

FINANCIAMENTO ÀS REDES DE TRANSPORTE URBANO POR CAPTURA DO VALOR EXCEDENTE DA TERRA: UMA APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO

Matheus Henrique de Sousa Oliveira

Programa de Engenharia de Transportes – COPPE
Universidade Federal do Rio de Janeiro

RESUMO

Métodos de financiamento de redes de transportes por captura do valor excedente da terra já são elementos utilizados no planejamento urbano em vários países. No Brasil essa iniciativa ainda é restrita a movimentos reguladores e pouco expressivos. Mas o relativo atraso se encontra apenas na esfera da aplicação de determinadas políticas tributárias. Afinal, a legislação brasileira já contempla a maioria dos elementos abordados como indispensáveis para a implantação de formas alternativas de financiamento. A discussão acadêmica sobre esse tema, tratado como recuperação das “mais-valias fundiárias” também se encontra em grau avançado. O artigo revisa a bibliografia referente à discussão internacional sobre os métodos existentes e compara com as iniciativas nacionais e o aparato legal existente no Brasil. Por fim, é compreendido que o Brasil já se apresenta envolvido na esfera legislativa, mas amarrado pelo jogo político e pela estrutura fiscal não consegue implementar estratégias de captura do valor.

ABSTRACT

Many countries have used land value capture methods to fund the development of transportation networks at urban planning projects. Brazil's initiative in this area could be more significant and less restricted to regulation movements. But the relative backwardness is limited to the sphere tax policies. Brazilian legislation already started the discussion about the necessary elements to implement these alternatives financing methods. At the academic field, there is a recent research toward this subject treated as “recouping land surplus-value” in advanced stage. This article reviews the bibliography on the international discussion about efficient methods and compares with Brazilian's initiatives and the legal instruments. We conclude that Brazil already has a structured legislation, but the enforcement of this acts have been tied by the game for political and fiscal structure.

1 INTRODUÇÃO

O princípio da formação de redes de transporte público dentro das cidades pressupõe a atuação do Estado na estrutura e lógica do espaço urbano. Como um dos principais articuladores das redes urbanas, o poder público é dotado da capacidade de intervir até mesmo nas relações entre os demais agentes e colateralmente pode criar, destruir e distorcer as expectativas envolvidas (Cervero, 1996; Doherty, 2004). A construção de redes de transporte público é um instrumento capaz de realizar essas modificações sobre as propriedades da terra. Seja por criar estruturas que polarizam a circulação de pessoas ou apenas através da modificação da forma de operação de trânsito, necessariamente acaba por criar centróides de importância local que tendem a ser procurados por determinadas atividades e essa demanda gera impactos sobre o valor da terra (Cervero, 1996).

A estrutura de transportes no Brasil ainda é muito inconsistente e a estagnação dos investimentos nessa área é resultado, em grande parte, da falta de recursos para o financiamento dos gastos do setor público. Mas o mercado imobiliário brasileiro vem em crescente valorização e parte desses lucros está associada aos investimentos na mobilidade urbana. Ou seja, investimentos públicos geram externalidades positivas localizadas, apropriadas por minorias, sem contrapartida para o desenvolvimento igualitário do espaço urbano. Essa série de fatores cria espaço para a arrecadação de fundos para o investimento governamental, solução para problemas de inflação, déficit orçamentário, endividamento público e excesso de emissões monetárias. Para isso é necessário criar instrumentos de atuação pública, direcionados para a captura do valor excedente criado.

Para discutir a questão apontada, o artigo está dividido em três seções. A primeira busca revisar a bibliografia referente aos temas de valorização da terra causado por obras públicas de uma forma geral e sobre as possibilidades do governo se apropriar desses ganhos. A segunda seção analisa as formas de aplicação do tema às estruturas de transporte já observadas em outros países que já utilizaram algum programa baseado nessa teoria. Nessa seção não será discriminada nenhuma alternativa não correspondente ao caso brasileiro. Ao final do artigo, já na terceira seção, serão abordadas as características da legislação brasileira que estão próximas dos modelos genéricos de captura do valor excedente da terra. Cabe ressaltar que a preocupação quanto à dependência do modelo por questões de legalidade e legitimidade será um eixo temático transversal que recortará a todas as seções.

2 REVISÃO DA TEORIA GERAL SOBRE A FORMAÇÃO E EXTRAÇÃO DA MAIS VALIA FUNDIÁRIA

A “mão invisível” da teoria econômica clássica mostra que a equiparação entre oferta e demanda por unidades territoriais mais rentáveis a produção deverá ser realizada através do preço. Sendo a oferta constante, consequência da limitação do próprio espaço, as áreas mais demandadas deverão estar mais adensadas e com o m² mais valorizado (Ricardo, 1982). Englobando a lógica do mercado com a capacidade do Estado de intervir na estrutura urbana, observa-se um mecanismo no qual o uso do dinheiro público em alguma estrutura de transporte de impacto local causa o aumento da demanda pelas áreas diretamente afetadas e que, por sua vez, modifica o valor da terra. No caso de uma intervenção com externalidades locais positivas, como uma estação de metrô, as terras seguirão uma tendência de valorização. Mas a questão principal não é o efeito, mas o fato do gasto público ter gerado ganhos exclusivos para uma minoria (Baltrusis, 2006; Furtado, 2005; Furtado e Smolka, 2005; Cervero, 1996).

