

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: TRIBUTO PARA RECUPERAÇÃO DE MAIS VALIAS URBANAS – MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Betterment Levy: Tribute to recovery capital gains of urban intervention

Graciele Pedroso Busho

Universidade Positivo

graci_busko@hotmail.com

Heloisa Bee

Universidade Positivo

heloisa_bee@hotmail.com

Rafael Henrique Ribas Almeida

Universidade Positivo

rafaelhribas@hotmail.com

Jussara Maria Silva

Universidade Positivo

jussara.silva@up.edu.br

Resumo:

A Contribuição de Melhoria consiste em um tributo que possibilita ao poder público recuperar a expressão financeira consequente a realização de obras públicas, diferenciando-se de impostos, taxas e dos instrumentos urbanísticos não tributários; tem como fato gerador a valorização imobiliária decorrente de obra pública, e a base de cálculo deve ser o montante da valorização em face da obra. É um instrumento tributário importante para a federação brasileira, em especial para os Municípios, contribuindo para a autonomia financeira dos mesmos e para a observância da função social da propriedade. Entretanto, mesmo estando previsto constitucional e legalmente, este tributo tem tido arrecadação insignificante no Brasil. O presente artigo tem como objetivo investigar quais os municípios da RMC que cobram Contribuição de Melhoria, bem como entender o método com que este tributo está sendo cobrado. As questões que orientaram a discussão realizada, e que motivaram a pesquisa, foram: por que se conhece tão pouco sobre Contribuição de Melhoria no Brasil, se este tributo existe no país desde 1934? Quais os principais entraves de ordem política e técnica para a utilização da CM? Qual é, efetivamente, a participação da Contribuição de Melhoria nas receitas dos 29 municípios da região Metropolitana de Curitiba? O levantamento dos dados da arrecadação entre 2003 e 2013 pelos municípios da RMC revela irregularidade na frequência com que este tributo é cobrado, sendo assim escolhemos dois municípios com valores expressivos da arrecadação para análise mais profunda: um deles que de maneira ininterrupta arrecadam anualmente e outro que possuem “vácuos” na receita durante o período analisado.

Palavras-chave: contribuição de melhoria; Região Metropolitana de Curitiba, valorização imobiliária.

Abstract

The Betterment Levy is defined as a tax that allows the government to recover the resulting financial expression to public works, differing from taxes and nontax urban instruments; it has as a result the real estate valuation due to public works, and the calculation basis should be the amount of the appreciation due to the work that took place. It is an important tax instrument for the Brazilian federation, especially for Counties, contributing to the financial autonomy of them and the observance of the social function of property. Although it is envisaged constitutional and

legally, this tribute has had negligible revenue in Brazil. The aim of this article is to investigate which counties of the MRC are charging the betterment levy, and to understand the charging method utilized by the counties. The guides questions utilized to develop and motivated the research were: Why is it known so little about betterment levy in Brazil, if its tax exists in the country since 1934? What are the political and technical obstacles to utilization of CM? Which is effectively the participation of betterment levy in revenues of 29 counties in the metropolitan region of Curitiba? The collection data the metropolitan counties between 2003 and 2013 shows irregularity on the charge frequency, therefore, it was chosen two counties these had the most significant tax revenue to a deep analysis: one of them has an uninterrupted tax revenue, and the another has a "vacuum" in revenue during the reporting period.

Keywords: Betterment Levy; Metropolitan region of Curitiba; Real estate valuation.

1 INTRODUÇÃO

A Contribuição de Melhoria consiste em um tributo que desde 1934, viabiliza o princípio constitucional segundo o qual o valor do investimento em obras públicas deve pertencer ao Poder Público. Apesar desse instrumento apresentar um potencial financeiro para a geração de receita e financiamento de obras públicas, constata-se que a maioria dos municípios brasileiros não cobra o tributo em questão. (PEREIRA *et al* 2014)

Segundo Pereira et al (2014) a situação da não cobrança do tributo no Estado do Paraná, até início dos anos 1990, não era diferente. Os 399 municípios paranaenses apresentavam índices extremamente reduzidos de cobrança e arrecadação de CM. Na tentativa de reverter essa situação, o Estado do Paraná, 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. Embora reconhecido o esforço tributário de alguns municípios ao utilizar a Contribuição de Melhoria como instrumento complementar de justiça fiscal, ainda é evidente sua participação pouco expressiva no âmbito do orçamento público. Pode-se destacar a situação dos 29 municípios que pertencem a Região Metropolitana de Curitiba, para o período estudado, 56% desses municípios cobraram o tributo, e 44% nunca cobraram.

Pretende-se analisar a metodologia de aplicação do tributo usada pelos municípios de maior arrecadação pertencentes a Região Metropolitana de Curitiba. Para a escolha dos municípios analisados foram utilizados dados sobre a receita dos municípios disponíveis na FINBRA (Finanças do Brasil) entre os anos de 2003 a 2013.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A Contribuição de Melhoria está citada em legislação federal nos seguintes diplomas: na Constituição Federal; no Código Tributário Nacional; e no Decreto-Lei Nº 195/67. É classificada como um tributo diferenciado dos demais impostos, contribuições sociais e taxas, principalmente pelo fato gerador deste tributo ter um caráter espacial: “o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas diretamente ou indiretamente por obras públicas” (Decreto-Lei nº 195/67).

A Constituição Federal de 1988 prevê, nos artigos 145 a 162, as principais regras do Sistema Tributário Nacional. As três esferas de Governo têm, então, capacidade para a imposição e cobrança de tributos, assim prevista:

Art. 145. 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 utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III. Contribuição de Melhoria, decorrente de obras públicas (BRASIL, 1988).

Os impostos são uma obrigação pecuniária do cidadão diante o Estado, independentemente de prestação de uma atividade ou de um serviço específico, e devem ser de natureza geral e indivisível e não ter o caráter de punição.

Diferentemente do imposto, a taxa tem seu fator gerador relacionado com uma atividade estatal específica, decorre do poder de polícia ou da utilização ou potencial de um bem ou serviço oferecido pelo Estado, de forma divisível e específica. Machado (2007) define a Contribuição de Melhoria como:

...espécie de tributo cujo fato gerador é a valorização do imóvel do contribuinte, decorrente da obra pública, e tem por finalidade a justa distribuição dos encargos públicos, fazendo retornar ao tesouro público o valor despendido com a realização de obras públicas, na medida em que destas decorra valorização dos imóveis (MACHADO, 2007, p. 176).

A aplicação deste instrumento pode ocorrer em todos os níveis governamentais. As obras passíveis da cobrança de Contribuição de Melhoria de acordo com o Decreto-Lei nº 195/67, art. 2º, são as seguintes:

1. Abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;
2. Construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;
3. Construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido, inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;
4. Serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;
5. Proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento e drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'águas e irrigação;
6. Construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;
7. Construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;
8. Aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.

