

# Análise empírica da contribuição de melhoria nos municípios catarinenses no período de 2007 a 2009

## *Empirical analysis of the contribution of improvement in the municipalities of santa catarina in the period 2007 to 2009*

Adilson Balsanelli

### Resumo

A contribuição de melhoria é um tributo cobrado como uma contraprestação por algum tipo de serviço que fora prestado pelo município. Pode decorrer de valorização que o imóvel particular beneficiado pelos serviços agregue. Sua cobrança sempre depende de lei e norteia-se em duas grandes condições essenciais: a prestação do serviço público e a valorização do bem abrangido pela prestação de tal serviço. De acordo com a legislação vigente, a contribuição de melhoria somente poderá ser cobrada desde que o contribuinte tenha prévio conhecimento da sua ocorrência, por meio da devida publicação de edital, que, conforme entendimento dominante do Superior Tribunal Federal, pode ser posterior à execução da obra, já que a publicação faz-se necessária para a cobrança do tributo e não para a execução. O objetivo central do estudo em voga procura evidenciar a relevância da contribuição de melhoria nas finanças municipais, para que se possa ter uma visão abrangente do problema discutido, bem como apontar melhorias. Os 293 municípios catarinenses foram a população foco da análise, sendo que limitações foram encontradas, mais precisamente a falta de dados em relação a alguns municípios, que, porém, não despertaram anomalias significativas na análise de dados. Todos os dados foram obtidos por meio do Finbra e tabulados no Microsoft Excel. A análise para se obter o resultado sobre os municípios que mais arrecadaram, nos anos de 2007, 2008 e 2009, deu-se com a divisão da contribuição de melhoria pelo total da receita tributária. As porcentagens obtidas representam objetivamente o quantitativo desejado, uma vez que não se poderia simplesmente observar o valor em reais de arrecadação de cada município. A análise de dados partiu da observação do número de municípios catarinenses, que praticam a cobrança da contribuição de melhoria, passando em seguida à análise da representação de tal tributo no montante da receita tributária e de quais os dez municípios que mais o arrecadaram, sempre usando a fórmula: contribuição de melhoria dividida pela receita tributária total. Por fim, tem-se por conclusão a insignificância da

*contribuição de melhoria nos municípios catarinenses, não pela sua capacidade de geração de receita, mas sim pela quase nulidade de sua cobrança, por não possuir uniformidade, e mesmo naqueles em que há uniformidade os recursos obtidos são ínfimos.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Contribuição de melhoria. Gestão pública. Recursos. Receita tributária.

## Abstract

*The improvement contribution is a tax levied as a consideration for some kind of service that was provided by the municipality. May derive from particular appreciation that the property benefited by aggregating services. His recovery always depends on the law and is guided into two main prerequisites: the public service delivery and enhancement of the well covered by the provision of such service. According to existing legislation, the improvement contribution can only be charged provided that the taxpayer has prior knowledge by publication of due notice, that as understanding of the Federal Supreme Court ruling may be subsequent to the execution, since the publication it is necessary to collect the tax and not for carrying out the work. The central objective of the study seeks to bring into vogue the relevance of the contribution of improvement in municipal finances, so you can get a comprehensive view on the issue discussed, as well as pointing out improvements. The 293 municipalities of Santa Catarina were the focus of population analysis, and limitations were found, more precisely the lack of data for some municipalities, but not aroused any significant anomalies in the data analysis. All data were obtained from Finbra and tabulated in Microsoft Excel. The analysis to obtain the result on the municipalities that have grossed more improvement contribution in the years 2007, 2008 and 2009 was with the division's contribution to improving the total tax revenue, and objectively obtained percentages represent the amount desired because no one could simply observe the purely real value of revenues of each municipality. Data analysis was based on the observation of the number of municipalities in Santa Catarina that practice of levying assessments, then moving on to analysis of the representation of such tax in the amount of tax revenue, and what are the ten counties that have grossed more, always using formula: improvement fees divided by total tax revenue. Finally has been completed by the insignificance of the contribution that has improved in the municipalities of Santa Catarina, not by its ability to generate revenue, but more by the almost void of its collection, and has no uniformity in their collection and even those there uniformity, the proceeds are negligible.*

**KEYWORDS:** Contribution of improvement. Public management. Resources. Tax revenue.

## 1 INTRODUÇÃO

Em pleno século XXI, o poder público não pode se dar ao luxo de desperdiçar recursos, ora por gastos supérfluos, ora por falta de fiscalização, fazendo com que se deixe de arrecadar por má gestão das políticas públicas voltadas ao setor tributário.

A contribuição de melhoria está contemplada no elenco de tributos que a administração pública brasileira, mais especificamente a

catarinense, simplesmente ignora, fazendo com que a receita tributária seja composta na sua quase integralidade pelos impostos e taxas, tornando a contribuição de melhoria uma mera teoria.

