

Universidade Federal do Paraná – UFPR
Setor de Ciências Sociais e Aplicadas
Especialização em Gestão Pública Municipal

JOSIAS CAMARGO DE OLIVEIRA JUNIOR

**ATRIBUIÇÃO DE PROGRESSIVIDADE AO IMPOSTO
PREDIAL TERRITORIAL URBANO DA LAPA EM
RAZÃO DO VALOR DOS IMÓVEIS**

Curitiba

2016

JOSIAS CAMARGO DE OLIVEIRA JUNIOR

**ATRIBUIÇÃO DE PROGRESSIVIDADE AO IMPOSTO
PREDIAL TERRITORIAL URBANO DA LAPA EM RAZÃO DO
VALOR DOS IMÓVEIS**

Projeto técnico apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, modalidade de ensino a distância, da Universidade Federal do Paraná – UFPR – Campus Botânico.

Prof. Orientador: Dr. Christian Mendes Alcântara.

Curitiba

2016

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador Dr. Christian Mendes Alcântara

Prof. Nome

Prof. Nome

Curitiba, ____ de _____ de 2016.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso em Gestão Pública Municipal tem por finalidade avaliar o cabimento da implantação de alíquota progressiva do Imposto Predial Territorial Urbano no Município da Lapa em decorrência do valor dos imóveis e suas consequências em relação à justiça fiscal e implementação da arrecadação municipal.

Pretende-se, na verdade, implantar no Município da Lapa o mecanismo de justiça fiscal inserido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 29/2000, pela qual podem os municípios brasileiros atribuir progressividade ao IPTU em razão do valor dos imóveis. Apesar da autorização constitucional, a legislação atual da Lapa possui três alíquotas de IPTU, as quais foram estabelecidas pela lei municipal nº 1597/2001 e utilizam como critérios para sua aplicação a edificação ou não do imóvel, desprezando, desta forma, o valor dos imóveis para fins de fixação da alíquota do IPTU.

A análise, portanto, dos dados relacionados ao recolhimento de IPTU no Município e dos valores dos imóveis tributados constitui-se como essencial para a efetivação do Princípio da Isonomia Tributária, bem como para o aprimoramento dos serviços públicos prestados pelo ente municipal mediante o aumento da arrecadação própria.

O que se quer, ao final e ao cabo, é apresentar uma proposta capaz de melhorar a arrecadação municipal e, por consequência, aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos correspondentes, notadamente num município de grande extensão territorial e parca arrecadação financeira em relação ao desafio que se apresenta diariamente aos seus gestores.

Palavras-chave: IPTU. Alíquotas. Progressividade. Receita Municipal. Constituição Federal. Tributário. Emenda Constitucional nº 29/2000.

ABSTRACT

This course conclusion work Municipal Public Management aims to assess the appropriateness of the progressive rate of implementation of the Building urban land tax in the municipality of Lapa due to the value of the property and its consequences in relation to taxation and implementation of municipal tax collection.

It is intended to actually deploy the municipality of Lapa fiscal justice mechanism inserted in the Constitution by Constitutional Amendment No. 29/2000, by which the municipalities can assign the property tax progressivity because of the property value. Despite the constitutional authorization, the current legislation of Lapa has three rates of property tax, which were established by municipal law No 1597/2001 and used as criteria for their application to building or not the property, disregarding thus the value of property for the purposes of fixing the property tax rate of.

The analysis, therefore, the data related to property tax gathering in the given municipality and the values of taxable properties constitutes as essential to the realization of the Principle of Tax Equality, as well as to the improvement of public services provided by the municipal entity by increasing of own revenues.

What you want at the end of the day, it is to present a proposal able to improve municipal tax revenues and, consequently, improve the provision of relevant public services, especially in a city of large territory and insufficient financial revenues in relation to the challenge It presents daily to their managers.

Keywords: property tax. Rates. Progressiveness. Municipal revenue. Federal Constituição. Tax. Constitutional Amendment No. 29/2000.

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	05
1.1 – APRESENTAÇÃO.....	05
1.2 – OBJETIVO GERAL DO TRABALHO.....	05
1.3 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO.....	06
1.4 – JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO.....	07
2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	08
2.1 – CONCEITUAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO.....	08
2.2 – HISTÓRICO DO IPTU.....	09
2.3 – O IPTU NA LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DA LAPA – PARANÁ.....	10
3 – DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	13
3.1 – DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO	13
3.2 – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	14
4 – PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	15
4.1 – PROPOSTA TÉCNICA	15
4.1.1 – A POSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE PROGRESSIVIDADE À ALÍQUOTA DO IPTU EM RAZÃO DO VALOR DO IMÓVEL.....	15
4.2 – PLANO DE IMPLANTAÇÃO.....	17
4.3 – RECURSOS.....	19
4.4 – RESULTADOS ESPERADOS E RISCOS PREVISTOS.....	20
5 – CONCLUSÃO.....	21
REFERÊNCIAS	23
APÊNDICES.....	26

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – APRESENTAÇÃO

Até o advento da Emenda Constitucional nº 29/2000, a temática da alíquota progressiva do Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana (IPTU) gerou grandes e intermináveis debates na doutrina e jurisprudência tributária e constitucional.

Passados 16 anos da alteração do texto constitucional, inúmeros municípios não atualizaram suas legislações à nova autorização da Carta da República e, não obstante, seguem padecendo da necessidade de recursos financeiros para a consecução de seus objetivos e misteres.