O Decreto-lei n.º195/67, no artigo 3.º, parágrafos 2.º e 3.º define que a Contribuição de Melhoria tem como critério de cálculo o benefício resultante da obra, tomando-se este "benefício" como sendo o acréscimo no valor do imóvel adjacente à obra pública. Ou seja, a valorização não tem relação direta com o custo da obra, de modo que uma obra de muito investimento para o poder público pode trazer pouca valorização às propriedades privadas, ou o contrário. (PELLINI, 2009).

O Código Tributário Nacional (CTN), nos artigos 81 e 82 determina que o valor da contribuição de melhoria deva ser calculado para cada imóvel, tomando por base o custo da obra, e fazendo-se o rateio desse custo entre os proprietários dos imóveis situados na zona beneficiada, em função dos respectivos fatores individuais de valorização. Por outro lado, o CTN limita esse valor de contribuição ao quantum da valorização atribuída. Em outras palavras, "a contribuição

de melhoria é cobrada do contribuinte através do critério de valorização imobiliária, tendo como limite total o custo da obra” (Lima, 2012, p. 5). Ilustrado na figura 1 a seguir:

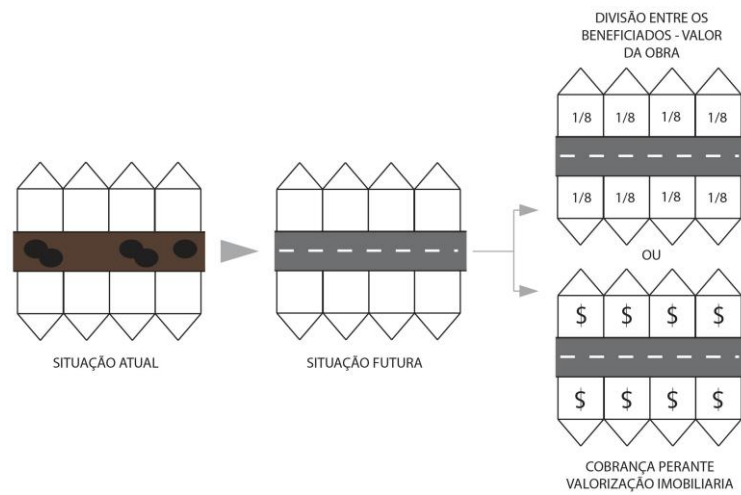


Figura 1 – Forma de cobrança da Contribuição de Melhoria

Fonte: Lima, 2012, p. 5. Adaptado pelos autores.

Este instrumento também é aplicado em outros países da América Latina e com outras denominações como: *Contribución de Mejoras*, *Contribución de Valorización*, *Contribución Especial*. Conforme coloca Ochoa (2014) este é um tributo comumente utilizado para recuperar a valorização da mais valia fundiária. Em estudo sobre a utilização da Contribuição de Melhoria, Ochoa conclui que, em comparação ao conjunto da América Latina, “*el instrumento es poco utilizado en las ciudades grandes de Brasil*” (Ochoa, 2014).

Em relação à arrecadação de CM no Brasil, estudo realizado por Pereira *et al* (2014) demonstrou que, no período compreendido entre os anos 2000 e 2010, 49% do total de arrecadação em Contribuição de Melhoria no Brasil, correspondem a arrecadação nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina. O mesmo estudo indica que, no referido período a região Sul e Sudeste foram responsáveis por 73% da arrecadação do tributo no país. Estas regiões abrigam 56% da população brasileira (região Sul com 27.386.891 hab. e Sudeste com 80.364.410 hab.), e apresentam uma participação no PIB nacional de 16,5% e 55,4%, respectivamente (IBGE, 2010).

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi estruturada em duas partes: (i) conceituação da Contribuição de Melhoria, e identificação dos antecedentes históricos na consolidação jurídica do tributo no Brasil, bem como suas principais características; (ii) análise da situação do tributo nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba.

Para o desenvolvimento do estudo foram levantados números sobre as finanças municipais entre os anos de 2003 a 2013, com base nos dados disponibilizados pelo Relatório de Finanças do Brasil (FINBRA), documento que contém informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro, divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Para análise comparativa da arrecadação da cobrança de Contribuição de Melhoria e outros tributos dos municípios da região metropolitana de Curitiba municipais, foram selecionados os impostos imobiliários IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis), e o ISS (Imposto sobre Serviços). Além dos impostos foram selecionadas as taxas de prestação de serviço e poder de polícia. O motivo para a escolha desses tributos para a comparação, é devido já terem sido utilizados em outras pesquisas sobre o tema, além de serem dados de fácil acesso na FINBRA.

A partir da formação do quadro de dados, foi realizado uma avaliação quantitativa dos resultados da cobrança de CM na região Metropolitana de Curitiba, e a partir deste panorama geral do tributo, contextualiza-se a situação dos 29 municípios, dos quais apenas os municípios que já cobraram CM seguiram em análise.

O indicador utilizado para o aprofundamento da análise foi o número de habitantes de cada cidade, o que permitiu avaliar a relação da arrecadação de Contribuição de Melhoria per capita e o desenvolvimento econômico dos municípios metropolitanos. A investigação prosseguiu com os dois municípios de maior arrecadação per capita de CM, permitindo o detalhamento do processo de arrecadação deste tributo. Para a manipulação dos dados numéricos foi utilizado o software Microsoft Excel, e para espacialização destes dados foram criados mapas temáticos em computação gráfica. Para o detalhamento dos processos de cobrança da CM, foram necessárias visitas aos municípios predefinidos, para a realização de entrevistas com os responsáveis pela gestão do tributo junto a secretaria de finanças. Cabe destacar que o questionário, composto por perguntas abertas, aplicado em cada município foi padronizado pelo grupo de pesquisa.

A etapa final do processo consiste na elaboração de um quadro comparativo e analítico dos resultados encontrados nos dois municípios predefinidos. Destacando os pontos positivos que poderão ser replicados em outros municípios paranaenses.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Primeiramente foi manipulada uma tabela contendo dados de impostos, taxas, Contribuição de Melhoria e a população dos 29 municípios da RMC – período de 2003 e 2013, permitindo uma leitura geral da situação da cobrança do CM. Porém, devido à inconsistência dos dados da FINBRA foram encontradas falhas na divulgação dos tributos entre 2003 a 2005, deste modo foi criado um novo recorte temporal de 2006 até 2013.

Com o objetivo de maior controle e transparência perante as finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi aprovada pelo Governo Federal no ano 2000. A LRF estabelece também que todos os municípios brasileiros devem enviar suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional anualmente até o dia 30 de abril.

