

LEGALIDADE DO INSTRUMENTO CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA NO BRASIL, COLÔMBIA E EQUADOR

Felipe Pilleggi de Souza

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial
felkis@gmail.com

Renata Brückmann Gomes Machado

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial
renatabruckmann@hotmail.com

Eliézer Conceição

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial
eliezerconceica@outlook.com

Everton da Silva

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial
everton.silva@ufsc.br

Liane Ramos da Silva

Universidade Federal de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial
liane.ramos@ufsc.br

Resumo:

Conforme Borrero e Ruiz (2020), um dos principais problemas dos municípios latino-americanos é a falta de recursos para financiar obras públicas. Um meio de minimizar essa problemática seria o instrumento conhecido como Contribuição de Melhoria (CM), que consiste em um tributo que possibilita ao poder público recuperar a valorização imobiliária decorrente da realização de obras públicas. Neste sentido, este trabalho visa explicar um histórico legal do instrumento de CM a partir das legislações nacionais de três países latino-americanos com relevância na aplicação do tributo, localizados especificamente na América do Sul: Brasil, Colômbia e Equador. Ressalta-se a importância deste tributo para a gestão territorial, já que a Contribuição de Melhoria contribui na função fiscal, como fonte de arrecadação de recursos para o financiamento de obras públicas; como função extrafiscal, atuando como instrumento de recuperação da mais-valia imobiliária urbana resultante da atividade estatal, combatendo a especulação imobiliária e, desta forma, atuando na realização da função social da propriedade, internalizando os custos da retenção especulativa de imóveis. Havendo integração entre cadastro territorial, observatório do mercado imobiliário, setor tributário e avaliação em massa de imóveis, a aplicação de diversos tributos seria viabilizada e sobretudo a gestão territorial do município se beneficiaria, além de que a justiça fiscal seria alcançada.

Palavras-chave: Contribuição de melhoria; Tributo; América do Sul

Abstract

According to Borrero and Ruiz (2020), one of the main problems that Latin American municipalities face is the lack of resources to finance public works. One way of minimizing this would be the use of an instrument known as the Betterment Levy (BL), that consists of a tribute which allows the government to recover the real estate valuation resulting from the execution of public works. In this sense, this work seeks to explain the legal history

of the BL instrument according to the national laws of three Latin American countries with relevance in the application of the tribute, more precisely in South America: Brazil, Colombia and Ecuador. The importance of this tribute for territorial management is emphasized, whereas the BL contributes to the fiscal function as a source of fundraising to public works financing; as an extra-fiscal function, acting as an instrument to recover the urban real estate surplus value resulting from state activity, fighting real estate speculation and, thus, acting in the realization of the social function of property, internalizing the costs of speculative property retention. If there is an integration between the land cadastre, the real estate market observatory, the tribute sector and the mass evaluation of properties, the application of various tributes would be made possible and, above all, the municipality's territorial management sector would benefit from it, in addition to the fact that tribute justice would be achieved.

Keywords: Betterment Levy; Tributes; South America.

1. INTRODUÇÃO

Com o crescimento das cidades, cada vez mais se exige do Estado que cumpra o seu papel de garantir o bem-estar da coletividade. Para Harvey (2012), a questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejados. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade.

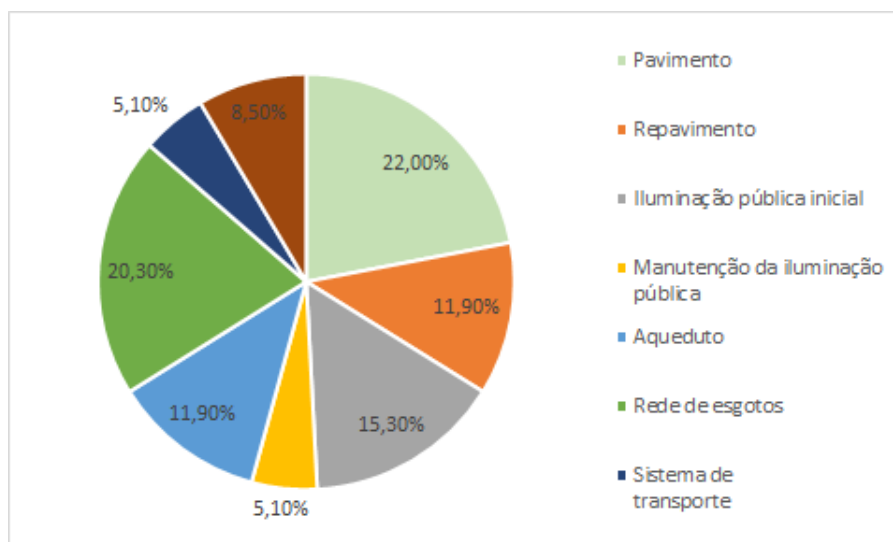
Quando se planeja alguma atividade nesse sentido, há de se considerar que qualquer intervenção no espaço através de benfeitoria pode gerar grandes impactos na ocupação e, principalmente, no valor do solo. Seja desde uma obra de infraestrutura, obra social (escola, hospital etc.), ou através da mudança de índices construtivos ou de zoneamento junto ao plano diretor, a valorização dos imóveis no entorno é algo inevitável, pois trata-se de uma melhoria na característica do ambiente ao qual o imóvel está inserido.