No Município da Lapa-PR, a situação não é diferente. Apesar da publicação de um novo Código Tributário Municipal em 2011, a definição das alíquotas de IPTU é feita por lei de 2001, em que restou estabelecida três alíquotas, variáveis de acordo com a edificação ou não do imóvel.

Ocorre que, conforme consta na parte diagnóstica, os desafios diários aos gestores do Município da Lapa são muitos, notadamente por conta de sua extensão territorial. Pelo que, este trabalho abordará a questão da arrecadação de IPTU na Lapa, com vistas à instituição de alíquotas progressivas conforme o valor dos imóveis, no intuito de incrementar a receita decorrente de tal tributo em, no mínimo, 20%.

1.2 – OBJETIVO GERAL DO TRABALHO

Constitui objetivo geral deste trabalho o aumento da arrecadação de IPTU do Município da Lapa-PR em no mínimo 20%, aliando tal incremento de receita à efetivação do Princípio da Isonomia Tributária.

A isonomia tributária deve levar em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo da obrigação tributária, atribuindo àqueles que possuem maior capacidade econômica um encargo tributário maior e, aos menos abastados, carga tributária menos severa, como ensina o Professor Amaro (2014, p. 154):

(...) além de saber qual a desigualdade que faculta, é imperioso perquerir a desigualdade que obriga a discriminação, pois o tratamento diferenciado de situações que apresentem certo grau de dessemelhança, sobre decorrer do próprio enunciado do princípio da isonomia, pode ser exigido por outros postulados constitucionais,

com se dá, no campo dos tributos, à vista do princípio da capacidade contributiva, com o qual se entrelaça o enunciado constitucional da igualdade. Deve ser diferenciado (com isenções ou incidência tributária menos gravosa) o tratamento de situações que não revelem capacidade contributiva ou que mereçam um tratamento fiscal ajustado à sua menor expressão econômica.

Sobre a progressividade tributária, Cerutti (p. 14) sustenta a existência de três espécies e referindo-se à obra dos Professores Clèmerson Merlin Clève e Sólon Sehn, assim disserta:

(...) as duas previstas na Carta Magna, e uma fiscal, que levaria em conta o princípio da capacidade contributiva e isonomia tributária. A primeira buscando a realização da função social da propriedade, o que autorizaria a instituição de alíquotas progressivas em função das conveniências locais previstas no plano diretor (art. 156, §1º). A segunda, prevista no art. 182, §4º, que era a de caráter sancionatório, autorizando a progressividade no tempo caso o proprietário do imóvel não observasse as diretrizes contidas no plano diretor. Finalmente a última, consistiria na progressividade fiscal, autorizando a instituição de alíquotas maiores conforme o aumento do valor venal do imóvel.

É a última espécie de progressividade, referida na citação acima, que este trabalho abordará.

1.3 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO

Inicialmente, buscou-se informações históricas acerca da instituição do IPTU no Brasil e no Município da Lapa, para então realizar-se uma análise do cabimento da instituição de alíquotas progressivas de IPTU, notadamente a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 29/2000.

Após, este projeto analisa a arrecadação com IPTU pelo referido Município e, mediante estudo dos dados apresentados pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento, apresenta uma proposta de alteração da legislação municipal com a finalidade de instituir alíquotas progressivas de IPTU, gerando aumento da receita municipal.

São considerados objetivos específicos deste trabalho, portanto: 1) Quantificar os imóveis de maior valor localizados no território do Município da Lapa; 2) Apurar as alíquotas de IPTU atualmente aplicáveis aos referidos imóveis; 3) Propor alíquotas diferenciadas, progressivas de acordo com o valor dos imóveis; 4) Aumentar a receita do Município decorrente da arrecadação de IPTU.

1.4 – JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO

Conforme dados divulgados pela Prefeitura do Município da Lapa (2015), a cidade é uma das maiores do estado do Paraná em extensão territorial e sua população total soma 47.557 habitantes. Conta com 2.097,7 km² de área total, sendo 17,84 km² de área urbana e 2.079,86 km² de extensão rural. Diante deste quadro, portanto, é fundamental a busca de mecanismos de aumento da receita do Município, a fim de que as políticas públicas demandadas pela população e os desafios diários apresentados aos gestores sejam satisfatoriamente executados.

Neste sentido, o estudo tendente a ampliar a arrecadação municipal é de fundamental importância para a população da Lapa, afinal, as políticas públicas necessárias à satisfação dos anseios populares dependem, necessariamente, de disponibilidade financeira para tal.

Ademais, e como se verá em tópico próprio, a instituição de alíquotas progressivas de IPTU gera, há tempos, grande polêmica. A questão, inclusive, foi submetida à julgamento do Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Judiciário Brasileiro, demonstrando a relevância do tema. Neste sentido, portanto, a presente pesquisa demonstra relevância ao estudo do tema, pois além de apresentar diagnóstico e prognóstico da situação local do Município da Lapa, aborda, também, pontos polêmicos acerca da viabilidade constitucional e legal da criação de alíquotas progressivas de IPTU em razão do valor dos imóveis tributados.