O volume de dados orçamentários exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal é divulgado para a sociedade pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). No ano de 2014 foi instalado um novo instrumento de captação dos dados que compõem o FINBRA, o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), antes disso a coleta de informações do Balanço Anual era feita pelo Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos entes da federação (SISTN), instrumento conveniado com a Caixa Federal.

Porém direciona-se aqui o foco para a metodologia de captação de dados do SISTN, instrumento que alimentou o FINBRA durante os anos analisados e que apresentou lacunas e distorções na divulgação dos dados.

Perante o SISTN, pertence as prefeituras a responsabilidade de apresentar anualmente o balanço patrimonial relativo ao ano anterior, sendo assim o sistema de informações tem caráter declaratório baseado no preenchimento de formulários (Quadro de Dados Contábeis Consolidados) com os dados colhidos de seus balanços. Estes formulários são encaminhados a Caixa Econômica Federal (CEF) por meio eletrônico ou forma de papel, este órgão consolida em arquivos eletrônicos e os envia para a Secretaria do Tesouro Nacional, que faz o tratamento e divulgação dos dados. Quanto a confiabilidade dos números declarados pelos municípios, a informação apresentada quando declarada é de competência dos gestores, ou seja, os dados enviados depois de declarados são de responsabilidade dos prefeitos. Assim sendo, a Secretaria do Tesouro Nacional afirma que quando o formulário (Quadro de Dados Contábeis Consolidados) chega, um técnico da Caixa Econômica Federal faz uma comparação com os dados publicados e que há também uma análise crítica entre as informações de transferências entre o Fundo de Participação dos Municípios e o que foi repassado pela STN.

A criação e implantação do novo sistema foi devido à constatação da Secretaria do Tesouro Nacional de várias falhas no sistema do SISTN, entre elas o alto número de inconsistência no envio dos dados dos municípios para a CEF devido à falta de padronização dos relatórios e orçamentos. Outra falha detectada pela STN foi a ausência de controle e gestão dos relatórios pela CEF. Além disso, ambas as instituições realizavam fiscalizações de maneira crítica aos dados apresentados pelos relatórios, comparando com os orçamentos dos anos anteriores e a receita repassada pela Secretaria do Tesouro Nacional aos municípios, porém, ainda assim, eram percebidas ausências nas informações.

O SICONFI possui um sistema padronizado que envia os relatórios apenas de maneira online direto à STN, evitando a perda de dados que eventualmente aconteciam. A figura 2, mostra um esquema ilustrativo do funcionamento dos dois sistemas:



Figura 2 – Forma de cobrança da Contribuição de Melhoria

Fonte: Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Públicos Brasileiro

Após esta explanação do sistema de coleta dos dados contábeis, voltamos aos novos resultados específicos. Em função da convergência de dados foi realizada uma nova tabela com os 29 municípios e o novo recorte temporal, e com estes dados foram desenvolvidas as seguintes leituras: (i) municípios que cobram em todo o período; (ii) os municípios que deixaram de cobrar

em algum período; (iii) os municípios que nunca cobraram. Cabe destacar que o critério de municípios que deixaram de cobrar o CM foi dividido em três grupos: (i) quem cobrou uma vez e parou, (ii) quem deixou de cobrar de quatro a seis anos e (iii) quem deixou de cobrar de um a três anos. Essa relação citada é demonstrada na tabela 1 e figura 3.

Tabela 1 – Situação dos municípios e a cobrança da Contribuição de Melhoria na RMC –
CM (2006 a 2013)

Quantificação	Situação dos municípios e a cobrança da CM			Total de municípios
	Sempre cobrou	Cobrou com interrupções	Nunca cobrou	
Número absoluto	8	8	13	29
Percentual	27,59%	27,59%	44,83%	100%

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil (2006 a 2013)

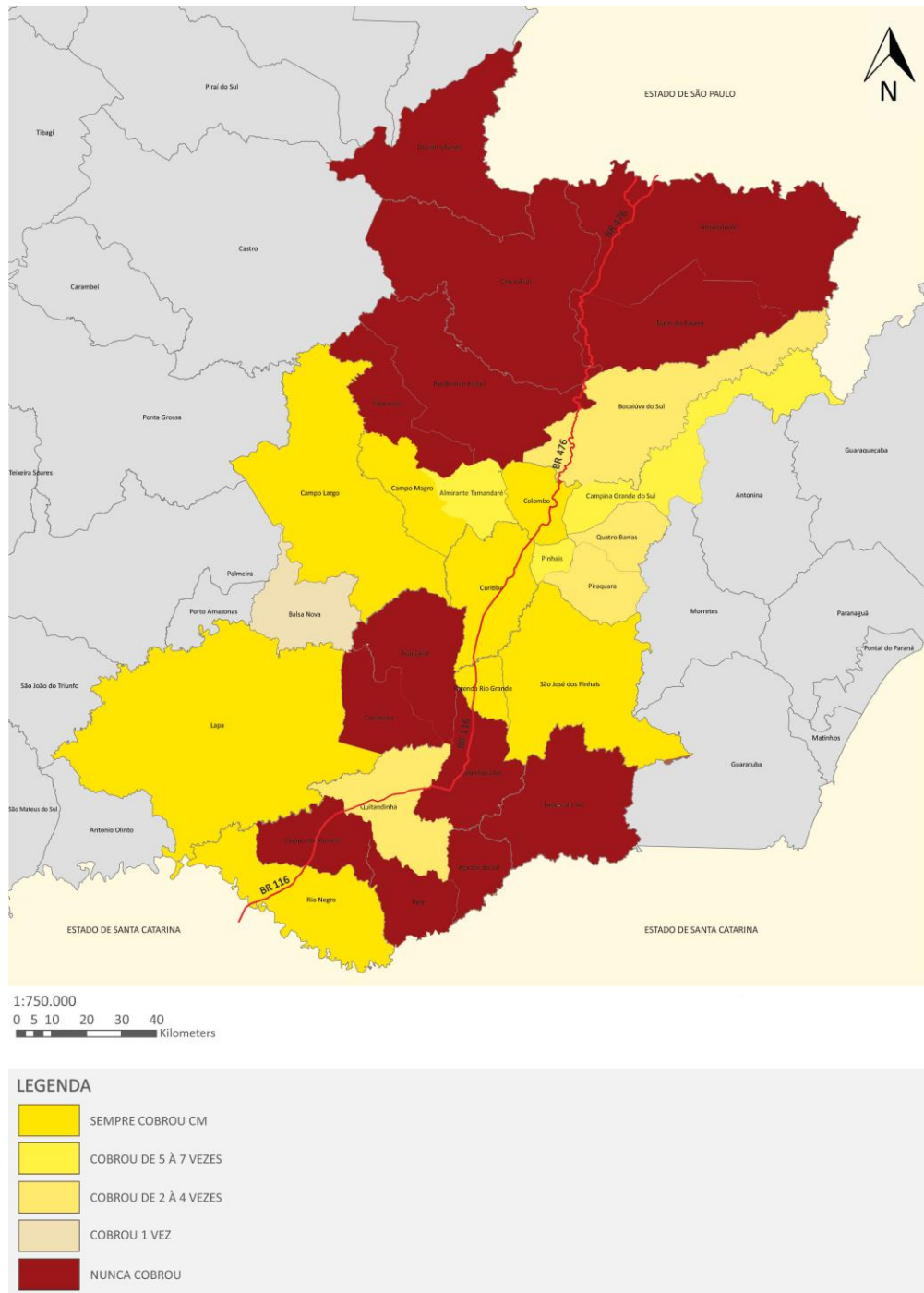


Figura 3- Municípios e a cobrança da Contribuição de Melhoria na RMC (2006 a 2013)
Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil (2006 a 2013). Adaptado: pelos autores

