

**Resoluções do
2º Congresso Interamericano
de Direito Tributário**

CO-EDIÇÃO

**ASOCIACIÓN INTERAMERICANA DE LA TRIBUTACIÓN
CENTRO DE ESTUDOS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA
CONJUNTO UNIVERSITÁRIO CÂNDIDO MENDES
EDITORA RESENHA TRIBUTÁRIA - SÃO PAULO**

Í N D I C E

	<u>Página</u>
- Apresentação de Ives Gandra da Silva Martins	5
- Corpo Diretivo	7
- Tema: Fixação das Linhas Mestras de uma Política Tri butária para o Desenvolvimento Urbano	9
- Participantes	11
- Colaboradores	17
- Resoluções	19
- Propostas	35
- Conferências de: Miguel Colasuonno	39
Nelson Gomes Teixeira	45
Jean Jacques Philippe	51
Adolfo Gabrielli	65
Manuel de Juano	79
Elcio Couto	87

APRESENTAÇÃO

De 19 a 21 de novembro de 1.975, sob o patrocínio do Conjunto Universitário Cândido Mendes e da Asociación Interamericana de la Tributación, realizou-se em São Paulo, nas instalações do Centro de Estudos de Extensão Universitária, o IIº Congresso Interamericano de Direito Tributário, conclave do qual participaram aproximadamente 250 especialistas de 6 países (Brasil, Argentina, México, França, Inglaterra e Portugal).

O tema escolhido (Fixação das linhas mestras de uma política tributária para o desenvolvimento urbano) permitiu que aquela plêiade de estudiosos examinasse os mais diversos aspectos e alternativas que a ciência jurídica oferece para gerar soluções, visando equacionar o angustiante desafio que as aglomerações citadinas desencadeiam.

No atual estágio de desenvolvimento tecnológico, a que a humanidade atingiu, sem que desacertos paralelos pudessem ser corrigidos, assim como em face da crescente facilidade de aquisição do conhecimento por camadas maiores das populações de todas as partes do mundo, tornando insatisfatórias as condições sociais diferenciadas entre os povos e as nações, com descontentamento de todas as espécies espocando, diuturnamente, é evidente que as facetas relacionadas com o nível de vida e os problemas das cidades não são daquelas de mais simples enquadramento.

Os especialistas reunidos, conscientes dos inúmeros matizes que a problemática urbana descortinava e descortina, procuraram, pelos trabalhos apresentados e já editados em número de 36, estudar a dimensão instrumentalizante que o direito tributário representa para a minoração dos problemas existentes.

Por esta razão, o IIº Congresso Interamericano de Direito Tributário revestiu-se de particular esforço para não apenas estudar toda a potencialidade já existente na legislação de cada país, mostrando os caminhos de sua atuação, como também - e principalmente - objetivou, em termos "de lege ferenda", oferecer sugestões sobre a readequação das normas tributárias às emergentes realidades urbanas.

As resoluções tomadas, após 3 dias de intenso trabalho, vão a seguir publicadas, como publicadas vão as conferências realizadas, à margem das reuniões das comissões de trabalho.

Infelizmente, não foi possível gravar cinco excelentes palestras proferidas, duas no ato da inauguração, pelo Professor Cândido Mendes e pelo Secretário do Planejamento do Estado arquiteto Jorge Wilhem e três no de encerramento pelos Professores Geraldo Ataliba e Leonel de Andrade Velloso e pelo Prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Dr. Marcos Tamoio, de elevado nível e sólidos fundamentos.

A par das resoluções e das conferências, aproveitamos a oportunidade para publicar a constituição do Corpo Dirigente do 2º Congresso, bem como o nome de todos os tributaristas participantes, sem cuja decidida e valiosa colaboração seria impossível o brilhantismo e o sucesso obtidos.

Ives Gandra da Silva Martins
Coordenador

CORPO DIRETIVO

COMISSÃO ORGANIZADORA:

Professores Cândido Mendes, Manuel de Juano, Miguel Colassuonno, Ruy Barbosa Nogueira e Jorge Guilherme Francisconi.

COMISSÃO EXECUTIVA:

Professores Américo Masset Lacombe, Leonel de Andrade Velloso, Edgard Neves da Silva, Hamilton Dias de Souza, Henry Tilbery, José Carlos Graça Wagner e Pedro Luciano Marrey Jr.

COMISSÕES DE TRABALHO:

1) TEORIA GERAL

Presidência: Prof. Gilberto de Ulhoa Canto
Mesa: Prof. Fábio Fanucchi
Prof. Alberto Pinheiro Xavier

2) TRIBUTOS NÃO VINCULADOS

Presidência: Prof. José Souto Maior Borges
Mesa: Prof. Walter Barbosa Corrêa
Prof. Francisco Fragata

3) TRIBUTOS VINCULADOS:

Presidência: Prof. Geraldo Ataliba
Mesa: Prof. Paulo de Barros Carvalho
Prof. Pêrsio de Oliveira Lima
Prof^a Elizabeth Nazar

4) POLÍTICA FISCAL:

Presidência: Prof. Antônio Roberto Sampaio Dória
Mesa: Prof. Ary Oswaldo Mattos Filho
Prof. Rubens Approbato Machado

5) ECONOMIA - I:

Presidência: Prof. Fábio Nusdeo
Mesa: Prof. Luis Loretto Neto
Prof. Roberto Casas

6) ECONOMIA-II:

Presidência:

Prof. Álvaro Pessoa

Mesa:

Prof. Roberto Oscar Freytes

Prof. Adolfo R. Gabrielli

COORDENADOR GERAL:

Prof. Ives Gandra da Silva Martins

R O T E I R O

CONGRESSO SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO COMPARADO PATROCINADO PELO
CONJUNTO UNIVERSITÁRIO CÂNDIDO MENDES E ASOCIACIÓN INTERAME-
RICANA DE LA TRIBUTACIÓN

TEMA: FIXAÇÃO DAS LINHAS MESTRAS DE UMA POLÍTICA TRIBUTÁ-
RIA PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO

- a. Contribuições especiais;
- b. Contribuição de melhoria;
- c. Taxas;
- d. Outros Tributos;
- e. Incentivos e Desestímulos;
- f. Discriminação de rendas e competências;
- g. Outros aspectos, abordando-se pontos concretos a serem fixados como:
 - a. os impactos sociais das desapropriações;
 - b. formas de preservação do meio ambiente;
 - c. as correções das deseconomias externas, em termos tributários;
 - d. desenvolvimento industrial;
 - e. problemas humanos;
 - f. aspectos políticos e administrativos no relacionamento dos diversos níveis de governo;
 - g. características próprias da administração;
 - h. transportes, planejamento, educação e outros aspectos.

RELAÇÃO DOS PARTICIPANTES DO

2º CONGRESSO INTERAMERICANO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

01. ABELE TRAVAGLIA
02. ADALMIR DA CUNHA MIRANDA
03. ADIB NAMI CHAIB
04. ADILSON DE ABREU DALLARI
05. ADRIANO HENRIQUE REBELO BIAVA
06. AFFONSO DE ARAGÃO PEIXOTO FORTUNA
07. AIRES FERNANDINO BARRETO
08. ALAOR CAFFÉ ALVES
09. ALFEU ALVES PINTO
10. ALFONSO GRACCO
11. AMÉRICO VANINI
12. ANDRÉ MARTINS DE ANDRADE
13. ANNA SÍLVIA ARRUDA ALVES RIBEIRO
14. ANNIBAL FERNANDES
15. ANTÔNIO BENEDITO ROBAZZI
16. ANTÔNIO CARLOS LEAL DE BRITTO
17. ANTÔNIO CARLOS DA ROSA
18. ANTÔNIO CELSO DE OLIVEIRA CARVALHO
19. ANTÔNIO GUIDO
20. ANTÔNIO INAGÊ DE ASSIS OLIVEIRA
21. ANTÔNIO J. FRANCO DE CAMPOS
22. ANTÔNIO NICÁCIO
23. ARI KARDEC BOSCO DE MELO
24. ARTHUR CARLOS ARANHA PEREIRA GOMES
25. ARTHUR CESÁRIO R. MOTTA
26. AUGUSTO LUIZ RIBEIRO ALVES
27. AUGUSTO MIRANDA
28. BARTOLOMÉ BORBA
29. BENEDITO GARCIA HILÁRIO
30. BENJAMIN ÍTALO AUGUSTO CIAVOLIH
31. BRÁULIO NOVAES DE CASTRO

32. CAMILO DE LÉLIS ROMUALDO PINHEIRO
33. CARLOS ALBERTO BARONE CARDOSO
34. CARLOS FERNANDO DE AZEVEDO SÁ
35. CARLOS FRANKLIN MORGENSTERN
36. CARLOS JOSÉ MANOEL DOMINGUES
37. CARLOS WALTER AUMOND
38. CASSIO LOPES DA SILVA FILHO
39. CELSO A. B. MELLO
40. CELSO CORDEIRO MACHADO
41. CÉZAR SALDANHA SOUZA JÚNIOR
42. CLÁUDIA MARTINS DUTRA
43. CLÁUDIO ALBERTO DE OLIVEIRA
44. CLÉBER GIARDINO
45. CRISTINA LINO MOREIRA
46. DIONÍSIO RIOS
47. DUARTE IVO CRUZ
48. EDAIR GHIRELLO CORREA
49. EDUARDO DE AZEVEDO BARROS
50. EDUARDO JOSÉ B. DO NASCIMENTO
51. EDUARDO YOSHIMARA KENSHIMA
52. EDVALDO BRITO
53. ELCY JOSÉ PIRATH
54. ELI DE ALMEIDA
55. ELMANO ALVES
56. ELOY VIEIRA DE CARVALHO NETO
57. EROS ROBERTO GRAU
58. EUGÊNIO AUGUSTO FRANCO MONTORO
59. EUGÊNIO DOIN VIEIRA
60. EURICO DE ANDRADE AZEVEDO
61. EURICO KORFF
62. FÁBIO LEOPOLDO DE OLIVEIRA
63. FÁTIMA FERNANDES DE SOUZA GARCIA
64. FERNANDO VIEIRA DE FIGUEIREDO
65. FRANCISCO ANTÔNIO FRAGATA JR.
66. FRANCISCO ASSIS CORREIA BARBOSA

67. FRANCISCO AUGUSTO RAMOS
68. FRANCISCO BAYERLEIN
69. FRANCISCO LUIZ MACCIRE
70. FRANCISCO MONTEIRO NETO
71. GERALDO BONADIO
72. GILBERTO BIM ROSSI
73. GILNEY CARNEIRO LEAL
74. GISELE GUILHERME
75. GUIDO VALLENTSITS ESTENSSORO
76. HEINZ RICARDO ZIESLER
77. HEITOR REGINA
78. HELVÉCIO PAIVA DA VEIGA CABRAL
79. HENRIQUE FINGERMAN
80. HILÁRIO DE OLIVEIRA FERRADAES
81. HOMERO GOMES DE FARIAS
82. HORTÊNCIA MARIA ELIAS FERREIRA CUSTÓDIO
83. HUMBERTO PEGO MARQUES
84. ISMÊNIA PAULA DE SOUZA
85. JACY DE OLIVEIRA
86. JANDIRA BARBOSA VASQUES
87. JOÃO AFONSO DE MELO MIRANDA MENDES
88. JOÃO ALFREDO RAYMUNDO E SILVA
89. JOÃO CARLOS FERREIRA COSTA
90. JOAQUIM AUGUSTO DA COSTA MARQUES FILHO
91. JOSADAC FIGUEIRA DE MATOS
92. JOSÉ ALCINDO RITTES
93. JOSÉ ANTÔNIO CASTEL CAMARGO
94. JOSÉ ANTÔNIO PESSINI
95. JOSÉ AUGUSTO DE TOLEDO
96. JOSÉ CARLOS DE FIGUEIREDO FERRAZ
97. JOSÉ FRANCISCO SQUIZZATO
98. JOSÉ LUIZ QUADROS BARROS
99. JOSÉ OSWALDO BERGI
100. JOSÉ SALVADOR LEAL MIRANDA
101. JOVERT BENEVIDES GAROTTI