E esse planejamento exige que a política urbana, seja em escala nacional ou municipal, consiga tratar não de forma isolada do tema da habitação, do saneamento básico, do transporte urbano, dos resíduos sólidos, tampouco do meio ambiente, mas da integração desses temas e do ordenamento do território urbano, de suas dinâmicas de produção e transformação ao longo do tempo (ROSSBACH et al., 2017), colocando em prática instrumentos para gestão social da valorização da terra como alternativa para financiar o desenvolvimento urbano.

Sendo assim, este trabalho tem o intuito de fazer uma apresentação de experiências vividas por países latino-americanos com a arrecadação de Contribuição de Melhoria (CM), o qual consiste em um tributo que possibilita ao poder público recuperar a valorização imobiliária decorrente da realização de obras públicas. Foi realizado uma análise da documentação nacional, sobretudo de legislações vigentes dos países: Brasil, Colômbia e Equador; por serem uns dos principais países que apresentam suporte legal e aplicação do instrumento com larga trajetória de experiência na América do Sul (BORRERO e RUIZ, 2020). Ressalta-se que não é propósito deste trabalho fazer uma comparação entre a aplicação da CM, mas sim demonstrar como ela está legalmente instituída nos três países.

Instrumentos tal qual a Contribuição de Melhoria vem na direção de atender a necessidade de investimento e melhorias a partir de obras públicas no território que, por muitas vezes, os municípios não dispõem de recursos. Em um cenário tipicamente conhecido da América Latina, o crescimento acelerado das cidades ocorre e com ele a necessidade de melhorias na infraestrutura, acompanhado e exigido pela qualidade de vida da população. Segundo BORRERO e RUIZ (2020, p. 19), os tipos de obras de acordo com de aplicação de CM na América Latina são:

Figura 1 - Tipos de obras mais utilizados na América Latina



Fonte: BORRERO e RUIZ (2020, p. 19)

Ressalta-se a importância deste tributo para a gestão territorial, já que a Contribuição de Melhoria auxilia na **função fiscal**, como fonte de arrecadação de recursos para o financiamento de obras públicas; como **função extrafiscal**, atuando como instrumento de recuperação da mais-valia imobiliária urbana resultante da atividade estatal, combatendo a especulação imobiliária e, desta forma, atuando na realização da **função social** da propriedade, internalizando os custos da retenção especulativa de imóveis. Tais funções corroboram com um desenvolvimento urbano das cidades mais equitativo e ordenado.

2. A CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

Buscando observar experiências vividas com a arrecadação da contribuição de melhorias, realizou-se uma comparação entre a legislação nacional dos seguintes países Brasil, Equador e Colômbia, visto que estes são os três principais países da América do Sul que aplicam o CM como instrumento de financiamento de obras públicas (Tabela 1).

Tabela 1 - Principais arrecadadores de CM da América Latina

Descrição	Total de Recuperação	Quantidade de anos realizados	Média anual (US\$)	Período contemplado
Colômbia	1.700.000.000	5	340.000.000	2007-2012
México	937.000.000	3	312.333.333	2006-2009
Brasil	622.700.000	12	51.891.667	2000-2012
Equador	140.000.000	8	17.500.000	2004-2012

Panamá	8.893.789	1	8.893.789	2012-2013
Guatemala	1.801.425	1	1.801.425	2012
Argentina	2.427.805	10	242.781	2002-2012
Uruguai	256.904	1	36.701	2005-2012

Fonte: BORRERO E RUIZ(2020).

A Colômbia é um país que possui 48,2 milhões de habitantes com uma área total de 1.138.914 km². Dessa população, 77,1 % vivem em cidades, 7,1% em povoados e 15,8% em áreas rurais (CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2018). É considerado o país onde a CM é mais generalizada, tendo sua estrutura legal para o uso deste instrumento existe desde 1921. Ao contrário de outros países, como o caso brasileiro, a CM colombiana é usado principalmente nas grandes cidades, pouco nas medianas e praticamente nada nos pequenos municípios (BORRERO e RUIZ, 2020).

