

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALEXANDRE DO NASCIMENTO PEDROZO



O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO EM CURITIBA:
POSSIBILIDADES E LIMITES PARA PROGRESSIVIDADE E JUSTIÇA SOCIAL

CURITIBA

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALEXANDRE DO NASCIMENTO PEDROZO

O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO EM CURITIBA:
POSSIBILIDADES E LIMITES PARA PROGRESSIVIDADE E JUSTIÇA SOCIAL

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano, no Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. PhD. Gislene Pereira

CURITIBA
2019

Catálogo na Fonte: Sistema de Bibliotecas, UFPR
Biblioteca de Ciência e Tecnologia

P372i Pedrozo, Alexandre do Nascimento

O imposto predial e territorial urbano em Curitiba: possibilidades e limites para progressividade e justiça social [recurso eletrônico] / Alexandre do Nascimento Pedrozo, 2019.

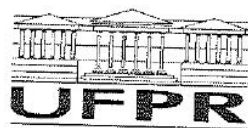
Dissertação (mestrado) - Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. PhD. Gislene Pereira

1. Imposto predial e territorial urbano - Curitiba. 2. Impostos - arrecadação. I. Universidade Federal do Paraná. II. Pereira, Gislene. III. Título.

CDD 336.08162

Bibliotecária: Vilma Machado CRB9/1563



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR SETOR DE TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO
URBANO - 40001016104P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ALEXANDRE DO NASCIMENTO PEDROZO** intitulada: **O Imposto Predial e Territorial Urbano em Curitiba: Possibilidades e limites para progressividade e justiça social**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 05 de Abril de 2019.

GISELENE DE FÁTIMA PEREIRA
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

MARIANO DE MATOS MACEDO
Avaliador Interno (UFPR)

FÁBIO DORIA SCATOLIN
Avaliador Externo (UFPR)

*Dedico esta dissertação à minha
mulher Anna Carolina e aos meus
filhos, Frederico, Cauã e Gustavo.*

AGRADECIMENTOS

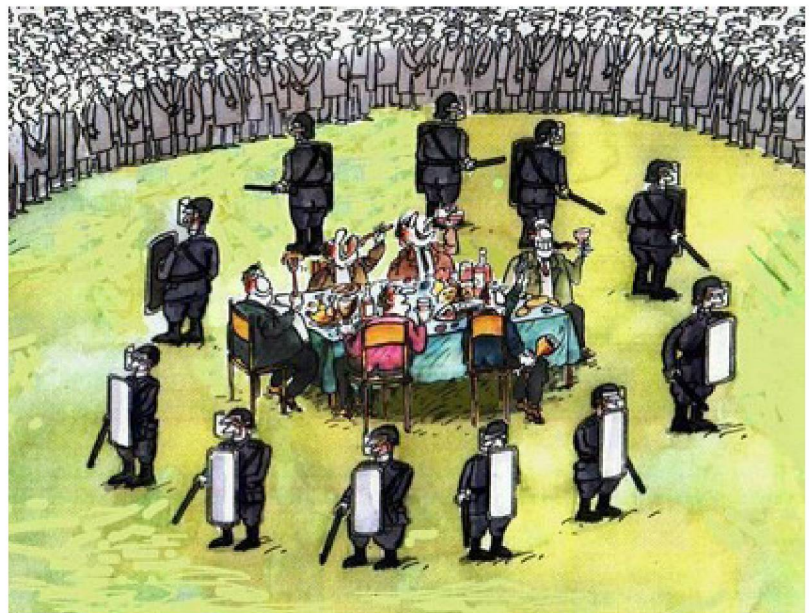
À Gislene Pereira, minha referência na profissão, na ética e na docência, pelas orientações em planos, projetos, pesquisas e, especialmente, durante o mestrado.

Ao Lincoln Institute of Land Policy pelo apoio a pesquisa, pelo acervo e histórico compartilhamento de experiências na América Latina.

Aos professores e alunos do Programa de Mestrado – PPU/UFPR com os quais dividimos espaço, tempo, ciência e humor.

Aos colegas do Ministério Público do Paraná, com os quais aprendo, cotidianamente, o significado da luta por justiça social.

fonte da imagem: www.revistaforum.com.br



“Não há mágicas, na vida pública; para conquistar direitos, é preciso enfrentar privilégios; só se abre espaço para o Comum impedindo que poucos se apropriem da riqueza produzida por todos. (...) o país exige mudanças, mas para fazê-las é preciso redistribuir riqueza. Herança da ditadura, impostos atuais são injustos e bloqueiam direitos ”

Ladislau Dowbor

RESUMO

O presente trabalho refere-se ao processo de recuperação de mais valias fundiárias em Curitiba (Brasil) realizado por meio do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano. Como linha base foram pesquisados os fundamentos da tributação, as práticas administrativas recentes na esfera nacional e local e os impactos na produção social do espaço urbano. A análise foi realizada com base no exercício fiscal de 2016 em Curitiba e buscou responder em que medida o IPTU que incide sobre terrenos vazios atende os princípios constitucionais de graduação segundo a capacidade econômica dos seus proprietários/contribuintes. Foi avaliada a justiça fiscal no lançamento do imposto nestes casos, isto é, em que medida o sistema adotado em Curitiba é regressivo, proporcional ou progressivo e problematizado os efeitos desta condição, tanto em seus aspectos fiscais, como extrafiscais. Além de problematizar a condição e influência da tributação imobiliária sobre o processo de retenção especulativa da terra, produção do espaço e receita municipal, teve como objetivos específicos, compreender o estado da arte das investigações sobre imposto imobiliário, princípios, métodos de lançamento e os vínculos com a política de desenvolvimento urbano. Ao final, com base no estudo elaborado, foram trabalhados cenários com variação de alíquotas e projeção da arrecadação municipal. A investigação foi desenvolvida por meio da pesquisa empírica com as seguintes etapas: Revisão teórica; Coleta e exposição das informações; Análise de dados e Sistematização dos resultados; Produção de Cenários; e Conclusão.

Palavras-chave: IPTU, Curitiba, justiça fiscal, justiça social

ABSTRACT

The present work refers to the process of recovery of land assets in Curitiba (Brazil), made through the Property Tax (IPTU). As a baseline, the foundations of taxation, recent administrative practices at the national and local levels, and the impacts on the social production of urban space were investigated. The analysis was carried out based on the fiscal year of 2016 in Curitiba and sought to answer to what extent the IPTU meets the constitutional principles of gradual tax increase according to the economic capacity of taxpayers. The tax justice was evaluated in tax releases, that is, to what extent the system used in Curitiba is regressive, proportional or progressive, and this condition and its effects were problematized, both in its fiscal and extra-fiscal aspects. In addition to problematizing the condition and influence of real estate taxation on the process of speculative retention of land, production of space and municipal revenue, its specific objectives were to understand the state of the art of real estate tax investigations, principles, tax release methods and its links with urban development policy. At the end, based on the study, scenarios with a variety of rates and a projection of municipal collection were presented. The research was developed through empirical research with the following steps: Theoretical review; Gather and display of information; Data analysis and Systematization of results; Production of Scenarios; and Conclusion.

Keyword: IPTU, Curitiba, tax justice, social justice, property tax.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO 1 - QUADRO - MUNICÍPIOS COM PLANO DIRETOR E LEI ESPECÍFICA DE P.E.U.C.....	38
ILUSTRAÇÃO 2 - GRAFICO - IPTU PER CAPITA - DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	53
ILUSTRAÇÃO 3 - MAPA - ARRECADAÇÃO IPTU PER CAPITA (2007).....	54
ILUSTRAÇÃO 4 - MAPA - OCUPAÇÕES IRREGULARES E LOTEAMENTOS CLANDESTINOS EM CURITIBA (2005).....	57
ILUSTRAÇÃO 5 - MAPA - CURITIBA, DIVISÃO DE BAIROS E PERÍMETRO URBANO - 1953.....	60
ILUSTRAÇÃO 6 - LEI Nº 2909 / 1966 - DISPOSIÇÃO PRELIMINAR.....	62
ILUSTRAÇÃO 7 - LEI Nº 2909 / 1966 - ALÍQUOTA E BASE DE CÁLCULO.....	63
ILUSTRAÇÃO 8 - MAPA - CURITIBA - PLANTA GENÉRICA DE VALORES - PGV 2016.....	75
ILUSTRAÇÃO 9 - MAPA - CURITIBA - DETALHE DA REGIÃO CENTRAL - PGV 2016.....	76
ILUSTRAÇÃO 10 - MAPA - CURITIBA - RENDA MÉDIA ANUAL EM 2017 (USD\$/ANO).....	79
ILUSTRAÇÃO 11 - MAPA - IMÓVEIS VAZIOS EM CURITIBA (2016).....	82
ILUSTRAÇÃO 12 - GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS SEGUNDO VALOR DO IPTU (USD\$ EM 2016).....	84
ILUSTRAÇÃO 13 - MAPA - CURITIBA - VALORES DE IPTU (USD\$ EM 2016).....	86
ILUSTRAÇÃO 14 - PAINEL INTERATIVO PARA CONSULTA AO BANCO DE DADOS.....	88
ILUSTRAÇÃO 15 - GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS CLASSIFICADAS POR ÁREA (M2).....	89
ILUSTRAÇÃO 16 - GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS SEGUNDO VALOR ESTIMADO DE MERCADO (USD\$ EM 2016).....	90
ILUSTRAÇÃO 17 - GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS SEGUNDO ALÍQUOTAS REAIS (PERCENTUAL DO IPTU EM RELAÇÃO AO VALOR DE MERCADO, 2016).....	91
ILUSTRAÇÃO 18 - GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS SEGUNDO VALOR ESTIMADO DE MERCADO POR METRO QUADRADO (US\$/M2 EM 2016).....	92
ILUSTRAÇÃO 19: GRÁFICO - HISTOGRAMA - FREQUÊNCIA DE UNIDADES CADASTRAIS SEGUNDO ALÍQUOTAS CALCULADAS COM BASE NA PGV 2016.....	95
ILUSTRAÇÃO 20: GRÁFICO - HISTOGRAMA - FREQUÊNCIA DE UNIDADES CADASTRAIS SEGUNDO ALÍQUOTAS ,CALCULADAS COM BASE EM VALORES DE MERCADO (2016).....	96
ILUSTRAÇÃO 21: GRÁFICO - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR POR METRO QUADRADO (USD\$/M2), ESTIMADOS EM 2016 - 33.148 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 100% DOS REGISTROS.....	97
ILUSTRAÇÃO 22: GRÁFICO - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR POR METRO QUADRADO (USD\$/M2), ESTIMADOS EM 2016 - UNIDADES CADASTRAIS COM VALOR ACIMA DE 500 USD\$/M2.....	98
ILUSTRAÇÃO 23: GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS COM VALOR ACIMA DE 500 USD\$/M2 AGRUPADAS SEGUNDO ÁREA (M2).....	99

ILUSTRAÇÃO 24: MAPA - UNIDADES COM VALOR ACIMA DE 500,00 USD\$/M2.....	100
ILUSTRAÇÃO 25: GRÁFICO - HISTOGRAMA - UNIDADES CADASTRAIS COM VALOR ACIMA DE 500 USD\$/M2 DISTRIBUÍDAS SEGUNDO ALÍQUOTA REAL (%).....	101
ILUSTRAÇÃO 26: GRÁFICOS - SISTEMAS TRIBUTÁRIOS REGRESSIVO, PROPORCIONAL E PROGRESSIVO.....	103
ILUSTRAÇÃO 27: GRÁFICO - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) COM BASE EM VALORES ESTIMADOS DE MERCADO (2016) DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR TOTAL DO IMÓVEL - 33.148 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 100% DOS REGISTROS.....	104
ILUSTRAÇÃO 28: GRÁFICO - HISTOGRAMA – UNIDADES CADASTRAIS DISTRIBUÍDAS SEGUNDO ALÍQUOTAS REAIS DE IPTU (2016) - 33.148 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 100% DOS REGISTROS.	105
ILUSTRAÇÃO 29: GRÁFICOS - DISPERSÃO E HISTOGRAMA - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) COM BASE EM VALORES DE MERCADO DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR TOTAL DO IMÓVEL – IMÓVEIS ATÉ 100.000 USD - 21.407 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 65% DOS REGISTROS.....	107
ILUSTRAÇÃO 30: GRÁFICOS - DISPERSÃO E HISTOGRAMA - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) COM BASE EM VALORES DE MERCADO DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR TOTAL DO IMÓVEL – VALORES ENTRE 100.000 E 250.000 USD – 7.352 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 22% DOS REGISTROS.....	108
ILUSTRAÇÃO 31: GRÁFICOS - DISPERSÃO E HISTOGRAMA - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) COM BASE EM VALORES DE MERCADO DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR TOTAL DO IMÓVEL – VALORES ENTRE 250.000 E 1.000.000 USD – 2.609 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 8% DOS REGISTROS.....	109
ILUSTRAÇÃO 32: GRÁFICOS - DISPERSÃO E HISTOGRAMA - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) COM BASE EM VALORES DE MERCADO DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR TOTAL DO IMÓVEL – VALORES ACIMA DE 1.000.000 USD – 1.478 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 4% DOS REGISTROS.....	110
ILUSTRAÇÃO 33: QUADRO – ALÍQUOTAS MÉDIAS POR FAIXAS DE VALOR COM BASE NO IPTU LANÇADO (2016) EM RELAÇÃO A PGV E AO VALOR DE MERCADO EM 2016 (USD\$).....	112
ILUSTRAÇÃO 34: GRÁFICO - ALÍQUOTAS MÉDIAS – PGV E MERCADO (2016).....	113
ILUSTRAÇÃO 35: MAPA - LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES CADASTRAIS COM VALOR ACIMA DE USD\$ 5.000.000,00, RETIRADAS DA AMOSTRA (ETAPA 02).....	115
ILUSTRAÇÃO 36: GRÁFICO - ALÍQUOTAS PREVISTAS EM LEI (PGV), AJUSTADAS E REAIS (COM BASE NO MERCADO).....	116
ILUSTRAÇÃO 37: QUADRO - BAIRROS E QUANTIDADE DE IMÓVEIS SELECIONADOS.....	117
ILUSTRAÇÃO 38: MAPA - IMOVEIS SELECIONADOS (2018).....	118
ILUSTRAÇÃO 39: GRÁFICO - ALÍQUOTA REAL (IPTU PAGO EM 2018/PREÇO DO IMÓVEL EM 2018)....	119
ILUSTRAÇÃO 40: GRÁFICO - IPTU PAGO EM 2018 (USD\$).....	120
ILUSTRAÇÃO 41: QUADRO – RECEITAS CORRENTES PREVISTAS E REALIZADAS – CURITIBA 2016 (USD\$).....	121
ILUSTRAÇÃO 42: QUADRO – ARRECADAÇÃO, ALÍQUOTAS MÉDIAS (2016) E CENÁRIOS, SEGUNDO FAIXAS DE VALOR (USD\$).....	124
ILUSTRAÇÃO 43: GRÁFICO - ALÍQUOTAS MÉDIAS (PGV, 2016) E ALÍQUOTAS PROJETADAS.....	124
ILUSTRAÇÃO 44: GRÁFICO - ARRECADAÇÃO REALIZADA (2016) E CENÁRIOS PROJETADOS.....	125

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. ESTADO, TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....	17
1.1. Tributação e desenvolvimento includente.....	21
1.2. Desigualdade, um fenômeno estrutural e planejado.....	27
2. PRODUÇÃO DE ESPAÇO, BENEFÍCIOS E ÔNUS.....	32
2.1 Tributação imobiliária e recuperação de mais valias fundiárias.....	41
3. O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU.....	47
3.1 IPTU – Diagnóstico nacional.....	50
4. O IPTU EM CURITIBA.....	58
4.1 Planejamento e tributação na história da cidade.....	58
4.2. Legislação vigente, manutenção de privilégios e improbidade.....	64
4.3. Análise dos dados.....	73
4.3.1. Materiais disponíveis e método de análise.....	73
4.3.2. Alíquotas de cobrança e (in) justiça fiscal.....	93
4.3.2.1. Localização privilegiada, tributação privilegiada.....	98
Etapa 01 – Base completa.....	104
Etapa 02 – Unidades Cadastrais com valor até USD\$ 5.000.000,00.....	114
Etapa 03 – Pesquisa de mercado (2018).....	117
4.3.3. Receita realizada e possível.....	120
4.3.1.1. Cenários.....	123
5. CONCLUSÃO.....	127
REFERENCIAS.....	134

INTRODUÇÃO

A cidade é um complexo espaço político, que concentra uma grande diversidade de pessoas, grupos, empreendimentos, experiências e possibilidades ainda não experimentadas e, portanto, conflitos e soluções (SANTOS, 2003). A evolução destas possibilidades e a pactuação ou disputa por ideias, recursos e intervenções concretas na cidade são conteúdos do planejamento urbano e temas essenciais da ciência urbanística, especialmente para países como o Brasil, nos quais a produção das cidades é excludente e extremamente desigual na distribuição de oportunidades.

Marcada historicamente pela precariedade, exclusão e segregação espacial históricas, a cidade brasileira se refaz em condomínios enclausurados e espaços protegidos, ao mesmo tempo em que aumentam, em número e densidade, as ocupações irregulares e precárias. Esta condição tende a gerar uma compreensão superficial de que os problemas urbanos são efeito da falta de planejamento ou, como tratam algumas narrativas contemporâneas, da falta de tecnologias apropriadas para uma gestão “inteligente e inovadora”. Outros argumentos se baseiam na falta de recursos como um problema estrutural que deve ser mitigado com o aumento de empréstimos e transferências externas como se não existisse mais nenhuma fonte ou solução na esfera municipal.

Diferente do que a leitura superficial ou os argumentos acima possam explicar, a produção do espaço urbano, com benefícios concentrados e um número significativo de moradores sem a infraestrutura e os serviços públicos essenciais para uma vida digna, é resultado de um modo específico de produção, planejamento e gestão dos espaços. Existe sim necessidades muito maiores do que os recursos atualmente arrecadados e transferidos para os governos locais, mas esta distância também é agravada pelo modo de planejamento e gestão das cidades que, independente do método ou novidades tecnológicas utilizadas, tem operado como instrumento de manutenção de privilégios e “agravamento ou à exacerbação de disparidades sociais” (SANTOS, 2007).

Não se trata aqui de realizar uma crítica genérica “ao planejamento” mas sim, compreendê-lo como instrumento em disputa, apontar alternativas e premissas para um outro modo de planejar. Afinal, conforme pondera MATUS (citado por SOUZA, 2006), “se planejar

é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro; é aceitá-lo seja ele qual for”.

Experimental e disputar outras possibilidades para cidades que foram produzidas segundo uma ordem econômica, imobiliária e urbanística restrita, com base em movimentos excludentes e especulativos, é o principal desafio para um planejamento urbano democrático e inclusivo. A cidade brasileira tem sido historicamente orientada por regras que favorecem “uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios”, parte de um “processo político e econômico que, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica” (MARICATO, 2000).

Este quadro histórico exige que sejam repensadas as políticas públicas que incidem sobre os impactos, o gerenciamento e a distribuição dos benefícios da urbanização. É sobre este processo, que exige a compreensão e qualificação de instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias¹, dos fundamentos, das práticas e dos impactos relacionados à produção social do espaço urbano², que trata a presente dissertação.

A pesquisa teve como principal objetivo problematizar a condição e influência da tributação imobiliária no processo de retenção especulativa da terra, produção do espaço e receita municipal. Como objetivos específicos, buscou-se compreender o estado da arte das investigações sobre imposto imobiliário, seus princípios, métodos de lançamento e os vínculos entre política tributária e políticas de desenvolvimento urbano.

Para as cidades brasileiras, o processo de recuperação de mais valias fundiárias não é uma opção, mas um princípio constitucional com suficiente regulamentação. As normas atuais permitem a implementação de instrumentos e procedimentos administrativos que podem

1 O termo foi aprofundado no item 2.1 Tributação imobiliária e recuperação de mais valias fundiárias.

2 O termo “produção social do espaço urbano” é título do livro de Mark Gottdiener. Para o autor “essa abordagem eleva o elemento espaço a um foco principal de análise junto com as atividades de economia e do Estado” e representa “um modo histórico e socialmente específico de design que pode ser entendido se captarmos a relação entre o espaço e os elementos da organização social, como economia, política e valores ideológicos” (GOTTDIENER, 1993)

ampliar a arrecadação na esfera municipal, o combate à retenção especulativa do solo urbanizado e o enfrentamento da desigualdade e segregação no espaço urbano.

O presente trabalho pretende aprofundar este tema, tendo como caso de referência a cidade de Curitiba, ao articular a teoria com dados concretos da tributação imobiliária. A análise dos dados de IPTU de Curitiba, relativos ao exercício fiscal de 2016, foi orientada pela seguinte pergunta: **em que medida o IPTU que incide sobre terrenos vazios atende aos princípios constitucionais de graduação segundo a capacidade econômica dos seus proprietários/contribuintes?** O objetivo foi avaliar em que medida o imposto sobre a propriedade de imóveis vazios é regressivo, proporcional ou progressivo e problematizar os efeitos desta condição, tanto a partir dos seus aspectos fiscais, quanto extrafiscais. No âmbito de sua finalidade fiscal, foi comparado o resultado da arrecadação municipal realizada em 2016 com a projeção de diferentes cenários simulados com a variação de alíquotas.

A intenção, além de responder a pergunta que orienta a pesquisa, foi aproximar a teoria com as práticas administrativas, além de articular aspectos urbanísticos e orçamentários, ambos influenciados pelo modo de tributação do patrimônio imobiliário e normalmente desagregados no ato de planejar cidades.

A hipótese, fundamentada em diagnósticos nacionais (CARVALHO. 2006; 2009), é que a cobrança de IPTU de imóveis vazios em Curitiba não atende ao princípio constitucional de progressividade; favorece a retenção especulativa dos terrenos vazios de maior valor; e fomenta a expansão do tecido urbano, por meio de empreendimentos formais e informais, em bairros periféricos e em municípios vizinhos, em pior condição de infraestrutura social e urbana³.

Para desenvolvimento da análise, quatro atributos foram previamente definidos como informação mínima necessária para comparar os imóveis e responder a pergunta de pesquisa: valor estimado de mercado; valor venal; imposto pago e alíquota resultante.

3 Para o IPEA (2010) o conceito de “infraestrutura social e urbana envolve um amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades, com forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, a promoção do bem-estar social e a garantia dos direitos humanos”.

O valor estimado da propriedade urbana, com base em pesquisas de mercado, e o “valor venal” - base oficial para cobrança do imposto - foram consideradas as variáveis da “capacidade econômica” do contribuinte. No primeiro caso, a capacidade real estimada e no segundo, a capacidade considerada oficialmente pela administração local.

A alíquota - percentual com o qual o imposto incide sobre o valor do imóvel - foi selecionada como indicador comparativo entre diferentes classes de imóveis (faixas de preço) para verificar a condição de regressividade, proporcionalidade ou progressividade da tributação imobiliária.

A investigação foi desenvolvida por meio da pesquisa empírica, sendo os procedimentos metodológicos organizados de acordo com as seguintes etapas:

- i. Revisão teórica - elaboração de linha base conceitual e constituição de acervo bibliográfico relativo ao IPTU e às problematizações no campo fiscal e extrafiscal;
- ii. Coleta e exposição das informações - coleta de informações relativas aos terrenos vazios, preço estimado e respectivos valores lançados para cobrança do IPTU em Curitiba, com informações desagregadas por perfil dos imóveis e localização, entre outras variáveis;
- iii. Análise de dados e Sistematização dos resultados - realizadas a partir das categorias explicativas sustentadas na base conceitual e explicitadas na coleta de dados, expostos por meio de quadros, gráficos e mapas da cidade, para análise dos imóveis vazios segundo valor de mercado estimado, IPTU lançado e alíquotas reais;
- iv. Produção de Cenários - simulação financeira, com alterações das alíquotas e respectivos resultados de arrecadação; e
- v. Conclusões

1. ESTADO, TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

“(…) Seria absurdo estudar um assunto tão enfadonho, pra não dizer detestável, como os impostos locais, sem se debruçar sobre seus objetivos práticos. Não estudamos tais assuntos pelo amor ao abstrato ou para nos distrairmos numa tarde chuvosa de domingo, mas porque esperamos poder aprender algo” (Edwin Cannan, “The History of Local Rates in England”, palestra ministrada na Escola de Economia de Londres, em 1895).

A palavra tributo tem sua origem no latim - *Tributum* – nome dado à divisão que ocorria entre as tribos: resultado do ato de *tribuere* (dividir). MORAES (1993) apresenta a palavra latina como raiz da “ideia de carga pública distribuída dentre o povo (tribo)” e que se desenvolveu historicamente para o significado contemporâneo: “o poder fiscal normatizado, criador de receita pública (compulsória e derivada)”.

O Estado sempre foi financiado pelos impostos. Embora o conceito e a forma de tributação tenham se modificado conforme a constituição do Estado em determinado espaço e tempo, sua função essencial permaneceu, isto é, de financiamento da organização estatal e de suas ações. MOREIRA e MACHADO (2014) constroem a linha do tempo desta modificação em cinco fases, da antiguidade ao Estado Democrático de Direito:

- i. Greco-romana clássica;
- ii. Idade Média;
- iii. Estado Tributário Liberal;
- iv. Estado Tributário Social; e
- v. Estado Democrático de Direito.

Para os autores, na Grécia antiga, os tributos, em sua maioria, suportados pelos povos vencidos, sustentavam principalmente os meios de defesa da coletividade. No caso do Império Romano, além de cobrar impostos dos povos subjugados, os tributos (em maior proporção e diversidade) também eram pagos pelos cidadãos do império, em especial sobre consumo, suas

propriedades, heranças, entre outras bases de cálculo⁴. Sua cobrança, compreendida, segundo os autores, como uma das formas de opressão, pode ser considerada “uma das razões para o declínio do sistema tributário romano” e, portanto, uma das condições de desestruturação do Império Romano.

Na Idade Média, os sistemas de tributação perdem importância, dando lugar a cobranças diretas dos senhores feudais sobre a produção e trabalho, como forma de contrapartida ao uso de suas propriedades. Nesta fase histórica, por ser cobrada uma receita comum sobre as propriedades de um mesmo monarca, se utiliza o termo “estado patrimonial”. Neste caso, se estabelece uma diferença essencial entre “receita originária”, proveniente diretamente do controle sobre as terras de determinado reinado e “receita tributária”, proveniente de receitas derivadas⁵.

Os sistemas de tributação voltam a se desenvolver nos séculos XI e XII, no momento em que as Cruzadas passam a exigir maior financiamento público, em especial, para estruturar os exércitos exigidos pela Igreja Católica.

Até a Idade Média, a receita via tributação ainda não aparece como um sistema público, isto é, com o objetivo essencial de atender benefícios de interesse coletivo, pois, apropriada pelos senhores feudais de maneira privada, era continuamente motivo de revolta dos seus vassallos (BATISTA JUNIOR citado por MOREIRA e MACHADO, 2014)⁶.

Ainda que possam ser identificados, pelos autores, precedentes no consentimento de cobranças a partir da vontade e organização dos vassallos, um dos marcos da fundação do Estado como “expressão da vontade de um povo” (Ibidem, p. 6) foi a assinatura da Magna Charta Libertatum, em 1215 na Inglaterra, que estabelecia responsabilidades e poderes de

4 Alguns dos impostos cobrados atualmente em vários países, relativos à propriedade, consumo e herança, tem sua raiz no sistema romano.

5 Na contabilidade pública contemporânea as receitas públicas são classificadas, quanto à origem em “originárias” e “derivadas”. Receitas originárias decorrem da exploração da própria atividade econômica ou de bens estatais, como por exemplo a arrecadação da loteria, alienação de bens, etc. Receitas derivadas decorrem do patrimônio do particular ou do pagamento por serviços públicos prestados, como é o caso do IPTU. (CGU, 2009)

6 BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Por que a Guerra Fiscal? Os Desafios do Estado na Modernidade Líquida*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 102. Belo Horizonte: UFMG, jan-jun/2011, p. 309

cobrança dos tributos. Este princípio da “não taxação sem representação” é um dos fundamentos para constituição, séculos mais tarde, do Estado Liberal e, portanto, do Estado Tributário Liberal.

Nesta terceira fase - do “Estado Tributário Liberal” - o cidadão era convocado a contribuir para o custo da coletividade, por meio do pagamento de impostos decididos por seus representantes. Para Torres⁷ (citado por MOREIRA e MACHADO, 2014), é o pagamento pelo exercício da própria liberdade. O Estado se afasta do controle direto dos bens e institui a tributação como fonte essencial do seu sustento. Com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão⁸ (1789) o tributo assume status de instrumento essencial para manutenção das despesas estatais. Em contrapartida, o Estado assume, como atribuição, a garantia dos direitos sociais. A tributação era compreendida, no paradigma do Estado Liberal, como a forma de enfrentamento dos privilégios. De forma indireta e proporcional, estava instituído um sistema de tributação que deveria igualar “povo, nobres e clero” com “igualdade formal”. Para MORAES (1997) está na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão a origem do princípio da capacidade contributiva como medida para lançamento dos tributos⁹.

7 TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica – Metodica da Segurança Jurídica Aplicada ao Sistema Constitucional Tributário. São Paulo: Saraiva, 2011.

8 “ (...) Art. 12º. A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública. Esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada; Art. 13º. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades; Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.” Assembleia Nacional, França, em 26 de agosto de 1789.

9 Este princípio, segundo o autor foi registrado inicialmente em vários textos constitucionais: (i) no artigo 25 da Constituição Italiana (“nella proporzione dei foro averio”) e (ii) no artigo 134 da Constituição de Weimar. Em seguida, com expressões semelhantes foi incluído na Constituição Espanhola de 1945 (“na medida de sua capacidade econômica”); na Albânia em 1946 (“em proporção de sua possibilidade econômica”); na Iugoslávia em 1946 (“proporcional à possibilidade econômica de cada cidadão”); na Bulgária em 1947 (“proporcionalmente à sua possibilidade econômica”); na Itália em 1947 (“na razão de sua capacidade contributiva”); na Venezuela em 1947 (“proporcional à capacidade do contribuinte”); na Grécia em 1951 (“em proporção de sua possibilidade”); entre outros países. No Brasil o princípio foi incluído no texto da Constituição de 1946, em seu artigo 202: “Os tributos terão caráter pessoal, sempre que for possível, e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte”.

Durante este período - da tributação liberal - as propostas de cobrança eram acompanhadas também por uma reação organizada, contrária à tributação sobre a renda e heranças e contrária à proposta de tributação progressiva. Muitos dos argumentos formulados atualmente, presentes em qualquer debate sobre reformas tributárias, tem sua raiz no século XVIII¹⁰. BALEEIRO (citado por MOREIRA e MACHADO, 2014) registra um dos argumentos sustentados à época: “se os impostos ‘recaíssem sobre os lucros, matariam o único incentivo ao trabalho (...). Se alcançassem as heranças, destruiriam os sagrados laços de família”¹¹.

A quarta fase das transformações tributárias - do Estado Tributário Social - ocorre um século após a Revolução Francesa, resultado da combinação de reivindicações do movimento anarquista, do socialismo utópico, socialismo cristão e marxismo. A transição de um Estado Tributário Liberal para um Estado Tributário Social é fomentada pela Revolução Russa de 1917 e convertida em princípios registrados, por exemplo, na Constituição de Weimar (1919) e na Constituição Mexicana (1917). A tributação passa para um novo status, isto é, o conjunto de ferramentas arrecadatórias para garantia de um Estado muito maior e abrangente, que deveria garantir os direitos sociais de segunda ordem, como moradia, trabalho, educação, saúde entre outros.

Inversamente aos argumentos do século XVIII (êxodo de capitais e colapso da economia), o “Estado Tributário Social” passa a utilizar, em larga escala, a tributação progressiva sobre a renda, propriedade e heranças.

Na quinta (e atual) fase - do “Estado Democrático de Direito” - a tributação deve ser capaz de financiar as políticas de garantias dos direitos de primeira, segunda e terceira geração¹². Embora possam ser identificados Estados “não-tributários”, como é o caso de

10 Sobre a intenção de tributar progressivamente, modelo utilizado tanto na Grécia antiga quanto na Europa do século XV, os argumentos contrários, já no século XVIII, alertavam para o êxodo de investidores e consequente colapso econômico.

11 BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças, 16^a ed, atualizado por DEJALMA DE CAMPOS. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 177.

12 A teoria geracional de direitos fundamentais se baseia na aula inaugural do jurista Karel Vasak, ministrada em 1979, no Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo (OLIVEIRA, 2010). Ao utilizar como metáfora a bandeira da revolução francesa, classificou os direitos em 1^a, 2^a e 3^a geração, conforme evolução histórica vinculados, respectivamente, à liberdade, igualdade e fraternidade.

Mônaco, que se sustenta financeiramente da exploração de jogos, as democracias contemporâneas estão, em âmbito tributário, estruturadas na “projeção financeira do Estado de Direito” (BATISTA JUNIOR citado por MOREIRA e MACHADO, 2014).

JESSUA (citado por MOREIRA e MACHADO, 2014) considera duas raízes distintas para os princípios constitucionais relativos à tributação contemporânea:

1. o “Estado Tributário Distribuidor” ou “Estado do Bem Estar Social”, que pretende a universalização das políticas públicas e igualdade plena; e
2. o “Estado Tributário anglo-saxão”, que pretende o direcionamento das políticas públicas prioritariamente ao segmento com renda insuficiente.

A partir das transformações apresentadas, considera-se, citando Moraes (1993), que em sua evolução histórica, o tributo pode ser conceituado como:

“um ônus instituído pelo Estado, com base no seu poder fiscal, definido em lei, exigido compulsoriamente das pessoas que vivem dentro do seu território, a fim dele poder desenvolver suas atividades na busca de suas finalidades. Este é o conceito que abrange o tributo nos seus aspectos econômicos, políticos e jurídicos.” (MORAES, 1993)

Para concluir a linha do tempo das transformações tributárias, os autores situam a Constituição Federal brasileira de 1988, como parte do conjunto de regulamentações dos Estados Tributários “Distribuidores” por assegurar, de forma universal, isto é, independente das condições econômicas e sociais, os serviços de saúde, educação e assistência, entre outras políticas sociais.

1.1. Tributação e desenvolvimento includente

“(…) desenvolvimento, na América Latina, é antes de mais nada uma melhor distribuição da renda e das oportunidades.” Raúl Prebisch - Centro para a Economia da América Latina - CEPAL/ONU

Como direitos de 3ª geração - fundamentados na dimensão fraternidade - estão contemplados o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito ao patrimônio material e imaterial, entre outras garantias difusas. Existem outras teorias desenvolvidas no mesmo sentido que classificam direitos de quarta e até quinta geração de direitos, ao abordar temas como a genética, tecnologia e informação e o ambiente virtual.

A palavra “desenvolvimento” carrega uma diversidade de interpretações e controvérsias, intensificadas nos anos 40, no contexto da reconstrução da Europa no pós-guerra (SACHS, 2004) e que marcaram diferentes decisões políticas, opções econômicas e expectativas em torno dos seus significados. Para SOUZA (2006), desde os anos 50, com base no termo “desenvolvimento”, “ideologias foram construídas, grandes expectativas de emancipação e bem-estar foram geradas, cátedras universitárias e instituições de cooperação internacional foram criadas, milhares de livros e teses acadêmicas e ainda mais numerosos artigos foram escritos”. Para o autor, o termo “desenvolvimento”, “a despeito de vários reparos e objeções”, continha na sua interpretação e uso hegemônicos o adjetivo “econômico”. A inclusão de temas como “benefícios e a melhoria de indicadores sociais” na explicação do conceito “desenvolvimento econômico” neste período, teriam sido apenas “enfeites”, pois seu significado permanecia, essencialmente como: “crescimento do produto (que é um aspecto quantitativo) e a modernização tecnológica, ou o progresso técnico (que é um aspecto mais qualitativo e estrutural)” (SOUZA, *ibidem*).

WILHEIM (2004) também alerta para o uso restrito da palavra “desenvolvimento” durante as últimas décadas, quando considerado como sinônimo de crescimento econômico. Para o arquiteto urbanista, autor do principal e vigente plano urbanístico de Curitiba, embora os índices econômicos devam ser comparados, como parte da explicação do estágio de desenvolvimento de uma sociedade eles apresentam limitações. Avaliar o desenvolvimento de um país ou de uma cidade apenas pelos índices de produção de riqueza, como PIB por exemplo, é um modelo insuficiente para demonstrar as mudanças que deveriam estar relacionadas à modernização, “avanços civilizatórios” e “grau de satisfação de seus cidadãos”. Para o autor,

“(…) não há desenvolvimento quando o ambiente é prejudicado, os indicadores sociais pioram, a dignidade humana é desprezada, a oportunidade de trabalho diminuída, a democracia prejudicada, a riqueza concentrada e injustamente distribuída, e a economia estagnada.” (WILHEIM, 2004)

SOUZA (*ibid.*), ao citar correntes teóricas que trouxeram novos conteúdos ao termo “desenvolvimento”, considera que houve um avanço importante, embora descontínuo, nas teorias. A “satisfação de necessidades básicas”, conceito utilizado principalmente na década

de 80, como um pressuposto do desenvolvimento, “radicalizou a perspectiva anterior de ‘redistribuição com crescimento’, vigente em meados da década de 70. Nas décadas seguintes (80 e 90), outros conceitos utilizados relativizaram a dimensão econômica no processo de desenvolvimento: “ecodesenvolvimento”, “desenvolvimento de baixo para cima”, “desenvolvimento endógeno” e “etnodesenvolvimento”. Segundo o autor, a partir da década de 80 iniciou-se “uma certa exaustão ou fadiga da teorização sobre o desenvolvimento”, decorrente, entre outros motivos, da “crise do pensamento crítico” e da “maré neoconservadora”¹³.