2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 – CONCEITUAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 156, I, atribui competência aos municípios para instituição do Imposto Predial Territorial Urbano. De acordo com Palsen (2014, p. 301):

Propriedade é o direito real mais amplo, envolvendo as faculdades de usar, de gozar e de dispor e, prédio é toda a porção de terra ou solo, constituída em propriedade de alguém, haja nele, ou não, construções. Desta forma, a combinação com territorial leva ao entendimento de que o constituinte quis ressaltar a possibilidade de tributação da riqueza revelada não apenas pela propriedade da terra (territorial) como desta com as construções nela edificadas (predial).

Conforme preceitua Alexandre (2014, p. 721), o IPTU tem função predominantemente arrecadatória, constituindo-se em importante fonte de receita para os municípios.

Consoante definição constitucional e legal, o IPTU só pode incidir para imóveis localizados em área urbana, assim definida por Palsen (2014, p. 301):

A zona urbana, por sua vez, parece constar na Constituição em oposição à área rural, pelo critério da localização. A zona urbana é definida por lei municipal, devendo observar os critérios constantes dos §§ 1º e 2º do art. 32 do CTN. O §1º exige, pelo menos, a existência dois melhoramentos de infraestrutura urbana, dentre os seguintes: “meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais”, “abastecimento de água”, “sistema de esgotos sanitários”, “rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para rede de distribuição domiciliar” ou “escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado”. O §2º permite que sejam consideradas urbanas “áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio”.

Vejamos o conceito de IPTU para Afonso; Araújo e Nóbrega (pp. 19-20):

O IPTU é um tributo tipicamente local, que onera os proprietários de imóveis localizados na área urbana do município. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, que é o resultado do somatório do valor do terreno com o valor atribuído à edificação. Para determinação dessa base, o administrador municipal estima o preço provável do imóvel nas condições de mercado, tendo em vista os atributos registrados no cadastro imobiliário da prefeitura. O montante devido do imposto é apurado mediante a aplicação de uma alíquota ao valor venal do imóvel.

Desta forma, conclui-se que o IPTU é fonte de arrecadação municipal e só pode ser instituído mediante o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais, acima mencionados.

2.2 – HISTÓRICO DO IPTU

O IPTU, importante fonte de arrecadação municipal, conforme estudo divulgado pela Prefeitura do Município de Queluz – SP (2012), tem origem no Brasil em 1808 pelo Rei Dom João VI, através da instituição da décima de rendimentos dos prédios urbanos, incidente apenas para imóveis habitados.

Em 1832, o tributo foi ampliado para imóveis não habitados, ampliando o rol de sujeitos passivos da obrigação de pagamento do tributo. Em 1873, a nomenclatura do tributo foi substituída para Imposto sobre Prédios e, em 1881, para Imposto Predial.

Na primeira Constituição Republicana Brasileira (de 1891), foi estabelecida a competência dos estados para a instituição de tributo sobre a propriedade urbana e rural. Foi a partir da Constituição Federal de 1934, porém, que os municípios passaram a ser legitimados à instituição de tributo sobre a propriedade urbana, ficando os imóveis rurais sob tributação da União. Com o advento do Código Tributário Brasileiro, em 1966, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana foi estabelecido na legislação ordinária brasileira, permanecendo a mesma nomenclatura nas constituições federais de 1967, 1969 e 1988.

2.3 – O IPTU NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DA LAPA – PARANÁ

A primeira legislação do Município da Lapa-PR a tratar sobre a cobrança de IPTU foi a lei nº 25, de 20/09/1948 (Código de Posturas Municipais). Nela, o valor do tributo foi fixado em valor nominal, conforme localização do imóvel e área total.

Em 1973, sobreveio novo Códigos de Posturas do Município da Lapa, entretanto, nenhuma inovação foi introduzida em relação ao IPTU.

O primeiro Código Tributário da Lapa foi publicado em 30/12/1971, pela lei nº 514/1971. Nele, os regramentos a respeito do IPTU foram copiados do Código Tributário Nacional, de 1966. A forma de cálculo do valor do tributo, no entanto, sofreu significativa mudança, de forma que, a partir da vigência da nova legislação, o IPTU passou a ser devido no importe de 2% do valor do terreno (art. 6º), valor reduzido à metade para imóveis edificados. Fato “pitoresco”, também, foi o estabelecimento de valor mínimo do IPTU, correspondente a 2% do salário mínimo local (art. 13).

Em 04/12/1975 foi publicado o novo Código Tributário Municipal, sem que fossem promovidas alterações em relação ao IPTU. Pouco mais de um ano depois, em 30/12/1976, foi publicado o novo (e terceiro) Código Tributário Municipal, por meio da lei nº 649/1976. Nele, a alíquota do IPTU foi reduzido à metade, ou seja, 1% e 0,5% para imóveis não edificados e edificados, respectivamente. O limite mínimo do valor do tributo, estabelecido no Código Tributário de 1971, foi extinto pela nova legislação.

O Código Tributário Municipal vigente, de 30/12/2011 (lei complementar nº 03/2011), manteve o regramento anterior com relação ao IPTU, entretanto, delegou à lei específica o estabelecimento de regras atinentes à base de cálculo, inscrição do contribuinte, lançamento, alíquota, arrecadação, penalidades, isenções e instituição do IPTU progressivo no tempo.

O capítulo do atual Código Tributário Municipal que trata acerca do IPTU está assim redigido (lei complementar nº 03/2011):

Capítulo II IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO Seção I Fato Gerador

Art. 12 - O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado em zona urbana do Município. Parágrafo Único - O fato gerador do Imposto ocorre anualmente, no dia 1º (primeiro) de janeiro de cada ano.

