

Número 28

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Comunicado da Presidência

**POLÍTICA FISCAL E
JUSTIÇA SOCIAL NO
BRASIL: O CASO DO IPTU**

27 de agosto de 2009

POLÍTICA FISCAL E JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL: O CASO DO IPTU ¹

Apresentação

Questões relativas à tributação são controversas, pois envolvem a distribuição de renda e recursos entre diferentes segmentos da sociedade em termos de estratos de rendimento, localização geográfica ou diferentes cortes, para limitar a taxonomia a alguns tópicos. Sua função precípua na atualidade é financiar a ação do Estado e corrigir ou amenizar as distorções que são criadas por economias de mercado em sua ação econômica.

Com o advento da recente crise internacional, a maioria dos países passou a adotar um conjunto de mecanismos típicos na condução de políticas de governo para tentar estimular as economias e dirimir os efeitos mais perversos dessa crise sobre a atividade econômica. Entre esses mecanismos estão:

- a elevação do gasto fiscal; e
- a utilização de instrumentos tributários para estimular a atividade econômica ou o consumo.

A aceleração de investimentos em obras públicas e a redução de alíquotas de impostos sobre produtos industrializados são os exemplos mais salientes da ação brasileira desde a eclosão da crise em setembro de 2008. Os efeitos dessas medidas parecem ter sido benéficos, a julgar pela robustez apresentada pelo consumo e pela rápida reversão no movimento de perda de postos de trabalho, conforme vêm apontando diversos estudos patrocinados pelo Ipea.

No entanto, essas medidas tiveram efeitos colaterais. Como a maior parte dos impostos, sobretudo os de arrecadação mais elevada, está sob a jurisdição do governo federal, a manipulação de alíquotas para incentivar o consumo diminuiu a arrecadação e, por conseguinte, reduz a disponibilidade dos recursos que são redistribuídos para as unidades da federação e para os municípios. Em outras palavras, as decisões do governo na esfera federal apresentam reflexos para as demais esferas de governo, pois a redução da arrecadação também as compromete sob a ótica fiscal. Daí o caráter controverso se apresentar uma vez mais na seara tributária sob o prisma das queixas dos prefeitos com a redução de recursos disponíveis para promover políticas públicas na esfera local.

No entanto, embora, de fato, os impostos mais importantes e de maior arrecadação pertençam à esfera federal, as demais esferas possuem tributos de sua competência de acordo com as determinações constitucionais. Entre esses tributos merecem destaque o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre

¹ O documento contou com a participação de: Milko Matijascic, Alexandre Coelho Teixeira, Maria Piñon, James Richard Santos, Ricardo Amorim, Luana Goveia, Tarcila Landin, Vinicius Maciel, Vinicius Ferreira, Daniel Prado, André Jacob, Eduardo Ferreira, José Aparecido Ribeiro, Guilherme Dias, Daniel Castro, Douglas Portari e Pedro Humberto de Carvalho.

Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), cuja competência pertence às unidades da federação, e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e, sobretudo, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), nas municipalidades.

O IPTU merece destaque devido ao fato de, ao contrário dos anteriores, incidir sobre o patrimônio e não ser um tributo indireto. Isso significa que as municipalidades, além de contarem com um instrumento que permite obter arrecadação própria, sem depender de repasses, contam com um tributo que pode reduzir as desigualdades sociais e ordenar os espaços urbanos para evitar a especulação sem justificativas sociais e para preservar o meio ambiente.

Assim, o estudo que se inicia tem por meta verificar em que medida o IPTU pode ser um instrumento tributário que permita reduzir a dependência em relação às demais esferas de governo e de que forma a sua utilização mais racional permite, por exemplo, forjar uma sociedade menos desigual. Para lidar com essa complexa questão, o estudo compreenderá as seguintes etapas:

- Apresentação da experiência internacional do IPTU em países selecionados;
- Evolução do IPTU na estrutura tributária brasileira no período recente; e
- Aumento de arrecadação do IPTU e desigualdade de renda.

Ao final serão apresentados alguns comentários conclusivos para poder retomar os principais argumentos e apontar algumas linhas de reflexão que possam ser debatidas no escopo das reformas tributárias, tão necessárias quanto controversas para o Brasil.

1 – IPTU: O Brasil no contexto da experiência de países selecionados

O IPTU, enquanto instrumento de tributação, está presente em quase todas as sociedades modernas, caracterizadas por um elevado grau de sofisticação de produtos industriais e organização de serviços. Nesse sentido, o Brasil não é nenhuma exceção. No entanto, como os países são muitos e as experiências um tanto diversificadas, foi necessário selecionar alguns países como paradigmas para dar apoio ao esforço de reflexão que marca o presente documento.

Para poder comparar a experiência brasileira àquela existente mundo fora foram selecionados os seguintes países: Alemanha, EUA, Suécia, Canadá, e Coreia do Sul. Os três primeiros países são representantes paradigmáticos de Estados Sociais conhecidos como meritocráticos, liberais e sociais democráticos. O Canadá é um país tido como exemplar em termos de seu pacto federativo nos estudos sobre políticas públicas e, como possui grande extensão territorial, é de grande interesse. A Alemanha também poderia se encaixar nesse modelo, mas sua extensão territorial não é tão relevante. Já os EUA são populosos e possuem grande território, mas, como o Brasil, não possuem um estrutura federativa tão bem concebida. Por fim, a Coreia do Sul é um país moderno e que se revelou muito competitivo, podendo servir de inspiração para fins de comparação.

Quando se observa diferentes países, o imposto sobre a propriedade urbana apresenta características gerais que podem ser resumidas conforme o quadro 1.

Quadro 1 - Características gerais do Imposto sobre Propriedade em países selecionados

| Países | Regulamentação | Cobrança | Cálculo | Isenção |
|---|--|---|--|--|
| Alemanha ^{2, 3, 4} | Ministério das Finanças/ Escritório Federal Central de Impostos (Governo Central) | <i>Gemeinde</i> (Governo Local) | Alíquota pré-determinada pelo governo central e um multiplicador municipal (<i>Hebesatz</i>) aplicados ao valor venal do imóvel. | <ul style="list-style-type: none"> • Instituições de caridade; • Igrejas; • Imóveis do governo central; • Imóveis do governo local. |
| Brasil | Legislação municipal (Governo Local) | Município (Governo Local) | Alíquota determinada pelo município. | <ul style="list-style-type: none"> • Varia conforme legislação municipal. |
| Canadá ^{5, 6} | Legislação provincial (Governo Estadual) | <i>Municipality</i> (Governo Local) | Geralmente alíquota pré-determinada pelo governo provincial aplicada ao valor de mercado do imóvel. | <ul style="list-style-type: none"> • Varia conforme legislação provincial. |
| Estados Unidos ^{7, 8} | Legislação estadual (Governo Estadual) | <i>County e Municipality</i> (Governo Local) | Geralmente alíquota pré-determinada pelo governo local sobre o valor venal do imóvel. | <ul style="list-style-type: none"> • Varia conforme legislação estadual. |
| República da Coreia ⁹ | Ministério das Finanças/ Serviço Nacional de Impostos (Governo Central) | <i>County e District</i> (Governo Local) | Alíquota pré-determinada pelo governo central sobre o valor venal do imóvel (faixa de preço) | <ul style="list-style-type: none"> • Propriedades não-tributáveis; • Propriedades do Estado, autarquias, governos estrangeiros; • ONGs com fins educacionais e religiosos; • Igrejas; • Quando o valor do imposto totaliza menos de Won 2,000¹⁰. |
| Suécia ^{11, 12} | Ministério das Finanças/ Agência Sueca de Tributação (Governo Central) | <i>Kommun</i> (Governo Local) | Alíquota pré-determinada pelo governo central sobre o valor venal do imóvel | <ul style="list-style-type: none"> • Hospitais; • Prédios históricos; • Escolas; • Igrejas; • Imóveis do governo local. |

