

O IPTU em Foco: uma análise da perspectiva dos municípios fluminenses

*Property Tax In Focus:
an analysis from the fluminense city's perspective*

El IPTU en foco: un análisis desde la perspectiva de los municipios fluminenses

Angela Moulin S. Penalva Santos*

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 trouxe importantes avanços normativos à política urbana, dentre os quais se insere a tributação progressiva do IPTU. Utilizado como instrumento de arrecadação fiscal, o IPTU também tem finalidades extrafiscais. Considerando o dinamismo do mercado imobiliário, a inadequada administração deste tributo representa não apenas uma perda de receita fiscal, mas também uma negligência das prefeituras em utilizar um instrumento de política urbana. Este artigo apresenta algumas evidências do potencial não explorado de arrecadação deste que é o principal tributo incidente sobre a propriedade imobiliária, tomando por referência os municípios fluminenses.

Palavras-chave: Política urbana. Tributação imobiliária. IPTU.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 brought important normative advances to urban policy, which includes the progressive property taxation (IPTU). Used as a tax revenue instrument, the IPTU also has extra-fiscal purposes. Considering the real estate market's dynamics, the inadequate management of this tax does not represent only a tax revenue loss but also the negligence of city halls in using an urban policy instrument. This article presents some evidences of the untapped collection potential of IPTU, which is the main tax levied on real estates, using Rio de Janeiro's cities as a reference.

Key-words: Urban policy. Real estate taxation. IPTU.

* Economista pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Mestre em Engenharia da Produção pela mesma instituição. Doutorado e Pós-Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil. Professora Associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, atuando nos Programas de Pós-Graduação em Economia e em Direito da Cidade. E-mail: angelapenalva@terra.com.br

Artigo recebido em 12/07/2016 e aceito para publicação em 07/10/2016.

RESUMEN

La Constitución Federal del 1988 trajo importantes avances normativos a la política urbana, incluso la imposición progresiva del impuesto a la propiedad. Además de instrumento de recolección de impuestos, el IPTU también tiene efectos extrafiscales. Teniendo en cuenta la dinámica del mercado de la vivienda, el manejo inadecuado de este impuesto no es sólo una pérdida de ingresos fiscales, sino también la negligencia de los municipios en el uso de un instrumento de política urbana. El artículo presenta algunas evidencias del potencial no explotado de éste, que es el principal impuesto a pagar sobre los bienes raíces, con referencia a los municipios de Rio de Janeiro.

Palabras clave: Política urbana. Tributación inmobiliaria. IPTU.

INTRODUÇÃO

O Brasil experimentou um grande avanço normativo para ordenar o crescimento urbano desde a entrada em vigor da Constituição de 1988: o município foi institucionalmente fortalecido ao ser considerado “ente federativo” e responsável pela execução de políticas sociais descentralizadas. É também o ente responsável pela política urbana, tendo sido criados vários novos instrumentos de controle do uso do solo urbano, dentre os quais o IPTU progressivo.

Tal avanço normativo não se manifestou na melhora do ordenamento urbanístico nas grandes cidades. Ao contrário, a intensificação da urbanização da população brasileira seguiu polarizada espacialmente, o que tornou a gestão destas cidades mais desafiadora. Além do já tradicional problema de inadequação de infraestrutura urbana, a insegurança pública combinada com a falta de mobilidade urbana tornou mais difíceis as condições de vida em tais localidades.

O crescimento da população nessas grandes cidades se expressa por meio da extensão da malha urbana, inclusive para além das fronteiras municipais, o que implica a necessidade de que os municípios expandam suas redes de infraestrutura urbana. Vale dizer, aumenta as responsabilidades financeiras dos municípios ao mesmo tempo em que a terra urbana se valoriza nos terrenos mais bem localizados. Nestas condições, as prefeituras alimentam um processo de valorização fundiária que cumpre um papel de redistribuir regressivamente a renda real da população.¹

O aumento do preço da terra urbana é um fenômeno que não se restringe às nossas cidades, mas parece ser generalizado, como sugerem as análises de Thomas Piketty a respeito das mudanças na estrutura da riqueza nos últimos três séculos. Com base em dados sobre França e Reino Unido, esse autor mostra que no início do século XVIII a terra rural representava mais da metade da forma como a riqueza se manifestava. A revolução industrial levou à diversificação desta riqueza no século XIX e, desde a segunda metade do século XX, é a riqueza sob a forma de terra urbana (moradias) que mais tem crescido, correspondendo a aproximadamente metade do patrimônio acumulado em 2010 (PIKETTY, 2014, p.118-119).

O processo de urbanização com polarização espacial nas grandes cidades associado ao aumento do preço da terra urbana produz efeitos socioespaciais negativos. Segregação urbana, insegurança pública e aumento dos movimentos pendulares são alguns desses efeitos que pesam significativamente mais sobre as condições de vida da população urbana mais vulnerável. E desafiam os governos locais a buscar melhorias na gestão urbana.