Art. 13 - A incidência do imposto independe do cumprimento de quaisquer exigências legais, regulamentares ou administrativas, sem prejuízo das penalidades cabíveis.

Art. 14 - Para os efeitos deste Imposto entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Município da Lapa:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde, a uma distância máxima de 03 (três) quilômetros do imóvel considerado;

§ 1º - A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos deste artigo;

§ 2º - A lei municipal pode considerar urbana a área que, localizada fora da zona urbana, seja comprovadamente utilizada como sítio de recreio e no qual a eventual produção não se destine ao comércio.

Parágrafo Único - O Imposto não incide sobre o imóvel que, localizado dentro da zona urbana, seja comprovadamente utilizado em exploração extrativo-vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, independentemente de sua área, conforme lei específica.

Art. 15 - Os bens imóveis, para os efeitos deste Imposto, serão classificados como terrenos ou prédios.

§ 1º - Considera-se terreno o bem imóvel:

I - sem edificação;

II - em que houver construção paralisada ou em andamento, bem como aquelas em ruínas, em demolição, condenadas ou interditadas;

III - cuja construção seja de natureza temporária ou provisória, ou possa ser removida sem destruição, alteração ou modificação;

IV - os imóveis em que houver edificação considerada inadequada, a critério da Administração, seja pela situação, dimensão, destino ou utilidade da mesma;

V - os imóveis que contenham edificações de valor não superior à vigésima parte do valor do terreno, localizados em áreas definidas pelo Executivo;

VI - os imóveis destinados a estacionamento de veículos e depósitos de materiais, desde que a construção seja desprovida de edificação específica.

§ 2º Considera-se prédio o bem imóvel no qual exista edificação utilizável para habitação ou para o exercício de qualquer atividade, seja qual for a sua denominação, forma ou destino, desde que não compreendida nas situações do parágrafo anterior.

Seção II

Sujeito Passivo

Art. 16 - Contribuinte do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel.

§ 1º Conhecidos o proprietário ou o titular do domínio útil e o possuidor, para efeito do sujeito passivo, dar-se-á preferência àqueles e não a este: dentre àqueles, tomarse-á o titular do domínio útil.

§ 2º Na impossibilidade de eleição do proprietário ou titular do domínio útil, devido ao fato de o mesmo ser imune, estar isento, ser desconhecido ou não localizado, será considerado sujeito passivo aquele que estiver na posse do imóvel.

§ 3º O promitente comprador imitado na posse, os titulares de direito real sobre o imóvel alheio e o fideicomissário serão considerados sujeitos passivos na obrigação tributária.

Art. 17 - A incidência e a cobrança do Imposto independem da legitimidade do título de aquisição ou da posse do bem imóvel, do resultado econômico da sua exploração ou do cumprimento de quaisquer exigências legais, regulamentares ou administrativas a ele relativas.

Seção III

Das Disposições em Lei Específica

Art. 18 – Ficarão regidos por Lei Específica Municipal os demais dispositivos que versam sobre o IPTU, da Base de Cálculo, da Inscrição do Contribuinte, do Lançamento, da Alíquota, da Arrecadação, das Penalidades, das Isenções e da instituição do IPTU progressivo no tempo.

Considerando a ausência de publicação de legislação especial acerca do IPTU após a promulgação do atual Código Tributário Municipal, os regramentos quanto à base de cálculo, inscrição do contribuinte, lançamento e alíquota são aqueles estabelecido pelas leis n.ºs. 1313/1995 e 1597/2001.

Analisando, portanto, a legislação geral e especial concernente ao IPTU na Lapa, verifica-se que as alíquotas aplicáveis são as seguintes, incidentes sobre o valor do imóvel: a) 0,7%, no caso de terreno não edificado, com área não superior a 360 m², quando se tratar de pessoa física proprietária de um único imóvel urbano; b) 1,0%, nos demais casos de terrenos não edificados; c) 0,4%, nos demais casos de terrenos edificados.

Constata-se, igualmente, a ausência de regulamentação quanto à progressividade da alíquota do IPTU no Município da Lapa, a despeito do Código Tributário Municipal prever tal possibilidade mediante à edição de lei específica.

3 – DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1 – DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 29/2000, podem os municípios brasileiros atribuir progressividade ao IPTU em razão do valor dos imóveis. Apesar da autorização constitucional, a legislação atual da Lapa possui três alíquotas de IPTU, as quais foram estabelecidas pela lei municipal nº 1597/2001 e utilizam como critérios para sua aplicação a edificação ou não do imóvel e a área do terreno, desprezando, desta forma, o valor dos imóveis para fins de fixação da alíquota do IPTU.

Conforme dados apresentados em Audiência Pública de Prestação de Contas, realizada em 15/02/2016, no Distrito de Mariental, pela Secretaria Municipal de Comunicação Social da Prefeitura da Lapa, o Município arrecadou, em 2015, R\$ 100.951.091,56 (vide apêndice I). Um comparativo com outros quatro municípios da região indica que a Lapa possui a menor arrecadação per capita dentre eles (R\$ 2.122,73, contra R\$ 2.649,94 do Município de Palmeira, melhor colocado na comparação).

A análise, portanto, dos dados relacionados ao recolhimento de IPTU no Município da Lapa e dos valores dos imóveis tributados constitui-se como essencial para o aprimoramento dos serviços públicos prestados pelo ente municipal mediante o aumento da arrecadação, bem como para a efetivação do Princípio da Isonomia Tributária.

