modificaram o conceito inicial, sendo adicionados aspectos da legislação alemã e inglesa, conformando-se um instituto jurídico especificamente brasileiro.

De fato, a utilização do tributo na Inglaterra e Alemanha obedece a modelos diferenciados, que influenciaram a organização da legislação contemporânea sobre Contribuição de Melhoria no Brasil. No modelo inglês, verifica-se uma relação entre a utilização do tributo e o reconhecimento da valorização ocasionada pela realização de uma obra pública. No modelo alemão, a Contribuição de Melhoria é utilizada para recuperação de gastos públicos já efetuados, tendo como princípio a repartição de custos sociais – o custo da obra é rateado entre os beneficiários da mesma. Como coloca Bittencourt:

O primeiro modelo tem como fundamento a equidade, determinando os contribuintes e a base de cálculo conforme a valorização individual de seus imóveis, já na visão germânica o que se leva em consideração é o gasto público, ou seja, o benefício não é tomado como base de cálculo; o tributo destina-se a recuperar todo gasto estatal, decorrente da realização da obra pública (Bittencourt, 2012, p.03).

A Contribuição de Melhoria no Brasil adota um sistema misto de cobrança, que considera o critério da valorização, mas estabelece como limite máximo de cobrança o custo da obra.

Institucionalização da cobrança de contribuição de melhoria no Brasil: por tradição ou por penúria?

O interesse pela discussão, e utilização, de instrumentos para recuperação social da valorização imobiliária vem crescendo junto às administrações municipais no Brasil, numa tentativa de buscar caminhos alternativos para financiar o desenvolvimento urbano.

No rol desses mecanismos para recuperar, para a coletividade, a valorização imobiliária, encontram-se tributos, dispositivos para gestão democrática e instrumentos urbanísticos, descritos no Plano Diretor, bem como regulamentados por legislação específica.

O conceito presente nestes mecanismos é que determinadas ações e decisões urbanísticas podem incrementar o valor da terra e, sendo estas ações provenientes do poder público, com consequente utilização de recursos públicos, os benefícios também deveriam ser apropriados pela coletividade e não de forma privada. Assim sendo, os benefícios da valorização imobiliária, gerados por ações do poder público, deveriam ser recuperados por este, redistribuindo os benefícios entre toda a coletividade.

No Brasil, a Lei Federal 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta um conjunto de instrumentos a serem utilizados na “justa distribuição dos bônus da urbanização” (Brasil, 2001, s.p). Um desses instrumentos previstos é a Contribuição de

Melhoria, a qual possibilita ao Poder Público recuperar a expressão financeira da valorização imobiliária decorrente da realização de obras públicas.

Originária de legislação estabelecida pela corte portuguesa, conforme já apresentado, a Contribuição de Melhoria, apesar da larga trajetória histórica, vem sendo pouco utilizada no país. Entretanto, é possível verificar um crescente interesse na sua aplicação por parte das administrações municipais.

Segundo Smolka e Furtado (2005) as principais razões desse interesse seriam:

- existência de uma demanda crescente por fontes alternativas de recursos para intervenções urbanas, frente à escassez das fontes tradicionais;

- a redefinição das funções do Estado, que oferece possibilidades para ações de planejamento mais flexíveis, com parcerias com o setor privado e população.

Diante desta situação, verifica-se que o crescimento da utilização da Contribuição de Melhoria está mais associado a razões eminentemente pragmáticas do que a critérios de ética, princípios de equidade ou justificativas teóricas ou políticas (Smolka; Furtado, 2005)

No caso em estudo, o crescente interesse pelo tema dos instrumentos para recuperação social da valorização imobiliária, em especial Contribuição de Melhoria, aparece associado a uma situação de “penúria” das fontes tradicionais de financiamento urbano.

Séculos de vigência no país; tradição histórica de utilização; existência de normas legais que a referendam, não tem conseguido garantir a consolidação da cobrança da Contribuição de Melhoria. Entretanto, a carência de recursos, frente às demandas do acelerado processo de desenvolvimento urbano, aparece como fator capaz de sensibilizar as administrações públicas para as potencialidades do tributo.

Contribuição de Melhoria no Estado do Paraná: o cenário atual

A discussão apresentada a seguir é resultante de pesquisa que avaliou o processo de cobrança de Contribuição de Melhoria no estado do Paraná no período 2000-2010 (Pereira et al, 2012) Entende-se que a identificação das potencialidades e entraves da experiência desenvolvida no Paraná pode contribuir para o reconhecimento dos benefícios, bem como da viabilidade, da utilização de um instrumento de arrecadação que, embora justo nos seus princípios, vem sendo subutilizado no Brasil.

