

Captura de Mais-Valias para o Desenvolvimento Urbano:
uma comparação inter-americana

Maio de 2000

Martim O. Smolka e David Amborski

Resumo

Os governos locais desenvolvem um amplo conjunto de políticas fiscais ou regulatórias inspiradas pela idéia de que o incremento de valor da terra pode ser mobilizado em benefício da comunidade – isto é, da captura de mais-valias fundiárias. Este texto compara as experiências da América do Norte (EUA e Canadá) e as da América Latina com instrumentos de captura de mais-valias, discutindo as razões pelas quais diferentes políticas têm sido favorecidas e diferentes resultados e graus de sucesso têm sido obtidos na sua implementação. Com o foco em categorias amplas de políticas de captura de mais-valias na primeira parte, o texto compara o desempenho geral e/ou a experiência das duas regiões com a captura de incrementos de valor da terra através de impostos convencionais, contribuições fiscais e instrumentos regulatórios de política urbana. A segunda parte do texto mostra que o mesmo “princípio de captura de mais-valias” para resolver problemas similares (aprofundar a tributação sobre o valor da terra; financiar infra-estrutura urbana; controlar o uso do solo) resulta em diferentes - e às vezes até opostos - resultados em diferentes contextos, e mais notadamente os apresentados respectivamente na América do Norte e na América Latina. A seção final provê alguns comentários avaliativos sobre o hiato aparente entre as intenções e os resultados de políticas de captura de mais-valias experimentadas pelas duas regiões.

Captura de Mais-Valias para o Desenvolvimento Urbano: **uma comparação inter-americana***

A política fundiária urbana na América do Norte é como na América Latina, só que é completamente diferente.**

Martim O. Smolka^a e David Amborski^b

Maio de 2000

1. Introdução

Os governos locais desenvolvem um amplo conjunto de políticas e instrumentos relacionados a atividades fiscais e de planejamento do uso do solo. Várias dessas políticas de natureza fiscal ou regulatória são inspiradas na idéia da captura de mais-valias fundiárias.

A captura de mais-valias se refere ao processo pelo qual o todo ou uma parte dos incrementos de valor da terra¹, atribuídos ao “esforço da comunidade”, são recuperados² pelo setor público, seja pela sua conversão em receitas públicas através de impostos, contribuições, exações e outros meios fiscais, ou mais diretamente em melhorias locais para o benefício da comunidade.

Embora certas ações realizadas diretamente por proprietários privados possam aumentar o valor da terra, essa situação tende a ser a exceção. A regra geral é que esses incrementos resultem de ações realizadas por outros que não o proprietário, e mais notadamente pelo setor público - como na autorização para o desenvolvimento de usos do solo e densidades específicas ou através de investimentos em infra-estrutura, ou ainda por forças de mercado decorrentes do aumento geral da população urbana, etc. Em qualquer desses casos fica claro que os proprietários nada fizeram para aumentar os valores da terra, e que pode ser socialmente desejável³ capturar todo ou parte do incremento de valor para o setor público.

O princípio da captura de mais-valias tem um longo histórico e é uma idéia bem estabelecida tanto em termos de sua base teórica⁴ como de sua aplicação política. Este é o caso na América Latina assim como na América do Norte, onde ao longo dos anos, e não necessariamente pelas mesmas razões, foram favorecidos diferentes instrumentos, os quais foram implementados com distintos resultados e graus de sucesso.

* Texto originalmente em inglês, com tradução de Fernanda Furtado, a quem os autores agradecem o apoio em diferentes estágios da preparação deste texto.

** “Um cavalo é como uma bicicleta, só que é completamente diferente” – Aparício Marinho (o Barão de Itararé).

^a *Senior Fellow* e Diretor do Programa para a América Latina e o Caribe do Lincoln Institute of Land Policy, em Cambridge, EUA, e Professor Adjunto (em licença) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

^b Professor da Escola de Planejamento Urbano e Regional da Ryerson Polytechnic University, em Toronto, Canadá.

¹ Na América Latina esses incrementos de valor da terra são usualmente chamados de *plusvalías* (mais-valias no Brasil).

² Recuperados, capturados ou captados – ver, sobre as nuances entre esses termos, Furtado (1999).

³ O argumento pelo conteúdo ético e pela eficiência, equidade e sustentabilidade desta idéia, implicado ou inspirado nos escritos de Henry George, é discutido em Brown e Smolka, 1997.

⁴ Pode ser encontrada uma notável convergência (embora não pela mesma razão) entre economistas de diferentes tradições ou escolas, desde Adam Smith a Walras, passando por Ricardo, Marx e principalmente Henry George...

O objetivo deste texto é comparar as experiências da América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e as da América Latina⁵ na implementação de instrumentos de captura de mais-valias – pelos quais incrementos de valor da terra são mobilizados diretamente ou indiretamente como ferramentas de política para promover o desenvolvimento urbano.

Já que cada jurisdição tende a se fixar em seu próprio conjunto de mecanismos de captura de mais-valias, conformando experiências únicas *et pour cause* difíceis de comparar, o foco do texto está nos princípios e motivações que orientam a aplicação desses mecanismos em contextos (sócio-políticos, fiscais, legais, etc.) contrastantes.

Na primeira parte do texto apresentamos comparações sobre o desempenho geral e/ou experiências nas duas regiões com a captura de incrementos de valor da terra através de categorias convencionais desses instrumentos de política urbana (impostos, contribuições e regulatórios).

A segunda parte do texto compara alguns dos resultados obtidos pelas duas regiões com o uso do mesmo “princípio de captura de mais-valias” para encaminhar problemas similares. Em outras palavras, nos concentramos em como pré-condições ou contextos urbanos diferentes podem afetar a eficiência de políticas similares de captura de mais-valias. Mais uma vez, o texto não tem como foco os instrumentos em si, mas sim as motivações e justificativas técnicas para aplicar o princípio da captura de mais-valias. Três motivações ou objetivos para a aplicação de mecanismos de captura de mais-valias são examinadas:

- captura de mais-valias para aprofundar a tributação sobre o valor da terra
- captura de mais-valias para financiar infra-estrutura urbana
- captura de mais-valias para controlar o uso do solo

Nas considerações finais, são sumariadas a discussão e a análise realizadas nas seções precedentes, e apresentam-se alguns comentários avaliativos sobre o hiato aparente entre as intenções e os resultados de políticas de captura de mais-valias experimentadas nas duas regiões.

2. Tipos de instrumentos/mecanismos usados para capturar incrementos de valor da terra (captura de mais-valias)

As políticas de captura de mais-valias, como já sugerido, se apoiam em três categorias de instrumentos, duas de natureza fiscal (impostos e contribuições) e outra regulatória. Os instrumentos fiscais requerem, para a captura de valor pelo setor público, o pagamento pelo proprietário privado de um imposto ou contribuição. Os instrumentos regulatórios, por sua vez, levarão a alguma forma de benefício público pelo qual o proprietário paga a partir do incremento de valor de sua propriedade (terra). Este pagamento em benefício público é requerido ao proprietário privado através de algum tipo de contribuição “em espécie”.

⁵ Os doze países contemplados no projeto de pesquisa “the Latin American Experience with Value Capture”, desenvolvido pelo Lincoln Institute of Land Policy sob a coordenação de Martim O. Smolka, incluindo: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, El Salvador, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela.

2.1 Impostos

Em relação aos impostos em geral sobre a propriedade e em particular sobre o valor da terra, pode-se observar que qualquer imposto sobre o valor da terra é uma forma de captura de mais-valias, já que, por definição, o valor da terra é constituído de incrementos de valor acumulados. Por outro lado, na medida em que um imposto sobre o valor da terra reduz o fluxo de receitas esperadas para um certo tipo de uso do solo, o efeito de capitalização resultante sobre o valor presente pode ser entendido como uma forma de captura de mais-valias.

Apesar dessas considerações, existe alguma margem de discussão sobre o reconhecimento do **imposto predial** como um instrumento de captura de mais-valias, devido ao fato de que – de acordo com a definição acima – os impostos em geral não estão associados a nenhuma intervenção pública⁶. Esta interpretação equivocada é dissolvida, na prática, quando se tem em conta, especialmente na situação norte-americana, que os indivíduos freqüentemente confrontam o conjunto de serviços que uma jurisdição tem a oferecer em troca do pagamento do imposto predial, em suas decisões sobre onde residir⁷. Embora esta hipótese de “votar com seus pés” esteja menos presente na América Latina, dada a muito menor autonomia fiscal ao nível local, ela tem uma certa representatividade nos debates acerca da emancipação de algumas vizinhanças, sobretudo as mais ricas onde os moradores pensam que sua cota de impostos é mais alta que os serviços que eles recebem⁸. Pode ser de interesse apontar algumas das tentativas latino-americanas (Medellín na Colômbia e Buenos Aires na Argentina) em usar aumentos temporários do imposto predial para financiar grandes investimentos como o de linhas metroviárias (veja o Apêndice).

Os sistemas de impostos prediais usados pelos governos locais nos Estados Unidos e Canadá têm uma história relativamente longa e bem estabelecida. Nos Estados Unidos o imposto predial é parte do sistema impositivo desde os tempos coloniais, e no Canadá ele foi estabelecido em 1784, na província de Ontário, e vem sendo aplicado no restante do país desde o início do século XIX. Embora as populações dos dois países freqüentemente tenham reclamações sobre diversos aspectos do imposto predial, ele é considerado eficiente tanto em termos da provisão de recursos para a operação dos governos locais quanto em termos de sua administração e cobrança. Os sistemas de avaliação e os procedimentos de cobrança do imposto predial são altamente desenvolvidos, encontrando-se com freqüência, na América do Norte, alíquotas de 3 a 4% sobre o valor de propriedades relativamente bem avaliadas, e uma arrecadação superior a 90% em todos os estados americanos e aproximando-se de 100% na maioria deles⁹ (Youngman e Malme, 1994).

Apesar do fato de que alguma forma rudimentar do imposto predial também venha sendo usada na América Latina desde a época colonial¹⁰, o panorama latino-americano contrasta fortemente com a situação encontrada na América do Norte: as alíquotas raramente ultrapassam 1%, e os valores fiscais das propriedades são poucas vezes superiores a 70% dos respectivos valores de mercado¹¹. Neste panorama mais geral, o Chile, onde o imposto predial, apesar de gerar receita local, é cobrado por agências nacionais, se constitui como exceção notável, em vista da sofisticação de seu sistema de informações e de um melhor percentual de arrecadação. As experiências do Equador e de El Salvador representam o outro extremo na região, sendo que no

⁶ Por definição os impostos são usualmente considerados como imposições sem contra-partida.