As variações, imprecisões ou controvérsias em torno do termo não impedem que a palavra “desenvolvimento” seja utilizada para explicar determinado processo político, econômico e social. Segundo SOUZA (ibid.), é fundamental que a palavra esteja acompanhada de uma definição que explique a abordagem ou matriz teórica que a sustenta.

“É necessário, assim indagar: o problema afinal, é o substantivo (desenvolvimento) ou o adjetivo (econômico, social, sustentável etc., algumas vezes implícito no prefixo: ecodesenvolvimento, etnodesenvolvimento...)? Jogar fora a palavra parece o melhor caminho para quem vê o substantivo como muito ‘datado’ e ‘comprometido’. No entanto, se formos destacar todos os vocábulos que sofreram alguma apropriação desagradável, o que restará como vocabulário a nosso dispor?” (SOUZA, 2006)

Para o autor, a proposta de se pensar desenvolvimento como “movimento rumo à transformação” é irrecusável, ainda mais se tratarmos o “desenvolvimento” como uma “transformação social para melhor, propiciadora de melhor qualidade de vida e maior justiça social”, “enquanto houver iniquidades, pobreza e injustiça”.

SACHS (2004), ao resgatar o trabalho do sociólogo José de Souza Martins sobre a formas “perversas, anormais e desiguais de inclusão social” define o termo “inclusão social”

13 O autor argumenta que o termo “desenvolvimento sustentável”, amplamente utilizado a partir da década de 90, não passa de um “ralo discurso da moda” e que existem abordagens anteriores muito mais profundas que associam “desenvolvimento” e “apropriação social da natureza”. Diferentes do *mainstream* do “desenvolvimento sustentável”, que abordam aspectos do capitalismo de forma superficial e descontextualizada, existem teóricos críticos que analisaram o atual modo hegemônico de produção como um “modelo social/civilizatório anti-ecológico”, além das análises “social-ecológicas” e a “ecologia crítica” como correntes teóricas mais consistentes. (SOUZA, 2006)

como pressuposto para o desenvolvimento. Para o autor, “se o adjetivo deve colocar atenção no aspecto mais essencial do paradigma de desenvolvimento, podemos falar então de desenvolvimento includente”.

A opção por esta abordagem, que adjetiva o termo “desenvolvimento” como um processo de transformação, com enfrentamento das desigualdades e a promoção de inclusão social justa é a base conceitual para presente dissertação.

Nesse contexto, ressalta-se a relevância da série de pesquisas científicas publicadas na obra “*O Nível - Porque uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*” (WILKINSON E PICKETT, 2015). A publicação comprova que a riqueza média expressa pelo PIB tem pouca influência sobre o conjunto de indicadores socioeconômicos selecionados para definir o grau de desenvolvimento de uma sociedade. Ao comparar países como Suécia, Japão, Espanha, Portugal, EUA e Grã-Bretanha, os autores identificaram, a partir de correlações, a desigualdade social como variável determinante, que altera todas as demais. O modelo de relacionamento construído pelos pesquisadores, com a utilização de variáveis registradas durante 50 anos de pesquisa científica¹⁴, demonstra que quanto maior a desigualdade:

- a) maior a incidência de doenças mentais;
- b) mais numerosa é a população carcerária;
- c) maior é a proporção de casos de obesidade;
- d) maior é a proporção de casos de gravidez na adolescência;
- e) maiores são os índices de mortalidade em todas as classes sociais;
- f) maiores são as taxas de homicídio; e
- g) maiores são as taxas de mortalidade infantil.

14 No prefácio, os autores afirmam a obra “(...) não é mais um conjunto de panaceias e preconceitos sobre o modo de pôr o mundo em ordem. O trabalho aqui descrito resulta de um longo período de pesquisa (mais de 50 pessoas-anos entre nós) dedicada, a princípio, a tentar entender as causas das grandes diferenças de expectativa de vida - as ‘desigualdades de saúde’ - entre as pessoas de diferentes níveis da hierarquia social nas sociedades modernas.

A pesquisa também demonstra que o “grau de confiança mútua” - a capacidade das sociedades para coesão social e cooperação, inclusive para superar problemas, expressos pelos demais indicadores listados - é menor nos países mais desiguais.

Para os autores, está comprovado que o nível de desigualdade social influencia com profundidade na dispersão e intensidade dos indicadores selecionados. O estudo demonstra que, mesmo na comparação entre países com PIB elevado, que apresentam indicadores gerais de saúde mais altos, as taxas de mortalidade caem na medida em que aumenta a igualdade social. Outra descoberta importante diz respeito à relação entre investimentos e indicadores sociais. Segundo os autores, não é o histórico de investimento na área de saúde que impacta a média de expectativa de vida, mas sim, o nível de desigualdade social. Quanto maior a desigualdade, menor a expectativa média de vida.

BAUMAN, ao comentar a obra “O Nível” concorda que os números - incidência de doenças mentais, população carcerária, obesidade, gravidez na adolescência e mortalidade por exemplo - “se tornam mais favoráveis à medida que se passa das sociedades menos igualitárias para as mais igualitárias, e as diferenças às vezes são muito espantosas” (BAUMAN, 2010). Entretanto, o autor pondera que a correlação de indicadores, dados estatísticos e contagens que o estudo apresenta, não aprofunda as causas que conectam cada um dos números, embora sirva de alerta para as consequências e o necessário enfrentamento da desigualdade social de forma multidimensional, com todos os instrumentos possíveis.

Enfrentar a desigualdade com estratégias multidimensionais significa combinar compensações e ordenamento no mercado. Para SACHS (ibid.), embora seja necessário fazer uma distinção entre as políticas compensatórias e políticas de promoção do trabalho, ambas são dimensões necessárias e interdependentes para um processo de desenvolvimento incluyente. Para o autor, as duas fazem parte de uma equação, na qual (i) a promoção do trabalho opera na distribuição da renda primária, enquanto (ii) as políticas compensatórias operam de forma contínua na redistribuição de renda, mediante o sistema tributário.

Em âmbito local, isto é, na esfera da gestão das cidades, enfrentar a desigualdade de forma multidimensional significa utilizar todas as ferramentas da administração pública de forma articulada, orientadas por um projeto político de desenvolvimento urbano com justiça social. Dentro do conjunto de ferramentas disponíveis para esta finalidade, encontra-se uma

diversidade de taxas e impostos que podem e devem servir a este enfrentamento, pois, como explica o professor Ladislau Dowbor, “Não há mágicas, na vida pública; para conquistar direitos, é preciso enfrentar privilégios; só se abre espaço para o Comum impedindo que poucos se apropriem da riqueza produzida por todos” (DOWBOR, 2013).

DOWBOR (ibid.) afirma que o atual sistema tributário brasileiro foi estruturado durante o regime militar e contém, em essência, a capacidade de concentrar riquezas. Além do favorecimento à sonegação e transferências ilegais para paraísos fiscais, o sistema tributário isenta grandes fortunas particulares e boa parte da movimentação das maiores empresas. Nos atuais mecanismos de tributação, a carga de cobrança recai principalmente sobre salários e sobre o consumo.

No caso da política urbana, a retenção especulativa de terras, facilitada por um sistema de tributos imobiliários regressivo, opera um sistema de “drenagem” de recursos públicos para os proprietários de solo urbanizado¹⁵. É válido destacar que esta é apenas uma fração de um modo específico de produção e disputa de interesses que ocorrem nas várias esferas da vida pública. Existem normas e procedimentos administrativos que privilegiam investimentos (e retorno) no mercado especulativo, ao invés de privilegiar os investimentos em produção¹⁶. Na produção do espaço urbano esta lógica é reproduzida por leis urbanísticas e sistemas tributários que permitem (promovem) a retenção especulativa de imóveis, ao invés de ordenar a ocupação racional e incluyente na cidade.

Um dos problemas apontados por especialistas em tributação - em diagnóstico registrado adiante - é que a cidade brasileira é gerenciada com base numa estrutura tributária focada em produção/serviços ao invés de incidir, de forma intensa e continuamente qualificada, sobre o patrimônio imobiliário. Desta forma a tributação constitui, juntamente com outras camadas da administração pública, um mecanismo de ampliação de desigualdades que combina planos e instrumentos jurídicos para a manutenção de privilégios.

15 Este tema é aprofundado a seguir, no item que conceitua a produção e recuperação de mais valias fundiárias.

16 Recentemente, o economista e professor da PUC-SP, Dowbor (2019) destacou a necessidade de combater o que chamou de “institucionalização da remuneração dos improditivos”. Uma remuneração muito maior se comparada ao retorno de investimentos realizados por parte da sociedade que realiza investimentos em atividades produtivas.

1.2. Desigualdade, um fenômeno estrutural e planejado

“(…) o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do ‘capital’, como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado.”(POULANTZAS, 2005)

“Mas como está fora de questão reduzir as taxas de acumulação e de desigualdade, o que significaria a morte do sistema, a pobreza não será eliminada, apenas mascarada. Esta nova fase no processo de modernização capitalista conduzirá a uma nova forma de pobreza, a pobreza planejada” (SANTOS, 2007)

Na correlação de forças que orienta a política pública, os princípios e as teorias que sustentam determinado modo de governar são fundamentais, pois a disputa por um projeto ou regra é iniciado no campo das ideias. Por este motivo, é importante compreender as diferentes narrativas que justificam políticas, planos e projetos. Importa, por exemplo, compreender os argumentos que explicam ou justificam a desigualdade social e a pobreza, pois o debate, a contra argumentação, a formulação de respostas e a construção de soluções dependem deste entendimento inicial.

Um exemplo significativo de mudança de narrativa é encontrado na sequência de relatórios técnicos da Organização das Nações Unidas (ONU) que, nos anos 80, tratavam direta ou indiretamente da pobreza urbana como resultado de uma ineficiência governamental. A pobreza e desigualdade eram compreendidas como resultado de governos ineficientes ao justificar a formulação e aplicação das medidas orientadas. Segundo Davis (2006), relatórios como o Consenso de Washington¹⁷ (1989) “sempre insistiram em definir os problemas das favelas globais, não como resultado da globalização e da desigualdade, mas como resultado do ‘mau governo’”. Relatórios posteriores de instituições multilaterais como, por exemplo,

17 O Consenso de Washington, denominado desta forma pelo economista John Williamson, registra um conjunto de prescrições para reforma econômica e administrativas articuladas em 1989, a partir de encontros entre FMI, Banco Mundial e o Departamento de Tesouro dos EUA, para os governos em crise econômica, em especial da América Latina. O documento inclui orientações para estabilização macroeconômica, abertura comercial e financeira, privatização, entre outros aspectos que fundamentam a economia liberal.

“The challenge of the slums”¹⁸ de 2003, trouxeram uma nova abordagem. Deixaram de tratar a pobreza como resultado da ineficiência governamental para compreendê-la como um fenômeno estrutural e mutuamente constituinte do sistema de decisões políticas. Segundo o autor, houve uma mudança qualitativa quando os consultores passaram a condenar abertamente a adoção de políticas neoliberais, em especial os programas do FMI para ajustes estruturais, como demonstra o trecho a seguir:

“a direção principal das intervenções nacionais e internacionais durante os últimos vinte anos na verdade aumentou a pobreza urbana e as favelas, elevou a exclusão e a desigualdade e enfraqueceu a elite urbana em seu esforço de usar as cidades como motores do crescimento” (UN-Habitat 2 citado por DAVIS, 2006).

Além de Mike Davis, que se concentrou nos motivos e resultados espaciais da pobreza e segregação, PIKETTY (2015) e STIGLITZ (2014) promoveram uma revisão crítica dos fundamentos e das consequências da desigualdade social. Thomas Piketty reforça a relação direta entre desigualdade e decisão governamental. Para o autor,

“a história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos” (PIKETTY, 2015).

STIGLITZ (ibid.), ao analisar a economia dos Estados Unidos, procurou demonstrar que a desigualdade não é inevitável e resulta de orientação ideológica e de um conjunto de decisões concretas, alinhadas aos interesses de classes com maior poder econômico (e, portanto, político). Para o autor, a sociedade americana concentra cada vez mais a riqueza e o bem-estar em determinados segmentos, historicamente privilegiados. Em sua análise, o autor alerta para um agravamento da desigualdade, justamente pela dificuldade dos governos ao estruturar as medidas de compensação, redistribuição de rendimentos e transferências sociais, especialmente na economia de serviços, tecnologia e comunicação, onde ocorrem rendimentos privados de grande volume e extrema velocidade. Segundo o autor, este

18 UN-Habitat, The challenge of the slums: global report on human settlements 2003 (Londres, 2003).

descompasso agrava ainda mais as condições de desigualdade social em países denominados “desenvolvidos”¹⁹.

O autor tem como premissa que são os mercados que moldam a desigualdade, mas é o governo, por meio de suas políticas, que molda os mercados. STIGLITZ (ibid.) reforça o argumento que o principal mecanismo de correção das desigualdades e injustiças sociais é simples: a tributação sobre classes historicamente privilegiadas. Ao invés disto, nos Estados Unidos, como em tantos outros países, são as pessoas e empresas com o maior rendimento que obtém as maiores vantagens fiscais, acentuando as desigualdades e suas consequências. Além de deixar claro que a desigualdade é resultado de decisões, acompanhadas das respectivas narrativas de apoio, o autor alerta para a resistência à mudança pois, em sociedades desiguais, as políticas, planos e projetos públicos e privados favorecem a persistência das desigualdades. Voltando a linha de argumentação para a questão urbana é possível verificar, em escala local, a persistência da desigualdade, enquanto grupos privilegiados usufruem vantagens fiscais, decididas no âmbito da gestão urbanística e tributária.

No Brasil estas vantagens entram em profunda contradição com as normas que regulam tanto os aspectos urbanísticos quanto tributários. Conforme tratado no próximo item, as cidades dispõem de instrumentos para enfrentamento da desigualdade, regulamentados porém não utilizados ou subutilizados. O IPTU é considerado um dos instrumentos subutilizados, embora extremamente conhecido no âmbito das administrações municipais.

Parte dessa situação é resultado de incapacidade técnica e dúvidas a respeito da aplicação concreta desses instrumentos mas, em geral, a subutilização é uma escolha, realizada por meio de argumentação e disputa técnica e política, após simulação e projeção dos efeitos sobre a realidade.

Durante as simulações tributárias, por exemplo, é possível quantificar e identificar pessoas físicas e jurídicas atingidas, bem como simular impactos sociais e econômicos de cada decisão tomada e cada alíquota sugerida. Com as previsões e decisões, surgem as

19 Lembrando que o termo, neste caso, remete ao conjunto de países com o maior PIB.

dúvidas, as polêmicas, as reações políticas, os processos judiciais e, com certa frequência, denúncias criminais.

Ao tratar de política tributária, no campo da administração pública e do direito público, não estamos tratando apenas de aspectos técnicos de economia e da política. Existem ainda as alterações criminais que, embora não sejam objeto da presente pesquisa, são agravantes da política tributária também sujeita a todo tipo de improbidade administrativa. Para ficar apenas em um exemplo recente no estado do Paraná, a notícia a seguir relata um processo de investigação criminal aberto em 2018, pelo Ministério Público do Paraná, na cidade de Londrina:

“MP-PR apresenta ação civil pública por suposto esquema de alteração no cadastro de contribuintes do IPTU em Londrina. Ação foi apresentada após promotores apurarem a prática ilegal de atos no Departamento de Cadastro Imobiliário da prefeitura de Londrina. O Ministério Público do Paraná (MP-PR) apresentou uma ação civil pública contra 29 pessoas e duas empresas suspeitas da prática de ilegalidades no Departamento de Cadastro Imobiliário da prefeitura de Londrina, no norte do Paraná. As irregularidades foram apuradas no âmbito da Operação Password, realizada pelo MP-PR em 2018. Segundo a promotoria, durante os anos de 2015 a 2017, foram feitas correções e cancelamentos indevidos de débitos de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e modificações nas características de imóveis, com o fim de diminuir ou cancelar os tributos. A estimativa é que a prefeitura deixou de arrecadar cerca de R\$ 1 milhão com as fraudes. (...) Os investigados foram denunciados, na ação criminal, por organização criminosa, inserção de dados falsos em sistema de informações e estelionato.” RPC PR 13/02/2019

Ao tratar de impostos imobiliários no país, entramos num campo de decisões e impactos muito bem definidos no momento da sua aplicação. Principalmente nos últimos anos, com a disponibilidade de bancos de dados e a facilidade e velocidade de modelagens e simulações, o lançamento de uma alíquota ou definição de isenções, por exemplo, deixa muito claro quem e como será impactado pela mudança. Conforme argumenta STIGLITZ (ibidem), é a política fiscal que contém os mecanismos que podem corrigir a desigualdade e a injustiça social. A depender das escolhas feitas, das decisões tomadas, o movimento econômico é de concentração ou distribuição de benefícios.

A desigualdade social, portanto, conforme argumentam os economistas acima citados, resulta de decisões, disputadas no ambiente político e econômico. A redução da

desigualdade depende da adoção de determinadas regras, em especial as regras de tributação, e por intervenções concretas que distribuam os valores arrecadados na forma de investimentos em infraestrutura e serviços nas cidades.

A questão a ser discutida para o enfrentamento das desigualdades, portanto, não é se temos ou não as condições para um desenvolvimento incluyente. Conforme afirma BOLAFFI (1982), após mais de duzentos anos de revolução industrial e produtiva, com os dados e as tecnologias disponíveis, podemos solucionar todos os “problemas socialmente significativos do homem contemporâneo”. Para o autor, o que falta são decisões, isto é, escolhas adequadas para enfrentar as necessidades da humanidade.

“A humanidade dispõe hoje de forças produtivas e de meios de produção suficientes para satisfazer as necessidades significativas de toda a população do globo. Mas, como já dissemos, porque as decisões necessárias ainda não foram tomadas, e principalmente porque embora a produção tenha se tornado social em virtude da divisão do trabalho requerida pela tecnologia contemporânea, a apropriação e o consumo continuam individuais e privados, ainda há milhões de carentes.” (BOLAFFI, 1982)

Se na cidade contemporânea permanecem e são agravados os problemas de mobilidade, poluição, precariedade habitacional, destinação inadequada de resíduos, entre tantos outros, não é por falta de planos, projetos ou novas técnicas e instrumentos de gestão. A cidade é um produto social, transformado continuamente por escolhas, resultantes do conflito de ideias e da correlação de forças pelo domínio da produção econômica, da produção do espaço e da apropriação dos seus benefícios. Reduzir ou agravar as desigualdades sociais no espaço urbano brasileiro é uma decisão política, que contempla em sua equação a disputa entre diferentes matrizes teóricas e fundamentos técnicos. Como demonstram os capítulos a seguir, temos o conhecimento, as normas e instrumentos suficientes para simular e realizar este enfrentamento ou, então, manter o *status quo*.

2. PRODUÇÃO DE ESPAÇO, BENEFÍCIOS E ÔNUS

Na produção social do espaço urbano estão em disputa diferentes projetos políticos, diferentes projetos de cidade e, portanto, diferentes modos de apropriação e distribuição de benefícios e ônus da urbanização. É na forma de leitura, geração e distribuição destes benefícios e ônus que se diferenciam os princípios e os modos de planejamento urbano.

O papel do Estado na produção das cidades sempre representou um desafio analítico para ciência urbana. Ao assumir parte deste desafio, é essencial articular conhecimento histórico com a produção técnica científica recente, articulada por meio de uma matriz teórica que sustente um outro modelo de desenvolvimento urbano, orientado por princípios de justiça e inclusão social. É desta equação, que combina história, planejamento, gestão de conflitos e soluções, que parte a linha condutora da presente dissertação. Embora tenha como recorte temático o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), busca-se aprofundar a relação do imposto com a realidade urbana por meio do impacto de suas funções fiscais e extrafiscais.

Conforme tratado ao longo da dissertação, o imposto imobiliário deve fazer parte de uma reforma administrativa capaz de mensurar, expor, recuperar e redistribuir para a coletividade, de forma eficiente, os valores socialmente produzidos no mercado imobiliário. Trata-se de reafirmar os princípios e diretrizes de um modo específico de planejamento e gestão urbana com justiça fiscal e controle social.

Um dos resultados da gestão urbana no Brasil é a forma incompleta e fragmentada como a malha urbana se expande, com novos empreendimentos, sem que parte dos terrenos e construções existentes sejam ocupados para otimização de toda infraestrutura e serviços já ofertados. Esta diferença de velocidade, entre (i) a produção de novos imóveis (aqui incluída a produção irregular de moradia) e (ii) a ocupação dos terrenos já urbanizados, resulta, entre outras variáveis, da capacidade do proprietário em retê-los para momento oportuno de negociação. Se não existe pressão externa, pressão do proprietário ou atendimento das expectativas de retorno desejado, a retenção permanece como mais uma das formas de investimento de longo prazo. Como demonstrado adiante, um retorno obtido às custas do

esforço coletivo, que constrói a cidade no dia a dia, distribui infraestrutura, serviços e atrai/disputa a demanda por imóveis residenciais e não residenciais.

A retenção especulativa permanece, especialmente nos países em desenvolvimento, como um investimento não produtivo e muito lucrativo, se comparado com outras taxas de retorno no mercado financeiro. Em contrapartida, surgem os novos empreendimentos imobiliários regulares/formais ou irregulares/informais, produzidos para acomodar a demanda de diferentes segmentos de renda. No caso das famílias de mais baixa renda, os loteamentos mais distantes das áreas centrais, os parcelamentos clandestinos e as ocupações informais, são as alternativas, ou seja, a solução habitacional diante do alto preço das propriedades melhor localizadas²⁰.

Esta demanda, formada (i) por famílias que compram ou alugam imóveis regularizados (distantes dos centros urbanos e, portanto, mais baratos) e (ii) por famílias de baixa renda que negociam ou ocupam imóveis irregulares, em situação de conflito fundiário e/ou risco de vida, poderia ser acolhida na cidade produzida, em edificações existentes e vazias²¹. Seria uma operação matemática simples mas, numa economia de mercado, a retenção especulativa de terrenos e edificações, faz parte do ciclo que expande o tecido urbano e favorece proprietários de terra, beneficiados por um incremento significativo e contínuo dos preços do solo. A escassez deste produto – imóvel com preço acessível e próximo de oportunidades (trabalho, estudo, cultura, infraestrutura e demais benefícios da urbanização) - estabelece um movimento econômico e político com ganhos extraordinários, uma vez que leis e procedimentos permitem, injustamente, a incorporação dos valores socialmente produzidos no preço final das propriedades privadas. Uma parte significativa destes valores, decorrentes de transformações e investimentos alheios aos proprietários de terra urbana (como infraestrutura e serviços urbanos e a alteração das normas de uso e

20 A melhor localização está associada ao histórico de investimentos públicos realizados em infraestrutura e serviços urbanos.

21 A quantidade de habitações em situação irregular e precária que compõe “as necessidades habitacionais” no país, é similar a quantidade de unidades habitacionais desocupadas (não contabilizados os imóveis de uso esporádico), muitas das quais localizadas no centro e nos bairros centrais das maiores cidades. Estudo da Fundação João Pinheiro realizado em 2005 registrou em Curitiba 40.000 imóveis e em São Paulo, 400.000 imóveis vazios, número muito próximo, nos dois casos, da quantidade de habitações em ocupações irregulares.

ocupação) deve, por princípio constitucional e conforme diretrizes da política urbana nacional, ser recuperada para a coletividade, por meio da política tributária e demais instrumentos de gestão. Como verificado ao longo da pesquisa desenvolvida, esta recuperação, no caso brasileiro, possui baixo desempenho diante das possibilidades fiscais e extrafiscais dos sistemas de tributação imobiliária, fato que contribui para redução de investimentos e ampliação da densidade e quantidade de ocupações irregulares, precárias e segregadas.

Estas variáveis - precariedade e segregação habitacional - são constituintes de um modo de produção de desigualdades de oportunidades que resultam da combinação de outros efeitos:

“(i) da segmentação do mercado de trabalho; (ii) da re-estruturação do sistema de bem-estar social, por sua vez resultante da combinação das tendências a mercantilização da reprodução social e da retratação e segmentação social do sistema público de consumo; (iii) da fragilização e precarização das estruturas sociais no plano da família e da comunidade (bairro) em suas capacidades de gerar ações solidárias de mobilização de recursos para a auto-reprodução e utilização das oportunidades geradas pelas macroestruturas sociais; (iv) e, finalmente, da adoção pelos segmentos vulnerabilizados por estas tendências de atitudes e comportamentos que aprofundam o isolamento sócio-cultural, com particular incidência sobre as crianças e os jovens”. (Observatório das Metrópoles, 2005)

Na recente história brasileira, embora sejam reconhecidos avanços na redução da pobreza, obtidos por meio da ampliação em investimentos sociais, políticas redistributivas e aumento gradual de empregos e salários nas últimas décadas, os instrumentos tributários disponíveis para cumprir esta finalidade - da justa recuperação e redistribuição de valores - permanecem regressivos.

A tributação no Brasil continua com foco intenso na produção e consumo, ao invés do patrimônio que representa uma parcela muito pequena do PIB nacional. Segundo dados do Lincoln Institute of Land Policy, que permitiram a análise do imposto predial e territorial de 9 países da América Latina e Caribe, em 2016, os impostos que incidem sobre o patrimônio imobiliário, representam ainda uma fração muito pequena em relação ao PIB (abaixo de 1% do PIB nos países analisados) (CESARE, 2016).

Na esfera local, ao contrário dos princípios constitucionais, os impostos imobiliários contribuem para concentração de renda e são aplicados de forma limitada, se consideradas as possibilidades de arrecadação e influência nos preços dos imóveis. Diante de uma produção do espaço extremamente dinâmica, como é o caso das maiores cidades brasileiras, com altas taxas de crescimento e marcadas por uma expansão segregada e, em grande medida, precária, ampliar a capacidade de arrecadação e a função extrafiscal (ordenamento do mercado imobiliário) dos tributos é essencial para o atendimento das necessidades materiais e a garantia de direitos.

Nas últimas décadas no Brasil, houve uma ampliação do debate a respeito da política urbana, das condições da cidade brasileira e das possibilidades de transformação desta realidade. Isto se deve, entre outros fatores, pela aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, seguido pela criação do Ministério das Cidades e de um novo ciclo de planejamento municipal, com financiamento público para planos diretores, planos municipais de habitação, mobilidade, gestão de resíduos, entre outras políticas setoriais.

Este debate foi marcado pela revisão e fortalecimento do Plano Diretor como principal instrumento da política urbana no país. Durante este período, pós aprovação do Estatuto da Cidade, foi debatida e aprovada uma série de diretrizes de desenvolvimento que tiveram, como estratégia, a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como por exemplo, a tributação imobiliária progressiva no tempo e a outorga onerosa do direito de construir. A utilização destes, entre outros instrumentos, tem como fundamento a necessária redução das desigualdades e a justa distribuição dos benefícios e do ônus da urbanização. Vários municípios revisaram suas normas e incluíram, gradativamente, novos instrumentos do Estatuto da Cidade. Para analistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as dificuldades na regulamentação e gestão dos novos instrumentos exige uma avaliação da efetividade e dos resultados alcançados. A prefeitura de São Paulo, por exemplo, realizou um esforço considerável nos últimos anos ao estruturar departamentos e constituir equipes específicas de gestores com a finalidade de aprimorar os procedimentos administrativos e monitorar os impactos da aplicação dos novos instrumentos.

“(...) São Paulo ao longo das últimas décadas vem fazendo um grande esforço na aplicação de alguns desses princípios, sem entretanto atingir completamente os

objetivos primeiramente traçados. A existência de enorme potencial de terrenos vazios e edificações desocupadas em áreas consolidadas da cidade, a existência de diversas áreas que perderam suas funções primeiras e que devem ser reestruturadas para cumprir efetivamente sua função social e as enormes deseconomias cotidianamente verificadas resumem as dificuldades enfrentadas até o momento. Nesse sentido, faz-se justificável primeiramente avaliar a efetividade e as possibilidades dos instrumentos até agora propostos e colocados em uso na cidade de São Paulo, como etapa primeira para a consecução de uma segunda tarefa ainda mais justificável que vem a ser a proposição de inovações, em relação aos instrumentos e ao uso feito de cada um deles até o momento.” (IPEA, 2013)

Além de São Paulo, municípios de diferentes escalas passam por dificuldades semelhantes na operacionalização dos instrumentos urbanísticos, em especial daqueles que possuem a função de recuperação e gestão das mais-valias fundiárias. São dificuldades de ordem técnica e política, resultado de um campo extremamente conflituoso que permeia as relações entre gestão pública do solo urbano e agentes do mercado imobiliário.

Conforme levantamento do IBGE (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011), um conjunto expressivo de municípios²² revisou a principal ferramenta de gestão do solo urbano – o Plano Diretor Municipal – incorporando, pelo menos em texto da lei, os instrumentos de gestão urbana, que segundo o Estatuto da Cidade, devem ser utilizados para

“(…) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental.” (Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade)

A elaboração dos planos diretores municipais, pós Estatuto da Cidade, foi orientada por termos de referência e procedimentos padronizados, que culminaram, em boa parte dos contratos, num projeto de lei genérico e, em alguns casos, com as leis complementares

22 Para JUNIOR e MONTANDON (2011) organizadores da publicação “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas” o número de municípios com Planos Diretores passou de 805 em 2005 para 2318 em 2009. No caso dos municípios com mais de 20.000 habitantes, dos 1644, 1433 declararam ter Plano Diretor (87% do total).

tradicionais (zoneamento, código de obras e posturas). Os projetos de lei resultantes dos contratos com consultorias especializadas em planejamento urbano, em geral, contemplavam apenas a listagem dos instrumentos do Estatuto da Cidade e remetiam à regulamentação posterior. Era comum o embate de interesses já nas primeiras reuniões públicas e, principalmente no momento de debater e validar propostas (quando o planejamento seguia um rito participativo) mas, em geral, as polêmicas seriam levadas para a arena legislativa. Uma das formas de evitar a polêmica e anular a força dos instrumentos era a entrega de um projeto genérico que aguardasse regulamentações posteriores e sem prazo definido.

Um dos conjuntos de instrumentos listados na grande maioria dos planos diretores é o PEUC, sigla para Parcelamento, Edificação e Urbanização Compulsória, seguido, como sanção pelo não cumprimento, pelo IPTU progressivo no tempo. Esta é considerada uma sequência essencial de ferramentas para o combate à retenção especulativa do solo urbano. No entanto, sua aplicação depende de um conjunto de normas complementares e procedimentos administrativos que, na grande maioria dos municípios, não foi regulamentado. Esta é constatação da pesquisa “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo : regulação e aplicação”, realizada pelo IPEA (2015), coordenada pela pesquisadora, arquiteta e urbanista Rosana Denaldi.

Na pesquisa foram adotadas como base as Informações Básicas Municipais de 2012 registradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/MUNIC). Naquele ano, dos 288 municípios com população superior a 100 mil habitantes, “286 municípios (99%) declararam possuir Plano Diretor e 91 municípios (32%) afirmaram possuir lei específica para aplicação do PEUC” conforme demonstrado na ILUSTRAÇÃO a seguir.

ILUSTRAÇÃO 1 - QUADRO - MUNICÍPIOS COM PLANO DIRETOR E LEI ESPECÍFICA DE P.E.U.C.

CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO		QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	% EM RELAÇÃO AO TOTAL	MUNICÍPIOS COM PLANO DIRETOR	%	MUNICÍPIOS COM LEI ESPECÍFICA DE PEUC	%
		A		B	B/A	C	C/B
Classe 1:	Até 5.000 habitantes	1.298	23%	328	25%	61	19%
Classe 2:	De 5.001 a 10.000 habitantes	1.210	22%	352	29%	61	17%
Classe 3:	De 10.001 a 20.000 habitantes	1.388	25%	474	34%	107	23%
Classe 4:	De 20.001 a 50.000 habitantes	1.054	19%	900	85%	128	14%
Classe 5:	De 50.001 a 100.000 habitantes	327	6%	318	97%	73	23%
Classe 6:	De 100.001 a 500.000 habitantes	250	4%	248	99%	74	30%
Classe 7:	Mais de 500.000 habitantes	38	1%	38	100%	17	45%
TOTAL		5.565	100%	2.658	48%	521	20%

FONTE: IPEA (2015)

O resultado mais comum deste processo tem sido a aprovação de leis “guarda-chuva”, para o plano diretor municipal, isto é, uma projeto de lei com princípios, diretrizes genéricas e a lista de instrumentos de gestão, copiadas literalmente do Estatuto da Cidade. Se, por um lado, houve uma intensa movimentação das prefeituras, impulsionadas pela exigência da aprovação dos planos diretores e possibilidade de financiamento público para este processo de planejamento, por outro, instrumentos tradicionais da administração municipal que também afetam o mercado imobiliário e a capacidade financeira dos municípios, como o IPTU, não tiveram a mesma atenção.

O IPTU fomenta uma série de controvérsias, que merecem aprofundamento. Segundo os autores SANTORO, COBRA e BONDUKI (2010)

“(…) o IPTU não é cobrado com eficácia e equidade, por vários motivos: muitos municípios nem cobram o imposto ou têm grande volume de isenções; a planta genérica de valores, base da cobrança, tem cadastros desatualizados, obsoletos, incompletos; há fortes resistências políticas a uma cobrança justa, como consequência, há dificuldade de aprovação de atualização de valores pela Câmara;

os prefeitos não querem ficar marcados como os que aumentaram impostos; existem interpretações jurídicas que obstruem alterações; falta de confiança no sistema tributário.” (SANTORO, COBRA e BONDUKI, 2010)

Por outro lado, no âmbito da administração municipal, a tributação sobre imóveis é considerada uma ferramenta simples e com potencial para a justa recuperação das mais-valias fundiárias e aumento da arrecadação. O presente projeto de pesquisa parte da premissa na qual o IPTU progressivo no tempo e demais instrumentos do Estatuto da Cidade podem cumprir, de forma estratégica, localizada e complementar, o ordenamento de usos e formas de ocupação do solo e o combate à retenção especulativa. Mas é o imposto tradicional – o IPTU - que deve ser aprimorado como instrumento de intervenção contínua e estrutural para intervir no mercado imobiliário, reduzir preços, combater a retenção especulativa e ampliar a arrecadação de recursos próprios para o desenvolvimento urbano.

Esta afirmação tem por base o argumento de SANDRONI (2018), que diferencia (i) os impactos permanentes da tributação, (ii) dos impactos localizados dos demais instrumentos de recuperação de “mais-valias” fundiárias:

“Debemos hacer también otra distinción relacionada con el carácter de los ingresos que pueden tener origen en la propiedad privada del suelo que es la siguiente: los ingresos originados en los tributos, sea sobre el suelo, sea sobre la renta del suelo pueden ser permanentes. Al contrario los ingresos originados en la plusvalía creada en un determinado terreno solo es cobrada una única vez. En este sentido la captura de plusvalías generadas por la expansión en área de las ciudades la cual provoca el aumento de costos de los servicios públicos puede contribuir para mitigarlos solamente en lo que se refiere a la implantación de su respectiva infraestructura, siendo que en el caso de las viviendas sociales en la construcción de estas. En otras palabras, la captura de plusvalías puede contribuir para la instalación de un servicio público pero no puede garantizar su operación en el decorrer del tiempo. Eso no quiere decir que no sea una herramienta importante para la ecuación de la producción de servicios públicos pues permite la transferencia de recursos tributarios que serían utilizados en esta implantación hacia otros fines, incluso en la operación/manutención de estos servicios.” (SANDRONI, 2018)

O IPTU é um instrumento que permite operar políticas redistributivas²³, de maneira corrente, vinculada diretamente à capacidade financeira e ao patrimônio dos contribuintes. A partir de uma base de cobrança atualizada - a planta genérica de valores (PGV) - é possível incorporar nos seus cálculos, anualmente, a valorização decorrente do investimento público. Além disto, o IPTU é um instrumento conhecido pelas administrações locais, apropriado pela sociedade, embora, muitas vezes, extremamente impopular nos momentos de aumento das suas alíquotas ou atualização da base de tributação. Esta impopularidade, no entanto, deve-se justamente a um de seus pontos fortes: é um imposto “cidadão”, ou seja, permite associar o pagamento de tributos aos benefícios públicos recebidos. A gestão dos valores produzidos no mercado imobiliário das cidades, recuperados por uma tributação transparente e eficiente e a redistribuição de benefícios são os elementos essenciais para construção de uma política tributária justa, que contribua para o enfrentamento das desigualdades do espaço urbano.

A combinação de duas funções - arrecadação para financiamento urbano e influência no preço dos imóveis - torna o IPTU um instrumento com grande potencial de impacto fiscal e extrafiscal para gestão urbana. A continuidade e aprofundamento da análise sobre o IPTU, das possibilidades de equidade fiscal, regulação do mercado e da ampliação de receitas, se justifica por ser uma ferramenta conhecida pela maioria dos gestores municipais. Um dos objetivos da presente pesquisa é identificar e problematizar os limites para que a política tributária opere em conjunto com os demais instrumentos, segundo diretrizes da política urbana brasileira²⁴.

23 Na arena das políticas públicas, segundo Lowi, existem 04 tipos ou princípios que distinguem os processos de conflito e consenso: políticas de caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo (LOWI, 1972 citado por FREY, 2000) . Políticas redistributivas “(...) são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987 citado por FREY, 2000).

24 São diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, art. 2º, Lei Federal n. 10.257/01, “(...) a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.”

2.1 Tributação imobiliária e recuperação de mais valias fundiárias

“Para ver seres humanos na condição mais abjeta, mais irremediável e mais desesperada, não se deve ir aos sertões distantes, nem às cabanas perdidas no seio das florestas virgens, onde o homem com as mãos nuas começa a luta com a natureza e o solo não tem nenhum valor, mas às grandes cidades onde a propriedade de um lote de terra custa uma fortuna.” (GEORGE, 1970)

As reflexões de Henry George deram o suporte teórico para um conjunto expressivo de pesquisadores que investigaram o fenômeno da valorização imobiliária e seus desdobramentos na vida social e econômica.