Fonte: Quadro formulado pelo IPEA

2 “II. Sustainable fiscal consolidation – a tax system fit for the future”, Die Bundesregierung - http://www.bundesregierung.de/nn_6516/Content/EN/Artikel/2006/01/2006-01-23-ii-sustainable-fiscal-consolidation-a-tax-system-fit-for-the-future.html

3 Real Property Tax (Grundsteuer) - http://www.steuertliches-info-center.de/en/003_menu_links/002_ISt/006_ertunab/052_GrundSt/index.php

4 German Ministry of Finance, “Abstract of the Federal Ministry of Finance's Monthly Report - German Tax Revenue 2007”, Monthly Report July 2008 - http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2008/07/080715agmb015.property=publicationFile.pdf

5 Canada Revenue Agency, “Introduction to Canadian Taxes” - <http://www.cra-arc.gc.ca/menu-e.html>

6 FCPP Publications, “Winnipeg's Property Tax Number One - A Comparison of Effective Residential Property Tax Rates in North America” - http://www.fcpc.org/main/publication_detail.php?PubID=314

7 United States Department of the Treasury, “Fact Sheets: Taxes” - <http://www.treas.gov/education/fact-sheets/taxes/state-local.shtml>

8 Siniavskaia, Natalia. “Residential Real Estate Tax Rates in the American Community Survey, 2007” - http://www.nahb.org/fileUpload_details.aspx?contentTypeID=3&contentID=76984&subContentID=105281

9 Korean Ministry of Strategy and Finance, “Korean Taxation 2008” - http://english.mofe.go.kr/public/direction_view.php?sect=pubs_korean&pmode=&cat=&sn=5953&page=1&SK=ALL&SW=

¹⁰ Aproximadamente US\$ 1,63 no câmbio do dia 04/06/2009.

¹¹ Government Offices of Sweden (Ministry of Finance) - <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2062>

¹² Global Property Guide – Sweden Taxes and Costs - <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/Sweden/Taxes-and-Costs>

O Quadro 2 especifica quantitativamente a importância dos impostos sobre a propriedade em geral e sobre a propriedade imobiliária em particular para a economia em geral. Conforme indica a pesquisa em andamento do Ipea¹³, com base nos dados do *Government Finance Statistics*, publicado pelo FMI, na Argentina, Bolívia, África do Sul, Líbano, Israel, Espanha, França, Bélgica, Holanda, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos os impostos sobre a propriedade em geral¹⁴ representam mais de 2% do PIB desses países entre 2002 e 2005.

Quadro 2 – A importância dos Impostos sobre Propriedade em países selecionados (2002 / 2005)

| País | Taxa Base do Imposto sobre a Propriedade | Alíquota do Imposto sobre Propriedade (%) | Período | Imposto sobre Propriedade/PIB (média, %) | Imposto sobre Imóvel/PIB (média, %) | Imposto Local sobre Imóvel/ Receita Local (média, %) |
|----------------------|--|--|-----------|--|-------------------------------------|--|
| Alemanha | Valor venal | 1,5 (média) | 2002/2005 | 0,83 | 0,42 | 5,6 |
| Suécia | Valor venal | 0,5 a 1,0 | 2002/2005 | 1,54 | 1,0 | 0,0 (Local) 2,6 (Central) |
| Estados Unidos | Valor venal | 10,0 a 12,0 (NY) 1,0 (Califórnia) 3,0 (Flórida) 4,1 a 6,6 (Chicago) | 2002/2005 | 3,38 | 3,09 | n.d. |
| Canadá ¹⁵ | Valor venal | 0,7 a 1,9 | 2002/2005 | 3,54 | 3,05 | 36,4 |
| República da Coreia | Preço estatutário do terreno ou construção | 0,15 a 0,4 | 2005 | 0,65 | 0,06 | 0,0 |
| Argentina | Valor cadastral | 1,25 a 1,45 (Bs.As) | 2002/2004 | 3,65 | 0,82 | 5,0 (Estados) |
| Brasil | Valor venal | 0,25 a 2,0 (Principais Cidades) | 2002/2005 | 2,44 ¹⁶ | 0,46 | 6,3 |

Fonte: Lincoln Institute of Land Policy, apud A Study of European Land Tax System (Second Year Report), Global Property Guide & Government Finance Statistics (IMF). Tabela adaptada pelo IPEA.

É importante ressaltar que muitos países adotam o “Imposto sobre a Riqueza”, similar ao Imposto sobre Grandes Fortunas previsto na Constituição Federal Brasileira. Convém observar que esse imposto incide sobre a propriedade imobiliária juntamente com os impostos imobiliários locais, tornando a carga tributária incidente sobre a propriedade ainda maior. É o caso da Noruega, Dinamarca, Finlândia, Suécia, Alemanha, Suíça, França, Espanha, entre outros.

Para o Imposto Imobiliário esses indicadores revelam que historicamente o mesmo tem sido uma importante fonte de receitas fiscais em todo o mundo. O Brasil tem um indicador muito baixo de tributação da propriedade imobiliária, de apenas 0,46% do PIB. Com relação à participação desses impostos nas receitas locais, eles chegam a representar

¹³ Carvalho Jr, P. “Aspectos Distributivos do IPTU e do Patrimônio Imobiliário das Famílias”. Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos. Brasília: Ipea, 2009, no prelo.

¹⁴ Considera-se, além dos impostos sobre a propriedade imobiliária, impostos sobre heranças e doações, automóveis, ativos de empresas, grandes fortunas, transferência imobiliária e impostos sobre transações financeiras.

¹⁵ CHAWL, Raj K. & WANNEL, Ted (2003). Property Taxes. In <http://www.statcan.gc.ca/start-debut-eng.html> (apud Survey of Financial Security).

¹⁶ Inclui impostos sobre transações financeiras (CPMF).

mais de 25% na Nova Zelândia, Austrália, França, Israel e Canadá. No Brasil, o IPTU representa 6,3% das receitas municipais.

As alíquotas do IPTU aplicadas no Brasil não são muito diferentes das aplicadas em outros países do mundo (com exceção dos Estados Unidos e de alguns países europeus), inclusive se comparado com os demais países latino-americanos. A observação de características comuns aos diferentes países sugere que existe um “modelo internacional” de imposto sobre a propriedade. A principal delas é a institucionalidade da tributação sobre a propriedade urbana – embora incida para atender as necessidades locais, os municípios não tem a liberdade para legislar, e em muitos casos, de cobrar, diferentemente do observado no Brasil.

Mas é a função extra-fiscal a característica comum do modelo internacional aqui identificado. Não há divórcio entre a política tributária e a política urbana: o financiamento das políticas urbanas – infraestrutura, habitação – se vincula à regulamentação da ocupação urbana (do mercado imobiliário). É no âmbito da política urbana que se define o modelo de imposto sobre a propriedade imobiliária. É aqui também que se definem as isenções para propriedades de interesse público (hospitais, escolas, etc.).

O Brasil foge completamente desse modelo, pois impera a autonomia municipal para legislar sobre a matéria, fato que explica a diversidade de legislações das alíquotas de IPTU. Sendo que as UFs (unidades da federação) e a União, por sua vez, não participam de sua gestão no âmbito da política urbana. Um ambiente institucional similar à norma internacional contribuiria para a eficácia das políticas de acesso aos imóveis para habitação das classes sociais mais pobres – e, ao mesmo tempo, para o aumento das próprias receitas. Mas existem distorções ainda mais básicas no caso brasileiro, entre elas a regressividade e a não incidência de IPTU em várias localidades, para não falar da heterogeneidade de sua atuação, conforme será possível observar na sequência deste estudo.