Para a verificação dos valores arrecadados foram somados os valores anuais de CM para o período 2006 – 2013, ver tabela 2 e a espacialização dos dados na figura 4. Destacam-se os valores dos municípios Colombo, São José dos Pinhais e Pinhais, respectivamente, R\$ 92.797.609,32, R\$4.878.279,06 e R\$ 4.149.624,15.

Tabela 2– Total da cobrança da Contribuição de Melhoria - 2006-2013.

CM 2006 - 2013			
Município	População 2010	Total R\$	Per capita/ R\$
Colombo	212967	92 797 609,32	435,74
São José dos Pinhais	264210	4 878 279,06	18,46
Pinhais	117008	4 149 624,15	35,46
Fazenda Rio Grande	81675	3 741 240,84	45,81
Rio Negro	31274	1 880 103,98	60,12
Campo Magro	24843	756 110,67	30,44
Quitandinha	17089	389 251,19	22,78
Almirante Tamandaré	103204	306 891,74	2,97
Campo Largo	112377	259 651,27	2,31
Campina Grande do Sul	38769	238 446,78	6,15
Curitiba	1751907	59 496,59	0,03
Lapa	44932	17 142,41	0,38
Balsa Nova	11300	17 000,00	1,50
Piraquara	93207	6 553,68	0,07
Quatro Barras	19851	3 606,32	0,18
Bocaiúva do Sul	10987	2 158,97	0,20

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil (2006 a 2013)
 Adaptado pelos autores.

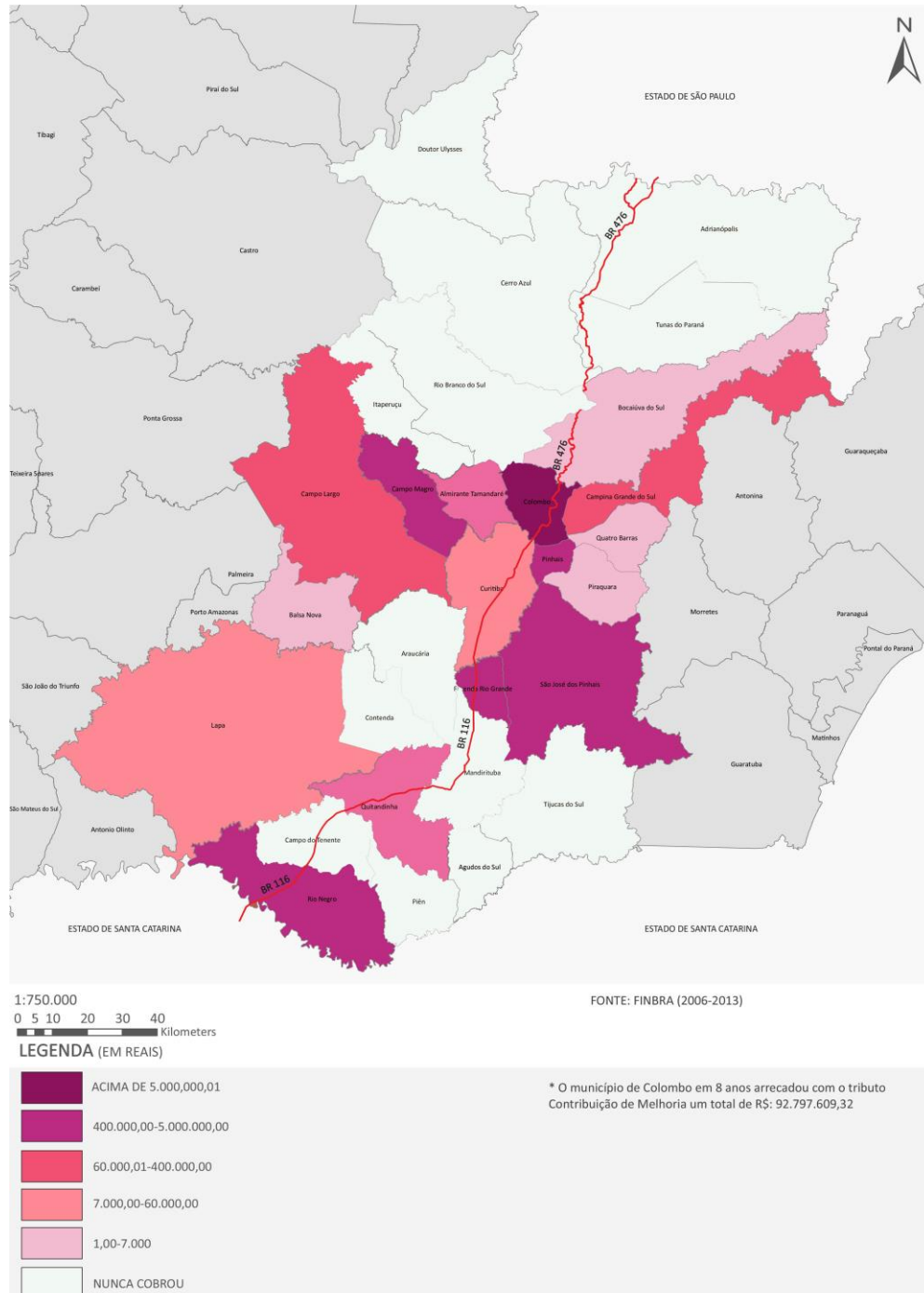


Figura 4 – Total da cobrança da Contribuição de Melhoria na RMC - 2006-2013
Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil (2006 a 2013). Adaptado pelos autores

Para amplitude da análise optou-se para escolher o município com maior arrecadação e que sempre cobrou, seguido do município com maior arrecadação que deixou de cobrar de um a dois anos. Logo os municípios analisados serão: Colombo e Pinhais.

