Comunicados do Ipea

Nº 112

O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil

20 de setembro de 2011

ipea
Por um Brasil desenvolvido

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, substituto
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

Introdução[1]

Este Comunicado busca discutir a participação dos instrumentos "clássicos" de arrecadação municipal para o desenvolvimento das cidades em contraponto com os recursos diretos do Governo Federal, pontuando as diferenças regionais decorrentes da capacidade de gestão e porte dos municípios, além da participação do capital privado nesse papel. Um aspecto que merece destaque é a distinção entre os instrumentos clássicos e àqueles previstos pelo Estatuto das Cidades, destinados exclusivamente ao financiamento da Política Urbana, cujos recursos estão vinculados às diretrizes do planejamento urbano municipal.

A Constituição de 1988 transferiu ao município o papel de regular a política urbana das cidades. Apesar da grande responsabilidade dos municípios, a CF/1988 procurou ampliar sua fonte de receitas, em que se destacam o IPTU (imposto direto sobre imóveis localizados na zona urbana), e o ISS (imposto indireto sobre a prestação de serviços definidos em lei federal complementar). Além deles, existe o ITBI, as taxas urbanas, as contribuições econômicas e a contribuição de melhoria. A CF/1988 não apenas incentivou arrecadação própria municipal, mas também ampliou o sistema de transferências intergovernamentais da Constituição de 1967. Com perfil redistributivo e para reduzir as disparidades entre os municípios, reforçou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por impostos federais, que tem critérios que beneficiam, sobretudo os municípios com maior população e menor renda *per capita*. Por outro lado, desvinculando o sistema de transferências intergovernamentais de um papel completamente distributivo, aumentou a Quota Parte do ICMS, que passou a transferir 25% da arrecadação do imposto estadual ao município onde houve o fato gerador do imposto. Além disso, há as transferências intergovernamentais vinculadas à saúde e educação e diversas formas de convênios celebrados entre União, Estados e Municípios.

---

[1] Colaboraram para este Comunicado Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior, Vicente Correia Lima Neto, Maria da Piedade Morais, e Marco Aurélio Costa, técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur); Luciana Acioly e André Calixtre, técnicos de Planejamento e Pesquisa da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astep). A finalização deste documento contou com o apoio da Assessoria de Comunicação do Ipea (Ascom). Este texto foi elaborado a partir do Cap 24 do Livro **"Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas",** publicado pelo Ipea em Novembro de 2010. O livro na pode ser consultado na íntegra na página oficial (www.ipea.gov.br).

Não obstante os instrumentos clássicos tributários presentes no Código Tributário Nacional desde a década de 1970 e expandidos na Constituição de 1988, a aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto das Cidades, ampliou a gama de instrumentos urbanísticos que também possuem caráter financeiro, com o qual a municipalidade pode dispor para executar e financiar sua política urbana.

O Comunicado divide-se em quatro seções, além desta introdução. A primeiras três seções tratam da arrecadação própria municipal e as posteriores, do IPTU, do ISS, do ITBI, das taxas municipais, das contribuições econômicas e de melhoria. A última seção trata dos instrumentos recentes estabelecidos pelo Estatuto das Cidades. Por fim, as considerações finais.

1. A arrecadação tributária municipal

A arrecadação tributária própria dos municípios compreende basicamente a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS), do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e das taxas e contribuições econômicas e de melhoria que financiam atividades estatais específicas.

Os municípios também podem introduzir taxas de prestação de serviços, taxas de poder de polícia e contribuições econômicas, além da contribuição de melhoria. Em tese, as taxas e contribuições econômicas são uma contrapartida à atividade estatal, com receita plenamente vinculada àquela atividade. A Contribuição de Melhoria seria a compensação financeira à sociedade da valorização imobiliária particular decorrente de obras públicas. Como exemplos das taxas de prestação de serviços, têm-se a Taxa de Coleta de Lixo e a Taxa de Limpeza Pública. Já as taxas de poder de polícia englobam a Taxa de Fiscalização e Funcionamento de Atividade Comercial (Alvará), a Taxa de Fiscalização de Obras e a Taxa de Vigilância Sanitária, entre outras taxas de fiscalização da ordem econômica que possam ser instituídas. Entre as contribuições econômicas destaca-se a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública, que remunera o município pelo gasto com a conta de iluminação pública da cidade e que pode ser cobrada diretamente na fatura de energia elétrica.

Somando-se o IPTU, o ISS, o ITBI, as taxas e as contribuições econômicas, chaga-se a arrecadação tributária própria municipal. Já a receita líquida compõe-se basicamente da soma das receitas tributárias, das receitas com transferências e das receitas patrimoniais, entre outras. A participação da receita líquida dos municípios brasileiros em relação ao PIB está em patamares similares ao de outros países, conforme

mostra a tabela 1, porém isso ocorre por causa do alto volume de transferências governamentais e não da arrecadação tributária própria. No Brasil, a arrecadação tributária própria representou, em média, apenas 20,3%[2] das receitas correntes dos municípios entre 2002 e 2007.

Tabela 1: Participação no Gasto Público Consolidado no PIB por Ente Subnacional. Países: média 2002-7, em %

País	Local	Estadual	País	Local	Estadual
Argentina (1)	2,37	5,35	Bélgica	5,58	11,74
Brasil	7,02	12,89	Alemanha	7,19	12,04
Colômbia	6,17	4,19	Itália	14,55	n.d.
Chile	2,89	n.d.	Polônia	12,95	n.d.
África do Sul	6,68	12,45	Reino Unido	12,50	n.d.
Espanha	6,00	13,91	Canadá	7,34	21,46
França	10,57	n.d.	Austrália	2,32	14,09

Fonte: FMI (2009) e Finbra (2002-7) (1) média de 2002 a 2004.

Como o Brasil apresenta 5.564 municípios heterogêneos, há elevadas diferenças (desvio-padrão) nas arrecadações entre eles, mesmo em níveis regionais. A tabela 2 mostra e evolução da arrecadação tributária e das transferências em termos *per capita* (valores reais de dezembro de 2008, indexados ao IPCA) por ranking de arrecadação[3], faixa populacional e grupo de Grande Região.

[2] Esse indicador representa a média entre 2002 e 2007 da razão entre o somatório das receitas tributárias e o somatório das receitas correntes.

[3] O ranking do indicador de arrecadação *per capita* foi utilizado para se enfatizar a heterogeneidade das arrecadações, que em termos médios podem gerar falsas conclusões. De fato, quando se analisa as freqüências de arrecadação própria ou de tributos específicos, a partir do percentil 70, começa haver um aumento exponencial dos indicadores

Tabela 2: Arrecadação Própria *per capita* (ATP) e Receitas Transferências Correntes (RTC) *per capita* por ranking de arrecadação própria *per capita*, faixa populacional e grupo de Grande Região. Brasil: 1999-2010, média trienal

Classe	Indicador		1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Ranking Arrecadação própria *per capita*	80% piores	ATP	19,35	33,26	45,73	59,91
		RTC	533,54	668,80	849,24	1.034,33
	5% melhores	ATP	324,92	355,32	436,90	574,19
		RTC	810,18	930,14	1.126,15	1.192,76
População (hab.)	Até 50 mil	ATP	44,98	54,67	76,85	99,57
		RTC	635,82	829,40	1.067,73	1.265,73
	50-200 mil	ATP	100,61	119,62	156,98	198,42
		RTC	609,23	746,74	957,36	1.085,84
	Acima 200 mil	ATP	266,63	303,37	369,53	451,54
		RTC	645,97	750,10	898,31	938,25
Grupo de Grande Região	N/NE	ATP	55,53	65,18	90,57	132,01
		RTC	474,10	612,23	799,13	956,73
	S/SE/CO	ATP	201,05	235,21	296,53	384,97
		RTC	729,23	868,74	1.061,62	1.146,74
Brasil		ATP	151,49	174,58	218,90	279,95
		RTC	655,29	777,31	968,71	1.079,87

(Em R$ de Dez/08, IPCA) Fonte: Finbra (STN)[4]

Como se observa na tabela 2, os municípios pertencentes à classe dos 80% com piores indicadores de arrecadação própria cresceram de uma média real de R$ 19,35 *per capita*, no triênio 1999-2001, para cerca de R$ 60, no triênio 2008-2010. Já na classe dos 5% municípios com melhores indicadores, a arrecadação própria cresceu de uma média real de R$ 325 *per capita*, no triênio 1999-2001, para pouco mais de R$ 570, no triênio 2008-2010. Observa-se uma elevada diferença entre as duas classes citadas. A classe dos 5% melhores municípios obtiveram no período analisado uma média 10 vezes superior a classe dos 80% piores. Esse fato é preocupante e mostra que há espaço para o incremento da arrecadação própria em boa parte dos municípios brasileiros. O argumento de que os municípios brasileiros não incrementam sua arrecadação própria

[4] STN – Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças do Brasil (Finbra)*. Brasília, 2008. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios

por “preguiça fiscal”[5] não é válido, pois foram as cidades com maior arrecadação própria que receberam mais transferências (incluindo as transferências federais, estaduais e as voluntárias). Obviamente montar uma estrutura fazendária e jurídica para a cobrança efetiva dos impostos municipais exige economias de escala, alto investimento e capital humano. Logo, cidades pequenas e com poucos recursos têm elevada dificuldade em implantar essas medidas. Além disso, uma boa parte das transferências constitui-se de quotas partes de ICMS e IPVA, significando que essas cidades têm uma base tributária mais ampla na cobrança do ISS, do IPTU e das taxas urbanas.