Por fim, a tributação no Brasil é reconhecidamente regressiva, no sentido de tributar de maneira mais pesada os estratos de rendimentos inferiores. Esse aspecto será detalhado um pouco adiante. Já no que diz respeito à propriedade, uma comparação com países da OCDE revela que esse tipo de imposto, que tipicamente deve ser maior para quem possui maior patrimônio, representa uma parcela menor da carga tributária brasileira.

2 – Perfil do IPTU no cenário brasileiro

O fato de o IPTU possuir um perfil estritamente local, sendo operado, o que é singular no Brasil, através das municipalidades, induz a situações peculiares que merecem destaque. O imposto é heterogêneo, não atinge todas as municipalidades e possui grandes níveis de assimetria mesmo entre municípios que seriam comparáveis numa mesma UF ou região geográfica do país.

A Tabela 1 apresenta os dados por UF de municípios que não cobram IPTU ou daqueles que não são cobertos pelo FINBRA – Relatório Finanças do Brasil – que detalha a situação das finanças dos municípios no país.

Tabela 1 - Número de municípios com arrecadação de IPTU zero e número total de municípios não cobertos pelo FINBRA por UF - 2007

| UF | Número de municípios com IPTU zero | Número de municípios não cobertos pelo FINBRA |
|--------------|------------------------------------|---|
| AC | 5 | 1 |
| AL | 6 | 4 |
| AM | 6 | 8 |
| AP | 2 | 5 |
| BA | 8 | 51 |
| CE | 7 | 3 |
| DF | - | 1 |
| ES | - | 1 |
| GO | 1 | 18 |
| MA | 49 | 27 |
| MG | 1 | 28 |
| MS | - | 1 |
| MT | 3 | 5 |
| PA | 9 | 46 |
| PB | 6 | 10 |
| PE | 4 | 4 |
| PI | 3 | 12 |
| PR | 1 | 8 |
| RJ | - | 8 |
| RN | 9 | 9 |
| RO | - | - |
| RR | 6 | 1 |
| RS | - | 2 |
| SC | - | 1 |
| SE | 4 | 2 |
| SP | - | 8 |
| TO | 7 | 5 |
| Total | 137 | 269 |

Fonte: FINBRA 2007

Segundo a Tabela 1, 137 municípios do Brasil não cobram IPTU, sendo 49 deles no Maranhão, contra 9 no Rio Grande do Norte e no Pará, e 8 na Bahia. Os estados com economias mais avançadas tendem a cobrar IPTU em todas as localidades, ou a incidência de não cobrança é muito pequena. Vale destacar que 269 municípios não são cobertos pelo FINBRA, municípios estes, também, que não integram as regiões mais ricas e podem ter como significado a existência de uma não incidência de IPTU superior ao total de 137 municípios devidamente aferidos pelo relatório.

O IPTU também apresenta problemas de perda de importância no panorama tributário brasileiro. Conforme aponta a Tabela 2, os dados mais recentes revelam que o IPTU vem representando uma parcela cada vez menor dos impostos sobre a propriedade, e a

incidência também perde participação sobre a carga tributária, embora se mantenha relativamente estável quando comparada ao PIB.

Tabela 2 - Evolução da participação do IPTU e da tributação sobre a propriedade em percentuais sobre o PIB

| <i>Tributos</i> | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 | 2008 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>ITR</i> | 0,00 | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| - <i>IPVA</i> | 0,19 | 0,38 | 0,46 | 0,54 | 0,47 | 0,47 |
| - <i>ITCD</i> | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,11 | 0,04 | 0,04 |
| - <i>IPTU</i> | 0,24 | 0,43 | 0,39 | 0,49 | 0,37 | 0,34 |
| - <i>ITBI</i> | 0,07 | 0,10 | 0,08 | 0,09 | 0,10 | 0,11 |
| <i>TOTAL.</i> | 0,52 | 0,96 | 0,97 | 1,24 | 0,99 | 0,96 |
| <i>TOTAL como % Carga Trib.</i> | 1,70 | 3,23 | 2,99 | 3,32 | 2,84 | 2,68 |
| <i>IPTU/Tributos sobre a propriedade</i> | 46,15 | 44,79 | 39,87 | 39,52 | 37,43 | 35,17 |

Fonte: Receita Federal do Brasil

Assim, pela Tabela 2, observa-se que o IPTU perdeu importância em termos de sua participação em relação aos impostos sobre a propriedade, reduzindo-se de 46% para 35% entre 1990 e 2008. Além disso, os impostos sobre a propriedade se reduziram de 3,3% do total da carga tributária para 2,7% em 2008, acelerando o processo de regressividade, que marca o perfil de tributação existente no Brasil.

A perda de importância do IPTU também se verifica, quando agregada nacionalmente, sobre a arrecadação de tributos municipais, conforme aponta a Tabela 3. Os aumentos de arrecadação se dão, sobretudo, pela via do ISS que incide sobre os serviços e é um dos impostos de maior produtividade fiscal, mas que tende a ser regressivo, por se tratar de tributação indireta. Outro imposto que merece destaque são as contribuições sobre a previdência municipal, que vêm sendo objeto de melhor regulamentação desde a entrada em vigor da nova Constituição. As perdas de participação do IPTU sobre o total da arrecadação entre 1991 e 2007 reduziram-se de 38% para 28%, tendo cedido a posição de maior fonte de arrecadação dos municípios para o ISS.

Tabela 3: Participação relativa na arrecadação direta municipal.

| Ano | IPTU | ISS | ITBI | Taxas Municipais | Previdência Municipal | Outros |
|------|-------|-------|-------|------------------|-----------------------|--------|
| 1991 | 37,9% | 27,9% | 11,2% | 15,9% | 2,29% | 4,93% |
| 1992 | 31,8% | 31,9% | 9,32% | 18,4% | 1,62% | 7,12% |
| 1993 | 18,9% | 44,1% | 7,62% | 16,2% | 2,43% | 10,84% |
| 1994 | 20,6% | 41,7% | 8,30% | 17,2% | 5,01% | 7,26% |
| 1995 | 30,0% | 36,0% | 7,09% | 18,9% | 5,20% | 2,77% |
| 1996 | 30,5% | 38,1% | 6,66% | 20,3% | 4,09% | 0,37% |
| 1997 | 30,9% | 39,6% | 6,41% | 19,9% | 2,88% | 0,34% |
| 1998 | 30,2% | 39,3% | 5,64% | 18,4% | 5,51% | 1,02% |
| 1999 | 31,2% | 37,3% | 4,94% | 19,0% | 7,08% | 0,56% |
| 2000 | 30,7% | 38,3% | 5,29% | 18,7% | 6,29% | 0,79% |
| 2001 | 28,5% | 37,5% | 5,81% | 19,8% | 6,14% | 2,21% |
| 2002 | 32,1% | 39,0% | 7,02% | 11,8% | 9,69% | 0,39% |
| 2003 | 32,5% | 38,4% | 6,34% | 11,1% | 11,2% | 0,4% |
| 2004 | 31,9% | 40,2% | 5,96% | 9,66% | 11,8% | 0,47% |
| 2005 | 30,9% | 43,1% | 6,20% | 9,47% | 9,94% | 0,33% |
| 2006 | 29,8% | 45,2% | 6,62% | 8,37% | 9,62% | 0,33% |
| 2007 | 28,6% | 47,0% | 7,01% | 7,34% | 9,73% | 0,33% |

Fonte: FINBRA - Tesouro Nacional (Elaboração Ipea)

A distribuição interna dos recursos também se mostra problemática, tomados por base os dados de 2007. **A arrecadação do IPTU dos dez maiores municípios brasileiros equivalia a 49,3% e esse valor era de 79,2% para os cem maiores municípios.** Ao considerar, aliás, a Tabela 4, é possível verificar o quanto cada decil se apropria do total da arrecadação do IPTU quando considerado o total brasileiro.