5.1 Colombo

5.1.1 Caracterização do Município

Colombo, cidade constituinte da região metropolitana de Curitiba, leste do Estado do Paraná, está situada há 17,3 Km da Capital, norte da RMC. O município tem uma população de 212.967 (IBGE,2010), e o território possui área de 159,14 Km². Colombo tem sua economia movimentada principalmente pela indústria extractivista e pela agricultura, mesmo que o grau de urbanização seja de cerca de 95% em 2015, segundo IPARDES. Durante o período estudado, de 2006 a 2013, as receitas públicas foram constituídas principalmente pelos impostos (IPTU, ITBI, ISS) que totalizam em 57% da Receita Tributária. Em seguida, a Contribuição de Melhoria é responsável por arrecadar 29,63% e as taxas de Policia e Serviços 13,02% (tabela 3)

Desta forma o município ganha destaque no valor de arrecadação da CM, ocupando o primeiro lugar no ranking dos municípios da RMC com relação ao valor total de arrecadação.

5.1.2 Processo de implantação e arrecadação da Contribuição de Melhoria

A Lei Municipal N° 684, vigente em Colombo desde 1997, prevê que a Prefeitura somente proceda com a contratação de obras inclusas no Plano Comunitário de Pavimentação do Município de Colombo quando a verba arrecadada para determinada obra atingir 60% do valor orçado.

Esta legislação não foca na valorização dos imóveis, mas sim no valor total da obra. De acordo com a lei em vigor e entrevista com o funcionário da Divisão de Obras Comunitárias de Colombo, o processo de aplicação da Contribuição de Melhoria no município acontece através do Plano Comunitário de Pavimentação.

Art. 2º O Plano Comunitário de Pavimentação compreende a execução de obras e melhoramentos, com a antecipação da receita decorrente da Contribuição de Melhoria pelos proprietários participantes, conforme termo de compromisso a ser formalizado com os mesmos (Lei Municipal 684/97).

A receita para a realização dos melhoramentos é dividida em 25% do total da obra arcados pelo município, e 75% rateado entre os moradores beneficiários. São considerados beneficiários apenas aqueles que possuem testada de lote para a via pavimentada sendo desconsiderado raio de abrangência do melhoramento. O rateio dos 75% do valor da obra ocorre pela área linear da testada do lote, multiplicado pelo valor do metro linear médio da pavimentação, que varia de R\$ 220,00 á R\$ 520,00, conforme uso e dimensões da via. Contudo, a arrecadação não leva em conta a valorização do lote, que segundo entrevistado ocorre entre 30% a 50%.

A lei prevê que só depois de confirmada anuência de no mínimo 70% dos moradores atingidos pela melhoria pode-se começar a cobrança dos moradores. Segue abaixo, figura 5, um estudo de caso fictício.

Rua A

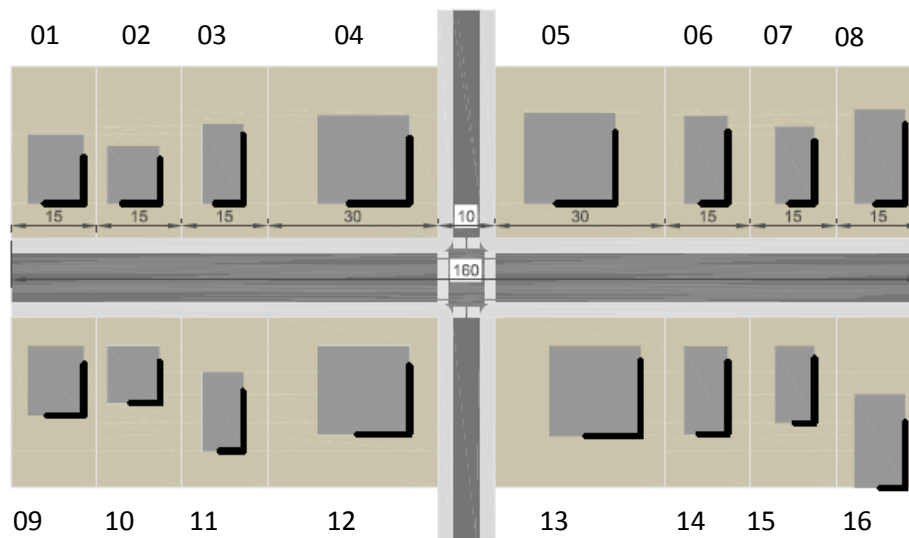


Figura 5 – Esquema de divisão da cobrança do tributo
Fonte: elaborado pelos autores com base na entrevista em anexo

160 metros lineares X R\$ 520,00 = R\$ 83 200,00

Exemplo lote 01

Testada 15m + 1,25m (divisão da rua de intersecção por lote) = 16,25 x 195 = R\$ 3.168,75

Exemplo lote 04

Testada 30m + 1,25m (divisão da rua de intersecção por lote) = 31,25 x 195 = R\$ 6.093,75

MUNICÍPIO = R\$ 20 800,00 (25%)

COMUNIDADE =

R\$ 62 400,00 (75%)



R\$ 62 400,00 / 160 M = R\$ 390,00

R\$ 390,00 / 2 = R\$ 195,00 M

Definidos os possíveis meios da aplicação da Contribuição de Melhoria em Colombo, são tratadas as etapas de tal processo. A figura 6 apresenta de forma esquemática as etapas percorridas pelo poder público, em azul, e pela comunidade, em laranja.