Os municípios paranaenses apresentavam, até recentemente, índices extremamente reduzidos de cobrança e arrecadação de Contribuição de Melhoria, seguindo o padrão predominante no país. Na tentativa de reverter essa situação, o Governo do Estado, a partir de 1996, condicionou o financiamento de obras públicas ao comprometimento dos

municípios em recuperar o investimento efetuado, especialmente mediante aplicação da Contribuição de Melhoria. A partir da identificação dos principais entraves à cobrança deste tributo, iniciou-se um processo de conscientização das administrações municipais quanto à importância e necessidade de aplicação da CM.

Os dados a seguir comprovam o relativo sucesso do processo desenvolvido no Estado. Dentre os estados brasileiros que apresentaram dados significativos em valores absolutos de arrecadação de Contribuição de Melhoria, o Paraná possui uma evolução estável e positiva de arrecadação ao longo da década 2000-2010, mantendo uma média de arrecadação de US\$ 7.397.123,13, ficando entre as médias de São Paulo (US\$ 16.260.155,82) e Santa Catarina (US\$ 5.834.731,09).

No período 2000-2010, os estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina foram responsáveis por aproximadamente 55% da arrecadação em Contribuição de Melhoria no Brasil, enquanto que os demais 23 estados representaram, aproximadamente, 44% da arrecadação.

Na verdade, as regiões Sul e Sudeste foram responsáveis por 74% da arrecadação do tributo no Brasil entre 2000 e 2010, sendo que estas regiões abrigam 57% da população Brasileira, segundo o censo demográfico de 2010. Além disso, segundo o IBGE, em 2008, as regiões Sul e Sudeste tiveram uma participação no PIB nacional de 16,6% e 56%, respectivamente (IBGE, 2010).

Segundo dados levantados pela pesquisa, os valores de arrecadação de CM no Brasil representam 1% do valor total arrecadado com tributos e impostos imobiliários, como IPTU (79%) e ITBI (20%). Dentre os três estados que apresentam maior valor absoluto de CM arrecadada na década de 2000-2010 – São Paulo, Paraná e Santa Catarina – este último é o estado que apresenta maior valor relativo de CM, com 2,6% da arrecadação estadual, relativamente aos demais impostos imobiliários (ITBI e IPTU).

A análise da arrecadação de CM no Brasil indica que, 4839 municípios possuem valor relativo de CM de até 10% do total dos impostos imobiliários. Este dado demonstra o quanto a cobrança de impostos como IPTU e ITBI são determinantes na arrecadação municipal, sendo que a participação da CM ainda é fraca, mesmo quando relacionada somente aos impostos imobiliários.

Embora reconhecido o esforço tributário de alguns municípios ao utilizar a CM como instrumento complementar de justiça fiscal, sua participação ainda é pouco expressiva no âmbito do orçamento público. Verifica-se que o cenário da participação dos impostos

próprios na receita geral do município e, especificamente, da CM, se altera conforme a tipologia dos municípios. As cidades menores, com baixo dinamismo econômico e menor capacidade institucional, apresentam maior dependência das transferências externas, isto é, repasses dos governos federal e estadual. Em relação à composição da receita geral dos municípios, que contempla (i) transferências de outras esferas de governo, (ii) receita de impostos municipais e (iii) receita via Contribuição de Melhoria, e considerando a média dos 307 municípios do Paraná, avaliados na pesquisa, observou-se que:

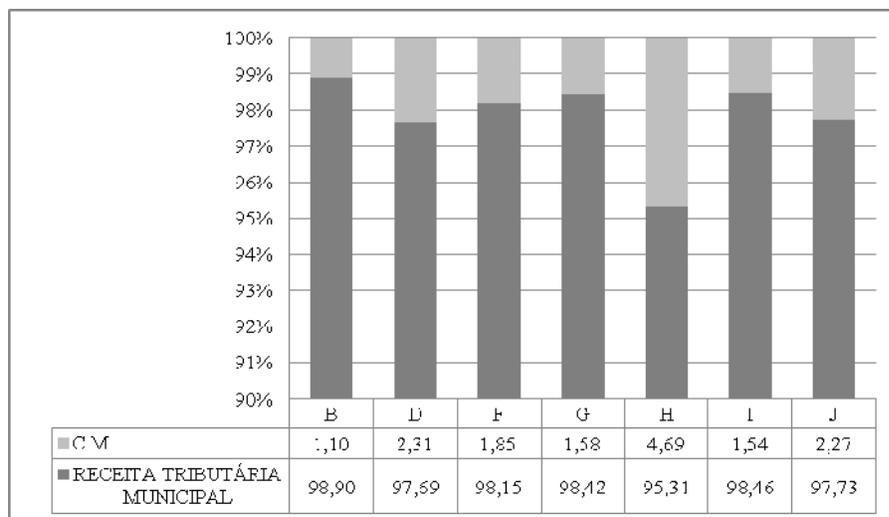
- 90,7% dos recursos são oriundos de transferências externas, principalmente do governo federal;
- 9,14% são receitas próprias;
- Apenas 0,16% representam as receitas via Contribuição de Melhoria.