O Brasil, por sua vez, conta com um território de 8.510.295,914 de km², e uma população estimada de 210.147.125 habitantes (IBGE, 2020). Conforme sua Constituição, datada de 1988, trata-se de uma República Federativa Presidencialista, como características individuais se destacam as Unidades da Federação (estados), a qual possui 26, constituídos por 5.568 municípios, além de contar com um Distrito Estadual e um Distrito Federal, onde se localiza a capital federal Brasília. Até 2012, foi considerado o terceiro país com maior arrecadação de CM da América Latina e o segundo da América do Sul. Seu principal foco de arrecadação são os estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, sendo esses três os responsáveis pela metade da arrecadação total do país.

Já o Equador é um país com 256.370 km² e uma população de 14,5 milhões de pessoas, com uma Constituição aprovada em 2008 que define a divisão territorial em regiões, *cantones*, províncias e *parroquias* rurais. Possui uma estrutura descentralizada que visa superar a abordagem tradicional de transferência de poderes e transferências tributárias. Nesse contexto, cada canton possui um conselho composto por um prefeito e vereadores eleitos por voto popular, com competências definidas pelas Constituição de 2008 para o desenvolvimento e ordenamento territorial. Este país representa a quarta posição do ranking de principais arrecadadores de CM da América Latina, porém, esse instrumento representa cerca de 7% da receita total do país (RODRÍGUEZ E AULESTIA, 2012).

Para Borrero e Ruiz (2020, p. 14), o Brasil, Colômbia e Equador (assim como Bolívia, México, Uruguai e Venezuela, a nível de América Latina), estão entre os países em que a CM se institui “*como un mandato popular y de política de Estado como instrumento para la financiación del desarrollo*”. Ou seja, se um município deseja implementar esse instrumento, já conta com apoio constitucional nacional.

2.1 Contribuição de melhorias no Brasil

O Brasil considera a Contribuição de Melhoria (CM) como um tributo de competência da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, consistindo “em um tributo que possibilita ao poder público recuperar a expressão financeira da valorização imobiliária decorrente da

realização de obras públicas” (PEREIRA, 2012). É, portanto, a recuperação de parte - ou total - do aumento do valor dos imóveis ocasionado por conta dos investimentos feitos pelas administrações públicas, sobretudo, prefeituras municipais, em obras realizadas.

No Brasil, originalmente esse tributo, Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional (2018), a está relacionado ao sistema fintas, previsto nas Ordenações de Filipinas, em 1603. O primeiro registro que se tem é de 1812, ainda sob domínio de Portugal, exigindo o pagamento de fintas durante a edificação de obras públicas na Bahia. Pouco depois, em Mariana (MG) em 1818, foram cobradas fintas para a elaboração de reparos em pontes. Mas, a primeira lei de fato foi criada em 1825, que determinava a dedução da valorização imobiliária do montante de indenização a ser paga na desapropriação de imóveis. Está institucionalizado no Brasil desde a Constituição Federal de 1934, dando poder às administrações e exigindo cobrança dos beneficiados em obras públicas que valorizassem imóveis adjacentes às obras.

Atualmente, está embasada nas seguintes legislações:

- Código Tributário Nacional (CTN), Lei 5.172, de 1966, título V - Contribuição de Melhoria, nos artigos 81 e 82;
- Decreto-Lei nº 195, de fevereiro de 1967 - Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria;
- Constituição Federal de 1988, do capítulo I - do Sistema Tributário Nacional, no artigo 145, inciso III;
- Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 2001, no capítulo II, dos Instrumentos Da Política Urbana, artigo 4º, inciso IV, letra “b”.

O CTN, embora de maneira breve, é considerado um dos principais documentos definidores da CM, já que detalha informações em relação a definição de conceito, conteúdos e obrigações para regulamentação e limites. É no Decreto-lei que as obras passíveis de cobrança são definidas. No Estatuto da Cidade é apenas citado como um dos instrumentos tributários destinado à ordenação da cidade, sem definição ou qualquer outra indicação. Além destas, a CM deve ser instituída por lei específica, através de Leis estaduais, Códigos Tributários Municipais ou Leis Ordinárias que definam as obras das quais decorra valorização imobiliária.

No Brasil, a CM ocorre a partir de duas características: 1) a realização de uma obra pública, 2) uma valorização imobiliária decorrente desta obra (ZAPPELINI, 2015). É importante ressaltar que a valorização de um imóvel pode ocorrer por várias situações, como reformas internas e externas, construção de algum centro comercial e tecnológico, melhorias e/ou instalação de praças, iluminação etc. Porém, para a criação da contribuição de melhoria, a valorização do imóvel precisa necessariamente decorrer de obras públicas.