Para tanto, analisaremos os dados obtidos junto à Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento, por seu Diretor do Departamento de Cadastro e Tributação, Sr. Pedro Henrique da Silva (vide apêndice II).

Realidade comum no Brasil, a subfixação do IPTU é característica da maior parcela dos municípios brasileiros, segundo Afonso; Araújo e Nóbrega (p. 25):

(...) apesar do grande número de vantagens na instituição de um imposto sobre a propriedade urbana, o IPTU é ineficientemente explorado como fonte de receita. Enquanto o imposto representa de 2 a 3% do PIB em países como Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, o IPTU no Brasil alcança menos do que 0,5% do produto. Na prática, observa-se que o IPTU anual custa menos do que a taxa de condomínio mensal pago pela grande maioria dos apartamentos do país.

No contexto local, objeto do presente estudo, identifica-se que a legislação tributária atinente ao IPTU é relativamente antiga (1995 e 2001) e que a progressividade das alíquotas não ocorre por falta de previsão na legislação local, embora haja autorização constitucional para tanto.

3.2 – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O presente projeto técnico é elaborado mediante a utilização do método dedutivo, de forma que as conclusões lógicas decorrem da análise comparativa e cumulativa de diversas proposições.

Sendo assim, pretende-se, mediante a identificação do atual quadro de cobrança do IPTU no Município da Lapa e da capacidade de geração de receita que o mesmo apresenta, bem como das definições legais e posicionamentos doutrinários acerca dos conceitos e história do citado tributo de competência municipal, explorar o tributo denominado IPTU, identificar suas hipóteses de cabimento e o sujeito passivo da obrigação tributária decorrente de sua incidência.

O propósito deste trabalho é, portanto, explorar mecanismos capazes de gerar aumento de receita ao Município da Lapa mediante alterações na legislação reguladora do IPTU, aliando-a à efetivação do Princípio da Isonomia Tributária. Este projeto técnico e seu trabalho de pesquisa é exploratório-qualitativo, afinal, seus objetivos já descritos acima são perseguidos mediante à quantificação dos imóveis de maior valor, localizados no território da Lapa; apuração das alíquotas de IPTU, atualmente aplicáveis aos referidos imóveis; e proposição de alíquotas diferenciadas, progressivas de acordo com o valor dos imóveis.

4 – PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

4.1 – PROPOSTA TÉCNICA

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 156, inciso I, estabelece a competência dos municípios para a instituição de imposto sobre propriedade predial e territorial urbana. A Lei Orgânica do Município da Lapa, em seu art. 105, inciso I, dispõe no mesmo sentido.

Com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 29/2000, os municípios brasileiros passaram a poder instituir alíquotas progressivas de IPTU em razão do valor dos imóveis.

4.1.1 – A POSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE PROGRESSIVIDADE À ALÍQUOTA DO IPTU EM RAZÃO DO VALOR DO IMÓVEL

Até o advento da Emenda Constitucional nº 29/2000, a atribuição de progressividade à alíquota do IPTU em razão do valor dos imóveis foi bastante questionada. Diversos municípios aplicaram tal forma de instituição de alíquota, gerando discussões e questionamentos nos tribunais brasileiros.

Dada a grande repercussão do tema, a matéria foi submetida ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, por meio do Recurso Extraordinário nº 355046, decidido pela Corte Máxima do Judiciário Brasileiro em 01/08/2011. A decisão, publicada no Diário Oficial em 31/08/2011, foi assim ementada (informativo STF, 2011):

DIREITO TRIBUTÁRIO. IPTU. PROGRESSIVIDADE ANTES DA EC 29/00. IMPOSSIBILIDADE, AINDA QUE PELA VIA OBLÍQUA DE ISENÇÕES GRADUAIS. 1. O legislador Municipal não poderia, no período anterior a tal emenda constitucional, ter estabelecido graduação progressiva do montante devido pelos contribuintes a título de IPTU, tendo como critério o valor do imóvel. 2. A utilização do instituto da isenção como instrumento de graduação de alíquotas, com aplicação à generalidade dos contribuintes, não corresponde à sua natureza jurídica. Nesse caso, a isenção deixa de atuar como benefício fiscal. De norma de exceção que é, passa a compor o aspecto quantitativo da norma tributária impositiva, modelando toda a tabela de alíquotas e tendo como efeito a vedada progressividade. 3. Aplicação da Súmula 668 do STF.

Conforme leciona o Professor Alexandre (2014, p. 712):

A Emenda Constitucional 29/2000 autorizou que as alíquotas do IPTU sejam progressivas em razão do valor do imóvel. Mesmo antes da autorização expressa, vários municípios adotaram tal técnica, sob o argumento de que seria presumível que os imóveis mais valiosos pertencessem a pessoas com maior capacidade contributiva, de forma que a progressividade da alíquota seria uma maneira de tornar a incidência tributária mais isonômica. Entendendo que o art. 145, §1º, da CF somente permitia que os tributos tivessem sua incidência ajustada de acordo com a capacidade contributiva do sujeito passivo, o STF considerou inconstitucional todas as leis que estabeleceram a progressividade de alíquotas do IPTU com base no valor do imóvel, antes da autorização formal dada pela 29/2000.

Portanto, a alteração no texto constitucional, através da EC nº 19/2000, pôs fim à discussão judicial até então existente, para o fim de permitir a atribuição de alíquotas diferenciadas de IPTU, conforme o valor dos imóveis tributados.