⁷ Ref. a celebrada hipótese Tiebout-Hamilton; também a reinterpretção do Imposto Predial como uma taxa (*user charger*), como em Fischel (1992).

⁸ Este caso é bem ilustrado pelo movimento abortado para a emancipação do bairro de alta-renda da Barra da Tijuca no Rio de Janeiro, e pela fragmentação de Santiago do Chile.

⁹ No Canadá é superior a 95%.

¹⁰ No Brasil, desde 1799 as cidades litorâneas estavam sujeitas à “Décima Urbana” (MRJ, 1997).

¹¹ Os impostos prediais representam somente 0,12% do PIB brasileiro ou cerca de 2,5% da arrecadação fiscal geral (Afonso, 1996).

primeiro caso virtualmente nenhuma receita é obtida e no segundo caso a implementação do imposto predial pelo governo ainda está em processo.

2.2 Contribuições fiscais

As contribuições impostas aos proprietários que se beneficiam de algum tipo de investimento público são a forma mais usualmente reconhecida de captura de mais-valias. Na América Latina, a aplicação desse conceito remete aos tempos coloniais, i.e. às “Ordenações Filipinas” em 1562, datando no México de 1607, enquanto nos Estados Unidos e Canadá o uso do conceito remonta a um Ato na Inglaterra medieval que autorizou uma forma de contribuição de melhoria nos anos 1400.¹²

Quase todos os países latino-americanos possuem preceitos legais ao nível nacional que autorizam alguma versão de contribuição ou taxa de valorização (**Contribuição de Melhoria**) para permitir ao setor público capturar os incrementos de valor da terra associados a investimentos públicos. Esta recuperação pode ser ou não ser limitada ao custo do investimento, desde que ele não seja superior ao incremento de valor associado¹³. A América Latina tem um longo (e difícil) histórico de tentativas de implementação dessas contribuições (Macon e Manon, 1977). A versão mais moderada, na qual somente são considerados os incrementos de valor diretamente associados a investimentos públicos, e limitada ao custo em si do investimento, foi implementada em algumas situações específicas. Essas situações vão desde o caso da Colômbia, onde o instrumento foi mais largamente usado, até experiências locais ou regionais promovidas por agências multilaterais, funcionando como condicionantes em programas para o financiamento de infra-estrutura¹⁴, passando por outros expedientes conectados em menor grau com o princípio do instrumento (mas freqüentemente usados em seu nome), como no **Programa de Pavimentação Participativa** para áreas de menores recursos no Chile (Galilea e Guzman, 1996), ou de forma mais geral na pavimentação de vias em Córdoba - Argentina, e em muitos países latino-americanos.

Na América do Norte esses tipos de contribuições e taxas foram largamente aplicados nos EUA e têm um histórico no Canadá desde o final dos anos 50 (Altshuler & Gomer-Ibanez, 1993; Amborski, 1988). A forma mais comum que eles tomam é a das taxas de impacto/contribuições de desenvolvimento (**impact fees/development charges**), aplicados para o pagamento do total ou parte dos custos de capital para infra-estrutura, aplicados necessariamente aos novos empreendimentos, ainda que para obras externas a eles.¹⁵

Essas contribuições diferem em muitos aspectos do caso latino-americano, no qual uma mescla de *special assessments* (contribuições sobre custos) e *betterment charges* (contribuições sobre valorização) parece prevalecer. Na realidade, essas contribuições norte-americanas, cuja base legal é definida ao nível estadual/provincial, e não através de legislações promulgadas pelo governo central, tendem a ser aplicadas em áreas de alto crescimento urbano¹⁶, enquanto na

¹² O Comitê Especial sobre *Compensation and Betterment* (Relatório Uthwatt) na Inglaterra, em 1942, indicou a existência dessa antiga legislação.

¹³ Mesmo em El Salvador onde impostos prediais integrais ainda não foram introduzidos, a Constituição autoriza a arrecadação das similares “Contribuições Especiais” (Lungo, 1998). No Peru, a “Contribución de Mejoras” só foi introduzida em 1985, enquanto no Brasil ela foi explicitada pela primeira vez na Constituição em 1934.

¹⁴ Para uma interessante avaliação de um programa para aprimorar a captação de custos através de contribuições sobre a valorização nas cidades do estado do Paraná, veja Goelzer e Saad (1999).

¹⁵ *Impact fees* e *development charges* são dois termos usados para basicamente o mesmo tipo de mecanismo de captura de mais-valias fundiárias. Eles são pagamentos requeridos ao promotor/construtor de novos empreendimentos para pagar pelo todo ou por parte dos custos de capital da infra-estrutura associada.

¹⁶ Como por exemplo na Califórnia, na Flórida e na Geórgia, nos EUA, e em Ontário e na British Columbia no Canadá.

América Latina a contribuição de melhoria tende a concentrar-se nas áreas já ocupadas. Comparativamente, essas contribuições tendem também a ser usadas mais regularmente na América do Norte que na América Latina. De fato, tomando-se novamente a melhor experiência latino-americana, a **Contribución de Valorización** colombiana¹⁷, observa-se que no auge de seu uso, em 1968, ela financiou 45% de todos os gastos locais em Medellín, e cerca de 16% em Bogotá. Desde então a receita vem oscilando, tendo alcançado um percentual de somente 0,5% em 1992, e mais recentemente atingindo 6,6% em 1996, depois de um outro espasmo de 14,6% em 1993 (Vejarano, 2000). Em contraste, as municipalidades de Ontário na área de Toronto vêm contando expressivamente e regularmente com as receitas dos *development charges* para seus gastos de capital. Uma pesquisa em trinta jurisdições na área metropolitana de Toronto mostrou que 86% dos municípios aplicavam o instrumento desde 1979, e em 1985 outra pesquisa em mais de 100 municípios indicou que eles eram usados por 79% dos municípios¹⁸. Essas contribuições são não somente largamente aplicadas como representam uma fonte extremamente significativa de financiamento para o orçamento geral. Durante um período de três anos no final dos anos 80, um relatório da Província relatou que a receita obtida por seu uso financiou, em dois dos municípios de mais alto crescimento, 90 e 70% dos gastos de capital.

2.3 Instrumentos Regulatórios

O uso de mecanismos regulatórios envolve uma extensa gama de aplicações, nas quais o incremento de valor da terra decorrente de alterações de normas e regulações urbanísticas pode retornar ao setor público através de alguma forma de contribuição “em espécie” por parte do proprietário beneficiado. Esta contribuição pode ser requerida ao loteador ou ao construtor, ou ela pode resultar da participação do setor público no todo ou em parte do incremento de valor. No primeiro caso há exemplos nos quais o instrumento regulatório pode autorizar a opção, por parte do governo ou do proprietário, da contribuição em dinheiro em lugar da contribuição “em espécie”. Nessas situações o instrumento se assemelha a uma contribuição fiscal, excepto pelo fato de que ele pode não ter como base um conjunto de regras fiscais pré-estabelecidas, e sim refletir um pagamento negociado caso-a-caso. O segundo caso, por sua vez, ocorre como resultado da propriedade ou aquisição pública de parte ou de toda a terra em questão.

As **exações**¹⁹ fornecem um exemplo de como proprietários podem ser instados a fazer contribuições “em espécie” em troca da aprovação ou permissão para lotear ou construir. Elas podem ser estipuladas através de acordos de parcelamento ou empreendimento a partir de alguma norma ou expectativa, ou elas podem ser negociadas em uma base individual. Por exemplo, na Província de Ontário, no Canadá, o *Planning Act* (Plano de desenvolvimento provincial) especifica que todos os novos empreendimentos façam uma contribuição de 5% da área para parques públicos, que podem ser substituídos pelo equivalente em moeda²⁰. Adicionalmente, o acordo de parcelamento requer do empreendedor a instalação de todos os serviços internos necessários, segundo os padrões municipais prevalecentes. Além disso, podem ser negociadas requisições adicionais como as para o melhoramento de vias e interseções viárias locais. Regulações similares são aplicadas na América Latina na forma de doações de terra para equipamentos públicos, vias e parques. Um exemplo dessas exações é dado pela lei brasileira

¹⁷ Para uma avaliação da experiência colombiana veja Furtado (2000 a), Jaramillo (1997), Verajano (2000).

¹⁸ Essas pesquisas estão relatadas em Amborski, 1988.

¹⁹ Dado que certas contribuições fiscais podem, rigorosamente falando, ser também consideradas como uma forma de exação, os autores reconhecem esta como uma fonte de confusão. A falta de um melhor termo levou ao seu uso, neste texto, para designar todos os tipos de contribuição, em espécie ou em moeda, associadas a mecanismos regulatórios.

²⁰ A municipalidade tem a prerrogativa de substituir a terra por pagamento em dinheiro quando se trata de empreendimentos menores ou parcelas fragmentadas que não podem prover terrenos úteis para parques ou espaços abertos.

6766 de 1979, que requer a destinação por parte do loteador de 35% da área do terreno para usos públicos.²¹

Formas negociadas de captura de mais-valias através da regulação ocorrem quando, por exemplo, os empreendedores concordam em destinar ou retornar à comunidade parte dos ganhos extraordinários (*plusvalias*) obtidos pela alteração (relaxamento ou flexibilização) da regulação de uso do solo, resultando em aprovações especiais ou direitos construtivos adicionais. O entendimento é o de que as alterações aumentam o valor da propriedade, seja pelo incremento de valor do produto final potencial ou pelo encurtamento do prazo para a efetivação do empreendimento e conseqüentemente para a realização do lucro. Qualquer desses resultados levará a um valor da terra superior ao valor anterior à iniciativa do empreendimento.

A diferença principal entre as duas regiões na aplicação de instrumentos regulatórios para capturar incrementos de valor da terra é que no caso norte-americano esses instrumentos estão geralmente associados ao estabelecimento de um ambiente que promove abertamente os negócios. Nessas aplicações, uma vez que as “regras” sejam estabelecidas, elas tendem a ser implementadas e cumpridas. Na América Latina, em contraste, o discurso público/oficial (mas não a prática oficial) tende, usualmente em nome de algum princípio redistributivo populista, a ser mais “melindroso” em relação a facilitar o empreendimento privado, e, mais importante, os níveis observados de cumprimento das “regras” é muito menor²². Ademais, os grandes promotores tendem a ser mais fortes que as administrações locais do que no caso da América do Norte, e portanto melhor posicionados para barganhar renúncias às regulações restritivas existentes.