Portanto, como consequência da obra pública, ou seja, em virtude dessa atuação do Estado, deve provavelmente ocorrer uma valorização do imóvel através da elevação dos preços de mercado. Essa elevação ocorre sem nenhum esforço do proprietário do imóvel, sendo assim, fica permitido o Poder Público a cobrar uma contribuição na finalidade de custear a obra pública, tratando de uma política voltada a tornar o sistema tributário isonômico, que permite uma “repartição mais igualitária das cargas tributárias, atenuando a carga dos impostos e conferindo maior realismo à alíquota das taxas” (SOTTO, 2015).

Na maioria das situações a valorização é capturada pelo mercado imobiliário, fazendo com que gere boas taxas de lucro, visto que anteriormente o investidor adquiriu o imóvel com baixo valor se comparado ao valor a ser novamente negociado posteriormente ao empreendimento. SOFFIATTI (2012, p. 34) ainda caracteriza a CM como um tributo que visa

corrigir, onde “as obras públicas, realizadas com o concurso de todos os contribuintes, beneficiando, quase sempre, a um pequeno número deles”. Este fato pode ser determinante para a organização do espaço local, visto que gera imediatamente atração do mercado (pelo embelezamento da paisagem, pela qualidade de acesso e comodidade), ao mesmo tempo, o valor da obra é custeado pela coletividade (União, estado ou municipalidade).

Os custos cobrados pelas administrações públicas, seja de esfera Federal, Estadual ou Municipal, tem como “limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (art. 81, CTN apud MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2018).”

Para a base de cálculo, há dois limites que devem ser respeitados, e definidos no Decreto-lei 195, sendo estes:

- **Geral:** Corresponde ao **custo parcial ou total da obra**, abrangendo as atividades vinculadas à realização e término do empreendimento público (como estudos, projetos, fiscalização, desapropriação, administração, execução, financiamentos, prêmios de reembolso dentre outras – art.4º, Decreto-Lei 195).
- **Individual:** Valorização agregada ao imóvel em decorrência de obra pública, correspondente à diferença entre o valor do imóvel **antes e depois da concretização da obra**.

Sendo assim, se a valorização do imóvel for maior que o custo, o tributo será cobrado em cima do valor total da obra. Caso a valorização seja menor que o custo, o valor do tributo será o custo da obra. Na prática, o valor da contribuição do tributo será definido pelo menor valor entre o Rateio do Custo Total ou Parcial da Obra (RCO) e VI (Valorização Imobiliária).

Figura 2 - Distribuição da CM para o beneficiado

Se $RCO < VI$, o valor do tributo será RCO
Se $RCO > VI$, o valor do tributo será VI

Fonte: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2018, p. 51)

Vale ressaltar, que, segundo Pereira (2012), a tributação ocorrerá mediante a publicação de Edital de Contribuição de Melhoria e poderá ser cobrado somente uma única vez. Além disso, a arrecadação somente poderá iniciar, após a conclusão da obra pública e pode ter flexibilidade no parcelamento do tributo, de forma a ajustar-se à capacidade de financeira do contribuinte. Para cada obra pública que gere valorização imobiliária, uma lei específica e um edital deverão ser elaborados.

Pode ser previsto ainda situações nas quais há isenção da incidência de CM. A contribuição de melhoria entra em cena a fim de que o valor investido em obra que seja destinado ao bem social seja custeado através de cobrança de contribuição por parte dos proprietários de imóveis que se beneficiarão direta e indiretamente da valorização gerada. Embora a contribuição de melhoria possa ser vista um imposto, em sua essência trata-se de um tributo, que visa, conforme Art 3º e Inciso 3 do Decreto de Lei nº195/67 (decorrência do Código Tributário Nacional), o rateio proporcional do custo, parcial ou total, da obra entre todos os imóveis incluídos na zona de influência.

Cabe ainda completar que não é coerente a cobrança de tal tributo de imóveis que sofram desvalorização (seja pela perda excessiva de espaço útil ou por prejudicar de alguma forma seu uso). Desta forma, estaria sofrendo confisco do patrimônio para o financiamento da obra

pública e somente a coletividade estaria sendo beneficiada. O objetivo é a equidade de ganhos, além de evitar a injusta apropriação da valorização gerada e não criando privilégios.

Entretanto, embora seja um tributo que se justifique por cumprir justiça social, pois somente os beneficiados com a valorização de imóveis privados em virtude da obra pública são os responsáveis pelo rateio; e por recuperar receitas para o poder público, e isso possibilita novos investimentos em benefício à população; ressalta-se que o nível de exigência para a cobrança da CM é alta, visto que é necessário manter um Cadastro Imobiliário ativo e uma Planta de Valores Genéricos atualizada, através de um Observatório de Valores Imobiliários.