Tabela 4 - Decis da receita municipal com IPTU (valor máximo de cada decil)

| Decil | Receita IPTU máxima R\$ | % do IPTU referente aos decis |
|-------|-------------------------|-------------------------------|
| 1° | 279.606 | 0,002% |
| 2° | 1.777.770 | 0,015% |
| 3° | 4.432.204 | 0,038% |
| 4° | 8.804.811 | 0,076% |
| 5° | 15.513.790 | 0,134% |
| 6° | 27.614.822 | 0,239% |
| 7° | 52.055.161 | 0,451% |
| 8° | 113.109.043 | 0,980% |
| 9° | 345.351.072 | 2,992% |
| 10° | 10.974.330.239 | 95,071% |
| Total | 11.543.268.520 | 100% |

Fonte: FINBRA 2007 (Elaboração IPEA)

A heterogeneidade também se reflete na distribuição dos municípios. Quando separados em quintis existem limites muito baixos, conforme atesta a Tabela 5, e pelo menos 80% dos municípios cobram valores até R\$ 21,45 por habitante em 2007. A amplitude de

classes, aliás, é muito grande e deixa entrever que a heterogeneidade da renda no país de alguma forma se reflete sobre os tributos.

Tabela 5 - Quintis da receita municipal com IPTU (valor máximo de cada quintil)

| Quartil | Limite superior do quintil da receita com IPTU per capita (R\$) | Limite superior quintil do PIB per capita (R\$) |
|---------|---|---|
| 1 | 0,77 | 3.069 |
| 2 | 3,17 | 4.801 |
| 3 | 8,99 | 7.521 |
| 4 | 21,45 | 10.800 |
| 5 | 1.120,99 | 261.004 |

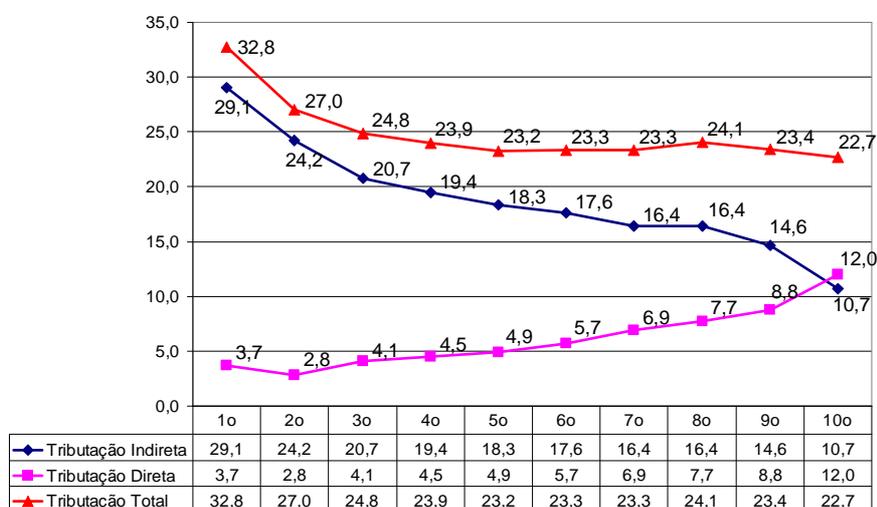
Fonte: FINBRA 2007 (Elaboração IPEA)

Em suma, a arrecadação do IPTU é relativamente modesta quando comparada à arrecadação como um todo, e vem se reduzindo quando comparada a agregados como a carga tributária, a arrecadação municipal ou mesmo impostos sobre a propriedade. A distribuição dessa arrecadação também é muito heterogênea, o que gera consequências nada irrelevantes no âmbito de uma conjuntura em que é debatida uma reforma tributária como mecanismo de redução das desigualdades.

2- A incidência tributária do IPTU, por estratos de renda

Analisando os microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, Silveira (2008) mensurou, para a realidade brasileira, a carga tributária suportada em cada nível de renda.¹⁷ A carga dos tributos diretos – renda e patrimônio - incide progressivamente, enquanto a carga dos indiretos – consumo – incide regressivamente. Entretanto, o volume e a progressividade dos recursos dos tributos diretos é insuficiente para contrabalançar o impacto regressivo dos tributos indiretos – o que torna o sistema tributário nacional, em seu conjunto, regressivo, como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1
Brasil: Carga Tributária (%) por Décimos de Renda,
2002-2003, a partir da POF



Fonte: Silveira, Fernando (2008).

A tributação direta apresenta-se progressiva – o ônus suportado pelo décimo populacional de maior renda é quase 4 vezes maior que o cobrado do décimo mais pobre. Já a tributação indireta apresenta sentido inverso – o ônus do primeiro décimo é quase 3 vezes superior ao do último décimo. Como o volume de recursos mobilizado pelos tributos indiretos é bem maior, a tributação tomada em seu conjunto apresenta-se regressiva – os 10% de maior renda suportam um esforço tributário cerca de 30% inferior ao esforço dos 10% de menor renda.

A regressividade da tributação brasileira, tão debatida e comentada no debate público pode, em grande medida, ser aferida com base nos dados expostos no quadro 3 que se segue, comparando dados da OCDE com dados brasileiros. A reduzida incidência de tributos sobre renda e patrimônio no Brasil, quando comparada à das economias que compõem a OCDE, revela que nas sociedades de estrutura econômica mais avançada e com maior desenvolvimento humano os níveis de progressividade tendem a ser maiores.

¹⁷ Silveira, Fernando Gaiger *Tributação, Previdência e Assistência Sociais: Impactos distributivos*. Instituto de Economia – UNICAMP. Tese de Doutorado. Janeiro de 2008.

Raros são os países em que a participação de impostos sobre renda e patrimônio seja menor que a brasileira, e para a média desses países a participação é muito maior. Para a tributação indireta, em contrapartida, ocorre exatamente o oposto.

Quadro 3 – Fontes de Incidência de tributação e participação na carga tributária: Brasil e países da OCDE

| Fonte de Incidência da Tributação | Brasil | Países da OCDE | | | | Média da OCDE |
|-----------------------------------|--------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|---------------|
| | | Tributação Máxima | | Tributação Mínima | | |
| | | Alíquota | País | Alíquota | País | |
| Renda | 19% | 62,1% (a) | N. Zelândia | 19,4% (e) | R. Eslovaca | 35,7% |
| Folha de Salários | 22% | 43,7% (b) | R. Tcheca | 2,1% (f) | Dinamarca | 25,3% |
| Propriedade | 3% | 12,4% (c) | R. Unido | 1,2% (b) | R. Tcheca | 5,7% |
| Bens e Serviços | 48% | 56,3% (d) | México | 16,8% (g) | EUA | 31,5% |
| Transações Financeiras | 5% | N/A | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Outros | 3% | 6,0% | N/A | 0,0% | N/A | 0,7% |

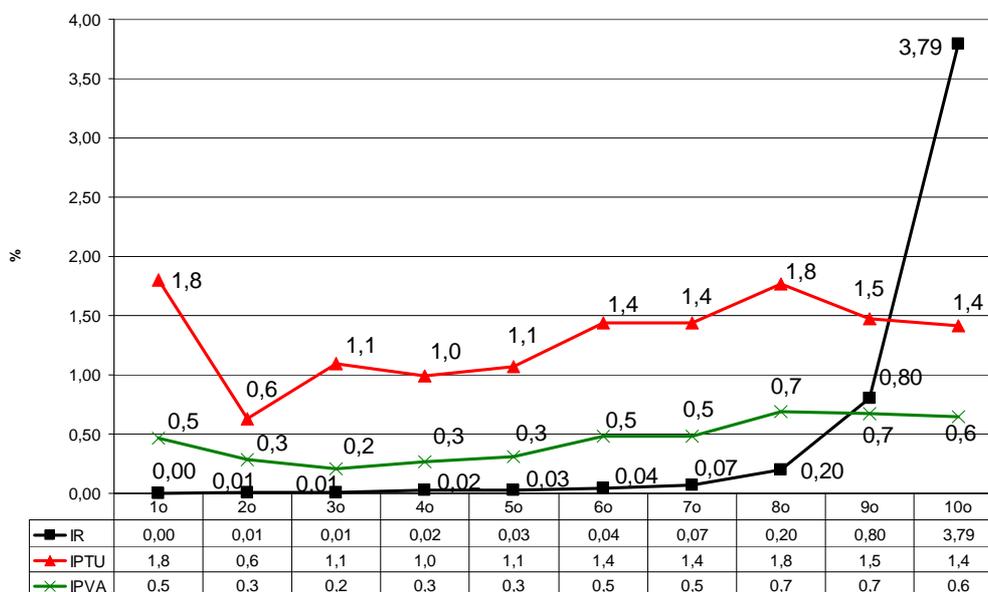
Fontes: Receita do Brasil e OCDE. Elaboração: Receita Federal do Brasil.