“Renda”, “valor”, “valor da terra”, “renda da terra”, “renda fundiária”, “mais valia”, “valor excedente” são apenas alguns dos termos que constituem base para a ciência econômica e para um conjunto de controvérsias associadas à toda reflexão sobre a produção do espaço e economia urbana. É importante reconhecer a existência destas controvérsias (FURTADO, 1999), mas a revisão teórica que relaciona este conjunto de termos escapa ao propósito da presente dissertação. Por ora, apenas algumas definições trabalhadas pela autora bastariam para fundamentação e continuidade do presente trabalho.

De forma ampla, o termo “mais-valia fundiária” remete a toda “renda econômica da terra” urbana, isto é, a uma “forma particular e parte específica da mais-valia” que cabe ao proprietário da terra urbana: é “a forma em que se realiza economicamente, se valoriza a propriedade fundiária” (MARX, citado por FURTADO, 1999). FURTADO (ibid.) apresenta dois entendimentos sobre o termo :

4. “Capturar o incremento de valor da terra urbana alheio ao esforço do proprietário” - toda renda econômica da terra é mais-valia fundiária, a autora recupera os fundamentos para tributação ou seja, recuperação dos valores para coletividade, o que será discutido no próximo item; e
5. “Captar uma parcela da valorização imobiliária oriunda dos investimentos públicos urbanos” - “incremento de valor da terra”, calculado a partir do preço pago originalmente pelo proprietário.

Em síntese, a “mais-valia fundiária urbana” seria todo incremento de valor alheio ao esforço do proprietário e incorporado no preço do imóvel. Com base nesta concepção, na qual a valorização dos imóveis é, essencialmente, uma injusta concentração dos benefícios da urbanização, os valores devem ser recuperado por parte do Estado que deve determinar os princípios e a intensidade dos instrumentos tributários sobre o patrimônio imobiliário.

No caso dos terrenos vazios esta concentração de benefícios ocorre continuamente, sem que o terreno cumpra uma função social. A desocupação ou subutilização dos imóveis agrava ainda mais os problemas urbanos. Não se trata apenas da dimensão tributária e da injustiça no processo de valorização, mas de um modo de produção do tecido urbano descontínuo que torna a urbanização mais cara para toda a sociedade. HARRISON (citado por SILVA, 2000), afirma que a retenção especulativa do solo é o único fenômeno na economia que permite a produção de fortunas para seus proprietários, sem qualquer contribuição para a riqueza da sociedade, retirando a terra de um ciclo produtivo (edificação) para ampliar seu valor de negociação.

Uma tributação imobiliária eficiente e pautada por justiça fiscal deve cumprir, simultaneamente, a função de arrecadação, recuperação de “mais-valias fundiárias” e otimização da infraestrutura urbana instalada, em especial com o enfrentamento da retenção especulativa²⁵. Também é possível afirmar que o imposto pode reduzir o preço de negociação dos imóveis no mercado.

Sobre este último aspecto, SCHECHINGER (2003) explica que nos países “desenvolvidos” os preços de imóveis tendem a ser menores que nos países classificados

25 A expressão “otimizar a infraestrutura instalada” aborda o vazio urbano ou imóvel edificado subutilizado como uma variável da economia urbana, da produção do espaço, não apenas como um processo especulativo. Sandroni (2018) cita um conjunto de estudos da década 80 sobre o caso de São Paulo, que tiveram como foco a relação entre valorização da terra, especulação clássica e exclusão social. Reconhece que a equação formada por estas três variáveis intensificou a produção do espaço periférica e precária, mas alerta que parte da retenção ocorreu como forma de retenção “defensiva”, para manutenção de valores patrimoniais frente a uma “inflação galopante”. De qualquer forma, a associação entre vazios e práticas especulativas proliferou em trabalhos acadêmicos. Com base nesta constatação, o autor adverte que esta abordagem é simplista e reducionista da questão urbana. Na presente pesquisa, é considerado o argumento do autor, para quem seria um equívoco “identificar todo e qualquer terreno vazio como destinado à especulação”. Entretanto, embora não sejam aprofundados aqui os efeitos dos vazios na produção do espaço, independente dos objetivos que levam à manutenção de um terreno vazio, vale lembrar que subutilização de imóveis reorienta a demanda por moradia, comércio e serviço para outras áreas da cidade e, portanto afeta a área ocupada, a capacidade de investimentos em urbanização e os custos de manutenção do tecido urbano.

como subdesenvolvidos ou “em desenvolvimento”, ainda que a capacidade de compra dos moradores seja maior no primeiro caso. Esta condição seria explicada pela diferença das alíquotas de cobrança de tributos. Em resumo, o preço obtido no mercado diminui em proporção inversa ao aumento do imposto predial. Esta diminuição deve-se “à natureza monopólica” do solo urbanizado, que já é oferecido ao valor máximo que o comprador pode pagar. Neste caso, o aumento do imposto não pode ser repassado ao comprador e, portanto, deve ser compensado com a redução do valor final de venda.

Sua influência sobre o orçamento das cidades, preço dos imóveis e mercado especulativo coloca o imposto numa condição especial no combate à desigualdade e revisão do projeto político para as cidades. Reduzir o preço dos imóveis, ampliar a arrecadação, programar a melhor distribuição da infraestrutura e serviços urbanos e enfrentar a retenção especulativa são alguns dos argumentos que exigem a recuperação eficiente das “mais valias fundiárias urbanas”.

No Brasil, a expressão “valorização imobiliária” é constantemente utilizada como vantagem por gestores públicos e, principalmente, por agentes privados que dependem dos impactos e resultados econômicos em negócios imobiliários. Não é difícil encontrar relatórios técnicos e artigos jornalísticos que apresentam um novo zoneamento urbano (regras de uso e ocupação do solo) ou uma nova obra pública como fator vantajoso para a valorização dos imóveis atingidos direta ou indiretamente pela intervenção.

O artigo jornalístico a seguir traz um exemplo dos argumentos que reforçam a opinião pública e um modo específico de convencimento sobre as vantagens econômicas e sociais da valorização imobiliária (e da retenção especulativa como investimento).

Investimentos em infraestrutura valorizam imóveis em até 30%²⁶

Jornal Correio 24 horas, dia 17 de Novembro de 2013 - Jorge Gauthier

*A comerciante Paula Anunciação mora há 15 anos na Avenida Heitor Dias em uma casa de dois quartos com a família. Há três anos, ela tentou vender o imóvel por R\$ 50 mil, mas desistiu do negócio ao saber que seria construída na região uma nova estrada. Hoje, duas semanas após a inauguração da Via Expressa Baía de Todos os Santos, ela já não vende o imóvel por menos de R\$ 65 mil. “Acho que **vai valorizar ainda mais** no futuro. Mas, já veio comprador aqui e botei o preço com mais 30% do que valia*

26 FONTE: <https://www.correio24horas.com.br>. Acesso em 17.11.2013, grifo nosso.

*antes da obra”, diz. A proximidade de intervenções estruturais ou de mobilidade **agrega valor aos imóveis** podendo ficar mais caro até 30%. Segundo o presidente da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (Ademi-BA), Nilson Sarti, em Salvador, a Via Expressa e a Barra são exemplos de áreas valorizadas, devido às intervenções recentes. “Acredito que quando a obra da Barra ficar pronta, **vai valorizar os imóveis** da região entre 20% e 30% só pela conclusão da qualificação”, avalia o presidente da entidade. (...) Morador da Barra há 20 anos, Mauro Ribeiro acredita que após a reformulação **o valor do metro quadrado no bairro vai aumentar**. “Comprei um apartamento ano passado aqui na Barra que custou R\$ 300 mil. Hoje, se eu fosse vender, já pediria pelo menos uns R\$ 350 mil. Quando essa obra ficar pronta, o bairro vai ganhar em qualidade de vida e todo mundo vai querer morar por aqui”, comemora. (...) Segundo o chefe de gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia, Eduardo Copello, a Via Expressa consegue melhorar a questão da mobilidade, o que reflete na qualidade de vida das pessoas e, conseqüentemente, na **maior atenção sobre o valor dos imóveis** dos bairros por onde a via passa. (...) “A Via Expressa é muito grande e vai trazer **valorização** mesmo para os bairros mais populares onde há pouco espaço para construir. (...) “Se hoje estamos falando da **valorização no entorno** da Via Expressa, nos próximos anos estaremos falando do mesmo efeito na Paralela, Imbuí, Avenida Pinto de Aguiar, além dos bairros próximos ao metrô e de outras grandes intervenções”, destaca Copello.*

Se por um lado, o termo “valorização imobiliária” faz parte do cotidiano na mídia, e os prospectos imobiliários e os textos sobre projetos de urbanização públicos e privados sempre a apresentam como uma vantagem e garantia de investimento, por outro lado, argumentos como “equidade fiscal”, “justiça fiscal” e “justiça social” ou ainda conceitos como “recuperação de mais-valia fundiária” ou “recuperação da valorização” imobiliária para coletividade estão restritos a um universo bem menor de textos técnicos e científicos.

A “Gestão Social da Valorização da Terra”²⁷ produzida por ações alheias aos proprietários no Brasil não é um conceito popular, nem mesmo entre os técnicos municipais que lidam diretamente com a tributação imobiliária. A terminologia ainda é pouco conhecida²⁸, embora, desde 2001, os pressupostos para sua execução façam parte da legislação federal (Lei 10.25/11, Estatuto da Cidade) e do conjunto de publicações oficiais que orientam o financiamento e planejamento das cidades no país.

Entretanto, segundo Smolka (2014), a utilização do conceito e o desenvolvimento de políticas de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas vem despertando interesse nos governos da América Latina. Ao tornar evidente a relação entre intervenção pública,

²⁷ Termo elaborado por Furtado (2006) e Santoro(2004)

²⁸ A pouca ou nenhuma apropriação do termo ou de conceitos similares, foi constatada durante as conversas com gestores municipais (em 2018 e 2018) durante a captura dos dados e os diálogos informais para esclarecimento de dúvidas a respeito dos arquivos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Curitiba.

valorização fundiária e necessidade de constituição de uma cultura fiscal que beneficie a comunidade, o debate e as experiências vêm sendo ampliados gradativamente.

No caso do Brasil, o Estatuto da Cidade estabeleceu como uma das diretrizes da política urbana nacional, a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”.

Porém, permanece uma distância entre princípios e normas e práticas cotidianas da gestão urbana. Esta diferença na utilização e articulação destes conceitos e argumentos – “valorização imobiliária” e “recuperação de mais-valias fundiárias” - aponta para um desafio fundamental: desenvolver continuamente pesquisas que compreendam as práticas, normas e discursos que permeiam a elaboração técnica e a decisão política no campo do urbanismo. A presente pesquisa não deve abordar com profundidade a análise de discurso, mas é importante destacar que se trata de uma variável importante, que orienta a opinião pública e altera as escolhas no campo técnico/político sobre determinada regra ou intervenção concreta no espaço urbano.

O Plano de Urbanização de 1943, de Curitiba, coordenado pelo urbanista francês Alfred Agache, exemplifica esta abordagem. As diretrizes definidas pelo zoneamento proposto em 43 eram defendidas como uma garantia para a “justa” valorização das propriedades. Silva (2000) explica que a palavra “justa” neste caso, poderia estar associada aos mecanismos de disputa entre interesses privados pela melhor apropriação dos benefícios do zoneamento. Os incentivos ou desincentivos à construção civil seriam as moedas de troca “justas”, que deveriam convencer proprietários e investidores e orientar a produção imobiliária e o crescimento da cidade.

A valorização dos terrenos era, portanto, indicador do sucesso do zoneamento. Os agentes de produção imobiliária concordavam (ou participavam da decisão) sobre as normas e projetos que afetariam os valores de comercialização dos terrenos quando se tornavam beneficiários das novas regras. O zoneamento era (e sempre foi) peça essencial na garantia da valorização imobiliária e do “sucesso” do planejamento, conforme constava em publicação oficial da prefeitura na época: “caindo o zoneamento, ruirá todo o plano” (SILVA, 2000).

Segundo a autora, para o urbanista Alfred Agache, a valorização dos imóveis apresentava outras questões a serem trabalhadas pelos gestores locais. A legislação local deveria abordar dois aspectos:

1. Os interesses individuais deveriam estar subordinados aos interesses coletivos, “conciliando as questões das desapropriações, reservas fundiárias e mais-valias”; e

2. As regras de construção deveriam servir como instrumento de fiscalização e equilíbrio dos interesses privados “com os objetivos sociais, expressos na política fundiária, na construção de casas populares e outros”.

A ideia de um zoneamento forte, orientador dos interesses e indutor do crescimento permanece até hoje na gestão das cidades, mas a sua relação com a política fundiária e tributária, com princípios de recuperação dos valores para coletividade não aparecem na forma de regulamentação e detalhamento das normas. A regra para a cidade brasileira tem sido a valorização como vantagem. Tanto que a informação sobre tais alterações são extremamente disputadas durante o processo de planejamento. Nestes casos, informações privilegiadas podem significar um alto rendimento imobiliário, após alteração dos parâmetros urbanísticos ou programação de investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos.

Existe uma relação direta entre regras de uso e ocupação, investimento público, capacidade de compra, produção e demanda imobiliária, valorização, tributação e arrecadação para novos investimentos na cidade. Não se trata de um círculo perfeito ou fluxo linear, mas um conjunto de variáveis interdependentes, alterado continuamente pelas decisões e disputas sobre os benefícios econômicos e políticos da produção das cidades.

Este jogo de forças no cotidiano da administração das cidades combina interesses de proprietários e incorporadoras imobiliárias que influenciam a política fiscal - que estrutura os processos de arrecadação -, e a política de urbanização, que define a concentração ou distribuição de investimentos em infraestrutura social e urbana. A forma de arrecadação e a redistribuição dos recursos arrecadados são duas pontas de um processo que pode privilegiar interesses individuais, segmentos sociais de maior renda ou inverter a lógica de concentração de renda e apropriação indevida dos valores - mais-valias fundiárias - que a cidade produz.

Para Schechinger (2007) a tributação imobiliária, além de importante mecanismo de arrecadação, pode recuperar para a coletividade valores produzidos de forma desigual e capitalizados nas propriedades privadas, em espaços que receberam historicamente investimentos públicos. Para o autor,

“el impuesto a la propiedad cumple una función financiera, es un mecanismo de recaudación para típicamente de los gobiernos de las ciudades. Sin embargo también puede contribuir a distribuir la riqueza, a inducir conductas y a recuperar a favor de la colectividad las ventajas de localización que otorga a diversos propietarios, es decir a recuperar plusvalías. Para entender cómo sucede esto se requiere entender la manera como interactúan el impuesto y la formación del precio en el mercado del suelo. (...) Es decir que un impuesto a la propiedad se capitaliza en el precio del mismo disminuyendo su precio en el mercado” (SCHECHINGER, 2007)

No caso das cidades brasileiras é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) que interfere no ciclo de concentração ou distribuição de riquezas produzidas a partir de vantagens locacionais dos imóveis. Para produzir a cidade de forma justa é necessário arrecadar tributos locais de forma progressiva, isto é, recuperar os valores produzidos socialmente e que se incorporam de forma injusta nos preços imobiliários, de forma proporcional à capacidade financeira dos proprietários. Este é o primeiro movimento para uma urbanização com justiça social: a reestruturação da política fiscal para recuperação das mais-valias fundiárias para a coletividade. O movimento seguinte, para completar o ciclo de justiça fiscal, deve ser a redistribuição dos valores arrecadados por meio de investimentos nas áreas mais precárias, reduzindo as diferenças materiais que distinguem os preços dos imóveis.

O item a seguir, trata deste primeiro movimento, da recuperação de mais-valias fundiárias por meio do IPTU, suas origens e seu diagnóstico em escala nacional.

3. O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU

That the value of the land alone would suffice to provide all needed public revenues —municipal, county, State, and national—there is no doubt. (The Single Tax, HENRY GEORGE)

O IPTU tem sua origem no tributo denominado “décima urbana”, que incidia sobre os imóveis edificados. Sua instituição em 1808 tem relação direta com a chegada de Dom João VI no Rio de Janeiro e tinha como objetivo custear os gastos da família real portuguesa. Embora seja possível registrar o ano de 1799 como marco inicial do imposto predial urbano, quando foi proposto em carta oficial²⁹ pela Rainha D. Maria, o alvará de instituição foi assinado por Dom João VI em 27 de junho de 1808. O imposto “recaía sobre os prédios urbanos em estado de serem habitados, situados na Corte e nas cidades, como tais considerados aqueles cuja população excedesse de 100 vizinhos. O critério para a arrecadação era o rendimento líquido do prédio (10%).” (CAVALCANTI in FERNANDES, 2005)

Para Metta (2018), a instituição do imposto exigiu a reorganização dos cadastros imobiliários, com demarcações de terreno e numerações que não existiam até aquele momento. A fiscalização era realizada por uma junta composta por “dois homens bons, um nobre e outro do povo, dois carpinteiros, um pedreiro e um fiscal, que será advogado” e os casos de recurso cabiam ao “Conselho da Fazenda” (PMRJ citado em METTA, 2018). Esta arquitetura institucional inaugura em 1808, na Capitania real do Rio de Janeiro, o primeiro sistema de fiscalização e tributação imobiliária da província, uma cidade com aproximadamente 60.000 habitantes, distribuídos em um conjunto urbano, conforme demonstrado no quadro abaixo.

RIO DE JANEIRO EM 1808

Tipos de Logradouros	
Ruas, becos, ladeiras e travessas	107
Praças e largos	11
Praias	3
Cais	1
Imóveis não residenciais	
Trapiches	8
Armazéns	40
Lojas	2
Telheiros	26
Uso misto	
Prédios com loja no térreo	1.456

²⁹ “(...) me proponho a estabelecer o imposto de décima, nas cidades marítimas e a extensão do tributo do papel selado que já se paga nos meus domínios do continente da Europa” Carta de 19/05/1799, assinada pela Rainha de Portugal e Algarves, D. Maria (BALEIRO in FERNANDES, 2005)

Proprietários e imóveis	
Proprietários	2.668
Imóveis	7.548
Distribuição dos imóveis	
Térreo	4.750
Sobrado	2.169
Comércio exclusivo	50
Diversos	193
Em construção	221
Terrenos	127
Ruínas	24
Outros	14
Total de imóveis	

FONTE: PMRJ, 2008

A partir de 1811, seguindo a linha cronológica do imposto (PMRJ, 2008), foram criadas as primeiras isenções para proprietários que cumprissem as determinações legais que incidiam sobre as edificações. Com a promulgação da Constituição de 1891, foram instituídos dois impostos distintos sobre as propriedades urbanas: o predial e o territorial, ambos sob competência dos Estados. Foi só a partir de 1934 que a atribuição passou para responsabilidade dos municípios, conforme permanece até hoje.

A Constituição de 1946 manteve a competência dos municípios na gestão do imposto imobiliário, mas foi só em 1965, por meio de Emenda Constitucional (EC 18 de 1965), que os tributos foram unificados na forma de “imposto territorial urbano e predial” (MEIRELLES citado por FERNANDES, 2005).

Apesar do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) constar em leis federais desde a Constituição de 1934, somente a partir da Lei Federal nº 5.172, de 1966 – denominada Código Tributário Nacional (CTN) – e da Constituição Federal de 1988, que ficam estabelecidos os princípios para sua instituição e administração. O CTN unificou as bases de cobrança do imposto, instituindo o valor venal do imóvel como único fator de cálculo. Na parte parte em que trata da competência dos municípios para cobrança, ficou estabelecido pelo CTN que o IPTU é devido por imóveis situados em zonas urbanas, definidas por lei municipal. Para realizar a cobrança, é necessário que o imóvel tenha ao menos dois componentes de infraestrutura urbana construídos ou mantidos pelo poder público: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; esgotamento

sanitário; iluminação pública, mesmo que sem posteamento para distribuição domiciliar; e escola primária ou posto de saúde situado a menos de três quilômetros do imóvel.

No que diz respeito à tributação imobiliária, as Constituições de 1967 e de 1988 apenas reafirmaram a competência dos municípios para instituir o imposto, mantendo, em essência, a reforma tributária iniciada em 1965, que culminou com o CTN.

A partir de 1966, após aprovação do CTN, duas alterações significativas deram novo significado ao IPTU. A primeira se refere à Emenda Constitucional 29, de 2000, que estabeleceu que “sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, o IPTU pode ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferenciadas de acordo com a sua localização e o seu uso” (Ibidem). A segunda alteração diz respeito à progressividade do IPTU no tempo, prevista pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01) para os casos de não cumprimento da função social da propriedade, após notificação das condições e prazos para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

São estas duas últimas alterações que fundamentam a função fiscal e extrafiscal do IPTU, não deixando dúvidas sobre a sua finalidade. Entretanto, embora seja um imposto amplamente conhecido pela população e por gestores públicos, é possível verificar debilidades na sua administração, que o tornam subutilizado, tanto na sua capacidade de arrecadação progressiva, quanto na sua capacidade de combate à retenção especulativa de imóveis, conforme trata o diagnóstico sobre a utilização do IPTU a seguir.

3.1 IPTU – Diagnóstico nacional

Uma série de publicações sobre o tema registrou o baixo nível de arrecadação do IPTU no Brasil ao compará-lo com outros países (CARVALHO Jr., 2006; DE CESARE e SMOLKA, 2004) e com outros tributos no próprio sistema tributário. Os dados relativos à arrecadação das cidades brasileiras em 2002 demonstraram que o IPTU representava 0,50% do PIB (percentual abaixo, por exemplo, do IPVA que alcançou no mesmo período 0.53%). Nos demais países analisados – Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália – este percentual variava entre 2 a 3 % do PIB.

Em estudos mais recentes De Cesare (2016), observou um crescimento marginal da participação dos impostos imobiliários em relação ao PIB a partir de 2010, mas este crescimento manteve os índices abaixo do seu potencial. A soma da arrecadação de IPTU e ITR representou, em 2008, 0,44 % do PIB e, em 2012, 0,49%.

A autora estima que existe uma margem para ampliar a participação do IPTU entre 1 a 1,2% do PIB nacional.

“ Esta estimativa foi realizada por meio de conglomerados (clusters) dos municípios segundo seu desempenho econômico e renda familiar, e da estimativa de arrecadação potencial em cada grupo de municípios com base no melhor desempenho interno sem considerar os resultados atípicos” (CESARE, 2016)

A conclusão de boa parte das pesquisas registradas sobre o IPTU (AFONSO, ARAUJO e NÓBREGA, 2013; CARVALHO Jr., 2006; CESARE e SMOLKA,2004; CESARE, 2016) é que existe uma margem para elevação da receita, independente do porte municipal.

Outro aspecto fundamental em análise tributária é condição de progressividade ou regressividade do imposto. Em estudo publicado pela FGV, AFONSO, ARAUJO e NÓBREGA (2013) comprovaram que os contribuintes mais pobres comprometiam maior parcela da renda com o imposto do que os ricos e que, de forma geral, as avaliações imobiliárias (base para cobrança) eram regressivas e realizadas com baixo nível técnico.

As diferenças entre o sistema nacional e sistemas tributários em países desenvolvidos, entre outras variáveis utilizadas por Carvalho Jr. em 2006, não trouxeram novidades, mas avançaram em alguns detalhes relativos ao tributo. Com base em modelagens econométricas foi possível verificar que a renda *per capita* municipal, as alíquotas, a cobertura cadastral e o grau de urbanização apresentavam efeito positivo no nível de arrecadação do imposto e, por outro lado, quanto maior o nível de transferência corrente per capita, menor o nível de arrecadação.

Vários dos aspectos analisados foram corroborados por AFONSO, ARAUJO e NÓBREGA (2013) ao alertar sobre a manutenção de um sistema nacional de transferência de recursos sem o acompanhamento de incentivos, para que as cidades de menor porte

organizem sistemas de arrecadação local e reduzam sua dependência de fontes externas. Da mesma forma que a análise publicada pelo IPEA, o estudo demonstrou novamente melhores resultados do IPTU em municípios mais populosos. Entre outros motivos para este resultado está a própria dinâmica política das menores cidades, onde a proximidade entre governante e cidadão é maior e, portanto, maior o custo político decorrente da ampliação dos tributos.

O município brasileiro conta com três impostos instituídos e regulados por norma municipal: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis (ITBI). Além desses três impostos, a receita municipal pode contar com a Contribuição de Melhoria e com a instituição de taxas³⁰.

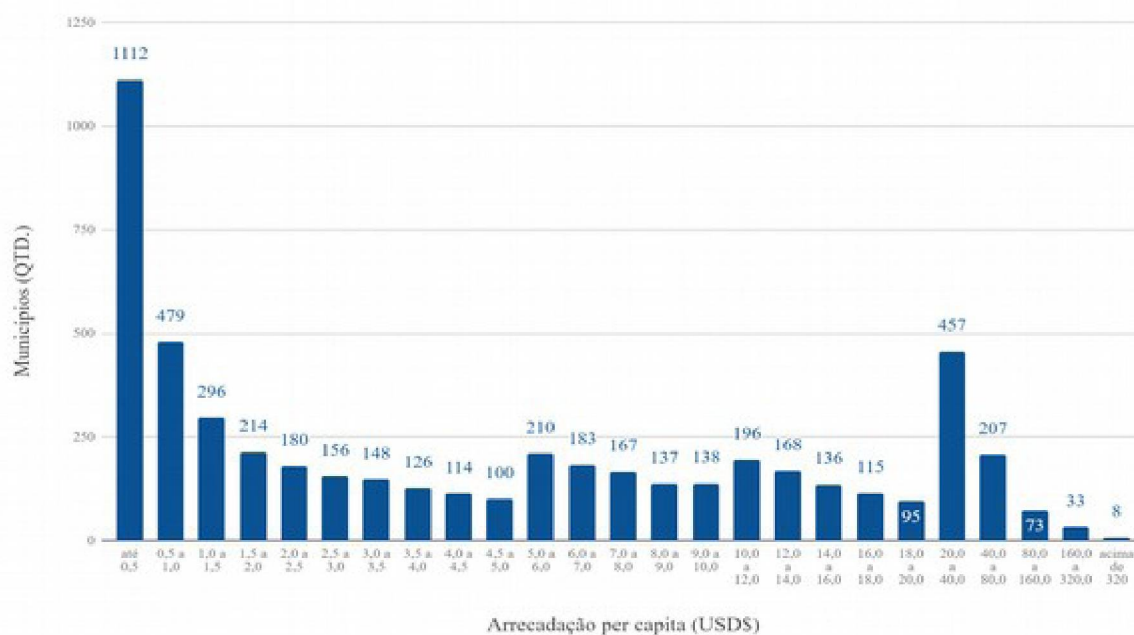
Ao analisar relatórios técnicos e pesquisas científicas sobre o IPTU no Brasil a obra de Giffoni e Villela (1987) e Villela (2001) resume em 3 motivos para o baixo aproveitamento do imposto:

1. fatores políticos - “o IPTU – o mais explícito dos tributos brasileiros” não poderia ser disfarçado por meio de cobranças indiretas como é o caso dos impostos nacionais. Por este motivo é o “bode expiatório” das revoltas de contribuintes;
2. fatores técnicos - base cadastral defasada sem a revisão dos valores imobiliários; e
3. fatores judiciais - demora e custo para obtenção de sentenças de cobrança.

Em termos de arrecadação, o diagnóstico nacional publicado pela FGV demonstrou uma variação da receita de IPTU per capita em 2007 que, em média, foi de USD\$ 46,5. A publicação organizou os dados em 5 intervalos de arrecadação per capita, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

30 No caso das taxas, muitas vezes questionadas judicialmente, a publicação da FGV recupera o argumento de De Cesare ao afirmar que “se o IPTU fosse adequadamente arrecadado pelas administrações locais não haveria a necessidade de se instituir tantas taxas.”

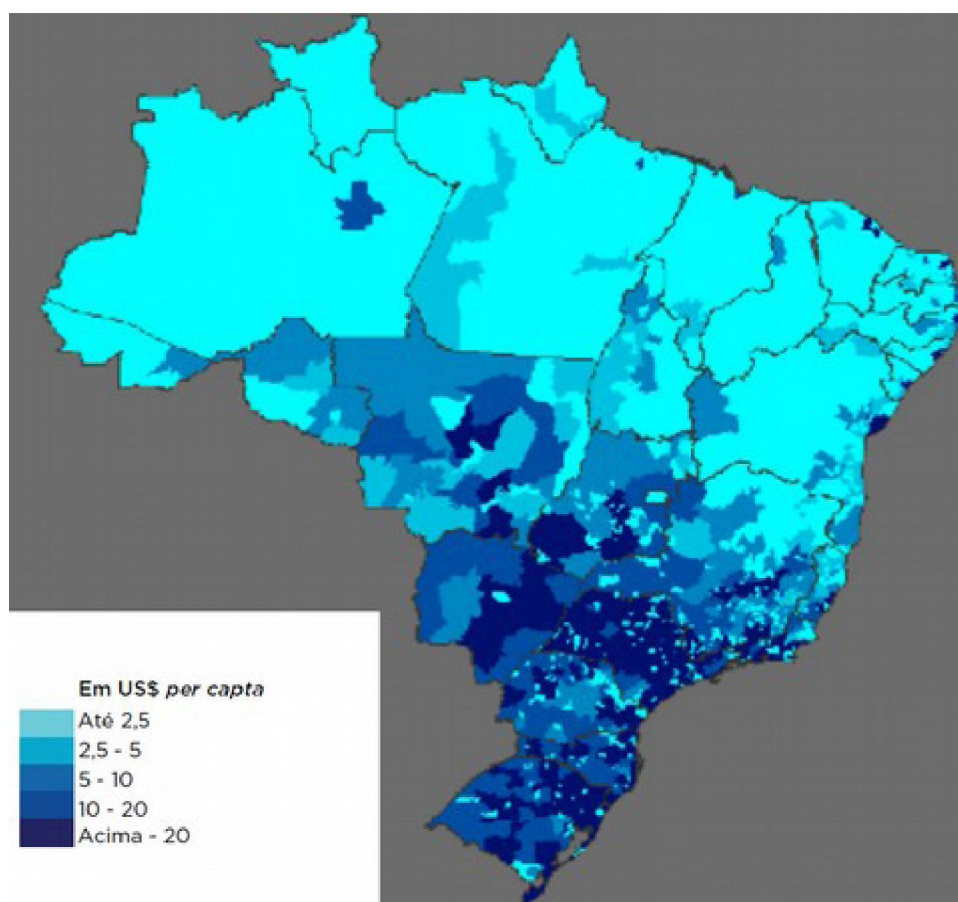
ILUSTRAÇÃO 2 - GRAFICO - IPTU PER CAPITA - DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em AFONSO, ARAUJO e NOBREGA, (2013); Dados: Finbra 2007 – STN, IBGE e Ministério da Integração Nacional

No primeiro intervalo, com arrecadação per capita de até USD\$ 2,5 encontram-se 2.281 municípios (43% dos municípios brasileiros). Nos intervalos seguintes temos a seguinte distribuição: de USD\$ 2,5 a USD\$ 5 - 644 municípios; de USD\$ 5 a USD\$ 10 - 825 municípios; de USD\$ 10 a USD\$ 20 - 710 municípios; e acima de USD\$ 20 por habitantes - 778 municípios. Esta variedade de resultados demonstra que existem casos de referência – e não precisam ser os extremos do gráfico – que podem trazer inovações em metodologia e procedimentos administrativos para ampliar a capacidade do tributo. Este é um dos argumentos para que alguns autores estimem, sem grandes esforços, um aumento na arrecadação via IPTU, isto é, apenas com o intercâmbio e aprendizado mútuo entre administrações municipais.

Ao desagregar os dados por região, como seria esperado por concentrar os municípios mais populosos e com alto grau de urbanização, o Sul e Sudeste do país apresentaram o maior número de casos com a receita per capita elevada (último intervalo). O mapa a seguir demonstra claramente esta concentração.

ILUSTRAÇÃO 3 - MAPA - ARRECADAÇÃO IPTU PER CAPITA (2007)

FONTE: Elaboração (AFONSO, ARAUJO e NOBREGA, 2013); com base em Finbra 2007 – STN, IBGE e Ministério da Integração Nacional

Ao tratar do cenário tributário nacional, AFONSO (2014) problematiza o fato que o IPTU representa percentual cada vez menor nas receitas locais, perdendo inclusive para o IPVA (imposto sobre propriedade de veículos automotores) e que as prefeituras preferem aprimorar a cobrança do ISS e não aproveitam o ITBI.

O diagnóstico nacional aponta um conjunto de deficiências na administração dos impostos imobiliários. Entre elas, a cobertura do cadastro imobiliário e a defasagem das avaliações imobiliárias. Segundo Carvalho Jr. (citado por AFONSO, 2014), a cobertura cadastral se situa, na maioria dos estados brasileiros, entre 50% e 60%, um alto índice de irregularidade das edificações que, segundo os autores, se distribui entre imóveis ocupados por famílias de baixa renda e em condomínios de classe média-alta. No caso das avaliações,

parâmetros antigos e a baixa qualidade técnica comprometem o potencial de arrecadação do IPTU.

Fatores técnicos somados a questões de natureza política, por se tratar de um imposto de grande visibilidade, com contínua e forte pressão social, minimizam ainda mais os efeitos do tributo. Uma das constatações registradas pelo estudo é a preferência e facilidade das administrações locais na estruturação do imposto sobre serviços (ISS). O resultado desta equação composta por um cadastro incompleto, uma planta de valores com parâmetros antigos e desatualizados é uma base de cobrança regressiva e, portanto, injusta.

Na prática, o que se observa no Brasil é uma tendência das administrações municipais avaliarem os imóveis de maneira regressiva. As propriedades mais valorizadas tendem a apresentar uma defasagem maior em relação ao seu preço de mercado do que os imóveis de valor mais baixo. (AFONSO, 2014)

O efeito desta regressividade não é apenas sobre a arrecadação dos municípios, pois o IPTU não é apenas fonte de receita, mas um potencial instrumento de regulação do mercado imobiliário. Na produção do espaço urbano brasileiro esta equação regressiva, ao invés de enfrentar, revigora um ciclo de expansão precária e contribui para concentração de renda.

Ao facilitar a manutenção de vazios urbanos como estratégia de retenção especulativa, mediante um imposto irrisório, direciona-se a demanda por solo urbanizado para outras áreas do município, em geral periféricas e em piores condições de infraestrutura e serviços. No caso das metrópoles brasileiras este processo não é o único fator, mas contribui para as altas taxas de crescimento dos municípios limítrofes à sede da região metropolitana. Esta expansão do tecido urbano, permeado por um conjunto de vazios em áreas infraestruturadas e com melhores serviços, poderia ser reduzida se o IPTU operasse como regulador do mercado de oferta de terrenos. A pressão do imposto imobiliário poderia combater esta retenção especulativa, ao acelerar a decisão de lançamento do imóvel e, provavelmente, a redução dos preços.

Por outro lado, ao reduzir o volume de arrecadação, o município reduz também a sua capacidade de investimento/redistribuição dos valores recuperados com o imposto.

Regressividade tributária, retenção especulativa e arrecadação abaixo das possibilidades³¹ do município são fatores mutuamente constituintes de uma produção espacial com desigualdade, concentração de renda e segregação. É válido afirmar que, num primeiro momento, se um governo local não opera uma política progressiva durante a arrecadação, provavelmente, no momento seguinte, da execução orçamentária, também não realiza a justa redistribuição dos investimentos e o combate das desigualdades sociais. Arrecadação e execução orçamentária são dois movimentos que podem fomentar um ciclo vigoroso de justiça ou perverso, de injustiça social. A cidade informal é produto destes dois movimentos num ciclo perverso.