102. KEILA CAMARGO PINHEIRO ALVES
103. KIYOSHI HARADA
104. LEÃO DE CARVALHO PINTO
105. LEDA BARRETO CORREA
106. LORIVAL JOSÉ DE ALMEIDA
107. LUCIANO MAURO DE ANDRADE
108. LUIZ CARLOS JEREZ
109. LUIZ CARLOS PEREIRA DE CARVALHO
110. LUIZ FERNANDO MUSSOLINI JR.
111. LUIZ LEO RIHL
112. LUIZ SALEM VARELLA
113. MANSUETO PIEROTTI
114. MARCO AURÉLIO GRECO
115. MARIA APARECIDA PRIAS MARTINS
116. MARIA DO ALÍVIO GONDIM E SILVA
117. MARIA CECÍLIA MAZZARIOL VOLPE
118. MARIA DE LOURDES OLIVEIRA
119. MARIA SOLANGE ANDRADE CARDOSO
120. MARILENE TALARICO MARTINS RODRIGUES
121. MARINA CAMPOS GUIMARÃES
122. MÁRIO TAZZAGLINI FILHO
123. MÁRIO VATANABE
124. MARLOVE DE SOUZA TAGUATINGA
125. MAURÍCIO SÁ NOGUEIRA BATISTA
126. MAURÍLIO ALVES BATISTA JUNIOR
127. MAURO ANDRADE DE CARVALHO
128. MAURO CONTI MACHADO
129. MAURO JOSÉ FERRAZ LOPES
130. MIGUEL PUPO CORREIA
131. MIRTA BEATRIZ PUENTES
132. MOACYR PEREIRA JUNIOR
133. MOACYR SIMIONI FILHO
134. NÉLSON GUARNIERI DE LARA
135. NESSIM ROBERTO ZAGHA
136. NESTOR CELSO IMTHON BUENO
137. NÍLTON LATORRACA

138. NIVELLE DAOU
139. NORBERTO SCHWARTZ
140. ORLANDO SILVEIRA DA NÓBREGA
141. OTÁVIO HENRIQUE DE SOUZA LIMA
142. PAULO CELSO BERGSTROM BONILHA
143. PAULO FRANCISCO ROCHA LAGOA
144. PAULO JOSÉ VILLELA LOMAR
145. PAULO KASTRUP NETTO
146. PAULO MÁRCIO M.DE MOURA FERRO
147. PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA SCHMIDT
148. PEDRO NATIVIDADE FERREIRA DE CAMARGO
149. PETRÔNIO RAYMUNDO GONÇALVES MUNIZ
150. RAMIRO HEISE
151. REMI GUERNELLI
152. RENÉ ISOLDI ÁVILA
153. REYNALDO BATTAGLIA NOGUEIRA
154. RICARDO BARRETO FERREIRA DA SILVA
155. ROBERTO SIMÕES BARREIROS
156. RONALDO LINDIMAR JOSÉ MARTON
157. RUBENS MIRANDA DE CARVALHO
158. RUY PEREIRA ALVIM
159. SACHA CALMON NAVARRO COELHO
160. SÉRGIO APPROBATO MACHADO
161. SÉRGIO LORENA DE MELLO
162. SÉRGIO TOSTES
163. SIDNEY SARAIVA APOCALIPSE
164. SOLANGE NASCIMENTO
165. THOMAS MARKY
166. UBALDINO ASSIS DE OLIVEIRA
167. VADILSON ESPINHEIRO DO CARMO
168. VALDEMAR COUTRE CORDEIRO
169. VALQUÍRIA QUARIM FEITOZA
170. VICENTE PAIANO
171. VICTOR AVERBACH
172. WAGNER BALERA
173. WAGNER PIRES DE OLIVEIRA

- 174. WALDYR ANGELO ZAVATTIERI
- 175. WALDYR HEBLING DAS DORES
- 176. WALTER HIROYUKI YANO
- 177. YLVES JOSÉ DE MIRANDA GUIMARÃES
- 178. YVAN BARRETO DE CARVALHO PINTO

RELAÇÃO DOS COLABORADORES DO
29 CONGRESSO INTERAMERICANO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

01. ANTÔNIO LUIZ CAMPOS
02. CLAUDETE ROSA DAMASCENO
03. CLÉLIO TEODORICO COUTINHO
04. DIRCEU PEREIRA COUTINHO
05. DONALDO SEBASTIÃO PIZA
06. GERALDO BARCELOS
07. GERALDO DE OLIVEIRA E SILVA
08. INÊS DOS SANTOS NASCIMENTO RIBEIRO
09. IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO
10. JÚLIO ELIAS
11. JURANDIR RAMOS
12. LUIZ ROBERTO DE BARROS SANTOS
13. RILDA DOS SANTOS
14. SEVERINO JOSÉ SIMIÃO
15. SÔNIA MARIA BORGES
16. TEREZINHA MARIA DA SILVA

TESES APRESENTADAS
E
RESPECTIVAS CONCLUSÕES

Nº 1

TESE APRESENTADA: Autor: ANNIBAL FERNANDES
Tema: OS PRAZOS PRESCRICIONAIS DO CTN E
A PREVIDÊNCIA SOCIAL.

CONCLUSÕES: Foram aprovadas conclusões no sentido de serem as contribuições previdenciárias entendidas como tributos, sujeitas às normas do CTN relativamente à decadência e prescrição.

Nº 2

TESE APRESENTADA: Autor: FÁBIO LEOPOLDO DE OLIVEIRA
EROS GRAU
Tema: "COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS E DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS EM FACE DAS EXIGÊNCIAS DO ESTADO MODERNO".

CONCLUSÕES: É aceita a proposta apresentada para a criação de um fundo destinado ao financiamento de urbanização que gere benefício ou incentivos, ou produza deseconomias para orientar o desenvolvimento urbano, inclusive nas áreas metropolitanas, criando-se para tanto um novo imposto, com base na competência residual da União.

Nº 3

TESE APRESENTADA: Autor: *EDGARD NEVES DA SILVA*
Tema: *ESTRAFISCALIDADE DOS TRIBUTOS MUNI-
CIPAIS*

CONCLUSÕES: É recomendável a aplicação da extrafiscali-
dade dos impostos municipais a loteamentos
a serem implantados em áreas de expansão
urbana, modificando-se o art. 32 § 1º do
CTN, com o fim de ordenar o crescimento ur-
bano.

Nº 4

TESE APRESENTADA: Autor: *WALTER BARBOSA CORRÊA*
Tema: *IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA ESTADUAL E
MUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO UR-
BANO.*

CONCLUSÕES: O imposto estadual de transmissão e os im-
postos municipais podem constituir, ao la-
do dos impostos federais, importantes ins-
trumentos extrafiscais para o desenvolvi-
mento urbano. A extrafiscalidade pode abran-
ger, apenas, parte do território da entida-
de tributante, desde que aplicada em função
de condições peculiares.

Nº 5

TESE APRESENTADA: Autor: *MANUEL DE JUANO*
Tema: *POLITICA Y DERECHO TRIBUTARIO DE
LOS MUNICIPIOS.*

CONCLUSÕES: Recomenda-se a co-participação de uma admi-

nistração regional nos recursos financeiros de todos os municípios da mesma região metropolitana, respeitadas as competências privativas constitucionais vigentes em cada país.

Nº 6

TESE APRESENTADA:

Autor: *JOSÉ CARLOS GRAÇA WAGNER*

Tema: AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E RECEITA
TRIBUTÁRIA PARA AS REGIÕES METROPOLITANAS.

CONCLUSÕES:

Concluiu-se pela necessidade de institucionalização da Região Metropolitana, com a atribuição de autonomia e competência, para os assuntos que escapam à capacidade decisória dos municípios nela inseridos. Concluiu-se, ainda, pela atribuição de competência tributária própria, com a criação de um imposto sobre o consumo, exatamente por repercutir sobre os que, predominantemente, utilizam ou se aproveitam dos recursos ambientais e infra-estruturais de tais áreas.

Nº 7

TESE APRESENTADA:

Autor: *SÉRGIO APPROBATO MACHADO
BENEDITO GARCIA HILÁRIO*

Tema: O COMBATE À POLUIÇÃO ATRAVÉS DOS
INCENTIVOS FISCAIS.

CONCLUSÕES:

Recomenda-se a utilização de incentivos aplicáveis a gastos e investimentos em equipamentos de controle da poluição atra-

vês da sistemática do IR e aproveitamento
direto dos créditos do IPI e do ICM.

Nº 8

TESE APRESENTADA:

Autor: *IVES GANDRA DA SILVA MARTINS*

Tema: DESENVOLVIMENTO URBANO E POLÍTICA
TRIBUTÁRIA.

CONCLUSÕES:

A utilização de uma política tributária
para o desenvolvimento urbano, nele in-
cluído a redimensionalização para áreas
metropolitanas, resulta necessariamente
na:

a) utilização mais adequada do instrumen-
tal tributário existente, independente
dos poderes impositivos (federal, estadu-
al e municipal), numa perspectiva de plā-
nificação nacional;

b) adoção de nova política de estímulos
e desestímulos tributários específicos
para o desenvolvimento urbano, a partir
do mesmo espírito que norteou toda a le-
gislação de incentivos fiscais, no país,
após 1964.

Nº 9

TESE APRESENTADA:

Autor: *HAMILTON DIAS DE SOUZA*

Tema: O FATO GERADOR DO ICM E A PARTICI-
PAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO PRODUTO
DA ARRECADAÇÃO DO TRIBUTO.

CONCLUSÕES:

A doutrina e jurisprudência não fixaram,
ainda, conceito uniforme do fato gerador
do ICM, entre as várias correntes, a que
admite a possibilidade de tributar-se to-
da operação relativa à circulação (econô-

mica ou jurídica) de bens, identificados como mercadorias, pode permitir mais adequada participação dos municípios no produto da arrecadação do imposto.

Nº 10

TESE APRESENTADA:

Autor: *PAULO CELSO BERGSTROM BONILHA*
Tema: DA EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

CONCLUSÕES:

É recomendável a adoção, em cada país, de uma política permanente, a médio e longo prazo, de educação tributária dirigida aos escolares, à Administração Pública e aos contribuintes, e desenvolvida através da criação de centros de estudos e pesquisas, de serviços de informações e orientação, visando sempre a elevação do nível das relações entre fisco e contribuinte.

Nº 11

TESE APRESENTADA:

Autor: *MARCO AURÉLIO GRECO*
Tema: "DISCIPLINA JURÍDICA DA POLUIÇÃO"

CONCLUSÕES:

É recomendável que os Poderes Públicos tomem consciência de todos os instrumentais oferecidos pelo Direito. Nessas condições a política fiscal deve ser utilizada, embora se admita que oferece possibilidades restritas na solução de problemas urbanos.

Nº 12

TESE APRESENTADA:

Autor: *ALAÔR CAFFÉ ALVES*

Tema: REDISTRIBUIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS NA REGIÃO METROPOLITANA

CONCLUSÕES:

Há necessidade, para o desenvolvimento urbano, de transferir-se as rendas tributárias, mediante planejamento prévio e global, vinculados ao emprego em obras necessárias de qualquer natureza. A transferência dos recursos não pode chegar ao ponto de desfalcas os poderes tributantes de meios para suas obras de infra-estrutura.

Nº 13

TESES APRESENTADAS:

Autores: *AIRES FERNANDINO BARRETO, HENRIQUE FINGERMAN e M.A.GONDIM E SILVA*

Tema: "Um modelo de cobrança da contribuição de melhoria - o dever político de sua cobrança"

Autor: *SIDNEY S. APOCALYPSE*

Tema: "A contribuição de melhoria - o dever político de sua cobrança"

Autor: *AMÉRICO VANINI*

Tema: "Contribuição de melhoria e de desapropriação"

Autor: *ALVES J. DE MIRANDA GUIMARÃES*

Tema: "Da necessidade da cobrança de contribuição de melhoria"

CONCLUSÕES:

1. O Decreto-lei nº 195 não é cogente para os Estados e Municípios, por não ser norma geral de Direito Tributário, tratando de matérias típicas de lei ordinária de cada ordem parcial de governo.
2. A lei não deve prever a publicação de demonstrativos do custo da obra, nem do memorial descritivo, bastando que aluda à circunstância de todos os dados técnicos da obra permanecerem à disposição dos contribuintes, na repartição competente.
3. Não deve constar da lei complementar nenhuma "lista" de obras, por importar isso em redução do âmbito constitucionalmente fixado para a contribuição.
4. Proposta de Emenda Constitucional:
É contra o conceito teórico-científico do instituto o estabelecimento do limite constitucional relativo ao custo da obra.

Nº 14

TESE APRESENTADA:

Autor: KIYOSHI HARADA e JOSÉ AUGUSTO DE TOLEDO

Tema: O FATO GERADOR, SUAS CONSEQUÊNCIAS: INCIDÊNCIA E NÃO INCIDÊNCIA.