Da mesma forma que o gasto público foi responsável pela formação de externalidades positivas que impactaram sobre o preço da terra o estado também deveria ser capaz de prover instrumentos que consigam recuperar ao menos uma parte dessa valorização. O uso de taxas, impostos e contribuições sobre essas áreas são alternativas para a captura de uma parcela desse valor excedente. O processo de recuperação do valor privado ao domínio público requer dois preceitos: legalidade e legitimidade. Atribui-se a legalidade a uma atuação governamental regida sob a constituição e leis que governam aquela região, fato gerador de um caráter regional para as alternativas encontradas para expropriar o valor excedente da terra. A legitimidade está mais ligada a questões sobre a relação entre a população e o Estado, principalmente, em relação à estrutura fiscal, a carga tributária e a distribuição do recurso dentro das esferas administrativas (Almeida e Monte-Mór, 2011; Furtado e Smolka, 2005).

Mais do que restituir aos cofres públicos o montante gasto com determinadas obras ou atividades, a proposta é redistribuir o benefício de forma mais igual pela rede urbana. A maioria das obras urbanas cria uma relação de beneficiados e prejudicados, implicando na necessidade de reduzir os prejudicados ao máximo e conseguir indenizá-los, além de promover o desenvolvimento de outras regiões na cidade (Almeida e Monte-Mór, 2010; Baltrusis, 2006; Furtado, 2005). Neste artigo, examina-se, como alternativa mais adequada, a possibilidade de usar do processo de captura do valor excedente para substituir os métodos convencionais de financiamento para obras públicas e evitar as consequências de um processo de endividamento público no cenário brasileiro.

2.1 A necessidade de uma correspondência no legislativo

Retomando a questão da legalidade, existe um extenso debate sobre as propriedades que devem estar contidas nas leis do país que deseja implementar o processo de captura do valor excedente da terra. Furtado (2005) faz menção a dualidade presente nesse aparato legal, porque trata da exploração de duas esferas, urbanística e financeira ou reguladora e contributiva.

Para esses instrumentos, há que se ter um especial cuidado, pois ainda que a etapa contributiva esteja definida em relação à valorização efetivamente percebida, a etapa reguladora poderá estar incidindo sobre todo o valor, ou uma parcela dele, no qual esta valorização já estava contida (Furtado, 2005, p. 65).

Smolka e Furtado (2005) identificam três grandes entraves legais para a implementação dos mecanismos de captura do valor excedente, que em várias ocasiões apresentam um aparato jurídico abrangente, mas uma aplicação inconsistente. O primeiro é a necessidade de clareza sobre a função e o acesso aos instrumentos. As áreas de conhecimento relacionadas estão distantes e a linguagem utilizada por seus representantes pode ser um obstáculo para o planejador conceber a funcionalidade dos aparatos jurídicos. O segundo é sobre as ambiguidades da própria legislação que pode ser concebida e redigida de modo confuso e às vezes contraditório formando gargalos para a atuação dos instrumentos. O terceiro surge com a superação da concepção da lei e adentra ao espaço da aplicação, porque em se tratando de propriedade deve ficar claro para o planejador, a população afetada e a agência reguladora a interpretação da lei para a definição do alcance de cada instrumento.

O estatuto das cidades é uma recente ferramenta para os planejadores e surge como uma lanterna na proa para a instituição de planos de desenvolvimentos relacionados relacionadas à questão do solo. É uma síntese de lei que regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição de 1988 (artigos 182 e 183) e delega ao município a função de regular a função social da cidade e definir os direitos de propriedade urbana. Para isso são oferecidas novas diretrizes para o planejamento e gestão urbana, além de novos instrumentos de intervenção sobre seus territórios (Rolnik, 2001).

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. (Rolnik, 2001)

Para o tema do presente artigo, o conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística é o campo mais importante. Dentro dele está compreendida a ideia de confrontar as externalidades negativas da interação entre a regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário. A expansão horizontal excessiva de contingentes populacionais através do processo de especulação imobiliária ou a distorção do pagamento de Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) através de áreas subutilizadas são problemas que devem ser enfrentados por instrumentos criados. O plano diretor é o principal dos instrumentos criados e passará a induzir a ocupação do solo de acordo com um estudo multidisciplinar base (Rolnik, 2001; Almeida e Monte-mór, 2010).