¹ Renda real é um conceito que não se restringe à renda monetária, mas inclui o conjunto de acessos às condições de vida, que podem ser ampliados por meio da disponibilidade de infraestrutura urbana provida pelo poder público.

O objetivo deste artigo é defender o avanço na tributação imobiliária como uma forma de: i) aumentar as receitas próprias dos municípios, elevando suas receitas orçamentárias de modo a permitir o financiamento da expansão da infraestrutura urbana; e, principalmente, ii) ser utilizado como instrumento de política urbana comprometida com cidades mais sustentáveis e inclusivas.

O artigo é constituído desta introdução, seguida por uma breve seção sobre a normatividade do IPTU para fins de política urbana. Na segunda e principal seção, são apresentados dados que visam caracterizar as finanças públicas municipais, destacando o papel da tributação imobiliária nos municípios brasileiros, com enfoque naqueles com população superior a 200 mil habitantes, em particular os localizados no Estado do Rio de Janeiro. Por fim, têm-se as considerações conclusivas, apontando para a enorme distância entre a norma e a efetividade no uso do IPTU como instrumento de política urbana ou arrecadatória.

1 A TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL

A expansão das cidades gera um forte impacto no mercado imobiliário, produzindo valorização da terra e suscitando maior controle público sobre a distribuição dos benefícios e dos custos envolvidos neste processo. Nesse ambiente interagem dois pilares principiológicos da política urbana, que são a *função social da propriedade* e a *função social da cidade*.

O princípio da *função social da propriedade* caracteriza-se como limite e condição ao particular na fruição das faculdades inerentes ao seu direito de propriedade – usar, gozar, dispor e reaver da detenção injusta de terceiros (art. 1.228 do Código Civil). Dito de outro modo, a propriedade passa a sofrer uma série de condições para que esse direito individual se compatibilize com os interesses coletivos da realidade em que o bem está inserido. Conjugado ao referido princípio, tem-se a *função social da cidade*, que é a baliza do administrador público para definir quais bens e direitos devem ser restringidos ou disponibilizados para atender ao interesse público. É com base no que se entende por função social da cidade que serão estabelecidos limites e condições ao direito de propriedade.

É no referido ambiente de intercâmbio entre o público e o privado que ingressa um terceiro princípio urbanístico, com o intuito de controlar o crescimento das cidades, que é a *justa distribuição dos benefícios e ônus derivados do processo de urbanização* (art. 2º, IX do Estatuto da Cidade). Ou seja, os melhoramentos ou restrições criados pelo Estado para promover a função social da cidade demandam a permanente gestão dos efeitos, positivos e negativos, ocasionados aos proprietários.

É nesse contexto que a tributação sobre a propriedade imobiliária tornou-se um instrumento de política urbana. Segundo o artigo 182 da Constituição do Brasil, o Município é o ente federativo responsável por esta política. Buscando

cumprir essa competência constitucional, foram introduzidos vários instrumentos jurídicos regulamentados por lei federal (Estatuto da Cidade) que também devem ser regulamentados em esfera municipal de governo.

Entre esses instrumentos ressalta-se a tributação imobiliária, que abrange os seguintes tributos: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI), Imposto Territorial Rural (ITR) e Contribuições de Melhorias. Trata-se de tributos da esfera municipal de governo, exceto o ITR, cuja competência é federal. Portanto, o Município é o responsável pela administração da maior parte dos tributos sobre a propriedade imobiliária, o que lhe confere grande poder pela utilização do instrumento tributário para fins de arrecadação fiscal e como indutor de usos da terra de acordo com a sua função social (uso extrafiscal da tributação imobiliária).

Os tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária não são os principais itens da arrecadação municipal, mas sim o Imposto sobre Serviços (ISS). Em 2010, as receitas de ISS somaram 30,4 bilhões de reais, o equivalente a 0,83% do PIB brasileiro e a 2,4% de toda a receita arrecadada no País. Correspondem a quase o dobro do que os municípios arrecadaram de IPTU, da ordem de 16 bilhões de reais, aproximadamente 0,4% do PIB (BRASIL, 2013).

Além do IPTU, apenas o ITBI apresenta um desempenho arrecadatário relevante para as receitas municipais, totalizando 5,4 bilhões de reais em 2010, o que representa 0,14% do PIB, resultado que se deve ao aumento das transações imobiliárias e à elevação do preço dos imóveis. Os demais tributos imobiliários não têm relevância estatística para as finanças dos municípios brasileiros, contribuindo muito pouco para as suas receitas orçamentárias.

Um estudo de Carvalho Júnior (2011) aponta o Brasil como um país que tributa pouco a propriedade imobiliária: algo como 0,4% do PIB, percentagem bem inferior aos 0,8% cobrados em outros países de renda semelhante, como a África do Sul e Argentina. Também é baixa a participação destes impostos na arrecadação local: aproximadamente 6%, pouco quando se compara com os 25% na Nova Zelândia, França e Israel, sendo que na África do Sul essa percentagem alcança 17%.