Os mecanismos regulatórios na América do Norte têm uma aproximação mais pró-empresarial no sentido de que eles garantem a provisão de infra-estrutura para garantir que futuros negócios serão apoiados pelos governos. Uma vez que as políticas sejam estabelecidas na América do Norte para diversos tipos de mecanismos de captura de mais-valias, elas tendem a ser aplicadas uniformemente para todos os tipos e tamanhos de empresas. Há uma expectativa no ramo empresarial de que todas as empresas tenham um tratamento uniforme em relação a exações ou políticas de captura de m. Esta uniformidade é freqüentemente assegurada através de legislação estadual ou provincial, a qual especifica o uso e a aplicação de instrumentos de captura de mais-valias e acordos de desenvolvimento²³. Esta situação contrasta com a anedota que alguns apontam como sendo a que funciona em algumas jurisdições latino-americanas: “para os amigos, tudo, para os inimigos ... a lei”.

2.4 Avaliação

Da discussão acima e de uma revisão dos instrumentos (descritos no Apêndice), pode-se inferir que apesar de diferenças como as do direito romano vs. O consuetudinário, da organização administrativa (descentralizada), etc, a maior diferença entre as duas regiões não é tanto a existência de limitações legais e institucionais. Com efeito, o universo de possibilidades em relação à utilização de mecanismos de captura de mais-valias parece ser o mesmo nas duas situações. Isto, porém, não significa que esses mecanismos tenham sido usados com a mesma intensidade, o mesmo nível de geração de recursos ou o mesmo grau de cumprimento.

²¹ Esta lei está atualmente sendo substituída pela Lei 9785 de 29 de Janeiro de 1999.

²² O não cumprimento a normas e regulações urbanísticas existentes é na verdade um aspecto emblemático do mercado de terras urbanas na América Latina.

²³ Por exemplo, o Planning Act of Ontário define orientações legislativas para a aplicação de acordos de desenvolvimento; na British Columbia, as orientações para o uso de bônus de densidade são definidas no “Density Bonusing Provisions of the Municipal Act: A Guide and Model By-law”, preparado pelo Ministério de Assuntos Municipais e Habitação, em Victoria, 1997.

Mais especificamente, e julgando estritamente a partir do conjunto mais amplo de instrumentos de captura de mais-valias hoje em uso, parece que em relação à situação latino-americana, na América do Norte os impostos prediais tendem a ser mais altos, as contribuições são usadas de forma mais consistente, embora aplicadas a circunstâncias mais restritas (novas áreas), e o ambiente regulatório tem maiores oportunidades de ser alterado, mas com um nível mais alto de implementação e cumprimento. Acima de tudo, pareceria que na América do Norte as políticas de captura de mais-valias são direcionadas a pequenas contribuições que são tratadas como parte do “custo de fazer negócio”, enquanto na América Latina os tomadores de decisões tendem a estar mais preocupados com casos mais localizados (com frequência obscenos) de ganhos fundiários²⁴. Adicionalmente, as preocupações com esses ganhos levaram à consideração da noção redistributiva, ao menos no nível do discurso público. Em outras palavras, os contrastes poderiam ser genericamente caricaturados como uma situação na qual as localidades norte-americanas parecem adotar uma estratégia de capturar pequenas quantidades ou percentagens de incrementos de valor “de todos”, enquanto na América Latina o esforço é direcionado a capturar “muito de alguns poucos”.

Levando essa análise um passo adiante, poderia ser sugerido, ainda como uma hipótese que necessita ser submetida ao teste da verificação empírica, ou excluída a possibilidade, que como um resultado da aproximação utilizada, mais “plusvalías” (ou incrementos de valor indevidos) podem efetivamente ser capturadas nas aplicações na América do Norte que na América Latina. Este resultado é especialmente revelador quando se tem em conta, por um lado, o ambiente mais pró-empresarial e mais complacente para a apropriação privada de mais-valias na situação norte-americana, e por outro lado uma assimilação mais fácil e despudorada, na situação latino-americana, do discurso *anti-plusvalías* (ou o da necessidade da “socialização ou redistribuição de mais-valias”), presente tanto na legislação como no discurso oficial do planejamento urbano!

Independentemente da direção tomada pela hipótese acima, é necessário que fique claro que nenhum julgamento de valor deve ser inferido dos resultados, já que as diferenças em seus respectivos contextos de política urbana afetam consideravelmente os graus de liberdade efetivamente abertos para a aplicação dessas políticas. A próxima seção busca esclarecer este ponto.

3. Captura de mais-valias e objetivos de planejamento: alguns resultados inesperados

Esta seção enfoca como, apesar de motivações aparentemente similares para aplicar uma certa categoria de instrumentos de captura de mais-valias em distintos contextos (urbano, sócio-econômico, político, legal, etc.), a tentativa de orientar uma mesma “solução” pode ter implicações ou resultados completamente diferentes e às vezes até opostos. Qualquer semelhança no uso e nos resultados da aplicação dos mecanismos pode claramente levar a equívocos. São três os aspectos ou motivações diferentes, embora fortemente inter-conectados, os quais discutimos a seguir: a captura de mais-valias e a tributação sobre o valor da terra, a captura de mais-valias e a provisão de infra-estrutura urbana, e a captura de mais-valias para o controle do uso do solo.

²⁴ Com efeito, a justificativa para a introdução do instrumento de Participación en Plusvalías na Colômbia se refere explicitamente a casos como o de Desepaz, em Manizales (entre outros), onde se relatou que atos puramente administrativos aumentaram os preços da terra em mais que 10.000% (ou 100 vezes) antes que qualquer uso fosse dado à terra (Rojas e Smolka, 1998).

3.1 Captura de mais-valias e tributação sobre o valor da terra

Na medida em que a maior parte dos instrumentos fiscais de captura de mais-valias envolve, por definição, a apropriação de incrementos de valor da terra, pode seguir-se uma conclusão imediata de que eles contribuem para o aprofundamento da tributação sobre o valor da terra. Por razões associadas à idéia de que a carga dos impostos prediais é muito pesada, muitas jurisdições tanto na América do Norte como na América Latina impuseram limites sobre a cobrança desses impostos, levando as autoridades locais a buscar fontes alternativas de recursos, levando à aplicação de instrumentos fiscais de captura de mais-valias (como explicado anteriormente, o leitor deve notar que o imposto predial captura valor da terra, de modo que nos referimos aqui à captura de mais-valias em seu sentido mais restrito de capturar incrementos de valor associados a intervenções públicas específicas).

O argumento que gostaríamos de avançar nesta sub-seção é o de que apesar do aparente similar interesse nesses instrumentos de captura de mais-valias, o resultado final em relação ao nível geral de recuperação fiscal ou de tributação sobre o valor da terra não é o mesmo em todas as aplicações. Os resultados podem até ser opostos, isto é, um resultado perverso pode ser obtido do uso desses instrumentos. Com efeito, os mesmos fatores técnicos e sócio-econômicos que motivam o teto político para o imposto predial, contribuem para o baixo nível associado de sua cobrança, e ainda comprometem a efetividade dos instrumentos implementados. Além disso, pode-se argumentar que essas iniciativas para a captura de mais-valias podem representar um desvio ou distração para o tão necessário aprimoramento do imposto predial.

Como já mencionado, os EUA e o Canadá têm um sistema de imposto predial em geral eficiente e estável, fornecendo a base para os gastos dos governos locais. Sobretudo pela existência de uma noção de que a cobrança do imposto predial já é muito alta, i.e. no limite do suportável²⁵, vários mecanismos de captura de mais-valias vêm sendo usados para ampliar os recursos gerais nesses países. Isto se manifestou em revoltas tributárias (*tax revolts*) na Califórnia, com a Proposição 13, e em Massachussets, com a proposição 2 ½, onde os eleitores efetivamente limitaram os aumentos do imposto predial. O complemento lógico desses movimentos é o de que o novo crescimento tem que pagar por si mesmo (custos próprios) e não ser suportado por contribuintes existentes do imposto predial. Mesmo onde a legislação não contemplou o limite dos impostos prediais, as câmaras locais tendem, em suas decisões orçamentárias, a minimizar aumentos do imposto predial, de modo a ampliar suas chances de re-eleição.

Na América Latina, de modo similar, um dos fatores que levam à popularização da captura de mais-valias é em grande medida a dificuldade técnica e política encontrada nas iniciativas para ampliar a arrecadação com os impostos prediais. Além da imposição de penalidades a sonegadores e/ou delinqüentes fiscais, as autoridades locais têm como alternativas a atualização de cadastros, a atualização de mapas de valores fiscais (incluindo a re-definição de zonas fiscais) e a alteração das alíquotas de cobrança.

Neste sentido, no caso latino-americano, a introdução de instrumentos de captura de mais-valias não tem como razão o fato de que demasiados recursos estão sendo cobrados, alcançando um limite superior de tolerância, e sim o fato de que muito pouco está realmente sendo arrecadado²⁶. Muitas administrações locais latino-americanas são freqüentemente atingidas por um círculo vicioso no qual os impostos prediais são negligenciados devido a sua ínfima participação nos recursos locais, e por receberem pouca atenção eles são mal cobrados! A consequência é a falta

²⁵ Este "limite do suportável", é claro, é politicamente definido, ou seja, ele depende da percepção que a população tenha dos impostos, dos governos, etc.

²⁶ Como também já sugerido, a arrecadação com o Imposto Predial é baixa em padrões internacionais e em comparações com a América do Norte.

de incentivo das administrações locais em investir mais seriamente em sistemas mais eficientes de impostos prediais (Holstein, 1990,p.13). Isto não impede que limites também tenham sido aplicados para conservar o imposto predial em níveis baixos, porém isto geralmente ocorre por razões distintas.

O seguinte caso ilustra a economia política da negociação e aprovação desses limites pelas câmaras municipais²⁷. Em 1993, a administração da cidade de Santo André aprovou uma lei definindo um desconto de 40% para o imposto predial, que deveria vigorar somente naquele ano. Entretanto, esta redução acabou sendo mantida, devido a diversas cláusulas legais que determinavam que o valor de um imposto no ano corrente não poderia exceder seu valor no ano anterior, e portanto estabelecendo um limite para o imposto. A justificativa foi a de que se os impostos aumentassem, os segmentos mais pobres da população seriam os mais negativamente afetados (Klink, Afonso e Bagnariolli, 1998).

Como resultado desses tipos de dificuldades técnicas e políticas, a captura de mais-valias muitas vezes surge como um substitutivo sub-rogante para uma arrecadação pobre com o imposto predial. A atratividade desta “opção” é ampliada quando, pela oposição política do legislativo municipal, uma administração local se encontra em uma posição financeira difícil na qual não possa aumentar suas receitas fiscais e menos ainda promover planos de investimentos, especialmente programas sociais²⁸. A possibilidade de obter recursos “carimbados” para esses programas, através de fontes não-orçamentárias – como no caso de certos mecanismos de captura de mais-valias – muitas vezes se apresenta como a única opção pragmática.