CONCLUSÕES:

A legislação, em geral, não deve consagrar casos de não incidência tributária, salvo se essa for a específica função da norma.

Nº 15

TESE APRESENTADA: Autor: FRANCISCO A. FRAGATA
Tema: CONCESSIONÁRIOS E PERMISSIONÁRIOS
DE SERVIÇO PÚBLICO - IDENTIDADE TRI-
BUTÁRIA

CONCLUSÕES: É recomendável, na medida do possível, a i-
gualdade de tratamento tributário para em-
presas concessionárias e permissionárias
de serviços públicos de transporte coleti-
vo urbano.

Nº 16

TESE APRESENTADA: Autor: LEONEL DE ANDRADE VELLOSO
Tema: OS DADOS ECONÔMICOS DOS TRIBUTOS

CONCLUSÕES: O tributo como recurso financeiro utilizá-
vel na prestação do serviço público está
incluído na avaliação do PNB e tem como
preço econômico uma relação de causa e e-
feito que não pode ser desprezada na fixa-
ção das linhas gerais de uma política tri-
butária para o desenvolvimento urbano.

A problemática do desenvolvimento urbano,
posto que apresente enfoques mesológicos
importantes, deve ser resolvida dentro de
um plano nacional com vistas aos planos na-
cionais de desenvolvimento.

O fortalecimento financeiro das grandes á-
reas urbanas, sem que importe em sobrecar-
ga tributária, deverá surgir de um remane-
jamento criterioso dos Fundos Financeiros
vinculados já existentes, obediente a um

projeto com prioridades escalonadas e vinculação de responsabilidades.

Na política tributária para o desenvolvimento visar-se-á, sempre, antes de tudo, o Bem Comum e, especialmente, a dignidade do Homem.

O esquema financeiro para o desenvolvimento urbano deverá constar de um orçamento plurianual no qual se esclareçam e distribuam os recursos no limite máximo de tempo dos PND.

Nº 17

TESE APRESENTADA: Autor: J. MOTTA MAIA

Tema: FISCALIDADE PARA UMA POLÍTICA URBANA

CONCLUSÕES:

É válida, para o planejamento do desenvolvimento urbano, a aplicação do imposto territorial progressivo, com finalidade extrafiscal, visando a desestimular a especulação imobiliária.

Nº 18

TESE APRESENTADA: Autor: LUIZ SALEM VARELLA

Tema: DESENVOLVIMENTO URBANO: TRANSPORTE COLETIVO E INCENTIVOS FISCAIS

CONCLUSÕES:

Recomendou-se o aprofundamento de estudos sobre formas de contribuições, que não tenham caráter inflacionário e visem melhorar as condições de transporte.

Nº 19

TESE APRESENTADA: Autor: *PÉRSIO DE OLIVEIRA LIMA*
Tema: COBRANÇA DE TAXA DE PAVIMENTAÇÃO

CONCLUSÕES: Em virtude de não estar firmada, jurisprudencialmente, a possibilidade da cobrança de taxa de pavimentação, uma vez que a constituição só permite a cobrança de taxa de serviço quando houver prestação de serviço público específico e divisível, e haja uma reflexibilidade entre a atuação estatal e o contribuinte, decorrente da utilização individual do serviço, torna-se premente a cobrança pelos Municípios da contribuição de melhoria.

Nº 20

TESE APRESENTADA: Autor: *MIGUEL PUPO CORREIA*
Tema: PROBLEMAS E CRITÉRIOS DA TRIBUTAÇÃO ESPECÍFICA DOS TRANSPORTES TERRESTRES

CONCLUSÕES: Recomenda-se, quanto ao setor de transporte, a adoção de critérios mais adequados, tendo em conta seus aspectos intrínsecos diversos de outros setores econômicos.

Nº 21

TESE APRESENTADA: Autor: *PAULO DE BARROS CARVALHO*
Tema: DIFICULDADES JURÍDICAS EMERGENTES DA ADOÇÃO DOS CHAMADOS "TRIBUTOS FIXOS".

CONCLUSÕES: O fato de o profissional liberal estar cadastrado na Prefeitura, não dá a esta o direito de cobrar ISS se não houver prestação de serviços profissionais dentro do exercício financeiro.

Nº 22

TESE APRESENTADA: Autor: *PUNTES MIRTA BEATRIZ*
Tema: Um modelo na Temática para a distribuição e concentração de um tributo

CONCLUSÕES: Considerar que: 1) a política e a estrutura tributária devem ser ajustada para correção das distorções existentes entre as variáveis: classe econômica /níveis de renda / patrimônio / Carga Tributária; 2) a solidariedade é o objetivo com base na equidade; 3) a correção da evasão tributária, exeqüente junto ao bloco de contribuintes de renda ou patrimônio mais elevados exige o estabelecimento de um instrumental adequado ao processo de sua aferição e controle.

Nº 23

TESE APRESENTADA: Autor: *DUARTE IVO CRUZ*
Tema: SEGURANÇA SOCIAL E POLÍTICA URBANA

CONCLUSÕES: Considerou-se que a Previdência e a Assistência deverão ser integradas no planejamento do desenvolvimento urbano como condição essencial de sua validade, aplicadas, pragmaticamente, em função de condições metodológicas.

Nº 24

TESE APRESENTADA: Autor: *HENRY TILBERY*
Tema: ASPECTOS FINANCEIROS DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO ESTADO FEDERAL.

CONCLUSÕES: A necessidade de desconcentração industrial das áreas urbanas tem por fim sanar os grandes problemas do crescimento não planejado. Essa desconcentração deve ser feita com a criação de pólos secundários em espaços vazios ou em pequenas cidades.

Na política fiscal, visando a desconcentração, deverá ser dada ênfase à contribuição de melhoria, e permitir a legal indenização da "menos valia" decorrente de obras públicas.

Necessária, também, a criação de estímulos fiscais para sanar os problemas do Desenvolvimento Urbano, tal como a utilização de créditos financeiros em relação aos impostos pagos na aquisição de equipamentos anti-poluentes.

Nº 25

TESE APRESENTADA: Autor: *EDVALDO BRITO*
Tema: DA NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DAS LINHAS MESTRAS DE UMA POLÍTICA TRIBUTÁRIA PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO INTEGRAL, A PARTIR DA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS TRIBUTANTES MUNICIPAIS.

CONCLUSÕES: A existência de conflitos entre contribuintes e a administração, provocada pela falta de assessorias jurídica e econômica, é

prejudicial ao desenvolvimento urbano. Recomenda-se, por isso, a criação de órgãos capazes de suprir essa deficiência.

Nº 26

TESE APRESENTADA: Autor: *FÁBIO NUSDEO*
Tema: CUSTOS SOCIAIS DA URBANIZAÇÃO
PROBLEMAS E MEDIDAS

CONCLUSÕES: Para redução dos custos sociais da urbanização como no tocante à poluição, é indispensável fixar-se o preço dos serviços prestados ao meio ambiente, correspondente a um custo para produtores e consumidores. Os bens do sistema ecológico serão assim utilizados segundo os mesmos parâmetros e princípios que informam o sistema de mercado.

O "quantum" respectivo terá a natureza de tributo - Taxa ou contribuição especial - aplicável às emissões poluentes, o qual não importará em direito adquirido à poluição, sendo o valor fixado com base no custo de correção da externalidade.

A política geral anti-externalidade deve emanar do poder federal ou central e sua execução deferida aos municípios ou regiões metropolitanas, adequando-se o sistema tributário de cada país, a fim de outorgar a estes os recursos financeiros para a execução.

Nº 27

TESE APRESENTADA: Autor: *JOSE SOUTO MAIOR BORGES*
Tema: A FIXAÇÃO EM LEI COMPLEMENTAR

DAS ALÍQUOTAS MÁXIMAS DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS

CONCLUSÕES:

O artigo 24, § 4º, da constituição brasileira, estabelece especificamente uma limitação constitucional ao poder de tributar, sendo certo que a lei complementar a li referida apenas regula uma limitação que lhe é preexistente. Na competência pa ra estabelecer teto das alíquotas do ISS não se inclui a competência para uniformizar as alíquotas desse tributo, pois estas deverão ser fixadas por lei munic pal. O dispositivo referido é norma cons titucional de eficácia limitada.

Nº 28

TESE APRESENTADA:

Autor: SÉRGIO TOSTES

Tema: ASPECTOS TRIBUTÁRIOS DAS REGIÕES
METROPOLITANAS

CONCLUSÕES:

A situação das "Regiões Metropolitanas" traz em si novos enfoques para estudo do desenvolvimento urbano, ensejando a nece sidade de um direito novo a ele aplicável, inclusive com a progressiva reforma institucional, dando às regiões metropolitanas a característica de Governo, res peitando-se as peculiaridades locais.

Nº 29

TESE APRESENTADA:

Autor: VICTOR AVERBACH

Tema: O IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUAL
QUER NATUREZA EM RELAÇÃO ÀS SO-

CIEDADES DE ECONOMIA MISTA

CONCLUSÕES:

É interessante para o desenvolvimento urbano o preceito do artigo 11 do Decreto-lei nº 406, que isenta de ISS a execução, por administração ou empreitada, de obras hidráulicas ou de construção civil, contratadas com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, autarquia e empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, mesmo que realizadas por empresa de economia mista.

Nº 30

TESE APRESENTADA:

Autor: *FÁBIO FANUCCHI*
Tema: CONTRIBUIÇÃO PARA A UNIFORMIDADE
DE CRITÉRIOS JURÍDICOS RELATIVOS
À DECADÊNCIA E À PRESCRIÇÃO

CONCLUSÕES:

Embora a norma jurídica deva ser genérica, no tocante aos institutos da prescrição e da decadência, é recomendável que seja ela suficientemente pormenorizada, de molde a evitar dubiedade na sua interpretação. Entre os critérios de distinção dos institutos referidos, poderá ser adotado o que toma como marco o lançamento tributário, antes do qual a causa extintiva será de decadência; depois, de prescrição.

PROPOSTA DA COMISSÃO EXECUTIVA, A PARTIR DE PROPOSIÇÃO DO

PROF. ARTHUR CARLOS PEREIRA GOMES

No momento em que se estuda a reforma do Poder Judiciário, recomenda-se a criação de justiça especializada em matéria tributária.

PROPOSTA DA COMISSÃO EXECUTIVA A PARTIR DA CONFERÊNCIA DO

PROFESSOR JEAN-JACQUES PHILIPPE

Recomenda-se a criação de um imposto sobre a densidade imobiliária, cuja hipótese de incidência seja a construção de imóveis com área superior a um determinado limite e cuja base imponible seja o valor do metro quadrado do terreno e equivalente ao excedente de área construída. Tal tributo, no Brasil, encontraria base no artigo 18, § 5º da Constituição, e teria sua hipótese de incidência definida em lei federal, a qual transferiria o exercício dessa mesma competência aos municípios.

Recomenda-se, ainda, que a receita de tal imposto seja destinada a um fundo para o desenvolvimento urbano, editando-se, para tal fim, lei complementar nos termos do artigo 62, § 2º, da Constituição.

Os limites a serem estabelecidos por lei devem ser estáveis, pois se tal não ocorrer, pode ser comprometida toda a eficácia do sistema.

ANAIIS

O II Congresso Interamericano de Direito Tributário decidiu, à unanimidade, homenagear a memória de RUBENS GOMES DE SOUSA e testemunhar sua gratidão ao pioneiro e mestre que na cãtegra, nos livros, nos congressos e simpósios, expôs teo-
rias, fez ciência, divulgou idéias e sistematizou uma doutri-
na, elevando o nome do Brasil nesse setor científico.

Destarte, colaborou esse mestre para a formação de uma doutrina moderna do Direito Tributário, influiu na juris-
pr dência e sistematizou a legislação nacional.

A ele se presta, portanto, imperecível tributo de i
morredoura gratidão.

DISCURSO PROFERIDO PELO
PROF. MIGUEL COLASUONNO

COORDENADOR DOS PROJETOS ESPECIAIS
DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO
DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA

(DISCURSO PROFERIDO PELO PROF. MIGUEL COLASUONNO)
COORDENADOR DOS PROJETOS ESPECIAIS DA SECRETARIA DE
PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

19 de novembro de 1975

Meus Senhores

No ensejo da abertura do Segundo Congresso Interamericano de Direito Tributário cabe-nos saudá-los e agradecer-lhes a honrosa presença neste certame patrocinado pelo Conjunto Universitário Cândido Mendes.