Veja-se a redação da Constituição Federal após as alterações promovidas pela referida EC, com grifos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

IV - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Sendo assim, torna-se inquestionável a possibilidade de atribuição de alíquotas progressivas conforme o valor dos imóveis no Município da Lapa.

4.2 – PLANO DE IMPLANTAÇÃO

Para a instituição de alíquotas progressivas de IPTU na Lapa, é imprescindível que se promovam as alterações legislativas necessárias. Neste sentido, deve o Poder Executivo Municipal elaborar projeto de lei e submetê-lo à apreciação da Câmara Municipal.

Para a elaboração do referido projeto de lei, a participação da Secretaria Municipal da Fazenda, Procuradoria Geral do Município e Gabinete do Prefeito são imprescindíveis, competindo ao primeiro a elaboração de estudo técnico a indicar a viabilidade das mudanças e a inexistência de renúncia de receita; ao segundo, a elaboração da redação do projeto de lei e, ao terceiro, a apresentação do projeto de lei junto ao Legislativo Municipal, bem como o exercício do convencimento dos vereadores acerca da necessidade de aprovação a bem do interesse público.

Apresenta-se, neste capítulo, uma proposta de implantação de alíquota progressiva ao IPTU no Município da Lapa, conforme o valor dos imóveis. Para tanto, analisaremos os dados obtidos junto à Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento, por seu Diretor do Departamento de Cadastro e Tributação, Sr. Pedro Henrique da Silva.

Os dados obtidos indicam que o referido Município possui 8.211 imóveis tributados com IPTU¹. Para fins deste projeto, utilizaremos uma amostragem de 325 imóveis. Tal levantamento aponta a distribuição de imóveis conforme 07 faixas de valores:

FAIXA	VALOR VENAL DO IMÓVEL	% DO TOTAL DE IMÓVEIS TRIBUTADOS COM IPTU
1	Até R\$ 50.000,00	5,85%
2	Entre R\$ 50.000,01 e R\$ 100.000,00	6,15%
3	Entre R\$ 100.000,01 e R\$ 150.000,00	30,76%
4	Entre R\$ 150.000,01 e R\$ 200.000,00	24,92%
5	Entre R\$ 200.000,01 e R\$ 500.000,00	29,84%

¹ Os dados foram consultados mediante visualização do relatório cadastral de IPTU, gerado pelo Departamento de Cadastro e Tributação, da Prefeitura Municipal da Lapa. Tal relatório não pôde ser apensado ao presente trabalho por estar protegido por sigilo fiscal, conforme consta no apêndice.

6	Entre R\$ 500.000,01 e R\$ 1.000.000,00	1,84%
7	Acima de R\$ 1.000.000,00	0,87%

A tabela acima indica, portanto, que os imóveis de valor até R\$ 200.000,00 correspondem a 67,68% do total de imóveis tributados com IPTU na Lapa e, a faixa de imóveis de valor superior a R\$ 200.000,01, a 32,32% do mesmo referencial.

Tendo em vista que o objetivo deste projeto é aumentar a arrecadação de IPTU em no mínimo 20% no Município da Lapa, mediante a aplicação de alíquotas progressivas em razão do valor dos imóveis, é necessário promover alterações na lei nº 1597/2001, que estabelece alíquota de 0,4% para todos os imóveis edificados.

Há que se considerar, ainda, que o valor somado de todos os imóveis tributados com IPTU em 2015 perfaz o montante de R\$ 643.665.685,00, levando-se em consideração o valor arrecadado com o imposto no referido ano e a aplicação de alíquota única de 0,4%.

Vejam, agora, o valor total de IPTU arrecadado em 2015, conforme as sete faixas estabelecidas na tabela acima, levando em consideração o valor total arrecadado no ano de 2015 (R\$ 2.574.662,74):

FAIXA	VALOR PAGO DE IPTU (EM R\$)
1	150.360,30
2	158.341,75
3	791.966,25
4	641.605,95
5	768.279,36
6	47.373,79
7	15.705,44

A fim de aumentar a arrecadação do Município da Lapa com IPTU em no mínimo 20%, propõe-se a utilização de alíquotas progressivas em razão do valor dos imóveis, conforme tabela abaixo:

FAIXA	VALOR VENAL DO IMÓVEL	ALÍQUOTA DO IPTU (%)
1	Até R\$ 50.000,00	0,4
2	Entre R\$ 50.000,01 e R\$ 100.000,00	0,4

3	Entre R\$ 100.000,01 e R\$ 150.000,00	0,4
4	Entre R\$ 150.000,01 e R\$ 200.000,00	0,5
5	Entre R\$ 200.000,01 e R\$ 500.000,00	0,6
6	Entre R\$ 500.000,01 e R\$ 1.000.000,00	0,8
7	Acima de R\$ 1.000.000,00	1,0

A aplicação de alíquotas progressivas do IPTU, na forma disposta acima, geraria a seguinte receita ao Município da Lapa, considerando o mesmo enquadramento realizado em 2015:

FAIXA	VALOR PAGO DE IPTU (EM R\$)
1	150.360,30
2	158.341,75
3	791.966,25
4	802.007,43
5	1.152.419,04
6	94.747,58
7	39.263,60
Total: R\$ 3.189.105,95	

Conforme se verá adiante, a aplicação da tabela de alíquotas progressivas gerará aumento de receita ao Município, atingindo a finalidade proposta por este projeto.