O problema, no entanto, é que uma implementação efetiva de mecanismos de captura de mais-valias requer minimamente:

- i- a atualização adequada de cadastros. Simples como possa parecer, sua prática encerra formidáveis problemas como os relacionados à posse e à propriedade da terra, e o monitoramento das alterações de uso do solo em um contexto no qual a informalidade responde pela maior parte do crescimento das cidades;
- ii- a capacidade técnica para avaliar adequadamente o incremento de valor relevante a ser parcialmente ou totalmente capturado. Não é tão fácil isolar os efeitos das tendências de preços gerais (inflação) e/ou outros movimentos seculares do mercado imobiliário, das alterações de valor observadas em parcelas específicas. Há também dificuldades em contar com métodos comparativos de avaliação, quando além da não-replicabilidade dos empreendimentos relevantes, os valores reais de mercado não são declarados ou imediatamente acessíveis;
- iii- a capacidade (e vontade) política e administrativa para realmente impor a aplicação do mecanismo de captura de mais-valias. Isso envolve questões que vão da capacidade de notificar o proprietário/contribuinte às sanções impostas ao não cumprimento, evasão, etc, além de outras associadas ao método de cobrança em si.

Não deveria ser uma surpresa o fato de que esses requisitos também se aplicam em larga medida à cobrança efetiva dos impostos prediais! Assim, embora na aparência mecanismos de captura de mais-valias possam ser usados para gerar recursos adicionais ao imposto predial, i.e. ampliar as receitas a partir do valor da terra, na prática eles servem muito freqüentemente como

²⁷ Nas cidades brasileiras, qualquer alteração no valor por metro quadrado de terra deve ser aprovada pela Câmara Legislativa Municipal. Isto freqüentemente restringe a capacidade da administração municipal de tributar bens imobiliários de acordo com seu valor de mercado.

²⁸ O argumento também se aplica a outras fontes de recursos (transferências, etc.) de governos locais filiados a partidos de oposição a níveis mais altos (estadual, federal) da administração.

um desvio ou um artifício para compensar uma arrecadação ineficiente com o imposto predial. Na melhor das hipóteses, esses mecanismos podem ser considerados como meios pragmáticos para a geração de fundos não-orçamentários a serem usados em programas sociais emergenciais. Em ambos os casos, eles acabam por representar ou servir como uma alternativa conveniente a reformas mais fundamentais para o aprimoramento do imposto predial.

Como resultado, em vez de reforçar ou aprofundar a tributação sobre o valor da terra, mecanismos de captura de mais-valias podem contribuir para a negligência fiscal com o imposto predial e portanto podem ser contra-produtivas em relação à efetividade fiscal. A resposta apropriada de política pode ser aprimorar o imposto predial. Esta pode ser uma importante pré-condição para a aplicação da captura de mais-valias, já que, como visto, uma aplicação mais sistemática e abrangente de mecanismos de captura de mais-valias requer a mesma base técnica considerada como responsável pela ineficiência na arrecadação do imposto predial!²⁹ Isto pode explicar porque os casos considerados como os mais exitosos na implementação de captura de mais-valias na América Latina são os casos *ad hoc* que não se apoiam em bases técnicas sofisticadas, e não os casos regulares. As objeções para o uso desses mecanismos *ad hoc* são, é claro, ligadas a problemas de transparência (corrupção), especialmente pelo fato de que esses instrumentos são geralmente negociados, não seguindo um corpo normal de regras estabelecidas para a política existente.

Em suma, enquanto na América do Norte a captura de mais-valias é entendida como um *complemento* aos impostos prediais, na América Latina ela aparece mais como um *substituto* ou sub-rogante para a arrecadação com o imposto predial. Nos dois casos, existe aparentemente o mesmo objetivo de aprofundar a tributação sobre o valor da terra, mas com resultados opostos, já que a captura de mais-valias pode reforçar ou gerar recursos públicos discricionários, mas não necessariamente mais recursos fiscais com base na terra. A questão em aberto é se é necessário seguir (na América Latina) a aproximação da América do Norte, ou seja, ter um bom sistema de imposto predial como uma pré-condição para a captura de mais-valias, ou se, alternativamente, a aplicação de mecanismos de captura de mais-valias pode ter um papel pedagógico positivo na criação de uma cultura ou na construção de um ambiente para aprimorar a tributação sobre o valor da terra em geral, e com isso consolidar o caminho para o necessário aprimoramento do imposto predial.

3.2 Captura de mais-valias e a provisão de infra-estrutura urbana

Novos empreendimentos residenciais e comerciais devem ser respaldados pela adequada provisão de infra-estrutura urbana. Na medida em que esses investimentos tendem, ao menos parcialmente³⁰, a gerar incrementos de valor da terra, os planejadores urbanos consideram não somente justo mas economicamente e financeiramente sensato introduzir mecanismos que facilitem a provisão da necessária infra-estrutura. Esta argumentação pode ser encontrada nos dois lados do universo político. A direita política frequentemente se utiliza do argumento do custo marginal em termos de eficiência econômica, como no caso da rejeição ao uso de dinheiro público para financiar “elefantes brancos” (como chafarizes)³¹, ou como mecanismos para reduzir o hiato entre custos marginais de urbanização privados e sociais. A esquerda se utiliza do mesmo

²⁹ Ref. Smolka (1991) para argumentos similares sobre os vibrantes debates políticos acerca da implementação do Solo Criado. O texto mostra que para a cidade do Rio de Janeiro, em um ano de *boom* imobiliário, o Solo Criado poderia gerar fundos de no máximo 8% do imposto predial atual, enquanto pequenas melhorias nesse imposto poderiam facilmente aumentar sua arrecadação em pelo menos 20%.

³⁰ Veja Smolka, 2000, para uma discussão das relações entre os custos de investimentos em infra-estrutura urbana e incrementos do valor da terra.

³¹ Projetos que a população não esteja disposta a pagar. Veja Smolka e Sabatini, 2000.

argumento em favor da captura de mais-valias, porém neste caso com base no princípio do benefício com fins de equidade. A distribuição dos benefícios se torna mais importante para a esquerda quando os fundos arrecadados são usados para propósitos redistributivos, o que pode ser o caso através de instrumentos como o *bonus zoning* (bônus de densidade), *inclusionary zoning* e *linkage fees* (contribuições interligadas)³².

A questão aqui é em que medida a implementação de instrumentos de captura de mais-valias promove um aumento na provisão de infra-estrutura urbana, ou ao menos nos recursos necessários para este objetivo. Um entendimento geral imediato é o de que, *ceteris paribus* ao argumento levantado no item precedente sobre a captura de mais-valias e o imposto predial, na medida em que a captura de mais-valias representa uma fonte adicional de recursos públicos, ela deverá sempre ampliar a capacidade das agências públicas em financiar novos investimentos em infra-estrutura urbana. Nesta sub-seção, argumenta-se que isto não é necessariamente verdadeiro. Aqui, mais uma vez, os contrastes entre os contextos norte-americano e latino-americano servem não somente para explicar o porquê do favorecimento de certos instrumentos em uma ou outra área, mas fundamentalmente para elucidar o paradoxo aparente sugerido.

Na América do Norte, a idéia subjacente é a de que os moradores de uma jurisdição não devem ser responsáveis pelo custo dos serviços necessários à implantação de novos empreendimentos que acomodarão novos residentes. Os ocupantes de áreas recentemente desenvolvidas, nas periferias, tendem a ser, relativamente, famílias de alta-renda, vindos de outras localidades ou deixando áreas centrais, liberando o estoque residencial de menor valor para famílias de menor renda. A idéia de que novos empreendimentos residenciais devem pagar pelos custos de infra-estrutura gerados por eles, de acordo com o princípio do benefício, é largamente adotada por jurisdições de alto-crescimento nos EUA e Canadá. Como discutido anteriormente, ela é aplicada através de exações especificadas nos acordos de desenvolvimento e por meio de contribuições fiscais e taxas de impacto.

Na América Latina, em contraste, a idéia subjacente é a de que dada a cronicidade da insuficiência na oferta de terra servida, a urbanização da pobreza e o conseqüente hiato entre a base fiscal e as necessidades sociais, o efeito da provisão de serviços sobre a valorização da terra tende a ser formidável, com ganhos substantivos para o proprietário. Nessas circunstâncias não é difícil entender a razão pela qual a especulação fundiária é um ponto importante na agenda política³³, e também porque a alocação espacial dos investimentos públicos é tão vulnerável ao clientelismo. A idéia básica ou inspiração para a captura de mais-valias é, naturalmente, marcada pela necessidade de conter a especulação.

Portanto, o ponto de mais forte contraste entre os contextos norte-americano e latino-americano é que para o primeiro a provisão de nova infra-estrutura está vinculada a ocupantes de muito maior renda relativa. Os promotores podem passar adiante ou transferir para os antigos proprietários uma parte ou a maior parte do custo da contribuição fiscal ou da exação, daí a disseminação dessas contribuições.³⁴

³² Furtado (1999 e 2000) apresenta uma discussão interessante sobre a distância entre políticas e “a política” dos objetivos redistributivos.

³³ Em um questionário conduzido por Smolka em 1995, o termo “especulação” foi o mais apontado (entre 64 outros termos) como representativo do funcionamento do mercado urbano de terras, tanto para tomadores de decisão como para analistas do mercado de terras.

³⁴ A incidência de exações, contribuições de impacto e de desenvolvimento depende de uma série de fatores, incluindo as condições prevaletentes nos mercados de terra e habitação. A incidência dos custos pagos pelo promotor pode ser transferida para adiante, para o comprador da nova residência, ou para atrás, para o proprietário anterior, assim como pode ser parcialmente suportada pelo promotor.

Na América Latina, novos investimentos em infra-estrutura urbana são necessários principalmente para ocupantes existentes em áreas não servidas, tal como nos programas de regularização, e para as famílias recém-chegadas que buscam um novo lote de terra para construir suas moradias nas periferias urbanas. O grande problema aqui é que pode não ser apropriado cobrar tais custos dos novos residentes, seja porque eles não tenham capacidade de pagamento, ou porque, ao menos em parte, a infra-estrutura já tenha sido paga de forma adiantada, como normalmente é o caso através do prêmio imposto por loteadores/proprietários sobre a terra nua, com base na assunção de que uma vez ocupada, a terra tem a provisão de serviços públicos garantida.³⁵

Como resultado, os planejadores são motivados a usar instrumentos de captura de mais-valias, ao menos no nível do discurso público, seja diretamente com o objetivo de participar nos ganhos obtidos pelos proprietários na alocação de infra-estrutura, seja indiretamente com o propósito de promover uma certa redistribuição através de algum mecanismo do tipo “Robin Hood”. Esta última é claramente a forma preferida de organização de esquemas de captura de mais-valia³⁶. Ela geralmente envolve a transferência de uma parcela publicamente recuperada dos incrementos de valor decorrentes de melhorias em infra-estrutura em áreas melhor equipadas (*et pour cause*, ocupadas por famílias de mais alta-renda) para seu uso em áreas mal servidas (*et pour cause* de baixa-renda).