Um último ponto importante para o artigo é a afirmação da ideia de Solo Criado, através do Direito de Superfície e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Afirmando que terrenos urbanos com potencialidades diferentes devem ser distintos dentro do planejamento urbano, pois nenhum agente deve ser beneficiado ou penalizado individualmente por uma condição independente da sua ação sobre o terreno. O direito de superfície foi derogado pela Lei 10.406 de 2002, art. 1369 ao 1377 (Baltrusis, 2006; Brasil, 2002; Rolnik, 2001).

2.2 Uma análise sobre as resistências à legitimidade dos métodos

Superadas as deficiências dentro do aparato legal ainda ficam presentes os entraves na esfera político-ideológica. A falta de vontade política pode se valer de interpretações equivocadas e lógicas estereotipadas para defender uma minoria. A interpretação da lógica econômica e a suposição que a imposição de mecanismos para a captura do excedente no valor seria transferida para preços, o que por sua vez incorreria em desequilíbrios no mercado imobiliário é um argumento comumente utilizado. Em tese o objetivo do processo de recuperação é neutralizar as externalidades de uma ação governamental e não criar novos gatilhos inflacionários. Somente o mau planejamento para as intervenções sobre a captura resultaria em estruturas de mercado desequilibradas (Smolka e Furtado, 2005 e Ricardo, 1982).

Teóricos também atentam para o uso de racionalizações estereotipadas, como o argumento de que a arrecadação correspondente não é significativa, ou que a administração pública não está capacitada para aplicar tais instrumentos, em termos de recursos técnicos e humanos. O contra-argumento para todas essas afirmações está na comparação entre casos de sucesso e fracasso, na qual se encontra que a reposta está na formação de uma estrutura planejada corretamente. Esses casos serão observados na próxima seção através da análise dos métodos de exploração do valor excedente (Baltrusis, 2006; Furtado, 2005).

Mas o mais importante entrave pode ser a relação da política de captura do valor excedente com a estrutura fiscal da região. Em tese, a instituição dos mecanismos implicaria em um aumento da carga tributária para as populações afetadas. Em casos de uma população receosa com a intervenção estatal ou já carregada por uma elevada tributação, como a do Brasil, os métodos podem sofrer algum tipo de rejeição (Furtado, 2005; Smolka e Furtado, 2005). A questão é compreender que a valorização efetivamente recuperada tende a ser uma pequena fração do que o proprietário recebe como benefício. A proposta da captura do valor excedente não é zerar a vantagem que a intervenção estatal traz para a região é capturar o gasto público que foi apropriado pela minoria, deixando a relação custo benefício ainda muito vantajosa para a população afetada.

Quanto mais escassa a disponibilidade de um determinado serviço, ou equipamento, maior o hiato entre o incremento de valor resultante e o custo de inversão. (Smolka e Furtado, 2005. p. 137).

Segundo Smolka e Furtado (2005) a estratégia de uma comunidade de atrair a intervenção pública, mesmo que pagando os custos referentes à obra é bem mais vantajosa que a alternativa de ser objeto de negligência pública. Salvo o caso que arcar com esses custos implique na remoção do contingente populacional para outra região devido à elevação dos custos de vida no local. Nesse caso, o planejador estará incorrendo na formação de um cenário regressivo no qual as áreas que mais precisam de infraestrutura também sejam as com menos condições de arcar com esses custos.

3 TRANSPORTES E O VALOR DA TERRA: MÉTODOS DE FINANCIAMENTO POR CAPTURA DO VALOR EXCEDENTE DA TERRA

Em 1819, o economista David Ricardo realizou, em um capítulo do livro *Princípios de economia política e tributação*, seu primeiro tratado sobre o valor da terra. O estudo mostrava que as variações na produtividade agrícola entre diversos concorrentes criavam um diferencial na renda da terra. A partir de desdobramentos Ricardo identificou que esse excedente seria apropriado pelo dono da terra através dos aluguéis. Estudos seguintes observaram que essa renda diferencial também poderia ser considerada a partir das distâncias da produção ao centro de comercialização (Ricardo, 1982; Losche, 1957). Nesse caso, os autores não questionavam a propriedade dos meios de transporte em encurtar essas distâncias e seus impactos sobre a estrutura do valor da terra.

Nesses dois séculos após o livro de Ricardo o mundo participou da evolução tecnológica dos meios de transporte, fato que resultou em ganhos de mobilidade para todas as atividades. Os estudiosos da renda fundiária passaram a observar a correlação entre a expansão do nível de acessibilidade de algumas áreas e o desenvolvimento regional. A hipótese analisada por esses estudos entende que a redução no grau de impedâncias entre o caminho da produção para a comercialização transfere proporcionalmente a renda diferencial das regiões mais próximas do centro para as instalações mais próximas de nós das redes de transporte público (Doherty, 2004; Medda e Modelewska, 2011, Cervero, 1996). Embora a análise seja na maioria das vezes representada para atividades comerciais, o meio residencial também apresenta níveis de valorização correlacionados com a acessibilidade, sendo a lógica semelhante, mas diferenciada pela potencialidade (Doherty, 2004; Cervero, 1996).