Tal desempenho compromete não apenas o aspecto arrecadatário do imposto, mas também o papel extrafiscal que poderia desempenhar na política urbana. Ainda acompanhando o referido estudo, Carvalho Jr. considera que a baixa tributação efetiva no País decorre menos das alíquotas e mais da ineficiência administrativa do aparelho fazendário. No Brasil, os tributos imobiliários pesam sobre a propriedade do bem, cujo valor é arbitrado pelo poder público. Em cidades que experimentam crescimento econômico, as prefeituras enfrentam muitas dificuldades técnicas (sem mencionar as dificuldades de ordem política) para atualizar as plantas de valores imobiliários.

Tomando por referência o caso do município do Rio de Janeiro, verifica-se que as alíquotas do tributo são elevadas, incidindo 1,2% sobre o uso residencial, 2,8% para uso não residencial e 3,5% para terreno não edificado. Entretanto, isso não compensa, na arrecadação, os descontos e a defasagem na avaliação imobiliária existente.

Na listagem das principais isenções e descontos do IPTU em municípios fluminenses destaca-se que a maior parte deles beneficia os proprietários de imóveis pequenos (ainda que a área que os caracteriza como “pequeno” seja muito diferente, variando de 40 a 70 m²), mas também aposentados são muito comumente beneficiados, bem como proprietários que tenham rendimento inferior a três salários mínimos.

No caso da capital fluminense, merece destaque um desconto de 3,6 mil reais no IPTU sobre terrenos não edificados que, associado a outro, de 40% – incidente sobre Unidades Autônomas Populares (residências com valor venal inferior a cerca de 20 mil dólares, em 2010) –, além de outro desconto segundo uso do imóvel (variando entre os usos residencial, comercial e terreno), torna efetivamente 70% das unidades residenciais e 95% das unidades territoriais isentas do IPTU (CARVALHO JÚNIOR, 2011).

Mais grave, contudo, é a desatualização das plantas genéricas de valores (PGV). O Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que o reajuste destas plantas deve ser aprovado pelas Câmaras de Vereadores dos Municípios. A dificuldade política de atualizá-las leva os executivos municipais a abdicarem dessa atualização, preferindo apenas reajustar os valores pelo índice de correção monetária, por meio de ato administrativo, sem ouvir o legislativo municipal.

A conjugação desses fatores resultou na perda de participação percentual do IPTU na arrecadação tributária no País ao longo da primeira década do século XXI: correspondia a 0,45% do PIB em 2001, mas caiu para 0,43% em 2010 (SANTOS, 2014b). Nesse mesmo período, a participação do ITBI elevou-se de 0,10% do PIB para 0,14%. A comparação entre os desempenhos desses dois tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária sugere que haja potencial não explorado de aumento do peso do IPTU.

Em outros estudos (SANTOS, 2014b; LUFT; SANTOS, 2012), o tema da tributação imobiliária já foi analisado, sendo que no presente artigo o foco são os municípios fluminenses com população superior a 200 mil habitantes, situando-os no cenário dos municípios da Região Sudeste e nacional. Os dados empíricos utilizam as informações sobre as finanças públicas municipais no último ano disponível no momento da elaboração do artigo, isto é, 2013.

2 A ADMINISTRAÇÃO DO IPTU: O CENÁRIO BRASILEIRO E OS MUNICÍPIOS FLUMINENSES EM PERSPECTIVA NACIONAL

Esta pesquisa utilizou os dados secundários disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional². Trata-se de valores que constam nos orçamentos municipais e que permitem elaborar um cenário brasileiro e sudestino para a análise do caso dos municípios fluminenses. O foco do estudo é o IPTU, mas também foram levantadas as informações sobre a arrecadação de outro tributo imobiliário, o ITBI, apurado a cada transação envolvendo transmissão de bens imobiliários intervivos.

O estudo partiu da premissa de que haja melhores condições técnicas e econômicas para arrecadar tributos em geral onde é maior a atividade econômica. E esta atividade está concentrada em cidades maiores, aquelas que necessitam contar com instrumentos de ordenação urbanística, pois sentem maior pressão demográfica pelas oportunidades de emprego que oferecem (SANTOS, 2012; 2014a; LUFT; SANTOS, 2012).

Tais condições estão presentes nos estados das Regiões Sudeste e Sul, sendo que o Estado de São Paulo segue sendo a “locomotiva do País”, como foi chamado na década de 1970. Ainda que seu peso no PIB brasileiro tenha declinado desde então de mais da metade para menos de uma terça parte, trata-se da principal força produtiva do Brasil (32,1%), com quase três vezes mais importância que o Estado do Rio de Janeiro (11,8%), a segunda maior economia estadual (IBGE, 2015a).

A pesquisa focalizou os municípios com população superior a 200 mil habitantes e o campo, a investigação junto a estes municípios, centrada nos municípios fluminenses. O critério do tamanho da população foi estabelecido pelo Censo Demográfico de 2010, o que inclui municípios que em 2000 ainda não tinham atingido 200 mil habitantes.