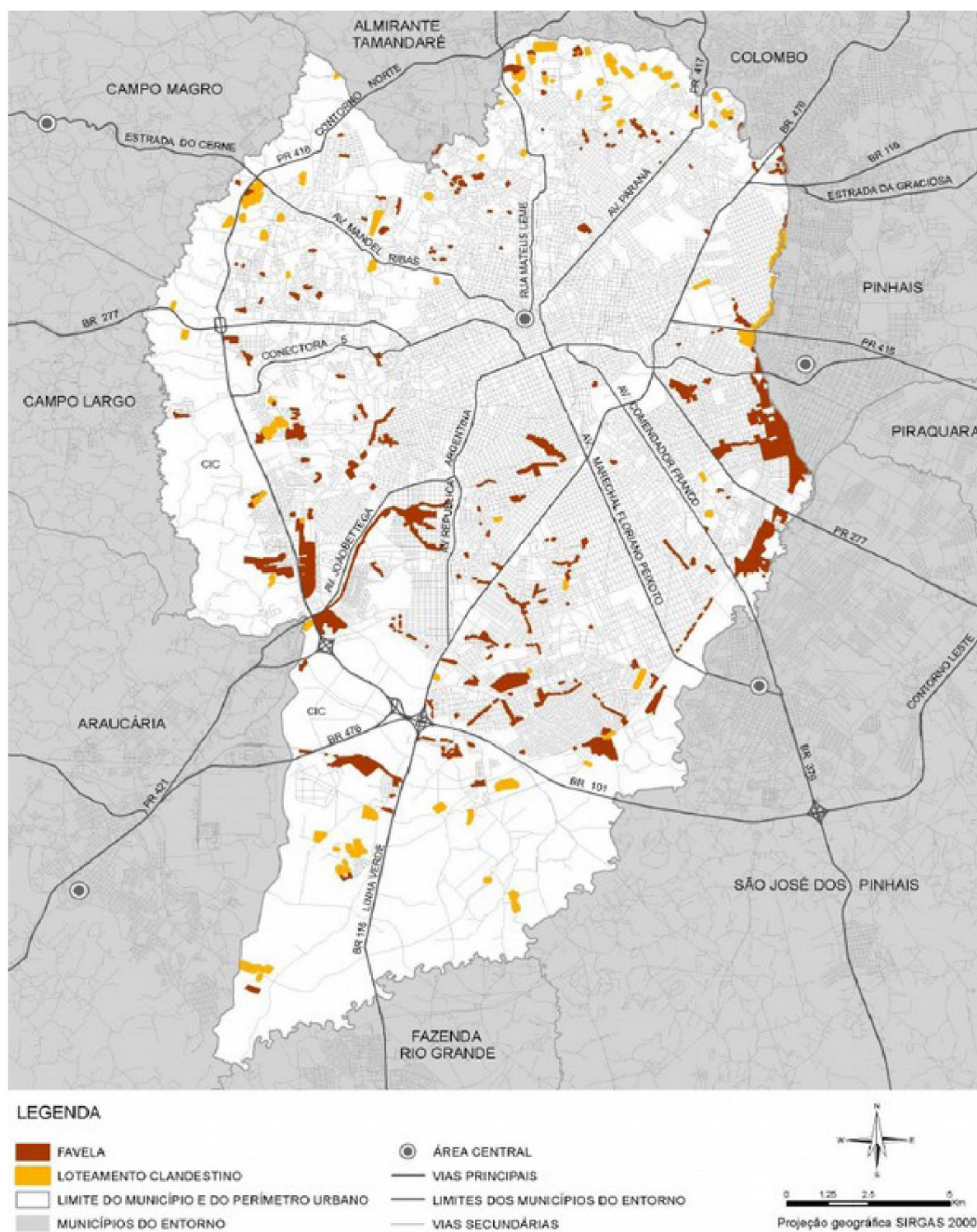
Existe um número crescente³² de publicações científicas a respeito do modo de produção da cidade brasileira, a condição precária de vida urbana e o ciclo de reprodução da informalidade. Em Curitiba, vários autores já abordaram os fenômenos relativos ao segundo movimento, que constitui parte do ciclo de injustiça social – dos resultados da política urbana, da debilidade de investimentos e da incipiente política habitacional na capital paranaense. A precariedade, informalidade e irregularidade do espaço produzido, com enfoque nas necessidades habitacionais não atendidas pelo Estado, foram temas trabalhados por ALBUQUERQUE (2007) e SILVA (2012). O fenômeno da cidade informal é apenas um dos vários alertas sobre a qualidade de nossa urbanização

O mapa a seguir demonstra a distribuição de ocupações irregulares e loteamentos clandestinos em Curitiba. A informação original que consta no mapa é de 2015 e, somadas estas duas categorias - ocupações irregulares e loteamentos clandestinos, Curitiba registrava 341 áreas, aproximadamente 12% do total de domicílios da cidade. Atualmente (2018) este número ultrapassa 400 áreas, segundo registro na Companhia Municipal de Habitação de Curitiba (COHAB-CT).

31 Na parte final da presente dissertação são apresentados cenários de variação da arrecadação municipal.

32 Segundo pesquisa realizada na base google acadêmico, até o ano 2000 foram digitalmente registrados 47 publicações científicas (artigos, livros ou capítulos de livros), em língua portuguesa, com o tema “cidade informal”. Entre 2000 e 2010 foram encontrados 586 publicações e, entre 2010 e 2019, 1290 publicações. FONTE: <https://scholar.google.com>, acesso em 03/01/2019.

ILUSTRAÇÃO 4 - MAPA - OCUPAÇÕES IRREGULARES E LOTEAMENTOS CLANDESTINOS EM CURITIBA (2005)



FONTE: SILVA (2012)

Embora seja evidente que as pesquisas críticas sobre produção do espaço no Brasil aumentaram anualmente, AFONSO (2014) considera incipiente o número de pesquisas acadêmicas que tratam do tema “equidade fiscal” ainda mais num país com profunda desigualdade social e com um sistema tributário que aprofunda a concentração de renda.

O estudo do caso de Curitiba, descrito a seguir, tem como uma das pretensões contribuir com os temas “equidade fiscal” e “justiça fiscal”. Para tanto, a partir de informações obtidas em bases oficiais da Prefeitura Municipal de Curitiba, são analisadas as variáveis que constam no cálculo do IPTU e simulados novos resultados de lançamento e arrecadação para que a cidade apresente melhores condições de investimento e possa realizar uma gestão eficiente com justiça social.

4. O IPTU EM CURITIBA

A pesquisa empírica apresentada a seguir, articula conceitos, normas vigentes, discurso oficial e a análise dos dados disponíveis sobre o IPTU em Curitiba. Na breve pesquisa histórica apresentada a seguir foi possível verificar a preocupação dos gestores com a geração de recursos próprios para investimentos e elaborar uma linha do tempo resumida com a alteração das normas que incidiram sobre o solo urbanizado e evoluíram para legislação vigente. Por fim, foram analisados os valores de IPTU lançados no exercício fiscal de 2016 e sua relação com os valores imobiliários entre outras variáveis selecionadas.

4.1 Planejamento e tributação na história da cidade

Na história da administração das cidades existe uma relação direta entre a institucionalização do planejamento, planos de urbanização e programação da arrecadação necessária para viabilidade dos investimentos.

No caso curitibano, um dos marcos da institucionalização do planejamento urbano e da atualização cadastral para fins tributários foi a criação do Departamento de Cultura, em

1937 (SILVA, 2000). O órgão foi criado na administração municipal para, entre outros trabalhos, desenvolver o pensamento e as práticas de gestão urbana. Era constituído por divisões administrativas responsáveis pela estética, educação, recreio e cadastro. Para o legislador responsável pela instituição do departamento, se tratava de um momento prévio à constituição de um grupo permanente de planejamento urbano, conforme evidencia um dos parágrafos da Lei n. 65 de 1937:

“Enquanto não se organizar a Comissão do Plano da Cidade, o engenheiro urbanista, que serve atualmente junto ao Gabinete do Prefeito, (...) deverá servir neste Departamento, cooperando com ele, sobretudo nos serviços de propaganda para a criação entre nós de um ambiente de civilização cada vez mais apropriado.” (Lei Municipal nº 65 de 1937)

Uma das preocupações dos administradores era o descompasso entre a delimitação vigente do perímetro urbano, sobre o qual incidia a tributação, e a existência de edificações não tributadas, que utilizavam a infraestrutura e serviços do município. Segundo informava o documento oficial da Prefeitura, registrado em 1943, a delimitação do “quadro urbano e suburbano” deveria ser revista

“(…), no sentido de sua ampliação, a fim de que sejam devidamente tributados inúmeros prédios que já gozam de benefícios custeados direta ou indiretamente pela Prefeitura, como acontece no Bacacheri, Cajuru, Guabirota, Boqueirão, Mercês, Pilarzinho, Barreirinha, Ahú, Novo Mundo. Etc., que ainda não estão sujeitos a qualquer imposto ou taxa municipal. (Boletim da Prefeitura Municipal de Curitiba, Ano II, n.7, Jan/Fev 1943 in SILVA, 2000)

ILUSTRAÇÃO 5 - MAPA - CURITIBA, DIVISÃO DE BAIRROS E PERÍMETRO URBANO - 1953



FONTE: Governo do Estado do Paraná, Acervo do Museu Paranaense; PMC, Lei Nº 704/1953³³

33 LEI Nº 704/1953 - DATA 20/07/1953 (Revogada pela Lei nº 2122/1962) "FIXA NOVA DELIMITAÇÃO URBANA E AS ZONAS FISCAIS CORRESPONDENTES PARA O MUNICÍPIO." *Artigo 1º A Zona Urbana da Cidade de Curitiba, é constituída pelos terrenos situados dentro dos limites constantes do Artigo 2º, e pelas áreas de terrenos loteados e quando arruados pelo Município fora dessa delimitação; Artigo 2º O Quadro Urbano passa a ter as seguintes divisas: Começa na Avenida Dr. Erasto Gaertner, na ponte sobre o Rio Bacacheri; por este rio, até a estrada da linha adutora; por esta, até a Estrada Federal BR-2, por esta até a Rua nº 4, da planta Cajurú por esta até a Av. II, por esta até a Praça A e pela Av. III da referida planta Cajurú, até a Av. Perimetral nº 3, seguindo o seu traçado até o cruzamento com o caminho vicinal que fica mais ou menos na direção do prolongamento da Av. Vicente Machado; e deste ponto também na linha que delimita os terrenos foreiros segue por esta linha até o Rio Barigui; por este rio até a ponte sobre o mesmo, na estrada que vem do Bigorrião; por esta estrada em direção SE até o cruzamento com a Av. Perimetral nº 3 (A.P.3), por esta até a Av. João Gualberto, e por esta numa extensão de mais ou menos 2.300 m até o trecho de estrada macadamizada de ligação com a Estrada da Graciosa; e por esta, até encontrar a ponte sobre o Rio Bacacheri.*

Outra preocupação era a discrepância entre as demandas, os investimentos necessários e a arrecadação disponível. Nas décadas de 30 e 40, a Prefeitura realizou um conjunto de modificações, que afetaram as receitas municipais, impulsionadas pela necessidade de realizar os planos de urbanização. Os terrenos passaram a ser tributados por meio de um foro, no caso de terrenos aforados, e por testada, quando os terrenos eram concedidos por “carta de data”³⁴. No caso de imóveis com edificações, o imposto era cobrado sob a forma de “décima”, calculada sobre o valor potencial do aluguel, isto é, de 5 a 10 % do valor de venda, a depender de quem utilizava o imóvel: proprietários pagavam menos impostos que os locatários (SILVA, 2000).

A distância entre recursos necessários, em especial para realização do “Plano de Avenidas da Cidade” de 1942, e a receita municipal na época – muito abaixo das expectativas de investimento - fez com que a administração desenvolvesse estudos para adequação do Código Tributário Municipal - CTM. Conforme boletim da época, os argumentos eram:

- i. o combate à retenção especulativa;
- ii. a solução para as barreiras físicas causadas pelos grandes terrenos, que impediam a passagem de novas vias; e
- iii. o “valor irrisório” de arrecadação e o prejuízo “para a coletividade”, como demonstra o trecho a seguir:

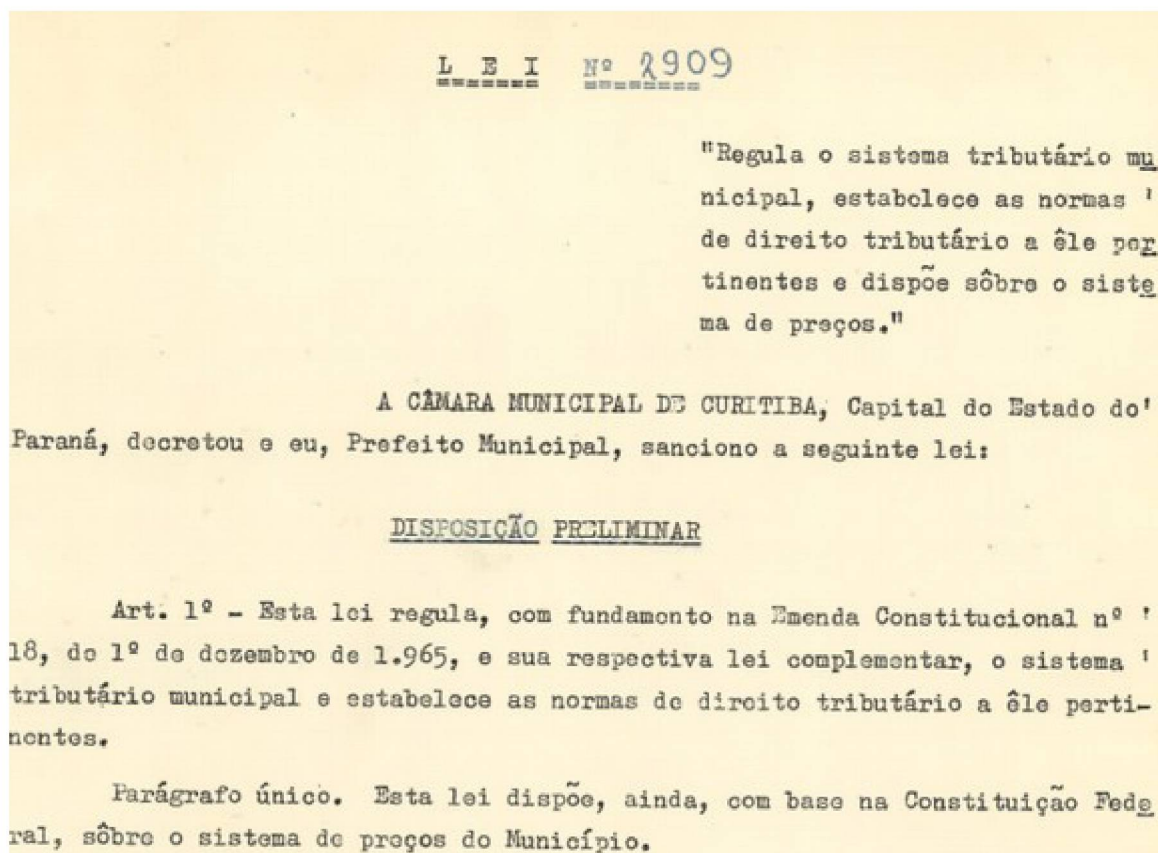
“Há ainda a considerar as necessidades que surgiram, em face da intensidade da vida moderna e da valorização dos terrenos e conseqüente preminência de espaço, dando lugar ao paradoxo da existência na zona urbana de verdadeiros latifúndios, isentos de outro tributo que não o imposto predial, o qual, nessas hipóteses, recai sobre o prédio de valor irrisório, com graves prejuízos para os cofres municipais e quiçá, para a coletividade. Ainda mais, tais propriedades ocasionam a interrupção de vias públicas, agravando notadamente o problema das comunicações, e também dificultam, encarecem e até impedem os benefícios públicos, tais como rede de água e esgoto, iluminação, linhas de ônibus e outros que a zona onde estão localizadas poderia obter.” (Boletim da Prefeitura Municipal de Curitiba, Ano II, n.7, Jan/Fev 1943 in SILVA, 2000)

34 Neste caso, “foro” é a taxa paga pelo uso de propriedade pública sem a alterar sua condição original, uma espécie de autorização de posse. “Carta de data” é um título de transferência de imóveis, expedido pelo poder público em favor de uma pessoa ou instituição.

A primeira consolidação das normas tributárias municipais ocorreu em 1956, com a Lei Municipal nº 1297. A partir de então, Curitiba passou por um conjunto de alterações em suas normas tributárias, em sintonia com as alterações que ocorriam na esfera de governo federal, conforme descrito no item 4.3.4.

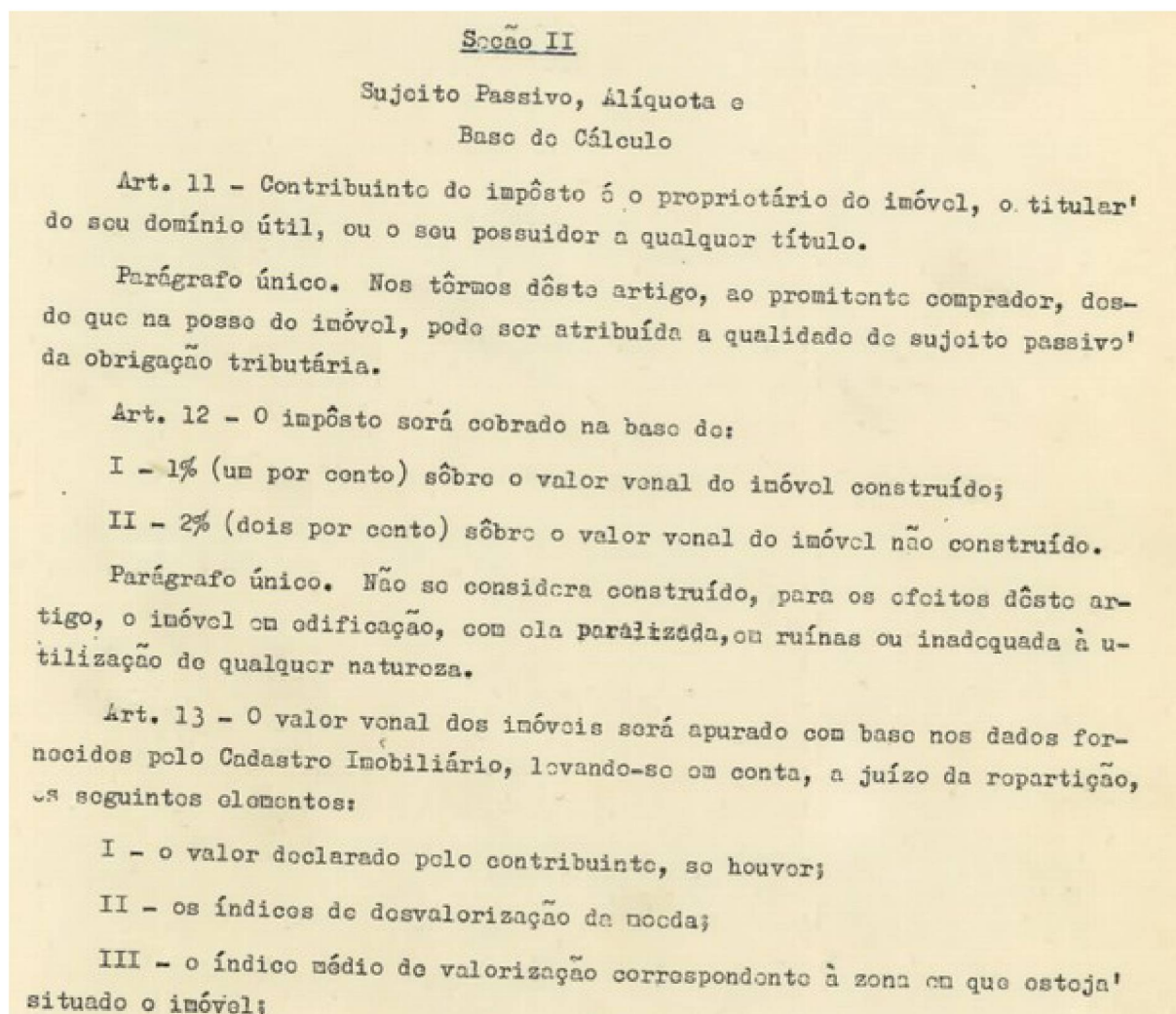
As principais alterações no CTM para acompanhar as mudanças no sistema nacional ocorreram em 1966, logo após a aprovação da Emenda Constitucional nº. 18 de 1965 que instituiu o Código Nacional de Tributação. Entre 1957 e 1966 Curitiba adotou dois tipos de impostos para separar a tributação de terrenos vazios e edificados. Na Lei Municipal nº1297/56, em seu artigo 3º constavam o “Imposto Territorial Urbano” e o “Imposto Predial Urbano”. Na consolidação ocorrida em 1966 foram integrados os dois impostos e definidas as alíquotas de cobrança, que variavam entre 1% para imóveis edificados e 2% no caso de imóveis vazios.

ILUSTRAÇÃO 6 - LEI Nº 2909 / 1966 - DISPOSIÇÃO PRELIMINAR



FONTE: PMC, www.leismunicipais.com.br, acesso em 20/09/2018

ILUSTRAÇÃO 7 - LEI Nº 2909 / 1966 - ALÍQUOTA E BASE DE CÁLCULO



FONTE: PMC, www.leismunicipais.com.br, acesso em 20/09/2018

Abaixo segue uma lista resumida, ordenada cronologicamente a partir da consolidação de 1956, com as principais leis tributárias e alterações³⁵ que culminaram na legislação vigente, aprovada em 2001:

- **1956 - Lei nº 1297** - data 22/09/1956 - "dispõe sobre a consolidação das leis tributárias do município, e revoga as leis nº 34/48; 110/48; 239/50; 376/51; 401/51;

35 Foram listadas apenas as normas que alteraram a estrutura do sistema tributário municipal. No escopo de cada lei constam as demais normas municipais alteradas ou revogadas que tratavam, em geral, de detalhes como isenções, entre outros assuntos.

412/51; 478/52; 674/53; 690/53; 723/53; 725/53; 733/53; 735/53; 736/53; 740/53; 766/53; 783/53; 796/53; 790/53; 794/53; 798/53; 802/53; 860/53; 876/54; 877/54; 1099/55; 1109/55; 1151/55; 1161/55; 1214/55; 1226/56; e 1236/56".

- **1959 - Lei nº 1821**, data 07/12/1959 - "dispõe sobre o código tributário municipal, e revoga as leis nº 1297/56; 1411/57; 1702/58; 1522/58; 1582/58 e 1468/57";
- **1966 - Lei nº 2909** - "regula o sistema tributário municipal, estabelece normas de direito tributário a ele pertinentes e dispõe sobre o sistema de preços";
- **1980 - Lei nº 6202** - data 17/12/1980 - "dispõe sobre os tributos municipais, revoga as leis nºs 2909/66, 2948/67, 3649/69, 3944/71, 4113/71, 4520/72, 5542/77, 5599/77, e as disposições dos arts. 8º a 14 da lei 5231/75, e dá providências correlatas";
- **2001 - Lei Complementar nº 40**. Data 18/12/2001 - "dispõe sobre os tributos municipais, revogando as leis nº 6.202/80, 6.457/83, 6.619/85, 7.291/88, 7.832/91, 7.905/92, 7.983/92, lei complementar nº 17/97 e lei complementar nº 28/99".

4.2. Legislação vigente, manutenção de privilégios e improbidade

"A lei é fundamental. O conjunto das leis define as regras do jogo na sociedade. E a igualdade perante a lei é essencial, permitindo previsibilidade e segurança. Um problema central, naturalmente, é definir quem faz as leis. No mundo realmente existente, as leis são feitas por homens, não por acaso brancos e ricos. E são feitas, como se poderia esperar, no sentido de privilegiar homens, brancos e ricos. (...) No Brasil, a generalização do hábito de legislar em causa própria nos leva ao caos, ao se deslegitimar a própria lei e o próprio judiciário. (DOWBOR, 2019)

Conforme demonstrado a norma vigente que organiza os vários impostos da esfera local em Curitiba é a Lei Municipal n.º 40/2001. Esta é a base jurídica que orienta a tributação municipal, com princípios, diretrizes e ações detalhadas em procedimentos administrativos. Nos anos seguintes, a lei de 2001 foi complementada por um conjunto de leis e decretos

municipais que atualizaram bases e critérios de cobrança, além de legislar sobre casos específicos e isenções³⁶.

De acordo com a norma vigente, a cobrança de IPTU é realizada por meio de uma tabela progressiva de alíquotas, conforme o valor venal³⁷ dos imóveis. Devido a um conjunto de variáveis que serão demonstradas no decorrer do trabalho, a “progressividade” não ocorre, apesar de exigida, por princípio, em lei federal e na lei municipal de 2001. Um dos principais motivos é o fato da administração municipal não realizar (ou não aproveitar) com a periodicidade necessária as pesquisas de valorização imobiliária para atualização da base de cálculo, isto é, da planta genérica de valores (PGV). Com o passar do tempo, especialmente no caso das áreas da cidade que recebem investimento em obras públicas, o índice de valorização de imóveis torna-se superior aos índices econômicos utilizados para o ajuste geral da PGV. Nestes casos, a tributação mantém um modelo regressivo. Ao ser atualizado anualmente apenas com índices econômicos (IPCA), a valorização dos imóveis, em especial dos mais caros, permite resultados muito maiores do que investimentos no mercado financeiro.

Conforme apresentado no diagnóstico do IPTU, obter rendimento maior do que o retorno no mercado financeiro e em investimentos produtivos, é resultado da dinâmica econômica e tributária em todo país, orientada por normas regressivas nas diferentes esferas de governos. Em São Paulo, por exemplo, SANDRONI (2018) avaliou a evolução de preços em 50 terrenos vazios, com mais de 10.000 m², entre 1995 e 2016 e constatou que a grande maioria dos imóveis apresentou rendimentos superiores ao mercado financeiro (na comparação foram consideradas taxas para o mercado financeiro de até 5% de juros real ao

36 A Lei Complementar nº 44 de 19 de dezembro de 2002, por exemplo, “concede redução do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano - iptu para a pessoa idosa”.

37 Valor venal refere-se ao valor oficial estimado de mercado para cada imóvel. A PGV – Planta Genérica de Valores é uma ferramenta administrativa adotada no lugar da apuração individualizada das unidades cadastradas e expressa um valor geral por região da cidade. No caso de Curitiba e da maioria das grandes cidades, constitui um mapa que divide a área urbana por valor (isovalores expressos em R\$/m²) para calcular o imposto devido. Como forma de evitar questionamentos administrativos e judiciais relativos à cobrança do imposto, é comum que o “valor venal” seja reduzido em relação ao valor realmente negociado no mercado imobiliário, como uma espécie de margem de segurança.

ano)³⁸. Parte dos ganhos com a negociação de terrenos vazios, seja em São Paulo ou Curitiba, é garantida no tempo, por uma carga tributária irrisória, que pouco ou nada afeta a decisão entre retenção ou lançamento no mercado. A desatualização dos valores da PGV e as alíquotas baixas criam o ambiente favorável para retenção especulativa.

No caso de Curitiba, até 2003, a equipe técnica da Secretaria Municipal de Finanças realizava estudos de mercado por amostragem e extrapolação, gerando uma planta base de valores imobiliários, por m², proporcionais aos valores negociados no mercado.

De 2003 até o ano de 2014, o governo não realizou pesquisas de mercado para atualização da base. Segundo informações obtidas na Prefeitura Municipal³⁹, durante este período, as administrações municipais optaram por realizar apenas a atualização dos impostos, sem alterar a PGV, por meio de índices de correção. Estas decisões afetaram negativamente os resultados fiscais e extrafiscais do IPTU nos últimos anos e impediram correções mais próximas da realidade quando houve a intenção de corrigir os valores em 2014. Isto significa que, além da manutenção de valores e da base de cálculo desatualizada, a valorização total e as diferenças decorrentes de investimentos públicos em determinadas regiões não foram captadas e, portanto, este processo ampliou a injustiça fiscal entre localidades e na totalidade dos lançamentos, conforme demonstrado adiante.

Esta decisão contrariou a própria legislação vigente, que impõe a necessidade de avaliações e atualizações conforme preços de mercado. Em seu artigo 37, a Lei Municipal nº40/2001 determina que “em cada exercício, da base imponible que exceda à mera atualização monetária, será editada anualmente a Planta Genérica de Valores Imobiliários, a qual será elaborada com base no preço corrente de mercado”.

Em relação aos aspectos fiscais tratados em item específico a seguir, é importante registrar a estimativa de perda da arrecadação que, devido à defasagem entre valores de

38 No método utilizado pelo economista e professor Paulo Sandroni, os valores de 1995 foram reajustados em 30% e ajustados em valores para 2016 com base no IGP-M. Como resultado, foi possível observar que “apesar deste aumento de 30% nos valores de 1995 em apenas 7 casos eles foram superados pelos ganhos financeiros reais de 3% ao ano se um valor correspondente fosse aplicado no mercado financeiro; 13 no caso de ganhos de 4% e 18 no caso de ganhos de 5%” (SANDRONI, 2018).

39 Entrevista realizada com servidores da Prefeitura Municipal de Curitiba – Secretaria Municipal de Finanças, em 18/07/2017.

mercado e PGV entre 2003 e 2014 foi calculada em cerca de R\$ 3.000.000,00⁴⁰. Também é importante verificar a dificuldade das administrações municipais seguintes ao tentar recuperar a força do IPTU com base em índices de valorização real, pois o choque político tende a ser ainda maior numa atualização consistente. A manchete e trechos dos artigos a seguir, publicados em 2014, são apenas alguns dos exemplos das manifestações políticas que uma administração enfrenta quando pretende ajustar a base de lançamento e recuperar a capacidade do tributo.

“Fruet sofre desgaste com proposta de aumentar impostos. O aumento de impostos proposto pelo prefeito Gustavo Fruet (PDT) começou a criar desgaste político. Em audiência pública nesta terça-feira, as entidades da construção civil reclamaram do projeto, principalmente do aumento da alíquota do ITBI. (...)”
FONTE: Rogerio Galindo; Jornal Gazeta do Povo - 26/1/2014

"Revisão do IPTU vira batalha municipal - Cidades padecem por não atualizar valor de imóveis. Embora impopular, reajuste de imposto virou palavra de ordem para administradores. (...) O ideal é que os reajustes dos valores venais dos imóveis sejam feitos ano a ano. Não é o que fazem as administrações municipais. “Por isso, após alguns anos o reajuste gera polêmica e descontentamentos. Em Guaratuba, que ficou 30 anos sem revisão, haverá um aumento considerável no imposto, o que acarretará insatisfação popular”, observa o economista Francisco Roselio Brasil Ribeiro. Para o especialista em tributos, uma forma de minorar esses efeitos seria estabelecer uma progressividade no tributo de modo que a população de baixa renda tenha uma alíquota menor. “Por outro lado, é necessário que a população entenda que o IPTU é o imposto mais importante para o município. É desse tributo que sai grande parte dos recursos para a prestação dos serviços públicos”, destaca. Membro da Comissão de Direito Tributário da Ordem dos Advogados do Paraná (OAB-PR), André Folloni vê o escalonamento do reajuste como uma medida válida para evitar grandes onerações ao contribuinte. Ele avalia que a postergação da revisão da Planta Genérica de Valores ocorre por questões políticas e administrativas.”
FONTE: Antoniele Luciano, Gazeta do Povo - 28/09/2014

A última revisão da PGV em Curitiba ocorreu em 2014, quando os valores base de lançamento do IPTU foram equalizados com a base de cobrança do ITBI (atualizada com maior frequência, devido aos processos administrativos contínuos de lançamento do tributo,

40 Registrado no artigo "Prefeitura de Curitiba propõe reajuste de 5% mais inflação para IPTU O projeto de lei será apresentado nesta segunda para votação na Câmara dos Vereadores" da autora Gisele Eberspächer, Gazeta do Povo em 17/11/2014.

baseados em frequentes pesquisas de mercado). A revisão serviu de base para lançamento do tributo em 2015.

Devido aos impactos políticos previstos com o aumento do tributo, a administração municipal adotou duas medidas: a redução geral de 20% sobre os valores da PGV e o envio de projeto de lei que estabeleceu, simultaneamente, o índice de correção e um teto máximo de aumento do tributo. Conforme artigo 3º da Lei Municipal n.º91/2014 que “aprova a planta genérica de valores imobiliários - PGV para efeitos de lançamento e cobrança do imposto predial e territorial urbano - IPTU relativo ao ano 2015 e altera dispositivos da lei complementar 40, de 18 de dezembro de 2001”,

“ (...) O Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, a ser lançado nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, não poderá ter acréscimo superior em cada ano à correção monetária aplicável mais os valores percentuais abaixo, tendo como referência o valor do imposto lançado no exercício imediatamente anterior, sendo:

I - Para imóveis edificados:

- a) 5% (cinco por cento) para o ano de 2015;*
- b) 4% (quatro por cento) para o ano de 2016;*
- c) 4% (quatro por cento) para o ano de 2017.*

II - Para imóveis não edificados (territoriais):

- a) 8% (oito por cento) para o ano de 2015;*
- b) 7% (sete por cento) para o ano de 2016;*
- c) 7% (sete por cento) para o ano de 2017.*

§ 1º Os limites de acréscimo disposto nesse artigo não se aplicam aos imóveis cujos dados cadastrais das características do imóvel ou da alíquota efetiva ou nominal incidente sobre a unidade imobiliária tenham sido alterados.

§ 2º A correção monetária descrita no caput deste artigo será feita através do IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.”

FONTE: Prefeitura Municipal de Curitiba, artigo 3º da Lei Municipal n.º 91/2014

Recentemente, o texto da lei foi reaproveitado em novo projeto que mantém, durante os quatro anos do atual governo, a mesma lógica. A Lei Complementar n.º 105 de 08 de dezembro de 2017, define em seu artigo segundo, que

“o valor do IPTU, em função de sua base de cálculo, para os exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2021, fica limitado de modo a que o valor do imposto de um exercício não supere o do exercício imediatamente anterior acrescido de correção monetária e: I - 4,00% (quatro por cento), para imóveis edificados; II - 7,00% (sete por cento), para imóveis não edificados.” (CURITIBA, LC N.º 105/2017)

A atualização dos valores de IPTU de um ano para o outro está condicionada à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, combinada com uma margem de ampliação de até 4%, para imóveis edificados e 7% no caso de imóveis vazios. Nenhuma variação de mercado que supere esta combinação de percentuais poderá ser utilizada até 2020. Em resumo, o município adota uma base de cálculo defasada e administra a correção do imposto por meio da combinação entre índice monetário e um ajuste gradual máximo. Na prática, como será demonstrado a seguir, na planilha de dados fornecida pela prefeitura, o valor da PGV permanece estático, com base na pesquisa de 2014, registrada em banco de dados com valores reduzidos 20% em relação aos valores de mercado apurados naquele ano.

Além da manutenção da base de valores de 2014, ao longo dos últimos anos, para casos específicos, foram aplicados outros redutores. Em situações especiais, no caso dos imóveis vazios, esta redução pode deduzir até 100% do valor do tributo, ao considerar como critério áreas não edificáveis, cobertura florestal entre outras variáveis.

Dos 33.148 cadastros analisados, 2500 aproximadamente podem ter recebido algum tipo de redução com base nestas variáveis. Entretanto, não foi possível verificar o percentual de redução em cada situação, pois a base disponibilizada não contempla o desconto. Também não é possível verificar se as reduções foram realizadas dentro dos limites legais.

Além das normas que permitem redução ou isenção tributária, Curitiba como no caso de Londrina, citada em notícia no item 1.2, e de outras cidades brasileiras, sofre redução de sua arrecadação também devido a processos criminosos de improbidade administrativa. Não foi possível avaliar o impacto deste tipo de ação ou de alterações pontuais na base de cobrança do imposto. O fato é que a pouca transparência da gestão tributária, respaldada pelo sigilo fiscal, também facilita a ação criminosa, combinada entre servidores e contribuintes, como demonstra a notícia a seguir:

"Como setor da prefeitura virou “balcão de negócios” para fraudar impostos.
Investigação de cinco meses da Polícia Civil mostrou como agiam alguns funcionários que burlavam sistema para beneficiar quem queria pagar menos tributos
Cobrança de impostos sobre propriedade e transferência de imóveis foi uma das mais afetadas pelo esquema. Quem chegava ao balcão de tributos da prefeitura de Curitiba – para regularizar a situação de um imóvel ou pedir uma revisão na

cobrança de impostos, como IPTU, ITBI e ISS de obras – corria o risco de receber uma proposta completamente fora da lei: pagar uma “taxa” por fora para que a cobrança fosse diminuída ou mesmo anulada. Nem todos os funcionários do setor agiam assim, mas a Polícia Civil apurou que ao menos cinco servidores estavam envolvidos em irregularidades, que começaram a ser apuradas desde setembro. A investigação culminou com a Operação Taxa Extra, deflagrada na terça-feira (20), que levou a prisão de duas pessoas e ao cumprimento de nove mandados de buscas e apreensões – alguns em prédios públicos, como a própria prefeitura. De acordo com o delegado Gustavo Mendes Marques de Brito, responsável pela investigação, foi montado um “balcão de negócios”. Alguns servidores agiam como se fossem despachantes. Ou seja, ao invés de informar os cidadãos, esclarecendo dúvidas, se propunham a resolver problemas, encaminhar processos ou mesmo fraudar o sistema – tudo mediante uma “taxa extra”. Em outras situações, os envolvidos “criavam dificuldades para vender facilidades”. Assim, questões que poderiam ser rapidamente solucionadas com o recolhimento de uma guia e o pagamento dos valores devidos, eram apresentadas como complicadas e, então, os funcionários se ofereciam para “destravar” o processo. (...) A prefeitura informou também que vai fazer uma auditoria para verificar as falhas no sistema e identificar quanto deixou de ser arrecadado - já que existem indícios de que a fraude era praticada há mais de 10 anos.” Fonte: Antônio More e Katia Brebatti; Gazeta do Povo - 20/03/2018

O objetivo, ao citar a investigação criminal e a existência de processos similares em outras cidades brasileiras, é reforçar a necessidade de maior controle social e educação fiscal para transparência e monitoramento do orçamento público e, especialmente, do sistema de tributação. Embora estes temas não sejam aprofundados na presente pesquisa, merecem destaque pois a alteração criminosa nos impostos é inibida na medida em que são implementados mecanismos de transparência na política tributária. O argumento do sigilo fiscal, outro ponto bastante controverso no sistema de justiça brasileiro⁴¹, impede a conferência e comparação entre contribuintes, dificulta simulações por parte de instituições de planejamento e favorece, simultaneamente, a manutenção de privilégios e a continuidade de crimes de improbidade administrativa.

É evidente que na última década ocorreu uma evolução na disponibilidade de informações públicas. Portais de transparência e normas de responsabilidade fiscal permitem

41 A Lei Federal Complementar nº 105/2001 trata do Banco Central do Brasil e garante que “o fisco, mediante processo administrativo instaurado, acesse informações bancárias de indivíduos ou empresas, sem necessidade de intervenção judicial, com a ressalva de que os dados eventualmente obtidos sejam conservados também de forma sigilosa pela administração tributária.” O foco neste caso é o acesso mediante processos administrativos na esfera federal. De qualquer forma o sigilo fiscal permanece garantido por lei.

que a população acesse e verifique o orçamento público programado e realizado. No cenário nacional, Curitiba se destaca ao ser comparada com outros municípios⁴². Entretanto, no caso das informações tributárias existe apenas a disponibilidade de dados agregados (receitas do município) e a publicação de normas aplicadas. Não é possível, por exemplo, consultar de forma dinâmica ou comparar base de cálculo, valor estimado de imposto, valor do metro quadrado ou alíquotas aplicadas caso a caso.