Este artigo procura demonstrar a realidade da contribuição de melhoria nos municípios do estado de Santa Catarina, fazendo com que se possa ter uma visão ampla sobre a cobrança ou não de tal tributo. Buscar-se-á explicitar

os municípios que cobram a contribuição de melhoria regularmente e aqueles onde não há qualquer tipo de política voltada à sua cobrança.

Hoje, a contribuição de melhoria poderia resolver o problema da falta de recursos, principalmente na área de infraestrutura, visto que a cobrança de tal tributo é praticamente nula na média dos municípios catarinenses.

Tendo como base essa questão, neste artigo busca-se explicitar a baixa cobrança e a falta de interesse pela cobrança da contribuição de melhoria nos municípios catarinenses. O objetivo é evidenciar a relevância da contribuição de melhoria nas finanças municipais. Os resultados obtidos permitem que se possa ter uma visão ampla sobre o problema discutido, bem como a comparação entre os municípios catarinenses.

Este artigo tem mais quatro seções. A primeira seção traz uma breve revisão da literatura sobre o tema. A segunda seção apresenta a metodologia adotada, por meio da qual foi realizado o estudo. Na terceira seção são apresentados os resultados do trabalho. Por fim, na quarta seção, são apresentadas as conclusões e considerações finais.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para que os entes da administração pública possam manter a estrutura à disposição da população e realizar investimentos necessários, faz-se de suma importância a cobrança de tributos, os quais deverão estar previstos e autorizados em lei. Dessa forma, a Constituição Federal distingue quais tributos são de competência da União, dos Estados e dos Municípios.

O Código Tributário Nacional em seu artigo 3º define tributo como:

“Toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito,

instituída por lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

A composição da receita tributária brasileira é formada pelos impostos, taxas e contribuição de melhoria. Na verdade, as receitas tributárias são as mais importantes, visto que o município as obtêm por meio do seu poder de autoridade.

De acordo com a Constituição Federal em seu artigo 145:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.”

Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Esta é a definição de imposto dada pelo Código Tributário Nacional em seu artigo 16.

As taxas por sua vez podem ser impostas ou pelo poder de polícia ou pela utilização de algum serviço público que seja específico e possa ser divisível. Conforme o Código Tributário Nacional, em seu artigo 77, taxa

“Tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”

Então tem-se que a taxa é uma obrigação tributária, tem sua fonte na lei e nasce de de-

terminada atividade administrativa, que incide de maneira particular ao obrigado, geralmente oriunda de um serviço público.

É bom salientar que não se pode confundir serviço público com taxas, pois estas são compulsórias e têm a cobrança condicionada à lei, diferentemente do serviço público.

Em relação à contribuição de melhoria, foco desse estudo, de acordo com o Código Tributário Nacional, em seu artigo 81, pode-se dizer que:

“É instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

Assim, o município tem o poder de instituir, por meio de lei específica, a contribuição de melhoria decorrente de obra pública, desde que o fato gerador do referido tributo seja a efetiva valorização imobiliária do imóvel, sempre limitada ao custo da obra realizada. Este também é o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal.

## 2.1 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

O entendimento de cobrança para ressarcimento de despesa proveniente de obras realizadas pelo poder público é muito antiga e remete ao século XI. Por volta do ano 1250, em Londres, na construção de diques para o rio Tâmisa, e, em 1295, na Itália, para a ampliação de uma praça, já fora cobrada tal contribuição, embora não se tivesse a compreensão tributária que se tem na atualidade.

No Brasil, a cobrança já era realizada na época do Império. Em 1905, com a finalidade de indenizar a pavimentação de ruas, o Distrito Federal cobrou contribuição de melhoria por meio do Decreto nº 1.209. Ainda em 1932, o Decreto nº 21.390 instituiu a taxa especial

de benefícios, que tinha como base muito próxima o que se entende por contribuição de melhoria. A Constituição Federal de 1946, alterada pela Emenda Constitucional nº 18/1965, rezava que o tributo seria cobrado levando-se em consideração o valor da obra somado ao acréscimo de valor ao imóvel de cada contribuinte, sendo que assim também foi disciplinado pelo Código Tributário Nacional e pelo Decreto-Lei nº 195/1967. A Emenda Constitucional nº 23/1983 alterou o entendimento supracitado, visto que passou a considerar no cálculo para cobrança somente o valor total da obra, sendo que se adotou o critério custo no lugar do critério valorização.

Após a Constituição Federal de 1988, os municípios estão livres de seguirem o Decreto-Lei nº 195, pois a mesma apenas reza: “Contribuição decorrente de obras públicas”, portanto os municípios estão autorizados a legislar, desde que observadas as normas gerais do Código Tributário Nacional, sobre o lançamento e a arrecadação da contribuição.