A análise específica da receita própria e da participação da CM no total da receita municipal coloca em destaque tanto os municípios menores, integrantes de regiões ou aglomerados metropolitanos, quanto municípios em áreas onde predominam atividades rurais, com resultados econômicos expressivos. Se consideradas apenas as receitas administradas diretamente pelos municípios - (i) tributos municipais, (ii) taxas e (iii) Contribuição de Melhoria - verifica-se que o maior impacto na receita local, via CM, ocorre nos menores municípios, localizados em regiões de maior dinamismo econômico.

Em contrapartida, os maiores municípios apresentam uma melhor arrecadação via impostos sobre serviços (ISS) e tributação sobre o valor dos imóveis (IPTU) e, portanto, a CM passa a ser pouco representativa no conjunto das finanças públicas.

Na média, por tipologia, como demonstra o gráfico 1 a seguir, permanece o destaque para as “pequenas cidades em espaços rurais prósperos”, com 4,69% de participação da CM em relação à receita própria.

Com base nestes resultados gerais, fica evidente que, embora tenha sido utilizado em muitos municípios do estado - cerca de 77% - e existam casos onde o instrumento apresenta resultados importantes no conjunto das receitas públicas, a Contribuição de Melhoria ainda é pouco utilizada no Paraná, repetindo os parâmetros vigentes no país.



Legenda:

População	Tipologia dos municípios . PLANHAB, 2008
mais de 100 mil habitantes	B . Principais aglomerações e capitais ricas
	D . Aglomerados e centros regionais Centro Sul
entre 20 e 100 mil habitantes	F . Centros urbanos em espaços rurais prósperos
	G . Centros urbanos em espaços rurais de média renda no Centro Sul
	H . Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza
menos de 20 mil habitantes	I . Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J . Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo
	K . Pequenas cidades em espaços rurais prósperos, com alto dinamismo

Fonte: PEREIRA et al, 2012

Por fim, em relação ao Paraná, a pesquisa concluiu que o estado:

- Está em segundo lugar, na região sul/sudeste, em relação à participação da CM diante dos demais tributos imobiliários;
- É o **segundo** estado do Brasil (perde apenas para São Paulo) em arrecadação de Contribuição de Melhoria, sendo responsável por 13% do arrecadado no país, na década de 2000-2010. O estado possui 399 municípios, dos quais cinco apresentaram, no período, valor de arrecadação via CM maior que US\$3 milhões;
- Alcançou um volume de US\$ 75.000.000,00 de arrecadação municipal via CM, o que representa cerca de 0,1% do total arrecadado com todos os impostos e taxas municipais;
- Apresenta uma soma das receitas anuais, por município, no período, que varia entre US\$ 3,50 e US\$ 13.500.000,00, aproximadamente, o que representa significativa diversidade de valores.

O processo de cobrança da Contribuição de Melhoria no Estado do Paraná: algumas conclusões

A investigação realizada com os municípios do Paraná permitiu elencar alguns aspectos relevantes quanto ao processo de institucionalização da cobrança de CM. Apesar dessas conclusões terem como base a análise do tributo neste Estado, certamente podem ser generalizadas para o restante do país.

Embasamento jurídico:

A cobrança de Contribuição de Melhora no Brasil tem amparo legal desde 1934. Entretanto, a pesquisa demonstrou que ainda há desconhecimento quanto à obrigatoriedade de cobrança da CM e dos impactos legais que a renúncia a este tributo pode ter sobre a administração responsável. Além disso, a CM, quando cobrada, restringe-se a obras de responsabilidade dos municípios, embora a legislação faculte a cobrança também aos Estados e União.

Uma parte da justificativa de pouca utilização da CM está relacionada às diferenças de interpretação legal verificadas nos casos de contestações judiciais à cobrança. As decisões, quando chegam aos tribunais superiores, são feitas a partir da jurisprudência.