Por faixa populacional, a tabela 3 mostra que as cidades com mais de 200 mil habitantes obtiveram uma arrecadação própria *per capita* cerca de cinco vezes superior a das cidades com até 50 mil habitantes, não obstante o valor *per capita* das transferências ter sido um pouco superior nas cidades menos populosas. Em termos regionais, a disparidade é alta, com o Centro-Sul arrecadando quase três vezes mais que o Norte-Nordeste no período analisado. As transferências também foram maiores no Centro-Sul (devido a Quota Parte do ICMS, já que o FPM tende a ser bem mais isonômico no seu critério de rateio), embora tenha havido, no Norte-Nordeste, um maior crescimento no fluxo de transferências, por causa do aumento da arrecadação federal. No triênio 1999-2001, o Centro-Sul tinha, em média, 155% das transferências *per capita do* Norte-Nordeste. No último triênio (2008-2010), o índice caiu para 120%.

Comumente, na análise de finanças municipais, ao invés de se utilizar os dados de arrecadação própria deflacionados, utiliza-se a participação da arrecadação própria nas receitas correntes. Esse indicador, porém, pode gerar falsas conclusões sobre o dinamismo das arrecadações municipais, visto que houve um elevado aumento, após o Plano Real, da arrecadação dos impostos federais e do ICMS, aumentando sobremaneira o nível das transferências. Logo, a participação da arrecadação própria nas receitas municipais se manteve constante e até caiu levemente a partir de 1999, mas isso não quer dizer que não houve incremento nos tributos municipais. A tabela 3 mostra melhor esse quadro. Até mesmo os 5% melhores municípios em arrecadação própria, a

[5] “Preguiça Fiscal” é o termo segundo a qual a descentralização apoiada fortemente em transferências implicaria desestímulo à exploração de bases próprias de arrecadação, uma vez que estas possuem um elevado custo político perante o eleitorado local, conforme **Affonso, Rui. (1996)**. *Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil*. São Paulo. *Em Perspectiva*, 10(3) 1996 & **Mendes, E. L.** *Descentralização, finanças públicas e desenvolvimento local: a experiência de 10 municípios do nordeste brasileiro*. In: IX Seminário Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores en Globalizacion y Território. **Anais...** Argentina, 2006.

participação dos tributos municipais nas receitas manteve-se constante, em torno de 30% das receitas. Nas cidades acima de 200 mil habitantes, a participação dos tributos próprios nas receitas também permaneceu estável.

Tabela 3: Participação da Arrecadação Própria na Receita Corrente Municipal por ranking de arrecadação própria, faixa populacional e Grupo de Grande Região. Brasil: 1999-2010, por triênio (Em%)

Classe	Indicador	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Ranking Arrecadação Própria *per capita*	80% piores	4,0	5,2	5,6	5,7
	5% melhores	30,2	31,2	31,5	32,2
População (hab.)	Até 50 mil	6,3	6,5	6,7	7,0
	50-200 mil	14,9	14,5	14,1	14,3
	Acima 200 mil	29,5	29,6	29,1	29,4
Grupo de Grande Região	N/NE	10,6	10,0	10,2	10,6
	S/SE/CO	21,9	22,0	21,8	22,3
Total	Brasil	19,3	19,0	18,9	19,1

Fonte: FINBRA (STN)

Os dados de arrecadação apresentados permitem várias afirmações. Verifica-se que há grande concentração geográfica dos indicadores de arrecadação, mostrando o forte impacto regional. Os municípios da Região Nordeste apresentam fraco desempenho, mesmo se comparados com outras cidades de regiões diferentes que tenham mesma população, renda e PIB. Provavelmente, a guerra fiscal e o custo político de uma política tributária ativa, dentro de um município rodeado por outros que não cobram seus impostos eficientemente, são fatores que explicam a baixa arrecadação no Nordeste.

2. Os impostos e taxas municipais

2.1. IPTU

O IPTU possui grande potencial, visto que o valor de mercado de todo o patrimônio imobiliário urbano do país é altíssimo. Pesquisas realizadas pelo Ipea[6] estimaram o valor do estoque imobiliário residencial brasileiro em aproximadamente um Produto Interno Bruto[7]. Caso se computasse o valor dos terrenos urbanos, dos imóveis vagos ou de uso ocasional e dos imóveis comerciais e industriais, a base tributária do IPTU seria ainda maior.

A tabela 4 revela a distribuição regional do parque residencial urbano, a arrecadação do IPTU, o PIB e a população urbana no Brasil.

Tabela 4: Distribuição do Patrimônio Residencial Imobiliário Urbano e da Arrecadação do IPTU, do PIB e da População. Brasil, Regiões, 2003

Região	Patrimônio Residencial Urbano (%)	Arrecadação IPTU (%)	PIB (%)	População Urbana (%)
Norte	2,8	0,9	4,8	6,5
Nordeste	10,0	6,1	12,8	23,9
Sudeste	63,5	74,3	55,8	47,5
Sul	17,3	13,2	17,7	14,7
Centro-Oeste	6,4	5,4	9,0	7,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD 2003 e IBGE/POF 2002-3. Elaboração: Ipea.

De acordo com a tabela 4, quase dois terços do estoque de patrimônio imobiliário de uso residencial estão na Região Sudeste, concentração maior que a do Produto Interno Bruto (PIB). Obviamente, caso considerássemos toda base tributária do IPTU, incluindo os imóveis de uso comercial e industrial, além dos terrenos urbanos, a concentração no Sudeste seria maior. Com relação à arrecadação do IPTU, a tabela 4

[6]Eustáquio J. Reis, Paulo Tafner e Luis Otávio Reiff (2001). *Distribuição de riqueza imobiliária e de renda no Brasil: 1992-1999*. Rio de Janeiro: IPEA, Dimac. (Seminários DIMAC / IPEA; 75) & Carvalho Jr (2009). *Aspectos Distributivos do IPTU e do Patrimônio Imobiliário das Famílias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 1417.

[7] Deve-se salientar que o PIB é basicamente o fluxo de bens e serviços produzidos no país e o Patrimônio Residencial Urbano é estoque de capital, maior que o PIB.

mostra que na Região Sudeste estão concentrados quase três quartos de toda a arrecadação nacional, em virtude da maior concentração de imóveis residenciais, comerciais e industriais. Como os dados de patrimônio são de imóveis apenas residenciais e o valor do IPTU é superior no Sul e Sudeste, pode-se indagar se a arrecadação do imposto não estaria concentrada, no Brasil, em imóveis não-residenciais. Sabe-se que o IPTU tem caráter direto quando recai sobre contribuintes de imóveis residenciais, mas podem ser repassados ao consumidor pelo setor produtivo, como um item de custo fixo, no caso da tributação de imóveis comerciais ou industriais. Logo, é melhor politicamente para o município concentrar a arrecadação em imóveis não-residenciais. Além disso, como abordado anteriormente, o IPTU é um imposto que exige elevado investimento inicial (tecnológico e de capital humano) e talvez os municípios menores tenham dificuldades em montar uma estrutura arrecadatória efetiva.

Com relação aos aspectos distributivos, verifica-se alta regressividade do IPTU, devido aos critérios utilizados pelos municípios para cálculo do valor venal dos imóveis e as políticas de isenções e descontos, quando se analisa apenas_os contribuintes que realmente pagam o imposto. Existe, porém, um fato que ocorre freqüentemente na distribuição da carga tributária de impostos diretos, que é a baixa proporção de pagantes nos extratos mais pobres e, com isso, a tributação global costuma ser progressiva. Tal fato ocorre mesmo com uma estrutura de alíquotas e uma avaliação imobiliária regressiva (ou seja, quando o próprio sistema tributário tem perfil regressivo). Como, no Brasil, apenas 32,6% de domicílios declararam pagar IPTU em 2003, a carga do IPTU foi progressiva no geral, pois os pagantes têm imóveis de valor mais alto. As tabelas 5 e 6 ilustram a distribuição da carga tributária e a proporção de pagantes.