Teoricamente a redução nas impedâncias entre as instalações e os centros causa distorções na renda diferencial da terra que por sua vez impacta as terras próximas das estruturas da rede de transporte público, valorizando-as. Empiricamente existem diversas experiências que comprovam essa valorização em casos estudados nos Estados Unidos, Inglaterra, Austrália, Polônia, Brasil. Estudos realizados em cidades americanas mostram que investimentos em transporte público para áreas comerciais resultam na valorização de até 30% sobre o terreno, no caso de áreas residenciais o valor sofre um acréscimo de 5 a 10% (Edge, 2003 *apud* Doherty, 2004.). Em 2002 foi publicado um estudo a respeito da valorização nas áreas atendidas pelo sistema de trilhos de Dallas no período de 1997 a 2001. Esse estudo afirma que o valor médio das propriedades residenciais próximas de estações do metrô aumentou em 32,1% comparadas a uma valorização de 19,5% no grupo controle (Weinstein e Clower, 2002).

A maioria dos estudos referentes à valorização da terra pela expansão dos meios de transporte opta por analisar os impactos das estruturas sobre trilhos. Os motivos são variados, desde a maior disponibilidade de dados para esse tipo de análise, a estimação da significância do sistema de trilho para todo o sistema de trânsito da cidade. Mas existem estudos, principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra, que comprovam a valorização de terrenos por investimentos em avenidas, rodovias e pontes, reiterando a importância da acessibilidade acima da própria estrutura (Doherty, 2004).

Como descrito na primeira seção, o desenvolvimento da teoria sobre o processo de valorização da terra por investimentos públicos criaram uma linha de pesquisa sobre mecanismos de captura do valor excedente. Para o sistema de transportes esses mecanismos

focaram na parte de financiamento como meios alternativos. Nesta seção serão revisados os principais métodos, analisando suas propriedades através dos três tipos ideais descritos em Medda e Modelewska (2011) mais o estudo do solo criado descrito em Baltursis (2006). Teoricamente existem outras formas de expropriação pública, mas por se preocupar com a viabilidade prática, o artigo só contemplará alternativas que apresentem aplicação constatada através de publicações em mais de uma região.

3.1 Contribuição de melhoria

A contribuição de melhoria ou *betterment tax* é o conjunto de métodos mais direto e mais comum pelo mundo, com estudos sobre alternativas tentadas nos EUA, Austrália e Reino Unido. O Brasil prevê em sua constituição o direito de implementação de *betterment taxes*, mas como veremos na próxima seção essa alternativa está sendo subutilizada.

Medda e Modelewska (2011) relacionam quatro tipos de mecanismos, sendo que o primeiro é o mais simples e consiste na aplicação de um imposto periódico sobre a terra sem discriminação de população afetada. O segundo propõe dividir entre a população beneficiada o custo da obra realizada proporcionalmente ao tamanho da propriedade, a proximidade com a obra e o valor do terreno antes da melhoria. Primeiramente o Estado define a região da qual será cobrada o imposto. Depois monta um padrão para o cálculo do imposto incidente de acordo com sua constituição, definindo limites para o encargo em relação ao valor total da obra ou de acordo com o poder aquisitivo individual do morador da área beneficiada. Esse segundo mecanismo também pode ser calculado a partir da estimativa da valorização que o terreno sofrerá. Nesse caso, o grau de dificuldade aumenta devido à necessidade de estimar a valorização e acima de tudo desagregar de forma identificar o valor excedente criado pelo investimento na estrutura de transporte (Doherty, 2004; Medda, 2009).

Dentro da classe de *betterment tax*, o terceiro mecanismo descrito pelos autores, o governo, pode usar das leis de desapropriação para comprar as áreas próximas à obra e revender o espaço depois da realização do investimento. Aproveitando a valorização do espaço como fonte de receita e possibilitando os ganhos gerados pela redefinição do uso do solo para níveis maiores de adensamento. Esse método está associado a muitas dificuldades, porque requer a desapropriação, que poderá ser custosa e morosa, além de possivelmente deslocar a população local para áreas mais afastadas. O quarto mecanismo funciona a partir da cobrança de uma taxa sobre o processo de venda dos terrenos próximos ao local onde foi realizado o investimento público. Nesse caso o vendedor pode deduzir da taxa ganhos na venda que são considerados como resultados do investimento do proprietário no imóvel (Doherty, 2004; Medda e Modelewska, 2011).

3.2 Tax increment financing - TIF

A TIF usa a elevação, causada pelo investimento em determinada área, do montante arrecadado por impostos cobrados sobre o valor da terra para cobrir os gastos público com a obra. Normalmente essa prática é usada para projetos de reurbanização de bairros, chamados, nos Estados Unidos de *TIF areas*. Para o bom funcionamento do mecanismo, é imprescindível que o Estado mantenha atualizada a alíquota do imposto e ainda mais importante a realização de estudos periódicos que mantenham atualizado o banco de dados com o valor de cada imóvel. O mecanismo também funciona através de períodos de incentivos fiscais seguido de retorno aos padrões tributários comuns (Medda, 2009; Medda e Modelewska, 2011). A ideia é abandonar uma grande parte do pequeno montante pré-

valorização para incentivar a entrada da iniciativa privada que aumentaria o montante potencial de imposto a ser arrecadado aos padrões normais no futuro.