2.1 OS MUNICÍPIOS FLUMINENSES NO CENÁRIO BRASILEIRO

A segunda maior economia estadual brasileira conta com 13 municípios com população superior a 200 mil habitantes, sendo que o maior deles é sua capital, a antiga capital do País de 1763 até 1960, quando foi inaugurada Brasília, a nova capital.

Um pequeno perfil desses municípios é apresentado na tabela 1, a seguir, sendo que apenas três dentre eles não se localizam na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Campos dos Goytacazes, Macaé e Volta Redonda). Vale dizer, os outros 10 municípios fazem parte de uma mesma aglomeração urbana nucleada pela capital estadual.

² No link FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais.

TABELA 1 - PERFIL DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES

MUNICÍPIOS	PIB PER CAPITA 2012 (R\$)	INCIDÊNCIA DE POBREZA (%) 2003	ARRECAÇÃO IPTU (mil reais) 2014	ARRECAÇÃO ITBI (mil reais) 2014
Rio de Janeiro	34.572	23,85	2.002.165	741.677
São Gonçalo	11.787	39,86	51.920	18.179
Duque de Caxias	31.280	53,53	⁽¹⁾ 53.551	⁽¹⁾ 12.219
Nova Iguaçu	13.303	54,15	39.993	15.747
Niterói	30.729	12,47	232.784	87.061
Belford Roxo	15.893	60,06	⁽¹⁾ 9.763	⁽¹⁾ 2.341
Campos dos Goytacazes	95.552	33,26	31.340	20.759
São João de Meriti	12.406	47,00
Petrópolis	30.732	15,97	50.533	15.985
Volta Redonda	35.310	10,90	51.156	5.115
Magé	10.899	64,02
Itaboraí	13.912	59,43	16.175	10.090
Macaé	66.344	14,65	⁽¹⁾ 27.218	⁽¹⁾ 20.720

FONTE: IBGE (2015b)

NOTA: Sinal convencional utilizado:

... dado não disponível para os anos de 2013 e 2014.

(1) Dado referente ao ano de 2013.

Como os dados indicam, os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé possuem um PIB *per capita* muito acima dos demais municípios, o que se deve ao peso do petróleo na economia local. O caso de Campos dos Goytacazes se destaca porque sua população pouco cresceu, mesmo depois que as receitas petrolíferas (*royalties* e participações especiais) tornaram o município em campeão de recebimento desta fonte orçamentária (SANTOS, 2016). Ainda assim, sua taxa de incidência de pobreza foi superior ao dobro da apresentada por Macaé.

Os municípios já consolidados³ de Niterói, Petrópolis e Volta Redonda, além da capital, apresentam valores semelhantes de PIB *per capita*, sendo os municípios que também indicaram incidência de população de baixa renda semelhante. Os demais apresentaram um produto que equivale a pouco mais de uma terça parte dos primeiros. A exceção é Duque de Caxias, cujo PIB *per capita*, próximo do produto da capital, está assentado na economia do petróleo pela presença da Refinaria Duque de Caxias. Apesar disso, o percentual de pobres na sua população o aproxima dos outros municípios de baixo PIB *per capita*.

Ao lançar o olhar sobre a arrecadação dos tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária, no entanto, verifica-se que Rio de Janeiro e Niterói se destacam dos demais. Somente nestes dois municípios, a atual capital e a capital do antigo Estado do Rio de Janeiro⁴, a arrecadação desses tributos foi expressiva. Nos demais, foi baixo o valor arrecadado com o IPTU e o ITBI, sendo que dois destes municípios (Magé e São João de Meriti) sequer informaram os valores arrecadados.

³ Foram considerados "municípios consolidados" aqueles cuja população já se estabilizou.

⁴ Niterói foi capital do Estado do Rio de Janeiro até 1975, quando foi instituída a fusão entre os Estados da Guanabara (antigo Distrito Federal) e o Rio de Janeiro. A partir de então, a Cidade do Rio de Janeiro deixaria de ser a Cidade-Estado da Guanabara e passaria a ser a capital do novo Estado do Rio de Janeiro.

Esses resultados sugerem a existência de três grupos de municípios com distintas capacidades de arrecadar os tributos considerados: 1. o primeiro é constituído das “duas capitais”, com melhor desempenho; 2. o segundo é o grupo dos municípios consolidados, isto é, cuja população é elevada, mas estável, não sofrendo influência da economia do petróleo; e 3. os municípios positivamente afetados pelo petróleo. Acreditamos que os municípios do primeiro e terceiro grupos podem melhorar sua arrecadação sobre a propriedade imobiliária, mas não os do segundo grupo, cuja incidência de pobreza elevada impõe limites mais estreitos para que sua população suporte um aumento da carga tributária.

A tabela 2 mostra a distribuição dos municípios brasileiros com mais de 200 mil habitantes segundo regiões (Censo de 2010), além do peso do conjunto de todos os municípios na arrecadação total no País dos dois principais tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária, o IPTU e o ITBI em 2013, último ano para o qual havia informações disponíveis.