Portanto, apesar desses dois instrumentos (cadastro e planta) serem de suma importância para gestão e ordenamento do território, não são os únicos limitantes. Conforme Rocha e Efraim (2016, p. 11), “entraves legislativos existem e são responsáveis pela pouca aplicação desta ferramenta”. Afirmam ainda que “constata-se uma grande dificuldade de atendimento aos requisitos previstos no art. 82 do CTN, pois o estabelecimento antecipado da valorização que os imóveis sofrerão pela realização da obra se revela em algo muito abstrato, a dificuldade de calcular a valorização individual de cada imóvel, bem como a existência de outras (ROCHA; EFRAIM, 2016, p. 11).

2.2 Contribuição de melhorias no Equador

A legislação equatoriana apresenta diretrizes semelhantes ao Brasil. As contribuições de melhorias (*Contribución Especial de Mejoras* - CEM) têm sido abordado por vários órgãos reguladores que, por sua vez, estão nos diferentes níveis hierárquicos, variando em nível superior, como o caso da Constituição da República do Equador, assim como pelas leis de caráter ordinário, como o Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização (COOTAD), o Código Tributário Orgânico, até as de nível inferior, como é o caso das Portarias Municipais elaboradas pelos governos autônomos descentralizados (PARRA, 2017).

Para Parra (2017), dentro da extensa legislação, na Constituição de 2008 a CEM é expressa no artigo nº 264, no escopo de competência de os governos municipais expedir ordens às provinciais no âmbito territorial. Estabelece, de maneira geral, os elementos econômicos que devem ser observados para a aplicação de taxas e delega essa responsabilidade à leis específicas. Segundo Jarrín (2019), a Constituição equatoriana, em seu artigo 264, 5º tópico, permite aos governos autônomos municipais descentralizados a criação, modificação ou exclusão, mediante a portarias, de taxar e de contribuições especiais de melhorias.

Outro marco legal da CEM é o COOTAD, que regula, desde 2010, os poderes municipais em relação aos tributos e que vem na direção de definir as linhas para executar um novo modelo de descentralização de natureza obrigatória e progressiva no país. Entre tantos outros tópicos, esse código apresenta definições e diretrizes ao imposto predial e à CEM. Assim, o código apresenta, especificamente no art. 57, como atribuição do conselho municipal “Criar, modificar, exonerar ou extinguir taxas e contribuições especiais pelos serviços e trabalhos executados.”.

Além disso, capítulo V do COOTAD (artigo nº 569 ao nº 593), é tratado especificamente da Das Contribuições Especiais de Melhorias de Governos Municipais e Metropolitanos. A CEM tem como principal objetivo “*el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública*”, ou seja, é o benefício real ou adjacente proporcionado aos imóveis urbanos a partir

de qualquer obra pública. A base deste tributo será o custo da obra dividido entre as propriedades beneficiadas, na forma e proporção que está definido no COOTAD, a partir do artigo 578, como, por exemplo, obras de (re)pavimentação e pista de construção, a distribuição dos custos é dividida em 40% entre todas as propriedades em proporção à frente da via e 60% em propriedade com frente para a estrada, em proporção à avaliação. Já obras de calçadas e cercas, a distribuição do custo total é entre os imóveis com frente à via.

Além disso, o artigo também impõe que os conselhos municipais ainda poderão diminuir ou exonerar o pagamento da contribuição em consideração da situação social e econômica dos contribuintes.

Ressalta - se, que assim como no Brasil, a legislação do Equador está diretamente vinculada com financiamento do desenvolvimento urbano e “*encontrando las virtudes extrafiscales del instrumento visto más allá de la óptica del derecho tributario*” (BORRERO e RUIZ, 2020, p14). Portanto, para o Equador tanto a Constituição de Política Nacional como o COOTAD têm um poder legislativo para emitir ordens municipais para a arrecadação de contribuições de melhorias para os governos Autônomo Municipal Descentralizado.

2.3 Contribuição de melhorias na Colômbia

Na América Latina, o caso colombiano é reconhecido internacionalmente como o paradigma latino-americano de uma implementação virtuosa de políticas de recuperação de mais-valias. Para Smolka e Furtado (2011, p. XXIV): “De fato, a Colômbia é talvez o país onde o princípio e a ética que orientam a questão foram institucionalizados de maneira mais eloquente, explícita, sofisticada e, acima de tudo, audaciosa”.