Já, segundo Baleeiro (2001, p. 570),

“A contribuição de melhoria oferece matiz próprio e específico: ela não é a contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação ao prédio.”

Conforme este entendimento, a valorização está sendo considerada para o cálculo da contribuição, visto que na maioria dos municípios que efetivam sua cobrança é esse o pretexto mais discutido, fundamentado no artigo 81 do Código Tributário Nacional, transcrito anteriormente.

A inconsistência da cobrança de tal tributo não é somente razão para discussão no Brasil, mas também em vários outros países. Na Inglaterra, a contribuição foi absorvida pelos

impostos locais, sendo rejeitada em sua integralidade. Nos Estados Unidos não são todos os Estados que a aplicam, embora o país adote tal contribuição. Na Itália, o sistema faliu, embora a doutrina tenha despertado muito interesse. Na França, nunca foi aplicada com sucesso, devido a formalidades existentes. Na Alemanha, a contribuição é cobrada desde muito tempo, entretanto devem ser ressaltadas algumas particularidades, visto que prescinde de vantagem e da mensuração da valorização e que existem dois tipos de contribuição, a de urbanização e a dos confinantes de uma rua, esta última muito parecida com o que se conhece por taxa. (SILVA, 2001)

Na América do Sul tem-se dois casos, excluído o brasileiro, de sucesso no que diz respeito à cobrança da contribuição de melhoria. Em Medellín, Colômbia, e no Peru, a cobrança é constante e em ambos os casos o fundamento buscado é o da valorização do imóvel, todavia com limite do custo da obra, semelhante ao caso brasileiro. (SILVA, 2001)

Formulando um fundamento jurídico para a contribuição de melhoria, Geraldo Ataliba, em sua monografia sobre a Natureza jurídica da contribuição de melhoria (1964, p.70), arrola cinco teorias explicativas, citando-se a isonomia, o enriquecimento sem causa, o domínio eminente, o princípio da devolução do indébito e o instituto da gestão de negócios.

As críticas feitas a todas essas formas de fundamentar a contribuição de melhoria são inúmeras, particularmente as últimas três, que têm como base institutos privados, o que faz com que se torne difícil sua aplicação numa atuação pública.

Embora todas as críticas sejam ouvidas e discutidas, o nobre autor Edgar Neves da Silva (2001, p. 784) diz que:

“No momento em que a lei dá supedâneo à cobrança do tributo, não se há de invocar a ausência da causa; havendo a lei - e a

obrigação tributária é *ex lege* -, a causa estaria na sua vontade, com base numa situação tática da mais-valia, trazida ao imóvel pela obra pública.”

A viabilidade da cobrança da contribuição de melhoria a uma sociedade, já sobrecarregada de tributos, é uma discussão acalorada, porém é de importância sumária que o poder público arrecade para manter suas atividades, visto que a não cobrança de tal tributo pode ser interpretado como renúncia de receita, enquadrada no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Constituição Federal é clara em seu artigo 145, inciso III, quando estabelece que, de forma facultativa, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios podem instituir “contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas”. Portanto, independentemente de qualquer discussão, tal tributo está fundamentado juridicamente e pode ser lançado conforme as normas legais em vigência.

O fato gerador é a construção de obra pública, já o contribuinte é o proprietário de imóvel atingido pela obra, salvo se a lei estabelecer critério diferente, e salvos os imóveis públicos que não são atingidos pela contribuição de melhoria.

Vale salientar que, de acordo com o artigo 82 do Código Tributário Nacional, deverá ser dado conhecimento aos proprietários dos imóveis que serão atingidos pela obra. O ato que torna público a imposição tributária aos proprietários é indispensável ao lançamento, devendo constar a identificação da obra com suas especificações técnicas, as parcelas de rateio, o proprietário e o imóvel atingido, bem como o prazo para a impugnação.

O edital nunca poderá ser publicado após a cobrança do tributo, podendo ser publicado antes, durante ou após a conclusão da obra.

### 3 GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A palavra gestão geralmente está ligada à administração, porém, na área pública, de forma não oficial, serve para designar um conjunto de métodos aplicados ao controle.

De acordo com o Dicionário Brasileiro Globo (1997), gestão significa “o ato de gerir; gerência; administração; direção.”

Em 1967, por meio do decreto-lei nº 200, o Brasil passou a seguir uma reforma gerencial que incutia a lógica da área empresarial para o Estado.

De acordo com o decreto-lei nº 200/67, observa-se:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Controle.