TABELA 2 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS MUNICÍPIOS COM MAIS DE 200 MIL HABITANTES NA ARRECADAÇÃO DO IPTU E DO ITBI DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, SEGUNDO GRANDES REGIÕES - 2013

GRANDES REGIÕES	NÚMERO TOTAL DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS (>200 mil hab.)	PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS > 200 MIL HABITANTES (%)	
			IPTU	ITBI
Norte	450	10	1,50	2,43
Centro-Oeste	467	7	4,84	7,20
Nordeste	1.794	26	7,25	12,12
Sudeste	1.668	69	73,24	58,82
Minas Gerais	853	13	7,24	10,07
Rio de Janeiro	92	13	12,15	12,51
São Paulo	645	39	53,00	34,55
Sul	1.191	21	13,16	19,43
BRASIL	5.570	133	100,00	100,00

FONTE: BRASIL (2013)

NOTA: Elaboração da autora.

O maior número de municípios com população superior a 200 mil habitantes encontra-se na Região Sudeste, onde a rede municipal é grande, mas menor do que a da Região Nordeste, que, com seus 1.794 municípios, tem apenas 26 com mais de 200 mil habitantes. A distribuição mais capilarizada desses grandes municípios pode ser considerada um indicador de maior dinamismo regional do Sudeste frente ao Nordeste.

IPTU e ITBI são os principais tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária. Conforme já mencionado, o ITBI só incide no ato da transferência da propriedade intervivos e, portanto, de modo pontual. É diferente o caso do IPTU, um tributo que é pago anualmente pela propriedade de imóveis prediais ou territoriais urbanos. Neste caso, importa sobremaneira a forma como o tributo é administrado, no âmbito da qual se destaca o valor do patrimônio imobiliário, considerado na Planta Genérica de Valores.

Não causa surpresa, assim, que onde há maior peso no PIB brasileiro também é mais elevado o patrimônio imobiliário, caso da Região Sudeste. Nos estados sudestinos foram arrecadados 3 em cada 4 reais do tributo (73,24% do total), sendo os municípios paulistas responsáveis por mais da metade de toda a arrecadação do País (53%). Os municípios fluminenses vêm em segundo lugar, mas com muito menos peso, equivalente a 12,15%, quase o mesmo percentual de sua participação no total de ITBI arrecadado no Brasil.

É muito instigante verificar que o peso do Sudeste no ITBI (58,82%) é maior do que nas demais regiões, mas bem menos concentrado do que no caso do IPTU (73,24%), devido à menor participação dos municípios paulistas (34,55% em relação aos 53% do IPTU). Em todas as demais regiões – e inclusive entre os demais estados sudestinos – o peso percentual de arrecadação do ITBI foi superior ao percentual do apurado do IPTU nos municípios com mais de 200 mil habitantes. Esse resultado deve estar associado à dificuldade que os municípios enfrentam em melhorar sua arrecadação do IPTU, enquanto o ITBI, sendo pago apenas no momento da transação imobiliária, deixa os governos municipais com melhores condições políticas de impor uma base de cálculo mais elevada.⁵

O maior peso dos municípios paulistas – e a equivalência entre os fluminenses – na arrecadação do IPTU frente ao ITBI sugere que há melhor administração deste que é o principal tributo sobre a propriedade imobiliária naqueles localizados nas principais economias estaduais.⁶ Também é onde há maior número de municípios de grande porte, caso dos municípios com mais de 200 mil habitantes considerados neste estudo. São justamente os municípios populosos que mais precisam de instrumentos de política urbana visando ordenar o crescimento destas cidades.

A tabela 3 apresenta a evolução da participação percentual do IPTU e do ITBI no PIB nos anos 2000, 2005, 2010 e 2013.

TABELA 3 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO IPTU E ITBI NO PIB - 2000/2013

MUNICÍPIOS	PARTICIPAÇÃO (%)							
	IPTU				ITBI			
	2000	2005	2010	2013	2000	2005	2010	2013
Brasil	0,45	0,46	0,42	0,43	0,09	0,09	0,14	0,17
Região Sudeste	0,35	0,34	0,30	0,31	0,06	0,06	0,08	0,10
Estado do Rio de Janeiro	0,08	0,07	0,05	0,05	0,02	0,01	0,02	0,02
Municípios brasileiros >200 mil habitantes	0,33	0,34	0,32	0,33	0,06	0,06	0,10	0,12
Municípios fluminenses >200 mil habitantes	0,06	0,06	0,05	0,05	0,01	0,01	0,02	0,02

FONTE: BRASIL (2013)

NOTA: Elaboração da autora.

⁵ A transferência da propriedade só ocorre após o registro em cartório, o que estimula os novos proprietários a aceitarem o valor arbitrado pelo poder público.

⁶ Economias dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

O desempenho dos dois tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária como proporção do PIB nos anos selecionados sugere que haja espaço para melhorar a administração do IPTU, sobretudo entre os municípios com população superior a 200 mil habitantes. Afinal, houve significativo avanço na arrecadação do ITBI, dobrando sua participação percentual ao longo do período, enquanto o peso da arrecadação do IPTU diminuiu.