Tabela 5: Proporção de Pagantes e Carga Tributária do IPTU (Global e por Pagantes). Brasil e Grandes Regiões, 2003 (em %)

Região	Proporção Pagantes (%)	Tributação média do IPTU entre a população em geral (% do Valor Imóvel)	Tributação média do IPTU entre os contribuintes do imposto (% do Valor do Imóvel)
Norte	10,0	0,43	2,33
Nordeste	12,4	0,40	1,29
Sudeste	42,9	0,58	0,95
Sul	39,6	0,58	1,05
Centro-Oeste	26,8	0,49	1,19
Brasil	**32,6**	**0,55**	**1,01**

Fonte: Carvalho (2009) e IBGE/POF 2002-3

Tabela 6: Proporção de Pagantes e Carga Tributária do IPTU entre os Pagantes. Brasil e Grandes Regiões por Classe de Percentil de Valor de Imóvel, 2003 (em %)

Região	Indicador	Percentil de Valor de Imóvel		
		0-50	50-90	90-100
Norte/Nordeste	% de Pagantes	4,9	13,2	42,2
	Tributação IPTU	2,67	1,18	0,69
Sudeste	% de Pagantes	27,6	54,2	74,7
	Tributação IPTU	2,66	1,28	0,59
Sul	% de Pagantes	25,9	49,6	68,1
	Tributação IPTU	2,16	1,50	0,61
Centro-Oeste	% de Pagantes	15,6	34,1	53,7
	Tributação IPTU	2,41	1,09	0,61
Brasil	% de Pagantes	16,0	44,2	68,7
	Tributação IPTU	3,27	1,47	0,66

Fonte: Carvalho (2009) e IBGE/POF 2002-3

A tabela 5 mostra que, para o ano de 2003, apenas um terço dos domicílios no Brasil contribuíram para o IPTU. Há elevada variação regional. O Norte e Nordeste têm ao redor de 11% de domicílios contribuintes do IPTU, em oposição ao Sudeste que possui 43%. A tributação efetiva sobre a propriedade imobiliária no Brasil se situa em 0,55%, mas no Nordeste esse indicador é de apenas 0,40%, devido ao baixo número de

pagantes da região. Caso se considere apenas o universo de contribuintes do IPTU, a tributação efetiva média se situa em 1% do valor da propriedade[8].

Já a Tabela 6 traz o perfil distributivo do IPTU por percentil de valor de imóvel e Grande Região. Observa-se que entre os 50% dos imóveis residenciais de menor valor no Brasil, apenas 16% pagam o imposto. Nos 10% mais valorados, a proporção de contribuintes chega a 68,7% e, nos demais extratos intermediários, a 44,2%. Isso demonstra que o próprio fato do imóvel ser contribuinte do IPTU, ou seja, legalizado e devidamente cadastrado pela administração municipal, é um elemento importante no seu valor. Os dados apresentados foram retirados da POF 2002-3, que apresenta uma amostra representativa de todos os domicílios do país, legalizados ou não.

Com relação à distribuição da carga tributária entre os contribuintes, a regressividade foi elevadíssima. Sem diferenças regionais significativas, os 50% dos imóveis menos valorados, que eram contribuintes do IPTU, sofriam uma tributação efetiva entre 2,5% e 3% do seu valor e os 10% mais valorados eram tributados em apenas 0,6% do seu valor. Ou seja, entre os 50% imóveis menos valorados do país, aqueles 16% que pagavam o imposto eram tributados em proporções quatro a cinco vezes maiores que os 10% mais valorados.

2.1.1. A arrecadação do IPTU no Brasil

A tabela 7 ilustra alguns indicadores de arrecadação do *per capita* IPTU. Tem-se que ela aumentou menos que os principais impostos brasileiros, sendo 36% em termos reais, entre 1999 e 2010, tanto nacionalmente quanto nas três classes populacionais: até 50 mil habitantes, entre 50 e 200 mil habitantes e acima de 200 mil habitantes. O indicador passou, em termos reais médios *per capita*, de R$ 54, no período 1999-2001, para R$ 74, em 2008-2010, mesmo com todos os incentivos financeiros e legais contemplados a partir de 2000. Dentre os incentivos, destacam-se a permissão constitucional para a progressividade e seletividade das alíquotas do IPTU (EC 29/2000), a regulamentação da progressividade no tempo (Lei 10.257/2001 – Estatuto das Cidades), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e o financiamento da melhoria da estrutura tributária local por meio do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFm. Além disso, mais recentemente houve a regulamentação dos consórcios públicos por meio da Lei

[8] Observa-se que muitas vezes o IPTU vem cobrado juntamente com outras taxas urbanas e provavelmente muitos entrevistados da POF 2002-3 não desmembraram os tributos nas suas declarações, tornando a carga tributária maior.

1.1107/2005. Os consórcios públicos são instrumentos importantes que permitem ganhos de economias de escala na administração tributária de pequenas cidades. É necessário haver certa economia de escala para que a administração municipal possa contar com capital físico e humano, além de uma estrutura jurídica fortalecida na cobrança de seus impostos, o que às vezes é algo impossível em cidades menores. A complexidade da tributação do IPTU é grande, pois engloba o cadastramento detalhado de várias características dos imóveis, avaliação imobiliária através de técnicas estatísticas e constante atualização desses procedimentos. A tabela 7 mostra que a arrecadação do IPTU beneficia apenas um grupo seleto de municípios.

Tabela 7: Arrecadação de IPTU *per capita* por ranking de arrecadação *per capita*, população e Grupo de Grande Região. Brasil: 1999-2010, por triênio

Classe	Indicador	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Ranking Arrecadação IPTU *per capita*	80% piores	3,79	4,39	5,25	6,61
	5% melhores	147,56	157,94	167,92	184,31
População (hab.)	Até 50 mil	15,24	15,42	17,71	19,87
	50-200 mil	36,97	40,19	44,12	49,21
	Acima 200 mil	94,93	106,93	110,02	124,52
Grupo de Grande Região	N/NE	12,11	12,21	14,24	16,58
	S/SE/CO	75,48	86,80	92,09	104,71
Total	Brasil	53,92	60,20	65,05	73,46

(Em R$ de Dez/08, IPCA) Fonte: Finbra (STN)

2.2. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS

O ISS é um imposto municipal, inserido no art. 155 II da CF/88, que incide sobre uma lista de serviços descritos em lei, excetuando os serviços telefônicos e de fornecimento de energia elétrica, que são tributados pelo ICMS. Dependendo do tipo de serviço prestado, a alíquota efetiva do ISS pode ser maior, devido ao fato dele ser um imposto cumulativo, diferentemente do ICMS. Logo, setores com alta participação de serviços em sua cadeia produtiva acabam penalizados com uma alíquota efetiva maior que os serviços destinados ao consumidor final.

Do ponto de vista distributivo, os consumidores que possuem alta participação dos serviços (serviços educacionais, médicos, beleza, diversões, entre outros) em suas

despesas pessoais são beneficiados com uma tributação mais baixa do ISS do que os consumidores que gastam mais o seu orçamento com produtos sujeitos ao ICMS – imposto que possui alíquota média bem mais alta. Isso provoca a regressividade do imposto, pois alimentos e medicamentos são produtos significativos da cesta de consumo das famílias mais pobres e estão sujeitos a uma maior tributação que os serviços. Já os serviços têm maior impacto na cesta do consumo da população mais rica.

A tabela 8, a seguir, mostra, com dados extraídos da POF 2002-3, a importância de alguns itens de serviços tributáveis pelo ISS[9] na cesta de consumo dos extratos de renda da população.

Tabela 8: Participação de alguns Serviços (Tributáveis pelo ISS) na Renda Domiciliar. Brasil, 2003, por percentil de renda domiciliar (em %)

Tipo de Serviços	**Participação Na Renda Domiciliar por Percentil (média %)**			
	0-50	**50-90**	**90-100**	**Total (média)**
Médicos	0,58	1,18	1,90	0,96
Educacionais	0,16	1,23	4,43	1,01
Estética e Beleza	0,68	0,82	1,02	0,77
Diversão e Lazer	0,17	0,30	0,39	0,24
Reparos de Bens Duráveis	0,43	0,53	0,61	0,49
Transporte Urbano	2,76	1,84	0,59	2,17
Outros	0,48	1,25	2,26	0,97
Total	**5,26**	**7,15**	**11,20**	**6,61**

Fonte: POF 2002-2003 (IBGE)

Observa-se que o consumo de serviços tributáveis pelo ISS apresenta padrão progressivo de acordo com a renda em quatro dos seis tipos de serviços listados. Isto é, conforme se aumenta a renda, a participação do consumo de serviços aumenta mais que proporcionalmente. Serviços educacionais, aí incluídos não apenas educação fundamental e superior, mas cursos de idiomas, auto-escola, profissionalizantes, entre outros, corresponderam, em média, a 4,43% das despesas dos 10% mais ricos e apenas 0,16% dos 50% mais pobres. Apesar de a legislação federal permitir a cobrança de ISS sobre serviços educacionais de ensino fundamental, médio e superior, a maioria dos