A contribuição de melhorias, ou “Contribución de Valorización”, está entre os instrumentos urbanísticos mais antigos e utilizados da Colômbia, quando se trata de financiamento para investimentos urbanos. Foi introduzido pela Lei 25 de 1921, e vem sendo utilizado até os dias atuais. Este instrumento financeiro é usado por grande parte das cidades colombianas para financiar obras de infraestrutura pública, principalmente estradas. No final da década de 1960, representava 16% da renda total de Bogotá e 45% da renda do município de Medellín. Nos anos 80, representou 30% da receita de Cali e em 1993 atingiu 24% da receita de Bogotá. Durante os anos 2000, esse instrumento foi amplamente utilizado em Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, Bucaramanga, Barranquilla e em geral cidades com mais de 300.000 habitantes na Colômbia (BORRERO, 2013).

De acordo com Hernández (2007), esta contribuição foi criada, desde a sua concepção e utilização original, para recuperar custos de investimentos na construção de obras públicas a partir dos benefícios de propriedade. Os benefícios consistem principalmente no aumento do valor de mercado do imóvel. Outros importantes benefícios são a melhoria urbana, econômica e social nas áreas onde as obras são realizadas.

A Lei Federal 25 de 1921 estabeleceu as primeiras diretrizes para aplicação da contribuição de melhorias na Colômbia, tal qual estabelece um imposto sobre a valorização imobiliária proveniente de execução de obras de interesse público. Os artigos 3º e 4 tratam da caracterização deste imposto:

ARTIGO 3º.- É estabelecido o imposto de avaliação direta, constituído por uma contribuição imobiliária que se beneficia da execução de obras de interesse público local, como limpeza e canalização de rios, construção de diques para impedir inundações, dessecação de lagos, zonas úmidas e terrenos, terrenos

irrigados e outros similares, contribuição destinada exclusivamente a atender aos custos exigidos por essas obras.

ARTIGO 4. - A avaliação deste imposto será feita em cadastros especiais das propriedades que devem se beneficiar da obra e obra projetada e proporcional ao seu valor, beneficiando-se da obra e obra projetada e proporcional ao valor deles, ao benefício que eles relatam dos trabalhos mencionados e ao orçamento e custo destes.

Apesar de Constitucional, a evolução da legislação de contribuição de melhorias na Colômbia é descentralizada e a nível legislativo local. Desde o ano 66, todas as entidades executoras das obras têm o poder de estabelecer a contribuição em qualquer nível, nacional, departamental ou municipal (municípios, áreas metropolitanas e corporações autônomas regionais).

Para Hernández (2007), a promulgação da Lei 195 de 1936 foi um passo importante na evolução do instrumento. Primeiro, ele autorizou a contribuição ser utilizada para a construção de obras urbanas, até então considerado rural pela Constituição de 1921. Em segundo lugar, foi determinado que o pagamento seja feito pelo município de Bogotá, para o qual foi autorizada a Câmara Municipal de Bogotá para impor a cobrança do imposto. Hernández (2007) aponta que estas decisões contidas na Lei 195 de 1936 foram precursoras de várias disposições constitucionais na Colômbia até a atualidade, principalmente quanto a exclusividade dos municípios na cobrança dessas contribuições. Em 1938, a Lei 63 estendeu essa decisão, aprovada até então somente para Bogotá, para outras capitais da época.

Para Montaña (2012), os importantes marcos constitucionais e legais da contribuição de melhoria na Colômbia são:

- Lei 113/37. Inclui pavimentação de estradas como obras suscetíveis a ser financiado pela recuperação;
- Lei 1/48. Base tributável: maior valor do imóvel. (Valor do trabalho e benefício) Coleta com destino específico;
- DL. 1604/66, L. 48/68. Estatuto orgânico de valorização. Deixa de ser imposto e passa ser Contribuição. A Lei capacita todos os níveis de governo para coleta da contribuição. (Regulado por D. 1394/70);
- D.L. 868/56. (Válido nos termos do art. 244 D. 1333/86. (Determina distribuição proporcional à capacidade econômica da terra);
- Constituição nacional 1991. Art. 317. 338;

Os parâmetros para aplicação da contribuição de melhorias no país seguem três principais pilares:

a) Custo da Obra - A base de cálculo é o custo da obra "dentro dos limites do benefício que ocorre aos imóveis" (Decreto 1604/66)

b) Valorização gerada nos imóveis - Diferentes métodos de avaliação da valorização do imóvel são aplicados na Colômbia, de acordo com os estudos técnicos e principais modelos. De modo geral, deve haver: benefício econômico direto, benefícios indiretos, componente do solo e incidência de construção.

c) Capacidade de Pagamento dos Contribuintes - Artigo 236, do Decreto 1333 de 1986.