No decorrer das décadas, a gestão pública tornou-se questão inadiável e de suma importância já que a demanda pelo serviço público cresceu e os recursos disponíveis são escassos. Com a abertura do mercado, a globalização e o acesso ao conhecimento e órgãos de proteção à sociedade, esta passou a exercer papel de protagonista, fazendo com que o poder público buscasse atendê-la, ora por interesses eleitorais, ora por real intenção de melhorar as condições de vida, seja na área da educação, saúde ou segurança pública, dentre tantas outras.

A gestão de um município nem sempre é apenas direcionada pelos recursos financeiros que ele arrecada. Existem muitas outras condicionantes que interferem diretamente.

O compromisso do Estado em equacionar o desafio imposto pelas demandas sociais ascendentes e pela limitação de recursos disponíveis

encontra-se na modernização administrativa e na melhoria da gestão dos órgãos e entidades governamentais, tornando-os mais eficientes especialmente quanto à qualidade do gasto e dos serviços públicos prestados à população (MAIA *et al.*, 2009).

O gasto planejado e mais eficiente oportuniza maior dispêndio com investimentos nas áreas prioritárias de governo, sendo que a elevação desses gastos é fundamental para os municípios brasileiros, já que são neles prestados os serviços mais próximos à população.

Vale lembrar a célebre frase do saudoso Franco Montoro, repetida muitas e muitas vezes:

“Ninguém vive na União nem no estado.  
As pessoas vivem no município.”

Fica evidente que são os municípios aqueles que arcam com as primeiras consequências derivadas de uma má gestão. Portanto, torna-se mister que o poder público adote medidas de gestão que fortaleçam suas atividades, direcionando os recursos para investimentos que são de importância singular à sociedade.

O planejamento para a alocação de recursos em investimentos e atividades de manutenção da administração pública é o segundo passo de um estudo orçamentário sério. O primeiro passo é criar uma fonte confiável de receita para dar suporte ao gasto público. Um exemplo atual é a polêmica discussão em torno dos *royalties* do petróleo brasileiro entre os municípios localizados em estados que possuem grandes reservas, principalmente após a descoberta recente de jazidas na camada do pré-sal.

Após a discussão sobre a receita, o segundo passo - como se observou acima - é a correta aplicação dos recursos em investimentos que supram as necessidades básicas da população. Neste contexto, pode-se, questionar quais seriam os ganhos em se alocá-los recursos no

investimento  $x$ , ao invés de alocar no investimento  $y$ ?

Essa discussão é profunda e não encontra qualquer modelo que possa de forma contundente respondê-la.

De acordo com o artigo de Valle e Gomes (2010, p. 6):

“Não há uma teoria estabelecida no que concerne à melhoria dos serviços públicos. Existem, sim, alguns fatores que influenciam o desempenho no setor público. Podem-se citar como exemplos cinco perspectivas diferentes: recursos financeiros, regulação, estrutura do mercado, gerenciamento e organização (BOYNE, 2003).

Já no artigo de Maia *et al* (2009) há um conjunto de boas práticas como propostas para alcançar a qualidade do gasto público, porém o foco é somente na despesa e como controlá-la, portanto, não responde à questão supracitada.

O professor Slomski (2009, p. 95), propõe a aplicação do Resultado Econômico para desanuviar a discussão, visto que com a escassez dos recursos, se é compelido constantemente a decidir o que fazer. Então, ao escolher o que fazer, deixa-se a oportunidade de fazer outra seleção. A alternativa de que se abdicou é designada custo de oportunidade, que se entende como o valor do bem ou serviço de que se prescinde. (SLOMSKI, 2009)

Slomski (2009, p. 98) ensina que nas entidades públicas, para efeito do cálculo da receita econômica, aquela não explícita na prestação de serviços públicos, deve-se considerar como custo de oportunidade o menor preço de mercado à vista, com similar qualidade e oportunidade daquele que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público.

O resultado econômico busca definir o grau de eficácia da entidade, que pode ser um “lucro” ou um “prejuízo” econômico.

Para Slomski (2009, p. 99):

“Resultado econômico é a diferença entre a receita econômica e a soma dos custos diretos/variáveis e indiretos identificáveis à entidade pública que a produziu.”

A verdade é que ao longo de vários anos, muitos governantes vêm buscando uma forma de governo que concilie poucos recursos com enorme demanda de serviços públicos. Sabendo que os representantes, tanto do executivo quanto do legislativo, prescindem do voto popular para galgarem os postos em que se encontram, é comum observar que gestão pública se transforme em “gestão eleitoral”.

A cobrança da contribuição de melhoria é um exemplo clássico da “gestão eleitoral”, uma vez que não é bem vinda pela população, que vota. Assim, fica evidente que embalados em seus sonhos eleitorais muitos governantes simplesmente ignoram a contribuição de melhoria, renunciando a uma receita constitucionalmente instituída.