[9] Cesta de serviços tributáveis pelo ISS não quer dizer tributação efetiva do imposto, pois muitos municípios concedem isenção tributária a determinados tipos de serviços permitidos pela Lei Complementar 116/2003, sobretudo serviços médicos e educacionais.

municípios provavelmente isentam tais prestadores, restando apenas os demais cursos de ensino. O mesmo ocorre com serviços médicos, onde os 10% mais ricos dedicam em média 1,90% de sua renda no consumo de tais serviços[10] e os 50% mais pobres, apenas 0,59%. Nesse caso, provavelmente há isenções abrangentes de ISS em determinados serviços médicos na maior parte dos municípios brasileiros. Em diversões e lazer também houve um perfil regressivo do consumo, mas nos serviços de estética e beleza não foi tão elevada. Isso mostra que a classe mais baixa de renda também consome significativamente esse tipo serviço, geralmente prestados no mercado informal da economia. Os 50% mais pobres dedicavam 0,68% de sua renda com serviços de estética e beleza e os 10% mais ricos cerca de 1%. O único caso em que houve progressividade no consumo de um serviço tributável pelo ISS foi o de transporte urbano (que também costuma se valer de isenção de ISS na maioria dos municípios). Os 50% mais pobres gastavam em média 2,76%[11] do seu orçamento com transporte urbano e os 10% mais ricos, apenas 0,59% (cinco vezes menos). Isso se justifica porque 49,6% das famílias do décimo mais rico possuíam automóvel em 2003.

A própria base tributária do ISS é altamente concentrada regionalmente, pois serviços é uma atividade consumida, sobretudo, por empresas e consumidores de renda mais alta. Além disso, o local de prestação dos serviços mais caros e complexos costuma ser os principais centros urbanos que, pelo modelo de federalismo existente, não transferem os recursos arrecadados aos municípios vizinhos.

Com relação à arrecadação do ISS, a tabela 9 resume a evolução da arrecadação *per capita* do ISS por período, ranking do indicador, faixa populacional e Grupo de Grande Região.

[10] Não está computado no caso o gasto dessas famílias com seguro de saúde.

[11] O indicador de gasto com transporte público representa uma média nacional, englobando tanto os domicílios que utilizam transporte público para locomoção diária como aqueles que não utilizam. No caso se considerássemos somente os usuários diários de transporte público, a participação desse item na despesa domiciliar seria muito maior.

Tabela 9: Arrecadação *per capita* do ISS por ranking de arrecadação *per capita*, faixa populacional e Grupo de Grande Região. Brasil: 1999-2010, média triênio.

Classe	Indicador	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Ranking Arrecadação ISS *per capita*	80% piores	4,19	7,22	13,32	26,13
	5% melhores	144,76	174,97	251,12	338,43
População (hab.)	Até 50 mil	13,81	17,85	29,16	44,32
	50-200 mil	32,04	46,19	67,32	91,93
	Acima 200 mil	121,04	132,10	165,81	225,04
Grupo de Grande Região	N/NE	29,00	34,96	50,27	67,37
	S/SE/CO	81,24	93,47	125,08	174,03
Total	Brasil	61,13	72,61	101,29	136,21

(Em R$ de dez. 2008 pelo IPCA) Fonte: Finbra (STN)

Analisando a tabela 9, verifica-se que persiste a elevada heterogeneidade na arrecadação do ISS, igualmente a dos outros impostos municipais. Até 2004, os indicadores de arrecadação *per capita* do ISS eram similares aos do IPTU. Como efeito da Lei Complementar 116/2003, porém, a arrecadação do ISS aumentou enormemente e, no triênio 2008-2010, já era quase duas vezes superior ao IPTU. No triênio 2008-2010, no Norte e Nordeste, a diferença entre IPTU e ISS já é quatro vezes superior, o que reforça o baixíssimo dinamismo do IPTU nessas regiões. Isso se justifica, obviamente, pela concentração da maior parte da rede de serviços sujeitos a tributação do ISS nas grandes cidades.

2.3. O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é um tributo de competência municipal, conforme o art.156, II, da CF/1988. O ITBI tem como fato gerador a transmissão de propriedade de bens imóveis, tanto urbanos quanto rurais, exceto quando a transmissão decorrer de herança ou doação, nesse caso sujeitando-se ao Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doações (estadual). Apesar de o ITBI ser um tributo com finalidade apenas fiscal e a CF 1988 estabelecer autonomia para os municípios definirem as suas alíquotas, em geral, ela é de 2% (em poucos municípios há casos de alíquotas ligeiramente inferiores ou superiores). Isso porque, no ordenamento

constitucional anterior[12], havia uma determinação de que as alíquotas deveriam se situar entre 2% e 6%, reduzindo para 0,5% da parte financiada de um imóvel comprado por meio do Sistema Financeiro de Habitação – SFH (Caixa Econômica Federal). Na realidade, os municípios mantiveram o mesmo padrão do ordenamento anterior, mesmo depois que a CF/88 autorizou a aplicação de alíquotas maiores[13].

O município também é livre para estabelecer se a base de cálculo do ITBI é o valor venal para fins do IPTU, se é o valor declarado da transação ou se ele próprio estabelece uma Pauta de Valores para o ITBI. Apesar do valor da transação imobiliária revelar a capacidade contributiva, o Supremo Tribunal Federal entende que o ITBI não pode ser progressivo[14]. A possibilidade de tributação da transação de propriedade rural é um fator muito importante, que poderia ser mais bem explorado e que pode beneficiar os municípios pequenos e rurais. Isso porque, para o imóvel ser considerado urbano é necessário inseri-lo no perímetro urbano, além da oferta de serviços públicos perto do imóvel, como determina o Código Tributário Nacional. O ITBI possui uma sinergia muito forte com o IPTU, pois os valores das transações imobiliárias declaradas nas guias de pagamento do imposto podem servir de base para atualização da PGV afim de uma melhor adequação dos valores venais aos de mercado. Por outro lado, uma PGV atualizada impede subdeclarações de transações imobiliárias para evitar menor pagamento de ITBI e Imposto de Renda, além de práticas de lavagem de dinheiro, entre outras fraudes. A tabela 9 mostra um panorama da arrecadação do ITBI no Brasil de 1999 a 2010.

[12] Regulamentado pelo art. 8º do Ato Complementar n. 27/66

[13] Observa-se que os impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária não são inflacionários, logo um incremento do ITBI apenas reduziria o valor de mercado da propriedade tributada, transferindo o excedente do vendedor para o Estado.

[14] No caso do IPTU foi necessária uma emenda à constituição (EC 29/2000) para permitir que os municípios pudessem adotar alíquotas progressivas ou seletivas somente neste imposto.

Tabela 10: Arrecadação *per capita* do ITBI por ranking de arrecadação *per capita*, faixa populacional e Grupo de Grande Região. Brasil: 1999-2010, média triênio.

Classe	Indicador	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Ranking de Arrecadação de ITBI *per capita*	80% piores	2,67	3,20	3,84	6,78
	5% melhores	34,14	38,21	45,80	64,22
População (hab.)	Até 50 mil	5,23	6,48	7,57	10,15
	50-200 mil	7,12	7,81	9,86	15,74
	Acima 200 mil	18,34	18,86	22,88	35,65
Região	N/NE	3,37	3,42	5,01	8,13
	S/SE/CO	15,29	16,79	21,02	30,97
Total	-	11,23	12,02	14,99	22,87

(Em R$ de dez. 2008 pelo IPCA) Fonte: Finbra (STN)

De acordo com a tabela 10, a arrecadação do ITBI entre os 80% municípios com menores arrecadações *per capita* está um pouco abaixo a do IPTU (mesmo o IPTU tendo uma base tributária infinitamente maior). Dentre os melhores municípios com arrecadação de ITBI *per capita*, destacam-se os municípios turísticos e de veraneio, já que possuem pequena população residente, mas um mercado imobiliário aquecido. Porém há casos exitosos de municípios maiores, como Porto Alegre e Niterói, com arrecadação *per capita* superior a R$ 50, indicando maior eficiência na arrecadação do imposto. Por outro lado, municípios como Belém, São Luiz e os localizados na Baixada Fluminense arrecadam menos que R$ 5 *per capita* do tributo, indicando ineficiência e grande informalidade no mercado imobiliário dessas cidades.