Frente a essa situação, estabelece-se uma agenda de discussão inescapável: como melhorar a distribuição do ônus tributário entre os níveis de renda? Em outras palavras, como fortalecer o princípio da capacidade contributiva no sistema tributário nacional? Esta agenda desdobra-se e aprofunda-se em diversas direções, mas, em termos agregados, pode-se pensar inicialmente nas seguintes possibilidades: (i) aumentar a progressividade dos tributos diretos; (ii) reduzir a regressividade dos tributos indiretos; (iii) balancear de outro modo o peso dos distintos tributos, reduzindo o volume mobilizado pela tributação indireta enquanto amplia-se o da tributação direta, visando tornar mais progressivo o efeito final do sistema tributário nacional sobre a renda das famílias.

É nesse debate que o presente trabalho almeja contribuir, dedicando um olhar mais específico ao IPTU. No Gráfico 2, observa-se que o ônus do IPTU distribui-se de modo errático, podendo ser considerado regressivo ou, na melhor das hipóteses, neutro. Mesmo considerando a pequena importância macroeconômica deste tributo (v. SRF), ele não pode de modo algum ser descartado dessa discussão. Se não por outros motivos, por pelo menos estes: (i) enquanto tributo sobre o patrimônio, ele tem uma contribuição a dar para a progressividade global do sistema tributário – papel esse que não está sendo cumprido, como mostram os dados; (ii) ele é uma fonte de recursos importante para as administrações municipais e será cada vez mais importante na medida em que se incentive a arrecadação própria dos municípios; (iii) os municípios são os responsáveis principais pela provisão de serviços públicos fundamentais como educação e saúde.

Gráfico 2

Brasil: Carga Tributária Direta, por Décimos de Renda, 2002-2003, a partir da POF - Imp. de Renda, IPTU e IPVA



Fonte: Silveira, Fernando (2008)

Assim, os impostos sobre propriedade de bens imóveis são regressivos, apresentando Razões de Concentração inferiores ao índice de Gini, tanto na renda, sem descontar esses impostos, como na resultante de sua incidência¹⁸.

Em suma, o IPTU, no Brasil, além de representar uma presença modesta em relação à tributação e à renda, não consegue exercer a sua função primária, sendo um imposto sobre o patrimônio – ou seja, promover a distribuição de renda. Isso sem falar na sua importância para democratizar a propriedade, preservar o espaço urbano e evitar a especulação imobiliária. Antes, pelo contrário, sob o prisma da renda, não existe progressividade, podendo ser aferido o fenômeno no universo metropolitano e não metropolitano. Ou seja, as distorções são muito similares. Esse tipo de característica deixa entrever um espaço que pode ser utilizado pelo IPTU para aumentar a arrecadação com vistas a ser utilizado para políticas públicas.

¹⁸ “... o IPTU exibe uma razão de concentração inferior ao índice de Gini e, portanto, contribuição marginal positiva, ou seja, pequenos aumentos proporcionais em seu valor implicam aumento na desigualdade. Esse resultado aponta para um desvirtuamento do objetivo desse imposto, pois não é admissível a regressividade em um tributo sobre o patrimônio.” (Silveira, 2008 pg. 67).

4 – IPTU, pobreza e desigualdade: oportunidades latentes

O IPTU representa uma parcela reduzida da carga tributária, não possui uma regulamentação que se traduza em progressividade por nível de renda, e é muito heterogêneo segundo o município. Isso vale, é preciso sublinhar, até mesmo entre municípios que seriam comparáveis por critérios demográficos, de renda e de desenvolvimento humano. Essa constatação estimula a formulação de exercícios prospectivos para sugerir propostas que possam promover reformas tributárias efetivas, ou seja, que rompam com o quadro de regressividade e desigualdade existentes.

Para propor aumentos de alíquota é preciso considerar a heterogeneidade das condições num país de dimensões continentais como o Brasil. Não é possível deixar de considerar os quesitos já descritos, sem esquecer as diferenças geográficas entre regiões e suas respectivas diferentes realidades locais. Em outras palavras, as diferenças entre metrópoles mundiais, como São Paulo e Rio de Janeiro, e pequenas localidades pelo Brasil afora não permitem traçar políticas de uniformização *ad abrupto*, sem considerar realidades locais. Assim, não é possível, por exemplo, simplesmente fixar, de uma hora para outra, alíquotas para o IPTU sem respeitar essas realidades. Mas, como as diferenças são grandes, até mesmo entre municipalidades similares é possível promover ajustes e aferir efeitos potenciais.

Pacheco *et al.* (1999)¹⁹ desenvolveram uma classificação para agrupar os municípios brasileiros em que, além do porte populacional do município em cada unidade federativa, são utilizados outros fatores que indiretamente medem o grau de desenvolvimento econômico do município, tais como o grau de urbanização e nível de atividades. Através dessa classificação, municípios com características semelhantes foram agrupados, que, para fins de análise, são os municípios do tipo: centro sub-regional 2, centro sub-regional 1, centro regional, sedes de região metropolitana e periferias de região metropolitana (segundo as classificações do IBGE para as áreas metropolitanas). A Tabela 6 mostra a distribuição por clusters e regiões dos 5.564 municípios brasileiros com informações existentes em 2007. Como Pacheco *et al.* (1999) classificaram apenas 729 municípios, os demais foram classificados segundo critérios estatísticos de similaridade, sempre respeitando a situação de cada UF.

¹⁹ Pacheco, Carlos Américo et all. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: Apêndice/Organizado por IPEA/UNICAMP.IE.NESUR/IBGE. – Campinas, SP: UNICAMP.IE, 1999. (Coleção Pesquisas,3). v.2

Tabela 6 - Contabilização dos tipos de município por UF (unidade)

| UF | Tipo de Município | | | | | Total |
|--------|-------------------|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------|-------|
| | Metrópole | Periferia de metrópole | Centro Regional | Centro sub-regional 1 | Centro sub-regional 2 | |
| AC | 0 | 0 | 1 | 1 | 20 | 22 |
| AL | 1 | 10 | 1 | 3 | 87 | 102 |
| AM | 1 | 7 | 0 | 3 | 51 | 62 |
| AP | 1 | 1 | 0 | 0 | 14 | 16 |
| BA | 1 | 16 | 4 | 33 | 363 | 417 |
| CE | 1 | 12 | 2 | 21 | 148 | 184 |
| DF | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| ES | 1 | 6 | 1 | 4 | 66 | 78 |
| GO | 1 | 32 | 0 | 9 | 204 | 246 |
| MA | 1 | 4 | 1 | 15 | 196 | 217 |
| MG | 1 | 75 | 6 | 43 | 728 | 853 |
| MS | 0 | 0 | 3 | 11 | 64 | 78 |
| MT | 1 | 0 | 3 | 5 | 132 | 141 |
| PA | 1 | 10 | 2 | 24 | 106 | 143 |
| PB | 1 | 8 | 1 | 5 | 208 | 223 |
| PE | 2 | 16 | 1 | 20 | 146 | 185 |
| PI | 1 | 11 | 1 | 3 | 207 | 223 |
| PR | 3 | 39 | 4 | 14 | 339 | 399 |
| RJ | 1 | 19 | 5 | 15 | 52 | 92 |
| RN | 1 | 8 | 1 | 2 | 155 | 167 |
| RO | 0 | 0 | 1 | 5 | 46 | 52 |
| RR | 0 | 0 | 1 | 0 | 14 | 15 |
| RS | 1 | 65 | 3 | 19 | 408 | 496 |
| SC | 3 | 91 | 2 | 5 | 192 | 293 |
| SE | 1 | 3 | 0 | 5 | 66 | 75 |
| SP | 3 | 68 | 19 | 72 | 483 | 645 |
| TO | 0 | 0 | 1 | 2 | 136 | 139 |
| Brasil | 29 | 501 | 64 | 339 | 4.631 | 5.564 |