Muito se tem escrito sobre o interrelacionamento entre as realidades concretas de uma comunidade e as instituições jurídicas que as disciplinam. A norma legal ao procurar ordenar as instituições decorrentes da atividade humana deve adaptar-se às contingências desta e, ao mesmo tempo, influenciá-la, conferindo-lhe preceitos estáveis de direito.

Como a realidade é essencialmente dinâmica e se apresenta em constante mutação, as instituições jurídicas que as regulam devem ser suficientemente meleáveis para assegurar sua sobrevivência sem divorciar-se da realidade. Quando as mudanças são muito grandes torna-se necessário adaptar a norma jurídica estabelecida a fim de que não se inibam as tendências espontâneas da atividade humana. Caso contrário corre-se o risco de fazer da norma letra morta.

Estas considerações nos ocorrem ao refletir sobre a realidade sócio-econômica nacional. Em análise tão perfuntória como a cabível em oportunidades como esta é à discriminação de rendas em vigor que desejamos nos referir.

O estado federativo, como o brasileiro, comporta três níveis de Poder a saber: Federal, Estadual e Municipal. A discriminação de rendas deveria assegurar a cada um deles receitas proporcionais às respectivas responsabilidades. Contudo, essa discriminação continua moldada pelos padrões de fins do século passado ou do início deste, quando a parcela

da população total residente nos núcleos urbanos era bem reduzida.

As responsabilidades financeiras dos municípios eram relativamente menores que as dos dias correntes. Nestas últimas décadas os encargos municipais são muito grandes em virtude do aumento da população urbana e do desaparelhamento de nossas urbes. Dois dados apenas mostram a magnitude dos problemas criados pelo êxodo rural e as migrações internas. Em 1970, de acordo com os resultados do censo demográfico realizado naquele ano, a população da área metropolitana de São Paulo era de 8.139.730 habitantes. Desse total cerca de 53%, ou seja, 4.306.625 pessoas não haviam nascido na região. Para a área metropolitana do Rio de Janeiro a situação era quase idêntica. Em uma população recenseada em 1970 de 7.080.661 pessoas, cerca de 45% não eram naturais de lá, ou seja, 3.206.420 pessoas. No ano que estamos considerando, a população das duas áreas metropolitanas mencionadas, que se podem considerar eminentemente urbanas, correspondia a 16% do total do país. Em 1970 cerca de 26% da população total do país estava concentrada em nove áreas, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, Belém, Fortaleza e Curitiba. O percentual total da população urbana já passou de 31% em 1940 a 56% em 1970.

A rápida e progressiva concentração agravou perigosamente a situação das nossas cidades. Os precários serviços prestados à população urbana exigiam ampliações dos investimentos que os municípios não podiam atender por absoluta insuficiência de receitas. Entre as responsabilidades típicas das prefeituras dos grandes centros podemos indicar as do transporte em massa, a da construção de modernas avenidas e melhoria do sistema viário, a do calçamento e iluminação das ruas novas e velhas, a da canalização de córregos para evitar enchentes, a da habitação para a população marginalizada e de baixa renda. Ora, cada um desses itens, de si, pode esgotar as possibilidades orçamentárias dos municípios brasileiros. Tal

assertiva pode ser constatada pelo exame da distribuição da receita pública pelos três níveis de Executivo. Em 1970 cerca de 55% da receita orçamentária total do país coube à União, 36% aos Estados e 9% aos Municípios. Se nos lembrarmos que tomando apenas duas áreas metropolitanas encontramos 16% da população nacional, e que, no mesmo ano, apenas 9% da receita pública nacional se destinou aos Municípios, se tem uma idéia de grandeza da desproporção entre as responsabilidades que pesam sobre as Prefeituras e os meios reduzidos de que elas podem dispor para fazer-lhes face.

Não se pretende negar que União e Estados também arquem com grandes responsabilidades cujo atendimento exigiria recursos bem maiores dos que atualmente lhes são destinados. A eles também se acrescentaram, nas últimas décadas, responsabilidades novas decorrentes da concentração urbana.

Parece-nos que se trata de problema adequado para discussão em Congresso de natureza do que ora se instala. Quando se reúnem eminentes especialistas em Direito Tributário não podemos deixar de expor-lhes o desafio lançado aos Municípios brasileiros e que sabemos existir em outras nações.

É necessário descobrir meios ou formas capazes de permitir a sobrevivência das grandes concentrações urbanas que constituem, aliás, os grandes centros geradores da renda nacional. Não poderia haver melhor Fórum do que este, constituído por eméritos e altamente qualificados cultores do Direito Tributário em geral e Municipal, em particular, para examinar a matéria e, eventualmente, sugerir perspectivas novas, saneadoras das atuais anomalias.

Senhores participantes do 2º Congresso Interamericano de Direito Tributário, aqui fica um apelo e um desafio aos conhecimentos e à argúcia de vossas inteligências.

Muito Obrigado.

PALESTRA PROFERIDA PELO
PROF. NELSON GOMES TEIXEIRA
SECRETÁRIO DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PALESTRA DO PROF. NELSON GOMES TEIXEIRA,
SECRETÁRIO DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO NO
29 CONGRESSO INTERAMERICANO DE DIREITO TRIBUTÁRIO
20/11/75 - 17:00 h

Excelentíssimos Senhores

Foi com grande satisfação que recebi o convite para presidir esta solenidade do II Congresso Interamericano de Direito Tributário, de estudos sobre um assunto que reputo da mais alta relevância na atualidade: o exame de soluções para os diversos problemas gerados pelo fenômeno da crescente urbanização que vem se verificando no mundo moderno.

A formação de imensos conglomerados humanos decorrentes da constante deslocação das populações rurais para as zonas urbanas vem ocorrendo não só no Brasil mas em quase todas as partes do mundo. Ao contrário do que acontecia até a década de 1940, hoje perto de 60% da população brasileira está concentrada nas cidades.

E as grandes áreas metropolitanas do País, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, Belém, Fortaleza e Curitiba apresentam problemas que já não podem ser solucionados a nível municipal, pois extravasam aos limites geográficos do Município. A grandiosidade, a natureza e a complexidade desses problemas exigem que suas soluções sejam examinadas a partir de uma visão global do conglomerado urbano espalhado sobre a superfície de várias unidades municipais.

Considero de grande importância a política que vem sendo desenvolvida pelo Governo Federal e também pelos governos estaduais, no sentido de promover e coordenar o planejamento integrado das regiões metropolitanas. E considero não menos importante o trabalho denodado dos administradores das

demais cidades que, embora não incluídas nas grandes regiões metropolitanas, nem por isso deixam de enfrentar graves problemas originados pelo mencionado fenômeno do êxodo rural.

Em geral, as taxas de crescimento demográfico das áreas urbanas, grandes ou pequenas, superam a capacidade do Poder Público em investir nas obras e serviços essenciais à população. Resulta desse descompasso, uma queda na qualidade de vida dos cidadãos das cidades, com amplas camadas sociais mal recebendo um mínimo indispensável a seu bem estar.

Evidentemente, a política tributária - responsável pelas ações destinadas a prover o Poder Público de recursos financeiros necessários às obras e serviços indispensáveis à população - não pode estar alheia aos problemas surgidos com a urbanização crescente. Deve essa política adequar-se de forma a que tenham os administradores condições de promover uma constante melhoria dos níveis de vida dos cidadãos.

Contudo, devem os formuladores da política tributária estar atentos aos delicado ponto de equilíbrio existente entre o esforço de maximização das receitas tributárias e a capacidade contributiva dos vários segmentos econômicos e várias camadas da população. Uma avaliação inadequada daquela capacidade irá, no final das contas, agravar os problemas sociais que se deseja solucionar.

Acredito que mesmo dentro do atual sistema tributário nacional, com sua distribuição de receitas tributárias entre União, Estados e Municípios, podem ser encontradas soluções criativas para traçar diretrizes de uma política tributária voltada para o desenvolvimento urbano.

Haja vista a possibilidade do constante aperfeiçoamento do sistema de participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICM.

Esse tributo estadual, cuja arrecadação em termos nacionais supera até mesmo os tributos federais, constitui hoje uma das principais fontes de recursos dos Municípios.

Como exemplo, temos o Município de São Paulo, onde quase 45% de suas receitas tributárias provêm da quota-parte do ICM que lhe é entregue pelo Estado. Essa porcentagem, pelo menos em nosso Estado, é freqüentemente superior em grande parte à dos municípios.

À vista dessa importância, a Secretaria da Fazenda está desenvolvendo estudos, que posteriormente serão submetidos aos órgãos federais competentes, visando ao aprimoramento do sistema de participação dos Municípios no ICM, estudos esses que, em última análise, vão ao encontro do esforço de formulação de uma política tributária visando a dar aos administradores dos nossos municípios melhores condições de enfrentar o problema do desenvolvimento urbano.

Por outro lado, o governador Paulo Egydio Martins, logo no início de sua gestão, já vinha destacando a importância de dar prioridade máxima à melhoria da qualidade de vida da população urbana, principalmente aquela concentrada na área da Grande São Paulo, onde estão localizados 10% de toda a população brasileira. Não foi outra a razão de a estratégia do governo do Estado incluir entre suas metas principais a educação, o saneamento básico, a construção de moradias, o atendimento ao menor e outros problemas sociais agravados pela concentração urbana.

Mas, sem dúvida nenhuma, a magnitude assumida por tais problemas estão a exigir que todos - administradores, intelectuais, profissionais, empresários, todos enfim, - dediquem-se ao estudo de soluções adequadas para que as populações de nossas cidades possam desfrutar das vantagens da concentração urbana, ao invés de apenas sofrer as suas desvantagens.

Por isso, acredito que seja muito oportuno que o II Congresso Interamericano de Direito Tributário tenha como tema central o debate de medidas tributárias voltadas para o desenvolvimento urbano, numa contribuição valiosa ao estudo do assunto.

Estou certo de que os eminentes congressistas aqui presentes muito vão contribuir com seu esforço, experiência e inteligência para o encontro de soluções para as dificuldades que afligem os administradores e as populações urbanas.

Para finalizar, cumprio agora a agradável e sobretudo honrosa incumbência de apresentar, aos Senhores Congressistas, a figura ilustre do representante da França, neste Congresso.

Trata-se do Professor, Dr. Jean Jacques Philippe, formado pela Escola Nacional de Administração Pública de Paris; exerceu o cargo de Subdiretor do Ministério de Economia e de Finanças, encarregado dos problemas da "Taxe Sur La Valeur Ajoutée"; é autor de um livro sobre "Taxe Sur La Valeur Ajoutée"; atualmente, é professor de Ciência Fiscal na Universidade de Paris. Trata-se, portanto, de tributarista emérito de cujo ensinamento, podemos por certo haurir proveitosos conhecimentos.

Com a palavra o Orador.

Muito Obrigado.

LA FISCALITÉ FRANÇAISE ET LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

PAR J - J. PHILIPPE, PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE
PARIS I.

La fiscalité française et le développement urbain par

J - J. Philippe, Professeur à l'Université de Paris I.

(Communication au Congrès de l'Association fiscale interaméricaine, São Paulo, 19 - 21 novembre 1975)

Ce n'est pas un hasard si votre Congrès est amené à se pencher sur le développement urbain et sur l'action que la politique fiscale peut exercer sur ce développement.

Nous sommes ici au carrefour de deux grands phénomènes contemporains:

- l'urbanisation accélérée, la concentration d'une fraction de plus en plus importante de la population de chaque pays dans des agglomérations urbaines, où les habitants habitent et travaillent dans des secteurs d'activité non agricoles;
- le rôle de plus en plus large que jouent les finances publiques, notamment la fiscalité, dans tous les aspects de la vie d'une nation, en particulier les aspects économiques et sociaux. Ce rôle n'est lui-même que le reflet de la place prise par l'Etat, les autorités publiques dans la vie des nations.

Il n'est donc pas étonnant que la fiscalité ait pu être conçue comme un moyen pour agir sur les diverses manifestations du développement urbain.

Je parlerai ici de l'expérience française dans ce domaine, en insistant sur quelques remarques préliminaires:

- la France est un vieux pays développé et son expérience ne peut être transposée à d'autres pays sans adaptations;
- l'expérience française en matière de fiscalité du développement urbain est relativement récente; elle revêt encore un caractère expérimental, ce qui peut expliquer sa complexité;

- enfin, je limiterai mon exposé au problème foncier, car c'est ce problème qui a donné lieu au plus grand nombre d'expériences fiscales, et qui est encore au centre de nombreuses discussions.