Os pequenos municípios com grandes extensões territoriais do Centro-Oeste e do Norte do Paraná – regiões de fronteiras agrícolas – têm um indicador significativo de ITBI *per capita*. É o caso de Caiapônia e Serranópolis, em Goiás. O primeiro possui 16 mil habitantes e 602 mil hectares de estabelecimentos agropecuários e o segundo possui 7,3 mil habitantes e 431 mil hectares de estabelecimentos agropecuários. Já Cocalinho, no Mato Grosso, possui 16 mil habitantes, e 1,2 milhão de hectares em estabelecimentos agropecuários. Essas três cidades se situam entre o 1% de municípios com melhores indicadores de arrecadação de ITBI *per capita*. Esse fato poderia ser usado como política pública para incrementar a arrecadação própria de pequenos municípios rurais. Em média, nesses pequenos municípios rurais, a arrecadação anual do ITBI é mais que

o dobro do que a União arrecada anualmente naquele município com o Imposto Territorial Rural - ITR. Tal fato se opõe fortemente ao princípio de que a centralização da arrecadação tributária é mais eficiente.

3. As taxas municipais de prestação de serviços e de poder de polícia e as contribuições para custeio da iluminação pública e de melhoria

3.1. Taxas de prestação de serviços

As três principais taxas de prestação de serviços municipais são a Taxa de Limpeza Pública, a Taxa de Coleta de Lixo e a Taxa de Iluminação Pública. Esta última vinha sendo declarada inconstitucional pelo judiciário desde a década de 1990 e foi necessária a promulgação da EC 39/2002 para permitir expressamente no texto constitucional o tributo, agora sob a forma de Contribuição Econômica, denominada "Contribuição para Custeio da Iluminação Pública - Cosip"[15]. Ainda é baixa, mas está ocorrendo um crescimento na arrecadação das taxas municipais, em virtude da base tributária da Cosip e a facilidade de sua cobrança. Nas Regiões Norte e Nordeste a arrecadação média *per capita* entre 2005 e 2007 foi cerca de R$ 15 e nas Regiões Sudeste e Sul foi de R$ 31, níveis semelhantes ao do ITBI.

Observam-se diferentes valores paras as Taxas de Limpeza e/ou Coleta de Lixo de algumas grandes cidades brasileiras. Os critérios para definição dos valores dessas taxas costumam ser complexos e geralmente levam em consideração a localização, tamanho e uso do imóvel, além da freqüência mensal ou semanal de coleta de lixo realizada. Em geral, nas grandes cidades brasileiras aqui selecionadas, a Taxa de Coleta de Lixo ou Limpeza Pública (conforme o caso), variaram entre R$ 1 a R$ 2 por metro quadrado no imóvel residencial (no caso dos estabelecimentos comerciais e de hospitais, os valores são bem mais altos). Exceção é Campinas, que chega a cobrar entre R$ 7 e R$ 9 por metro quadrado residencial, mas Curitiba e Belo horizonte, por outro lado, cobram taxas únicas entre R$ 140 e R$ 240 para as residências. São Paulo aboliu a taxa em 2006, mas chegou a cobrar, no curto período de existência da taxa, até R$ 432 para as residências de mais alto padrão. Já em Brasília e no Rio de Janeiro, o valor máximo da taxa para imóveis residenciais foi de R$ 230 e R$ 560, respectivamente.

[15] Através dos dados da base do Finbra, da Secretaria de Tesouro Nacional, selecionou-se as receitas referentes tanto as taxas de prestação de serviços como a contribuições econômicas, pois a partir de 2003 houve um grande decréscimo das receitas de taxas em virtude da transferência da antiga Taxa de Iluminação Pública para a Cosip.

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, de 2005, as taxas de lixo ou de limpeza pública existiam em 52% dos municípios brasileiros. A frequência delas foi baixa nas Regiões Norte e Nordeste (somente 25% dos municípios), mas bastante elevada nos municípios do Sul e Sudeste, onde 76% dos municípios dos declararam ter instituído pelo menos uma das duas.

3.2. Taxas de poder de polícia

Segundo o art. 145 da CF 1988, a União, estados e municípios podem cobrar taxas em razão do exercício do poder de polícia. Já o CTN, em seu art. 78, considera poder de polícia a atividade da administração pública que regula e fiscaliza alguma prática e que verifica o cumprimento das exigências legais. Como exemplo, tem-se a construção de um prédio ou a instalação de uma empresa que devem obedecer às leis de zoneamento e de segurança, cabendo à administração pública verificar o cumprimento das normas e conceder a autorização, licença ou alvará. Como exemplos de taxas municipais cobradas pelo exercício do poder de polícia têm-se as taxas de inspeção sanitária, de obras em locais públicos, de alvará (cobrada em função da autorização para a instalação de um estabelecimento comercial), de fiscalização de funcionamento comercial e de licença para anúncios de publicidade, entre outras. Podem-se citar também as taxas ambientais (inclusive licenciamento ambiental), de parcelamento do solo e de ocupação de vias e logradouros públicos, entre outras.

As principais taxas de poder de polícia em termos de importância e arrecadação são a taxa de vigilância sanitária e a fiscalização de funcionamento. O valor dessas taxas pode variar com relação ao tamanho, localização, número de empregados e principalmente setor de atuação do estabelecimento. A título de ilustração, a taxa anual de fiscalização de funcionamento se situou entre R$ 70 e R$ 1.500 por ano em Belo Horizonte, São Paulo, e Salvador, salvo em alguns setores específicos e de acordo com o ramo de atividade e o tamanho do imóvel do estabelecimento. No Recife e no Rio de Janeiro, há uma taxa anual única de R$ 217 e R$ 500, respectivamente. Em Natal e Brasília, há taxas máximas simbólicas de apenas R$ 36 e R$ 68, respectivamente.

3.3. A Contribuição para Custeio da Iluminação Pública

Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (Cosip) está prevista no art. 149-A da Constituição Federal de 1988 e foi introduzida pela Emenda Constitucional 39/2002. A principal justificativa para sua inserção constitucional era a dificuldade financeira de muitos municípios com a despesa de iluminação pública, prejudicando o próprio processo de privatização das distribuidoras de energia elétrica. Anteriormente a emenda, a instituição pelos municípios da denominada "Taxa de Iluminação Pública" fora considerada ilegal pelo judiciário. Assim, como a permissão do IPTU com alíquotas progressivas, foi necessário o esforço político de uma Emenda Constitucional para legalizar esse instrumento tributário urbano. Mesmo assim, aproveitando da fragilidade de muitos municípios, entidades de classe e até os próprios ministérios públicos estaduais tem tentado derrubar judicialmente as leis municipais que instituíram a Cosip, argumentando sobre sua injustiça, divisibilidade[16], aumento da carga tributária, entre outros motivos. O STF tem confirmado a sua constitucionalidade bem como os critérios de tributação adotados em que presume capacidade contributiva, como o nível de consumo e o tipo de usuário do serviço de energia elétrica[17].

3.4. A Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria (CM) é um tributo que incide sobre a valorização imobiliária resultante de obras públicas e é importante em termos de equidade, pois um investimento público pode valorizar um imóvel e conseqüentemente enriquecer o proprietário, sem que ele tenha feito esforço individual para isso. Nesse caso, a cobrança da CM geraria socialização dos custos dos investimentos urbanos que é financiado pelos tributos pagos por toda a sociedade e impediria a privatização dos benefícios, quando tal investimento valoriza as propriedades de um determinado grupo. A iniciativa de sua cobrança após um investimento público é bastante desafiante devido aos critérios legais existentes e ainda ao significativo conflito político e distributivo.

A arrecadação do tributo foi irrisória em quase todos os municípios brasileiros entre 2005 e 2007, mas há resultados um pouco melhores no Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Um estudo de casos das cidades exitosas na arrecadação do tributo seria bastante interessante.

---

[16] No caso, argumentam que a Cosip tem natureza de taxa, que só pode ser usada como contrapartida de recebimento de um serviço divisível individualmente e não como para um bem público. Além disso, reclamam que o consumo de energia elétrica já é tributado pelo ICMS.

[17] RE 573675, julgado em 25/03/2009.

3.5. A arrecadação das taxas e contribuições econômicas municipais

A Tabela 11 abaixo mostra a arrecadação *per capita* das taxas e contribuições econômicas municipais por percentil do indicador, faixa populacional e grupo de grande região. Observa-se que a arrecadação das taxas foi similar à arrecadação do IPTU no Norte e Nordeste e em cidades de até 50 mil habitantes. Isso se justifica devido à facilidade na cobrança da Cosip como abordado anteriormente e em oposição à grande dificuldade dos municípios menores em cobrar o IPTU. No triênio 2008-2010, verificou-se que a arrecadação das taxas e contribuições econômicas municipais, a qual inclui a Cosip, era maior que a do IPTU em 61% dos municípios do Brasil.

Tabela 11: Arrecadação *per capita* das Taxas e Contribuições Econômicas Municipais (incluído a Cosip) por ranking de arrecadação *per capita*, faixa populacional e Grupo de Grande Região. Brasil: 1999-2008, média triênio.