Como este estudo focaliza os municípios fluminenses com população superior aos 200 mil habitantes, dos quais apenas a capital tem peso significativo em relação ao PIB, a tabela 4, a seguir, apresenta os valores *per capita* arrecadados dos dois tributos imobiliários. O objetivo é permitir comparar o desempenho deles no início e fim da década, quando houve informação censitária que permitiu o cálculo dos valores arrecadados *per capita*.

TABELA 4 - ARRECADAÇÃO *PER CAPITA* DO IPTU E ITBI NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 200 MIL HABITANTES - 2000/2010

MUNICÍPIO	ARRECADAÇÃO <i>PER CAPITA</i> (R\$)			
	IPTU		ITBI	
	2000	2010	2000	2010
Rio de Janeiro	106,22	226,54	22,32	78,63
São Gonçalo	25,61	35,81	2,41	8,20
Duque de Caxias	21,03	56,92	1,83	4,77
Nova Iguaçu	13,17	35,76	1,39	7,91
Niterói	129,84	371,46	27,18	114,96
Belford Roxo	8,24	13,46	0,37	3,72
Campos dos Goytacazes	11,24	39,11	3,11	16,17
São João de Meriti	14,30	30,88	0,56	1,24
Petrópolis	72,69	141,83	7,21	32,14
Volta Redonda	79,29	150,36	3,71	15,24
Magé	7,84	24,49	1,12	2,82
Itaboraí	10,31	48,49	2,68	23,18
Macaé	14,11	53,31	7,63	48,24
Média dos municípios fluminenses	63,37	132,86	13,38	43,34
Média dos municípios brasileiros	33,53	86,34	7,05	29,39

FONTE: BRASIL (2013)

NOTA: Elaboração da autora.

A arrecadação *per capita* dos dois tributos imobiliários acompanha a divisão dos municípios fluminenses naqueles três grupos anteriormente mencionados, destacando-se novamente as “duas capitais”. Chama a atenção, entretanto, o fato de os municípios fluminenses apresentarem, em média, um desempenho pior do que o do conjunto dos municípios brasileiros com mais de 200 mil habitantes ao longo da década 2000/2010.

Em 2000, os municípios de Niterói e do Rio de Janeiro foram os que apresentaram valores *per capita* maiores que 100 reais, bem superiores à média

dos demais municípios. Desses, apenas Petrópolis e Volta Redonda se destacaram, resultado que deve estar relacionado à presença de uma população que, se não cresce a taxas superiores à média estadual, sustenta uma população já consolidada em cidades que constituem centros urbanos microrregionais. Os outros são municípios cuja dinâmica depende da capital estadual, uma vez que estão localizados na região metropolitana. Embora alguns venham experimentando fortalecimento dentro da rede urbana metropolitana⁷, sua população conta com expressivo contingente de população de baixo rendimento, o que limita a capacidade dos governos de imporem uma carga tributária própria de maior peso.

Os valores apurados em 2010 sugerem que a situação vigente em 2000 mudou pouco, salvo pelos destaques positivos de Niterói e Itaboraí, além do crescimento acima da média dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé. No caso de Itaboraí, o resultado deve estar associado ao impacto positivo na economia municipal devido às obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ). Em relação a Campos dos Goytacazes e Macaé, o resultado deve estar relacionado à necessidade de diversificar as fontes de arrecadação municipal diante da iminente mudança na legislação das receitas petrolíferas.⁸ Cabe ainda ressaltar que o aumento generalizado da arrecadação *per capita* do IPTU não acompanhou o aumento do crescimento do PIB na primeira década do século, como indicado na tabela 3.

A evolução do ITBI no período ocorreu num ritmo mais intenso do que o do IPTU, ainda que a distribuição desse avanço entre os municípios fluminenses tenha acompanhado o desempenho do IPTU.

A análise das informações sugere que há espaço para melhorar a administração do principal tributo incidente sobre a propriedade imobiliária, o IPTU. Isso fica claro quando se compara com o melhor desempenho do ITBI. Como já mencionado, tal resultado deve ser atribuído ao maior poder de *enforcement* dos governos municipais em imputar um valor superior para fins de arrecadação do ITBI em relação aos valores venais referentes ao IPTU.

Estudo realizado por Carvalho Júnior (2011) sobre a administração do IPTU no município do Rio de Janeiro havia concluído que sua baixa participação na arrecadação fiscal não se devia às alíquotas do tributo, mas a sua gestão inadequada. A desatualização da Planta Genérica de Valores (PGV) em relação aos preços de mercado dos imóveis era maior entre os imóveis mais antigos do que entre os novos, mas mesmo nesses prevalece uma grande diferença entre os preços praticados no mercado imobiliário e no cadastro da Prefeitura. E a capital fluminense é o município que conta com melhor suporte técnico na gestão municipal, o que nosso estudo

⁷ Caso do município de Nova Iguaçu.