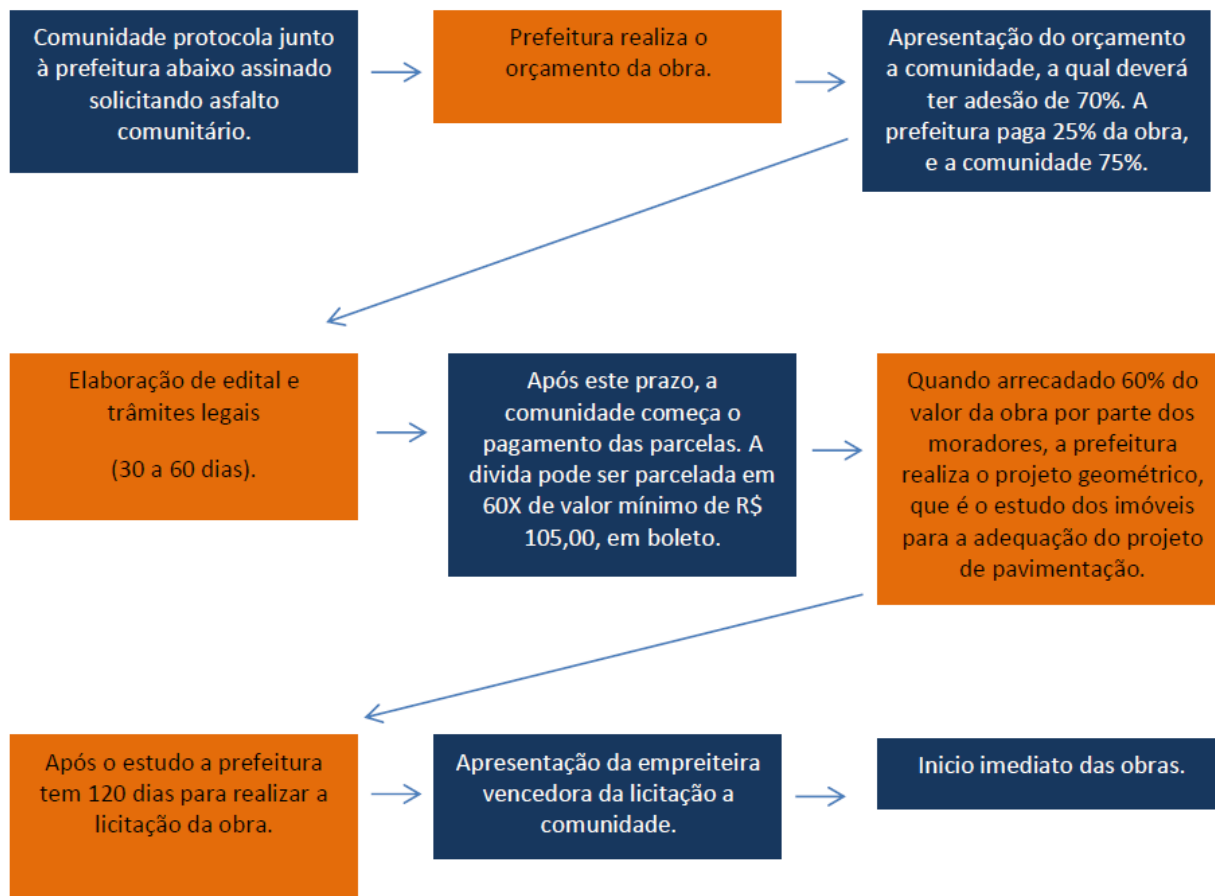


Figura 6 – Esquema do processo de implantação de Contribuição de Melhoria;
Fonte: Elaborado pelos autores com base em entrevista em anexo

Atualmente existem 1200 ruas em lista de espera para a aprovação, desta forma as licitações ocorrem com 60% do valor arrecadado, entretanto existe a possibilidade de licitar antes de tal porcentagem em caso de não haver ruas em lista de espera. Sendo assim, 60% de arrecadação o teto máximo para o andamento do edital, caso o município não cumpra tal prazo, moradores poderão entrar com ações judiciais contra o município junto ao Ministério Público.

Os pagamentos das parcelas são feitas em até 60x com valor mínimo de R\$ 105,00, entretanto, se comprovado a impossibilidade de pagamento por meio de entrevista socioeconômica, o contribuinte poderá renegociar as parcelas para que se ajustem ao orçamento do mesmo. Não é realizada a prática de descontos para pagamento à vista, ou de cobrança de juros para pagamentos em atraso, porém, com a complementação da lei em 2013, o município poderá ser feita uma correção de valores.

No caso em que as licitações superam o valor de orçamento, o município arca com o valor excedente, conforme exemplo dado em entrevista da Rua Belo Horizonte.

5.1.3 Arrecadação de Colombo

Colombo apresenta os maiores valores de arrecadação do CM dentre os municípios da RMC. Abaixo, a tabela 3 demonstra os valores reais de receita de impostos, taxas e Contribuição de Melhoria e as respectivas porcentagens no montante total dos anos estudados.

Tabela 3 – Tabela da Receita Tributária entre os anos 2006 – 2013 de Colombo

Ano	Receita Tributária	Contribuição de Melhoria		Impostos (IPTU, ITBI, ISS)		Taxas (de Polícia, de Serviço)	
	R\$	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2006	14.695.574,48	643.429,93	4,38%	12.279.493,73	83,56%	1.772.650,82	12,06%
2007	17.663.432,67	1.224.373,10	6,93%	14.419.648,66	81,64%	2.019.410,91	11,43%
2008	20.374.612,79	1.998.501,54	9,81%	16.218.580,75	79,60%	2.157.530,50	10,59%
2009	106.300.359,26	82.826.048,80	77,92%	19.417.202,24	18,27%	4.057.108,22	3,82%
2010	31.554.400,45	2.093.251,03	6,63%	24.024.534,85	76,14%	5.436.614,57	17,23%
2011	36.396.249,98	1.627.946,63	4,47%	28.311.797,56	77,79%	6.456.505,79	17,74%
2012	41.670.840,00	1.437.473,11	3,45%	31.289.990,51	75,09%	8.943.376,38	21,46%
2013	44.512.988,71	946.585,18	2,13%	33.643.279,06	75,58%	9.923.124,47	22,29%
TOTAL	313.168.458,34	92.797.609,32	29,63%	179.604.527,36	57,35%	40.766.321,66	13,02%

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil (2006 a 2013); elaborado pelos autores

Conforme dados da tabela, é possível concluir que a arrecadação de CM no município apresenta grandes oscilações, e tem o seu pico de arrecadação em 2009. Entre 2010 a 2013, a porcentagem de participação de CM na receita do município recuou mais de dois terços.

O município não forneceu os valores do seu banco de infomação, desta forma não foi possível a comparação entre valores da FINBRA e município. Entretanto Colombo nos forneceu o valor arrecadado mensal para 2016, em torno de R\$ 170.000,00 ou seja, podemos estipular um valor anual de arrecadação de aproximadamente R\$ 2.040 000,00.

5.2 Pinhais

5.2.1 Caracterização do Município

O município de Pinhais, pertence à Região Metropolitana de Curitiba é a cidade mais próxima do centro da capital do Estado do Paraná, apenas 8,9 km da região central. É um dos mais novos municípios do estado, desmembrado da cidade de Piraquara, possui 60,92 km², com grau de urbanização de 94%. Pinhais é a 14ª maior cidade paranaense em população, possuindo 117.166 habitantes (IBGE,2010). Pinhais possui um vasto polo industrial e representa a 12ª maior arrecadação do Paraná. Sua População Economicamente Ativa (PEA) é de 61.598 pessoas e apresenta PIB per capita de R\$ 38 mil (IBGE,2010).