Classe	Indicador	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008
Ranking Arrecadação *per capita* de Taxas e Contribuições	80% piores	5,29	5,91	10,34	12,03
	5% melhores	56,51	67,29	78,06	80,29
População (hab.)	Até 50 mil	9,99	11,19	16,84	18,15
	50-200 mil	23,02	26,17	31,70	33,66
	Acima 200 mil	31,83	38,44	44,38	45,47
Grupo de Grande Região	N/NE	11,02	11,90	18,04	21,05
	S/SE/CO	27,88	33,99	40,04	40,64
Total	-	22,16	26,13	32,25	33,90

(Em R$ de dez. 2008 pelo IPCA) Fonte: Finbra (STN)

4. Os instrumentos urbanos não tributários instituídos pelo Estatuto das Cidades

A função social da propriedade constitui-se como uma mudança de paradigma na temática urbana, apesar da sua menção na Constituição de 1967. Em suma, o princípio da função social modifica a natureza da propriedade privada, garantindo que os direitos individuais devam servir de instrumento para a construção do interesse coletivo [18]. O imóvel urbano, independente da questão de titularidade, deve cumprir sua função social para a cidade, de forma que a coletividade seja a principal beneficiária das ações decorrentes do planejamento urbano.

Um importante aspecto previsto na CF é a definição do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório em municípios com mais de 20.000 habitantes. A CF ainda introduziu a aplicação de alguns instrumentos urbanísticos de planejamento com a finalidade de garantir a função social da propriedade urbana, tais como o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Apesar de prevista na Constituição, dados da pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2001*, publicada pelo IBGE em 2003, demonstra que, até 2001, apenas 17,63% dos municípios brasileiros apresentavam o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana municipal, 18,8% aplicavam o IPTU Progressivo no Tempo e 6,65% o instituto do Solo Criado (outorga onerosa do direito de construir). Ressalta-se que *Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE* (2003) é realizada a partir da aplicação de um questionário aos gestores municipais, sendo passível a existência de falhas de preenchimento ou de má compreensão dos temas.

Em julho 2001, foi aprovada a Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou o Capítulo da Política Urbana na CF e estabeleceu as diretrizes gerais dessa política. O Estatuto, no seu Artigo 4º, define uma série de instrumentos de política urbana com objetivos distintos, abrangendo desde àqueles que tratam do planejamento em escala nacional, regional e metropolitana como também aqueles que focam a escala territorial municipal.

---

[18] Ver Silva, J.A. (2006) *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores. & Motta, D.M. da, Jatobá, S.U.S., Ribeiro, R. (2009) *A CF 88 e o Desenvolvimento Urbano*. In.: Cardoso Jr, J.C., Castro, P.R.F.de, Motta, D.M.da (org.) *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília, IPEA, pp.91-116.

A aprovação dessa lei ampliou os instrumentos urbanísticos previstos desde a Constituição Federal, podendo classificá-los em três grupos [19]: (i) àqueles destinados a induzir o uso e ocupação do solo; (ii) àqueles destinados à regularização de áreas urbanas; e (iii) àqueles destinados a institucionalizar o processo de gestão. De certo, a relação entre o financiamento da política urbana e os instrumentos é mais clara para o primeiro conjunto, onde é explícita a relação e interação entre a regulação urbanística com a lógica de formação de preços no mercado imobiliário e o caráter de recuperação da mais-valia imobiliária deflagrada pelo processo de planejamento.

Com os instrumentos do grupo (i) se busca não somente conter o processo especulativo, caracterizado sob a forma de retenção de imóveis urbanos, como também induzir o uso do solo urbano a partir da separação ente o direito de propriedade com o de construir, seguindo o conceito do Solo Criado[20]. Os instrumentos que se enquadram nesse conjunto são o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos, o Direito de Superfície, o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Operação Urbana Consorciada e a Transferência do Direito de Construir. Um ponto importante no que tange ao financiamento da Política Urbana refere-se à obrigatoriedade dada pelo Estatuto à destinação dos recursos municipais advindos da aplicação dos instrumentos urbanísticos citados, que devem ser aplicados exclusivamente em ações decorrentes dessa política, sendo a diferença básica para outros instrumentos clássicos de arrecadação citados nesse artigo. Um dilema, no entanto, se apresenta na natureza da aplicação dos instrumentos dependente dos interesses administrativos municipais: o seu uso pode ter tanto caráter de regulação do ordenamento territorial, na medida em que permite o controle do uso e ocupação do solo, como financeiro, caracterizando mais uma forma de arrecadação para o município. Compreende-se que esses dois princípios não são excludentes entre si, mas devem ser equalizados para maximizar o seu efetivo uso.

A análise não tem finalidade de ser extensiva a todos os instrumentos previstos no Estatuto, tratando-se nesse caso exclusivamente da Outorga Onerosa do Direito de

---

[19] BRASIL. (2001) Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior; Sedu-PR; CEF; Instituto Polis

[20] A Carta de Embu (1976) define como solo criado toda edificação construída acima do coeficiente de aproveitamento único, seja pela utilização do espaço aéreo como de subsolo. Essa separação, já amplamente utilizada em outros países, distingue o direito de propriedade do direito de construir, sendo esse último dependente de regulação municipal.

Construir no contexto urbano brasileiro, sendo realizada uma descrição dos objetivos e teorias inerente ao instrumento em tela, além de uma breve comparação com o IPTU, instrumento tributário vinculado à propriedade responsável por parte da receita municipal nos grandes municípios brasileiros.

4.1. Outorga Onerosa do Direito de Construir

O Estatuto da Cidade incorpora os instrumentos urbanísticos presentes há tempo nas questões urbanas federais e municipais. A previsão legal da Outorga Onerosa do Direito de Construir nessa lei ampliou a possibilidade de sua aplicação para aqueles municípios que tem obrigatoriedade de desenvolvimento do Plano Diretor. O artigo 28 do Estatuto estabelece que o Plano Diretor, instrumento básico da política urbana, defina as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida prestada pelo beneficiário. Esse coeficiente poderá ser único ou diferenciado para todo o território. Outro aspecto que merece atenção refere-se à possibilidade de alteração de uso via pagamento de contrapartida financeira. Ressalta-se que essa alternativa é tão importante quanto à própria alteração do potencial construtivo, já que a mudança de uso do solo implica em valorização do solo em razão dos distintos usos previstos em uma dada área urbana.

O Estatuto estabelece ainda as condições e limitações para a aplicação dos recursos advindos das contrapartidas financeiras obtidas pelo instrumento. O caráter de geração de receita para o município fica restrito, já que a aplicação dos mesmos vincula-se legalmente ao fomento da política urbana municipal, conforme explicita os incisos I ao VIII, transcritos abaixo:

> *I – regularização fundiária;*
> *II – execução de programas e projetos habitacionais*
> *III – constituição de reserva fundiária,*
> *IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;*
> *V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*
> *VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;*
> *VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;*
> *VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.*

A dicotomia entre a finalidade de arrecadação e a de ordenamento do uso do solo deve ser equalizada no âmbito municipal, principalmente avaliando as condições das contas públicas. Dessa forma, conforme balanceamento dos objetivos políticos, das diretrizes de planejamento urbano e da participação comunitária (de acordo com princípio do Estatuto) pode-se determinar uma melhor aplicação do instrumento.

A efetividade do instrumento não está atrelada exclusivamente a uma política urbana federal, mas a capacidade técnica e interesse político municipal para tal. Dessa forma, observa-se a aplicação do instrumento em alguns municípios brasileiros. Ressalta-se que para o mesmo ser aplicado deve haver respaldo legal municipal, ou seja, o Plano Diretor do município deve prevê-lo dentro das suas normativas além da regulamentação por lei específica conforme estabelece o Estatuto.

Segundo o IBGE, 1.144 municípios possuem legislação referente ao instrumento, no entanto, sabe-se que a previsão legal dos mesmos não implica na sua aplicação municipal. Comparando com a pesquisa realizada em 2001 pelo mesmo órgão, observa-se uma evolução de aproximadamente 310%, já que naquele período apenas 370 municípios declaram possuir o instrumento.

Como não existe uma base de dados consolidada relativa à aplicação desse instrumento, para efeito dessa análise, será realizado um exercício comparativo, porém não extensivo, da experiência de alguns municípios que possuem a Outorga Onerosa no seu conjunto normativo urbano como, por exemplo, São Paulo, Natal e Brasília. Vale citar que a análise não tem como finalidade avaliar a metodologia utilizada para determinar os valores devidos, apenas definir, em um primeiro momento, um panorama geral da aplicação municipal desse instrumento.

4.1.1. São Paulo

No município de São Paulo, a Outorga Onerosa foi criada com a finalidade de ser aplicada para toda a região urbana, excetuando-se as áreas definidas como Operações Urbanas Consorciadas – que possuem regulamentação própria, conforme legislação federal e municipal. Nesse sentido, a Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2001, regulamentado pelo Decreto Municipal de nº 43.232 de 22 de maio de 2003, estabelece as regras para aplicação deste instrumento[21], que comumente corresponde a um percentual do valor venal do imóvel, necessário para obtenção da licença de construir.

