

# TRIBUTAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO URBANA: DIFICULDADES FACTUAIS DE ADEQUAÇÃO DO IPTU AOS OBJETIVOS DO ESTATUTO DA CIDADE.

Roberval Rocha Ferreira Filho

*“A quienes, viendo el vicio y la miseria que nacen de la desigual distribución de la riqueza, y del privilegio, sienten la posibilidad de un mejor estado social, y lucharían por lograrlo.”  
San Francisco, 1879.*

Henry George<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

1. Introdução – 2. Institutos tributários de política urbana – 3. IPTU – 4. Conclusão – 5. Bibliografia.

### 1. INTRODUÇÃO

A política de desenvolvimento urbano brasileira conta, desde o advento do Estatuto da Cidade, em meados de 2001, com ferramental tecno-jurídico avançado para alcançar os objetivos assinalados na Constituição Federal: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Dentre as “armas” concedidas aos poderes públicos municipais para tal fim, destaca-se o fortalecimento da tributação social em nível local, agora, ainda mais explicitada pelos textos legais, textos estes eficazes juridicamente, e potencialmente aptos a promover mudanças no quadro sócio-urbano nacional. Potencialidade esta que, entretanto, para desabrochar, necessita, por parte dos legislativos e executivos municipais, esforço no sentido de “enraizar” mais as diretrizes do Estatuto nos ordenamentos e nas Administrações locais, sob pena de, como ocorre com a maioria das leis em nosso país, transformar-se o texto promulgado em apenas mais um “bonito exemplo de como as coisas deveriam ser”.

---

<sup>1</sup> GEORGE, Henry. *Progreso y Miseria*. Trad. Baldomero Argente Del Castillo. New York: Robert Schalkenbach Foudantion, 2001. Contracapa.

Os importantes instrumentos de intervenção urbana a que se referem o Estatuto são vários, conforme descrito em tópico adiante, dentre eles, os institutos tributários de política urbana interessam diretamente à população urbana por importarem uma mudança no enfoque da taxação imobiliária, que deverá pender muito para o lado social, uma vez que a extrafiscalidade passa a ser a sua tônica (apesar de, quanto a isto, vozes abalizadas da doutrina jurídica nacional, como REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, opinarem pela inconstitucionalidade do art. 47 do Estatuto da Cidade<sup>2</sup>, que assim dispõe: “Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.”), motivo mais do que suficiente para que sejam analisados e desenvolvidos com esmero pelos operadores do direito brasileiro, destarte suas dificuldades para implementação na prática das tributações locais.

## **2. INSTITUTOS TRIBUTÁRIOS DE POLÍTICA URBANA**

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001), promulgado com intuito de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu diretrizes gerais de política urbana que, obrigatoriamente, já que se trata de normas de ordem pública e de interesse social, portanto, cogentes, devem ser observadas, principalmente, pelos administradores e legisladores municipais, pois são vetores de sua disseminação.

O ponto central da lei, expresso no parágrafo único do seu art. 2º, é “regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, para isto, enumera o que chamou de “instrumentos da política urbana”, envolvendo: a) instrumentos em geral (planos, planejamentos, institutos tributários, financeiros, jurídicos, políticos etc.); b) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; c) IPTU progressivo no tempo; d) desapropriação; e) usucapião especial; f) direito de superfície; direito de preempção; g) outorga onerosa do direito de construir; h) operações urbanas consorciadas; i) transferência do direito de construir; e j) estudo de impacto de vizinhança.

Os instrumentos tributários previstos expressamente são o IPTU e a contribuição de melhoria (art. 4º, inc. IV, alíneas *a* e *b*, respectivamente) juntamente com os incentivos e

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de Oliveira. Comentários ao Estatuto da Cidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p.115.

benefícios fiscais e financeiros (alínea *c*), entretanto, tal relação não é exaustiva, pois, conforme o magistério de ADILSON ABREU DALLARI<sup>3</sup>, existem outros tributos municipais e outros instrumentos de política financeira, tendo o legislador, no caso, pretendido dar destaque ao que foi referido.

O interesse legislativo pela chamada “tributação social” é tanto que, no capítulo referente às disposições gerais, o já mencionado art. 47 praticamente o sedimenta como pilar da estruturação tributária-imobiliária das cidades .