⁸ Em 2012 entrou em vigor a Lei 12.734, que alterou a partilha das receitas petrolíferas entre os entes federativos, anteriormente muito concentrada nos estados e municípios considerados “produtores”, casos de Campos dos Goytacazes e Macaé.

aponta ao analisar os resultados apresentados pelas “duas capitais” como bem acima da média dos municípios fluminenses. Os demais municípios do Estado do Rio de Janeiro precisam avançar muito para se aproximar do desempenho dos municípios paulistas, aqueles de melhor resultado arrecadatário do IPTU.

Cabe destacar, neste sentido, que a capital paulista já tornou obrigatória a atualização a cada quatro anos de sua PGV, o que já deveria ter sido realizado na Cidade do Rio de Janeiro, onde um grande conjunto de obras públicas preparatórias para os Jogos Olímpicos de 2016 dinamizou seu mercado imobiliário. Sem melhorar a administração dos tributos imobiliários, a prefeitura deixa de capturar parte desta valorização da terra urbana.

A importância na melhora da administração do IPTU não é apenas uma necessidade para aumentar a arrecadação fiscal, ainda mais num contexto de crise fiscal que o País atravessa. Sua relevância é também grande considerando-se que se trata de um tributo com função extrafiscal incluída na política urbana brasileira. E, finalmente, é parte importante de uma política tributária comprometida com a justiça fiscal e social.

Foi elaborada uma pesquisa de campo entre os municípios fluminenses com população superior a 200 mil habitantes. Dos 13 municípios incluídos, apenas três responderam ao questionário aplicado sobre como administravam o IPTU: São Gonçalo, Macaé e Duque de Caxias. A baixa cobertura em termos de simples recepção do interesse acadêmico já é um indicador da falta de comprometimento com o tema pelas prefeituras, aqui representadas por suas secretarias de fazenda. Mas, mesmo entre aqueles que responderam, observou-se uma administração muito longe daquilo que poderia ser alcançado, seja em termos de melhor arrecadação fiscal, seja em termos da utilização do IPTU como instrumento de política urbana.

A análise das informações coletadas através da pesquisa de campo aponta que a melhora na administração do IPTU pode ser verificada a partir da adoção de medidas já usualmente empregadas por outros vários municípios, a exemplo da condução de recadastramentos em periodicidade determinada. No caso de São Gonçalo, que apresentou o pior desempenho entre lançamento e arrecadação em unidades territoriais, não há registro do seu último recadastramento. Como consequência direta desse comportamento por parte da administração municipal, dos três municípios analisados, São Gonçalo foi o que apresentou o pior desempenho, arrecadando somente 36,43% do total efetivamente lançado. Por outro lado, mesmo a utilização de tradicionais instrumentos de cobrança parece encontrar um limite na sua eficiência – como é possível verificar a partir do desempenho dos outros dois municípios estudados.

Relativamente à implementação de mecanismos alternativos de cobrança, como leilão de imóveis ou a inclusão em cadastros de inadimplentes, apesar de todos os municípios entrevistados afirmarem seu uso, são necessários novos estudos para

observar como tais instrumentos vêm sendo aplicados. Somente depois de obtidas informações mais detalhadas será possível analisar os limites de eficiência na utilização dessas alternativas.

Por fim, cabe mencionar que, a despeito das várias discussões sobre as possíveis aplicações extrafiscais do IPTU, ocorre que sua gestão é precária e a arrecadação do tributo encontra diversos limites no interior da própria burocracia municipal. Entre estes, destacam-se as dificuldades de negociar com o legislativo a atualização dos instrumentos normativos. Quando elementos básicos da gestão do tributo sequer são observados, sua aplicação a partir de uma perspectiva extrafiscal se mostra como um horizonte ainda muito distante.

CONCLUSÕES

Os resultados desta investigação estão em linha com os apurados por Cesare (2010), Carvalho Júnior (2011) e por Luft e Santos (2012): os municípios não exploram com o máximo de eficiência seu potencial arrecadatório sobre a propriedade imobiliária, o que esvazia o conteúdo de instrumento de política urbana do instituto extrafiscal do IPTU. Nestas condições, por que seguir pesquisando o tema da tributação imobiliária no Brasil?

Creio que existem dois motivos principais.

O primeiro deles se refere ao tempo longo que decorre entre o lançamento de uma agenda de política urbana e sua disseminação com apreensão pela sociedade, passando a ser cobrado do sistema político.

A assembleia da Agência ONU/Habitat II, ocorrida em Istambul, pode ser uma referência. A atual Constituição brasileira já estava em vigor desde 1988 com sua inovadora submissão da propriedade ao cumprimento da sua função social. Esta ainda se encontrava sujeita à regulamentação do artigo 182, relativo à política urbana, de responsabilidade do Município, que tinha sido elevado à condição de ente federativo. A agenda da política urbana definida pelas Nações Unidas, por meio de sua Agência Habitat, contribuiu para orientar as políticas urbanas em escala nacional, o que se refletiu na aprovação do Estatuto da Cidade regulando o capítulo da política urbana, mas apenas em 2001. Muitos dos instrumentos de ordenamento urbanístico regulados nesta lei, contudo, precisam ser novamente regulados, mas em escala municipal. E, quando isso ocorre, ainda dependem do interesse das prefeituras em darem efetividade àqueles instrumentos, como é o caso do IPTU progressivo.