Esse método é muito utilizado pelas cidades americanas, a cidade de Chicago, por exemplo, é referência por valer-se desses fundos para construção de estruturas de trânsito. A estação Randolph/Washington foi construída por U\$13,5 milhões levantados através de *tax increments* (Medda e Modelewska, 2011). A proposta da TIF é cobrar do beneficiado um montante justo de acordo com o nível de benefício que o investimento na região aportou para ele. Em muitos casos, o imposto irá gerar uma receita menor que o investimento, provavelmente esse resultado se deve à frustração das expectativas iniciais ou pelo grande valor investido.

3.3 Joint Development

O método de desenvolvimento conjunto requer a união do setor público com os interesses da iniciativa privada. A proposta é atrair a iniciativa privada a partir da promessa do impacto que a estrutura terá sobre a polarização do mercado consumidor e firmar contrato de cobrança sobre uma parte dos ganhos que a parte privada teria com a instalação de uma loja dentro da estrutura. As vantagens começam pela propriedade do mecanismo não depender de métodos diretos de taxação, o que resulta na redução dos impactos sobre a estrutura de mercado, desequilibrando preços que, por sua vez, poderiam ser repassados aos arrendatários (Medda e Modeleswka, 2011).

O *joint development* é geralmente implantado em sistemas de transporte de alta capacidade e requer a cooperação e divisão de custos e responsabilidade nas áreas de construção, operação, e administração entre os parceiros, gerando a redução de gastos e pessoal mobilizado para o setor público e aumento nas receitas para o setor privado. Fato que para Medda e Modelewska (2011) cria-se uma particular situação de *win-win*, diferente das demais situações. Mas a principal vantagem desse mecanismo é o fato do método não necessitar da identificação e quantificação dos impactos diretos e indiretos da alocação de transporte na região. Essa característica em conjunto com outras facilidades na negociação e formulação de contratos torna o método caracterizado pela altíssima aplicabilidade.

3.4 Taxação do Solo Criado

O solo criado é uma prerrogativa do processo de adensamento populacional acima do limite estipulado pela lei de uso do solo de uma região. A ideia é que seja permitido ao construtor edificar uma unidade acima do limite do uso do solo sem infringir a lei. Essa unidade é calculada a partir de um coeficiente percentual em relação ao total permitido e é definido pelas proposições do plano diretor da cidade (Baltrusis, 2006; Rolnik, 2001). Entre os urbanistas, o solo criado gera a seguinte discussão:

De um lado existem alguns urbanistas que acreditam que a instituição da Outorga Onerosa flexibilizaria a legislação em favor do capital imobiliário e aumentaria a desigualdade territorial das cidades, pois a aplicação do solo criado, ao possibilitar um aumento na densidade de ocupação de uma área, poderia auferir uma maior lucratividade ao empreendimento privado. De outro, as mais-valias capturadas por essa flexibilização poderiam ser utilizadas para investir em setores menos privilegiados da cidade, os recursos provindos dessas operações poderiam ser destinados a fundos setoriais para habitação, regularização fundiária e/ou de desenvolvimento urbano. (Baltrusis, 2006)

São duas as correntes de pesquisa que abordam a utilidade da criação desse espaço para o planejamento urbano. Segundo o modelo americano, a proposta é flexibilizar as regras rígidas do zoneamento e taxar esse coeficiente extra a fim arrecadar fundos para outras atividades do plano diretor. Esse artifício já é utilizado em várias cidades brasileiras como São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, com resultados expressivos na arrecadação dos municípios. A lógica desenvolvida pela escola francesa descreve que esse instrumento deve ser utilizado como regulador do preço da terra, dos imóveis e dos equipamentos e dos serviços urbanos, como foi o caso do Rio de Janeiro (Baltrusis, 2006).

4 AS PECULIARIDADES DO CASO BRASILEIRO: AS BASES PARA OS SISTEMAS NACIONAIS DE CAPTAÇÃO DO VALOR EXCEDENTE

Essa seção trata de apropriar a legislação brasileira ao processo de captura do valor excedente. Doherty (2004) alerta que os mecanismos de apropriação do valor são altamente dependentes da estrutura legislativa, ou seja, são características que variam conforme as especificidades de cada país. O objetivo de referenciar o direito administrativo e tributário nacional é retomar o assunto de captura do valor excedente criado por uma obra pública a partir das propriedades do direito brasileiro. Para isso, os três tipos ideais de mecanismos, *betterment tax*, *tax increment financing* e taxação do solo criado serão reavaliados através do aparato legal existente no Brasil. O mecanismo do *joint development* não será reavaliado aqui devido à extensa bibliografia que revisa as peculiaridades das parcerias público-privado e o relativo grau de afastamento que esse método tem com o processo de valorização da terra (Vide Cervero, 1996).