Principais características da CM:

- Tributo composto de dois núcleos básicos, inseparáveis: realização de obras públicas e valorização imobiliária;
- Pode ser cobrada somente uma vez e após a conclusão da obra pública;
- O proprietário deve ter oportunidade de manifestar-se previamente sobre a imposição do tributo;
- A arrecadação é temporária, e recai exclusivamente sobre os contribuintes beneficiados economicamente pela realização da obra pública;
- O fato da CM somente poder ser cobrada depois da obra finalizada, tende a torná-la menos questionável, uma vez que a valorização imobiliária, fato gerador do tributo, estará concretizada no momento da cobrança, sendo necessariamente reconhecida pelos beneficiados.

Limites de cobrança:

O limite geral da cobrança da CM tem como teto o custo, total ou parcial, da obra, isto é, o total da arrecadação não pode ser superior ao custo da obra. O limite individual do tributo equivale ao menor valor entre: i) distribuição do custo da obra, na

proporção das metragens das testadas do imóvel enquadrado; ii) montante da valorização auferida pelo imóvel, decorrente da conclusão da obra.

A pesquisa identificou dificuldades por parte das Prefeituras Municipais no estabelecimento claro desses limites. A maioria dos editais de lançamento do tributo somente apresenta o rateio do custo da obra, desconsiderando-se a valorização. Esta situação, inclusive, é o que fundamenta a maioria das contestações legais aos editais.

O cálculo do custo da obra também é uma dificuldade identificada pela pesquisa. Na maioria dos municípios, não se considera o custo total, sendo que o valor lançado corresponde a cerca de 75% do custo da obra. Foi possível verificar também que somente são considerados os custos diretos da execução da obra, deixando de lado custos administrativos ou financeiros, que também poderiam ser incluídos, conforme determina a legislação regulamentadora da CM.

Cálculo da distribuição da CM entre beneficiados:

Existem duas formas de identificação dos imóveis sobre os quais incidirá a CM:

- Longitudinal: os imóveis com testadas lindeiras às obras pagarão CM de modo proporcional às testadas dos imóveis. Esta modalidade é utilizada exclusivamente para obras de pavimentação de vias;
- Radial: são definidos anéis de influência, tendo a obra como ponto central. Os imóveis inseridos nestes anéis pagarão a CM, proporcionalmente à distância ao ponto central.

Apesar da variedade de obras sobre as quais se pode cobrar CM, a pesquisa identificou que, na grande maioria das vezes, a CM tem sido cobrada somente para pavimentação de vias. Neste caso, a distribuição da CM tem sido feita utilizando-se o modelo longitudinal, a partir da identificação das testadas dos imóveis lindeiros à via onde foi executada a obra.

Utilização da CM como fonte de financiamento de infraestrutura:

Embora se constitua em importante instrumento para geração de receita e financiamento de obras públicas, a CM tem sido utilizada quase exclusivamente para recuperar os custos de obras de pavimentação, desprezando-se seu potencial papel como fonte de recurso para o financiamento urbano.

A pesquisa constatou que a utilização da CM é inversamente proporcional ao desenvolvimento financeiro do município – o maior impacto da CM na receita local ocorre

nos menores municípios, em geral situados em espaços rurais prósperos. Nos municípios mais populosos, a arrecadação maior vem de ISS e IPTU, sendo a CM praticamente inexpressiva.

Implementação da cobrança da CM:

De modo geral, a pesquisa indicou uma baixa capacitação administrativa para execução da cobrança da CM. Há entraves na formatação dos documentos legais necessários: elaboração dos editais de lançamento; definição dos valores a serem distribuídos; cálculo da valorização imobiliária. Entretanto, o principal entrave à institucionalização da CM parece ser a falta de vontade política, que gera a omissão, o que pode ser comprovado pelo sucesso de alguns municípios que, apesar das restrições administrativas, conseguiram montar uma efetiva rotina de cobrança. Esta omissão pode estar associada ao fato da cobrança da CM exigir uma demonstração do real custo das obras públicas - o custo da obra é o limite de valor da CM. Isto, na verdade, é um dos principais derivativos da utilização do tributo: a possibilidade de controle da população sobre os gastos públicos.

Outro fator limitante da cobrança de CM está na inconsistência, ou desatualização, de dados cadastrais, que pode levar à cobrança injusta da CM, tendo em vista a consequente defasagem dos valores imobiliários constantes no cadastro.