4.3 – RECURSOS

Para a aplicação do presente projeto técnico será necessária a formação de uma comissão especial para a elaboração do projeto de lei correspondente, com a participação de servidores da Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento, Procuradoria Geral do Município e Procuradoria Fiscal.

Após a elaboração da minuta do projeto, é fundamental a realização de audiência pública para apresentação do projeto à população, a fim de garantir participação popular e transparência no processo.

Imprescindível, também, será a designação de um servidor do primeiro escalão para intermediar a apresentação do projeto a todos os vereadores, articulando reuniões técnicas para debate do projeto, na busca de obtenção de apoio dos legisladores municipais.

Tendo em vista o Princípio da Anterioridade Tributária, disposto no art. 150, III, “b” da Constituição Federal, o referido projeto de lei precisa ser aprovado, sancionado e publicado até 31/12/2016, para que as mudanças possam ser aplicadas a partir de 01/01/2017. Sendo assim, sugere-se o seguinte cronograma:

TAREFA	DATA LIMITE PARA CONCLUSÃO
Designação de comissão especial para elaboração do projeto	02/04/2016
Elaboração do projeto de lei pela comissão	25/07/2016
Audiência pública para apresentação e discussão do projeto	30/07/2016
Apresentação do projeto à Câmara Municipal, em 03 reuniões, no mínimo	10/08/2016
Apresentação do projeto à Comissão Legislativa de Economia e Finanças	16/09/2016
Envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal	20/09/2016
Aprovação do Projeto de Lei na Câmara Municipal	20/11/2016
Sanção/ publicação	20/12/2016

4.4 – RESULTADOS ESPERADOS E RISCOS PREVISTOS

Pretende-se, com o presente projeto, o aumento na arrecadação de receitas oriundas da cobrança de IPTU pelo Município da Lapa. O incremento na arrecadação com a aplicação da tabela progressiva de alíquotas, na forma sugerida neste projeto, é de R\$ 614.443,21, equivalente a 23,86% da arrecadação provinda da cobrança de IPTU em 2015, totalizada em R\$ 2.574.662,74, conforme demonstram os dados constantes do item 4.2, acima.

Por se tratar de mudança legislativa, cujo resultado é o aumento de tributos, o risco previsto é a reprovação do projeto de lei na Câmara Municipal, haja vista a inegável existência de pressão por parte da mídia e, principalmente, dos financiadores das campanhas eleitorais dos legisladores eleitos. Prevendo tal fato, o plano de ação do presente projeto contempla a realização de, no mínimo, três reuniões com todos os vereadores e uma com a Comissão Legislativa de Economia e Finanças, bem como uma

audiência pública, a fim de que a população, entendendo o projeto, possa exercer pressão sobre seus legisladores.

5 – CONCLUSÃO

A pesquisa teórica acerca do IPTU e da possibilidade de atribuição de alíquotas progressivas ao referido tributo foi fundamental para o correto entendimento acerca de tão importante instrumento de arrecadação dos municípios brasileiros e, especialmente, da Lapa-PR.

A análise detida dos dados de arrecadação com IPTU pelo Município da Lapa, e dos desafios que o mesmo enfrenta, foram determinantes para a formação de juízo de convicção acerca da necessidade de, respeitados os limites constitucionais e legais, adotar mecanismos capazes de gerar aumento de receita ao ente municipal, para que possa desempenhar adequadamente as atribuições que lhe são conferidas pela Constituição Federal de 1988.

O cotejamento da teoria acerca do IPTU (e a progressividade de suas alíquotas conforme o valor dos imóveis), com a análise dos dados da arrecadação da Lapa provenientes do IPTU, foram capazes de comprovar a viabilidade da implementação de aumento da receita com tal imposto. Adotando-se as alíquotas progressivas, como propostas, o dado Município pode aumentar sua arrecadação com IPTU em 23,66%, o equivalente a R\$ 614.443,21, adotando-se como parâmetro de cálculo o valor arrecadado em 2015.

O valor apurado não é capaz, certamente, de resolver todos os problemas históricos do Município, tampouco é suficiente para custear todas as políticas públicas necessárias para o atendimento de excelência à população. Não obstante, apresenta-se como significativo em razão do percentual de aumento de arrecadação com IPTU que expressa.

De mais a mais, o estudo consubstanciado neste trabalho demonstra, de forma inquestionável, que ao gestor municipal é preciso boa técnica, criatividade, poder de convencimento e de mobilização popular e disposição insuperável para vencer os desafios que se apresentam no dia a dia. Apesar de todas as dificuldades postas pelo amplo leque de competências dos municípios brasileiros e do parco repasse de recursos públicos estaduais e federais, é fundamental o estudo aprofundado do sistema federativo

brasileiro e do arcabouço legal e constitucional que regulamenta a organização tributária nacional, pois dele sempre surgirão alternativas para os desafios.

A proposta apresentada, portanto, pode ser operacionalizada pelo Município da Lapa e, conseqüentemente, aumentar os recursos disponíveis aos gestores municipais para a aplicação das políticas públicas necessárias ao seu desenvolvimento. Para tanto, deve exercer o convencimento da sociedade organizada acerca da importância da implantação das mudanças sugeridas e, especialmente, dos legisladores municipais. Neste sentido, o estabelecimento de um relacionamento republicano entre Executivo e Legislativo municipais é determinante para a boa gestão municipal.