Antes de abordar o tema diretamente cabe tecer algumas ressalvas sobre a questão da propriedade. Em tese, a propriedade privada é um limite para o desenvolvimento do planejamento urbano, mas é necessário deixar claro que em nenhum momento a ideia de dar ao Estado plenos poderes sobre o direito individual é apontada como a solução para o problema (Meirelles, 2010). A Constituição Brasileira determina que qualquer iniciativa esteja subjugada ao pressuposto que o direito à propriedade é incontestável e que todo o prejuízo causado, mesmo que seja em relação ao benefício de uma maioria, deverá ser recompensado em valores iguais.

4.1 O código tributário e a receita dos municípios

A lei 5172, de 25 de outubro de 1966 é o item da legislação brasileira que “dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis a União, Estados e Municípios” (Brasil, 1966). Entre outros artigos é definido que as receitas tributárias municipais originam-se apenas da arrecadação do Imposto sobre a Prestação de Serviços (ISS), do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) em divisão com o estado, do Imposto sobre a Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI) e das taxas e das contribuições de melhorias. Esse montante é somado a uma grande parte do orçamento composta do total das transferências, constitucionais ou voluntárias, dos governos federal e estadual (Ministério da Fazenda, 1997).

Dos quatro tributos relatados como receita direta dos municípios é direta a identificação do IPTU e do ITBI com o valor da terra, além das suas propriedades muito próximas às identificadas em alguns dos tipos de *betterment tax* e no *TIF*. A contribuição para melhorias não aborda diretamente o valor da terra, mas está atrelada ao valor da obra. Essa analogia sugere o ponto de partida para a discussão dos mecanismos nacionais de captura do valor

excedente sem ter a ambição de enquadrar minuciosamente a realidade brasileira, mas mostrar que existem alternativas no código nacional para esse tipo de planejamento.

4.1.1 Contribuição para melhorias, Imposto sobre a Transmissão, Intervivos, de Bens Imóveis e uma análise focada do processo de desapropriação.

Embora taxada como um tributo esquecido pelos planejadores, o Título V do sistema tributário nacional (Brasil, 1966) refere-se à contribuição para melhorias como forma de arrecadação para obras de infraestrutura. Segundo o artigo. 81, a contribuição de melhoria pode ser cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios com o objetivo de contornar custos de obras públicas que resultem em valorização imobiliária. No caso, a taxa pode ser aplicada tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado, não sendo passível ao governo arrecadar novos fundos sobre esse investimento. Em tese o município não é capaz de criar um imposto a ser cobrado diretamente da população em geral sem distinção, fato que descarta a cobrança indiscriminada prevista no primeiro mecanismo ideal do *betterment tax*. A vantagem no uso da contribuição para melhorias é viabilidade para a instituição da cobrança a uma população exclusiva, além da possibilidade de ser diretamente atrelada a uma determinada obra (Constituição, 1988; Biava, 1994).

Biava (1994) procura entender os motivos para essa forma de taxação ser tratada como esquecida pelo poder público. O autor analisa desde a possibilidade de se tratar de uma lei confusa ou contraditória ao descaso político com as potencialidades desse tributo em relação aos investimentos estatais. Mas a grande parte desse esquecimento é explicada pela carga excessiva de impostos já cobrada da população ou pela falta de credibilidade que a população deposita sobre os gastos públicos.

O ITBI é a possibilidade sob o código tributário nacional de taxar o processo de venda de imóveis, ou seja, reduzir o spread criado pela especulação imobiliária de um local que recebeu investimentos. A constituição de 1988 instituiu o direito de arrecadação de parte do valor do terra, calculada a partir da alíquota sobre o valor venal do imóvel atualizado pela avaliação do imposto sobre a propriedade territorial urbana. A alíquota é definida por lei municipal, fato que pode ser usado como campanha política através de promessas de contenção nos valores ou até mesmo intervindo na cobrança (Ministério da Fazenda, 1997). O valor é cobrado a partir da avaliação do próprio estado para evitar sonegação através de subvalorização escritural do imóvel, mas essa alternativa implica em revisões periódicas do território a fim de corrigir os valores e identificar processos de valorização urbana. O ITBI também pode ser entendido com propriedades de um mecanismo de financiamento baseado no TIF.

Sobre o terceiro mecanismo tratado na subseção do *betterment tax* não existe nenhuma legislação referente ao processo como um todo, mas segundo o decreto lei 3365 de 1951 (Brasil, 1961):

Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, **e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço.** Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra **e as que se destinam à revenda** [grifo meu]. (Brasil, 1961.)