As informações a respeito do IPTU, publicadas em sítio virtual da prefeitura (CURITIBA, 2018) explicam que “o valor venal passa a ser o fator determinante da alíquota do imposto (...) e a tabela de alíquotas será progressiva em razão do valor do imóvel”. Esta “progressividade” se refere à utilização de diferentes alíquotas, segundo faixas de valor venal. Independente do tempo de atualização da PGV e do “teto” aplicado, a base oficial de valores dos terrenos, por lei, deve ser organizada em faixas para cobrança. Quanto mais alto o valor dos imóveis, maior o percentual aplicado para cobrança do imposto. Ainda que os valores estejam desatualizados, estas faixas permitiriam, em tese, um plano de cobrança progressiva. No caso de imóveis vazios, foco da presente pesquisa, as faixas e alíquotas estão demonstradas a seguir:

QUADRO – ALÍQUOTAS PARA IMÓVEIS TERRITORIAIS SEGUNDO VALOR VENAL (PMC 2017)

IMÓVEIS TERRITORIAIS				
Valores Venais de até	Valor da Faixa	Alíquotas	Valor por faixa	Acumulado
R\$ 19.320,00	R\$ 19.320,00	1,00%	R\$ 193,20	R\$ 193,20
R\$ 38.645,00	R\$ 19.325,00	1,50%	R\$ 289,88	R\$ 483,08
R\$ 57.969,00	R\$ 19.324,00	2,00%	R\$ 386,48	R\$ 869,56
R\$ 96.619,00	R\$ 38.650,00	2,50%	R\$ 966,25	R\$ 1.835,81
Acima de R\$ 96.619,00	Diferença do VVI	3,00%		

42 No ranking de transparência pública - Escala Brasil Transparente - organizado pela Controladoria-Geral da União (CGU) Curitiba tem nota máxima desde a primeira edição em 2015 e permaneceu, junto com mais 10 capitais, na mesma colocação na última edição, realizada em 2017.

FONTE: Decreto Municipal Nº 2257/2017⁴³

As faixas não se referem apenas aos diferentes tamanhos de terreno, mas à forma de fracionamento de um mesmo terreno para cobrança. A cada fração deste mesmo terreno corresponde uma alíquota específica de cobrança. Como demonstra o quadro, cada fração gera um valor que vai sendo somado (“valor acumulado”).

O quadro gera uma falsa interpretação para quem não conhece a norma ou os procedimentos administrativos utilizados para o cálculo final. Um terreno cujo valor venal é de R\$ 100.000,00 reais, por exemplo, não paga R\$ 3.000,00 de IPTU (3% de alíquota sobre o VVI – Valor Venal do Imóvel). Segundo a forma atual de cobrança, o imposto seria relativo à soma das frações, calculada pela alíquota específica. Ou seja:

- R\$ 193,20 (1% de R\$ 19.320,00);
- + R\$ 289,88 (1,5% de R\$ 19.325,00);
- + R\$ 386,48 (2% de R\$ 19.324,00);
- + R\$ 966,25 (2,5% de R\$ 38.650,00); e
- + R\$ 101,43 (3% de R\$ 3.381,00, o restante do valor).

Ao final, ao invés de R\$ 3.000,00 o imposto lançado é de R\$ 1.937,24. Este fracionamento na cobrança, que resultaria⁴⁴ numa alíquota final de 1,94%, está previsto em lei municipal como uma das formas de redução do valor final do imposto lançado. Em tese seria lançado um valor próximo das alíquotas de 2% historicamente determinadas em lei para terrenos vazios⁴⁵.

43 “Regulamenta dispositivos da Lei Complementar Municipal nº 40, de 18 de dezembro de 2001, da Lei Complementar Municipal nº 44, de 19 de dezembro de 2002, da Lei Complementar Municipal nº 105, de 8 de dezembro de 2017, relativos ao imposto imobiliário.” (CURITIBA, 2017)

44 Como será demonstrado nas análises a seguir, com a base de dados oficial de lançamentos de IPTU da Prefeitura Municipal (ano base 2016), a média das alíquotas para terrenos vazio em Curitiba é inferior a 1%.

45 No histórico de normas tributárias do município, alguns textos orientavam duas alíquotas para cobrança: 1% para imóveis edificados e 2% para imóveis vazios, como é o caso da Lei Municipal n.º 2909 de 1966.

Considerando o mercado imobiliário atual de Curitiba, no qual dificilmente se encontra um imóvel com valor abaixo de R\$ 100.000,00⁴⁶ esta fragmentação proposta no quadro 2 serve, apenas, como um redutor geral. Este tipo de fracionamento, combinado com outras formas de diminuição e isenção, cria um quadro geral mais complexo do que o necessário para a administração do imposto. Além de desnecessário, dificulta a compreensão por parte dos contribuintes e, como demonstrado a seguir, limita ainda mais a curva de progressividade e a possibilidade de lançamento do tributo com justiça fiscal.

4.3. Análise dos dados

4.3.1. Materiais disponíveis e método de análise

Para análise da condição do IPTU em Curitiba - regressividade/progressividade e potencial de arrecadação - optou-se pelo estudo dos terrenos vazios da cidade. Para tanto, foram utilizadas inicialmente duas bases de dados:

- i. a planilha de lançamentos para o ano de 2016, fornecida pela Prefeitura Municipal de Curitiba em dezembro de 2017; e
- ii. a planilha com a respectiva planta genérica de valores (PGV/2016) referentes ao imposto lançado no mesmo ano.

As duas bases foram conectadas por meio do identificador comum “inscrição imobiliária”, para permitir a análise comparativa das informações no território municipal. Todos os números contidos na base original da prefeitura e demais fontes utilizadas foram convertidos em dólares (USD\$)⁴⁷.

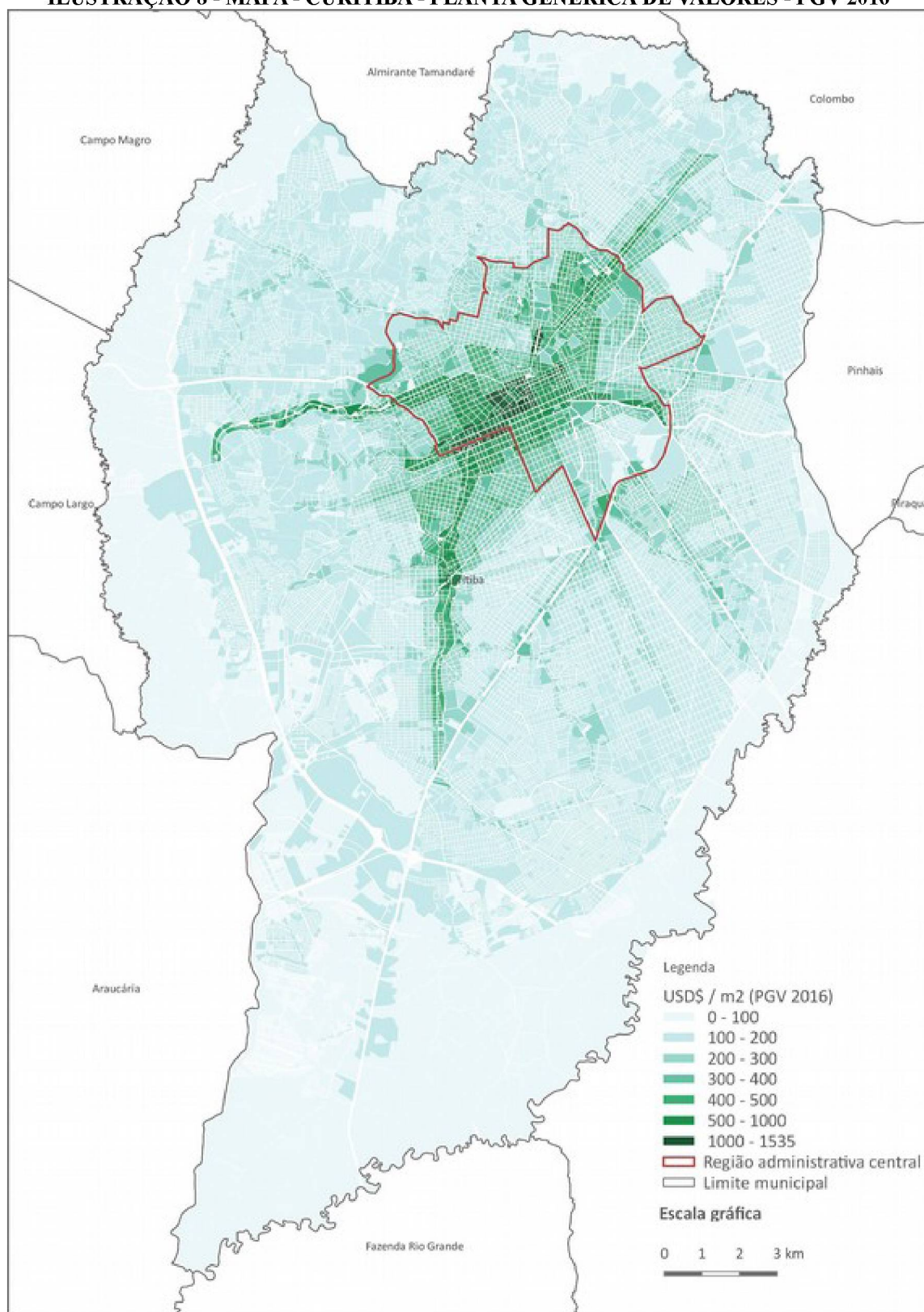
46 É comum encontrar imóveis em situação irregular nas favelas/ocupações irregulares de Curitiba por R\$ 100.000,00 mas, em parcelamentos aprovados pela prefeitura, este valor é improvável. Dos 6500 imóveis vazios ofertados em Curitiba, em portal virtual de comercialização (www.imovelweb.com.br; acesso em 10/01/2019), apenas 45 estavam ofertados com valores entre R\$ 90.000,00 e R\$ 100.000,00 (alguns em ocupações irregulares, outros em frações de condomínios populares no extremo sul do município).

47 Esta conversão foi realizada para facilitar a comparação com outros países em pesquisas desenvolvidas sobre o tema, em especial com trabalhos desenvolvidos e/ou catalogados pelo Lincoln Institute of Land Policy,

Na sequência, foi realizada uma pesquisa complementar com 50 imóveis vazios, anunciados para venda, selecionados de forma aleatória em diferentes bairros da cidade. O objetivo desta lista complementar foi verificar atributos disponibilizados na base oficial (área, iptu lançado, valor venal e localização) para confirmar as variáveis e cálculos realizados para o conjunto dos imóveis vazios.

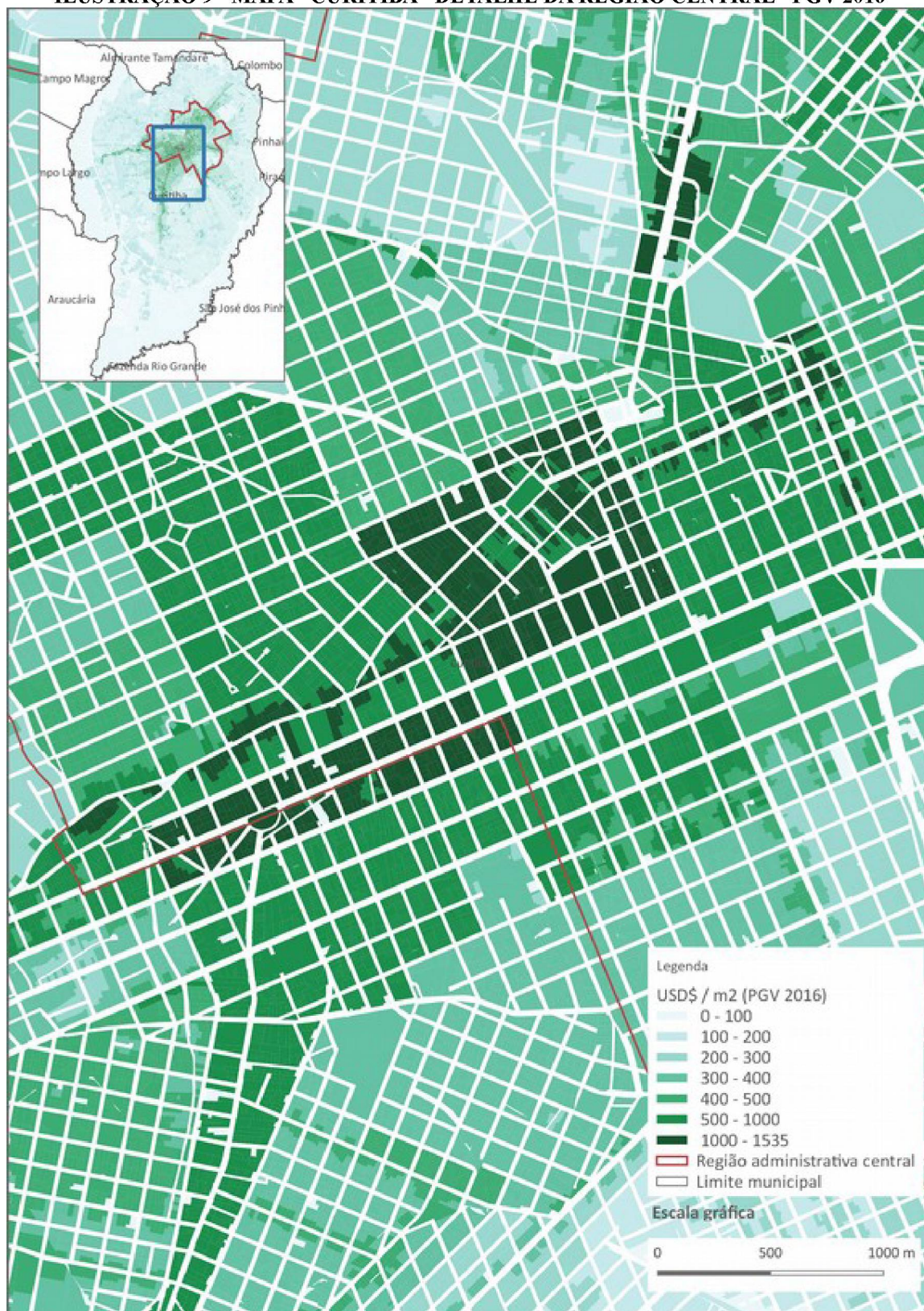
Num primeiro momento, foram geradas as bases de trabalho - planilhas e mapas - que serviram para as análises iniciais.

Nas duas ilustrações a seguir, elaboradas a partir do banco de dados dos valores utilizada para cobrança do IPTU em 2016, é possível verificar, por imóvel, o valor do metro quadrado calculado oficialmente (USD\$/m²). Esta base para cobrança do IPTU, denominada PLANTA GENÉRICA DE VALORES (PGV), embora defasada, demonstra as diferenças de valor que resultam, entre outras variáveis, da relação entre o histórico de investimentos públicos, o potencial construtivo permitido em lei e a demanda (a quantidade e capacidade econômica de quem pretende comprar um imóvel).

ILUSTRAÇÃO 8 - MAPA - CURITIBA - PLANTA GENÉRICA DE VALORES - PGV 2016

FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

ILUSTRAÇÃO 9 - MAPA - CURITIBA - DETALHE DA REGIÃO CENTRAL - PGV 2016



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

No primeiro mapa aparecem em destaque:

- i. a região administrativa central, limitada pelo polígono com linha vermelha; e
- ii. em tons de verde mais escuros, os eixos estruturais ao longo das vias expressas (principais eixos de transporte coletivo) que conectam os imóveis com maior permissão para adensamento construtivo: o eixo NORTE-SUL, que liga os bairros Santa Cândida e Pinheirinho e o eixo OESTE que contempla a região conhecida como Ecoville.

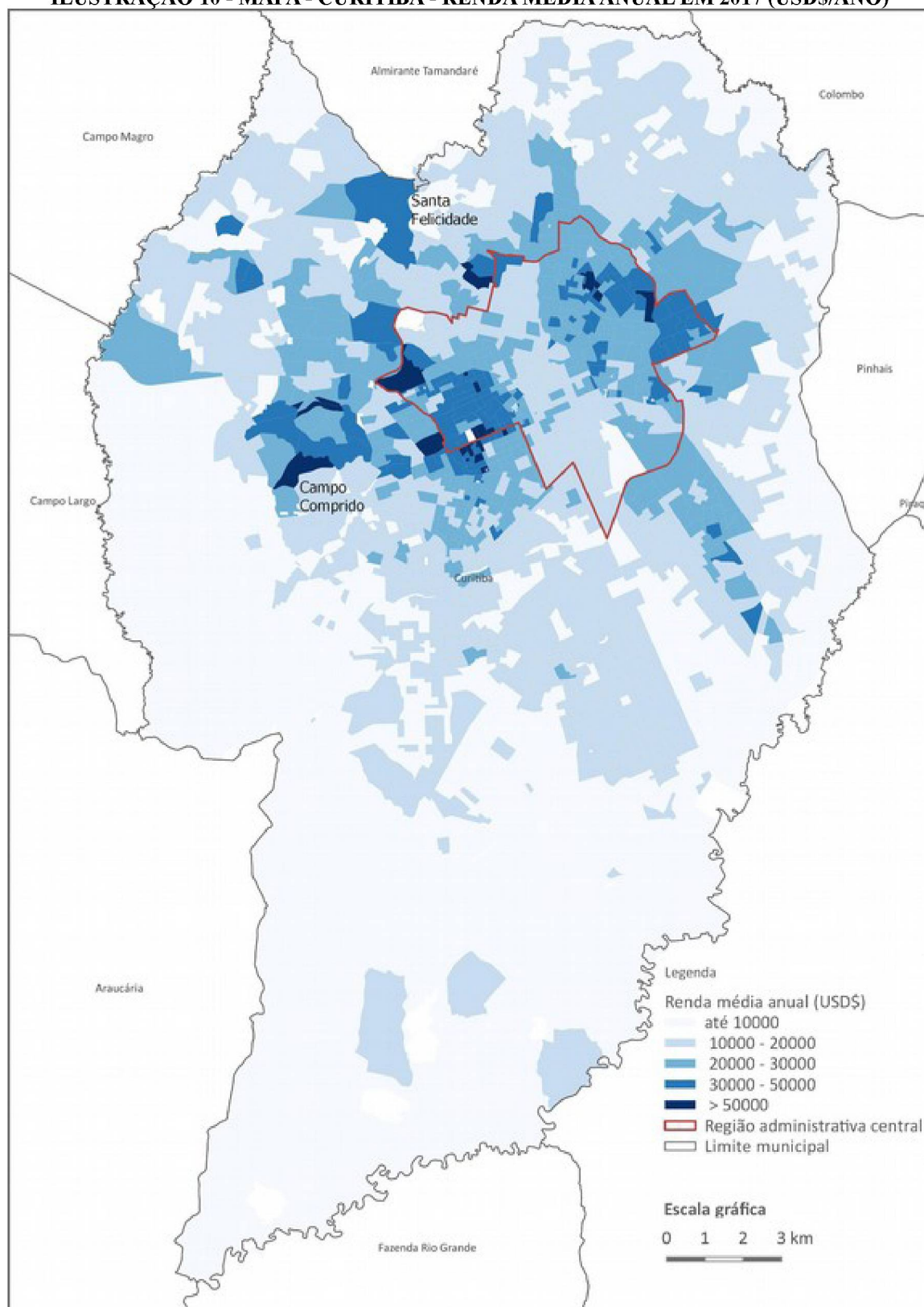
No segundo mapa, que detalha a região central da cidade é possível identificar as principais vias comerciais, como por exemplo, um dos acessos mais antigos da cidade (Avenida Batel) e alguns dos eixos viários estruturais da cidade: República Argentina e Avenida Paraná, que apresentam parte dos imóveis com os valores mais altos por metro quadrado.

A ILUSTRAÇÃO a seguir demonstra a divisão de setores censitários do IBGE diferenciados por renda média dos moradores (IBGE, 2010) e revela, se comparada com os mapas anteriores que a combinação das variáveis (i) investimento público, (ii) potencial construtivo e, portanto, (iii) valor dos imóveis orienta a distribuição das famílias conforme rendimentos anuais. No mapa reaparecem em destaque, conforme rendimento médio anual (em tons de azul mais escuros, as maiores rendas), os eixos estruturais. Também ganham destaque, embora apresentem menor densidade populacional, alguns bairros residenciais que tradicionalmente tem concentrado condomínios fechados de alto padrão, como é o caso de Santa Felicidade e Campina do Siqueira.

O rendimento familiar anual, embora desatualizado⁴⁸, foi considerado um indicador relevante, tanto da capacidade de compra e aluguel dos imóveis, quanto da capacidade contributiva no sistema fiscal da cidade. É o que a Constituição Federal define como “capacidade econômica do contribuinte” em seu artigo 145, parágrafo primeiro:

48 O último censo no Brasil foi realizado em 2010.

“(…) § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.” (BRASIL, 1988)

ILUSTRAÇÃO 10 - MAPA - CURITIBA - RENDA MÉDIA ANUAL EM 2017 (USDS/ANO)

FONTE: Elaboração própria (2018), com base em IBGE, 2010

No caso das informações relativas ao IPTU, a planilha completa de unidades cadastrais cedida pela Prefeitura Municipal conta com 904.027 linhas, isto é, 904.027 unidades cadastrais com seus respectivos atributos:

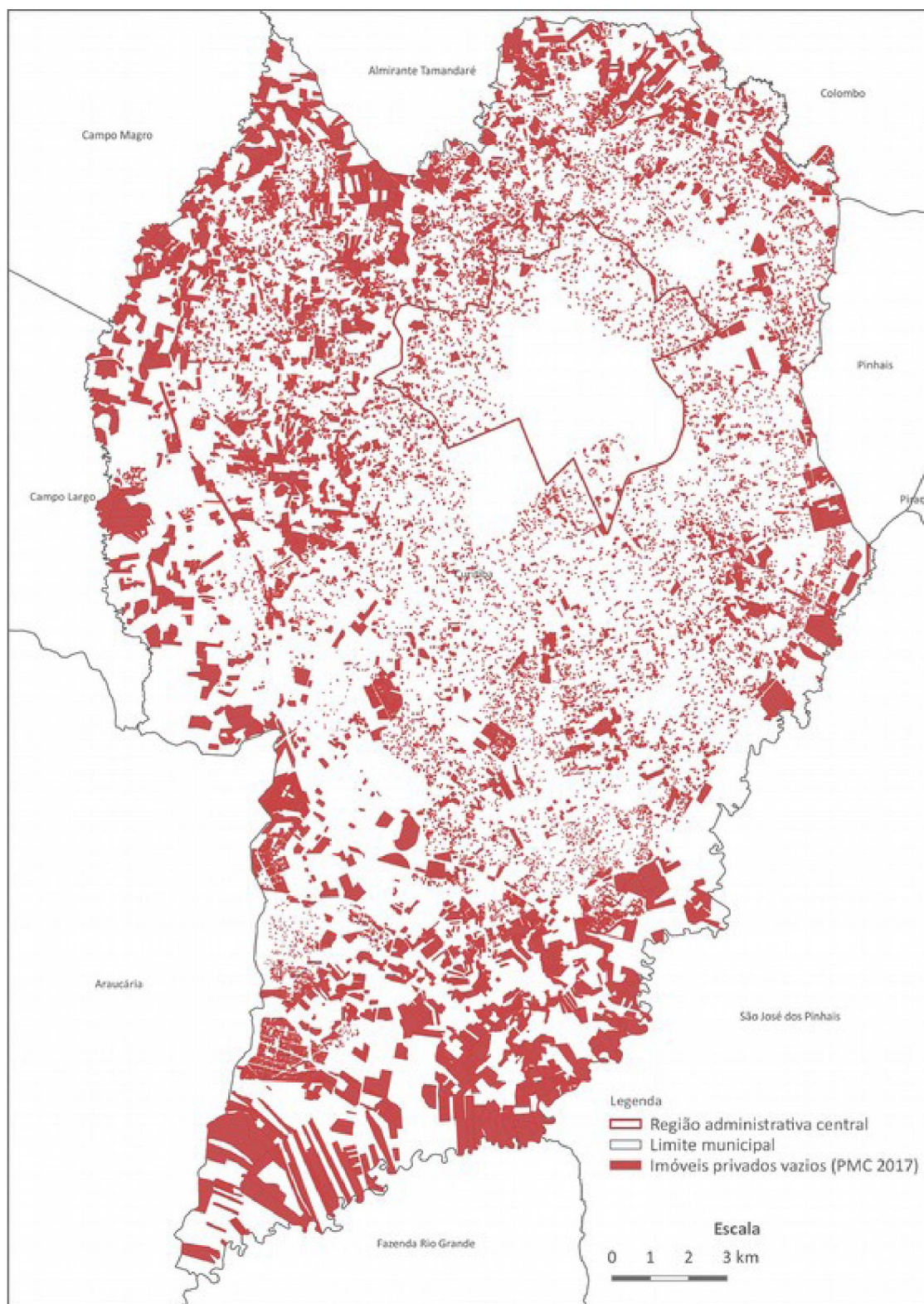
- Valor final do imposto lançado;
- Ano de Lançamento do Terreno;
- Área do Terreno;
- Características: Metragem / testada, tipo de Sistema Viário;
- Natureza (predial ou territorial);
- Espécie (normal, condomínio vertical, parte ideal, condomínio horizontal, etc.);
- Zona (zoneamento);
- Área de Construção;
- Ano de Construção; e
- Inscrição Imobiliária e Indicação Fiscal.

Deste conjunto de unidades cadastrais, distribuídas entre imóveis edificadas e não edificadas, foram selecionados, inicialmente, os imóveis VAZIOS NORMAIS (41.510 cadastros), dos quais 36.819 unidades estavam classificadas como “VAZIOS NORMAIS PRIVADOS” e 4.691 unidades como “VAZIOS NORMAIS PÚBLICOS”. O termo “normal” no banco de dados separa terrenos vazios (com único registro de imóveis) de frações em condomínios e outras situações especiais. O conjunto final de imóveis selecionados para as etapas seguintes da presente pesquisa foram registrados na figura 5, a seguir. O mapa gerado - imóveis vazios privados em Curitiba – impressiona pela quantidade, pelas dimensões de alguns terrenos (m²) e a participação de cadastros vazios privados em relação a área total de terrenos cadastrados no município⁴⁹.

A base cadastral imobiliária de 2016 conta com 306.409 terrenos, totalizando 35.308 hectares de terrenos. Destes, segundo a base de tributação do mesmo ano, 36.819 terrenos,

49 No item “Cenários” é possível verificar a quantidade de imóveis cadastrados como vazios, a soma total das áreas (m²) e as diferenças na arrecadação projetada por faixa de valor dos imóveis.

somando 7136 hectares, estavam cadastrados como vazios de domínio privado. Em tese, 20% dos imóveis de Curitiba estariam vazios com base no registro oficial. Embora possa estar próxima da realidade, não é possível considerar que esta é a área correta de imóveis vazios, pois existem alguns limites nos registros encontrados no banco de dados oficial que serão expostos na sequência, à medida que são descritos os resultados da análise.

ILUSTRAÇÃO 11 - MAPA - IMÓVEIS VAZIOS EM CURITIBA (2016)

FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

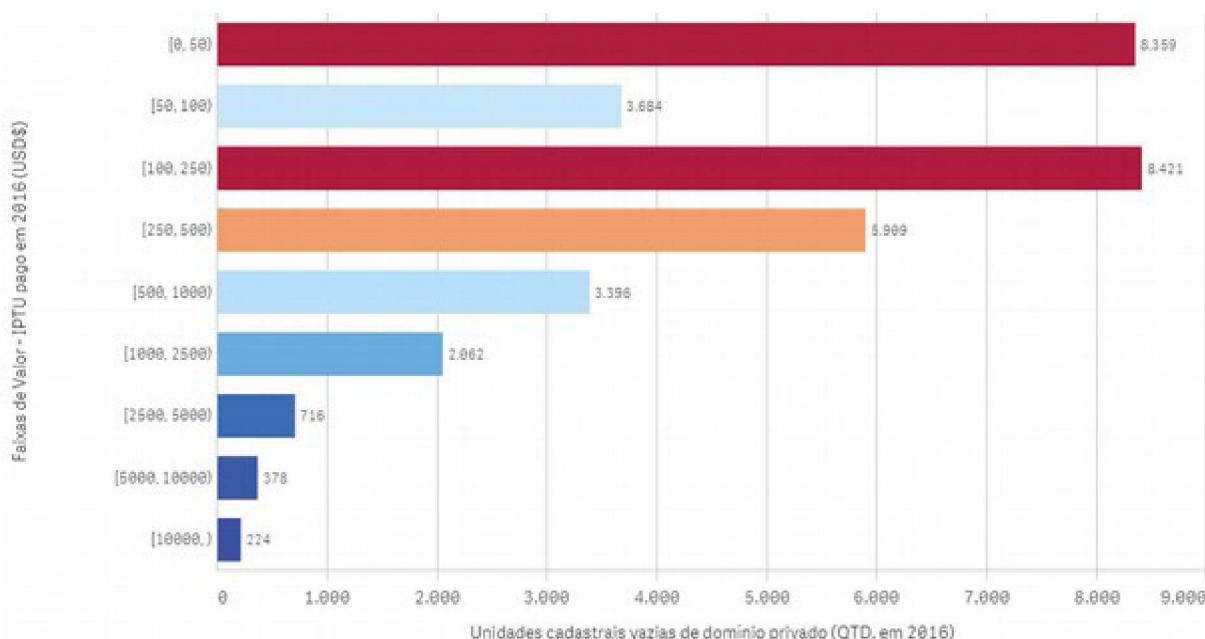
Parte destas situações especiais foi retirada da base de análise, quando optou-se por manter no banco de dados, apenas, imóveis com lançamento de IPTU acima de R\$ 0,00. Do total de 36.819 “vazios normais privados”, também foram desagregados os terrenos privados sem lançamento de imposto, isto é, 3671 unidades cadastrais que, por algum motivo, constavam com valor igual a zero (R\$ 0,00) na base de dados.

Numa breve observação do mapa foi possível identificar que alguns destes imóveis cadastrados como vazios não conferem com a realidade - estão ocupados - ou encontram-se em situações que impossibilitam a ocupação, como é o caso dos imóveis inundados pela represa do Passaúna e que permanecem registrados como “imóveis privados vazios”. Ao sobrepor e comparar a base cadastral com fotos aéreas recentes⁵⁰ foi possível verificar que alguns destes polígonos registrados como “vazios” já contém edificações, o que pode indicar obra recente, irregular ou sem certificado de conclusão ou, simplesmente, uma falha no banco de dados da prefeitura. Mesmo identificando estas diferenças, optou-se por tratar o restante do banco de dados na íntegra, conforme recebido oficialmente, para análise das informações cadastrais registradas em 2016.

O universo cadastral selecionado ao final do processo de ajuste da base de dados contemplou assim, 33.148 terrenos vazios, com valor de IPTU acima de zero reais (R\$ 0,00), distribuídos segundo valor anual de imposto (em dólares), conforme demonstrado no gráfico a seguir.

50 Aplicativo Google Earth Pro, acesso em 20/02/2018. Imagem Digital Globe 2018. Data da imagem: 7/12/2017

ILUSTRAÇÃO 12 - GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS SEGUNDO VALOR DO IPTU (USDS EM 2016)



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

Como pode ser observado no gráfico 1, 55% das unidades cadastrais (20.464 terrenos) apresentam um valor anual de lançamento inferior a 250 dólares por ano. Aproximadamente vinte e dois por cento (22,7 % do total de unidades cadastradas, cerca de 8360 imóveis) pagam um valor inferior a 50 dólares/ano. Valores extremamente baixos, se considerarmos que se trata de um imposto que está diretamente vinculado à capacidade de realizar investimentos públicos em serviços e obras de urbanização.

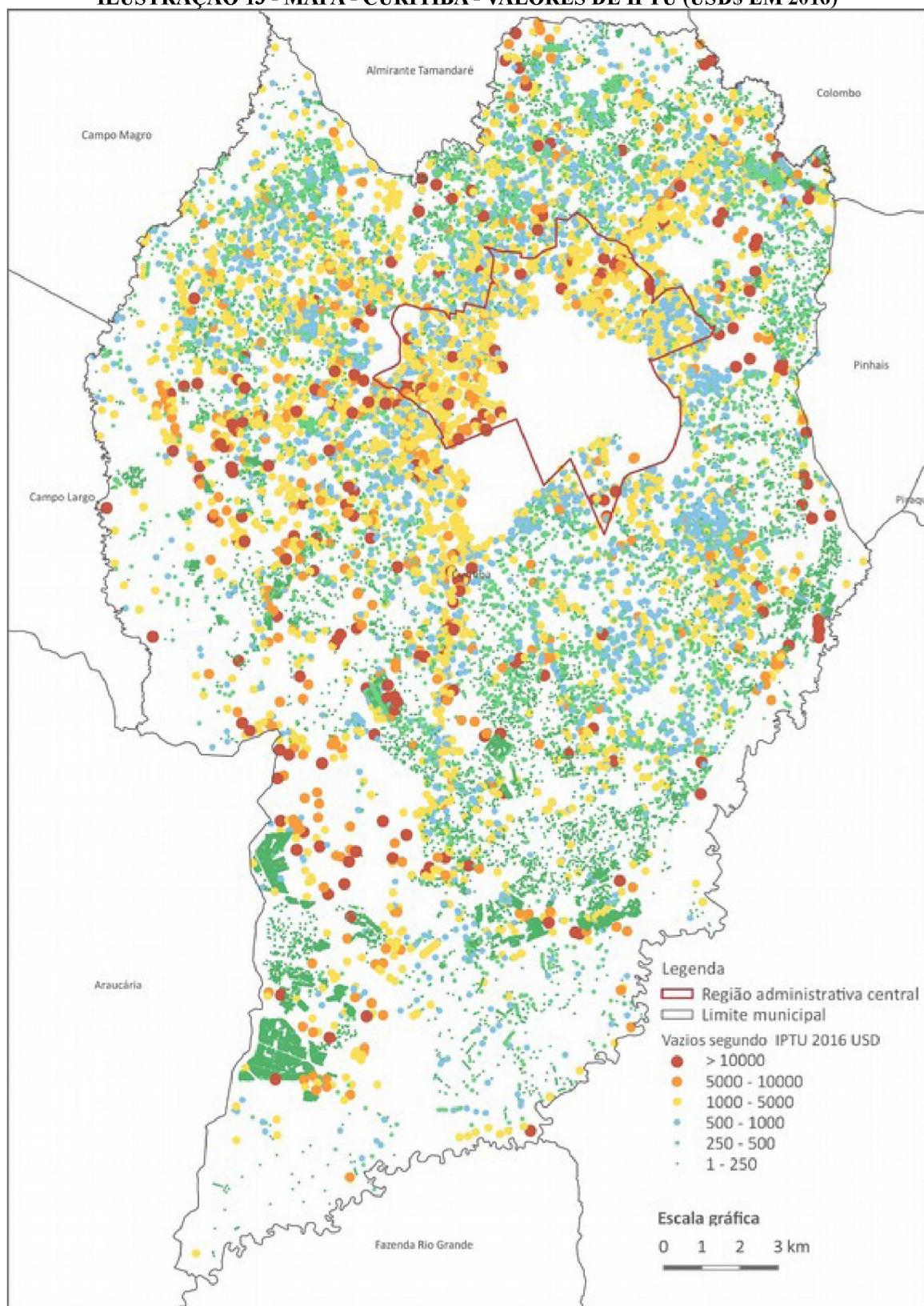
É evidente que não se trata de uma simples análise de distribuição proporcional, pois o impacto de 250 dólares/ano nas contas de uma família contribuinte depende da renda anual e do seu padrão de consumo, mas o valor é muito baixo se comparado, por exemplo, com os custos anuais de qualquer condomínio vertical ou horizontal para manutenção de serviços e áreas comuns⁵¹.

51 Segundo SECOVI/PR os valores de condomínio em Curitiba em 2011 apresentavam variação entre R\$ 3,30 e R\$ 6,30 por mês. Isto significa que, um imóvel de 70 m2 pagava, a depender da região e qualidade da obra, R\$ 2.772 a R\$ 5.292,00 por ano (Se considerado R\$ 1,85 o valor do dólar em 2011: US\$ 1.498,00 a US\$ 2.860,00 por ano) (GAZETA DO POVO, 2011 - “Condomínio custa 35% do aluguel - Levantamento do Secovi mostra que, em casos de prédios pequenos ou clubes de morar, taxa pode ultrapassar 50% do valor da locação”)

Na distribuição espacial dos vazios, classificados segundo IPTU lançado em 2016 (figura 6), é possível perceber a concentração de valores altos ao longo do eixo NORTE-SUL, em especial a faixa entre USD\$ 1.000,00 e USD\$ 5.000,00 (mil e cinco mil dólares) por ano, representada pelos pontos amarelos.

Também é possível identificar a distribuição dos maiores valores de IPTU lançados - acima de USD\$ 5.000,00, representados pelos pontos laranjas e vermelhos, na porção oeste do município. Este conjunto é formado, em grande parte, por terrenos com potencial para grandes empresas, na região industrial do município, e terrenos compatíveis com a instalação de condomínios fechados ou edifícios voltados para classe de maior renda. Esta condição, no entanto, como será demonstrado adiante, não representa uma progressividade real do tributo.

ILUSTRAÇÃO 13 - MAPA - CURITIBA - VALORES DE IPTU (USDS EM 2016)



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

Os passos seguintes para preparação dos dados foram essenciais para responder à pergunta de pesquisa a respeito da regressividade/progressividade do IPTU. Conforme descrito em item anterior, a norma vigente define uma variação das alíquotas do imposto entre 1 e 3 %, calculada por frações de valor do mesmo imóvel. E o texto da lei, bem como a apresentação dos argumentos oficiais sobre o IPTU, deixam claro que esta margem é para exercer uma política tributária com alíquotas progressivas (conforme valor do imóvel).

Para analisar esta condição optou-se por ajustar os números da PGV com os valores estimados de mercado para calcular a “alíquota real”, isto é, o índice gerado na relação entre valor do IPTU pago em 2016 e valor de mercado do imóvel em 2016. O resultado é, evidentemente, uma alíquota menor do que a obtida na conta com o valor venal, mas a proporção para análise de regressividade/progressividade se mantém.