I - Les données françaises du développement urbain.

1. La France connaît un développement urbain considérable.

Toutefois, comme la plupart des pays européens, la France a d'abord été un vieux pays agricole, connaissant une occupation des campagnes très ancienne et très dense, à la différence, par exemple, des pays du Nouveau Monde.

a. Le phénomène d'urbanisation, depuis le XIXe siècle, a été constant mais lent.

En 1876, il y a un siècle, 32 % seulement de la population était urbanisée (soit environ un tiers).

En 1962, 86 ans plus tard, ce chiffre était seulement doublé (64 %).

Depuis 1962, on constate une accélération puisqu'en 1975, on approche des 80 %.

C'est donc seulement depuis 20 à 25 ans que se posent chez nous les problèmes de l'urbanisation massive.

b. Comment se produit cette urbanisation?

L'accroissement de la population se produit surtout dans les banlieues, dans l'entourage des villes anciennes.

Les villes anciennes, les centres des villes, ou bien progressent peu, ou bien se vident lentement de leur population (Paris par exemple), ce qui ne veut pas dire qu'on ne construit pas dans les centres.

Pourquoi ? En raison des conditions économiques de l'urbanisation, des problèmes de rentabilité se posent: dans les centres anciens se constituent des quartiers d'affaires sans habitants, des zones culturelles. Dans certains quartiers résidentiels on construit des logements de luxe. Les habitants de condition modeste sont rejetés vers la périphérie.

Il se constitue un "zoning" économique et on assiste à un phénomène de ségrégation sociale dans l'habitat.

c. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire :

- d'assurer le logement des hommes dans les concentrations urbaines,
- de prévoir des équipements nombreux : rues et routes, transports collectifs, hôpitaux, écoles, terrains de sport etc.

2. Pour bâtir des logements et des équipements, il faut des terrains.

a. Chaque année, en France, 30 à 40.000 hectares de terrains sont nécessaires pour l'urbanisation, dont environ la moitié pour la construction de logements neufs et la moitié pour d'autres usages (équipements divers) (Paris-ville couvre 8.000 hectares).

L'espace bâti a augmenté de 21,5 % de 1969 à 1973.

b. Or le terrain, le sol est une denrée rare, on ne peut le "produire".

La demande est très forte dans certaines zones : les villes et les alentours. Elle n'est pas organisée : la concurrence est active.

L'offre est très dispersée : la propriété du sol est répartie entre un grand nombre de propriétaires fonciers, en ville et à la campagne. L'offre est peu active : la terre est considérée comme une valeur refuge que l'on a intérêt à conserver. D'où la rétention des terrains.

c. Il en résulte une hausse très rapide du prix des terrains.

De 1956 à 1973, les prix des terrains ont augmenté plus de deux fois plus vite que le coût de la construction. La hausse annuelle du prix du sol est d'environ 15 % alors que la hausse du niveau général des prix a été inférieure à 10 % durant toute cette période.

La part du prix du sol dans le prix global de la construction (ou "charge foncière") augmente rapidement, notamment dans les zones les plus recherchées. En 1969, la charge foncière était de 20 % dans la plupart des arrondissements de Paris, de 32 % dans le 15^e arrondissement, de 42 % dans le 16^e. Ces chiffres sont dépassés aujourd'hui. Certains prévoient une charge foncière de 80 % en l'an 2000 dans les grandes villes.

d. La hausse des prix du sol est d'autant plus rapide que des équipements collectifs ont été construits ou vont être construits dans la zone considérée par l'Etat ou les collectivités locales. L'intervention des pouvoirs publics assure un supplément de prix aux propriétaires fonciers.

En effet, pour les équipements, ce sont les pouvoirs publics qui interviennent : pouvoirs centraux ou locaux (surtout locaux). Pour la construction, interviennent

- soit des organismes publics, émanation des collectivités locales,

- soit des organismes d'économie mixte, associant des capitaux publics et des capitaux privés (sociétés d'économie mixte ou S E M),

- soit des organismes privés : les "promoteurs", qui remplissent une partie du rôle des "builders" américains.

3. A ce point de l'exposé, deux questions se posent.

1^{ère} Question : quels peuvent être les objectifs d'une politique foncière en France aujourd'hui ?

Quatre objectifs se dégagent de l'exposé qui vient d'être fait

- lutter contre la rétention des terrains, inciter les propriétaires à vendre leurs terrains,

- freiner la hausse des prix des terrains,

- procurer des ressources aux collectivités locales, pour qu'elles puissent créer les équipements nécessaires et intervenir sur le marché foncier,

- reprendre tout ou partie des plus values résultant de la hausse des prix des terrains, notamment celles qui sont causées par l'intervention des pouvoirs publics (objectif d'équité).

2e Question : Quelle aide la fiscalité peut elle apporter à la réalisation de ces objectifs ?

II - Fiscalité et politique foncière. - Les mesures fiscales actuelles.

Il existe actuellement quatre dispositions de la loi fiscale qui sont en rapport avec les problèmes fonciers qui viennent d'être exposés.

1. Une imposition est perçue au profit du budget de l'Etat central : l'imposition des plus values sur terrains à bâtir.

2. Les trois autres impositions sont perçues au profit des collectivités locales : - l'impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties,

- la taxe locale d'équipement,

- la "taxe de surdensité".

1. L'imposition des plus values sur terrains à bâtir.

a. En quoi consiste-t-elle ?

C'est une imposition d'Etat, ou plutôt un élément d'une imposition d'Etat : depuis 1963, les plus values en question font partie des revenus imposables à l'impôt sur le revenu.

L'objectif est de reprendre aux propriétaires une partie au moins de la plus value retirée de la spéculation foncière et de l'existence des équipements publics. (1)

(1) Cette idée est ancienne : dès 1807, Napoléon 1^{er} promulguait une loi mettant une "indemnité" à la charge des propriétés qui ont augmenté de valeur à la suite de travaux publics.

L'imposition concerne les terrains à bâtir : nus, ou insuffisamment bâtis, ou comportant des constructions à démolir, - à l'exception des terrains qualifiés d'agricoles, - lorsque ces terrains sont cédés à titre onéreux ou expropriés.

La plus value est constituée par la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition, ce dernier faisant l'objet de majorations pour tenir compte notamment de l'érosion de la monnaie.

b. Conséquences du point de vue de la politique foncière.

- l'objectif d'équité est très mal atteint. De nombreuses atténuations de la base imposable, allant jusqu'à une exonération totale pour les sommes faibles, font que le produit de cette imposition est réduit, et sans aucun rapport avec les plus values sur ventes réalisées par les propriétaires.

- Rétention des terrains: il ne semble pas qu'un impôt exigible lors de la cession d'un terrain puisse être d'un grand secours contre la rétention. Il y aurait plutôt un effet contraire (Pour lutter contre la rétention, il faudrait un impôt sur les plus values latentes : expérimenté au Danemark il y a été supprimé ; il existe en Italie et en Espagne, mais dans des conditions telles que son efficacité est limitée).

- Hausse des prix : certains prétendent que l'impôt que supportera le vendeur est répercuté dans le prix et contribue donc à la hausse, mais cette affirmation est discutable : la répercussion paraît difficile en raison de la multiplicité des situations particulières devant l'impôt sur le revenu et des situations diverses des marchés des terrains.

- Mais surtout, l'imposition des plus values revient au Gouvernement central, et non aux collectivités locales, qui ont engagé la majorité des dépenses d'équipement, dépenses qui sont en grande partie à l'origine de la plus value.

c. Il ne faut pas pour autant renoncer à l'imposition des

plus values foncières. La législation peut être améliorée.

La question qui demeure posée est celle de savoir comment les collectivités locales pourraient bénéficier d'une fraction du produit de l'impôt, puisqu'elles sont à l'origine d'une partie de la plus value. Mais ceci est un problème de relations entre le Gouvernement central et les collectivités locales.

2. La taxe sur les propriétés bâties et non bâties.

Il s'agit ici d'un impôt communal, très ancien dans son principe, et rénové récemment.

Il frappe, à un taux variable selon les communes, les valeurs locatives des terrains et des bâtiments, c'est-à-dire le revenu, le loyer que peuvent produire ces biens (et non leurs valeurs de vente ou valeurs vénales), avec des atténuations pour tenir compte des frais.

Il n'y a pas lieu d'en parler longuement : c'est un impôt très ancien, qui n'est pas en relation avec les objectifs d'une politique d'urbanisation, que est apparue récemment ; de plus, même du point de vue des ressources communales, son importance est faible.

Cet impôt ne peut donc nous aider à résoudre les problèmes fonciers modernes.

3. La taxe locale d'équipement.

C'est un impôt local récent : il a été créé en 1968, en liaison directe, comme son nom l'indique, avec une politique d'urbanisation, pour compenser les charges d'équipement des communes.

a. Quelles sont ses caractéristiques ?

La taxe frappe la construction, reconstruction, agrandissement de tout bâtiment (habitation, immeuble industriel, commercial ou professionnel) dans toutes les communes qui le désirent.

Elle est perçue au profit exclusif de la commune

lors de la délivrance de l'autorisation administrative de construire.

La base d'imposition est la valeur de l'ensemble immobilier (terrain et bâtiments). Son taux varie entre 1 % et 3 %, va parfois jusqu'à 5 %.

En 1973, cette taxe a rapporté 600 millions de francs aux communes, soit 4 % des investissements communaux.

b. Cependant la taxe n'est pas perçue partout.

Une exonération existe pour le logement social.

De plus, dans certaines zones délimitées par l'autorité administrative, appelées "zones d'aménagement concerté" (Z A C), les collectivités locales traitent avec un constructeur (public, ou privé, ou mixte) pour la réalisation de projets d'ensemble (logements et équipements) : dans ce cas, la commune, à la place de la taxe locale d'équipement, fait payer au constructeur le coût des équipements nécessaires, ce qui revient à peu près au même (ou à une taxation plus élevée).

c. La taxe locale d'équipement vise essentiellement à financer les communes et leurs équipements. Mais elle n'est perçue qu'une fois par opération : ce n'est donc pas une ressource permanente.

Elle a peu d'influence sur le prix des terrains, mais elle majore le prix des logements construits (loyers plus chers).

Tout le poids de l'équipement pèse sur les constructions neuves, ce qui n'est pas très équitable.

4. La "taxe de surdensité".

Cette taxe a été votée par le Parlement, mais elle n'entrera en application qu'en 1976. Elle est très typique d'une politique d'urbanisation.

a. En quoi consiste-t-elle ?

La nouvelle loi fixe un "plafond légal de densité" pour tout terrain à bâtir. Ce plafond est de 1, sauf à

Paris (1,5). Cela signifie que sur un terrain de $1\ 000\text{ m}^2$, on a le droit de construire $1\ 000\text{ m}^2$ de plancher (par exemple 4 niveaux de 250 m^2 ou 8 de 125 m^2).

Si un constructeur veut construire au delà du plafond légal, il doit verser à la commune le prix du terrain correspondant à cette surface : s'il veut construire $1\ 500\text{ m}^2$ de plancher sur un terrain de $1\ 000\text{ m}^2$, il doit verser à la commune une somme correspondant au prix d'un terrain de 500 m^2 dans la commune. Ce versement peut être appelé "taxe de surdensité".

Cette taxe produirait plus de deux milliard de F. par an, dont une partie serait versée à la commune du lieu de la construction, une autre à une caisse centrale dans un but de péréquation.

A l'aide de ces ressources, les communes pourraient acquérir des terrains, grâce à leur droit de préemption qui est étendu.

b. Cette taxe consacre une nouveauté juridique importante : elle dissocie le droit de construire du droit de propriété. Au delà d'un certain niveau, le droit de construire doit être racheté à la collectivité.

Techniquement, elle intéresse surtout le centre des villes : les rénovations ou reconstructions des centres, car c'est là qu'on construit avec le plus de densité.

c. Du point de vue des objectifs d'une politique foncière, que peut-on en penser ?

1 - Finances des collectivités locales : les conséquences se ront favorables, si beaucoup de constructeurs demandent des dérogations au plafond légal. Mais on risque d'avoir des constructions encore plus denses dans le centre des villes.