Segundo os dados analisados, dentro do período estudado entre 2006 à 2013, Pinhais não lançou suas informações no ano de 2005 no banco de dados fornecidos pela FIMBRA, deste modo o estudo foi feito nos demais anos. As receitas públicas lançadas foram compostas principalmente pelos impostos (IPTU, ITBI, ISS) representando 87,69% da arrecadação, seguindo das taxas (taxa de prestação de serviço e taxa de poder da policia) com 10,90%, e o

tributo da Contribuição de Melhoria representando apenas 1,44% de todo volume recolhido (tabela 4). Deste modo, mesmo a arrecadação de CM apresentar pequena expressão no total, Pinhais se destaca no total de valor recolhido no período estudado, com R\$ 4.149.624,15, ficando em terceiro lugar no ranking dos municípios da RMC (tabela 2)

5.2.2 Processo de implantação e arrecadação da Contribuição de Melhoria

A Lei N° 501 de 21 de dezembro de 2001 visa a cobrança do tributo da Contribuição de Melhoria quando a realização de determinada obra pública resulta na valorização imobiliária. Os termos do Programa de Pavimentação Participativa pertencente a lei, define que a ratificação do valor total da obra entre os moradores beneficiados leva em conta a distribuição de maneira igualitária, a área e testada do imóvel. A lei ainda prevê que se existe acordo pela execução da obra entre a maioria, todos os beneficiados assumem a responsabilidade do pagamento de sua porcentagem do valor total, tendo assinado ou não o termo de adesão.

O Decreto N° 551 de 11 de agosto de 2003 dita a metodologia de cálculo da cobrança da contribuição de melhoria e a avaliação da necessidade da implantação de novas obras. Nele, é ordenado que a execução de obras só ocorrerá posteriormente estudos técnicos de viabilidade e levantamento socioeconômico da região beneficiada, incluindo neste a valorização dos imóveis.

Apesar de a Lei N° 501/2001, permitir aplicar o instrumento da CM em diversas obras que resultem melhorias na cidade, atualmente o município utiliza apenas para a execução de obras de pavimentação asfáltica e meio-fio em vias e logradouros públicos. Assim como é descrito no Decreto n 551/2003 onde dispõe a respeito da cobrança de Contribuição de Melhoria, e no Art. 1., determina que a cobrança de CM decorra da valorização de obras em pavimento asfáltico.

O município de Pinhais segue o processo da cobrança do tributo conforme apresentado na lei. E através da entrevista com o gerente de arrecadação de Pinhais, foi possível entender como o tributo é cobrado no município.

Primeiramente os critérios e análise para a escolha das vias que serão melhoradas e utilizadas o instrumento, é realizada em conjuntura do Prefeito e o Secretário de Obras de Pinhais. Após a escolha, a Secretaria de Obras faz o orçamento total da obra e encaminha para a Secretaria Municipal de Finanças, para que a gerência de arrecadação faça o levantamento dos terrenos limítrofes as vias alvo do projeto. Em seguida é lançado o edital e notificado os proprietários dos terrenos nessas vias, para assim poder lançar o edital e notificar o dono dos terrenos limítrofes a estas vias.

O valor arrecadado de CM tem em base o valor total da obra, e não a valorização do imóvel. Assim, após a conclusão da obra, é feito o Plano de Rateio entre os imóveis beneficiados, visando a obtenção do valor gasto na obra. A divisão é feita tendo como base a metragem das testadas dos imóveis atingidos pela obra. Quando um contribuinte possuir um imóvel com mais de uma testada, é cobrado o CM na soma das metragens das mesmas. A única diferença na cobrança é para lotes de esquina até 2.000 m², onde a cobrança é feita apenas em 50 % da metragem do lote.

A notificação é feita ao contribuinte através de carta via correio, jornal local e edital postado no site da prefeitura. O munícipe é notificado recebendo um boleto com valor total a vista, mas se preferir parcelar deve se dirigir até a Secretaria Municipal de Finanças, onde pode dividir em até 24 x esse valor.

Segundo o gerente, de todo valor lançado a inadimplência gira em torno de 30%, em muitos dos casos a dificuldade está na notificação do morador. A seguir, figura 7, foi elaborado um fluxograma exemplificando o processo.

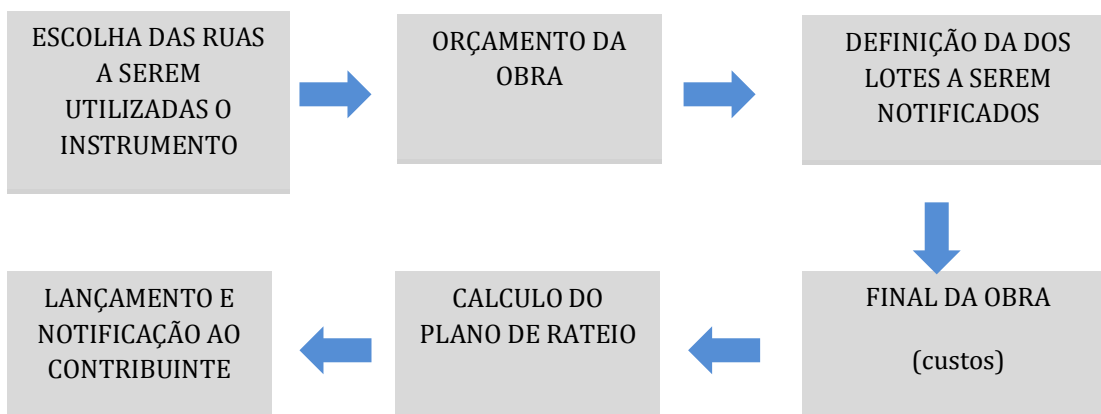


Figura 7 – Esquema do processo de implantação de Contribuição de Melhoria;
 Fonte: Elaborado pelos autores com base em entrevista em anexo

5.2.3 Arrecadação de Pinhais

O estudo teve como base os valores disponibilizados no banco de dados da FINBRA. No período analisado, os impostos (IPTU, ITBI, ISS) e taxas (Taxa Poder de Polícia e Taxa Prestação de Serviços) foram responsáveis por 98,56% da Receita Tributária do Município, enquanto que a cobrança de CM representou apenas 1,44% da arrecadação, ver tabela 4.

Tabela 4 – Receita Tributária entre os anos 2006-2013 de Pinhais

Ano	Receita Tributaria	Contribuição de Melhoria		Impostos (IPTU, ITBI, ISS)		Taxas (de Polícia, de Serviço)	
	R\$	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2006	22.987.248,22	230.529,68	1,00%	20.504.801,98	89,2%	2.251.916,56	9,8%
2007	219.600,88	0	0,00%	198.620,91	90,4%	20.979,97	9,6%
2008	30.761.835,26	318.933,89	1,04%	26.708.653,22	86,8%	3.734.198,15	12,1%
2009	32.820.607,85	77.381,17	0,24%	28.920.623,18	88,1%	3.822.603,50	11,6%
2010	39.414.708,85	606,77	0,00%	34.747.867,75	88,2%	4.666.234,33	11,8%
2011	47.120.341,44	509.213,85	1,08%	40.941.009,69	86,9%	5.670.117,90	12,0%
2012	51.809.513,39	1.342.222,43	2,59%	45.526.639,11	87,9%	4.940.651,85	9,5%
2013	63.556.648,85	1.670.686,36	2,63%	55.607.050,36	87,5%	6.278.912,13	9,9%
TOTAL	288.690.504,74	4.149.624,15	1,44%	253.155.266,20	87,69%	31.385.614,39	10,9%

Fonte: FINBRA – Finanças do Brasil (2006 a 2013); elaborado pelos autores.