Dessa forma, o governo poderá desapropriar as zonas que se valorizarem com o objetivo de revendê-las. Em primeira etapa, como já definido anteriormente, indenizando os prejudicados ao valor atual do imóvel. Depois, a proposta é definir que o agente governamental consiga revender as zonas reorganizadas atualizando o uso do solo e ao preço do terreno após a valorização. O total recebido com a venda seria direcionado à recuperação dos gastos com a desapropriação e o diferencial aplicado nos custos na própria estrutura.

Nos três casos descritos é necessário definir um destino para os recursos capturados, esse é um diferencial das alternativas estudadas no exterior. Textos analisando os processos de captura utilizados na construção dos metros de Hong Kong e Varsóvia mostram que a estrutura de formação de um fundo de obras é pouco efetiva. Atrelando os recursos a uma determinada obra a legitimidade da cobrança é valorizada e o processo de acompanhamento da população passa a ser direto (Medda, 2009; Medda e Modelewska 2011).

4.1.2 Outorga Onerosa do Direito de Construir

A outorga onerosa sobre o direito de construir foi definida como mecanismo de arrecadação de fundos para o planejamento urbano com a criação do estatuto das cidades em 2001. O direito de taxar a sobreconstrução ao uso do solo já era utilizado por algumas cidades, mas essa proposta era definida por obra do legislativo local. O mecanismo segue a descrição realizada no item 3.1.4.

As restrições à disseminação desse método no Brasil seguem o respaldo de uma análise das propriedades jurídicas da cobrança dessa taxa. A outorga onerosa já foi considerada como inconstitucional por alguns juristas por assumir as características de tributo sobre a propriedade privada ou enquadrada no processo de bitributação, devido sua comparação com o IPTU. O solo criado também já foi tratado como fator limitador da propriedade privada, porque retira do proprietário o direito de construir. A réplica dos urbanistas é baseada na premissa de que o direito de propriedade é diferente do direito de construir, o último pertencente ao Estado. A outorga onerosa define a separação dos dois direitos e submetendo as ações do setor privado nesse sentido às decisões do plano diretor da cidade (Baltrusis, 2006).

4.2 Impostos e obras públicas sob a visão da população brasileira

A carga fiscal brasileira, em comparação com a de vários outros países, é elevada, mas a distribuição entre as esferas políticas é desequilibrada causando um constante déficit orçamentário principalmente na administração de estados e municípios (Versano et al, 1998). Problemas com a estrutura fiscal já foram constatados através de iniciativas em países como Inglaterra e Austrália, deve-se considerar que o estado nesses países carrega a confiança da população e preza por políticas voltadas para a estruturação e manutenção de um estado do bem estar (Doherty, 2004). No Brasil, a política assistencialista de qualidade e abrangente a toda população ainda não é realidade e o excesso de casos de corrupção causa desconfiança sobre os reais interesses sobre os investimentos governamentais. Para a população em geral, o que prevalece é a sensação que existe um excesso na taxação somado à má administração e pulverização do investimento. Esse sentimento cria resistência ao processo de instituição de novos tributos e deve ser um impasse para a criação de mecanismos diretos de extração do valor excedente da terra.

Nesse ponto a solução para esses impasses dentro do cenário nacional pode estar na confiabilidade dada às empresas estatais do Brasil. Em geral, as grandes empresas estatais nacionais são tratadas como agentes confiáveis e, por em parte estarem sobre as regras de mercado, devem seguir uma administração eficiente. A associação das obras públicas com a administração desses agentes pode dar mais confiabilidade para o processo de captura do valor excedente da terra. A demanda por infraestrutura aliada à confiança na idoneidade dos agentes envolvidos pode atrair os interesses da população a contribuir para o uso dos métodos alternativos de financiamento. A propaganda também deve ser explorada para o desenvolvimento dessa política. Como já tratado anteriormente, é de extrema importância atrelar a arrecadação à obra isso reduz o nível de incerteza dos agentes e ajuda no processo de fiscalização.

5 CONCLUSÃO

O processo de financiamento pela captura da valorização excedente da terra é uma alternativa interessante para o desenvolvimento da infraestrutura de transportes. O modelo já demonstra casos de sucesso em vários países. A realidade brasileira ainda se encontra em alto grau de atraso em relação aos exemplos dos gastos com o metrô de Hong Kong ou Varsóvia. Atualmente é necessário, devido aos vários problemas com a infraestrutura e a escassez de recursos para investimentos, diversificar as fontes de recursos e mudar o quadro de estagnação. Para isso os planejadores nacionais devem incluir em seus planos a iniciativa de usar desses mecanismos de financiamento para consolidar as necessidades dos planos diretores.

As vantagens do Brasil surgem quando são tratados os termos de legais. A legislação já superou as fases iniciais de discussão sobre a propriedade sobre esse valor criado, em favor do estado. É necessário usar de métodos de divulgação para convencer a população sobre a importância desses métodos alternativos para o financiamento das obras públicas. Além da vontade política de reativar os mecanismos esquecidos, caso da contribuição para melhorias, atualizar as cobranças sobre o valor da terra (IPTU e ITBI) e promover ao máximo as potencialidades do uso do solo. Diferente dos países relatados na discussão, na realidade brasileira de desigualdade social a cobrança sobre a valorização da terra ou a utilização do mecanismo de desapropriação pode criar um movimento de expulsão da população mais pobre para áreas ainda piores em termos de infraestrutura. Esse colateral é uma peculiaridade pouco estudada quando o assunto da valorização é estudado, mas deve ser considerado para o caso brasileiro.