2 - Prix des terrains : cette mesure devrait permettre de peser sur le prix des terrains, et cela de deux façons :

- le constructeur devant payer la taxe fera pression sur le propriétaire, qui devrait baisser son prix. Telle

est l'intention du législateur. Mais il est possible que tout simplement le constructeur répercute la taxe sur l'utilisateur des immeubles.

- les communes constitueront des "réserves foncières" avec leurs nouvelles ressources, et ces réserves pèseront sur le niveau des prix dans la commune.

3 - Rétention des terrains : pas d'action prévisible.

4 - Objectif d'équité : on ne récupérera la plus value que là où le plafond légal sera dépassé, et seulement si le propriétaire diminue son prix du montant de la taxe. Sinon, c'est l'utilisateur de l'immeuble que supportera la répercussion de la taxe.

Conclusions.

1. La politique fiscale de l'urbanisme n'en est, comme on l'a vu, qu'à ses débuts. Des quatre mesures examinées, deux seulement sont en rapport direct avec cette politique : l'une récente, la taxe locale d'équipement, l'autre qui vient seulement d'être votée.

C'est une technique balbutiante. De nombreuses mesures ont été votées, qui n'ont jamais été appliquées (Nous n'en avons pas parlé pour ne pas compliquer l'exposé).

2. C'est pourquoi certains hommes politiques ont lancé l'idée d'un impôt foncier (urbain) qui mériterait de longs développements, l'idée centrale étant que cet impôt, calculé sur la valeur vénale (de vente) des terrains permettrait d'atteindre l'ensemble des objectifs de la politique foncière.

Mais cet impôt n'a jamais encore été adopté en France.

3. En réalité, la réglementation de l'urbanisme est particulièrement complexe.

La fiscalité peut jouer un rôle dans sa mise en application. Mais elle doit être associée à d'autres réglementations : droit de préemption, ou d'expropriation des collectivités publiques ; - aux réglementations organisant le déve-

loppement des villes : "plans d'aménagement," "plans d'occupation des sols" etc.

Enfin, on ne peut se contenter de fixer son attention sur le problème foncier: l'urbanisation est un problème global.

C'est en définitive le prix de l'immeuble construit et la rentabilité qui en est attendue qui ont une influence décisive sur le prix du support foncier qu'il met en valeur.

EL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL
Y EL DESARROLLO URBANO

(Exposición del DR. ADOLFO R. GABRIELLI en el
II Congreso de Derecho Tributario, Ministro de
la Corte Suprema de Justicia de l'Argentina)

EL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL Y EL DESARROLLO URBANO

(Exposición del DR. ADOLFO R. GABRIELLI en el II Congreso de Derecho Tributário, Ministro de la Corte Suprema de Justicia de l'Argentina)

Magnífico Señor Rector de la Universidad Católica de São Paulo, PROF. GERALDO ATALIBA;

Señor Presidente de la Asociación Interamericana de la Tributación, Dr. MANUEL DE JUANO;

Señoras y señores.

Como una confirmación más de la universalmente conocida ley de Wagner sobre la progresiva intervención del Estado en la vida económica, la política de desarrollo exige, ante todo, que se proporcionen al sector público los recursos necesarios para poder llevar a cabo los programas propuestos.

Los medios financieros que se utilizan son bien conocidos; por un lado, los tributos en general; por otro, los recursos patrimoniales del Estado; Y por fin, el crédito. La consideración de los dos últimos escapa al tema que nos ocupa; y respecto del primero, se halla limitado en su enfoque a un aspecto particular, como es la provisión de fondos de esa especie con miras a los requerimientos - planes edilicios, viales, culturales, de sanidad, etc.- que el creciente desarrollo urbano reclama.

Esto plantea, dentro de cualquier sistema tributario, la necesidad de contar con ingresos suficientes. Para ello, antes que recurrir al fácil recurso de fijar mayores tasas sobre las existentes, deben buscarse los tributos más adecuados en relación con los propósitos perseguidos.

Partiendo de la base que la idea de desarrollo urbano se asocia a la de Municipio, parecería que la determinación de los tributos con esa finalidad debería hacerse dentro de los que integran ese orden.

El problema, sin embargo, es mucho más complejo de

lo que este razonamiento podría sugerir.

Comenzando con su examen, interesa conocer cómo se desenvuelve en condiciones normales el ejercicio del poder tributario municipal, para de ahí ver si las conclusiones que pueden sacarse son válidas para situaciones especiales como las originadas por una política de desarrollo urbano.

Bajo regímenes de organización federativa, ese punto entronca con el de la autonomía o autarquía del Municipio.

Dentro de la estructura de éste - expresa el sociólogo argentino ALFREDO POVIÑA -, el fundamento natural que la constituye es el agrupamiento humano, de tipo urbano (aldea, pueblo, ciudad) al que se superpone un ordenamiento político que tiene como nota esencial la autonomía. "Cada uno de estos dos grandes segmentos que integran la estructura compleja del Municipio - agrega el Prof. POVIÑA - ha sido desconectado del conjunto y elevado al plano de primera figura, de carácter exclusivo, para dar nacimiento a dos posiciones llamadas el jus naturalismo y el normativismo" (ALFREDO POVIÑA, "La integración regional y el Municipio", Córdoba, 1969, págs. 88 7 89).

La primera, constituye la Escuela Sociológica del Municipio que concibe a éste como una institución de derecho natural, fundada en exigencias de la vida humana, que goza de autonomía política, administrativa y financiera.

La segunda, afirma que el Municipio es una institución creada por el Estado, que forma parte de su cuerpo político y, como tal, se halla dotada de facultades delegadas.

Para la tesis jusnaturalista, la autosuficiencia financiera y, consiguientemente, el poder tributario propio, son atributos esenciales que hacen a la existencia del Municipio como ente autónomo.

En cambio, conforme al normativismo o legalismo, los municipios son antes autárquicos en los que el poder tributario tiene un carácter derivado y no preexistente, recibido por delegación, con las limitaciones establecidas por los preceptos constitucionales y las leyes orgánicas municipales, que son las que determinan la materia imponible y la naturaleza

de los tributos aplicables.

ADRIANO G. CARMONA ROMAY, apasionado expositor del autonomismo, expresa: "Si el Municipio, reunión natural de familias, genera un conjunto de preocupaciones y necesidades comunes dando lugar a un gobierno propio, es indudable que por un elemental deber de solidaridad social, los municipios - en el sentido gramatical de los habitantes del Municipio - quedan obligados al sometimiento de las cargas comunes - servicios de policía, higiene, ornato público, abasto de agua, etc. - y el Gobierno Municipal constituido por el cumplimiento de los fines totales del Municipio, tiene poderes originarios, dada su naturaleza de ente sociopolítico, para establecer tasas e impuestos - no sólo tasas - dentro de la jurisdicción territorial de su Gobierno y Administración" (ADRIANO G. CARMONA ROMAY, "La autonomía financiera municipal a la luz de la Escuela Sociológica del Municipio", Madrid, 1955, pág. 16).

Una fuerte corriente doctrinaria - vigorosamente desenvuelta hace algunos años en el Brasil - ha apoyado la teoría autonómica del Municipio, pero la realidad en el derecho positivo americano revela que sólo constituye un ideal nunca logrado totalmente.

La mayor parte de las constituciones contienen enunciados y normas sobre el régimen municipal dentro de la organización del Estado y, en muchos casos, se les reconoce una esfera de competencia propia, pero luego se establecen limitaciones que reducen su autonomía, especialmente en materia tributaria.

En la República Argentina, por ejemplo, las atribuciones de las municipalidades -contrariamente a lo que ocurre con las del Estado y las provincias- no han sido constitucionalmente establecidas. La Constitución Nacional sólo exige a las provincias "asegurar" el régimen municipal, por lo que éstas han dictado leyes orgánicas, en las cuales se determina la forma de gobierno y sus facultades administrativas y financieras. Ello ha dado motivo para que la Corte Suprema de Jus-

ticia de la Nación declarara que "las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscripciones a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación, para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte del poder que para ese objeto le acuerdan las constituciones y las leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía" (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Fallos: 114-282; 123-313).

Otro tribunal argentino -la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires- ha dicho: "El poder impositivo de los municipios es originario en cuanto a su existencia puesto que está consagrado en la Constitución, pero es delegado en cuanto a su contenido y extensión, toda vez que una ley debe señalar con qué amplitud puede ejercerlo" (Revista JURISPRUDENCIA ARGENTINA, t. 971-10-627).

Considerados, pues, los municipios como organismos administrativos descentralizados que revisten el carácter de simples autarquías territoriales, al hallarse restringida la potestad tributaria, la determinación de los tributos queda sujeta a las constituciones y leyes estatales o provinciales.

Por el contrario, dentro de la doctrina autonomista, las bases de organización del sistema tributario municipal serían las dadas por el Prof. CARMONA ROMAY: a) estableciendo impuestos que no tengan incidencia -previo estudio económico y financiero al respecto- fuera del Municipio; b) estableciendo impuestos que recaigan directamente sobre bienes muebles e inmuebles situados dentro del territorio municipal; c) estableciendo impuestos y tasas sobre servicios públicos de beneficio local exclusivamente; d) impuestos y contribuciones sobre el consumo, la industria y el comercio; e) cuantos más impuestos sean compatibles con el sistema tributario del Estado, refiriéndose, desde luego, el control de esa compatibilidad a los tribunales de justicia exclusivamente (ADRIANO G. CARMONA ROMAY, ob. cit., págs. 18 y 19).

Pero cualquiera sea la amplitud con que se considere el ejercicio del poder tributario municipal -bajo un régimen de autonomía o de autarquía-, la provisión de fondos para costear las funciones administrativas cumplidas en la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas en los centros urbanos, siempre ha sido definida por la doctrina y la legislación como de competencia propia de los gobiernos comunales.

El poder tributario, en ese caso, se lo explica por el llamado "funcionalismo municipal", o sea, el aspecto vinculado a las tareas que deben cumplir los municipios para satisfacer las necesidades regulares de la comunidad.

Hoy en día, sin embargo, parece ya afirmada la posición que no sólo considera como recursos tributarios de las comunas a los de carácter retributivo, sino también a los impuestos.

Esta extensión ha creado dificultades en la práctica que se manifiestan frente a la coexistencia de distintos poderes tributarios.

En un régimen de verdadera autonomía municipal, la mayor amplitud en cuanto al acceso a las fuentes, lleva a admitir una inevitable concurrencia con los otros poderes, no siempre resuelta satisfactoriamente.

Por su parte, en los sistemas autárquicos, conforme a los cuales las comunas reciben por delegación la potestad financiera, siempre los recursos que se les asignan resultan limitados.

La realidad del Municipio actual está lejos de que se lo pueda considerar enteramente autónomo dentro del Estado, lo que no quiere decir que se le cercenen facultades que le son propias. Como dice el Prof. BALEEIRO, además de las cualidades exigidas por cualquier acto fiscal, tales como suficiencia, elasticidad, adecuación a las directrices políticas, tradiciones, etc., el país que acoge la autonomía local debe también reunir en la materia tributaria requisitos específicos, como ser: fórmula que elimine superposicio-

nes y resuelva las que fueran inevitables, proporcione el equilibrio entre los dos o tres niveles de gobierno; ampare la unidad nacional y realice los principios programáticos constitucionalmente asegurados.

Sobre la base de estos principios, el mismo Prof. BALEEIRO considera que la forma ideal de organización reside en combinar la separación y especialización de las fuentes exclusivas con la repartición de la recaudación única para ciertos tributos, que no se prestan a la discriminación o que ella no previó (ALIOMAR BALEEIRO, "Ensayo sobre algunos problemas y soluciones en torno a la autonomía local en materia tributaria", Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, año VIII, núm. 1-2, pág. 337).

Concebida de esa manera la potestad tributaria municipal, revela el propósito de lograr un sistema justo y adecuado, contemplando los intereses en juego para evitar, por una parte, el marginamiento de los municipios o, al menos, la limitación al acceso de ciertas fuentes de ingresos consideradas como propias y, por otra parte, dar-les una participación en tributos de distinta competencia, pero a los que no son ajenos en su recaudación.

Cómo ha sido institucionalizado un sistema semejante y qué resultados ha dado en la práctica?

Cuando los poderes tributarios y la determinación de los tributos se hallan consagrados en los textos constitucionales, parecería que esa rigidez constituye el mejor resguardo de una justa distribución.

No obstante tal característica, se ha observado una tendencia centralizadora del Estado y la creación de nuevas figuras impositivas - sin otro fundamento que la necesidad fiscal -, aparentemente comprendidas en una categoría, pero que, en realidad, han venido a incidir sobre el mismo objeto tributario y, en consecuencia, sobre la misma fuente, a lo más con distinta técnica y denominación.