[21] Ver Gaiarsa, C. M., Monetti, E. (2007) *CEPACS e Outorga Onerosa - Uma Análise Comparativa*. In: VII Seminário Internacional da LARES - Latin American Real Estate Society, São Paulo.

Segundo dados da Prefeitura Municipal de São Paulo, entre os anos de 2005 e 2009, houve um captura de valor pela cobrança de outorga onerosa, conforme previsto no Plano Diretor, no valor de R$ 420,4 milhões, enquanto R$ 25,1 milhões foi em decorrência da aplicação da Lei de Anistia, que está vinculada a regularização de imóveis em desconformidade com a legislação edilícia no município – a compra de potencial construtivo para fins de ajustar as construções desconformes (Tabela 13).

Tabela 13 – Recursos arrecadados pela Outorga Onerosa e IPTU: São Paulo (Em R$ milhões nominais)

Ano	Outorga Onerosa - Plano Diretor	Outorga Onerosa Anistia	Total (A)	IPTU – Receita Orçada (B)	Relação A/B (%)
2005	41,07	2,43	43,50	2.332,86	1,86%
2006	64,73	4,25	68,98	2.826,92	2,44%
2007	99,94	4,49	104,42	2.925,15	3,57%
2008	118,13	6,98	125,11	2.964,56	4,22%
2009	96,58	6,97	103,55	3.161,40	3,28%
Total	420,44	25,13	445,57	14.210,89	3,14%

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda São Paulo (2010)

Comparativamente à arrecadação do Imposto de Propriedade Territorial Urbano para o mesmo período, observa-se que a receita proveniente da aplicação do instrumento Outorga Onerosa equivale a 3,14% do total arrecadado, o que representa um montante considerável tendo em vista a vinculação da aplicação do recurso com as diretrizes de política urbana municipal.

No município de São Paulo, no ano de 2008, por exemplo, as despesas com a Rubrica 15 (Urbanismo), totalizaram R$ 3,11 bilhões, sendo desse total R$ 413 milhões para Investimento Habitacional. Nessa situação, aproximadamente 30% do montante necessário para habitação é passível de ser financiado com recursos da Outorga Onerosa. Logicamente, a situação de São Paulo, em decorrência do porte do município é única em comparação com grande parte da realidade brasileira, não somente em termos de volume arrecado como da organização dos dados e do histórico de arrecadação pelo município.

4.1.2. Distrito Federal

O caso do Distrito Federal é peculiar, pois a aplicação do instituto do solo criado está vinculada a dois instrumentos específicos: ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, aprovado pela Lei Complementar Nº 803, de 25 de abril de 2009, e ao Plano Diretor Local – PDL, vigente para cada Região Administrativa (divisão de planejamento interna ao Distrito Federal); ressalta-se que os atuais PDL's vigentes sãos válidos até a regulamentação do instrumento conforme previsão no atual Plano Diretor do Distrito Federal. O PDL determina, entre outros elementos, a aplicação da outorga, suas áreas de incidência e método de cálculo. Assim, do universo de 29 Regiões Administrativas atualmente existentes no DF, apenas cinco a aplicam, situadas nas áreas em que existem PDL.

Há no DF um histórico de aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso. A diferença básica entre os dois instrumentos refere-se ao objeto da negociação – a primeira faz referência ao valor equivalente ao potencial construtivo adicional autorizado pela Administração Pública, enquanto o segundo refere-se à diferença de valor dos terrenos segundo sua classe de uso (residencial, comercial, uso misto ou institucional, por exemplo).

Segundo dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, observam-se dois períodos distintos de arrecadação, um período inicial até 2007 e o segundo posterior à data. O montante arrecadado no primeiro período no que tange a outorga de alteração de uso é de R$ 1,01 milhão, que comparando com o IPTU do mesmo período, corresponde a apenas 0,20% do valor total arrecado. No segundo período, há uma elevação do valor arrecado, resultando em R$ 36,73 milhões, valor equivalente a 5,21% do IPTU para o mesmo período (Tabela 14). Não se obteve dados para o ano de 2007, sendo essa a justificativa para o não tratamento dos mesmos.

Tabela 14 – Recursos arrecadados Outorga Onerosa e IPTU: Distrito Federal (em R$ milhões nominais)

Ano	Outorga Onerosa de alteração de uso (A)	Outorga Onerosa do Direito de Construir (B)	IPTU - Receita Orçada (C)	Relação (A+B)/C (%)
2005	0,28	-	235,88	0,12%
2006	0,72	-	257,60	0,28%
2007	n.d	n.d	276,63	-
2008	9,80	7,06	340,22	4,96%
2009	12,77	7,10	364,85	5,45%
Total			1.475,18	3,14%

Fonte: Secretaria de Fazenda do DF e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (2010)

A justificativa para disparidade entre os dois períodos refere-se à centralização pós-2007 da cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir em um único órgão do governo, pois anteriormente era realizado por cada entidade administrativa responsável pela gestão da RA. Os recursos decorrentes da ONALT e ODIR são depositados no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – FUNDURB, conforme Lei Complementar Nº 800, de 27 de janeiro de 2009, cujo recurso é destinado exclusivamente às ações decorrentes da Política Urbana.

4.1.3. Natal

No município de Natal, a Outorga Onerosa é prevista desde o Plano Diretor de 1994 (Lei Complementar nº 7/1994), aplicável em toda a Zona Adensável do município. Com isso, previa-se o adensamento mediante cobrança além do limite legal estabelecido à época, de 180 hab./ha ou coeficiente de aproveitamento básico de 1,8, no limite do estoque do potencial construtivo de cada bairro[22]. O Plano Diretor foi revisado, consubstanciado na Lei Complementar 82/2007, e neste a outorga é válida apenas para a zona adensável, sendo o valor da contrapartida correspondente à monetarização da diferença entre o coeficiente de aproveitamento básico válido para toda a zona urbana e os coeficientes definidos pontualmente para essa zona.

[22] Ver Bentes, D., Góis, F. (2004) *Outorga Onerosa: análise a partir do Plano Diretor de Natal (Lei Complementar 007/94).* III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Recife: IBDU. Acesssado: http://www.ibdu.org.br/imagens/outorgaOnerosa.pdf

Em termos de arrecadação observam-se dois períodos distintos na aplicação da Outorga Onerosa em Natal: o primeiro até o ano de 2004 e o segundo período posterior a esse ano. No primeiro foram arrecadados R$ 1,84 milhão (Bentes e Góis, 2004), aproximadamente 184 mil reais ao ano (Tabela 14). Após esse período, observa-se um aumento de volume financeiro arrecadado, com valor anual médio de R$ 2,3 milhões de reais, e um aumento da quantidade de empreendimentos licenciados que demandam o uso da outorga onerosa.

Tabela 15 – Recursos arrecadados Outorga Onerosa e IPTU: Natal (Em R$ milhões nominais)

Ano	Outorga Onerosa - Plano Diretor [23](R$) (A)	Nº de Empreendimentos	IPTU - Receita Orçada[24] (B)	Relação A/B (%)
Até 2004	**1,84**	**63**	**-**	
2005	1,20	24	-	-
2006	1,26	34	26,04	4,85%
2007	2,38	36	28,91	8,22%
2008	3,18	69	32,63	9,76%
2009	3,85	66	39,29	9,80%
Total	13,72			-

Fonte: Bentes e Góis (2004) e Semurb (2010)

O IPTU representa o equivalente a 3,7% da receita total do município em 2009 (Natal, 2008), enquanto o valor arrecadado da outorga representa aproximadamente 10% do total do IPTU para o período. Isso demonstra a importância dos recursos provenientes dos instrumentos urbanísticos, tendo em vista a vinculação à política urbana conforme estatuto.

Tome-se como exemplo o valor previsto para o programa Desenho da Cidade, que tem como objetivo estabelecer mecanismos e instrumentos necessários à regulação urbanística e fundiária, como forma de garantir um adequado uso e ocupação do solo urbano (Lei nº 5.897, de 26 de dezembro de 2008). Esse programa prevê um gasto de

[23] Os dados provenientes da Outorga Onerosa foram fornecidos pela Secretaria de Urbanismo do Município de Natal em fevereiro de 2010.

[24] Os dados provenientes da aplicação do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbano têm como fonte de referência a Lei Orçamentária Anual dos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009, Leis Nº 5.897, de26 de dezembro de 2008, respectivamente.

7,9 milhões de reais para 2009, distribuídos em ações desde a “adequação e divulgação da legislação urbanística e ambiental”, previsto por R$ 17 mil, à “construção de unidades habitacionais” com previsão de R$ 4,23 milhões. Nesse conjunto, o valor da receita decorrente da outorga financia quase metade do orçamento previsto para o programa – atendendo a finalidade para qual foi criado.