Para finalizar este tópico, afirma-se que gestão pública é a aplicação de um conjunto de métodos recentes na administração pública, que anteriormente fora utilizados pelas empresas, métodos estes que procuram conciliar o técnico com o político, a escassez de recursos com a explosão da demanda no serviço público, tornando assim a administração pública eficaz.

#### 4 METODOLOGIA

Este artigo procurou estudar os municípios catarinenses no que diz respeito à cobrança da contribuição de melhoria. A pesquisa inclui todos os municípios e utilizou para isso os dados do Finbra, referentes aos anos de 2007, 2008 e 2009.

Este trabalho se firmou sob uma pesquisa quantitativa e foi realizada com um estudo de campo, fazendo-se um comparativo entre os

municípios, de forma menos profunda, dando ênfase à situação atual do tributo.

Um primeiro grande tópico a ser descrito é em relação à população e amostra que fundamentaram o presente estudo. Dessa forma, tem-se como população os 293 municípios catarinenses, sendo que dentre as limitações encontra-se a falta de dados em relação ao município de Caçador, em 2007, e aos municípios de Calmon, Frei Rogério e Nova Trento, em 2008 e em 2009. No que diz respeito ao município de Aurora, o mesmo apresenta dados, porém há inconsistência em relação aos dados da Receita Tributária.

O segundo grande tópico a ser apresentado refere-se à coleta e à análise de dados propriamente dita. Assim, a coleta de dados deu-se por meio do Finbra, do qual se extraiu dados relativos à Receita Tributária e à Receita de Contribuição de Melhoria.

Na coleta de dados, buscou-se primeiramente observar quais municípios obtiveram receita relativa à Contribuição de Melhoria nos anos de 2007, 2008 e 2009. Em seguida analisou-se a porcentagem de tal tributo na composição da receita tributária total de cada município. Ainda foram observados os dez municípios que mais arrecadaram Contribuição de Melhoria nos anos supracitados. Vale lembrar, no que diz respeito aos maiores arrecadadores, que se levou em consideração não o montante em reais arrecadados como fator e sim a porcentagem obtida, ou seja, a receita de contribuição de melhoria dividida pela receita tributária total. Os dados obtidos, bem como a confecção dos quadros e gráficos, foram tabulados no Microsoft Excel.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

Iniciando a análise de dados, partiu-se para verificar o número de municípios catarinenses que praticam a cobrança da contribuição de melhoria. Pelos dados a seguir pode-se cons-

tatar que nos três anos que serviram de base para o estudo, mais de 50% dos municípios não realizaram qualquer valor do tributo em discussão, podendo até mesmo se dizer que houve um déficit no número de municípios que realizaram a cobrança ao longo dos três anos.

Cobrança da Contribuição de Melhoria nos municípios de SC		
Ano	Cobraram	Não Cobraram
2007	144	148
2008	136	154
2009	139	154

**Quadro 1** - Cobrança Contribuição de Melhoria em SC.

Fonte: Finbra.

Em 2007, somente 49,32% dos municípios efetuaram alguma cobrança de contribuição de melhoria, o que representou um montante de R\$ 13.553.026,86 (Treze milhões, quinhentos e cinquenta e três mil, vinte e seis reais e oitenta e seis centavos).

Em 2008, foram 46,90% dos municípios que arrecadaram contribuição de melhoria, representando um montante de R\$ 17.739.724,34 (Dezessete milhões, setecentos e trinta e nove mil, setecentos e vinte e quatro reais e trinta e quatro centavos).

Já, em 2009, foram 47,44% os municípios que arrecadaram contribuição de melhoria em Santa Catarina, representando um montante de R\$ 12.546.644,70 (Doze milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e setenta centavos).

Os números acima demonstram que, além da porcentagem de cobrança variar, não se pode ter esse índice como base, pois para o município o importante é o valor arrecadado e não a quantidade dos que arrecadaram. Além do mais, pode-se nitidamente perceber que

de 2008 para 2009 a queda na arrecadação da contribuição de melhoria por parte dos municípios catarinenses foi de R\$ 5.193.079,64 (Cinco milhões, cento e noventa e três mil, setenta e nove reais e sessenta e quatro centavos), o que representa 29,27% de queda.

No que diz respeito ao impacto na receita de contribuição de melhoria no conjunto da receita tributária, pode-se verificar que, na maioria dos municípios que arrecadam tal tributo, ele representa até 1% da receita tributária, ou seja, é praticamente insignificante na composição da receita.

<b>Número de municípios que arrecadaram a Contribuição de Melhoria e sua representatividade na composição da Receita Tributária</b>			
<b>%</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Até 1%	55	43	54
De 1,01% à 5%	48	43	40
De 5,01% à 10%	17	21	25
Maior que 10%	24	29	19
Total de Municípios	144	136	138

**Quadro 2** - Representação da Contribuição de Melhoria na composição da Receita Tributária.

Fonte: Finbra.