Fonte: IBGE 2007

Assim, em cada UF, podem existir localidades muito similares que possuem situações diametralmente diferentes em termos de arrecadação do IPTU ou de sua incidência per capita. Isso é verdadeiro até para municípios vizinhos. Assim, elevando a arrecadação do IPTU de acordo com a incidência de IPTU per capita dividido pela renda per capita (para respeitar a heterogeneidade e a capacidade financeira específica de cada municipalidade para o percentil 90, onde todos os *outliers* de cada tipo de município ficam excluídos), é possível projetar um ganho de arrecadação. Esse ganho, vale insistir, é compatível com as peculiaridades de cada tipo de municipalidade e UF. A Tabela 7 apresenta os resultados obtidos segundo essa metodologia.

Tabela 7 - Aumento de arrecadação potencial por UF e tipo de município (R\$)

| UF | Tipo de Município | | | | | Total |
|--------|-------------------|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| | Metrópole | Periferia de metrópole | Centro Regional | Centro sub-regional 1 | Centro sub-regional 2 | |
| AC | 0 | 0 | 8.312 | 5.052 | 129.898 | 143.263 |
| AL | 7.567 | 50.785 | 5.172 | 11.401 | 284.948 | 359.876 |
| AM | 18.901 | 38.433 | 0 | 21.204 | 190.562 | 269.102 |
| AP | 9.134 | 7.509 | 0 | 0 | 120.876 | 137.521 |
| BA | 8.869 | 415.710 | 28.716 | 166.712 | 1.255.717 | 1.875.726 |
| CE | 9.325 | 79.694 | 13.252 | 80.914 | 425.564 | 608.750 |
| DF | 37.599 | 0 | 0 | 0 | 0 | 37.599 |
| ES | 51.377 | 72.310 | 10.186 | 72.106 | 574.979 | 780.959 |
| GO | 13.005 | 219.653 | 0 | 122.074 | 1.788.444 | 2.143.177 |
| MA | 11.235 | 10.488 | 5.819 | 63.189 | 591.964 | 682.697 |
| MG | 13.636 | 738.333 | 71.450 | 466.998 | 5.428.698 | 6.719.117 |
| MS | 0 | 0 | 40.129 | 110.465 | 642.215 | 792.811 |
| MT | 13.243 | 0 | 34.832 | 63.093 | 1.743.584 | 1.854.754 |
| PA | 8.765 | 82.679 | 18.229 | 138.435 | 425.711 | 673.821 |
| PB | 8.877 | 66.753 | 7.155 | 21.974 | 709.043 | 813.804 |
| PE | 18.905 | 157.191 | 6.221 | 84.369 | 482.204 | 748.892 |
| PI | 7.482 | 29.240 | 4.088 | 14.160 | 542.119 | 597.090 |
| PR | 47.580 | 409.155 | 54.727 | 179.208 | 3.056.072 | 3.746.743 |
| RJ | 20.851 | 168.603 | 145.256 | 232.302 | 935.064 | 1.502.078 |
| RN | 9.505 | 42.807 | 9.256 | 10.153 | 751.093 | 822.816 |
| RO | 0 | 0 | 9.877 | 47.362 | 354.311 | 411.550 |
| RR | 0 | 0 | 10.413 | 0 | 101.453 | 111.867 |
| RS | 20.900 | 970.407 | 37.103 | 224.943 | 4.711.477 | 5.964.831 |
| SC | 67.554 | 1.178.437 | 29.302 | 73.195 | 2.169.522 | 3.518.013 |
| SE | 9.954 | 23.220 | 0 | 43.723 | 428.505 | 505.403 |
| SP | 86.525 | 1.302.971 | 339.506 | 1.324.816 | 5.801.497 | 8.855.316 |
| TO | 0 | 0 | 8.879 | 19.204 | 870.590 | 898.674 |
| Brasil | 500.798 | 6.064.386 | 897.891 | 3.597.064 | 34.516.123 | 45.576.263 |

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração Ipea

Vale lembrar que os dados de renda per capita são extraídos do IBGE, enquanto os dados de arrecadação da Tabela 7 são fornecidos pelo Tesouro Nacional. Apesar de ser grande o volume de informações expressas, os ganhos de maior monta são aqueles que se referem às municipalidades de menor porte segundo a Tabela 8, ainda que possa ser maior em UFs com PIB mais elevado que, por si só, são mais heterogêneas em matéria de renda. Nesse tipo de localidade existe uma capacidade administrativa mais restrita para gerir e fazer o acompanhamento de um mecanismo tão complexo e sujeito à oscilações patrimoniais, como o que envolve o IPTU e o preço das propriedades existentes em cada localidade.

Tabela 8 - Aumento de arrecadação potencial por UF e tipo de município - %

| UF | Tipo de município | | | | |
|---------------|-------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Metrópole | Periferia de Metrópole | Centro Regional | Centro Sub- Regional 1 | Centro Sub- Regional 2 |
| AC | 0,0 | 0,0 | 5,8 | 3,5 | 90,7 |
| AL | 2,1 | 14,1 | 1,4 | 3,2 | 79,2 |
| AM | 7,0 | 14,3 | 0,0 | 7,9 | 70,8 |
| AP | 6,6 | 5,5 | 0,0 | 0,0 | 87,9 |
| BA | 0,5 | 22,2 | 1,5 | 8,9 | 66,9 |
| CE | 1,5 | 13,1 | 2,2 | 13,3 | 69,9 |
| DF | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| ES | 6,6 | 9,3 | 1,3 | 9,2 | 73,6 |
| GO | 0,6 | 10,2 | 0,0 | 5,7 | 83,4 |
| MA | 1,6 | 1,5 | 0,9 | 9,3 | 86,7 |
| MG | 0,2 | 11,0 | 1,1 | 7,0 | 80,8 |
| MS | 0,0 | 0,0 | 5,1 | 13,9 | 81,0 |
| MT | 0,7 | 0,0 | 1,9 | 3,4 | 94,0 |
| PA | 1,3 | 12,3 | 2,7 | 20,5 | 63,2 |
| PB | 1,1 | 8,2 | 0,9 | 2,7 | 87,1 |
| PE | 2,5 | 21,0 | 0,8 | 11,3 | 64,4 |
| PI | 1,3 | 4,9 | 0,7 | 2,4 | 90,8 |
| PR | 1,3 | 10,9 | 1,5 | 4,8 | 81,6 |
| RJ | 1,4 | 11,2 | 9,7 | 15,5 | 62,3 |
| RN | 1,2 | 5,2 | 1,1 | 1,2 | 91,3 |
| RO | 0,0 | 0,0 | 2,4 | 11,5 | 86,1 |
| RR | 0,0 | 0,0 | 9,3 | 0,0 | 90,7 |
| RS | 0,4 | 16,3 | 0,6 | 3,8 | 79,0 |
| SC | 1,9 | 33,5 | 0,8 | 2,1 | 61,7 |
| SE | 2,0 | 4,6 | 0,0 | 8,7 | 84,8 |
| SP | 1,0 | 14,7 | 3,8 | 15,0 | 65,5 |
| TO | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 2,1 | 96,9 |
| BRASIL | 1,1 | 13,3 | 2,0 | 7,9 | 75,7 |

Fonte: IBGE 2007 (Elaboração IPEA)

Assim, mesmo com esses aumentos de arrecadação, modestos, cabe insistir, em relação ao potencial histórico e da experiência internacional, é possível obter ganhos importantes para a redução da pobreza e da desigualdade. Para reduzir a pobreza, a indigência ou a desigualdade, cada família receberia 84,00 reais, ou seja, um valor próximo à média fixada pelo PBF – Programa Bolsa Família – em 2007. A Tabela 9 apresenta os ganhos em relação à pobreza e à desigualdade para aqueles que se encontram em situação de pobreza, porém próximas à linha de pobreza, ou seja, o equivalente a $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita para a pobreza e $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita para a linha de indigência, sendo a desigualdade medida pelo índice de Gini.