Considerações Finais

Este texto pretendeu identificar a trajetória da institucionalização da Contribuição de Melhoria no Brasil como decorrente da assimilação de ideias e princípios originários de Portugal. Verifica-se que todo o processo de institucionalização do tributo no país teve origem nas Ordenações Filipinas, no período do Brasil Colônia. Deste período para frente, o tributo foi sendo modificado, adaptando-se às transformações do país, bem como às demandas da administração pública.

No processo de assimilação de ideias, como é a incorporação da Contribuição de Melhoria na legislação brasileira, vale lembrar Ultramari (2012), quando destaca a importância de reconhecer as distintas formas pelas quais ideias “viajam”. Citando Healey e Upton (2010), Ultramari coloca que podem ser identificadas duas formas de transmissão de ideias. Em uma primeira forma,

as ideias viajam e são acriticamente replicadas em outros espaços, constituindo um certo difusionismo acrítico, tal qual ocorrem com ex-colônias ou a atual difusão de hegemonias a partir de centros de poder político, econômico e cultural.

No segundo caso, as ideias viajam e se fundem com elementos e modelos existentes nas áreas de destino, criando-se, pois, uma adaptação, tradução em conhecimentos e práticas específicas, ou mesmo um hibridismo de situações. (Ultramar, 2012, p.10)

Verifica-se, portanto, no caso da cobrança da Contribuição de Melhoria no Brasil, uma mescla de formas de transmissão/assimilação de ideias. Primeiramente, a cobrança de fintas no país apenas replicava a prática contida nas Ordenações Filipinas. Num segundo momento, as fintas foram transformadas no tributo Contribuição de Melhoria, assumindo um formato especificamente brasileiro, resultante de uma mescla de princípios legais historicamente assimilados.

Entretanto, apesar da longa história do tributo no país somente recentemente ele vem recebendo atenção por parte da administração municipal. Isso se deve, principalmente, ao contexto sócio econômico da atualidade, marcado pela escassez de recursos para financiamento do desenvolvimento urbano. Constata-se assim que toda a trajetória histórica do tributo não tem papel equivalente ao pragmatismo da premência econômica. As ideias assimiladas pela herança portuguesa, e traduzidas em textos legais, somente estão sendo colocadas em prática diante da emergência de recursos para intervenções urbanas.

Referências

- BITTENCOURT, M. J. 2012. *Contribuição de melhoria: realizações sociais*. Disponível em: < <http://www.webartigos.com/artigos/contribuicao-de-melhoria-realizacoes-sociais/43732>. Acesso em 30 agosto 2012.
- BRASIL. 1934. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 4 set. 2012.
- BRASIL. 2001. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257>>. Acesso em 4 set. 2012.
- BRASIL. 1932. *Senado Federal. Decreto n. 21.390, de 11 de maio de 1932*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao> <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=18599/>>. Acesso em 28 ago. 2012.
- GOELZER, Jorge. 1999. *O desempenho da contribuição de melhoria no programa Paraná Urbano*. Curitiba: PARANACIDADE.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. 2010. *Censo Demográfico*. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em 22 de agosto de 2012
- MACHADO, H. B. 2007. *Curso de Direito Tributário*. 28º ed. São Paulo: Malheiros.

ORDENAÇÕES FILIPINAS. [s.d.] Disponível em:
<<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11ind.htm>>. Acesso em 25 ago. 2012

RIBEIRO, R. V. N. M. 2005. *Instrumentos fiscais e reabilitação urbana*. 273f. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Engenharia e Arquitectura. Universidade do Porto, Portugal..

PEREIRA, G et ali. 2012. *Recuperação de mais valias urbanas por meio de contribuição de melhoria: o caso do Paraná-Brasil entre os anos 2000 e 2010*. Lincoln Institute of Land Policy. Working paper.

SANTIAGO, R. S. 2012. *A contribuição de melhoria no direito brasileiro: a teoria de seu posicionamento no sistema tributário nacional*. Disponível em:
<<http://jus.com.br/revista/texto/22144>>. Acesso em 12 ago. 2012.

SILVA, E. N. 2001. Contribuição de melhoria. In: MARTINS, I. G. S. (Coord.). *Curso de Direito Tributário*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva.

SMOLKA, M.; FURTADO, F. 2005. Recuperação de mais valias fundiárias urbanas na América Latina: bravura ou bravata? In: SANTORO, P. (Org.) *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

ULTRAMARI, C. 2012. A migração das ideias no mundo lusófono: uma investigação sobre a permanência de singularidades urbanas nos territórios de um “mundo”. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba. (Projeto de Investigação).