Quando se tem em conta o padrão de segregação do uso do solo que tipifica a maioria das cidades latino-americanas, caracterizadas por uma minoria de ricos³⁷ confinada a uma parte relativamente pequena e bem servida da cidade, rodeada³⁸ por um “mar de assentamentos informais/irregulares”, não é difícil inferir que, ao menos em relação à qualidade e intensidade de infra-estrutura, esse processo ratifica e até magnifica as diferenças intra-urbanas, e as diferenças associadas de preços intra-urbanos da terra.

Com efeito, quanto maior, ainda que limitada, a quantidade de investimentos públicos financiada através de mais-valias capturadas das áreas beneficiadas de alta-renda, mais alto o preço das terras restritas que serão servidas, e conseqüentemente mais forte a exclusão das famílias de menor renda do mercado formal. Como resultado, em vez de ocupar terra servida, a maioria da população é empurrada (sem outra alternativa) para a ocupação de áreas não servidas ou pobremente equipadas. Este processo pode geralmente envolver alguma forma de internalização dos custos de sua precária (progressiva ou auto-) urbanização, ou então a posterior regularização urbanística (serviços, etc.) desses assentamentos a partir de algum programa público “curativo” especial, embora de alto custo.

Quanto maior a expectativa dos ocupantes de baixa-renda de que alguma regularização curativa ocorra no futuro, mais alto o prêmio que o loteador pode impor ao preço dos lotes não servidos/irregulares que ele vende. Isto significa que quanto maior quantidade de valor capturada nas áreas de alta renda é usada para o financiamento desses programas de regularização, mais alto é o prêmio que os loteadores podem cobrar de famílias de baixa-renda. Se alternativamente estes procedimentos são usados para a provisão de serviços em terrenos específicos não ocupados – em áreas não servidas de baixa-renda, os proprietários beneficiados podem vir a perceber ganhos substantivos alterando a sua designação (“gentrificação”), ou seja, destinando a terra para ocupantes (consumidores) de renda mais alta.

³⁵ Este argumento é exposto em mais detalhe em Iracheta e Smolka, 2000.

³⁶ E não somente pela facilidade da aplicação de instrumentos de captura de mais-valias sobre moradores de áreas de mais alta-renda (ref. aceitação do pagamento, legitimação social aparente de tributá-los, etc).

³⁷ Um reflexo da alta concentração na distribuição de renda que é também emblemática das sociedades/economias latino-americanas.

³⁸ Em contraste com o padrão encontrado nas cidades da América do Norte, na América Latina os ricos tendem a viver em áreas mais centrais, e os pobres nas periferias.

No primeiro caso, o efeito dos preços mais altos é distribuído a todos os novos loteamentos de baixa-renda, enquanto no segundo acarreta simplesmente a exclusão de famílias de baixa-renda do mercado de terras servidas. Nos dois casos, claramente, o valor capturado na área de mais alta-renda, embora designado para ampliar a provisão de infra-estrutura urbana, não amplia necessariamente o seu acesso pelas populações urbanas pobres. Ao não contribuir para este acesso, o processo contribui na realidade para o crescimento das atividades ilegais, irregulares, informais e clandestinas no acesso e na ocupação da terra urbana. Tendo-se em conta o fato de que o custo de serviços proporcionados por programas curativos (posteriores à ocupação) tende a ser muito mais alto que o de programas preventivos (anteriores à ocupação), pode-se questionar se o efeito geral da política de captura de mais-valias é o do aumento generalizado da infra-estrutura servida.

Da análise, segue-se que as políticas francamente mais redistributivas (progressistas?) favorecidas pelos planejadores urbanos latino-americanos, no uso de mecanismos de captura de mais-valias para subsidiar a provisão de serviços para a população pobre urbana, aparentemente não é muito efetiva. De fato, ela pode ser menos efetiva que uma pura e simples instituição de um imposto vigoroso sobre todas as terras, independentemente de que o seu ocupante seja pobre ou rico. Este argumento é desenvolvido em Smolka, 2000.

3.3 Captura de mais-valias para o controle do uso do solo

Como as alterações oportunas nas regulações sobre o uso do solo e a aprovação de empreendimentos podem levar a substantivos incrementos de valor da terra e com isso impactar os lucros dos empreendedores, outra motivação para o uso de instrumentos de captura de mais-valias é o controle do uso do solo. Esse controle pode ser obtido seja indiretamente, quando por exemplo diferentes alíquotas para o imposto predial são usadas como um incentivo para alcançar uma combinação (*mix*) específica de usos ou de desenvolvimento do solo em uma determinada jurisdição, ou diretamente quando exações ou contribuições diferenciais são aplicadas. Esta seria uma aproximação na qual custos mais altos seriam impostos em certas áreas ou para certos tipos de empreendimentos menos desejáveis. Alternativamente, empreendimentos ou localizações que sejam consideradas desejáveis de acordo com um plano de desenvolvimento ou outro objetivo de política poderiam ser contemplados com isenções ou descontos. Por exemplo, contribuições mais fortes poderiam ser impostas em áreas onde a provisão de serviços seja mais onerosa ou difícil, e de outro lado as contribuições fiscais poderiam ser eliminadas nos usos do solo geradores de emprego, para prover postos de trabalho, ou para habitações sociais, para manter baixos seus custos e encorajar sua provisão.

Ao discutir essa questão, é importante observar que os instrumentos regulatórios (apresentados na seção anterior) tanto podem ser aplicados a partir de fórmulas regulatórias específicas e um roteiro pré-estabelecido como podem ser negociados a partir de uma base *ad hoc*. Se a aproximação é a da negociação, elas podem ser totalmente abertas ou ocorrer dentro de uma estrutura regulatória para cada política específica.

Embora a escolha entre o uso de fórmulas negociadas e pré-estabelecidas possa variar em cada jurisdição, a primeira forma (negociada) está claramente se tornando, tanto na América do Norte como na América Latina, a forma mais popular em que as regulações do uso do solo têm sido associadas à captura de mais-valias. A razão para isto, no contexto latino-americano, está relacionada a fatores como a maior escala dos projetos de empreendimento (condomínios, empreendimentos de uso múltiplo - MUD, etc.), incluindo a crescente participação de investidores estrangeiros no mercado imobiliário. Estão também relacionados a esta tendência a crise do planejamento compreensivo (e com ela a menor capacidade de antecipar padrões de uso de

longo prazo), e a mudança de direção para uma atuação de planejamento mais estratégica e/ou pragmática que privilegia os objetivos do desenvolvimento econômico, com governos que operam com um foco mais empreendedor, quando não empresarial, enfatizando as parcerias público-privadas.

Nesse contexto, tanto nas cidades norte-americanas como latino-americanas, os planejadores podem levantar questões sobre o efeito combinado que os esquemas *ad hoc* de captura de mais-valias podem ter sobre o padrão resultante de uso do solo. Em termos mais concretos, isto se refere à capacidade pública em regular ordenadamente e racionalmente o controle do uso do solo. Desde que essas negociações sejam conduzidas seguindo critérios claros que não violem as linhas gerais de controle do uso do solo que tenham inspirado ou sejam a base dos objetivos gerais do planejamento (planos diretores), elas podem contribuir para um resultado final positivo. Por outro lado, se prevalecem ou interferem nessas negociações outros critérios e objetivos, como a geração de recursos³⁹ ou o aumento do nível de atividade econômica na jurisdição, o controle do uso do solo está obviamente em risco. Na prática, porém, é complicado evitar que as negociações sejam influenciadas por essas duas circunstâncias: ao mesmo tempo em que essas negociações são legitimadas por critérios estritamente urbanísticos (físicos ou estéticos, etc.), estes dificilmente podem ser preservados de (ou estarem imunes a) considerações econômicas e fiscais. O balanço entre as duas abordagens é claramente um ponto a ser encaminhado pela economia política das políticas fundiárias) urbanas.

Mais uma vez, pode-se argumentar que apesar de motivações similares, as diferenças inter-regionais nos contextos relevantes para a captura de mais-valias em relação aos ambientes regulatórios prevaletentes podem produzir, no caso em mãos, resultados bastante diferentes e até perversos.

A América Latina tem, assim como os EUA e o Canadá e talvez até mais, uma longa tradição no controle do uso do solo, inclusive através de planos gerais (planos diretores). A diferença, no entanto, é que a herança ibérica autoritária na administração pública levou a um veio estético e elitista na estrutura regulatória⁴⁰. Como as regulações de uso do solo não podem ser cumpridas⁴¹ pela maioria da população, prevalecem as atividades ilegais, irregulares, informais e clandestinas no processo de acesso e ocupação de novas terras. A terra é ocupada onde quer que ela seja necessária para a população em expansão, ou onde há oportunidade para sua ocupação. Este processo não afeta somente a forma com que a cidade cresce nas áreas ocupadas por famílias de baixa-renda, i.e. as periferias; ele também debilita a credibilidade dos planejadores locais na aplicação das regulações existentes para o uso da terra nas áreas de alta-renda. Essas atividades ilegais, irregulares, informais, clandestinas no acesso e na ocupação da terra urbana não são de nenhum modo um fenômeno circunscrito às áreas de baixa-renda e aos moradores de baixa-renda.

Nesse panorama, a imposição de regulações mais restritas de uso do solo, apenas para mais tarde negociar o seu “relaxamento”⁴², representa uma estratégia pragmática⁴³ para gerar recursos. Essa mesma estratégia ocorre na versão alternativa mas equivalente (neo-liberal) de um mercado

³⁹ Sem mencionar subornos ou “comissões” recebidas por funcionários de planejamento.

⁴⁰ Há uma extensa literatura na América Latina que discute como e porque as normas e regulações urbanísticas foram usadas historicamente para preservar ou proteger os privilégios dos ricos – cf. Rolnik, 1997.

⁴¹ Exemplos dessas normas e regulações urbanísticas são: dimensões mínimas para os lotes, a vinculação do habite-se à conclusão de toda a obra, a inadmissibilidade de uso de sua própria residênica como local de trabalho, entre outras.