Apesar desses parâmetros serem aplicados em um sentido mais amplo, os principais municípios da Colômbia, assim como outros órgãos públicos (possibilidade garantida pelo Art. 317 da Constituição Nacional) vem aplicando modelos de cobrança da contribuição com diferentes ajustes, que são baseados em legislações regionais e municipais, de acordo com a evolução de cada uma. Neste sentido, Borrero (2013) define que os principais modelos são:

- a) “Modelo de Medellín” (Manizales, Pereira e Bucaramanga) Geralmente, para BENEFÍCIOS LOCAIS.
- b) “Modelo de Bogotá” geralmente para BENEFÍCIOS LOCAIS (também aplicado em Barranquilla)
- c) “Modelo Cali”, através do BENEFÍCIO GERAL.

Segundo Borrero (2013), “o “Modelo de Bogotá” e o “Modelo de Cali” se parecem mais com uma contribuição geral para cobrir o custo de diferentes obras compartilhadas. Já o “modelo Medellín”, está mais próximo da contribuição por participação da “mais-valia” de obras públicas locais. Por exemplo, em Bogotá o efeito de valorização das obras não é medido somente para o local específico e sua valorização imobiliária, mas sim para todos os benefícios dos cidadãos, principalmente com relação a melhoria na mobilidade. As autoridades de Bogotá acreditam que, se a mobilidade melhorar, também haverá um efeito de avaliação.

O modelo aplicado em Medellín, assim como em Manizales ou Bucaramanga, representam um modelo ortodoxo e restrito à lei colombiana (Borrero, 2013). É possível dizer que este último modelo apresenta características mais próximas das contribuições de melhorias arrecadadas no Brasil.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobremaneira, este estudo busca elencar um paradigma geral dos três países escolhidos para análise, de forma que se mostrasse o funcionamento legal e principais informações nacionais acerca da arrecadação da contribuição.

Para Borrero (2013), a partir das experiências colombianas, um dos pontos diferenciais do instrumento de CM, e desta forma a importância em ser replicado para América Latina, é a relação custo-benefício. Nenhum outro imposto tem uma relação tão estreita entre avaliação gerada e investimento em obras públicas. Considera que é o único instrumento que materializa a relação entre o benefício recebido pelo proprietário, sua propriedade e o custo do trabalho. Desta forma, existe uma legitimidade do cidadão em aceitar essa cobrança, que consegue compreender a relação entre o que ele paga, o trabalho e o benefício que receberá em seu imóvel.

O cenário da utilização do instrumento de contribuição de melhorias na América Latina é positivo quando analisamos sua abrangência e universalidade, sendo utilizado pela grande maioria dos países latinos. Porém, sua participação nas finanças dos municípios, de uma forma geral, é insignificante, representando menos do que 1% das receitas municipais próprias (SMOLKA, 2014). Pereira (2012) apresenta que no Brasil o instrumento representou menos de 1% da totalidade dos tributos municipais imobiliários de 2010.

Enquanto isso, no Equador, apesar de ocupar a quarta posição do ranking de principais arrecadadores de CM da América Latina, esse instrumento representa cerca de 7% da receita total do país (RODRÍGUEZ E AULESTIA, 2012). Este cenário de baixo desempenho geral

como fonte de receita pode ser compreendido pela alta complexidade de sua aplicação (SMOLKA, 2014). O autor traz uma lista de considerações importantes que embasam esta afirmação, e que de certa forma apresentam os diferentes fatores, cálculos e requisitos que devem ser empregados na CM:

- O custo total do projeto ou do investimento a ser recuperado;
- O incremento geral de valor da terra, a valorização ou os benefícios resultantes do investimento;
- Definição da área impactada e identificação de todas as propriedades beneficiadas;
- Critérios para distribuir a contribuição entre os beneficiários;
- O calendário de pagamento da contribuição; (ibidem, 2014)

Por tratar-se de um instrumento que é aplicado em obras específicas, geralmente de forma local, e que dependem de diferentes fatores físicos, técnicos e políticos, conclui-se que os desafios são maiores na aplicação e replicação deste instrumento, quando comparado a outros instrumentos fiscais, que por muitas vezes os métodos e cálculos podem ser reconsiderados.

Analisando os pontos acima, cabe mencionar que como forma de viabilizar a tributação utilizando a CM se mostram essenciais dois pontos: a) a existência de um cadastro territorial municipal dinâmico, que represente as transformações da ocupação de forma que seja a fonte de toda informação cadastral, que também permita a integração entre todos os entes da gestão pública; b) um repositório capaz de conter dados relativos a transações imobiliárias e imóveis ofertados no mercado, além de permitir a organização de um histórico de valores de mercado, algo que a construção de um observatório de valores satisfaria.