### **3. IPTU**

O imposto predial e territorial urbano foi citado como instituto tributário de política urbana em dois tópicos distintos, um como instrumento geral (art. 4º, IV, *a*, já referido), outro se referindo à possibilidade de sua progressão no tempo, conforme prevê o art. 7º (regulamentando o art. 182, § 4º, inc. II da Constituição Federal). Do que se depreende que, tanto sua incidência geral (progressivo em razão do valor do imóvel, e alíquotamento diferenciado de acordo com a localização do imóvel, conforme permitem os incs. I e II, do art. 156, § 1º, da Constituição Federal, respectivamente), quanto sua incidência específica, no que diz respeito à progressividade temporal, devem ser instrumentalizadas para atingir as finalidades queridas pelo Estatuto.

O atingimento destes objetivos, entretanto, deverá deparar-se com problemas como:

a) Pouca tolerância da população com reestruturações tributárias:

Por se tratar de um imposto direto, sua cobrança é mais transparente, e, portanto, sujeita a muitos questionamentos por parte dos contribuintes que, além disso, toleram pouco as modificações de bases de cálculo e alíquotas (descrentes com as intenções dos governos neste mister, o que é bastante justificado pelas práticas político tributárias atuais e passadas), gerando entraves políticos às necessárias modificações legislativas;

b) A alta carga tributária brasileira:

---

<sup>3</sup> DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002. p.78.

Ao Poder Público Municipal impõem-se amarras salientes, pois a tributação social esbarra por demais na aceitação das classe média e alta, maiores detentoras de patrimônio, controladoras, em parte, da mídia, e, por isso, refratárias a modificações tributárias imobiliárias. Isto somado a um sentimento geral da sociedade do escorchamento fiscal, via tributação, que penaliza a todos.

c) O desgaste provocado pelo má implementação da progressividade:

Várias legislações municipais brasileiras, mormente as das capitais e cidades de maior porte, prevêm a progressividade (geral) do IPTU em razão do valor do imóvel, e o fazem sob argumentos preciosos, como a busca de justiça fiscal: quem tem mais, paga mais. Entretanto, no mais das vezes, não é o ideal de justiça que direciona tais leis, mas a insaciedade tributária, que transforma a progressividade em mera ferramenta de arrecadação. Acontece que a progressividade não se opera “por decreto”. Não basta prevê-la na lei. Exigem-se cadastros tributários estruturados, pessoal qualificado, sistemas informatizados e, sobretudo, uma estrutura de avaliação de imóveis profissionalizada e eficaz. Tudo isso é caro, e raríssimas municipalidades dispõem destes “pré-requisitos da progressividade”.

Essa má estruturação deságua numa injustiça ainda maior do que aquela que se tentou evitar: penaliza ainda mais os humildes, pois os imóveis mais simples, sendo muito mais numerosos que os de padrão médio/alto/luxo, prestam-se mais facilmente a “valorações por decreto”. As plantas genéricas de valores (de construção e de terrenos) tendem a refletir esta má valoração da seguinte forma: quanto mais caro um imóvel, mais subvalorado. Em suma: quem tem um imóvel mais caro arvora-se num “desconto tributário” muito maior do que os outros. É a regressão tributária: distribuição de renda às avessas;

d) A tendência da jurisprudência no tocante à Emenda Constitucional nº 29/2000:

Os tribunais de justiça do Paraná, do Rio de Janeiro e de São Paulo, têm julgando, em segunda instância e à unanimidade, pela inconstitucionalidade da EC nº 29/2000, que prevê a possibilidade da progressão do IPTU frente ao valor venal do imóvel. É uma tendência que deverá repetir-se por outros tribunais estaduais e que já conquistou grande parte da doutrina pátria, conforme se depreende de artigos assinados por juristas como AIRES FERNANDINO BARRETO e IVES GANDRA DA SILVA MARTINS<sup>4</sup>. É um assunto melindroso, trata-se

---

<sup>4</sup> PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord). IPTU – Aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Quartier Latin, 2002. pp. 45-83.