Tabela 9 - Variação do número da desigualdade, indigentes e de pobres com acréscimo de R\$ 84 na renda familiar – hiato da pobreza (%)

| UF | Número de Indigentes | Número de Pobres | Desigualdade (Gini) |
|--------|----------------------|------------------|---------------------|
| AC | 0,0 | -1,2 | (0,01) |
| AL | 0,0 | -0,8 | 0,01 |
| AM | -0,7 | -0,8 | 0,05 |
| AP | -0,8 | -2,4 | 0,07 |
| BA | -0,5 | -1,2 | 0,04 |
| CE | -0,8 | -0,6 | 0,29 |
| DF | 0,0 | -0,9 | 0,70 |
| ES | 0,0 | -4,9 | (0,32) |
| GO | 0,0 | -7,1 | (0,48) |
| MA | -0,2 | -1,3 | 0,12 |
| MG | -0,6 | -6,4 | (0,54) |
| MS | 0,0 | -6,3 | (0,55) |
| MT | 0,0 | -10,4 | (1,30) |
| PA | -1,0 | -1,1 | 0,16 |
| PB | -0,6 | -2,0 | 0,04 |
| PE | 0,0 | -0,8 | 0,05 |
| PI | -0,6 | -1,6 | 0,38 |
| PR | 0,0 | -8,84 | (0,63) |
| RJ | 0,0 | -2,5 | 0,00 |
| RN | -0,2 | -2,6 | (0,19) |
| RO | -0,9 | -3,2 | (0,27) |
| RR | 0,0 | -2,7 | 0,04 |
| RS | -0,3 | -11,8 | (1,03) |
| SC | 0,0 | -25,4 | (1,14) |
| SE | -0,9 | -2,4 | (0,12) |
| SP | 0,0 | -7,7 | (0,29) |
| TO | 0,0 | -7,2 | (0,57) |
| Brasil | -0,4 | -3,9 | (0,27) |

Fonte: PNAD 2007

A redução do número de indigentes e do Gini é algo modesta nessa situação, pois o público focalizado está próximo à linha da pobreza. Os ganhos também são mais importantes em UF do sul e sudeste, onde o número de pessoas muito próximas à linha de pobreza é relativamente grande em relação ao contingente de pobres. Nessas UF, é bom enfatizar, o IPTU está melhor organizado em municipalidades menores, podendo obter maiores ganhos potenciais de arrecadação também. Os ganhos nas demais regiões, é bom insistir, não são nada desprezíveis²⁰.

A Tabela 10 apresenta os ganhos em relação à pobreza e à desigualdade para aqueles que se encontram em situação de renda mais baixa, ou seja, o piso da pirâmide em cada UF, no qual, não raro, pode haver renda zero.

²⁰ Nesse cenário do exercício, ocorre uma redução de 94.096 no contingente de indigentes e de 2.391.429 no total de indivíduos pobres.

Tabela 10 – Variação da desigualdade, número de indigentes e de pobres com acréscimo de R\$ 84 na renda familiar com a distribuição partindo de renda zero (%)

| UF | Número de indigentes | Número de Pobres | Desigualdade (Gini) |
|--------|----------------------|------------------|---------------------|
| AC | -1,6 | -0,90 | (0,71) |
| AL | -0,9 | -0,50 | (14,04) |
| AM | -1,8 | -0,39 | (0,11) |
| AP | -4,6 | -1,67 | 8,39 |
| BA | -1,8 | -0,74 | 0,47 |
| CE | -1,4 | -0,37 | 1,56 |
| DF | -0,4 | -0,33 | (11,52) |
| ES | -5,7 | -2,41 | (0,17) |
| GO | -12,1 | -3,75 | (3,92) |
| MA | -1,0 | -0,83 | (6,37) |
| MG | -10,6 | -3,56 | 15,24 |
| MS | -12,5 | -3,52 | (18,93) |
| MT | -22,1 | -5,26 | 4,41 |
| PA | -2,2 | -0,69 | 6,41 |
| PB | -2,9 | -0,86 | (5,74) |
| PE | -0,9 | -0,47 | (9,55) |
| PI | -2,1 | -0,85 | (12,53) |
| PR | -16,6 | -4,83 | (4,03) |
| RJ | -4,3 | -1,39 | 0,00 |
| RN | -3,1 | -1,44 | (8,58) |
| RO | -5,8 | -1,85 | 20,58 |
| RR | -3,5 | -1,74 | (1,84) |
| RS | -21,3 | -7,15 | (1,00) |
| SC | -80,9 | -18,23 | 10,93 |
| SE | -3,4 | -1,35 | 10,12 |
| SP | -13,8 | -3,65 | 10,83 |
| TO | -8,3 | -3,83 | 12,67 |
| Brasil | -5,7 | -2,18 | (0,34) |

Fonte: PNAD 2007

A redução do número de indigentes é mais restrita, mas a desigualdade, medida pelo índice de Gini é maior nessa situação, pois o público focalizado possui baixos níveis de rendimento. Os ganhos são importantes em todas as regiões do Brasil, mesmo em UFs do sul e sudeste, onde o número de pessoas com baixo nível de renda é relativamente menor em relação ao contingente de pobres²¹.

Em resumo, mesmo com ganhos de renda modestos, respeitadas as peculiaridades de cada UF, existe a possibilidade de se reduzir a pobreza ou a desigualdade de forma não desprezível, caso os recursos sejam bem focalizados através de políticas de transferência de renda. Esse exercício não esgota as possibilidades latentes com outras alternativas de política, como a construção de habitações, melhoria da infra-estrutura urbana ou via programas de emprego garantido. Além disso, os ganhos poderiam ser maiores, apesar de serem difíceis de aferir, se as alíquotas fixadas fossem compatíveis com o que fora praticado no Brasil em outros tempos, ou com o que existe em outros

²¹ Nesse cenário do exercício, ocorre uma redução de 1.445.566 no contingente de indigentes e de 1.323.697 no total de indivíduos pobres.

países, ressalvadas as diferenças em termos de renda e valor do patrimônio. Isso para não falar das potenciais benesses do IPTU para melhor organizar o espaço urbano e a ocupação de terrenos respeitando os ditames impostos pelo meio-ambiente.

5 – Para Concluir

Desde quando Porto Alegre tomou a iniciativa de levar a sério a progressividade do IPTU e implantar a “*progressividade no tempo*”, instrumentos previsto na Constituição – e regulamentado pelo Estatuto das Cidades – é discutida a aplicabilidade de um modelo internacional no Brasil²².