Desta maneira, havendo integração entre cadastro territorial, observatório de valores, setor tributário e Planta de Valores Genéricos através da avaliação em massa de imóveis, a aplicação de diversos tributos seriam viabilizados e sobretudo a gestão territorial do município se beneficiaria, além de que a justiça fiscal seria alcançada, sendo esse o principal resultado esperado.

Para tanto, Silva (2006, p. 35) alerta para a importância de que “estabelecer uma constante coleta de dados do mercado imobiliário pode ser uma alternativa para poder se identificar os erros mais marcantes do mercado e, assim, possibilitar, com amostras amplas e menos subjetivas, mais adequada avaliação dos imóveis”.

Neste ponto, concluímos que o apoio do cadastro territorial é fundamental para a CM, sendo a mesma um dos principais instrumentos de recuperação de mais-valias imobiliária. Este instrumento atua como forma de financiamento coletivo da infraestrutura pública local, visando o desenvolvimento sustentável, auxiliando financeiramente e promovendo a justiça fiscal, além de suportar o direito à cidade.

Referências

- AULESTIA, Diego; RODRIGUEZ, Vanessa. Incentivos para el cobro de Contribución Especial de Mejoras y el financiamiento de la infraestructura pública en Ecuador. 2013. Disponível em: <https://bityli.com/k56ua>. Acesso em 15 jan. 2020.
- BORRERO, Oscar. 2013. Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.

- BORRERO, Oscar; DURAN, Esperanza; HERNÁNDEZ, Jorge y MONTAÑA, Magda. 2010. Evaluación de las prácticas de la contribución de Mejoras en Colombia. El caso de Bogotá y Manizales. Investigación del LILP. MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: encurtador.com.br/lvS19. Acesso em: 06 jan. 2020.
- BRASIL. (2001) Decreto-Lei 195 de 24 de fevereiro de 1967: Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: encurtador.com.br/cnzKS. Acesso em: 06 jan. 2020.
- BORRERO, O.; RUIZ, J. Contribución de mejoras en América Latina. Experiencias, desafios y oportunidad. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2020. Disponível em: <https://cutt.ly/ygk9CUg>. Acesso em: 23 ago. 2020.
- COLÔMBIA. Congreso de la República. Ley 25 de 1921. Imprenta Nacional. 67y Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Censo de población y vivienda 2018. Estimación preliminar de población para 2018. Santa Fe de Bogotá: DANE; 2018.
- ECUADOR. CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL, COOTAD. Disponível em: <https://cutt.ly/agk9Nll>. Acesso em: 05 jan. 2020.
- ROCHA, Daniele Raíssa Nogueira da; EFRAIM, Rosely da Silva. A contribuição de melhoria e sua carente efetivação no Brasil. Revista Humanidades, Montes Claros, Minas Gerais, Brasil, v. 5, n. 1, p. 1-15, fev. 2016. Trimestral. Disponível em: encurtador.com.br/cwzQ9. Acesso em: 15 ago. 2020.
- HARVEY, David. O direito à cidade. In: Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p. 73-89, jul./dez. 2012
- HERNÁNDEZ, J.. La contribución de valorización: desarrollo urbano en todas las escalas. La experiencia de Bogotá, Colombia 1987-2004”, en M. C. Vejarano (ed.), Movilización de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Montana, Magda. VALORIZACIÓN EN COLOMBIA. 2012. 20 slides. Disponível em: <https://cutt.ly/ugk3Mkh>. Acesso em: 22/11/2019.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Contribuição de melhoria. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2018. 5 vol. p. 95.
- PARRA, José Sebastián Ayora. Las Contribuciones Especiales En El Ecuador Analisis De Su Naturaleza Jurídica, Alcance Y Aplicación. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/bforA. Acesso em: 23 jan. 2020.
- PEREIRA, Gislene. Recuperação de mais valias urbanas por meio de Contribuição De Melhoria O Caso Do Paraná-Brasil Entre Os Anos 2000 E 2010. 2012. Disponível em: <https://cutt.ly/Rgk3qKg>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- SMOLKA, Martin. Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: Políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.
- SOFFIATTI, Rubens Valério Franco. A Contribuição de Melhoria como Instrumento de Recuperação da Mais-Valia Fundiária Urbana: Estudo de Caso Eixo Urbano “Linha Verde”, Curitiba, Paraná. Dissertação (Mestrado) em Gestão Urbana. PUC. Paraná. 2012. 173 p. Uma visão geral das leis nacionais urbanas na América Latina e Caribe: estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador. – São Paulo: Cities Alliance : Publisher Brasil, 2017. Disponível em: <https://bityli.com/F9Fxr>. Acesso em 03 jun. 2020.