Buscando de perfeccionar el sistema sin salirse

del principio de discriminación rígida, se ha seguido también el criterio de agrupar los tributos conforme a bases económicas y no por sus modalidades jurídicas, como un cuerpo único integrado al orden jurídico nacional y no dividido en ordenamientos para cada nivel de gobierno.

En definitiva, se han formulado cuadros más detallados de los tributos dividiéndolos en privativos de los distintos poderes, de competencia común y de participación en fondos para los Estados y los Municipios, además de contribuciones especiales y parafiscales y empréstitos forzosos - incluidos éstos entre los recursos tributarios-. Tal es, en líneas generales, por ejemplo, el sistema tributario nacional de Brasil.

Pero desde el punto de vista de los municipios, ninguno de los ordenamientos puestos en práctica ha resultado totalmente satisfactorio. Como dice el Prof. DE JUANO, las finanzas municipales se caracterizan por su natural desequilibrio, que debe atribuirse a la concurrencia de dos factores: la inelasticidad de los recursos y el acelerado ritmo de crecimiento de las necesidades urbanas (MANUEL DE JUANO, "Curso de Finanzas y Derecho Tributario", Rosario, 1964, t. III, pág. 301).

Es verdad que el poder tributario municipal se mueve dentro de extremos limitados a recursos que son los mismos desde hace muchos años y que ello no concilia con las exigencias del vertiginoso desarrollo urbano. Pero no lo es menos que orientada la ordenación racional de las ciudades, de las áreas metropolitanas y de las regiones, sobre la base de planeamientos dirigidos por el gobierno central, encuentra, por lo menos, explicación que éste trate de incrementar los recursos destinados a ese objetivo, aunque en cierta medida lo haga recurriendo a fuentes que por su origen sean de competencia local.

Por eso mismo, si en el Municipio moderno la coexistencia de poderes tributarios es inevitable -como se lo reconoce-, esa realidad no puede dejar de evaluarse para acomodar

las soluciones que más convengan.

Por lo demás, la apertura de las fuentes tributarias que da la autonomía municipal, no ha conseguido resolver el problema de sus finanzas y, por el contrario, ha creado otros, entre los cuales -como se ha dicho- no es el menos grave la superposición impositiva, amén que la concurrencia de distintas potestades en la constante búsqueda de esos recursos ha hecho olvidar el aspecto de la presión tributaria que no puede ser ignorado.

La vida contemporánea municipal revela que así como la atención de ciertos servicios públicos y actividades administrativas se ha desplazado hacia el Estado, cuando antes se la consideraba materia propia de los municipios, éstos, a su vez, no han podido permanecer al margen del desarrollo metropolitano y regional y han extendido su acción a esas jurisdicciones. En el primer caso, se trata de algunos servicios públicos esenciales, como el suministro de energía eléctrica, obras sanitarias y comunicaciones; y en el segundo, planificaciones de áreas, pavimentos, etc.

Mientras aquellos servicios introducen al Estado en el Municipio, los últimos crean relaciones intermunicipales o regionales, es decir, que el Municipio se proyecta a otros territorios. De esa manera, en estos momentos, se ven confundidos objetivos que antes tenían su órbita propia. Lógicamente, ello ha repercutido en las finanzas municipales.

No debe extrañar, entonces, que haya llegado el momento de revisar los patrones clásicos a los que se han ajustado los poderes tributarios, mirándoselos con otra perspectiva.

Dentro de esa tarea de revisión será preciso definir las esferas de competencia, adecuándolas a los nuevos requerimientos, producto del proceso de urbanización que ha llevado al urbanismo, como ciencia o disciplina, a forjar planes racionales de ordenamiento en función del desarrollo de las ciudades.

En latinoamérica, hasta comienzos de este siglo, la

legislación municipal sobre la materia contenía previsiones muy simples limitadas a la apertura de calles, contralor edilicio, desagües, etc. Poco a poco esas normas fueron sustituyéndose por otras de mayor alcance, orientadas a regular en forma orgánica el crecimiento de las poblaciones.

Se ha iniciado, así, una política urbanista que, inspirada en modernas tendencias, considera el planeamiento de las ciudades en función del planeamiento regional y aun del general del país, como algo indispensable para poner coto a la transformación natural incontrolada.

La elaboración del planeamiento urbano constituye en todos los casos, una empresa de envergadura por los problemas cada vez más complejos que deben enfrentarse, no sólo en los aspectos estrictamente urbanísticos sino también jurídicos y financieros.

En países de organización federal, como los Estados Unidos de América y el Brasil, según las competencias atribuidas por las respectivas constituciones nacionales y estatales, se ha encarado el planeamiento urbano, regional y metropolitano en forma coordinada, buscando una acción de conjunto, realizada, en el primer caso, por comisiones de planificación interestatales y municipales y, en el segundo, por el gobierno central, haciéndose cargo de una realidad social incuestionable.

El efecto que ello ha tenido en las finanzas públicas es fácil de imaginar. En este terreno no sólo ha sido menester preparar programas de recursos e inversiones, si no también estudiar la adecuación de los ordenamientos tributarios, frente a un complicado cuadro jurisdiccional.

Dentro de los extremos dados por las constituciones y las leyes, la determinación de los recursos tributarios para el desarrollo urbano puede fundarse, según las distintas competencias, en criterios funcionales, conforme a las prestaciones cumplidas con un objetivo definido; en forma proporcional a la extensión del interés en juego; en relación a los beneficios obtenidos (contribución de mejoras);

y otros más.

Aunque hoy en día se observa una proliferación de fondos constituidos por contribuciones parafiscales con fines, principalmente, de previsión social, quizás, también podría recurrirse a ellos, en casos muy excepcionales, para costear el desarrollo urbano.

Conviene, sin embargo, resaltar que el éxito de cualquier política tributaria dirigida a ese propósito sólo podrá lograrse mediante una acción coordinada entre las distintas esferas de gobierno.

Numerosos congresos nacionales e internacionales de municipios han señalado la necesidad de ese obrar armónico de las comunas con la Nación y los Estados, mediante acuerdos o convenios interadministrativos.

Precisamente, en las Jornadas de Derecho Tributario realizadas en Montevideo, en 1956, se recomendó: "Que las facultades tributarias que se reconozcan u otorguen a los estados miembros y otros gobiernos locales deben coordinarse entre sí y con el gobierno nacional a efectos de evitar que se produzca la superposición de gravámenes y solucionarla en los casos concretos por órganos y medios jurídicos" (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Jornadas de Derecho Tributario, Montevideo, 1956).

Aceptándose como la forma más adecuada de una política de planeamiento la que se integra por distintos niveles de programación (nacional, regional y municipal), formulada por el gobierno central en el más alto grado administrativo, la técnica presupuestaria a seguirse exige que una vez preparado un plan, sólo entonces se estará en condiciones de determinar los recursos adecuados a los objetivos propuestos, tarea que convendría realizar con la participación de los tres órdenes de gobierno, bajo un marco institucional.

No dudo que el alto nivel alcanzado por el 29 Congreso Interamericano de Derecho Tributario, proporcionará un material excelente para ser utilizado con el mayor provecho en la difícil empresa que ha encarado el Gobierno del Brasil

al poner en marcha el II Plan Nacional de Desarrollo.

En ese sentido, es digna de destacar la labor cumplida por los organizadores del Congreso. Realizado éste bajo el patrocinio de la Sociedade Brasileira de Instrução (Conjunto Universitario Cândido Mendes-Comissão de Estudos de Alternativas para o Desenvolvimento-CEAD) Y la Asociación Interamericana de la Tributación, esta última, después de organizar el Ier. Congreso en Rosario, República Argentina, ha encontrado, en éste, su definitiva consolidación.

Para finalizar, cabe una expresión de deseos: que el éxito de este Congreso sea un estímulo para otros sucesivos y que sus resultados constituyan un aporte útil a la labor de los gobiernos en el campo del derecho tributario.

São Paulo, 20 de noviembre de 1975.

RESUMEN DE LA DISERTACION PRONUNCIADA POR EL PROFESOR
DOCTOR *MANUEL DE JUANO*, DURANTE EL SEGUNDO CONGRESO IN-
TERAMERICANO DE DERECHO TRIBUTARIO DE SÃO PAULO, BRA-
SIL, 19 al 23-Nov.1975.-

"EL CENTRO DE INFORMACION TRIBUTARIA DE LA ASOCIACION
INTERAMERICANA DE LA TRIBUTACION."-

RESUMEN DE LA DISERTACION PRONUNCIADA POR EL PROFESOR
DOCTOR MANUEL DE JUANO, DURANTE EL SEGUNDO CONGRESO IN
TERAMERICANO DE DERECHO TRIBUTARIO DE SÃO PAULO, BRA-
SIL, 19 al 23-Nov. 1957.-

"EL CENTRO DE INFORMACION TRIBUTARIA DE LA ASOCIACION
INTERAMERICANA DE LA TRIBUTACION."-

La exposición se ajustó a un temario preconcebido, que se extiende sobre la "Fundamentación del Proyecto", sus "Antecedentes", "Características y "Estructuración", especificando la naturaleza e importancia asignada a cada una de las Secciones que forman el C.I.T., esto es, Dirección, Conformación del Centro, Biblioteca, Archivo, Museo Tributário, Transmisión y Cómputos y Sector Académico.-

Como punto de partida se recordó que la estabilidad institucional de los países depende básicamente del grado de bienestar de sus habitantes, y este grado descansa muy apreciablemente en el funcionamiento de los servicios públicos que debe prestar el Estado, como organismo indispensable para la plena realización del hombre, dada su naturaleza gregaria.-

Sin tributos o rentas no hay gobierno posible, ni menos aceptable.-

La política y las finanzas, como lo anticipara el Barón Luis, Ministro de Luis XVIII y de Luis Felipe, se apoyan mutuamente, y los recursos financieros del Estado mas importantes son los tributarios que sumados a los del crédito y a las rentas dominiales propias de aquél llevan a las arcas estatales los fondos necesarios para el desempeño de la actividad financiera del país.-

De ahí la importancia en asignar jerarquía institucional a los tributos y en conocer sus naturaleza, sus características, su esencia constitucional o legal y sus efectos y proyecciones en el conglomerado social donde se aplican.-

El tributo es fundamentalmente una obligación personal que deriva de la relación entre un sujeto activo (El Estado o ente gubernamental) y un sujeto pasivo (el contribuyente) que puede ser tanto una persona física como una persona de existencia ideal reconocida por el derecho privado o requerida por la autonomía del Derecho Tributario.-

El sistema tributario de un país se integra con diversos tipos de tributos, reales, personales, impositivos, contraprestaciones de servicios, compensatorios de plus valías derivadas de las obras públicas, destinados a rentas generales o afectados a determinados servicios y fines y muchos otros que la doctrina divide en cuatro categorías: impuestos, tasas, contribuciones de mejoras y recursos parafiscales.-

Esta variedad de tributos conduce a la necesidad de un estudio sistemático, legal, científico, político y técnico de cada uno de aque'llos.-Los problemas institucionales y jurisdiccionales pasan a ser, igualmente un tema candente que tanto interesa al legislador, como al administrador, al magistrado o al contribuyente.-

Pese a ello, este tipo de dedicación al análisis del quehacer fiscal no ha merecido hasta ahora un enfoque integral y satisfactorio.-Respondiendo a esta inquietud es que la A.I.T. ha elaborado su propio proyecto de creación del CENTRO DE INFORMACION TRIBUTARIA, con sede en la ciudad de Rosario, domicilio legal de la A.I.T. lo que no impide su reedición a modo de prototipo en cada uno de los países afectados por las mismas consecuencias de una tributación cada día mas compleja, mas técnica, mas diversa y sobretodo con mayores connotaciones políticas, sociales y culturales.-

Tan cierto es esto que la XVIa. Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, reunida en Caracas, Venezuela en el año 1969, apoyó el proyecto de reunir en Rosario el Ier. Congreso Interamericano de la Tributación, que se efectuó en Noviembre de 1970, donde nació la A.I.T. y con ella la posibilidad de estructurar el Centro de Información

y documentales toman en el C.I.T. un relevante papel.-

La "Biblioteca Tributaria" responde con eficacia a su papel informativo y cultural.- Secciones de estudio individuales y colectivas, hemeroteca, control de material reunido, prestado, en actividad o en archivo, todo es de importancia para que la Biblioteca pueda cumplir la finalidad asignada en el orden nacional o extranacional.-