Em 2009, Aurora foi excluído da soma-tória, pois há inconsistências nos dados referentes a este município.

No quadro e nos gráficos acima é possível visualizar os fatos com maior clareza, para que se possa tecer alguns comentários.

É visível que a contribuição de melhoria não perfaz o interesse do poder público para o acréscimo de receita, seja por interesse político ou por qualquer outro. No ano de 2007, em 38,19% dos municípios, a contribuição de melhoria representou até 1% da

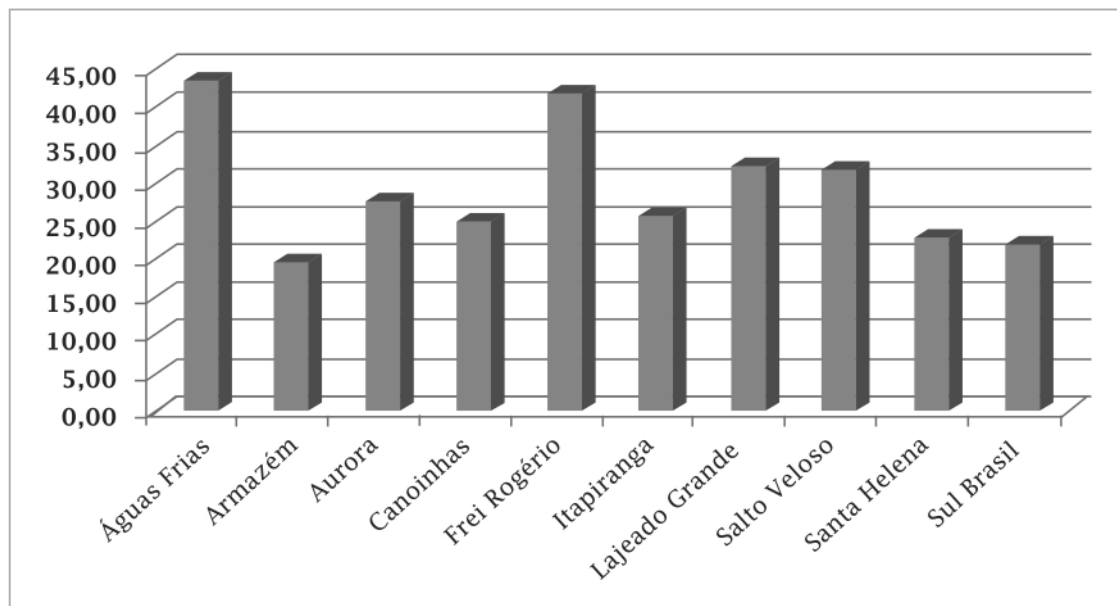
composição da receita tributária, sendo que em 2008 foram 31,62% que perfizeram o mesmo percentual de composição. Em 2009, foram 39,13% dos municípios que alcançaram até 1% na composição da receita tributária. É digno de citação nesse percentual o município de Apiúna que em 2007 arrecadou somente 0,01% de contribuição de melhoria, representando um montante de R\$ 153,62 (cento e cinquenta e três reais e sessenta e dois centavos).

Já o percentual de municípios que estiveram entre 1,01% e 5% da receita tributária, foi em 2007 de 33,33%, em 2008 de 31,62% e em 2009 de 28,99%.

Entre 5,01% e 10%, o percentual de municípios contemplados foi de 11,81% em 2007, 15,44% em 2008 e 18,12% em 2009.