A base de dados de valores de mercado considerou o número registrado na Planta Genérica de Valores (PGV) de 2016, como 80% do valor de mercado. O acréscimo de 20% sobre os valores oficiais representou a conta inversa realizada pela equipe municipal no ano em que a PGV foi atualizada (2014). Os valores adotados representam, portanto, o preço estimado de cada imóvel para o ano de 2014, utilizados para lançamento dos tributos em 2015.

Tanto em 2016 quanto 2015, a PGV não foi atualizada. As fórmulas de correção foram aplicadas diretamente no valor do imposto do ano anterior. Embora este procedimento desconsidere as variações que ocorreram entre 2015 e 2016, por meio da distribuição de investimentos e alterações nas normas de uso e ocupação, a base foi suficiente para gerar o índice de comparação (alíquota real). Se comprovada a hipótese de regressividade, a atualização das variáveis que compõem este índice apenas demonstrariam injustiça fiscal ainda maior, ao atualizar os preços dos terrenos (indicador da capacidade de pagamento dos proprietários) de 2014 a 2016. As alíquotas seriam ainda menores.

O conjunto de atributos cadastrais, variáveis e a alíquota calculada foram preparados e importados para uma aplicação de relacionamento de banco de dados, filtragem e exposição (*dashboard*). O painel interativo (ILUSTRAÇÃO 14) foi utilizado durante toda a análise para consulta, seleções de variáveis e leitura de resultados, por meio de gráficos de dispersão, histogramas, correlacionamento de variáveis e filtragem automática.

ILUSTRAÇÃO 14 - PAINEL INTERATIVO PARA CONSULTA AO BANCO DE DADOS



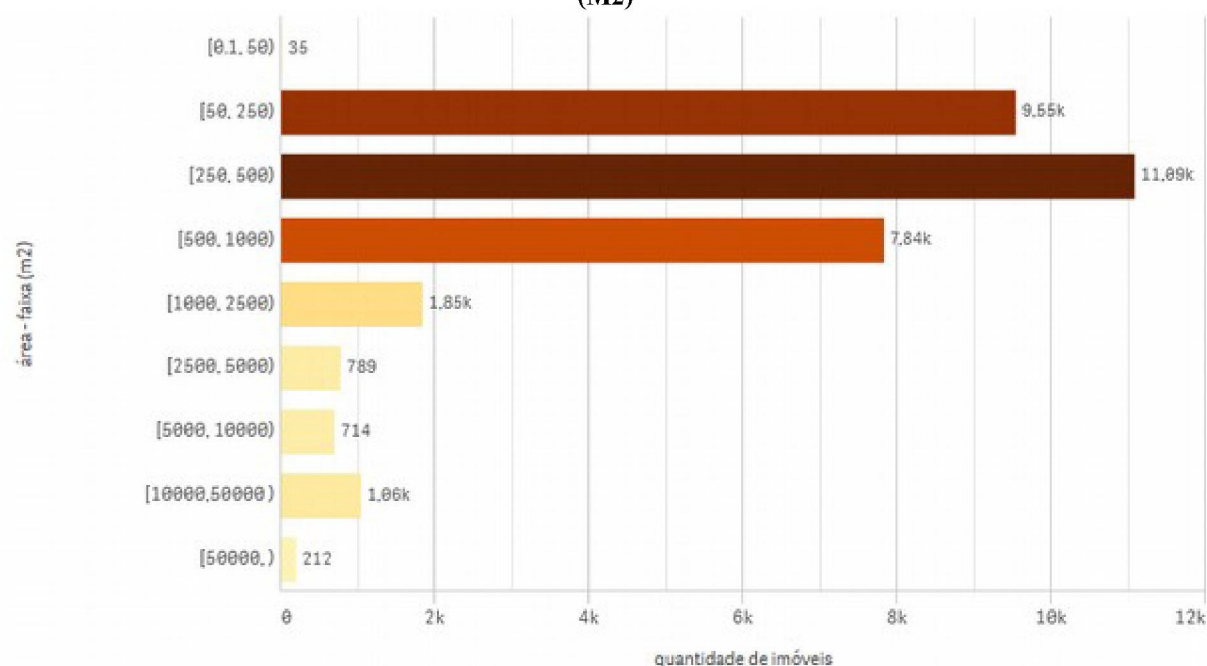
FONTE: Elaboração própria (2018), com aplicativo QLIKSENSE

Após estruturação do banco de dados e conversão de todos os valores monetários em dólar para o ano de 2016, as unidades cadastrais foram organizadas por atributo e, sempre que possível, agrupadas em classes para análise desagregada segundo:

- i. valor lançado de IPTU (USD\$/ano) ;
- ii. área dos terrenos (m²);
- iii. valor estimado de mercado (USD\$);
- iv. alíquotas reais (percentual do IPTU pago em 2016 em relação ao valor de mercado);
- v. e valor por metro quadrado (USD\$/m²).

O gráfico a seguir demonstra que a maioria dos imóveis vazios - 86% das unidades cadastrais - está concentrada em terrenos com área entre 50 e 1000 m²⁵².

ILUSTRAÇÃO 15 - GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS CLASSIFICADAS POR ÁREA (M2)

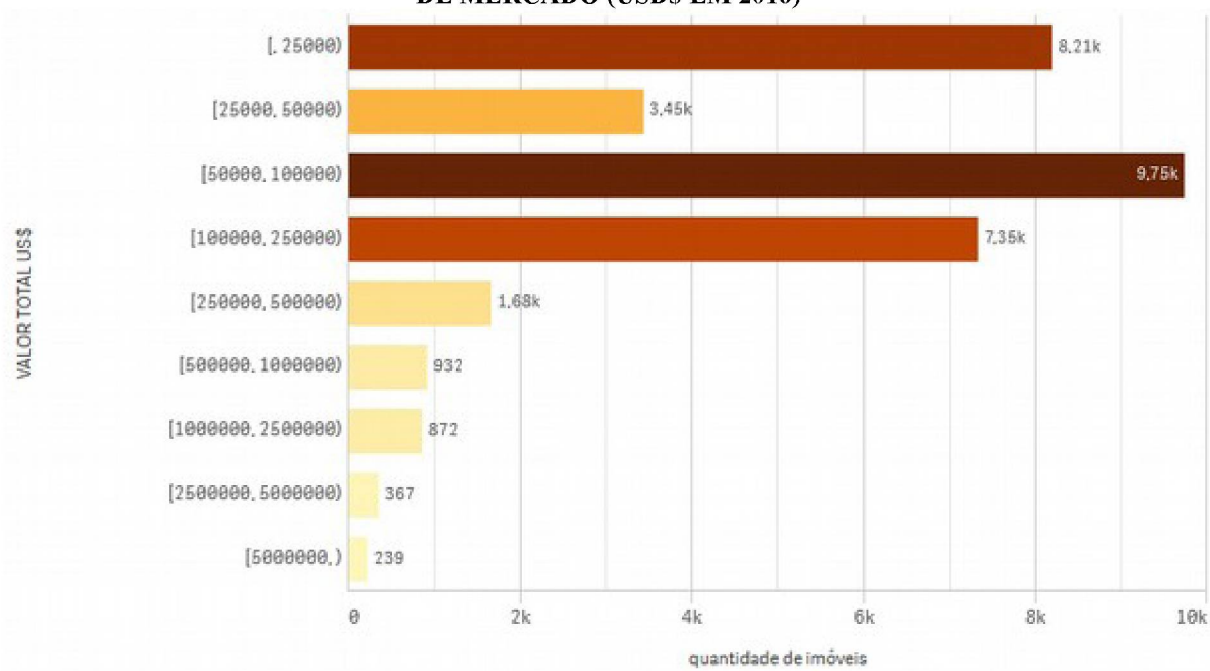


FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

52 Em análise a partir de imagens aéreas registradas entre os anos de 2000 e 2016 foi possível identificar imóveis cadastrados como “vazios” em loteamentos aprovados na prefeitura, provavelmente registrados em cartório, edificados recentemente mas sem alvará de construção. Não foi possível quantificar estas situações que ocorrem principalmente nos loteamentos recentes e periféricos. De qualquer forma esta condição não invalida o objetivo central da pesquisa.

Em relação a valores dos imóveis, é possível verificar no gráfico a seguir, que a maioria das unidades cadastrais - 87% - tem valor estimado abaixo de USD\$ 250.000,00.

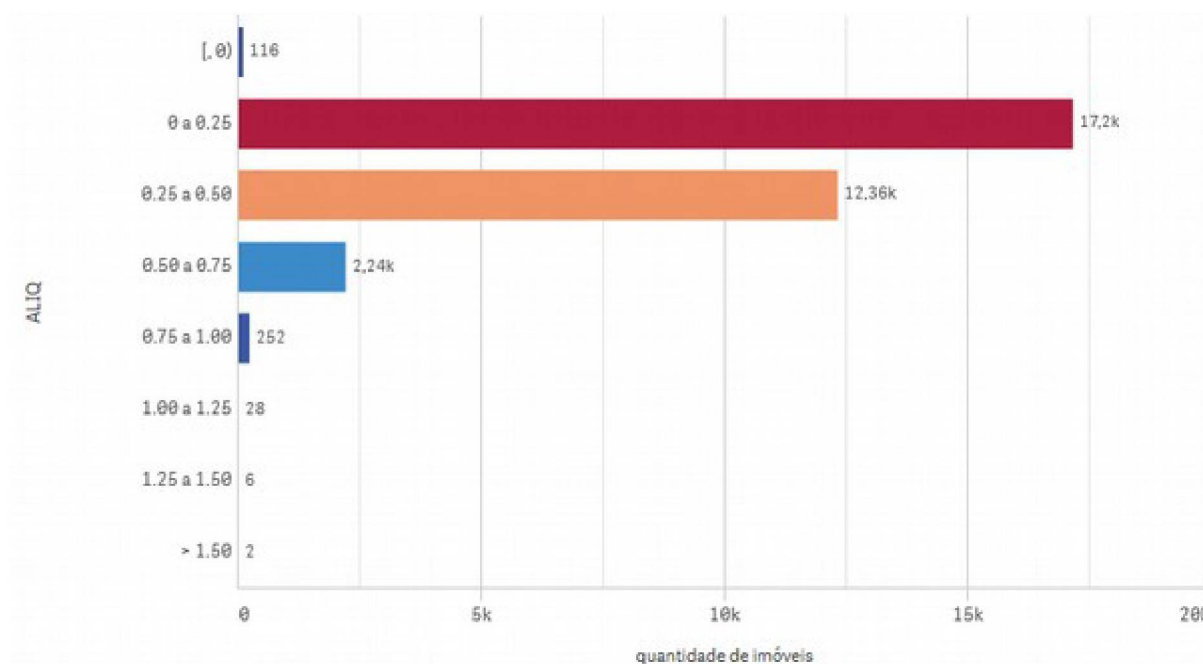
ILUSTRAÇÃO 16 - GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS SEGUNDO VALOR ESTIMADO DE MERCADO (USD\$ EM 2016)



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

O próximo gráfico apresenta as unidades cadastrais distribuídas em 7 faixas⁵³ de alíquotas, nas quais é possível identificar 2 blocos de concentração: 12.358 imóveis possuem a alíquota entre 0.25 e 0.50% e 17.202 aparecem no banco de dados com alíquotas entre 0.00 e 0.25%. Estes dois blocos representam, somados, 89% das unidades cadastrais da amostra.

ILUSTRAÇÃO 17 - GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS SEGUNDO ALÍQUOTAS REAIS (PERCENTUAL DO IPTU EM RELAÇÃO AO VALOR DE MERCADO, 2016)

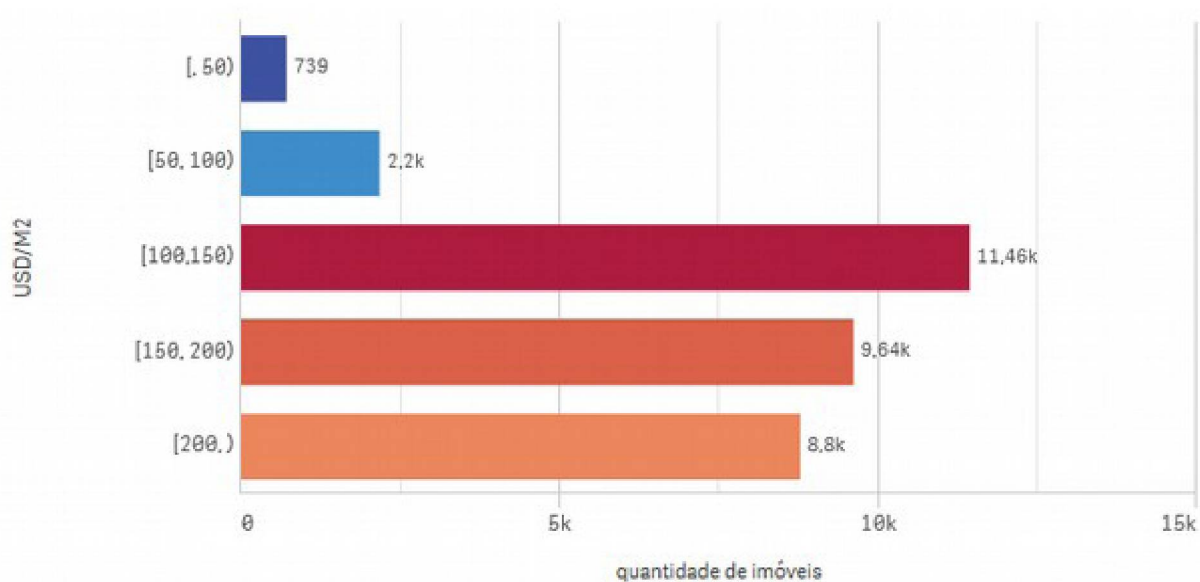


FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

⁵³ 116 unidades cadastrais apresentaram alíquotas abaixo de 0,01% . Devido ao limite de 2 casas decimais no painel de exposição dos gráficos foram geradas duas faixas (0,00 até 0,01; e 0,01 até 0,25).

Em relação ao valor por metro quadrado, indicador que permite uma comparação preliminar da qualidade da urbanização, foram identificados 3 faixas que concentram a maioria das unidades: entre USD\$100.00 e USD\$150.00; entre USD\$150.00 e USD\$200.00; e imóveis acima USD\$100.00 e USD\$150.00. A quantidade de imóveis em cada uma destas três faixas é similar: 11.462 un. (35%); 9.643 un. (29%); e 8.802 un. (27%), respectivamente, conforme gráfico a seguir.

ILUSTRAÇÃO 18 - GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS SEGUNDO VALOR ESTIMADO DE MERCADO POR METRO QUADRADO (US\$/M2 EM 2016)



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

O conjunto de gráficos apresentados serviram para uma leitura preliminar da amostra, como atividade preparatória para análise das alíquotas, tema tratado a seguir.

Outras combinações, recortes e classificações foram testadas como, por exemplo, a desagregação por tipo de zona urbana (predominância residencial, industrial e comercial). No entanto, não foram encontradas correlações significativas com as demais variáveis. Foram encontradas algumas explicações para esta situação. No caso do zoneamento, em grande parte dos imóveis vazios localizados na zona industrial é possível realizar empreendimentos residenciais. Em outros casos, em imóveis localizados em zonas predominantemente

residenciais, também é possível aprovar a instalação de supermercados ou centros comerciais. Esta flexibilidade de usos, conhecida por proprietários e agentes do mercado imobiliário reduz a influência da variável “zoneamento” como diferencial no valor por m2 das unidades analisadas.

Mesmo não utilizado como variável de influência sobre o valor do m2 ou preço estimado do imóvel, a questão do zoneamento no qual se encontram os vazios foi analisado.

Sobre este aspecto, é relevante a concentração de imóveis em zonas parcialmente ocupadas, com potencial para o uso residencial, comércio e serviços vicinais. Esta informação demonstra que grande parte dos vazios, está localizada em bairros residenciais, atravessados pelas principais linhas viárias e de transporte coletivo e, portanto, apresenta ótimas condições para empreendimentos que aproveitem a infraestrutura e serviços instalados.

Nesta condição, foram identificados 22.506 unidades cadastrais, ou seja, 68% das unidades vazias estão localizadas em áreas apropriadas para empreendimentos residenciais e/ou comerciais. Deste conjunto, conforme lei municipal que ordena o uso e ocupação (lei de zoneamento):

- 12.751 estão em zonas residenciais, com diferentes potenciais construtivos (ZR4, ZR3, ZR2 E ZR1);
- 4.556 estão localizados no Setor Especial de Ocupação Integrada (SE-OI) que, segundo legislação municipal, “compreende área reservada a empreendimentos habitacionais, de comércio e serviço e a equipamentos de uso público, o qual será objeto de plano de ocupação específico”; e
- 5.199 estão em SEHIS (Setor especial de habitação de interesse social) geralmente destinados para implantação de projetos habitacionais de interesse social, isto é, para famílias de baixa renda.

4.3.2. Alíquotas de cobrança e (in) justiça fiscal

“(…) No campo da arrecadação e aplicação dos recursos públicos se trava uma das mais persistentes lutas entre as classes. Aqueles mais agraciados na distribuição

desse montante são justamente os mais articulados para empurrar a conta para os outros” Marcelo Porto Rodrigues, *Le Monde Diplomatique* (2010)

Para o RODRIGUES (2010), justiça fiscal além de um princípio e de uma escolha política,

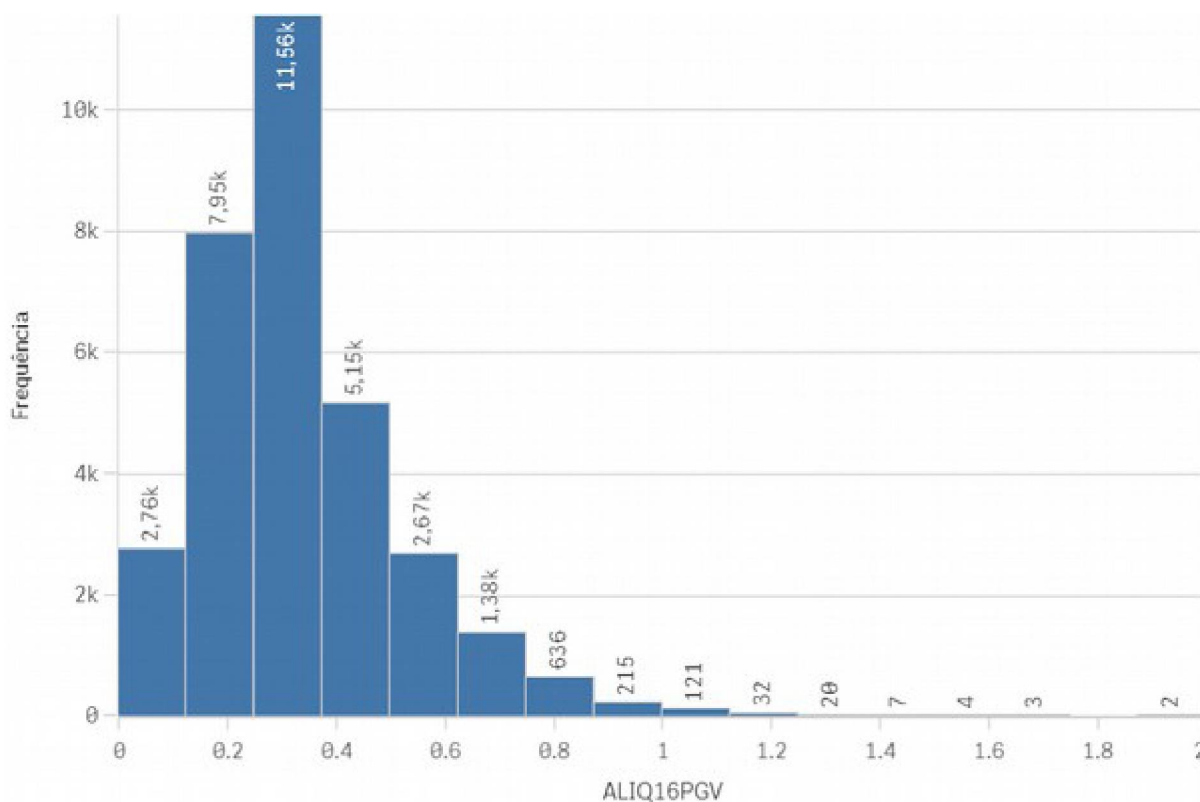
“(...) significa fazer uma incursão aos conceitos de cidadania, igualdade, nação, justiça social. Se o fazemos com espírito livre e fraterno, somos levados a reconhecer que o conceito de justiça fiscal encontra seu significado profundo quando há reflexão política, não podendo significar de forma alguma a obtusidade de ‘diminuir os meus impostos’, mas reconhecer o quanto estamos dispostos, como cidadãos, a contribuir para que o Brasil seja mais justo.” (RODRIGUES, 2010)

Na presente dissertação, entre todos os atributos disponíveis no banco de dados e calculados para continuidade da pesquisa, a variável “alíquota real” foi selecionada como valor comparativo que pode expor didaticamente a progressividade, proporcionalidade ou regressividade fiscal que incide sobre imóveis vazios de domínio privado. Este recorte, embora trate apenas dos imóveis vazios, indicar a condição do sistema tributário que incide na totalidade das unidades cadastrais privadas - xxx unidades - pois, terrenos com ou sem edificação são avaliados e tributados do mesmo modo, quando se trata da fração territorial do valor do imóvel.

Num primeiro momento são apresentadas, por meio de histograma, as alíquotas do IPTU 2016, calculadas em relação aos valores dos imóveis que constam na planta genérica do mesmo ano (ALIQ16PGV). Na sequência, a mesma conta e gráfico foram gerados para verificar a relação com valores de mercado (ALIQ16MER). O objetivo foi compreender inicialmente a simples distribuição dos imóveis segundo alíquotas, para preparar a etapa seguinte da análise.

No conjunto de imóveis analisados, os dados revelam uma concentração de cadastros com alíquotas abaixo de 1%. Conforme demonstra o gráfico a seguir, foram identificados nestas condições 32.320 unidades cadastrais (98% do total dos imóveis da amostra). Um outro conjunto significativo foi tributado com alíquotas inferiores a 0,50% - 26.787 unidades cadastrais (81%).

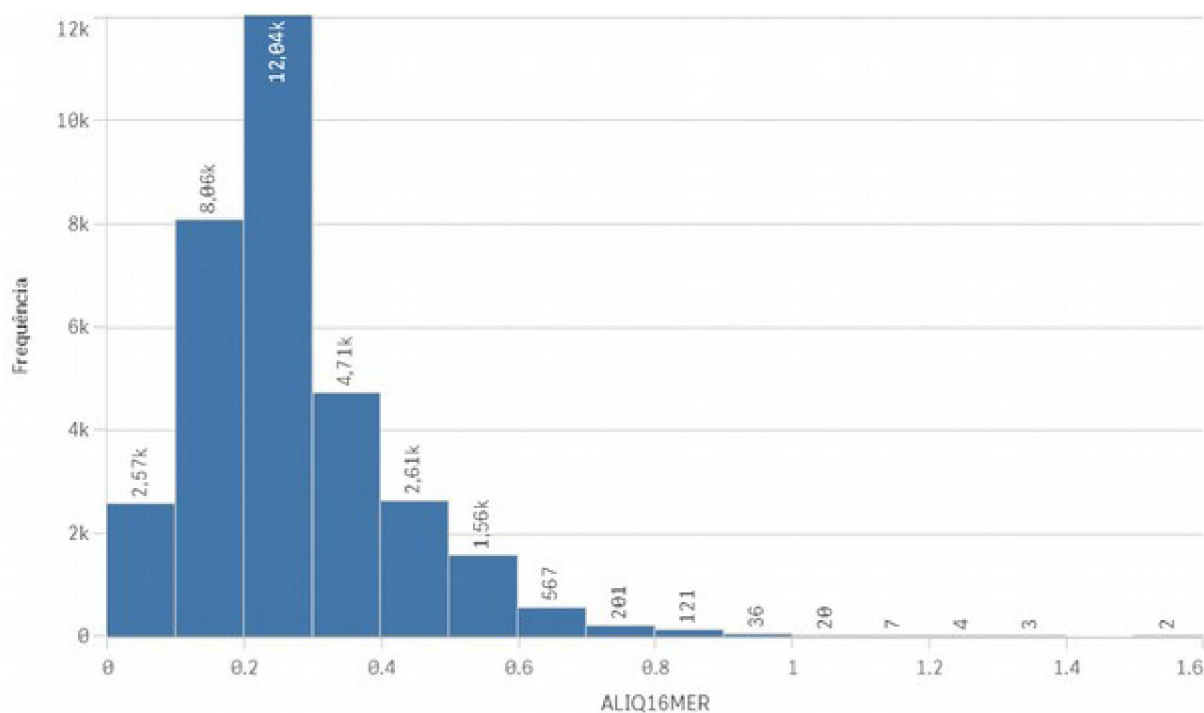
ILUSTRAÇÃO 19: GRÁFICO - HISTOGRAMA - FREQUÊNCIA DE UNIDADES CADASTRAIS SEGUNDO ALÍQUOTAS CALCULADAS COM BASE NA PGV 2016



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

Ao utilizar os valores estimados de mercado, ao invés da base oficial, as alíquotas reais são mais baixas, pois a variável “valor de mercado” representa um acréscimo de 20% sobre a base registrada na PGV. Como demonstra o próximo histograma, quando distribuídos a distância entre as alíquotas definidas em lei (faixa entre 1% e 3%) e a alíquota real é ainda mais discrepante. A maior alíquota observada é de 1,52% sendo que, apenas duas unidades cadastrais registraram alíquotas superiores a 1,50%. A média das alíquotas neste caso é de 0,27% contra 0,34% ao utilizar valores da PGV.

ILUSTRAÇÃO 20: GRÁFICO - HISTOGRAMA - FREQUÊNCIA DE UNIDADES CADASTRAIS SEGUNDO ALÍQUOTAS ,CALCULADAS COM BASE EM VALORES DE MERCADO (2016)

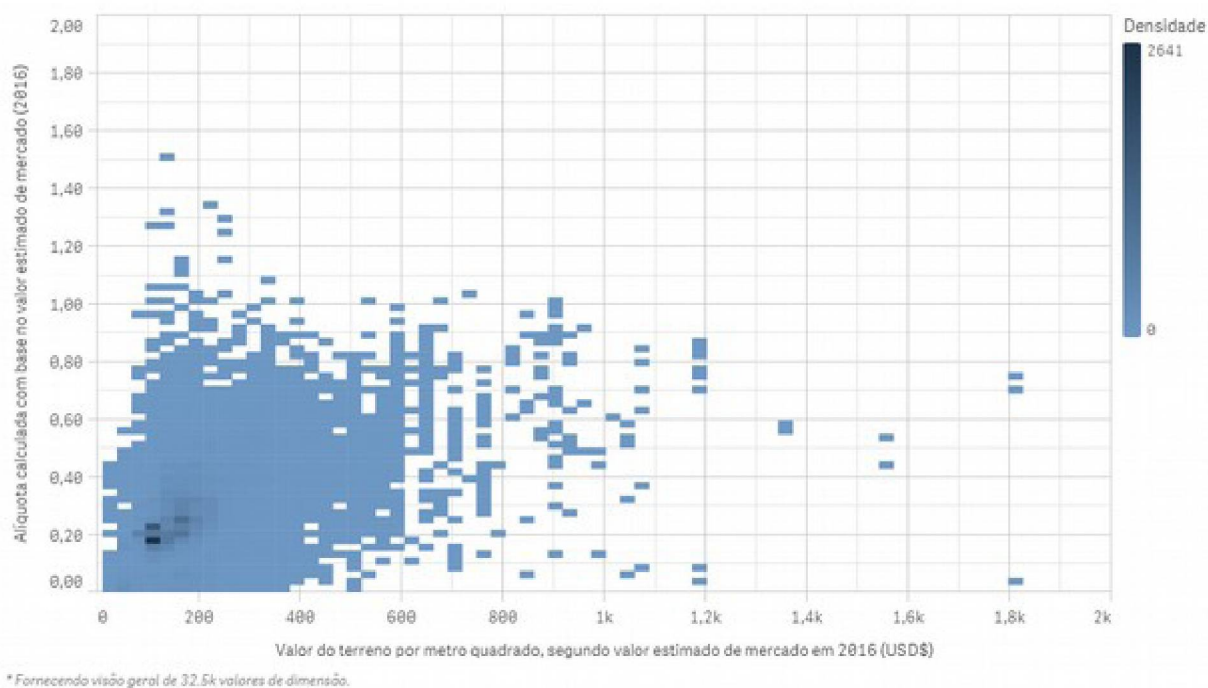


FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

Nesta situação, com base em valores de mercado, os dados revelam uma concentração maior de imóveis com alíquotas abaixo de 1% - 32.473 unidades cadastrais (98%) - e do grupo de imóveis com alíquotas inferiores a 0,50% - 29.985 unidades cadastrais (90%).

Na sequência, foi aprofundada a análise com as alíquotas reais. As alíquotas calculadas em relação ao valor de mercado dos imóveis (2016) foram expostas em gráfico de dispersão – distribuídas segundo o valor de mercado por metro quadrado (USD\$/m² em 2016) conforme demonstra o gráfico a seguir.

ILUSTRAÇÃO 21: GRÁFICO - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR POR METRO QUADRADO (US\$/M²), ESTIMADOS EM 2016 - 33.148 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 100% DOS REGISTROS.



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

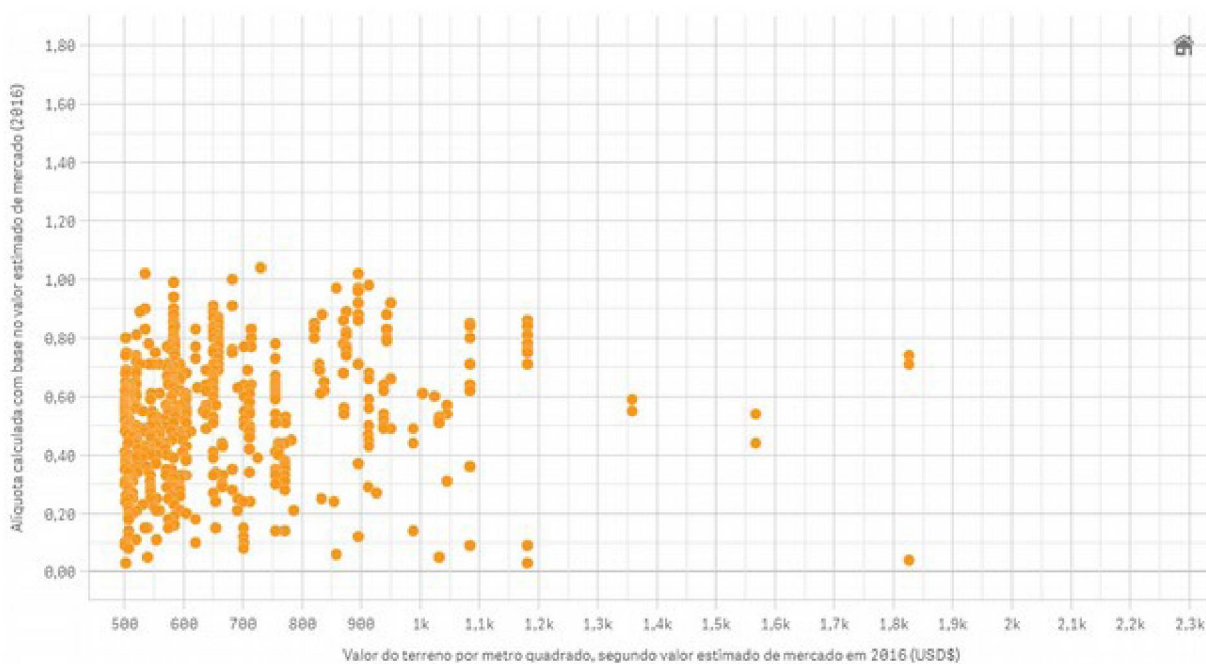
Com a distribuição das alíquotas reais, segundo valor por metro quadrado, independente do tamanho dos terrenos, foi possível verificar a concentração (maior densidade indicada pelo azul em tom mais escuro) de alíquotas abaixo de 0,4% em terrenos avaliados abaixo de US\$ 200,00 por metro quadrado (59% isto é, 19.525 unidades cadastrais). Os demais terrenos, com avaliação superior a US\$ 200,00 por metro quadrado, apresentaram alíquotas abaixo de 1,1 %.

Por se tratar de um indicador de qualidade de urbanização, na sequência foram trabalhadas as informações sobre as unidades cadastrais com maior valor por m².

4.3.2.1. Localização privilegiada, tributação privilegiada

Quando selecionados os terrenos em melhor localização, isto é, imóveis localizados em bairros e eixos viários com a melhor infraestrutura e serviços e, portanto, com melhor preço por metro quadrado, o gráfico de dispersão revela alíquotas ainda mais baixas. O exercício realizado a seguir utilizou como recorte o conjunto de imóveis com valor por m2 superior a 500 USD\$. O conjunto revela uma média para alíquotas reais de 0.53%.

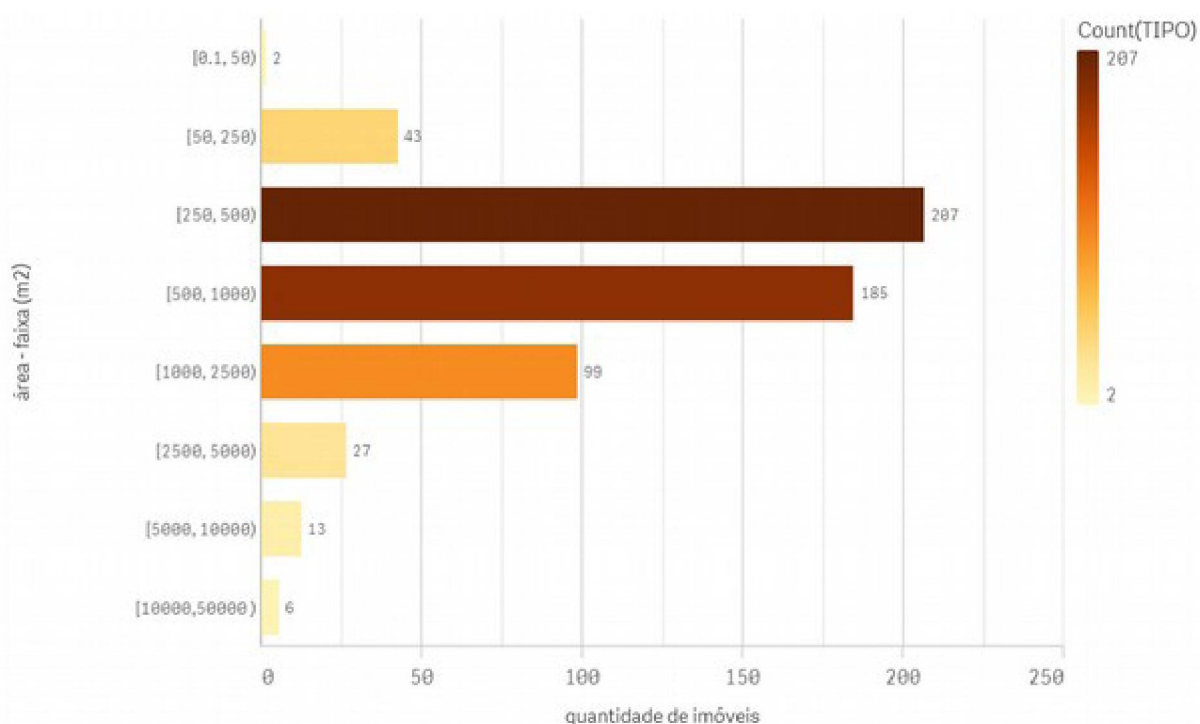
ILUSTRAÇÃO 22: GRÁFICO - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR POR METRO QUADRADO (USD\$/M2), ESTIMADOS EM 2016 - UNIDADES CADASTRAIS COM VALOR ACIMA DE 500 USD\$/M2



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

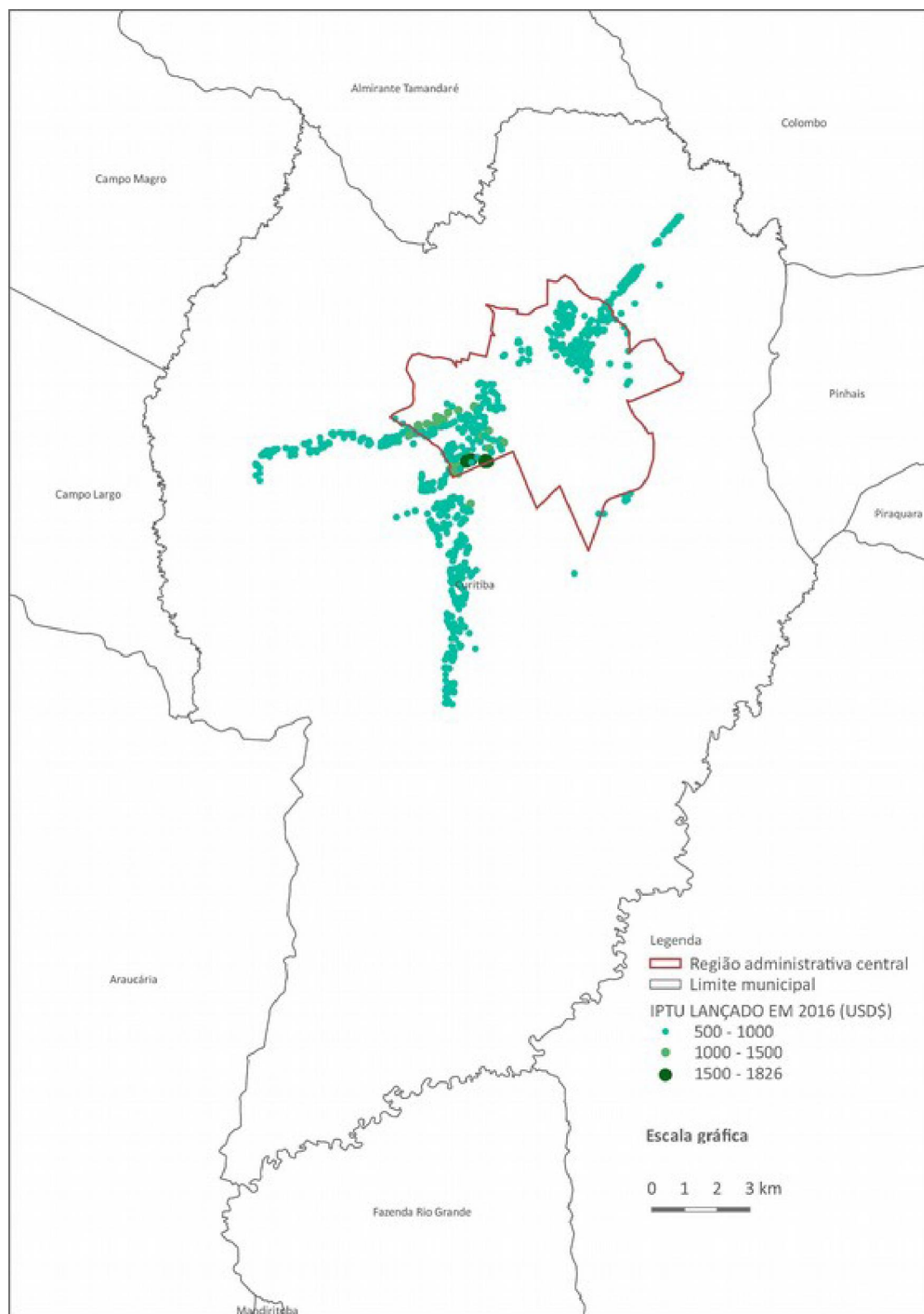
São imóveis vazios de diferentes tamanhos, na sua maioria entre 250 e 2500 metros quadrados, localizados nas regiões melhor infraestruturadas da cidade⁵⁴, como demonstram o gráfico e mapa a seguir.