Mais do que aplicar a proposta de forma pura e simples, é recomendável ao Município em questão que aprofunde a análise e estudo das alíquotas que podem ser atribuídas ao IPTU, progressivamente conforme valor dos imóveis, contando, para tanto, com dados mais abrangentes que os utilizados nesta pesquisa. Agindo desta forma, o resultado poderá ser ainda mais satisfatório, com aumento de arrecadação superior ao percentual aqui apurado e o refinamento da proposta de justiça fiscal, tornando-se possível, quiçá, a concessão de isenção de IPTU para imóveis mais humildes e/ou localizados nas regiões socialmente mais vulneráveis do Município, sem que tal medida implique em renúncia de receita.

O tema, objeto da presente pesquisa, poderá, ademais, ser ampliado em trabalhos acadêmicos futuros, com vistas a definir alíquotas de IPTU por regiões do município, classificadas conforme o grau de desenvolvimento social, possibilitando que tal espécie tributária constitua-se em importante ferramenta para o combate à desigualdade social e promoção da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, como consagrado no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R.; ARAUJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. **IPTU no Brasil: Um Diagnóstico Abrangente**. FGV PROJETOS; v. 4. Disponível em: http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/iptu_no_brasil_um_diagnostico_abran_gente_0.pdf. Acesso em: 20 fev 2016.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 8. ed. Rev. Atual. e Ampl. Rio de Janeiro: Método, 2014.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA. **Código das Posturas Municipal**. Disponível em: http://sapl.lapa.pr.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/2629_texto_integral. Acesso em: 15 fev 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA. **Código Tributário do Município da Lapa**. Disponível em: http://sapl.lapa.pr.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/2160_texto_integral. Acesso em: 15 fev 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA. **Lei nº 1313, de 27 de dezembro de 1995**. Disponível em: http://sapl.lapa.pr.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1328_texto_integral. Acesso em: 15 fev 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA. **Lei nº 1597, de 26 de dezembro de 2001**. Disponível em: http://sapl.lapa.pr.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1142_texto_integral. Acesso em: 15 fev 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA. **Lei Orgânica do Município da Lapa, Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www.lapa.pr.leg.br/leis/leis-municipais>. Acesso em: 15 fev 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA. **Novo Código Tributário do Município da Lapa, Estado do Paraná, de 1975.** Disponível em: http://sapl.lapa.pr.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/2046_texto_integral. Acesso em: 15 fev 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA. **Novo Código Tributário do Município da Lapa, Estado do Paraná, de 2011.** Disponível em: http://sapl.lapa.pr.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/3022_texto_integral. Acesso em: 15 fev 2016.

CERUTTI, Eliza. **A Progressividade Fiscal do IPTU.** Disponível em: http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2006_1/eliza.pdf. Acesso em: 21 fev 2016.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo.** 6. ed. Rev. Atual. e Ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

PREFEITURA DE QUELUZ-SP. **Conheça a História do IPTU e a Importância desse Recurso.** Disponível em: <http://portalqueluz.blogspot.com.br/2012/04/conheca-historia-do-iptu-e-importancia.html?m=1>. Acesso em: 20 fev 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DA LAPA. **Aspectos Geográficos.** Disponível em: <http://lapa.pr.gov.br/conteudo/332/aspectos-geograficos>. Acesso em: 07 out 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DA LAPA. **Dados Gerais do Município.** Disponível em: <http://lapa.pr.gov.br/conteudo/235/dados-gerais>. Acesso em: 07 out 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: CASA CIVIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 fev 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: CASA CIVIL. **Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966: Código Tributário Nacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: 15 fev 2016.

SILVA, Pedro Henrique da. **Entrevista realizada na Prefeitura Municipal da Lapa** - Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento - Departamento de Cadastro e Tributação, em 15 de fevereiro de 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo nº 634**. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo634.htm#IPTU:aliquota progressiva e EC 29/2000](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo634.htm#IPTU:aliquota%20progressiva%20e%20EC%2029%202000). Acesso em: 20 fev 2016.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

APÉNDICES

APÊNDICE I

Dados apresentados em Audiência Pública de Prestação de Contas, realizada em 15/02/2016, no Distrito de Mariental, pela Secretaria Municipal de Comunicação Social da Prefeitura da Lapa.

APÊNDICE II

Entrevista com os Sr. Pedro Henrique da Silva, Diretor do Departamento de Cadastro e Tributação da Prefeitura Municipal da Lapa.

1 – Em 2015, qual foi a arrecadação do Município da Lapa com IPTU?

A arrecadação de IPTU em 2015 foi de R\$ 2.574.662,74.

2 – Quantas e quais são as alíquotas de IPTU na Lapa?

São três, conforme a lei nº 1597/2001: 0,7% no caso de terrenos não edificados de área não superior a 360m²; 1% para os demais imóveis não edificados; e 0,4% para imóveis edificados.

3 – Quantos imóveis são tributados com IPTU na Lapa?

Tributamos, em 2015, 8.211 imóveis.

4 – É possível precisar o número de imóveis tributados conforme as três alíquotas informadas?

Não é possível. O software de cadastro imobiliário não permite este filtro.

5 – Eu gostaria de acessar o relatório imobiliário. É possível?

Sim, porém, este documento não pode ser publicizado, apenas visualizado *in loco*, por se tratar de documento protegido por sigilo fiscal, afinal, contém a indicação nominal dos contribuintes.