A tabela 5 ilustra a distribuição desses percentuais para os anos de 2012, 2013 e 2014 (ano acrescido unicamente para esta leitura). Cabe destacar, no período 2012-2013o tributo da Contribuição de Melhoria apresentou uma pequena significância do total arrecadado. Entre os anos 2006 e 2011, a arrecadação girou em torno de menos de 1%, quando ocorreu.

Tabela 5 – Valores de Contribuição de Melhoria lançados e pagos entre os anos de 2012 a 2014

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA – PREFEITURA DE PINHAIS			
	2012	2013	2014
LANÇADO	3.655.395,30	201.573,12	2.133.024,65
PAGO	2.525.507,35	135.752,28	1.043.603,81

Fonte: Secretaria de Finanças de Pinhais; elaborado pelos autores.

Apesar de todos os dados levantados disponibilizados pela FINBRA, após contato realizado diretamente com a Secretaria de Finanças de Pinhais foi possível constatar que os dados levantados não são confiáveis. Uma vez que os valores (arrecadados) fornecidos pela Secretaria de Finanças (tabela 5), não bate com os fornecidos pela FINBRA, ver tabela 4. Os anos que são possíveis fazer essa constatação é de 2012 e 2013.

A tabela 6 mostra um quadro comparativo dos dados analisados para os dois municípios: Colombo e Pinhais., percebe-se facilmente as grandes diferenças entre os dois processos.

Tabela 6 – Tabela comparativa sobre a arrecadação de Contribuição de Melhoria

	COLOMBO	PINHAIS
População (2010)	212.432	117.008
Soma CM 2006 - 2013 (R\$)	92 797 609,32	5 016 361,10
Legislação	Lei N 684 de 22 de dezembro de 1997	Lei N 501 de 21 de novembro de 2001
Frequência de cobrança	Todos os anos analisados	2007 não apresentou dados
Quando cobra	Antes da obra	Após obra
Quem decide	Moradores, por meio de baixo assinado	Prefeitura
Adesão dos beneficiados (p/ execução da obra)	70% dos moradores	Informação não esclarecida em entrevista
Licitação	Sim	Não (possui usina própria)
Divisão do valor entre prefeitura e beneficiados	75% moradores 25% prefeitura	Não
Forma de arrecadação	Divide 75% do valor orçado entre os beneficiários, possibilidade de pagamento em até 36 vezes.	Divide o valor total da obra entre os beneficiados, possibilidade de pagamento em até 24 vezes.
Porcentagem de inadimplência	Porcentagem irrelevante	30%

Fonte: elaborado pelos autores

O destaque, além da diferença entre os valores arrecadados, pode ser salientado a baixa inadimplência, especulativamente atribuímos a participação dos moradores para a toma de decisão.

6 CONCLUSÃO

A Contribuição de Melhoria é um tributo antigo, é citado desde a Constituição de 1934, consolidada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Pode-se colocar, ainda que especulativamente, que muitos dos municípios não se valem desde instrumento devido à antipatia política. Esse estudo já pode indicar que o êxito na arrecadação de CM reside, na continuidade do processo de cobrança. Para isso, além da “vontade política” é necessária uma estrutura administrativa que se responsabilize pelos encaminhamentos do processo.

Entretanto, essa organização não significa uma estrutura corporativa complexa, mas, a disponibilização de 3 a 5 técnicos para administrar o processo de cobrança e programas de informática específicos, já seriam suficientes.

Outro fator a ser destacado é quanto a valorização imobiliária, em dois aspectos: o primeiro a falta de clareza da legislação municipal, no que se refere aos critérios que deverão ser adotados, para apurar essa valorização; o segundo ponto é a dificuldade em demonstrar a valorização efetiva do imóvel

Cabe destacar, a dificuldade que a equipe encontrou para a consolidação das informações, e o impasse maior está na credibilidade dos dados da FINBRA, que mesmo sendo da Secretaria do Tesouro Nacional apresentaram inconsistência.

Embora se constitua em importante instrumento para geração de receita e financiamento de obras públicas, a CM tem sido utilizada na Região Metropolitana de Curitiba quase exclusivamente para recuperar os custos de obras de pavimentação. A equipe pôde constatar também que há um generalizado desconhecimento sobre o tributo, dificultando, obviamente, sua institucionalização. Logo, esta situação demonstra a necessidade de uma maior divulgação da CM entre os municípios.

Referências Bibliográficas

BRASIL. STN - **Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil** - dados contábeis dos municípios. Disponível em <www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 jun. 2016

BRASIL. **Decreto 195/1967**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0195.htm>. Acesso em: 11 jun. 2016

BRASIL. **Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Código Tributário Nacional (CTN). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172htm>. Acesso em: 11 jun. 2016

BRASIL. **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: 12 jun. 2016

BRASIL. **Nova Contabilidade de Gestão Fiscal.** 2013. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/ipsas/cartilha.pdf>>. Acessado em: 18 março 2016.

CORREIA, Matta Fernando. **Finanças Públicas Estaduais: uma breve análise no impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre alguns indicadores orçamentários.** Revista Economia & Tecnologia (RET). Volume 10, Número 2, p. 71-80, Abr/Jun 2014.

IPEA. (2009) **Prontuário de Base de Dados informação sistematizada para as contas de saúde do Brasil.** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal>> Acesso em: março 2016

LIMA, Robson Luiz Rosa. **Contribuição de melhoria.** Jus Navigandi. 2005 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7138/contribuicao-de-melhoria>>. Acesso em:05 março 2016

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 28º ed. São Paulo: Editora Malheiro. 2007.

MEDEIROS, Rejane Katia. **Base de dados orçamentários e qualidade de informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS).** Rev. Adm. Pública vol.48 no.5 Rio de Janeiro Sept./Oct. 2014

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em:< <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>> Acesso em: 05 maio 2016

OCHOA, Oscar Borrero (2014) **Contribución de valorización o mejoras en Colombia.** Análisis de la experiencia colombiana. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pubs/2416_Contribuci%C3%B3n-de-valorizaci%C3%B3n-o-mejoras-en-Colombia--An%C3%A1lisis-de-la-experiencia-colombiana>. Acesso em: 06 março 2016

PELLINI, Fabíola Costa Acácio. **Contribuição de melhoria – aspectos controvertidos.** Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1289>. Acesso em: 29 março 2016.

PEREIRA, Gislene, et al (2014). **Recuperação de mais valias urbanas por meio de Contribuição de Melhoria.** O caso do Paraná, Brasil entre os anos 2000 e 2010. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <www.lincolninst.edu/pubs/dl/2382_1722_Pereira_WP14GP1PO.pdf> Acesso em: 30 fev. 2016