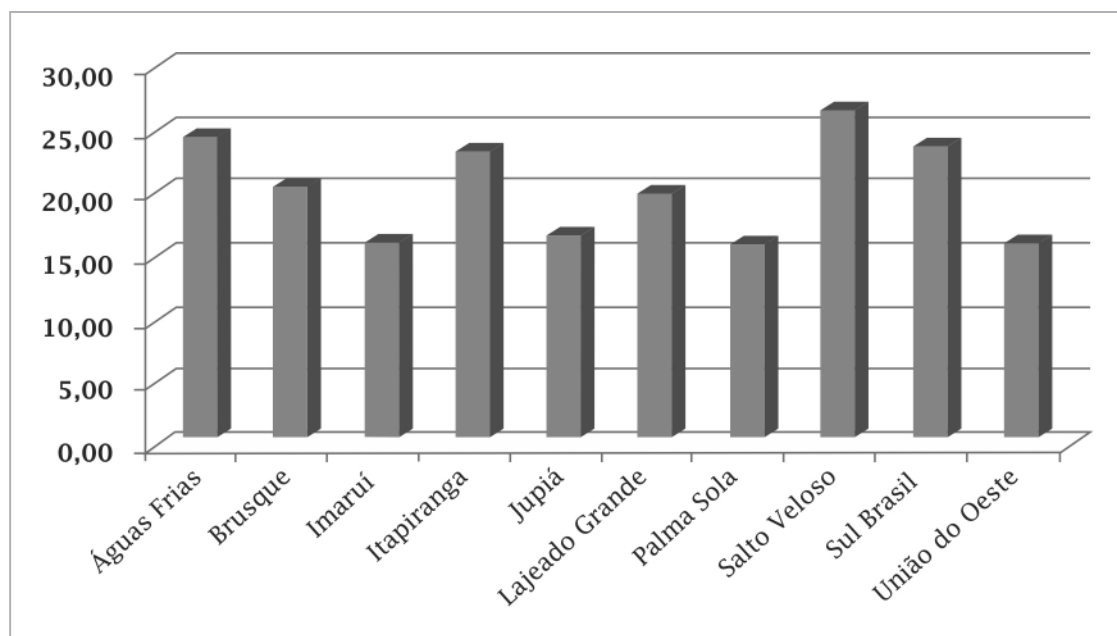
Na última faixa criada neste artigo, que contempla uma composição de receita tributária maior que 10% com a contribuição de melhoria, pode-se verificar que o percentual de municípios contemplados em 2007 alcançou 16,67%, em 2008, 21,32% e, em 2009, 13,77%. Cabe citar o município de Águas Frias que em 2007 fez com que 43,47% da receita tributária fosse oriunda da contribuição de melhoria. Igualmente o município de Frei Rogério, que perfaz 41,69%. Em 2009 é oportuno citar o município de Serra Alta, que compôs a receita tributária com 52,23%, com contribuição de melhoria.

Entre os dez municípios que mais arrecadaram com Contribuição de Melhoria em 2007, em relação ao montante da receita tributária, o município de Águas Frias atingiu 43,47% e o segundo colocado foi o município de Frei Rogério com 41,69%, seguidos por Lajeado Grande (32,12%), Salto Veloso (31,97%), Aurora (27,41%), Itapiranga (25,58%), Canoinhas (24,78%), Santa Helena (22,89%), Sul Brasil (21,89%) e Armazém (19,69%).



**Gráfico 1** - Representação dos dez municípios que mais arrecadaram Contribuição de Melhoria em relação à composição da Receita Tributária - 2007.

Fonte: Finbra.

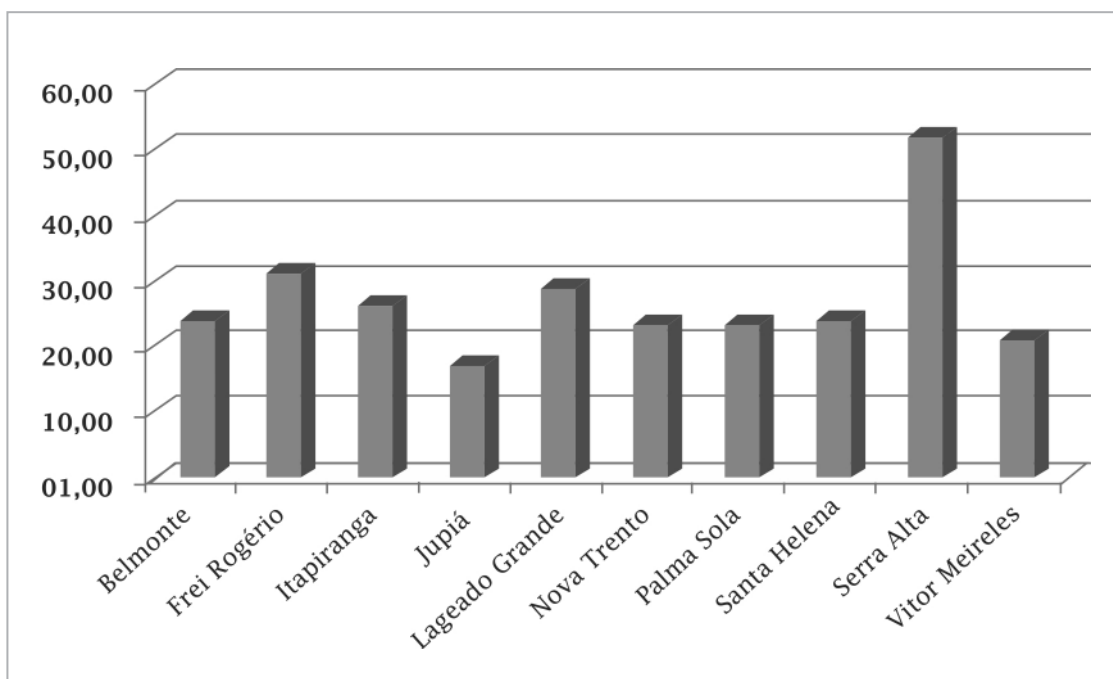


**Gráfico 2** - Representação dos dez municípios que mais arrecadaram Contribuição de Melhoria em relação à composição da Receita Tributária - 2008.