Este longo período transcorrido entre as inovações normativas e sua efetividade decorre de um processo de reposicionamento – lento – dos atores envolvidos nas políticas públicas. Entre os principais, destacam-se o Município, fortalecido institucionalmente na federação, bem como a autonomia conquistada pelo Ministério Público e o protagonismo da Defensoria Pública em relação aos

direitos sociais. A crescente expectativa dos direitos de cidadania, por sua vez, resultou na judicialização das políticas públicas, levando o Poder Judiciário a atualizar suas decisões no contexto normativo em que o Estado ampliou seus compromissos com o cidadão. Por isso, não se julga adequado abrir mão de um instrumento jurídico já amplamente regulado em todas as esferas de governo sob o argumento de que não funcionou até agora. Poderá vir a funcionar caso a sociedade (cidadãos, prefeituras, Ministério Público e Defensoria Pública) cobre sua utilização para mitigar os efeitos da crise urbana, em especial a crise da habitação social.

Uma segunda razão para seguir defendendo o uso da tributação imobiliária (IPTU progressivo) diz respeito ao já referido aumento dos compromissos do Estado (não apenas no Brasil) em relação ao bem-estar social. Este não se reduz aos gastos previdenciários, mas vem se traduzindo em crescentes despesas com saúde, educação e assistência social. Estas já teriam alcançado os percentuais de gastos com aposentadorias e pensões, cada um dos quais representando 15% em relação ao produto, o que perfaz um total de 30% do PIB, segundo estimativas de Piketty (2014). O direito à moradia, no entanto, vem sendo crescentemente reclamado em face da adoção de políticas habitacionais baseadas na propriedade privada, sendo o Estado desafiado a avançar em direção a políticas de moradia desmercantilizadas (ROLNIK, 2015).

Estudo de Kersternetsky (2012) sobre as transformações do Estado de Bem-Estar Social aponta na mesma direção: bem-estar social tem evoluído para a defesa da reprodução social das famílias e não apenas da renda do trabalhador. E, dentre as necessidades das famílias, a habitação tem importância crucial, pois sua localização pode ampliar ou diminuir o acesso aos serviços de saúde, educação, mobilidade e segurança pública, por exemplo. Aumentar a oferta de moradia, em particular a de interesse social, é, assim, um objetivo que deve ser perseguido por todos os meios, inclusive pela tributação imobiliária das propriedades que não cumpram sua função em conformidade com a política urbana já normatizada no Brasil.

As análises desses autores citados, Piketty e Kersternetsky, encontram eco no estudo de Raquel Rolnik (2015) sobre a mudança do significado da moradia no início do século XXI. Transformada em fronteira de aplicação rentável para o capital financeiro, passou também a ser considerada fonte para resguardar a renda familiar de aposentados que adquirem imóveis para locação. No entanto, a mercantilização da habitação vem aprofundando a vulnerabilidade de uma parcela crescente da população em todo o planeta, como bem demonstrado pela autora, o que alimenta a crise urbana. Entre as soluções possíveis para enfrentar tal desafio encontra-se o aumento da tributação sobre a riqueza e, em particular, sobre a propriedade imobiliária urbana. Afinal, não parece razoável que aproximadamente a metade da forma como se expressa a riqueza atual seja em propriedade de moradias, como identificado por Piketty.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil (FINBRA). **Dados contábeis dos municípios**. 2013. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-aneais>. Acesso em: 06 out. 2015.
- CARVALHO JÚNIOR, P. H. **O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- CESARE, C. M. de. **Reseña del impuesto predial en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades/IBGE**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=33&search=rio-de-janeiro>>. Acesso em: 06 out. 2015b.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Regionais do Brasil: 2010-2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a.
- KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- LUFT, R.; SANTOS, A. M. S. P. Tributação imobiliária e política urbana no Brasil. In: SANTOS, A.; MARAFON, G.; SANT'ANNA, M. **Rio de Janeiro: um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma, 2012.
- PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, A. M. S. P. Cidades médias: novas fronteiras de oportunidades. In: SANTOS, A.; MARAFON, G.; SANT'ANNA, M. **Rio de Janeiro: um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma, 2012.
- SANTOS, A. M. S. P. Política urbana no contexto federativo brasileiro: entre a cidade do plano e a cidade real. In: SANTOS, A.; SANT'ANNA, M. (Org.). **Transformações territoriais no Rio de Janeiro do século XXI**. Rio de Janeiro: Gramma, 2014a.
- SANTOS, A. M. S. P. Tributação imobiliária: um difícil percurso rumo à política urbana. **Finisterra - Revista Portuguesa de Geografia**, v.49, n.97, 2014b.