ILUSTRAÇÃO 23: GRÁFICO - UNIDADES CADASTRAIS COM VALOR ACIMA DE 500 USDS/M2 AGRUPADAS SEGUNDO ÁREA (M2)



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

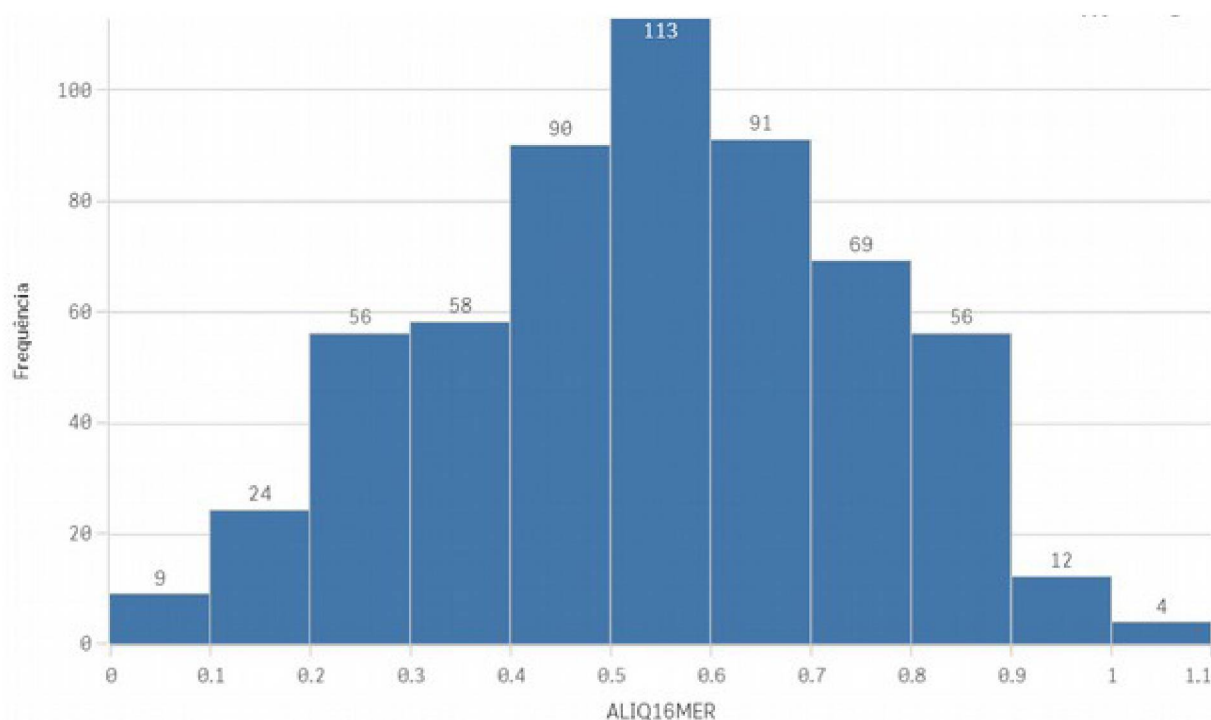
⁵⁴ O mapa dos terrenos nesta condição - figura 7 – revela terrenos concentrados nos eixos de adensamento norte-sul e oeste, nos quais são permitidos os maiores índices construtivos da cidade.

ILUSTRAÇÃO 24: MAPA - UNIDADES COM VALOR ACIMA DE 500,00 USDS/M2

FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

O histograma a seguir, demonstra que a maior parte dos terrenos em melhor localização (valor acima de 500 US\$/M²) - 350 unidades cadastrais das 582 selecionadas – apresentam alíquota inferior a 0.6% .

ILUSTRAÇÃO 25: GRÁFICO - HISTOGRAMA - UNIDADES CADASTRAIS COM VALOR ACIMA DE 500 US\$/M² DISTRIBUÍDAS SEGUNDO ALÍQUOTA REAL (%)



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

Com o conjunto de gráficos e mapas apresentados anteriormente não é possível, ainda, verificar a condição de regressividade ou progressividade tributária. Entretanto, os números já indicam um quadro de injustiça fiscal quando comparados (i) imóveis com valor acima de 500 US\$/M², localizados nos eixos estruturais da cidade, com (ii) o restante dos imóveis, que pagam alíquotas similares ou superiores, sem contar com a mesma infraestrutura social e urbana.

Para responder à pergunta central que orienta a presente pesquisa - a condição de regressividade ou progressividade - foi analisada a relação entre IPTU pago e o valor total dos

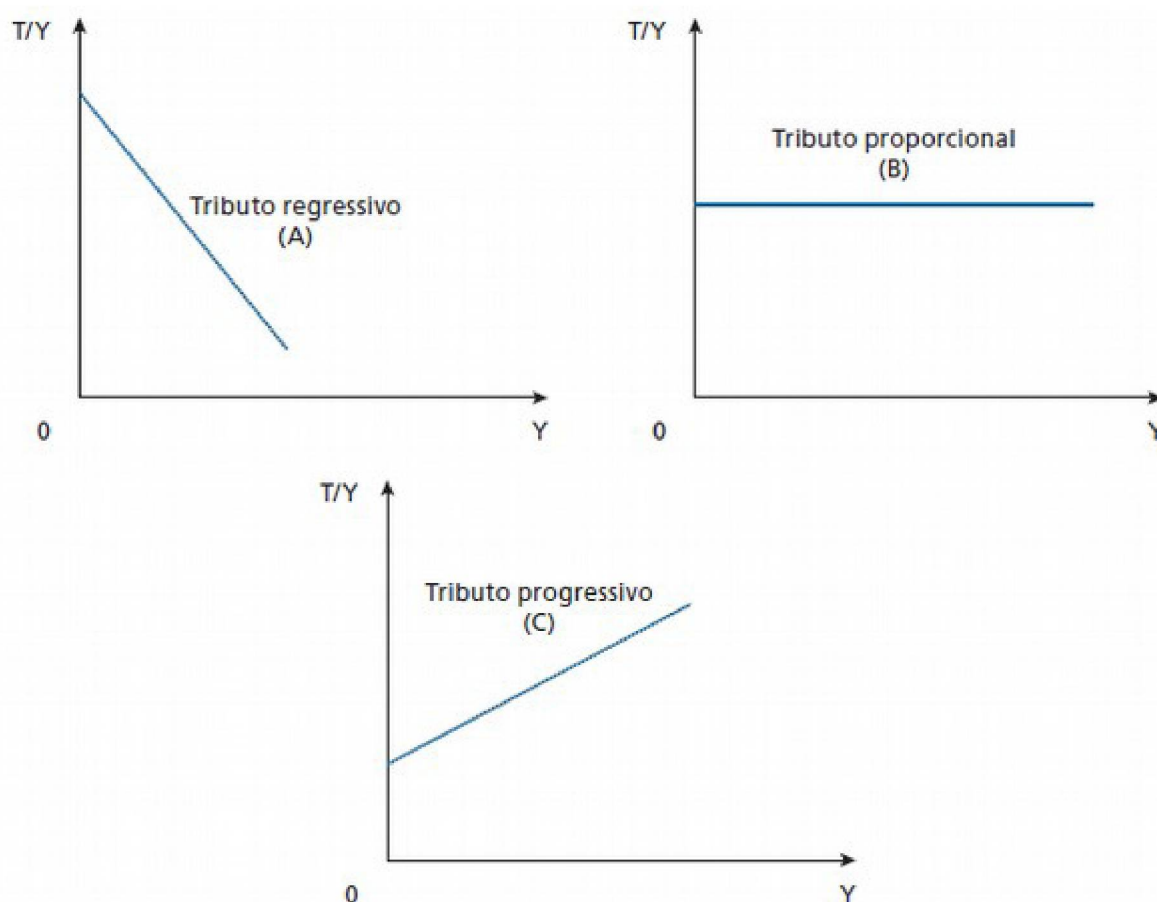
imóveis. Esta relação compõe o indicador essencial para enquadramento do sistema tributário em “progressivo”, “regressivo” ou “proporcional” (BENEGAS e ALVES, 2014).

É a relação entre o imposto pago e o valor de mercado que indica se o sistema de tributos imobiliários é progressivo ou regressivo, com base na capacidade econômica do contribuinte. Em seu artigo 145, parágrafo 1º, a Constituição Federal estabelece que “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte (...)”. Conforme o princípio constitucional, a base de lançamento do IPTU deve contemplar alíquotas progressivas em relação aos valor dos imóveis. Além dos princípios e diretrizes constitucionais, a legislação federal, em especial o Estatuto da Cidade, a legislação municipal e as notas técnicas do município orientam para, quanto maior o valor de mercado, proporcionalmente maior deve ser a alíquota aplicada.

Tratar o conjunto de imóveis com uma única alíquota, conforme ilustra a linha B na próxima ILUSTRAÇÃO, resultaria num sistema proporcional e injusto, contrariando os princípios constitucionais. O efeito, ao tributar contribuintes com capacidades econômicas (extremamente) distintas em função do patrimônio imobiliário, sem qualquer diferença de graduação, num universo de extrema desigualdade de renda e patrimônio, revigora um ciclo de concentração econômica, disfarçado de proporcionalidade.

O sistema tributário ideal aparece esquematicamente ilustrado na linha C, como representação de um sistema progressivo de alíquotas. O extremo oposto, representado por um sistema regressivo está representado no gráfico com a linha A.

ILUSTRAÇÃO 26: GRÁFICOS - SISTEMAS TRIBUTÁRIOS REGRESSIVO, PROPORCIONAL E PROGRESSIVO



FONTE: BENEGAS e ALVES (2014)

Para verificar o tipo de gráfico no qual se encaixa o sistema tributário imobiliário de Curitiba, optou-se por um conjunto de gráficos de dispersão com a distribuição das alíquotas reais (IPTU pago em relação ao valor estimado de mercado), acompanhados do respectivo histograma. Por tratar de uma base com grande volume de informações, o trabalho foi dividido em três etapas:

1. Exposição do conjunto completo de unidades cadastrais;
2. Exposição de amostra aleatória, com imóveis avaliados até USD\$ 5.000.000; e
3. Exposição de 41 imóveis, com informações de mercado atualizadas (2018).

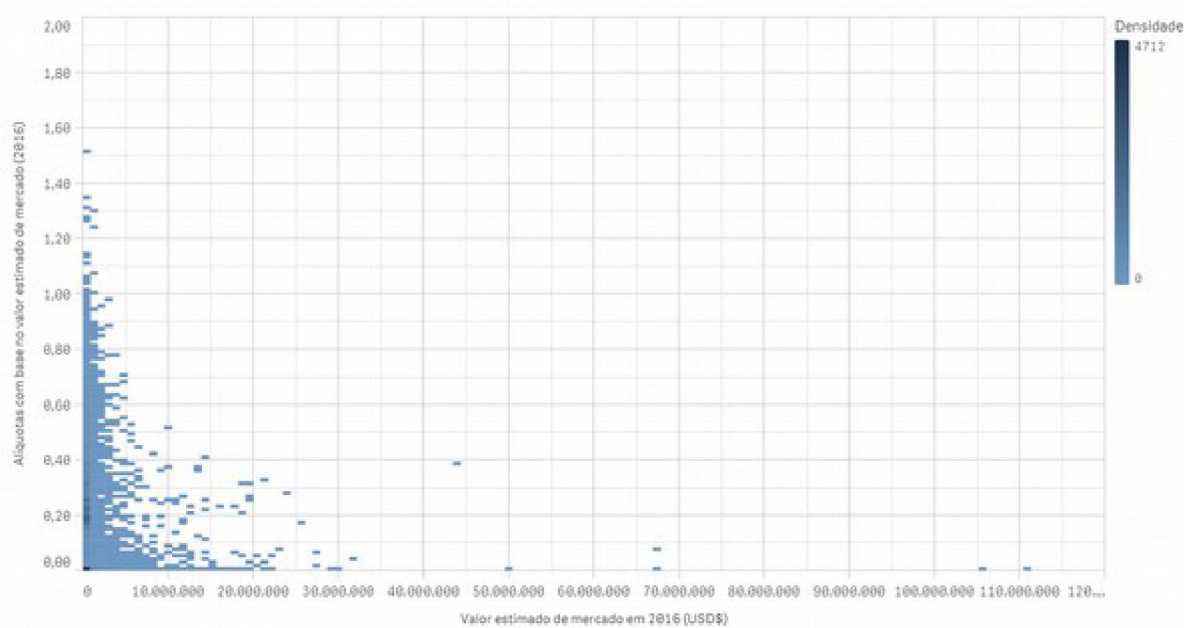
Esta segmentação em três fases, finalizada pela recente pesquisa de mercado, funcionou como validação do banco de dados e conferência dos cálculos utilizados na

planilha base. Foram testados os valores estimados de mercado, comparadas as variações de preço por metro quadrado (entre PGV e mercado) e o IPTU informado pelos anunciantes e o registrado em banco.

Etapa 01 – Base completa

O gráfico a seguir contempla a base completa das unidades cadastrais vazias (33.148 unidades) com a totalidade das alíquotas distribuídas segundo valor de mercado dos imóveis.

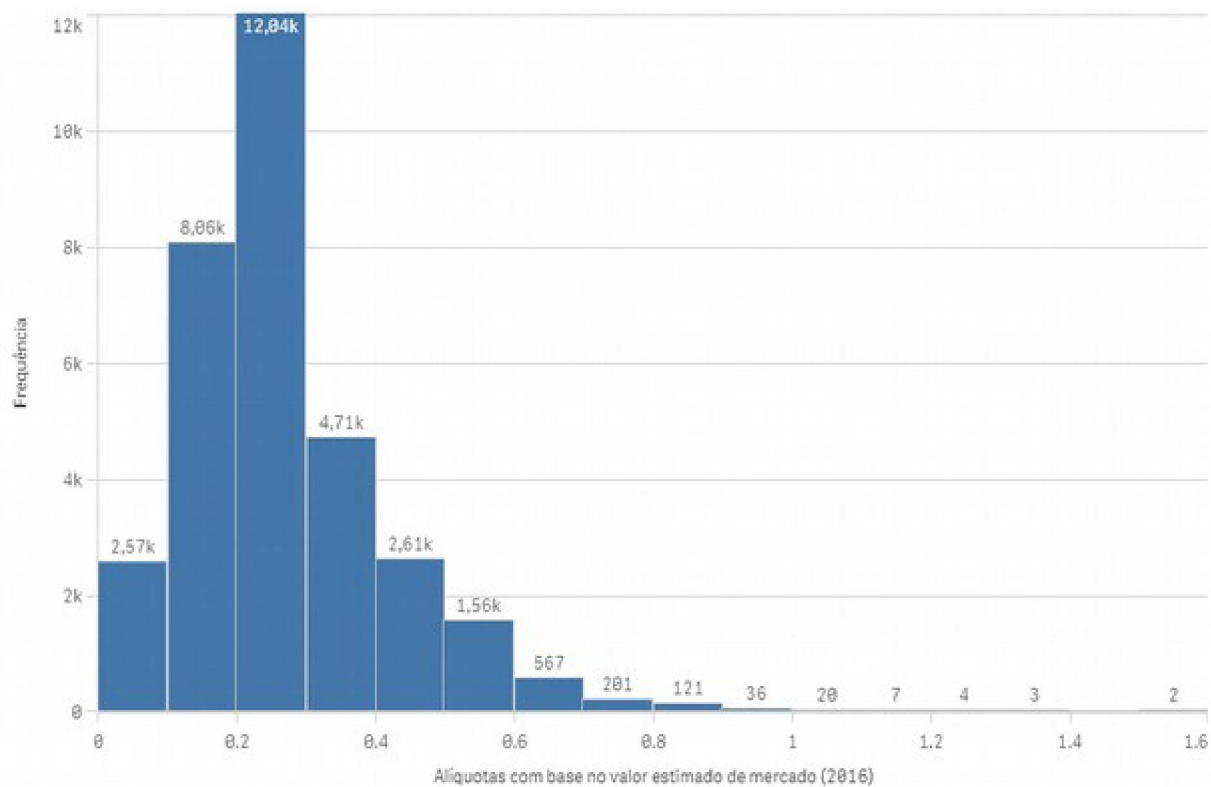
ILUSTRAÇÃO 27: GRÁFICO - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) COM BASE EM VALORES ESTIMADOS DE MERCADO (2016) DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR TOTAL DO IMÓVEL - 33.148 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 100% DOS REGISTROS.



* Fornecendo visão geral de 37.9k valores de dimensão.

FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

ILUSTRAÇÃO 28: GRÁFICO - HISTOGRAMA – UNIDADES CADASTRAIS DISTRIBUÍDAS SEGUNDO ALÍQUOTAS REAIS DE IPTU (2016) - 33.148 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 100% DOS REGISTROS.



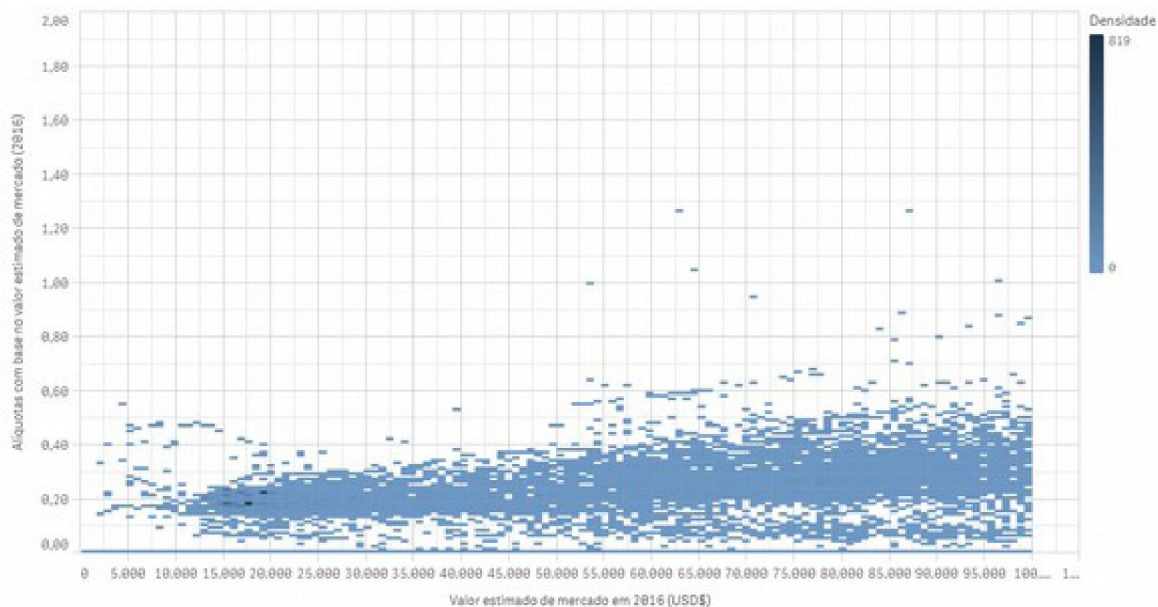
FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

Com a totalidade de pontos/alíquotas distribuídas é possível verificar aparentemente que, quanto mais alto o valor do imóvel, menor é a alíquota aplicada. Entretanto, existe uma quantidade significativa de cadastros e um conjunto concentrado de imóveis que impossibilita compreender, em detalhes, o comportamento (regressivo, progressivo, proporcional) nos diferentes segmentos de valor.

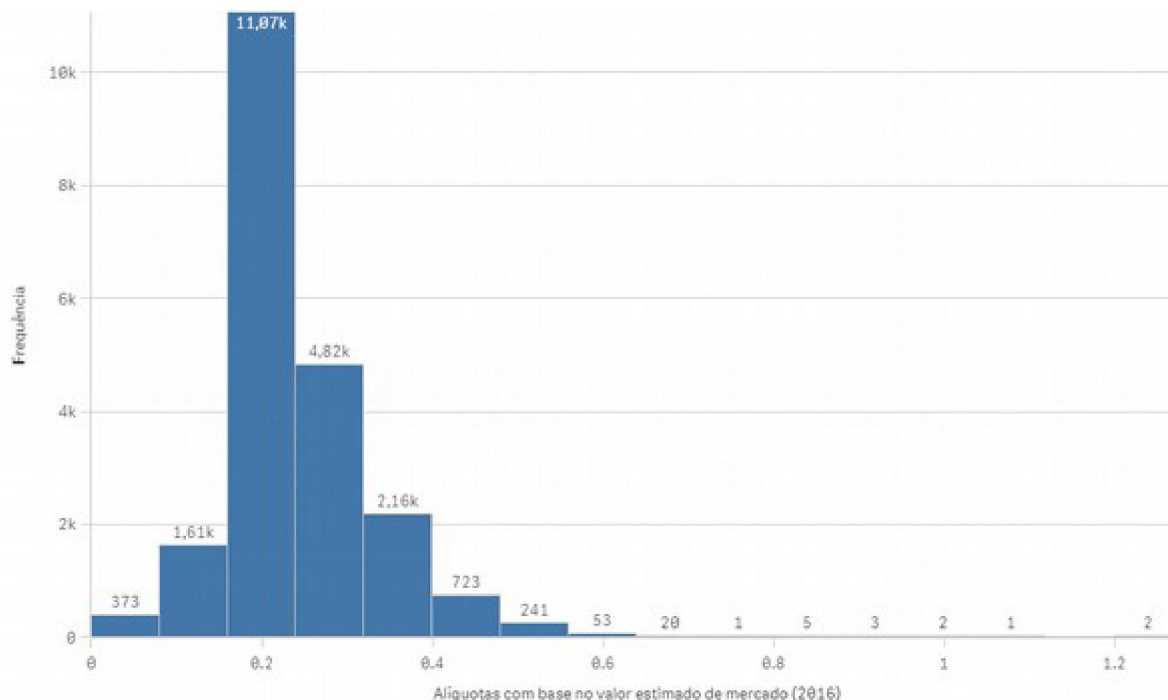
A maioria dos imóveis, cerca de 80% do total da amostra, tem valor estimado abaixo de USD\$ 250.000,00. Por este motivo, foram elaborados gráficos desagregados, com os mesmos eixos e variáveis, mas com recortes em diferentes faixas de valor, para verificar o comportamento da dispersão e possíveis tendências por segmento:

- i. Imóveis com valor estimado até 100.000 USD;
- ii. Imóveis com valor entre 100.000 e 250.000 USD;
- iii. Imóveis com valor entre 250.000 e 1.000.000 USD; e
- iv. Imóveis com valor acima de 1.000.000 USD.

ILUSTRAÇÃO 29: GRÁFICOS - DISPERSÃO E HISTOGRAMA - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) COM BASE EM VALORES DE MERCADO DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR TOTAL DO IMÓVEL – IMÓVEIS ATÉ 100.000 USD - 21.407 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 65% DOS REGISTROS.

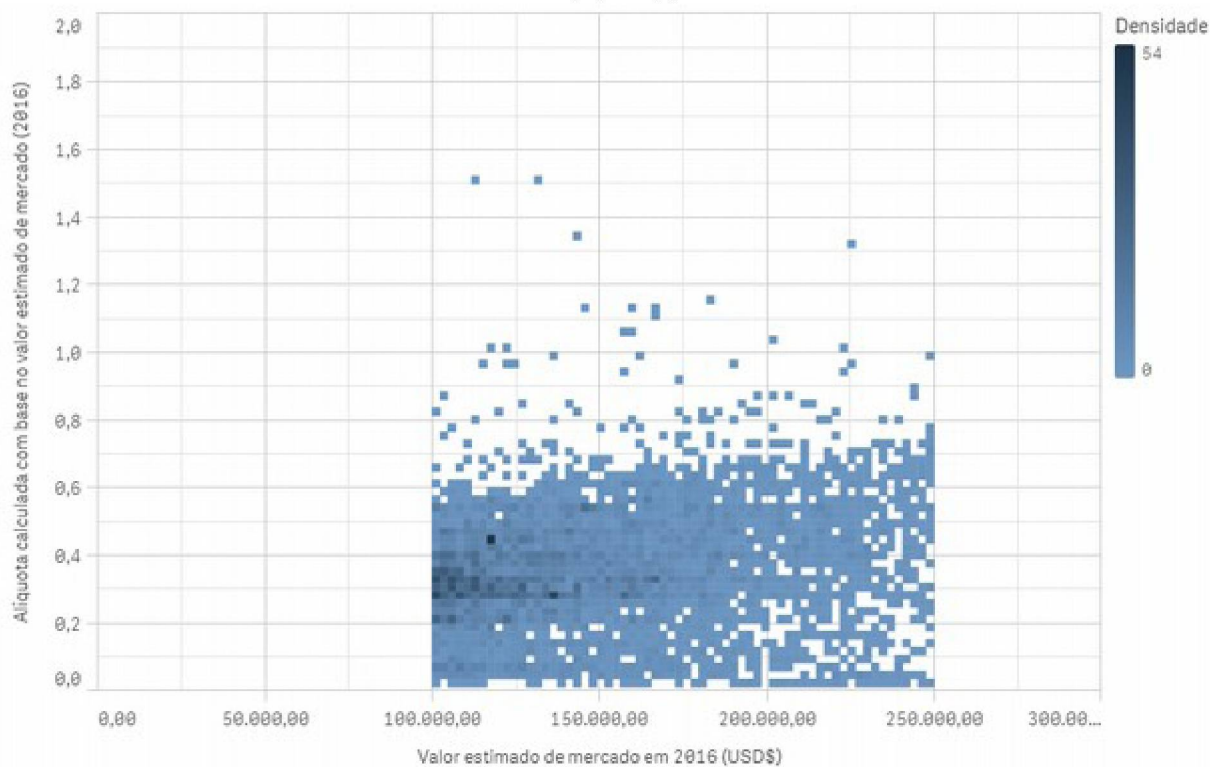


* Fornecendo visão geral de 23.2k valores de dimensão.

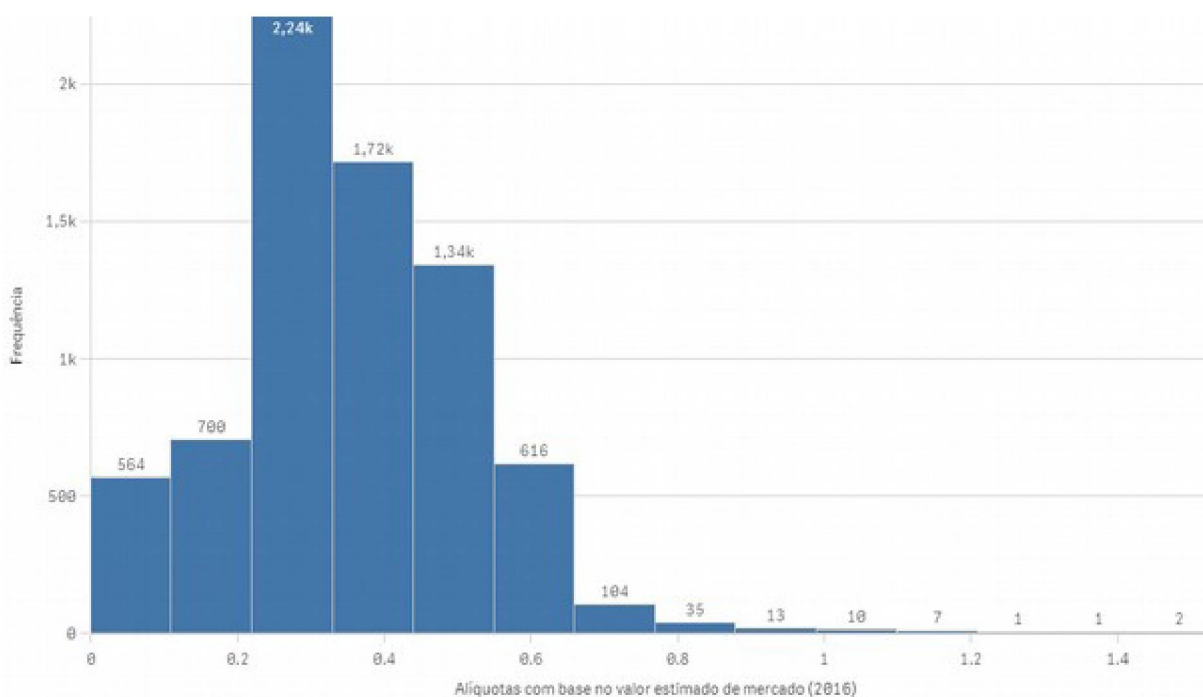


FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

ILUSTRAÇÃO 30: GRÁFICOS - DISPERSÃO E HISTOGRAMA - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) COM BASE EM VALORES DE MERCADO DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR TOTAL DO IMÓVEL – VALORES ENTRE 100.000 E 250.000 USD – 7.352 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 22% DOS REGISTROS

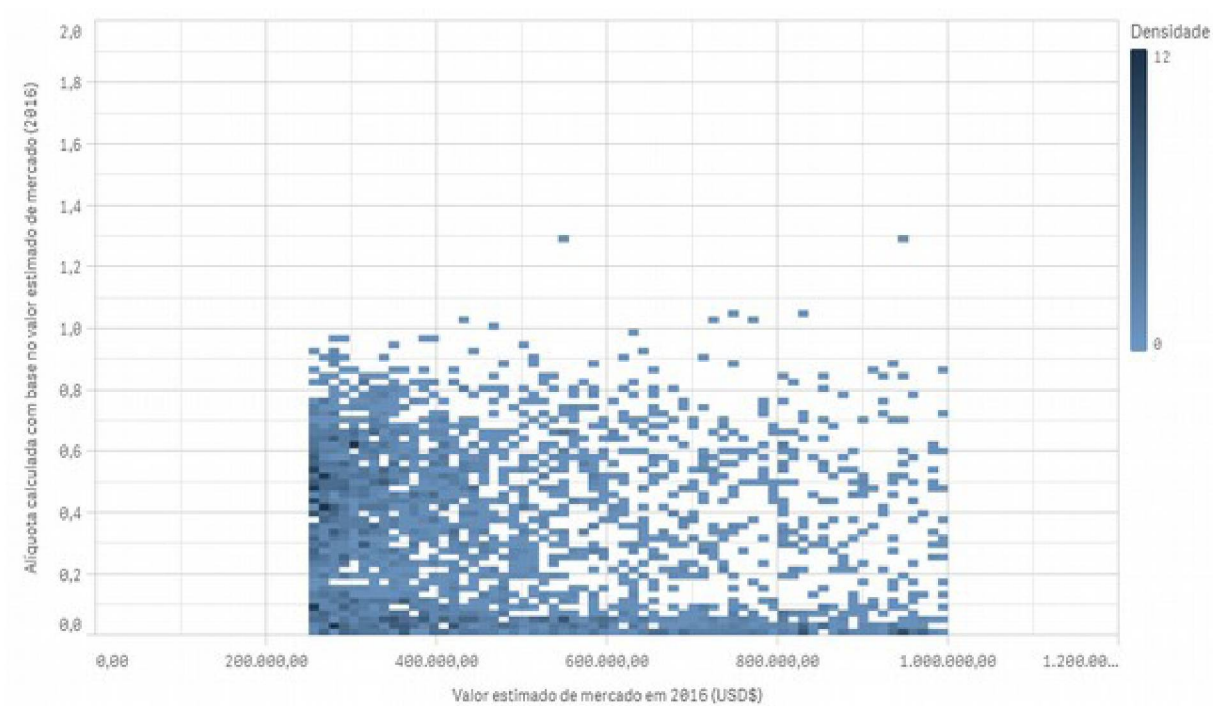


* Fornecendo visão geral de 7.4k valores de dimensão.

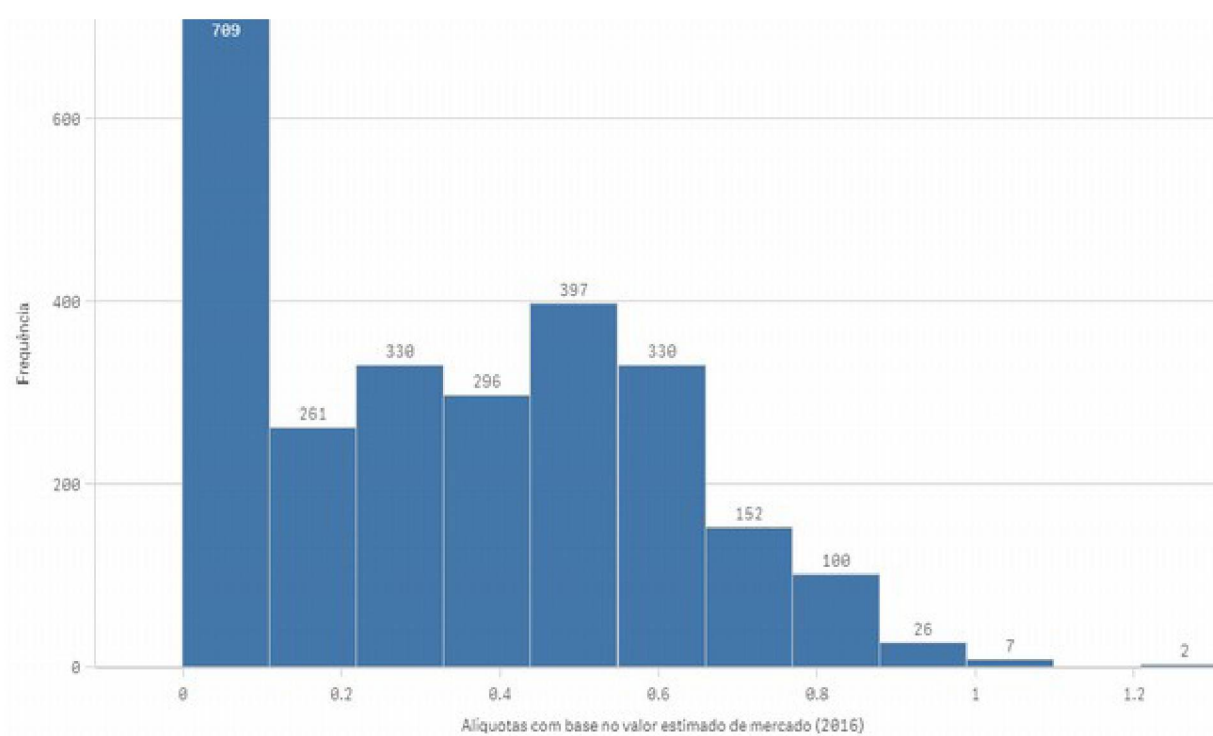


FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

ILUSTRAÇÃO 31: GRÁFICOS - DISPERSÃO E HISTOGRAMA - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) COM BASE EM VALORES DE MERCADO DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR TOTAL DO IMÓVEL – VALORES ENTRE 250.000 E 1.000.000 USD – 2.609 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 8% DOS REGISTROS

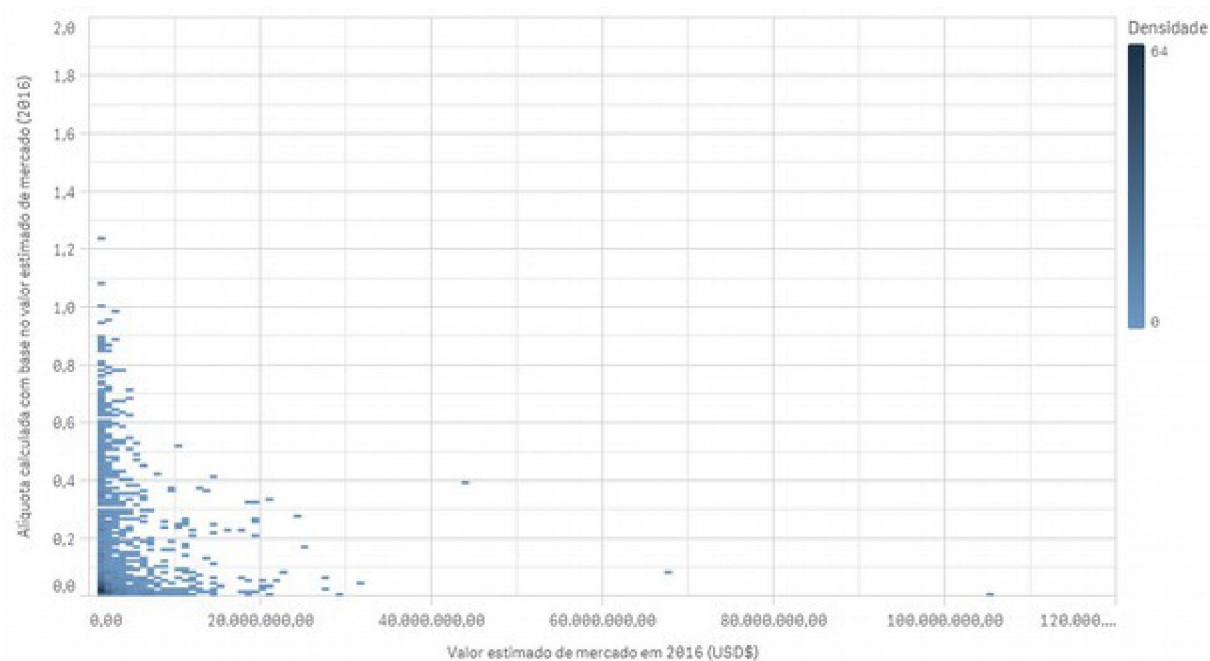


* Fornecendo visão geral de 2.6k valores de dimensão.