Fonte: Finbra.

Entre os dez municípios que mais arrecadaram com Contribuição de Melhoria em 2008, em relação ao montante da receita tributária, o município de Salto Veloso atingiu 26,46% e o segundo colocado foi o município

de Águas Frias com 24,43%, seguidos por Sul Brasil (23,86%), Itapiranga (23,36%), Brusque (20,58%), Lajeado Grande (19,91%), Jupiá (16,87%), Imaruí (16,34%), União do Oeste (15,97%) e Palma Sola (15,81%).



**Gráfico 3** - Representação dos dez municípios que mais arrecadaram Contribuição de Melhoria em relação à composição da Receita Tributária - 2009.

Fonte: Finbra.

Entre os dez municípios que mais arrecadaram com Contribuição de Melhoria em 2009, em relação ao montante da receita tributária, o município de Serra Alta atingiu 52,23% e o segundo colocado foi o município de Frei Rogério com 31,25%, seguidos por Lajeado Grande (29,01%), Itapiranga (26,38%), Belmonte (24,24%), Santa Helena (23,98%), Nova Trento (23,30%), Palma Sola (23,20%), Vitor Meireles (21,08%) e Jupiá (17,02%).

Na análise dos gráficos acima, pode-se observar que os Municípios de Águas Frias e Frei Rogério aparecem em dois anos. Isso

torna capaz a afirmação de que nesses municípios a cobrança da Contribuição de Melhoria é uma prática, todavia uma observação mais detalhada observará que em 2009 o município de Águas Frias não está entre os dez maiores arrecadadores, já o município de Frei Rogério não consta dos dados estudados no ano de 2008.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise de dados, pode-se concluir que a contribuição de melhoria é um tributo praticamente ignorado pelos municípios

catarinenses, visto que 50% dos municípios não obtiveram sequer um centavo do tributo estudado, nos anos de 2007 a 2009. Vale lembrar ainda que entre os municípios que cobraram a contribuição de melhoria, menos de trinta atingiram valor mais significativo de arrecadação, algo em torno de 10%, fazendo-se a comparação com a receita tributária total de cada município.

A cobrança efetiva da contribuição de melhoria poderia revolucionar a arrecadação municipal, garantindo a continuidade ou o início de várias obras, que são importantes e essenciais para a população, mas, ao se deparar com a realidade de arrecadação em

municípios de grande porte, tais com Joinville, Blumenau, Criciúma e Florianópolis, a mesma não atinge 1% da receita tributária ou encontra-se totalmente zerada. Conclui-se que os gestores públicos municipais não estão preocupados com tal realidade. Percebe-se que pelo modelo implantado, o tributo aqui discutido, na percepção dos gestores públicos municipais, traz mais malefícios do que benefícios a seus interesses eleitorais.

Então pode-se concluir que a contribuição de melhoria não é receita consistente nos municípios catarinenses. Não há previsão, lançamento, arrecadação e respectivo recolhimento de forma uniforme e consciente.

## REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Natureza jurídica da contribuição de melhoria**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 19/11/2010.

..... **Decreto-Lei nº 200/1967**: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 12/02/2011.

..... **Lei complementar nº 101/2000**: Lei de responsabilidade fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 19/11/2010.

..... **Lei nº 5.172/1966**: Institui o Código Tributário Nacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERNADES, Francisco. LUFT, Celso Pedro. GUIMARÃES, F. Marques. **Dicionário Brasileiro Globo**. 47. ed. São Paulo: Globo, 1997.

MAIA, A. A. VALLE *et al.* "A Importância da Melhoria da Qualidade do Gasto Público no Brasil: Propostas Práticas para Alcançar esse Objetivo". *II Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília. 2009. Acessado em 12/02/2011. <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000111.pdf>

SILVA, Edgar Neves, [et. al]. **Curso de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

VALLE, André Guimarães Resende Martins do. GOMES, Ricardo Corrêa. **Mais recursos orçamentários significa melhor desempenho? Discussão acerca dos fatores determinantes do desempenho de municípios brasileiros.** Rio de Janeiro. Artigo científico, XXXIV encontro da ANPAD, 2010.

**Artigo Recebido em:** 15 de março de 2011.

**Artigo Aprovado em:** 11 de maio de 2011.

#### **ENDEREÇO DOS AUTORES**

##### **Adilson Balsanelli**

Rua Erich Gielow, 35 - Centro

89115-000 Luís Alves / SC

adilson1515@hotmail.com

adilsonbalsanelli@luisalves.sc.gov.br