⁴² Um claro exemplo é dado por certas administrações (mesmo de esquerda) na tolerância oficiosa de zoneamentos restritivos e outras proteções regulatórias para a segregação residencial, desde que os (ricos) beneficiados estejam dispostos a pagar ou compensar a sociedade pelo privilégio. Trata-se da aproximação segundo a qual “se eles querem ser protegidos pela regulação devem pagar por isso”.

⁴³ Uma estratégia implicitamente seguida por muitas autoridades locais.

desregulado no qual os promotores “compensam” a sociedade pelos custos sociais produzidos pelas alterações no uso do solo⁴⁴. Nos dois casos, ela se verifica ainda que exista a recuperação pública de parte do incremento de valor resultante. O ponto a reter é que apesar do seu *appeal* para propósitos de capturar mais-valias, esta estratégia certamente não representa uma forma muito eficiente de controlar o uso do solo. Na verdade, ela não somente enfraquece o poder de autoridades locais em controlar o uso do solo, como tende também a reforçar ou ratificar a exclusão de grandes segmentos da população do mercado de terras formal/legal. Na medida em que grandes promotores operando em mercados de mais alta-renda estão claramente melhor posicionados para lucrar com essas negociações que os representantes de grupos de menores rendas, incluindo associações comunitárias ou de vizinhança, ONGs, etc, esta estratégia na verdade reproduz a realidade das regulações de uso do solo, as quais em última análise servem para proteger as áreas de alta-renda dos pobres.

Incidentalmente, ao tornar explícito e transparente o que no passado foi freqüentemente objeto de negociações “por baixo da mesa”, o uso de exações regulatórias pré-estabelecidas como a *Participación en Plusvalías* colombiana pode certamente auxiliar a reduzir a margem potencial de corrupção implícita nas aproximações negociadas. Isto, contudo, com certeza não quebra o círculo vicioso da informalidade descrito acima. Conseqüentemente, não aumenta a probabilidade de usar exações regulatórias para controlar o usos do solo através da captura de mais-valias.

Não é difícil perceber que uma condição necessária, mas não suficiente, para usar a regulação para o controle do uso do solo através de esquemas de captura de mais-valias é a de estabelecer regulações de uso do solo que possam ser cumpridas pela maioria da população. Enquanto um segmento significativo da população excluída do mercado puder legitimamente alegar que não tem outra alternativa além das favelas ou tiver que contar com atividades ilegais, irregulares, informais ou clandestinas para acessar e ocupar a terra urbana, as chances de controlar o uso do solo são débeis, independentemente de seus meios. Embora o valor da terra protegida de “ocupantes informais” seja incrementado (e com isso o valor da regulação), a credibilidade dos planejadores locais em sua capacidade de impor as normas e regulações será sempre questionada. Além disso, a pressão política para resolver as necessidades dos assentamentos informais mantém uma demanda permanente por fundos. Isto aumenta a necessidade da geração de recursos como uma das “funções objetivas” que guiam as negociações – levando a um círculo vicioso no qual normas e regulações urbanísticas restritas são usadas para gerar recursos (geralmente não-orçamentários) que possam ser destinados a resolver os problemas (favelização, etc.) causados pela exclusão daqueles que de saída não podem cumprir essas regulações e normas!

A condição suficiente para a efetividade de instrumentos regulatórios para a captura de mais-valias através do processo de negociação é garantir que os resultados reforcem ou ao menos não se contraponham aos objetivos de uso do solo. Isto requer que os objetivos de uso do solo para uma área sejam bem articulados em documentos de planejamento, que o instrumento regulatório seja bem desenhado, que ele seja baseado em, e consistente com, a legislação necessária ou a aprovação política, e que o processo apropriado de negociação ocorra com os promotores. No contexto latino-americano, essas condições podem vir a ser satisfeitas no plano formal, porém na prática elas muitas vezes tendem a ser maculadas pela própria natureza do “processo de barganha”, através do qual os interesses dos promotores são expressos desde o início na concepção dos planos, no desenho dos instrumentos e até na aprovação da legislação.

⁴⁴ Esta linha de raciocínio inspirou muitas das inovações legislativas na política urbana do Chile (veja Sabatini e Caceres, 1998 e Smolka e Sabatini, 2000)

Em suma, há vários exemplos nos quais os controles do uso do solo podem ficar comprometidos na troca de recursos negociados provenientes da captura de mais-valias que resultem do relaxamento de regulações restritas. Nos casos especificados acima, o desejo da municipalidade em aplicar mecanismos de captura de mais-valias para gerar recursos pode se sobrepor ou impactar os objetivos mais gerais de uso do solo identificados nos documentos de planejamento. Embora os recursos possam ser destinados a algum benefício social, surgem questões sobre a troca e a substituição entre os objetivos do planejamento do uso do solo e a geração de recursos. No caso latino-americano, a efetividade do controle do uso do solo através da associação de mecanismos regulatórios à captura de mais-valias é fortemente dependente do nível de cumprimento, pela maioria da população, das normas e regulações urbanísticas existentes..

3.4 Advertências sobre o uso e a transferência de instrumentos entre jurisdições

Os casos discutidos, com toda sua limitação, ilustram o fato de que apesar de motivações convergentes ou similares para o uso de mecanismos de captura de mais-valias para encaminhar objetivos fundamentais de política compartilhados por planejadores nas Américas do Norte e Latina – como o aprofundamento da tributação sobre o valor da terra, o financiamento de infraestrutura urbana e o controle do uso do solo – as diferenças de contexto levam a resultados bastantes diferentes, e algumas vezes opostos. Quanto ao caso latino-americano, ele sugere a necessidade de certos esforços mais específicos direcionados ao aprimoramento das condições para uma implementação mais efetiva de mecanismos de captura de mais-valias, ou ao menos para prevenir alguns dos resultados perversos referidos mais acima. Essas condições estão relacionadas a “ter o direito de arrecadar o imposto predial”, à universalização de serviços urbanos básicos antes da sua sofisticação e diversificação em áreas específicas/privilegiadas, e finalmente à democratização de normas e regulações urbanísticas de modo a acomodar toda a população urbana dentro da cidade “legal”.

Quanto aos resultados aqui sumariados, é importante destacar que a intenção não é a de glorificar a experiência da América do Norte em relação à experiência da América Latina. A primeira região não apresenta somente histórias de sucesso que estabeleçam os padrões e as recomendações para o uso da captura de mais-valias na segunda região. Embora possam haver alguns exemplos norte-americanos muito bons e exitosos, há também exemplos muito bons e exitosos na América Latina. Na verdade, as aplicações norte-americanas de captura de mais-valias também estão sujeitas aos problemas que surgem nas aplicações latino-americanas.

Essas experiências incluem pelo menos três tipos de problemas. Em primeiro lugar, os mecanismos de captura de mais-valias podem reduzir a oportunidade de arrecadação dos impostos prediais. Isto pode ocorrer nas situações em que o mecanismo cria uma carga financeira adicional sobre o promotor ou a empresa, atuando como um desincentivo à localização em uma certa jurisdição. O resultado é a perda de impostos prediais, no longo prazo, pela municipalidade. Este pode ser o caso quando algumas jurisdições impõem uma contribuição ou taxa de desenvolvimento sobre empreendimentos industriais e comerciais enquanto outras municipalidades concorrentes não impõem essas contribuições. A racionalidade para a remoção ou redução dessas contribuições é a de que esses usos do solo geram benefícios de empregos e impactos fiscais (imposto predial) positivos. O resultado final é uma perda de arrecadação com o imposto predial nas municipalidades que impõem taxas de impacto não residenciais. Este tipo de aproximação que trata de oferecer diversos incentivos financeiros para atrair certos tipos de usos do solo pode no longo prazo ser contra-produtivo para todas as municipalidades que participem deste jogo concorrencial. Se cada uma tenta responder aos benefícios fiscais oferecidos pelas

outras, pode haver uma tendência de provisão de cessões fiscais tão grandes que podem vir a trazer efeitos fiscais adversos para todas as municipalidades.

Em segundo lugar, mecanismos de captura de mais-valias podem ter um impacto perverso sobre o financiamento de infra-estrutura. Isto pode ser exemplificado por situações que tenham impactos distributivos inapropriados, levam a “goldplating”⁴⁵ ou a serviços inapropriados, ou à provisão de infra-estrutura que não alcança o princípio do benefício esperado pelo desenho do mecanismo ou pela política específica em que se insere. Há casos relatados em que o dinheiro arrecadado fez com que a municipalidade se sentisse relativamente rica, destinando os recursos para a construção de serviços de qualidade demasiadamente alta ou não diretamente associados aos serviços vinculados ao crescimento em questão. Isto inclui a construção de piscinas, arenas de *hockey*, ou no caso de Markham Ontario um teatro.

O uso de contribuições de impacto pode resultar na mudança de famílias de alta-renda para jurisdições suburbanas independentes, onde uma infra-estrutura de maior qualidade é financiada pelas contribuições de impacto ou outras taxas aos novos empreendimentos. Estes são ocupados pelos ricos, ficando os pobres nas áreas centrais sem uma base fiscal para manter os serviços existentes⁴⁶. Isto pode levar a que a infra-estrutura se torne ociosa, prematuramente deteriorada, ou até inoperativa, levando conseqüentemente à perda de valor e de intensidade de uso do solo nas áreas centrais. De modo similar, o uso de contribuições fiscais uniformes pode levar a padrões de desenvolvimento ineficientes em que áreas de alto custo sejam subsidiadas por áreas de custo mais baixo. Isto pode ser evitado pelo uso do critério de áreas específicas em vez do critério de uniformidade.⁴⁷

Em terceiro lugar, a captura de mais-valias pode ter impactos perversos sobre a capacidade de controle do uso do solo e dos padrões de desenvolvimento. A aplicação de um *linkage fee* (contribuição interligada) em Boston foi facilitada pelo fato de que as densidades estabelecidas no zoneamento não foram ampliadas, ainda que a alteração fizesse sentido do ponto de vista do planejamento, em áreas ou localizações nas quais novos empreendimentos comerciais eram previstos pelas forças de mercado. Em vez disso, foram arrecadadas contribuições destinadas a habitações de interesse social, a partir das solicitações dos promotores para obter acréscimos nas densidades desatualizadas e artificialmente baixas.