de tese de inconstitucionalidade de uma emenda constitucional, daí que, apenas o Supremo Tribunal Federal decidirá, em última instância, o mérito da questão, que poderá transformar-se numa nova dor-de-cabeça para os Municípios. Ademais, a própria demora para que estas lides chequem à suprema corte gera incertezas e titubeamentos nos legisladores locais, que temem orientar-se por direcionamentos que, posteriormente, possam a vir a ser invalidados;

e) A dificuldade das máquinas arrecadoras em lidar com o devido enfoque da tributação social:

Diante da vasta gama de instrumentos legais considerados hábeis pelo Estatuto da Cidade a promover a regulação do uso da propriedade urbana, era de se esperar que os instrumentos normativos e os ferramentais apropriados, principalmente na área tributária, dessem um passo adiante na questão do desenvolvimento e da melhor formatação possível destes instrumentos. O que vem ocorrendo muito lentamente.

Diz-se “principalmente na área tributária” por fatores como: melhor aparelhamento da máquina, cultura jurídico-administrativa mais sedimentada no tocante a lidar com tributos, capacidade de atrair investimentos para atingir seus fins, mão-de-obra melhor remunerada etc.

Contornar a cultura fiscalista e afinar os objetivos dos órgãos fazendários aos órgãos de planejamento urbano é tarefa hercúlea para os Administradores, mas extremamente pré-requisital para tais fins.

f) A problemática dos cadastros municipais:

Cadastros íntegros trazem vantagens sociais, seja pelo aumento da arrecadação, seja pela melhor e mais equitativa tributação imobiliária<sup>5</sup>, entretanto, a falta de cultura cadastral sedimentada no país coloca em cheque as pretensões de justiça fiscal, fulminando-as *ab initio* (a tributação nesta seara depende totalmente do manuseio de cadastros tributários imobiliários adequados). Embora os avanços recentes na pesquisa e divulgação acadêmicas tenham-se demonstrado promissores, não se identifica, ainda, nem num horizonte próximo, qual será a diretriz dos municípios neste assunto. O que salta aos olhos é que o Brasil, apesar das dimensões continentais, não implementou nenhuma política nacionalmente coordenada que possibilite aos municípios orientar-se no tocante à implementação de cadastros multifinalitários que, no futuro, possam interligar-se.

A falta desta política nacional ficará patente em pouco tempo, uma vez que os avanços tecnológicos na área de processamento de imagens e georreferenciamento de informações cuidará de evidenciá-las.

### **IPTU progressivo no tempo.**

Reza a Constituição Federal, em seu art. 182, § 4º “É facultado ao Poder Público Municipal mediante lei específica incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de : (...) II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.” Tal dispositivo erigiu o IPTU como tributo-sanção, sedimentando uma das facetas de sua extrafiscalidade.

O IPTU progressivo no tempo é o recurso tributário urbano mais enérgico para evitar o mau uso da propriedade<sup>6</sup>, e, também quanto a este, problemas de outra natureza obstaculizarão o alcance das regras previstas no Estatuto da Cidade (arts. 5º e 7º) concernentes à sua implementação.

Por se tratar de normas mais complexas, exigindo lei específica, notificação para apresentação de projeto de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, prazos para cumprimento etc., em etapas consecutivas que, só depois de cumpridas permite-se chegar à verdadeira “sanção tributária” pelo IPTU progressivo no tempo, enfrentará embates judiciais de toda ordem, uma vez que se trata de assunto completamente inovador, cujas lides encontram-se, ainda, latentes, e que envolverão, sem dúvida, interesses econômicos de monta, já que grande parte dos imóveis urbanos subutilizados, assim o são por motivo de especulação imobiliária (vazios urbanos), concentrados, no mais das vezes, em mãos de pequenos (mas poderosos) grupos, tais como construtoras, imobiliárias, indústrias e fundos de pensão e investimentos, por sermos ainda, a pátria dos ativos “reais”, por conta de instabilidades econômicas estruturais e históricas.

Outra destas dificuldades, conforme já discorrido, é a falta de “entrosamento” político-administrativo entre os órgãos fiscais e os órgãos de planejamento urbano. Como o enfoque

---

<sup>5</sup> LIPORONI, Antonio Sérgio. NUNES NETO, Dionísio. CALLEGARI, Marcos. Instrumentos para gestão tributária de cidades. São Paulo: Leud, 2003. p 158.