Considerações finais

Este Comunicado buscou demonstrar o grande potencial de incremento da arrecadação própria dos municípios, pois em 5% dos municípios brasileiros a arrecadação tributária *per capita* é dez vezes superior aos 80% municípios brasileiros com piores indicadores. Por outro lado, a situação já foi pior, considerando o crescimento real médio de 100% na arrecadação própria dos municípios brasileiros no período entre os triênios 1999-2001 e 2006-2008. Os municípios do Norte e Nordeste tiveram crescimento real superior a 300% de 1999 a 2008, mas devido aos seus baixíssimos indicadores, os municípios do Sudeste ainda tinham uma arrecadação própria *per capita* três vezes superior em 2008. Essas diferenças regionais foram ainda mais marcantes com relação ao IPTU. Isso denota que não é apenas a baixa base tributária e uma elevada dependência das transferências nas receitas que explica a baixa arrecadação própria. Provavelmente fatores como cultura fiscal e a necessidade de recursos humanos e investimentos para incrementar a arrecadação própria são fatores muito relevantes. De fato, os municípios com melhores indicadores de arrecadação própria são aqueles que mais recebiam transferências governamentais.

O IPTU apresentou uma série de problemas, não obstante o seu grande potencial arrecadatório e de uso em política urbana. Cada municipalidade tem autonomia para determinar o valor e a estrutura de alíquotas, mas o excesso de isenções e descontos, a inadimplência, aliada a Plantas Genéricas de Valores defasadas, tornaram a arrecadação do IPTU muito baixa na maior parte dos municípios brasileiros. A POF 2002-3 constatou que apenas 32% dos domicílios brasileiros pagavam o imposto, estes concentrados nos imóveis de maior valor. A carga tributária dele foi globalmente progressiva, porque os contribuintes de fato do imposto eram os que possuíam os imóveis mais valorados. Porém, quando se analisa somente o universo dos contribuintes, verificou-se que os contribuintes donos de imóveis de valores mais baixos (até o percentil 50) sofriam uma tributação cinco vezes superior aos que detinham os 10% imóveis mais valorados.

A arrecadação do IPTU também foi muito concentrada no Centro-Sul, concentração bem maior que os indicadores de PIB, renda *per capita* e do próprio patrimônio imobiliário urbano residencial (que é base de cálculo do imposto, juntamente com as propriedades imobiliárias não-residenciais), o que mostra que os municípios do Norte e do Nordeste poderiam aumentar sua arrecadação com o IPTU. Como regra geral, todos os municípios brasileiros deveriam aumentar a base tributária do IPTU, inserindo mais imóveis, antes isentos ou inadimplentes, ao universo de contribuintes. A diminuta proporção de contribuintes é o principal responsável pelo seu baixo dinamismo. Tentativas de aumento do imposto, incluindo a alteração das alíquotas e as discussões nas câmaras de vereadores locais de alteração nas Plantas Genéricas de Valores é um processo político muito custoso ao executivo municipal, sobretudo se as PGVs não são alteradas há muito tempo (algumas capitais estaduais não atualizam a PGV há mais de uma década), o que, no caso de uma readequação dos valores venais aos de mercado, ocasionaria elevações abruptas no imposto lançado nas zonas da cidade que sofreram valorização.

O ISS tem se apresentado como uma grande fonte de receita das grandes cidades brasileiras. De fato, o imposto, em 2008, representou cerca de 20% das receitas das cidades com população acima de um milhão de habitantes e a regulamentação do imposto pela Lei Complementar 116/2003 ampliou a lista de serviços tributáveis pelo ISS, que antes estava inserida no ultrapassado Decreto-Lei 406/1968. Infelizmente, no Brasil, o ISS é um imposto de caráter cumulativo e assim o será, pois é quase impossível regular uma sistemática de débitos e créditos tributários para corrigir a cumulatividade em um imposto municipal. Apesar de afetar a cadeia produtiva, a legislação federal, para atenuar essas distorções e reduzir a guerra fiscal, estabeleceu um intervalo mínimo e máximo de alíquotas entre 2% a 5%, valores bem mais baixos que o ICMS estadual. Isso, no entanto, pouco afetou a guerra fiscal, pois os municípios podem conceder reduções e isenções tributárias que torna a alíquota efetiva do imposto nula ou quase nula. As alíquotas dos bens e serviços tributáveis pelo ICMS são bem superiores aos serviços tributáveis pelo ISS, o que gera iniqüidade, pois serviços é um item importante da cesta do consumo da população mais rica. De fato, o trabalho mostrou que, entre os 50% mais pobres, os serviços representaram 5,3% do orçamento e, entre os 10%, essa participação foi o dobro. Nas discussões sobre reforma tributária, esses fatores deveriam ser levados em consideração e uma fusão do ISS com o ICMS traria bastantes benefícios do ponto de vista distributivo e de eficiência. Há, no entanto,

elevados custos políticos, pois ocasionaria uma perda da autonomia municipal, com a necessidade de implementação de medidas compensatórias.

As taxas urbanas, que compreendem principalmente as taxas de coleta de lixo e limpeza pública, a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (Cosip) e as taxas de fiscalização da atividade econômica (poder de polícia), podem muitas vezes incrementar o investimento de atividades municipais específicas, sem as vinculações obrigatórias para a saúde, educação ou pagamento da dívida pública. No caso da Cosip, sua arrecadação é bastante alta em muitas cidades pequenas, que não conseguem arrecadar IPTU eficientemente, pois é um tributo cobrado na conta de energia elétrica. Esse fato é realidade até no município de Natal, onde a arrecadação de IPTU foi apenas 15% maior que a da Cosip em 2008.

Com relação aos instrumentos não tributários para financiamento da política urbana, existe um potencial latente de aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades, mais especificamente da Outorga Onerosa, para fins de controle do uso e ocupação do solo e para financiamento da política urbana municipal, já que apenas 20% dos municípios brasileiros prevêem no seu arcabouço legal esse instrumento. A efetividade de aplicação e o retorno financeiro desse instrumento estão vinculados ao porte da cidade e do seu mercado imobiliário, além do histórico de planejamento urbano, como são, por exemplo, os casos de São Paulo e Brasília. A relação entre o potencial construtivo adicional e o retorno financeiro decorrente é um cálculo realizado pelos empreendedores urbanos no momento da tomada de decisão sobre a localização dos investimentos no território, estando vinculado, portanto, com a dinâmica econômica da cidade.

Depreende-se do Comunicado que as experiências de aplicação desses instrumentos ainda são incipientes nacionalmente. Quando são aplicados não se constituem como uma fonte financeira relevante para a prefeitura, tanto em razão do montante auferido (nos casos de SP e DF o valor corresponde a aproximadamente 5% do total do IPTU arrecadado e no caso do município de Natal equivale a aproximadamente 10% do IPTU) ou da sua previsibilidade, pois o recurso não pode ser contabilizado, a priori, no início do ano fiscal. A principal natureza desses instrumentos não é “financeira”, como outros destacados no texto, a exemplo do ISS ou do próprio IPTU, mas é uma ferramenta política atrelada aos princípios definidos nos planos diretores urbanos municipais, pela qual é possível recuperar parte do processo de

valorização imobiliário decorrente dos investimentos públicos ou orientar o processo de ocupação do território.

Um aspecto importante é a inexistência de um banco de dados federal das experiências relativas ao uso dos instrumentos urbanísticos, o que dificulta o controle e a avaliação da aplicação dos mesmos. Esse fato torna proibitivo o acompanhamento, principalmente referente à vinculação das receitas com as despesas previstas para as ações da política urbana, que devem ser aplicados para fins específicos conforme estabelece o Estatuto da Cidade, ratificados pelos Planos Diretores de cada cidade.

Para a formatação desse banco, deve-se buscar uma padronização da forma de inserir as receitas decorrentes dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade na contabilidade pública. Cada município trata essa receita de um modo: em São Paulo, a receita decorrente da Outorga Onerosa do Plano Diretor e da Lei de Anistia é contabilizada na rubrica 2590.01.13 e 2590.0114, sendo classificada como Outras Receitas[25], enquanto no Distrito Federal utiliza-se a rubrica 1990.12.00 e 1990.11.00 para contabilizar as receitas da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso, classificadas como Receita Diversa.

Enfim, esse grande conjunto de instrumentos, tanto os aqui denominados clássicos quanto aqueles previstos pelo Estatuto da Cidade, permite definir um panorama, sem ser extensivo, das alternativas municipais para auferir recursos para seu financiamento. Cabe destacar, nesse sentido, que a principal distinção entre os dois conjuntos é a destinação dos recursos – enquanto no primeiro o município tem liberdade de uso, no segundo é exclusivo para o financiamento da política urbana, sendo mais restritivo, porém, mais equitativo.

[25] BRASIL (2006) Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional *Receitas públicas: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios*. 3. ed. Brasília : Secretaria. do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade.

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República