Um caso similar ocorreu na cidade de Toronto, onde *density bonuses* (bônus de densidade) foram negociados na solicitação por promotores de alterações específicas a controles do uso do solo. Pode ser argumentado que havia um incentivo para que não houvesse alterações nos controles do uso do solo em muitas localizações centrais, embora elas pudessem ser positivas do ponto de vista do planejamento ou satisfazer outros de seus objetivos, até que um promotor solicitasse as mudanças. A razão para não fazer as alterações desde o início é que através da política de bônus de densidade poderiam ser negociados benefícios públicos em dinheiro ou “em espécie” em troca de permitir ao promotor acréscimos de densidade construtiva. Em um empreendimento comercial bem conhecido onde se usou o bônus de densidade, chamado Scotia Plaza, os críticos argumentaram que a densidade resultante não se baseou em princípios do bom planejamento,

⁴⁵ “Goldplating” se refere a situações nas quais as municipalidades requerem dos promotores a provisão de serviços de maior qualidade que os que seriam realizados por elas se fossem pagos pelo orçamento geral. Onde seja possível, as municipalidades tentarão fazer com que os promotores forneçam esses serviços de melhor qualidade via contribuições “em espécie”. Isto pode levar a custos menores para os municípios, em termos de manutenção e substituição da infra-estrutura.

⁴⁶ Orfield (1997) apresenta algumas ilustrações eloqüentes sobre isso.

⁴⁷ Por muitos anos, os governos regionais na área de Toronto impuseram contribuições de desenvolvimento uniformes em todas as regiões geográficas. Como o cálculo da contribuição é baseado no princípio do custo médio, os empreendimentos contíguos a desenvolvimentos urbanos existentes, onde os serviços já foram executados, tendem a subsidiar serviços em áreas onde sua provisão é mais cara. Nos últimos cinco anos, as municipalidades alteraram a forma de cálculo, tomando critérios específicos de cada área como base para o componente construtivo das contribuições de desenvolvimento.

mas simplesmente em “potencial de desenvolvimento à venda”. Esses exemplos em Boston e Toronto demonstram como o “bom planejamento” tipicamente definido em um documento de planejamento como um plano diretor pode não ser especificamente alcançado. Em vez disso, o resultado do uso do solo será determinado pela resposta de proprietários a incentivos, ou a um processo negociado. Em qualquer destas aproximações, os resultados são menos certos que seriam se fossem usadas somente as regulações tradicionais relacionadas ao plano de uso do solo, sua estrutura e objetivos de política.

Esses exemplos gerais e específicos ilustram como mecanismos de captura de mais-valias tal como usados na América do Norte podem levar a resultados que contra-arrestam as motivações pelas quais os mecanismos são desenhados. Eles mostram que dados certos contextos e condições, os instrumentos de captura de mais-valias podem não satisfazer seus objetivos e nem sempre são tão exitosos como alguns defensores poderiam sugerir. Além do mais, sua aplicação nem sempre pode ser diretamente transferida para outras jurisdições, de modo que ao desenhar instrumentos de captura de mais-valias para satisfazer objetivos ou motivações específicas, os planejadores de políticas devem ter cuidado no desenho dos instrumentos para adequá-los a contextos e condições específicas.

4. Considerações finais

Ao fazer algumas considerações finais em relação ao texto, dois componentes são encaminhados: primeiramente, as seções principais são sumariadas; além disso, são descritos três cenários potenciais nos quais os tomadores de decisões podem não entender completamente a aplicação e os impactos de instrumentos de captura de mais-valias.

4.1 Sumário das seções

Seção 2: Embora a base e a estrutura aparente de alguns instrumentos usados em ambas as regiões sejam as mesmas, existem diferenças significativas no conjunto de instrumentos de captura de mais-valias mais favorecidos na América do Norte e na América Latina. Contrariamente ao que se alega com frequência, o problema em geral não é tanto que os planejadores não tenham acesso (legal) a esses instrumentos, mas o de que os instrumentos muitas vezes não são inteiramente compreendidos. Além disso, mesmo quando eles são entendidos (talvez *et pour cause!*) eles podem não ser implementados ou utilizados na íntegra devido à “falta de vontade política”.

Na América Latina os planejadores estão, ao nível do discurso político, aparentemente mais à vontade com a necessidade de “socializar ou redistribuir *plusvalias*”. Isto contrasta com a América do Norte, onde muito mais incrementos de valor “indevidos” parecem ser efetivamente capturados apesar da existência de um ambiente mais pró-negócio e mais complacente para a apropriação privada de mais-valias. Sobre isto, é possível também lançar a hipótese de que a cobrança de “um pouco de muitos” tende a originar fluxos de receitas maiores e mais constantes que na aproximação latino-americana de extrair “mais de uns poucos”.

Seção 3: Ao menos em um nível mais agregado, a aplicação de instrumentos de captura de mais-valias não leva necessariamente a resultados positivos e não é sempre progressista no sentido Georgiano.

Dependendo das circunstâncias envolvendo a implementação de instrumentos de captura de mais-valias, em vez de aprofundar a tributação sobre valores da terra, a captura de mais-valias

pode operar como uma cortina de fumaça ou um desvio para esforços mais fundamentais no aprimoramento da arrecadação do imposto predial. Na medida em que tecnicamente as pré-condições para este último (uma arrecadação consistente levando a uma cultura fiscal apropriada, uma capacidade adequada de avaliação das propriedades e uma administração pública eficiente) são exatamente os mesmos ingredientes que conformam uma aplicação exitosa de instrumentos de captura de mais-valias, esses instrumentos devem ser tomados como um complemento (e não um sub-rogante) para o sistema existente, no qual o imposto predial é a fonte prioritária de recursos locais.

Como um corolário pode ser mais interessante ampliar ou pressionar os limites definidos para o imposto predial que apoiar-se em instrumentos de captura de mais-valias para gerar ou aumentar receitas locais.

Quanto aos instrumentos de captura de mais-valias usados em esquemas compensatórios (do tipo Robin Hood), nos quais as valorizações originadas por benefícios conferidos a áreas de alta-renda são usadas para o melhoramento de áreas não servidas (ocupadas por baixa-renda), o resultado pode ser uma redução real na quantidade geral de provisão de infra-estrutura urbana. A razão para este resultado está associada aos efeitos de retro-alimentação dessas políticas sobre a reiteração de diferenças intra-urbanas responsáveis por estes desequilíbrios originais. Mais especificamente, o uso desses fundos para regularizar ocupações não-servidas ou para servir áreas ainda por serem ocupadas representa na verdade uma oportunidade para que proprietários privados imponham um prêmio sobre o preço da terra ofertada no mercado informal.

A capacidade de controlar o uso do solo, especialmente em um contexto de autonomia legal dos planejadores locais para conduzir negociações diretas com promotores, pode não ser tão positiva do ponto de vista do planejamento do uso do solo como o uso corriqueiro de regulação direta através de planos diretores. As negociações avançadas pelos planejadores estão relacionadas ao fato de que os promotores querem obter alterações ou isenções aos planos em troca de algum benefício público. O benefício público é essencialmente ampliado através da captura de mais-valias. Entretanto, se há um foco muito grande no objetivo de capturar mais-valias, ele pode ser usado à custa de objetivos ótimos de uso do solo, articulados ou atualizados segundo condições de mercado, do plano diretor.

4.2 Cenários que refletem a falta de compreensão de instrumentos de captura de mais-valias

Depois de sumariar os principais pontos do texto, é importante reconhecer que os planejadores urbanos e tomadores de decisões precisam ter uma melhor compreensão dos potenciais e impactos dos diversos instrumentos de captura de mais-valias fundiárias. Isto é necessário para fazer o melhor uso dos instrumentos e minimizar quaisquer impactos inesperados. Dizemos isto porque pudemos observar três tipos de casos em uma série de jurisdições:

- i- a captura de mais-valias onde não havia intenção de fazê-lo, ou sem que se tenha dado conta do fato,
- ii- oportunidades perdidas/desperdiçadas de capturar mais-valias,
- iii- a captura de mais-valias é alcançada, mas tem resultados redistributivos perversos ou negativos.

Neste contexto, descrevemos brevemente abaixo esses cenários:

Capturando mais-valias sem intenção, ou sem que se dê conta do fato

Existem casos em que políticas e instrumentos aplicados por planejadores e tomadores de decisões de política urbana resultam na captura de mais-valias, porém isto ocorre sem que eles percebam que estão capturando mais-valias ou não realizem em que medida a estão capturando. Isto pode ocorrer porque os instrumentos aplicados estejam enfocando outros objetivos de política, ou porque o elemento de captura de mais-valias não é inteiramente entendido. Na América do Norte, por exemplo, as contribuições de impacto (impact fees) podem ser desenhadas para tentar direcionar a expansão urbana e para evitar que os contribuintes existentes paguem pelo crescimento; a tributação sobre o valor da terra (embora indireta) através de um imposto predial pesado é outro exemplo. Na América Latina há casos em que valores de terra substantivos foram capturados em processos de desapropriação.

Oportunidades perdidas/desperdiçadas de capturar mais-valias

Existem casos nos quais proprietários obtêm ganhos significativos de valor mas os planejadores e tomadores de decisões não fazem nenhuma tentativa para capturar esse ganho ou parte dele. Isto é verdade não somente para exemplos mais óbvios em que novas infra-estruturas como linhas de tráfego aumentam os valores da terra, mas também em casos de redefinições de uso e zoneamento que incrementam os valores da terra. As municipalidades podem conseguir ganhos públicos significativos se algum tipo de instrumento de captura de mais-valias é usado. Isto reflete simplesmente o fato de que o princípio da captura de mais-valias está longe de ser hegemônico. Ele não foi assimilado ou internalizado na agenda de política urbana. É importante ressaltar que a razão para a perda dessas enormes oportunidades não é sempre a da existência de restrições legais ou institucionais.

A captura de mais-valias é alcançada, mas tem resultados redistributivos perversos ou negativos.

Existem casos nos quais os planejadores ou tomadores de decisões aplicam instrumentos de captura de mais-valias mas não entendem inteiramente seus impactos. Isto pode levar a alguns impactos inesperados e algumas vezes indesejados. Como observado na seção anterior e reiterado no sumário acima, ao menos ao nível mais agregado, a aplicação de instrumentos de captura de mais-valias não leva necessariamente a efeitos positivos na quantidade total de valor sendo tributada ou recuperada, na quantidade total de infra-estrutura sendo financiada, ou na capacidade de controle do uso do solo.

Esses impactos podem resultar da própria natureza do instrumento e talvez da falta de entendimento da incidência de um imposto, uma contribuição ou uma regulação; ou da maneira como o instrumento é implementado. O princípio da captura de mais-valias está longe de ser bem entendido, como muitas vezes se torna claro quando as intenções são comparadas com os resultados.