El "Museo Tributario", es sin la menor duda una novedad en este complejo, que tiende a transformarse en una herramienta insustituible para mejorar la educación de contribuyentes, magistrados y recaudadores en el campo fiscal.- Por esta vía se piensa han de lograrse mejores resultados contra el flagelo presupuestario de la "evasión impositiva", que por las rutinarias especies de la represión fiscal.-

La sección "Transmisión y Cómputos", tiende a satisfacer las exigencias de la comunicación y de cibernética, como la calificara Nobert Wiener.- La cibernética tributaria, la informática tributaria, los lenguajes de programación, la recuperación informativa (information retrieval) y los sistemas del teleprocesado automático o memorización directa por teletipo, hacen a la finalidad de este sector, tanto en la recepción de datos, en su distribución y procesamiento, como en la automatización del mecanismo o en la expedición y transmisión de informes, que son las cuatro fases asignadas al sector.-

Finalmente la "Sección Académica" responde a una doble finalidad, cronológicamente proyectada.-

En una primer etapa la tarea asignada es la de difusión de opiniones, conclusiones, antecedentes y orientaciones de tipo tributario, valiéndose el Centro de los medios habituales de la cátedra, conferencia, congresos publicaciones.- En la segunda etapa se tiende a lograr la formación de tributaristas idóneos que hayan cursado la carrera específicamente creada a tales efectos.-

La carrera de tributarista es una actividad de tipo específico para los post-graduados en derecho, economía, ciencia de la administración, etc, que se cumple a través de

Tributaria, respaldado por una resolución plenaria de la XVIIIa. Conferencia de la I.A.B.A. (Interamerican Bar Association) reunida en Rio de Janeiro en Agosto de 1973.-

Las creación del Centro responde a la aplicación de una doble característica asignada a la tributación: integralidad y funcionalidad.- La primera se acepta por cuanto la tributación demanda una conjunción de estudios, medios y finalidades de muy diversas disciplinas que sería im posible desdeñar individualmente si se desea comprender los alcances que invisten los tributos, y la segunda, por cuanto la tributación, es sin la menor duda una "función del Estado", simplemente explicada por el fluir de riqueza que llega a las arcas estatales desde las fuentes económicas de los contribuyentes, para que aquél las invierta en el soste nimiento de los servicios públicos.-

El Centro de Información Tributaria se estructura sobre las siguientes bases o secciones: Una "Dirección" in tegrada por las autoridades de la A.I.T. secretarías técnica y administrativa, oficinas de despacho, suministros, etc.-

Corresponde de inmediato definir la Sección Pri mera o Centro de Información, propiamente dicha que es la que debe cumplir su misión elaborativa de los trabajos y ta reas específicas, substantivos y fundamentales para la in formación tributaria.-Este quehacer se lleva a cabo por cuatro lineamientos diferenciables: el Derecho Tributario, la Ciencia Tributaria, la Política Tributaria y la Técnica Tri butaria, que en su totalidad se proyectan científica y culturalmente sobre los países a través de una "extensión tri butaria", inteligente y razonablemente elaborada, observando un modus operandi, que lleva desde el análisis y estudio de los temas propuestos, hasta sus conclusiones, dictámenes, publicaciones, distribución de materiales y difusión masiva de cuanto se haya elaborado en el sector.

El "Archivo Tributario", es, por otra parte no sólo un elemento conservador del instrumental obtenido, sino que complementa un servicio descongestionante de la acumulación de materiales y estudios.-Sus registros, ficheros,

dos años de estudios con una decena de materias por curso mas un ciclo de práctica tributaria.- Se ha creído oportuno no aceptar equivalencias de materias buscando la necesaria homogeneidad de las bases que reclama el ejercicio de esta capacitación.-Las materias registrables en el curriculum se extienden desde el estudio de las instituciones del derecho privado al público y disciplinas afines, tales como Finanzas Públicas, Economía, Contabilidad, Cibernética, Informática, Estadística, Antropología, Sociología, Psicología, Comercio Exterior, Transportes y Comunicaciones, Tributación Comparada e Internacional, Organización, Etica y Educación Tributarias, etc. mas la ejercitación y la práctica sobre tributaciones directas e indirectas, técnica legislativa, sistemas convencionales y co-participación.-

Sobre todo ello y con la debida extensión se hizo por el expositor una clara relación circunstancial que instruyó al auditorio con la proyección de slides sobre organogramas, logotipos y gráficos explicativos, despertando la curiosidad y el interés en este novedoso Centro radicado en la ribera del Rio Paraná sobre las edificaciones adecuadas que se levantarán en el inmueble a ceder por el Municipio de Rosario según las tramitaciones en curso del Departamento Ejecutivo de ese Gobierno Comunal.-

PRONUNCIAMENTO DO DR. ÉLCIO COSTA COUTO, SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, NO 29 CONGRESSO INTERAMERICANO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

PRONUNCIAMENTO DO DR. ÉLCIO COSTA COUTO, SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, NO 29 CONGRESSO INTERAMERICANO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

Embora a preocupação para com o enquadramento dos problemas urbanos seja antiga, só mais recentemente é que eles vêm sendo tratados no país em uma dimensão mais abrangente.

Antes, as preocupações eram tópicas e parciais, refletindo, geralmente, a ação isolada de alguns organismos setoriais ou dos próprios municípios.

É claro que os efeitos dessas atuações isoladas, embora tenham concorrido para amenizar problemas mais evidentes nas cidades, jamais foram suficientes para obter-se algo próximo de um modelo de organização urbana para o país.

É a partir de 1974 que se acentua, pela própria grandeza adquirida pelo problema urbano, e pela decisão do Governo de atacá-los, a ênfase para com os estudos mais amplos e se procura, não apenas enquadrar uma política de desenvolvimento urbano dentro da Política Nacional de Desenvolvimento, mas também, explicitar uma estrutura coerente de "cidade", mais humana, mais organizada, mais apta a executar o papel que lhe está reservado no processo de desenvolvimento do país.

Disso resultou a ênfase que se procurou conferir no II PND à definição de consistente política de desenvolvimento urbano. Com a visão de que as dimensões do país e suas peculiaridades regionais exigem tratamentos diferenciados, procurou-se propor objetivos distintos para cada região, de acordo com o desenvolvimento urbano que a mesma apresenta e buscar estratégias de implantação também adequadas às circunstâncias de cada área. Podemos mesmo citar que as alternativas estendem-se desde pro

cessos de desconcentração em determinados locais, buscando estruturar uma rede urbana equilibrada, até a simples promoção de urbanização em outros, visando a obtenção de pontos de apoio para o desenvolvimento das regiões de baixa densidade de mográfica.

Se conjugado este quadro de necessidades do desenvolvimento urbano, com as formas setorializadas de ação dos diversos níveis de Governo, tem-se uma idéia da tarefa que representa a coordenação destas ações, de modo que haja uma ótica quanto aos reflexos urbanos no processo decisório de cada área.

Conscientizado o Governo Federal de que estas ações exigiam medidas de maior porte, partiu para a montagem de estrutura adequada a essas ações a nível nacional, institucionalizando, através da criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU, uma comissão interministerial capaz de assumir a responsabilidade da implantação da política urbana brasileira.

Para o desenvolvimento de tal tarefa busca a CNPU orientar o desenvolvimento urbano pela instrumentação adequada das instituições que agem diretamente nesses problemas e pela colocação de critérios relativos a efeitos urbanos em outros setores de ação, tanto públicos como privados.

Dentro dessa preocupação para com a capacitação instrumental das instituições caberia ressaltar as seguintes áreas onde vem atuando com ênfase a comissão:

- a) a capacitação técnica tanto formal, através de cursos de especialização e pós-graduação em planejamento urbano, quanto informal, pelo assessoramento e trabalho direto com técnicos de alta capacidade;

- b) a capacitação financeira através da criação do FNDU (Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano), com recursos da ordem de 17 bilhões para o período 76/79, que deve, através do CNFDU (Sistema Nacional de Fundos de Desenvolvimento Urbano), em processo de implantação, orientar in vestimentos da ordem de 60 bilhões de cruzeiros nesse período, em especial nas áreas de transportes coletivos, saneamento e equipamento social; para tanto, estão sendo montados mecanismos de ação, seja por programas (CSU) ou empresas (EBTU) que deverão agilizar e otimizar o emprego desses recursos;
- c) a capacitação legal, onde vem sendo desenvolvidos estudos que buscam uma atualização da legislação referente aos núcleos urbanos no país, em especial quanto ao uso do solo e às competências e deveres de cada nível administrativo no que se refere à constituição e operação das cidades, de modo a obter melhores condições de vida para a população.

Em um seminário que trata de problemas relacionados à área tributária, eu me permitiria proceder a algumas reflexões que devem merecer a meditação dos especialistas.

Dentro do conjunto de medidas que deve conformar a ação do Governo, os aspectos tributários são considerados como um dos instrumentos mais adequados a obter a organização do desenvolvimento urbano. Se examinarmos determinadas rendas auferidas pelo poder público, verificamos que, mesmo as cobradas em função de um poder de polícia, têm a tendência a perder de vista sua origem, considerando somente suas possibilidades como fonte de receita.

O município não deve considerar a cidade como simples fonte de renda, embora tenha de cobrar impostos e taxas para manter a prestação de serviços. A definição de elevadas alíquotas de imposto tem levado a uma avaliação irreal dos imóveis para aplicação das mesmas, o que, em geral, tem prejudicado os de menor valorização. Mesmo a nível dos Estados, onde as cidades são usadas como base de seu desenvolvimento, é forçoso reconhecer que elas tem sido sobrecarregadas em seus núcleos urbanos com a necessidade de dar suporte aos programas estaduais de saúde, educação e outros, nem sempre com compensação adequada. A União, em sua ação pelo desenvolvimento geral, várias vezes optou por alternativas mais rentáveis economicamente, passando ao município o custo dos investimentos sociais necessários a seu equilíbrio. Alguns tributos têm representado, dentro deste quadro, forte fator de desorganização dos espaços urbanos, cabendo lembrar que a formulação do ICM tem levado a uma disputa por indústrias que, principalmente ao nível municipal, nem sempre têm medido outras conseqüências.

Cabe ressaltar que, embora pouco lembrado, a legislação tributária dá ênfase à função social do imposto, o que deve estar sempre presente nas decisões relativas aos aspectos fiscais e parafiscais. O reestudo da tributação, com vistas ao desenvolvimento urbano, não se apresenta como tarefa fácil em país com a variedade de situações como o Brasil. No entanto, tendo a função social do imposto como diretriz, podem ser reformulados vários aspectos e inovados outros, de modo a que o tributo cumpra sua função maior de distribuidor da riqueza, através não só do pagamento da prestação direta de serviços, como também, pela orientação que deve trazer aos investimentos que definem a estrutura da cidade. Dentro desta linha de pensamento entendo que os estudos dos especialistas devem considerar algumas alternativas de tributação que forneçam subsídios ao Governo capazes de, efetivamente,

permitir-lhe, ao decidir, contemplar aspectos essenciais da política urbana, tais como:

- a) o valor e a valorização das áreas urbanas;
- b) a forma de distribuição das receitas dos impostos que viabilizem economicamente, a nível municipal, a ordenação do espaço urbano e as reservas ecológicas que se fazem indispensáveis;
- c) as prioridades de ocupação urbana de determinadas áreas bem como a manutenção de outras sem tais usos;
- d) o tipo e intensidade de uso do solo urbano;
- e) a proteção de nosso patrimônio ambiental urbano;
- f) a manutenção de condições ecológicas indispensáveis à qualidade de vida.

A tributação é um poderoso instrumento para o desenvolvimento urbano, que pouco tem sido utilizado, apesar de seu alto potencial. A clara visão dessas possibilidades é o primeiro passo para o seu direcionamento a objetivos bem mais amplos que a mera obtenção de receita, fator que, quando predominante, tem levado a pesados custos de correção, quando não à própria impossibilidade de que seja atingido.

Dos elementos aqui debatidos esperamos obter valioso e sólido material que nos permita impulsionar nossas ações de modo a que tenhamos, em tempo muito breve, uma plena ação do direito tributário na implantação da política urbana.

Composto e Impresso

em equipamentos de

VANER BICEGO

C.G.C. 62.099.650/0001-93

04140 - Rua Quatinga, 12

Telefones: 275-3910 e 275-7620 - São Paulo