Nos debates correntes no Brasil, especialmente entre os tributaristas, o IPTU ainda continua sendo um imposto como outros. Mas pelo que se observa no mundo (um modelo internacional), embora as receitas com o IPTU e de outros impostos com os quais se tem *sinergia* sejam uma fonte de receita tributária importante (inclusive para a melhoria na distribuição de renda, como revela a estimativa da seção anterior) é a função extra-fiscal que mais importa para a chamada *justiça social* – no que tange ao acesso à habitação com bens e serviços urbanos satisfatórios e cuidados com o meio-ambiente.

O problema reside nas dificuldades de ordem política, sobretudo, quando se diz respeito à regulamentação – ponto carente de discussão – da importância do IPTU tal como prevista na Constituição. Por não seguir um modelo regulatório como o internacional, onde predomina a regulamentação central e estadual, e não municipal, é preciso fazer três considerações sobre a situação do IPTU no Brasil.

Em primeiro lugar, o imposto encontra dificuldades para ser progressivo de acordo com a lei baseada na função extra-fiscal, com alíquotas maiores conforme suas bases de cálculo – valor dos imóveis e definição dos planos diretores. A continuar o poder de legislar dos municípios – instância mais sujeita às pressões do mercado imobiliário –, perde-se a esperança de ampliar a importância do IPTU para os próprios municípios brasileiros.

Esse problema se revela na forma de mensuração da base de cálculo feita pelos municípios. No modelo internacional, em muitas jurisdições, a base de cálculo do imposto imobiliário é apenas o valor do terreno, desconsiderando-se a construção. Com esse critério e com alíquotas maiores, o proprietário do imóvel é forçado a cumprir a função social do seu imóvel no curto prazo, sem esperar por valorizações no médio e

²² A Prefeitura de Porto Alegre adotou uma combinação de política tributária com política urbana para facilitar o acesso às áreas urbanas baseada no “direito de acesso de todo o cidadão às condições básicas de vida”, e assim gerar recursos para programas habitacionais. A primeira iniciativa da Prefeitura era fazer o enquadramento constitucional da política urbana. As Leis Complementares n.º 312/93 e n.º 333/94 procuraram assegurar as condições para o cumprimento da função social da propriedade urbana. Isso possibilitou a aplicação da progressividade do IPTU e a progressividade no tempo junto com a Permuta e Alienação de índices de construção, o Banco de Terras Municipais, o Fundo Municipal de Desenvolvimento e o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação. Ver Anais do Seminário Internacional de Porto Alegre, 2000.

longo prazo. Em outros países que consideram a base de cálculo tanto o valor do terreno quanto o da edificação, ao esperar pela infra-estrutura do poder público e edificar os lotes, o proprietário não ganha com a valorização (*mais-mais valia*). Nesses países, impera uma taxaço maior, em razão do aumento da base de cálculo do imposto. No Brasil, essa função deveria ser da Contribuição de Melhorias em sinergia com a incidência do IPTU.

Em segundo lugar, persistem dificuldades na implantação da “progressividade no tempo” do IPTU – outra função extrafiscal –, mesmo em Porto Alegre e Recife, onde mais se avançou. O § 1.º do art. 156 da CF prescreve que o IPTU “poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”. Como já assinalado, a função social da propriedade é definida pelo plano diretor do Município, conforme o art. 182, § 2.º, da Constituição Federal – “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Dessa maneira, as alíquotas podem aumentar progressivamente quando o uso do imóvel não for ajustado às diretrizes do plano diretor. Um aumento que deve ameaçar a posse da propriedade. É o que estatui o inc. II do § 4.º do art. 182 da Constituição Federal: “É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (...) II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo”.

Em terceiro lugar, impera a dificuldade de se adotar a progressividade respeitando a capacidade contributiva. A progressividade do IPTU obedece, como em outros impostos, ao princípio da capacidade de renda (art. 145, § 1º, da Constituição) dos contribuintes. Mas independente desta capacidade, é sabido que para a Constituição Federal, os proprietários de grandes imóveis, ainda mais aqueles localizados em bairros estritamente residenciais, devem ser proporcionalmente mais tributados (alíquotas maiores), por meio de IPTU, do que os proprietários de pequenos imóveis, localizados na periferia. Se os imóveis desses proprietários forem tributados com a mesma alíquota, estarão sendo desigualmente tributados, mesmo que seus proprietários tenham a mesma capacidade contributiva. E se por um lado o IPTU deve obedecer ao princípio da capacidade contributiva, nos termos do supracitado art. 145, § 1º, da Constituição – uma função fiscal, de observância obrigatória –, por outro lado, é um imposto que observa em primeiro plano a riqueza (valor do patrimônio), e apenas em segundo, a renda (capacidade contributiva).

As dificuldades supracitadas persistem por dois motivos. Primeiro, por que existiram até recentemente diferentes interpretações do judiciário, quando foram embargadas tanto nos Tribunais Regionais como no Supremo Tribunal Federal, a implantação de alíquotas diferenciadas do IPTU como instrumento de política urbana e progressividade tributária. Felizmente, em 2000, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 29, uma outra redação do artigo 156 permitiu expressamente a incidência do IPTU com alíquotas progressivas sobre o valor do imóvel e alíquotas variáveis conforme as diretrizes do plano diretor, tamanho, localização e uso do imóvel.

Segundo, por que é grande a resistência do próprio setor imobiliário, caracterizado por uma diversidade de interesses. Especialistas²³ argumentam que o problema é o valor de áreas urbanas regularizada na América Latina, muito mais alto que o de países desenvolvidos (com maior renda *per capita*). Argumentam também que o pagamento de IPTU de proprietários dos imóveis irregulares aumenta o incentivo à regularização. Além disso, o uso de alíquotas menores para camadas mais pobres, bem como isenções e reduções, reduziriam o impacto do imposto no orçamento das famílias mais pobres.

No Brasil, a dificuldade se encontra na resistência dos interesses imobiliários à maior incidência da tributação imobiliária e na informalidade (imóveis não cadastrados). Quanto maior a incidência, menor será o preço de mercado, menor a especulação imobiliária, e por sua vez, menor a pressão sobre a ocupação urbana desordenada, condições para a eficácia dos planos diretores e implantação da infra-estrutura urbana. Em relação à informalidade, a dificuldade reside na atualização dos cadastros. Enquanto isso não ocorre, os assentamentos formais tendem a se valorizar, e mesmo os informais, com a expectativa de que o poder público vai prover serviços no futuro.

Para finalizar, convém reiterar que sem uma regulamentação estadual ou federal do IPTU, conforme a tendência internacional, essas dificuldades não serão superadas. Os seguintes fatores são determinantes para tornar o IPTU um instrumento de justiça social:

- contribuir para estimular a ocupação ordenada das áreas urbanas, posto que o mercado imobiliário não é capaz por si próprio de atender de forma justa a demanda de imóveis da maioria das famílias;
- ser um instrumento de redução da carência de habitação em áreas com infra-estrutura urbana;
- auxiliar com outros impostos, com os quais tem sinergia a recuperação da valorização dos imóveis resultante do investimento público em infra-estrutura urbana, para que se possa fazer mais benefícios às áreas urbanas;

Em resumo, são essas as dificuldades para implantar no Brasil o que reza o modelo internacional e a Constituição: obedecer ao princípio da capacidade contributiva e ao mesmo tempo adotar o IPTU de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana e territorial. E baseando-se nas experiências de Porto Alegre e Recife, as leis municipais por si só, sem um marco legal – e até institucional – estabelecidos nas instâncias superiores, sugerem que o IPTU brasileiro ainda não cumpre as determinações constitucionais.

²³ Conforme SMOLKA, M.; MORALEZ, C. Apuntes sobre Conceptos Desarrollados por Martim Smolka Respecto del Mercado del Suelo y el Impuesto a la Propiedad en América Latina: Documento de Trabajo. Financiamiento de las Ciudades Latino Americanas con Suelo Urbano, 2005. Ver também SMOLKA, M.; DE CESARE, C. Property Taxation and Informality: Challenges for Latin America. Land Lines. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, p. 14-19, jul. 2006.