A análise dos vários casos internacionais mostra que a população é um obstáculo constante. Mas existem métodos de legitimar essa cobrança e retribuir em forma de investimentos. A legislação também deve estar condizente com as diretrizes dessas políticas. A realidade brasileira não está muito distante dos exemplos estudados, marcada por uma constante desconfiança em relação à efetiva realização dos gastos públicos e uma legislação apta aos mecanismos, mas dependente de revisões. Problemas importantes, mas solucionáveis, o avanço nas discussões sobre o estatuto das cidades almeja mudanças na legislação e a influência das empresas públicas pode ser tratada como uma grande aliada para a superação das incertezas e dos custos do projeto.

O presente estudo foi realizado com o objetivo de relacionar a realidade brasileira com o tema e seu debate atual. Por isso o método utilizado focou na revisão bibliográfica abrindo espaço

para proposições para trabalhos futuros. A primeira proposta de linha de prosseguimento para o estudo é a análise determinística da relação entre investimentos em transporte e valorização da terra, alguns estudos americanos relataram que essa relação pode não ser expressiva ou pode ser inversa. Sobre esse ponto é necessário compreender a relação da valorização com os diversos modos de transporte, afinal a realidade modal brasileira é bem diferente das relacionadas nos artigos considerados. Sob a perspectiva do direito existe uma linha de pesquisa que deve considerar uma adequação da legislação existente para o caso de estruturas de transporte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, L. F. G.; R. L. Monte-Mór. (2010) Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”: das esferas do debate ao caso do vetor norte da região metropolitana de belo horizonte. *Anais do XIV Seminário de economia mineira*, CEDEPLAR, Diamantina, p. 1–23.
- Bartrusis, N. (2006) Valorização da propriedade fundiária urbana. *Caderno metrópoles*, São Paulo, v. 16, p. 121-139, 2006.
- Biava, A. H. R. (1994) Contribuição de melhoria: capacidade inaproveitada. *Tributação em Revista*, Brasília Ano 2, nº7, Janeiro a Março.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição [da] Republica Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- _____. (1966) *Código tributário nacional*. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966. Brasília, DF: Senado Federal
- _____. (1961) Decreto lei nº 3365 de 21 junho de 1941. Brasília, DF: Senado Federal
- _____. (2002) Código civil brasileiro Lei 10.406 de 10 janeiro 2002. Brasília, DF: Senado Federal
- Cervero, R (1996) Land Market Impacts of Urban Rail Transit and Joint Development: An Empirical Study of Rail Transit in Washington, D.C. and Atlanta. Working Paper. UCTC, Berkley. No. 135
- Doherty, M. (2009) Funding public transport development through land value capture programs. Ecotransit member papers. Ecotransit, Sidney.
- Furtado, F. (2005) Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: Santoro, P. (Org.) *Gestão social da valorização da terra*. Instituto Pólis, São Paulo, Caderno Polis 9.
- Furtado, F.; M. Smolka (2005) Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? In: Santoro, P. (Org.) *Gestão social da valorização da terra*. Instituto Pólis, São Paulo, Caderno Pólis 9.
- Losche, A. (1957) *Economics of location*. New Haven, London
- Medda, F.R. (2009) Land Value Tax as an Investment Mechanism for Public Transport Assets, in: *Financing affordable housing and infrastructure in cities: towards innovative land and property taxation system*, Conference Report, UN-Habitat, GLTN.
- Medda, F. R.; M. Modelewska (2011) *Land value capture as a funding source for urban investment: the Warsaw metro system*. Ernst & Young, Varsóvia.
- Meirelles, H. L. (2010) *Direito administrativo brasileiro*. Malheiros, São Paulo. 36 ed.
- Ministerio da Fazenda (1997) *Carga tributária 1997 – Receitas tributárias dos Estados e Municípios*. Brasília. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1997/Receitas_Est_Mun.htm>
- Ricardo, D. (1982) *Princípios de economia política e tributação*. Abril Cultural, São Paulo.
- Rolnik, R. (2001) Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. *Artigos Instituto Pólis*. Instituto Pólis, São Paulo.
- Varsano, R.; E. P. Pessoa; N. L. C. Silva; J. R. R. Afonso; E. A. Araújo; J. C. M. Raimundo (1998) Uma análise da carga tributária no Brasil. *Texto para discussão*. IPEA, Rio de Janeiro. Nº 583.
- Weinstein, B. L.; Clower, T. L. (2002) An Assessment of the DART LRT on Taxable Property Valuations and Transit Oriented Development. *Dallas área rapid transit*. Dallas.