<sup>6</sup> FURLAN, Valéria Cristina Pererira. IPTU. 1º ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 165.

da tributação, aqui, é eminentemente de cunho extrafiscal, nada mais natural que a coordenação dos trabalhos pré-legislativos em nível local sejam capitaneados pelos órgãos de planejamento urbano, mais afeitos à matéria.

#### 4. CONCLUSÃO

As ferramentas legais de intervenção urbana previstas pelo Estatuto da Cidade são vanguardistas. No campo do direito tributário, este avanço legislativo chegou em momento propício, de debate da tributação social, espelhando anseios dos movimentos sociais mais organizados que começam a questionar, politicamente, o direcionamento que os governos vêm dando às suas máquinas arrecadoras. Estes, por sua conta, devem dar um passo adiante com a implementação de políticas urbanas que abandonem a retórica das legislações preciosas, mas inúteis, ineficazes. A eficácia tributária do IPTU depende disto.

Como instrumento arrecadatário, nos aspectos de alcance, cobrança e progressividade fiscal, este imposto ainda é um pesadelo para a maioria das cidades (principalmente para os contribuintes); como instrumento extrafiscal, agora no bojo das possibilidades abertas pelas inovações legislativas do Estatuto da Cidade, depende de mudanças no foco de sua gerência, sob pena de, conforme ocorre com a Contribuição de Melhoria em nosso país (que, apesar de prevista constitucionalmente desde 1934, retrata-se fielmente, no relato de MARTIM O. SMOLKA e FERNANDA FURTADO<sup>7</sup> na introdução do obra *Recuperación de plusvalías en América Latina*), permanecer um excelente modelo conceitual de tributação, mas um “nada” factual, que nunca sai do papel.

Só se chega á justiça fiscal através da extrafiscalidade. Os mecanismos tributários brasileiros, corroídos e sem direção social, em nada ajudam este país famélico, urbanamente desestruturado, verdadeiramente sócio-convulsionado, a encontrar caminho que dignifique cidades e cidadãos. Sem tributação social, a cidade não avança, e, sem o avanço das cidades, o país não sai do lugar.

---

<sup>7</sup> SMOLKA, Martim O. FURTADO, Fernanda (coord.). *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Eurelibros, 2001. p. XIII.

Os autores solicitaram a um grupo de autores latino americanos que escrevessem ensaios sobre a experiências de seus países na recuperação de “plusvalías”, obtendo, como resposta: *Em mi país no pasa nada!* (algo como: “Não temos isso aqui!”)

## 5. BIBLIOGRAFIA

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.) *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FURLAN, Valéria Cristina Pererira. *IPTU*. 1º ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GEORGE, Henry. *Progreso y Miseria*. Trad. Baldomero Argente Del Castillo. New York: Robert Schalkenbach Foudantion, 2001.

LIPORONI, Antonio Sérgio. NUNES NETO, Dionísio. CALLEGARI, Marcos. *Instrumentos para gestão tributária de cidades*. São Paulo: Leud, 2003.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de Oliveira. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord). *IPTU – Aspectos jurídicos relevantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

SMOLKA, Martim O. FURTADO, Fernanda (coord.). *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Eurelibros, 2001.

## DADOS DO AUTOR

**Bacharel em Direito/UFPE e Computação/UNICAP. Auditor do Tesouro do Município do Recife. Ex-diretor do Cadastro Imobiliário do Recife. Foi um dos 25 profissionais latino-americanos selecionados para o “*Curso de Desarrollo Profesional Sobre Impuestos a la Propiedad Inmobiliaria*”, patrocinado pelo **Lincoln Institute of Land Policy**, em Cambridge-MA, EUA, em abril de 2003.**

**Endereço: R. Joseph Turton, 152, ap. 803, Tamarineira, Recife-PE, CEP 52.051-110.**

**Email: [rrocha@recife.pe.gov.br](mailto:rrocha@recife.pe.gov.br).**

**Telefones: 81.3265.6011 (res), 81.9242-7679 (cel).**