Finalmente, pode ser interessante notar que as observações e resultados acima se aplicam tanto ao caso da América do Norte como ao da América Latina. Neste sentido, os contrastes entre os respectivos contextos de políticas que envolvem a aplicação de instrumentos de captura de mais-valias serviram não somente para explicar suas diferenças aparentes em suas experiências com esta política (o porquê de certos instrumentos serem favorecidos em uma ou outra área), mas, mais que tudo, para elucidar certos aspectos muitas vezes negligenciados sobre a natureza e os

limites do possível de políticas de captura de mais-valias como um instrumento de planejamento urbano.

Apêndice sobre instrumentos alternativos de captura de mais-valias

A seguinte lista não é exaustiva e não inclui os instrumentos de captura de mais-valias já expostos no texto acima. Descrições mais abrangentes podem ser encontradas em Hagman e Misczynski (1978) e Dowall e Blackburn (1991).

Impostos

Aumento temporário de alíquotas dos impostos prediais a serem usados no financiamento de infra-estrutura urbana de grande porte que beneficiam direta ou indiretamente todos os residentes em proporção ao valor de suas propriedades. A extensão do metrô de Buenos Aires foi em parte financiada por um aumento de 5% no imposto predial local.

Imposto sobre o valor da terra integral, no qual o imposto predial recai inteiramente sobre o valor da terra e não sobre o valor de qualquer estrutura ou construção. O caso de Mexicali, no México (Perlo e Zamorano, 1999), apresenta interessantes impactos sobre o uso do solo, notadamente o estímulo ao maior e melhor uso da terra.

Alíquotas diferenciadas do imposto predial, uma para a terra e outra distinta para edificações ou melhoramentos. Embora tenha sido realmente implementado em somente poucos lugares como por exemplo em Pittsburgh (Oates e Schwab, 1998) e em várias províncias canadenses incluindo Manitoba, Saskatchewan e Alberta, as experiências nesses lugares foram altamente positivas.

Em muitos países da América Latina, os impostos prediais têm sido aplicados com **alíquotas mais altas para terras vacantes**. A idéia de aplicar uma alíquota mais alta ou **alíquotas progressivamente mais altas** na tributação sobre a terra, como na recente tentativa feita em Porto Alegre (De Cesare, 1998), tem atraído planejadores urbanos como um instrumento efetivo para conter a especulação fundiária e reduzir o preço da terra urbana, especialmente para os mais pobres.

Impostos sobre a especulação da terra em casos de alta rápida de preços no mercado imobiliário. Este imposto foi utilizado pela província de Ontário, no Canadá, em 1974, com o objetivo de reduzir o rápido aumento dos preços da terra (Qadeer e Skaburskis, 1994).

Impostos sobre ganhos de capital são aplicados sobre os valores da terra tanto na América do Norte como na América Latina, exceto no caso da primeira residência do proprietário. O objetivo é gerar recursos para o governo central. No Equador, ao menos teoricamente (ref. Ley de Régimen Municipal, 1971), até 42% da valorização apurada na transação da propriedade pode ser capturada por este tributo.

O **Tax increment financing** é utilizado desde o início dos anos 50 (Chapman, 1998) em várias jurisdições nos Estados Unidos como um incentivo financeiro, através do diferimento do imposto predial, para cobrir os custos de infra-estrutura ou ações ambientais na renovação de propriedades em áreas centrais. O acréscimo esperado do imposto predial é usado como colateral para os créditos necessários (incentivos financeiros).

Contribuições (fees)

Distritos especiais (*Special districts*) nos quais algum tipo de contribuição ou taxa é imposta aos moradores e empresas para o equipamento específico que o distrito provê. A contribuição reflete tanto os custos de capital como os operacionais. O valor do solo deve tornar-se mais alto do que onde o serviço não é oferecido.

Distritos especiais de negócios para o pagamento das melhorias em infra-estrutura necessárias para ampliar a atratividade da área para atividades empresariais. Em Ontário, Canadá, a legislação autoriza as municipalidades a designar *Business Improvement Areas* (BIAs) dentro dos municípios. Nos EUA, são listados mais de 1000 distritos de aprimoramento de negócios (BIDs) em operação em todo o país (Altshuler e Gómez-Ibañez, 1993).

Special assessments (contribuições especiais – de obras públicas) são uma fonte importante de recursos para gastos de capital nos EUA desde meados do século XIX. O município realiza a obra e a financia através da emissão de debênture cuja dívida é financiada por contribuições especiais anuais pagas em conjunto com a cobrança do imposto predial pelas propriedades beneficiadas. (Altshuler e Gómez-Ibañez, 1993).

Instrumentos regulatórios

A **Participación en Plusvalías**, um direito público legal em “participar” em uma parcela de 30 a 50% da avaliação das mais-valias fundiárias que resultem de ações administrativas como mudanças na categorização da terra (como de rural para urbana), no zoneamento ou em autorizações de densificação, que geram ganhos substantivos para o proprietário. Os pagamentos realizados em dinheiro ou em espécie (terra, etc.) são destinados prioritariamente à provisão de habitação social e infra-estrutura em bairros mal-servidos, assim como a obras públicas de interesse geral (Barco de Botero e Smolka, 2000).

Bonus zoning ou **density bonuses (bônus de zoneamento ou de densidade)** são aplicações do zoneamento pelas quais os construtores obtêm acréscimos de densidade ou de área de piso em troca da provisão de algum tipo de benefício público, como no caso da Public Plaza em Nova York, ou para habitação social, para a construção de conexões de metrô, e a manutenção de construções históricas ou fachadas, como em Toronto (Lassar, 1990).

Inclusionary zoning, através do qual aumentos de densidade são autorizados em troca de que uma certa proporção da nova construção seja destinada a habitação social ou de preço acessível. Existem mais de 200 destes programas nos EUA, especialmente nos estados da Califórnia e Nova Jersey. (Drudla, 1999)

Políticas **Interligadas** na qual em troca da permissão para construir mais, ou mais densamente, requisita-se ao construtor uma contribuição ou a provisão concreta de unidades habitacionais de preço acessível. Essas políticas têm sido utilizadas tanto em Boston e São Francisco como em São Paulo e no Rio de Janeiro (Alterman, 1989; Furtado, 1999)

A **venda de direitos construtivos**, baseada na separação desse direito dos direitos de propriedade, é um instrumento inspirado pelo *Plafond Légal de Densité* (PLD) francês e popularizado no Brasil como Solo Criado; ele permite ao setor público, em princípio, recuperar o incremento de valor da terra decorrente dos direitos de construção acima de um nível pré-

estabelecido. Sua aplicação só foi razoavelmente exitosa em Curitiba, onde foi aplicado em uma forma mitigada.

Certificados de potencial adicional de construção⁴⁸ válidos para uma área determinada que seja beneficiada por um investimento público a ser financiado pelos recursos gerados pelo leilão desses certificados. Quanto maior a confiança dos compradores desses certificados na realização desses investimentos, mais alto seu valor de mercado, e conseqüentemente maiores os recursos disponíveis para efetivamente melhorar a área, e portanto seu potencial para absorver a capacidade construtiva adicional (designada por esses certificados). Esta idéia, concebida para financiar a extensão e o desenvolvimento da Avenida Faria Lima em São Paulo, é descrita em Azevedo Netto (1996).

Usado por mais de vinte e cinco anos em várias cidades norte-americanas incluindo Chicago, Nova York e Toronto, o **transfer of development rights – TDR (transferência de direitos de construção)** é baseado na premissa de que o todo ou parte dos direitos de construção em certas localizações, como em locais de preservação histórica, podem ser vendidos ou transferidos para outras áreas ou terrenos designados onde as autoridades de planejamento considerem desejável ou tolerável um acréscimo de densidade.

Os governos podem também adquirir terras através do **Eminent domain** nos Estados Unidos e da **Expropriation (desapropriação)** no Canadá, através da compra (por meio da venda compulsória) de terras dos proprietários privados. Esta aproximação pode ser utilizada em antecipação a um investimento público específico que vai gerar incrementos de valor da terra, ou com o propósito de facilitar a realização de um projeto específico. Na América Latina, iniciativas expropriatórias radicais e abrangentes foram tomadas em Cuba e também na Nicarágua com a revolução Sandinista.

Programas de **land banking (banco de terras)** nos quais os governos adquirem grandes extensões de terras (a serem mantidas por longos períodos) para melhor controlar as etapas do desenvolvimento e uso do solo, prevenir ondas especulativas e, finalmente, através de sua venda ou **leasing**, capturar em benefício público o incremento de valor da terra resultante de ações públicas ou do mercado. Exemplos dessas iniciativas foram realizados em diversos locais no Canadá e no programa de Reservas Territoriais no México (Brito, 1998).

Iniciativas de **land readjustments (reajustes de terra)** nos quais os governos compram ou adquirem terras para, usualmente através da formação de um truste de terras, reajustar os padrões de propriedade, redistribuindo parte ou todas as terras aos proprietários existentes ou a novos proprietários (Doebele, 1982). Com este esquema o governo pode reter parte da terra para o uso que ele considere necessário – incluindo a sua possível venda para recuperar os custos de urbanização. Esses esquemas não foram aplicados na América do Norte. Exemplos na América Latina incluem a experiência inovadora mexicana “El Canadá” na incorporação de terras ejidais para projetos habitacionais, e o projeto PRORIENTE para o financiamento de infra-estrutura pública urbana em novas cidades.

Parcerias público/privadas expressas em acordos que muitas vezes substituem o sistema regulatório envolvem autorizações para desenvolver a terra e estruturas construtivas, em conjunto com solicitações ao parceiro privado para a provisão de benefícios públicos. Usualmente desenhados para o desenvolvimento de grandes projetos em áreas específicas da cidade, esses programas podem ser encontrados com facilidade em toda a América Latina, como no projeto Porto Madero em Buenos Aires, na Franja Costeira em Assunção, Bio-Bio em Concepción (Chile)

⁴⁸ Conhecidos como CEPACS - (Certificados de Potencial Adicional de Construção)

e muitas das chamadas **Operações Urbanas** desenvolvidas em São Paulo (ex. Água Branca, etc) – ref. Sandroni (1999)

Outros instrumentos podem incluir as **concessões** a agentes privados (muitas vezes estrangeiros) para organizar companhias de urbanização e/ou explorar responsabilidades públicas na provisão de certas infra-estruturas ou serviços, as quais têm como financiamento parcial ou total os incrementos de valor da terra decorrentes da internalização das externalidades geradas (Smolka, 1983). Deve também ser mencionado o **leasing de terras** e outros contratos de direitos de uso que são utilizados como alavancas para a captura de mais-valias decorrentes de projetos desenvolvidos em terras de propriedade pública. Entre outros casos, contratos de *leasing* estão sendo usados atualmente em Cuba e foram usados em outras tentativas isoladas como as da agência de desenvolvimento do Distrito Federal (TERRACAP) (Abramo, 1998).