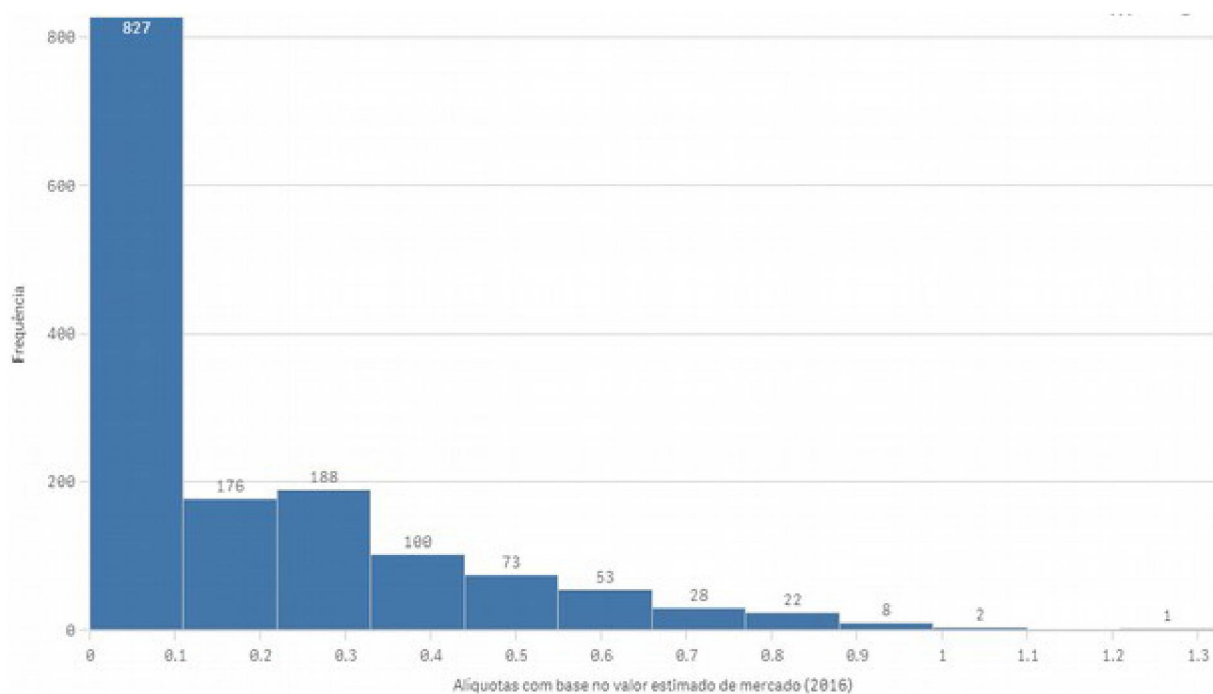


FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

ILUSTRAÇÃO 32: GRÁFICOS - DISPERSÃO E HISTOGRAMA - ALÍQUOTAS DE IPTU (2016) COM BASE EM VALORES DE MERCADO DISTRIBUÍDAS SEGUNDO VALOR TOTAL DO IMÓVEL – VALORES ACIMA DE 1.000.000 USD – 1.478 UNIDADES CADASTRAIS VAZIAS, 4% DOS REGISTROS



* Fornecendo visão geral de 1.5k valores de dimensão.



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em PMC, 2017

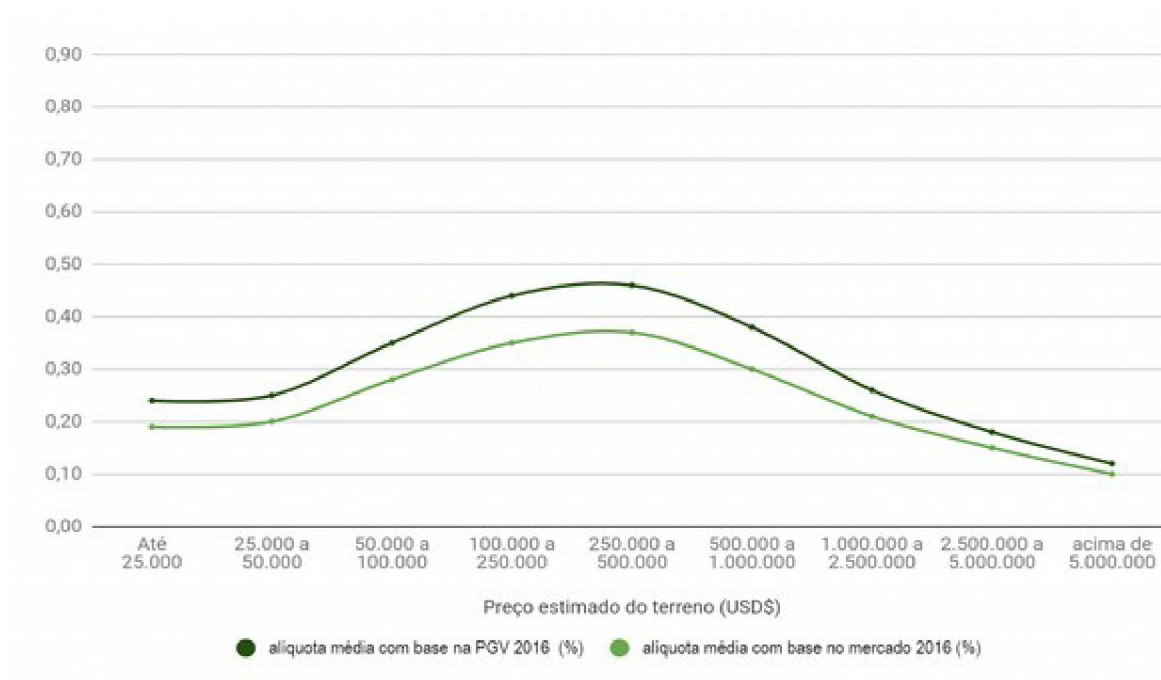
O conjunto de gráficos acima demonstra, inicialmente, uma série de comportamentos, que alterna curvas tendenciais progressivas, proporcionais e regressivas, com uma variedade de alíquotas aplicadas para a mesma classe de valor do imóvel.

O quadro, seguido do respectivo gráfico traz esta síntese, com a variação das alíquotas médias por faixa de valor estimado em 2016 (USD\$). As alíquotas foram calculadas inicialmente com base nos valores oficiais (PGV) e na coluna seguinte, calculadas com base nos valores de mercado.

ILUSTRAÇÃO 33: QUADRO – ALÍQUOTAS MÉDIAS POR FAIXAS DE VALOR COM BASE NO IPTU LANÇADO (2016) EM RELAÇÃO A PGV E AO VALOR DE MERCADO EM 2016 (USD\$)

Preço estimado do terreno (USD\$)	Qtd (un.)	área total (ha)	Preço médio (USD\$/m ²)	Valor venal médio PGV 2016 (USD\$)	IPTU médio lançado PGV 2016 (USD\$)	alíquota média com base na PGV 2016 (%)	alíquota média com base no mercado 2016 (%)
Até 25.000	8.210	376,11	89,00	13.481,00	119,00	0,24	0,19
25.000 a 50.000	3.448	96,87	113,00	29.765,00	77,00	0,25	0,20
50.000 a 100.000	9.749	437,73	137,00	59.085,00	207,00	0,35	0,28
100.000 a 250.000	7.352	525,07	194,00	119.084,00	538,00	0,44	0,35
250.000 a 500.000	1.677	359,35	226,00	275.764,00	1.244,00	0,46	0,37
500.000 a 1.000.000	932	528,66	194,00	563.788,00	2.075,00	0,38	0,30
1.000.000 a 2.500.000	872	1.187,43	163,00	1.244.445,00	3.143,00	0,26	0,21
2.500.000 a 5.000.000	367	1.172,42	151,00	2.788.779,00	5.012,00	0,18	0,15
acima de 5.000.000	239	2.275,15	144,00	8.547.910,00	10.388,00	0,12	0,10

FONTE: Elaboração própria (2018) , com base em PMC (2017)

ILUSTRAÇÃO 34: GRÁFICO - ALÍQUOTAS MÉDIAS – PGV E MERCADO (2016)

FONTE: Elaboração própria (2018)

Este comportamento com grande variação vertical em algumas faixas de valor, demonstra um sistema administrativo complexo de alterações de cálculo, conforme o caso, para lançamento final do tributo. Não existe um padrão ou uma única explicação para variação das alíquotas entre terrenos com valores básicos (PGV) próximos. Embora a norma municipal estabeleça uma equação simples, na prática, a administração utiliza uma série de outras variáveis para alterar o valor final de cobrança (fatores de correção por interesse ambiental, entre outros).

Etapa 02 – Unidades Cadastrais com valor até USD\$ 5.000.000,00

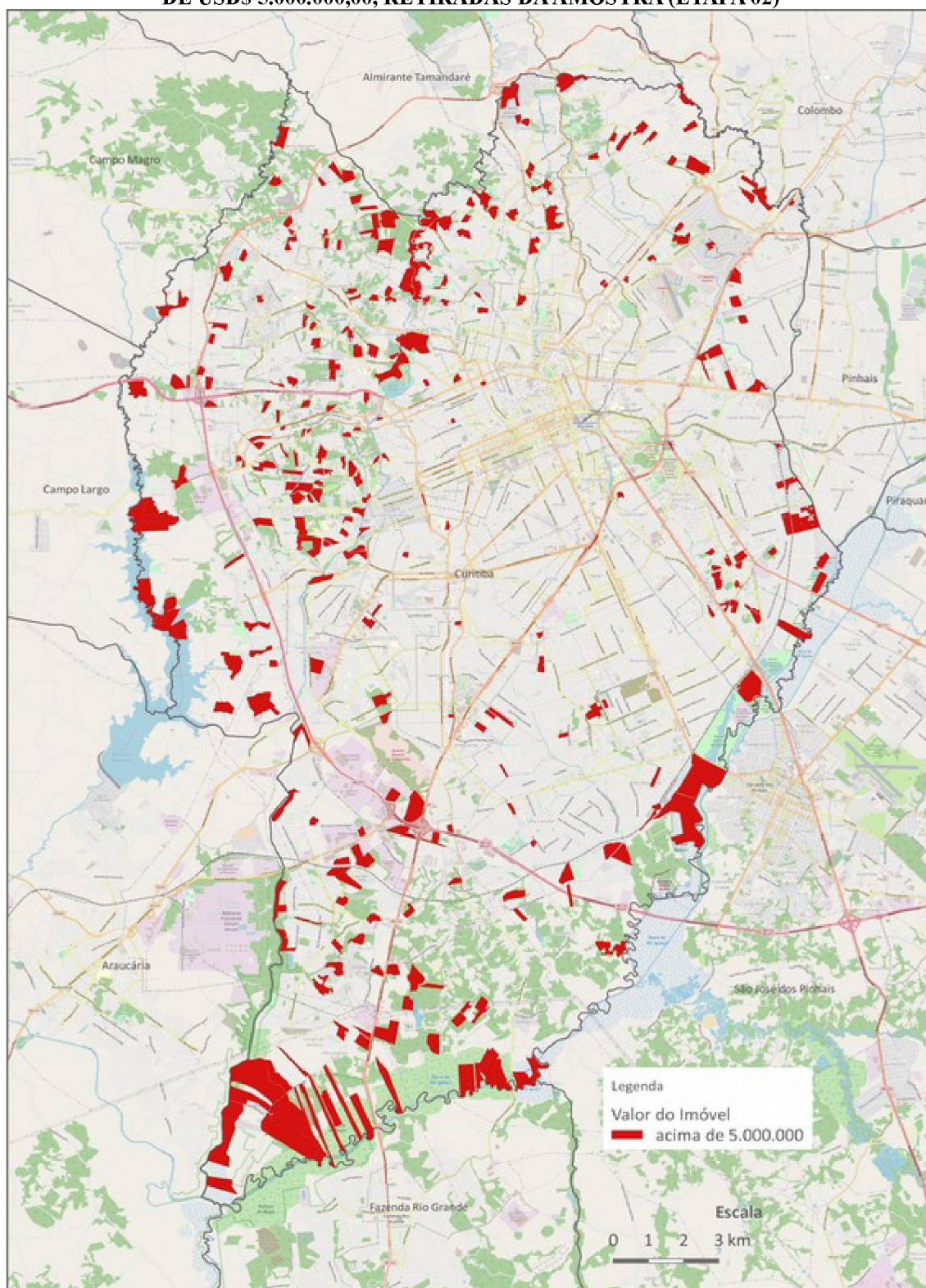
Para simplificar a leitura, foi elaborado um gráfico de comparação de imóveis com até USD\$ 5.000.000,00, com 3 atributos:

- i. alíquotas previstas em lei, com base na PGV;
- ii. alíquotas previstas em lei, ajustadas a partir do valor estimado de mercado; e
- iii. alíquotas reais, aplicadas com base no valor estimado de mercado.

O gráfico foi gerado a partir de um conjunto de pontos selecionados de forma aleatória, com valor máximo de USD\$ 5.000.000,00, para redução da amostra e simplificação da leitura.

Este recorte também foi utilizado como forma de reduzir os registros identificados como inconsistentes, dúvidas ou falhas nítidas na manutenção do banco de dados oficial. O mapa a seguir permite conferir um conjunto de situações encontradas como, por exemplo, unidades cadastrais localizadas totalmente ou parcialmente inundadas pela represa do Passaúna, outras inseridas integralmente na APA do rio Iguazú em zonas não edificáveis, entre outros casos que, portanto, não tem valor comercial. Sobra ainda uma parte dos imóveis registrados com valor superior a USD\$ 5.000.000,00 localizados, em grande medida, na região noroeste da cidade, onde predomina a implantação de condomínios fechados para famílias de mais alta renda.

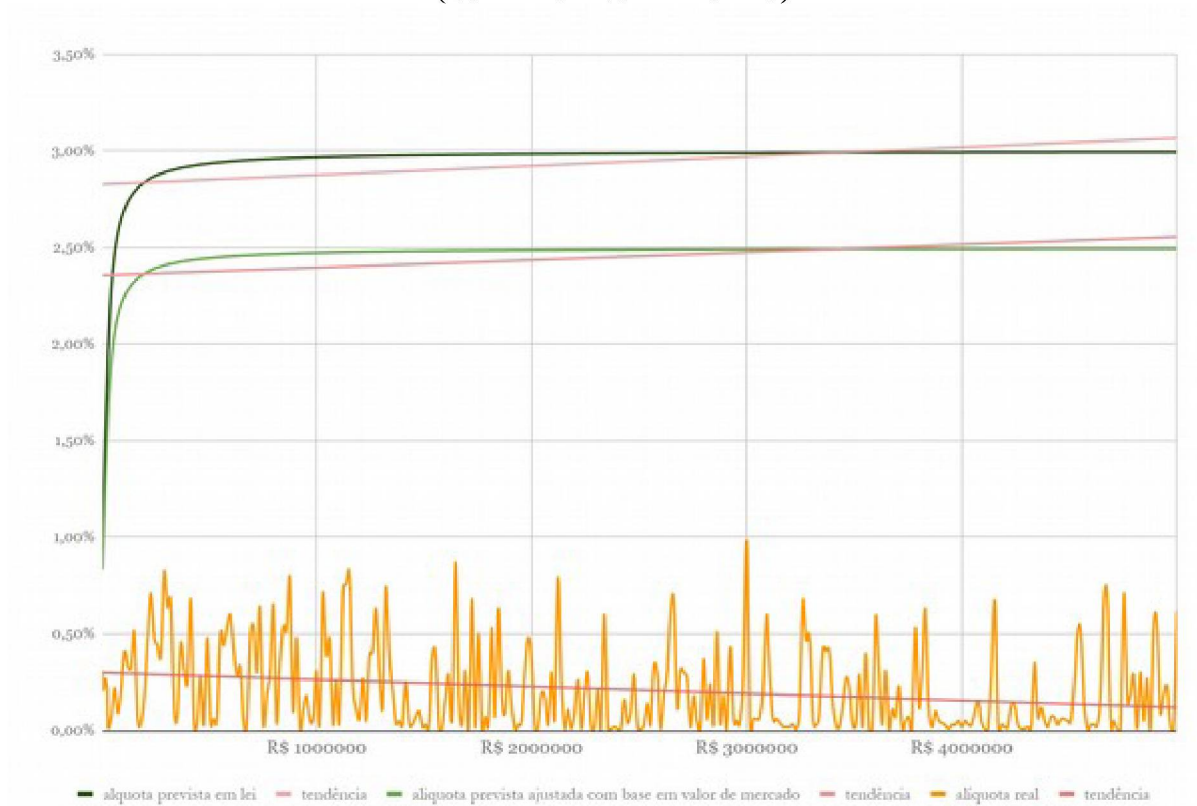
ILUSTRAÇÃO 35: MAPA - LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES CADASTRAIS COM VALOR ACIMA DE USDS 5.000.000,00, RETIRADAS DA AMOSTRA (ETAPA 02)



FONTE: Elaboração própria (2018) , com base em PMC (2017)

O resultado, com o recorte abaixo de USD\$ 5.000.000,00, confirma, por meio das linhas tendenciais, que a política tributária municipal que incide sobre terrenos vazios constitui um sistema regressivo. O agravante é que este modelo de injustiça fiscal é a base para a tributação de todas as 904.027 unidades cadastrais de Curitiba, edificadas ou não, pois a base de avaliação territorial é a mesma utilizada para compor a tributação predial/territorial de todos os imóveis.

ILUSTRAÇÃO 36: GRÁFICO - ALÍQUOTAS PREVISTAS EM LEI (PGV), AJUSTADAS E REAIS (COM BASE NO MERCADO)



FONTE: Elaboração própria (2018) com base em PMC (2017)

LEGENDA:

linha verde escuro -alíquotas previstas em lei, com base na PGV;

linha verde claro - alíquotas previstas em lei, ajustadas a partir do valor estimado de mercado; e

linha amarela - alíquotas reais, aplicadas com base no valor estimado de mercado.

Linha rosa – eixo tendencial.

Etapa 03 – Pesquisa de mercado (2018)

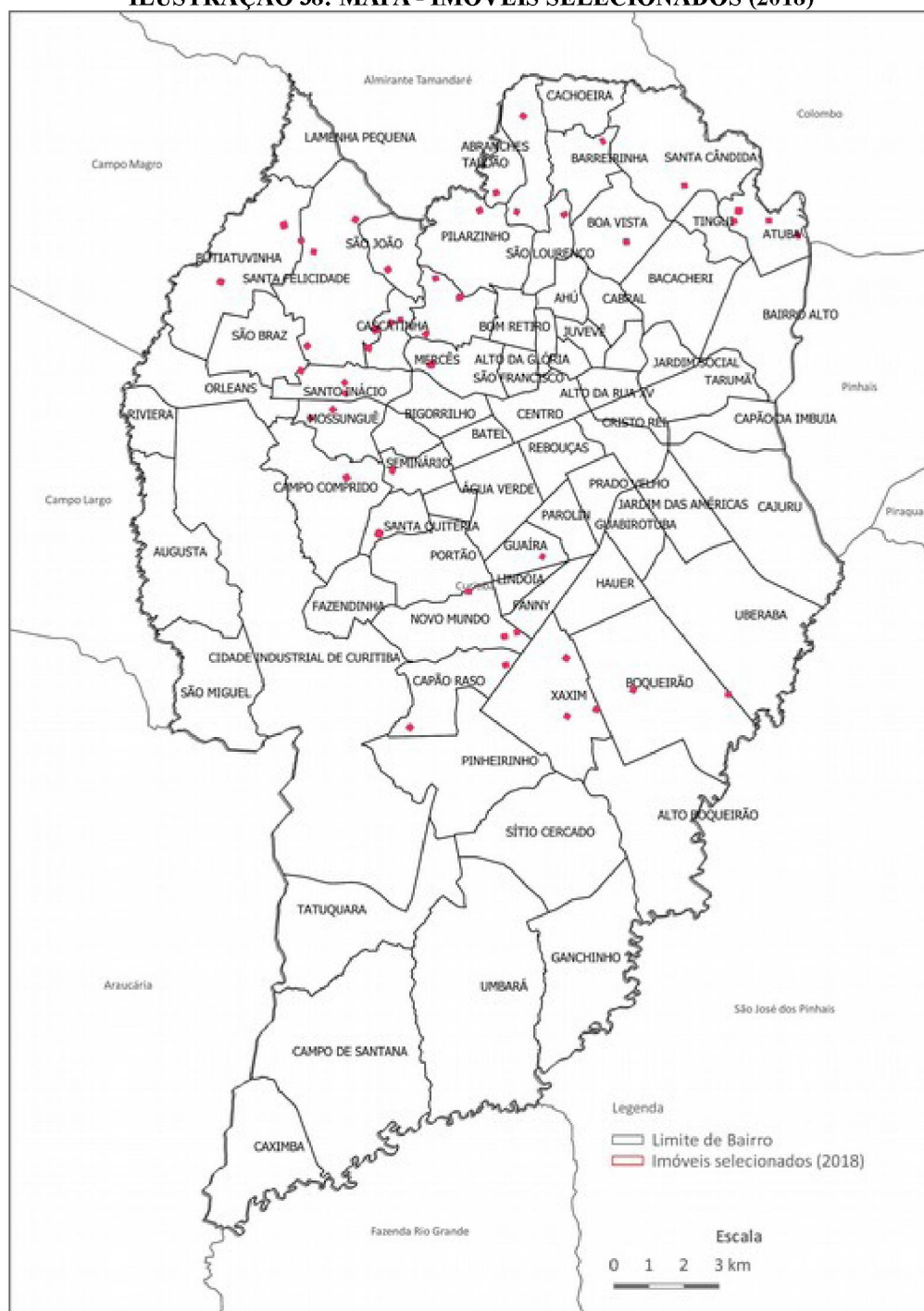
Além dos estudos com a base oficial da prefeitura (etapa 01) e a utilização do recorte (etapa 02) foi realizada uma pesquisa complementar com 41 imóveis vazios colocados à venda em 2018, selecionados aleatoriamente em diferentes bairros da cidade, em portais virtuais de anúncio imobiliário (ver QUADRO e MAPA a seguir). O objetivo foi a comparação com os dados oficiais e a validação das bases utilizadas. O resultado foi utilizado para ilustrar o diagnóstico de forma complementar com casos concretos e informação atualizada sobre expectativas de venda em andamento.

ILUSTRAÇÃO 37: QUADRO - BAIROS E QUANTIDADE DE IMÓVEIS SELECIONADOS

Bairro	Imoveis
ABRANCHES	2
ATUBA	4
BARREIRINHA	1
BOQUEIRAO	1
BUTIATUVINHA	1
CAMPO COMPRIDO	2
CAPAO RASO	2
CASCATINHA	5
GUAIRA	1
MOSSUNGUE	2
NOVO MUNDO	2
PILARZINHO	1
PORTAO	1
SANTA CANDIDA	1
SANTA FELICIDADE	4
SANTO INACIO	2
SAO BRAS	1
SAO JOAO	1
SAO LOURENCO	1
SEMINARIO	1
TABOAO	1
VISTA ALEGRE	2
XAXIM	2
Total	41

FONTE: Elaboração própria (2018), com base em www.imoveiscuritiba.com.br, acesso entre 10/07/2018 e 20/12/2018

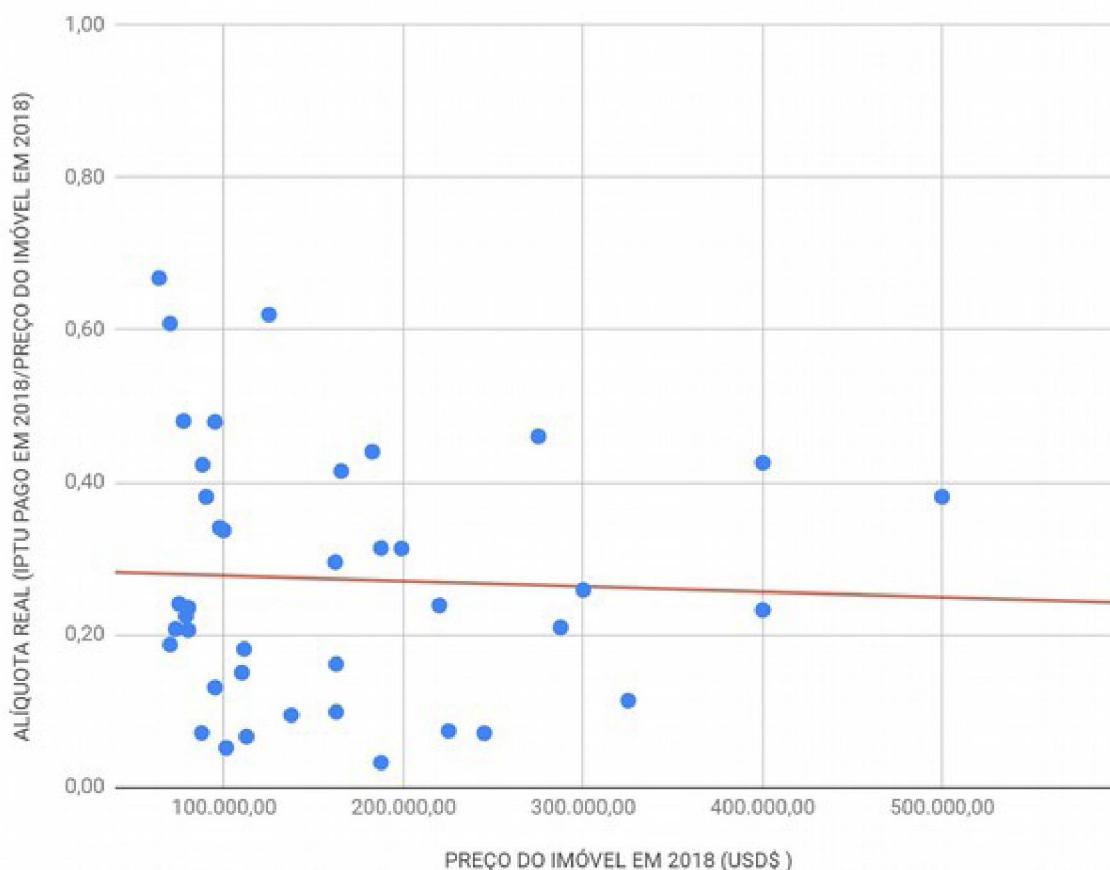
ILUSTRAÇÃO 38: MAPA - IMOVEIS SELECIONADOS (2018)



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em www.imoveiscuritiba.com.br, acesso entre 10/07/2018 e 20/12/2018

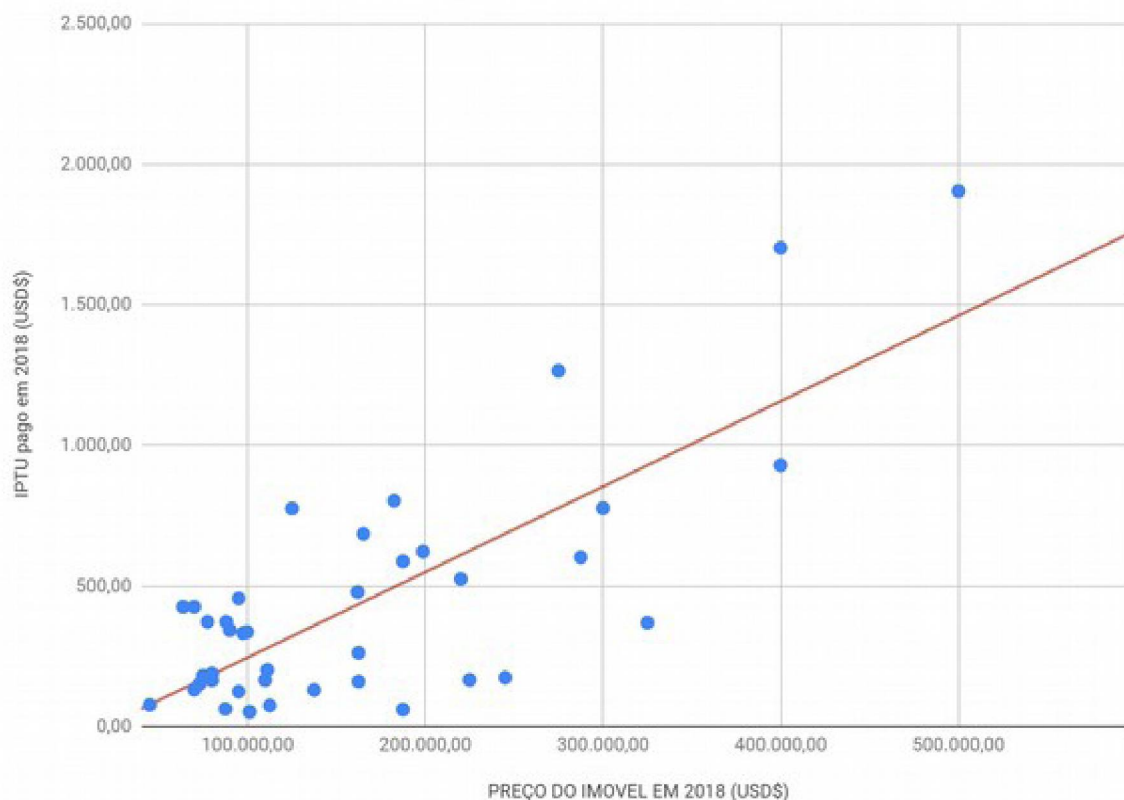
Embora respondida a pergunta de pesquisa, a partir do banco de dados da prefeitura, com esta pequena amostra atualizada foi confirmado o modelo regressivo de tributação e constatadas, novamente, alíquotas reais muito aquém das quais a legislação define (até 3%). Como demonstram os dois gráficos a seguir, a grande maioria dos imóveis paga um IPTU abaixo de USD\$ 500 por ano, tributados com alíquotas, em geral, abaixo de 0.5%. Em apenas 3 situações a alíquota ultrapassa 0.5% . São 3 imóveis que integram o grupo dos mais baratos da amostra (imóveis ofertados por menos de USD\$ 150.000,00).

ILUSTRAÇÃO 39: GRÁFICO - ALÍQUOTA REAL (IPTU PAGO EM 2018/PREÇO DO IMÓVEL EM 2018)



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em www.imoveiscuritiba.com.br, acesso entre 10/07/2018 e 20/12/2018

ILUSTRAÇÃO 40: GRÁFICO - IPTU PAGO EM 2018 (USD\$)



FONTE: Elaboração própria (2018), com base em www.imoveiscuritiba.com.br, acesso entre 10/07/2018 e 20/12/2018

4.3.3. Receita realizada e possível

Para análise do resultado fiscal foi utilizado o registro entregue pela Prefeitura Municipal de Curitiba ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) com as receitas previstas e realizadas com base nas alíquotas aplicadas em 2016. Na sequência, foram projetadas as alterações deste cenário, com a modificação das alíquotas para compor uma equação tributária progressiva, que aproxime, isto é, atualize a base de cobrança para, no mínimo, se aproximar da legislação vigente. O objetivo é avaliar os efeitos desta variação na arrecadação do município.

Para o ano de 2016, definido como recorte temporal da presente pesquisa, o resultado final de arrecadação do IPTU foi de USD\$ 169.763.874,00 sendo prevista a arrecadação de USD\$ 173.415.385,00 segundo lei orçamentária. O banco de dados de 2016 cedido pela Prefeitura Municipal, no entanto, apresenta valores de IPTU que somam USD\$ 222.882.544,92. Segundo informações dos gestores municipais, a programação orçamentária prevê, normalmente, uma redução que varia entre 15 e 20% sobre o resultado final de arrecadação, correspondente aos descontos realizados para o contribuinte que realiza pagamento antecipado e a estimativa de inadimplência.

Com este resultado, a arrecadação final de IPTU em Curitiba representou 11% do total de receitas correntes, conforme demonstrado no quadro a seguir.

ILUSTRAÇÃO 41: QUADRO – RECEITAS CORRENTES PREVISTAS E REALIZADAS – CURITIBA 2016 (USD\$)

Descrição	Previsão (USD\$)	Realizado (USD\$)	% realizado
RECEITAS CORRENTES	1.597.382.570	1.573.029.086	100%
.....RECEITA TRIBUTÁRIA	736.523.385	719.432.934	46%
.....IMPOSTOS	698.784.615	681.660.765	43%
.....IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA	360.184.615	357.468.624	23%
.....IPTU	173.415.385	169.763.874	11%
.....ISSQN	88.307.692	108.007.638	7%
.....ITBI	98.461.538	79.697.113	5%
.....IMPOSTO SOBRE A PRODUÇÃO E A CIRCULAÇÃO	338.600.000	324.192.141	21%
.....TAXAS	37.735.692	37.772.169	2%
.....CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	3.077	0	0%
.....RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	29.538.462	34.209.207	2%
.....RECEITA PATRIMONIAL	21.026.486	25.627.083	2%
.....RECEITA DE SERVIÇOS	8.996.615	9.575.797	1%
.....TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	714.642.238	676.810.792	43%
.....TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	711.364.617	675.092.636	43%
.....TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	119.914.463	120.510.714	8%
.....TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS	428.373.231	396.558.647	25%
.....TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS	163.076.923	158.023.275	10%
.....TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	28.615	0	0%
.....TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS	1.538	0	0%
.....TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	3.247.467	1.718.156	0%
.....OUTRAS RECEITAS CORRENTES	86.655.385	107.373.273	7%
.....MULTAS E JUROS DE MORA	45.615.385	40.987.353	3%
.....INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	2.736.923	2.863.292	0%
.....RECEITA DA DÍVIDA ATIVA	29.297.538	53.707.779	3%
.....RECEITAS DIVERSAS	9.005.538	9.814.848	1%

FONTE: Elaboração própria (2018) com base em Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2017)

Ao analisar a arrecadação do IPTU, entre 2003 e 2014, por não realizar atualizações na base de cálculo, foi estimada uma perda de receita de US\$ 600.000.000,00. Este é um dos valores que constam na simulação de atualização da PGV realizada por SOFFIATTI (2018), que integrou a equipe de atualização da base em 2014.

Neste caso, a simulação tratou da atualização da base, sem alterar o sistema de alíquotas aplicadas durante os 11 anos de perda tributária. Além do estudo, obtido durante entrevista realizada com o gestor, a informação foi registrada em notícias no ano da realização das simulações, como demonstra o exemplo a seguir:

"Prefeitura de Curitiba propõe reajuste de 5% mais inflação para IPTU O projeto de lei será apresentado nesta segunda para votação na Câmara dos Vereadores.

A planta não é atualizada desde 2003 e o IPTU não sofre um aumento maior que a inflação há oito anos. A prefeitura de Curitiba propôs à Câmara Municipal um projeto para fazer a primeira correção real no valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) desde 2003. Caso o projeto seja aprovado, o imposto de imóveis edificados em 2015 terá um reajuste de 5%, mais o IPCA acumulado em 2014. Imóveis não edificados teriam correção de 8%, mais IPCA. O ajuste proposto pela prefeitura vai além do IPTU de 2015. A ideia é que sejam feitos outros dois reajustes reais, em 2016 e 2017 - de 4%, mais inflação, para imóveis edificados, e de 7% mais inflação para os não edificados. O projeto da prefeitura prevê a atualização da planta genérica do município, o documento a partir do qual é calculado o imposto pago pelos moradores. A planta estabelece os valores dos imóveis em cada região da cidade, sobre os quais incidem as alíquotas de IPTU. Nos últimos anos, o boom imobiliário na cidade fez com que o preço dos imóveis subisse mais do que a inflação, deixando a planta genérica defasada. Para a prefeitura, essa defasagem cria uma perda no potencial de arrecadação. Segundo dados do município, a falta de atualização da planta genérica fez com que R\$2 bilhões deixassem de ser arrecadados nos últimos 11 anos. Com a proposta de aumento, a arrecadação do imposto em 2015 deve ser de R\$ 523 milhões, contra R\$ 383 milhões em 2013. (...)". FONTE: Gisele Eberspächer, Gazeta do Povo, publicado em 17/11/2014

4.3.1.1. Cenários

A elaboração de distintos cenários de arrecadação foi realizada com a projeção a partir de novas alíquotas, graduadas segundo as faixas de valor dos imóveis. Diferenciar alíquotas para incidência do imposto conforme a capacidade econômica do contribuinte cumpre, simultaneamente, (i) a função fiscal de arrecadar a receita necessária para realizar as políticas públicas, de forma eficiente e justa, e (ii) a função extrafiscal, ao regular comportamentos, estimulando ou desestimulando o lançamento dos imóveis no mercado. Ao articular estas duas funções, a simples alteração da base de cálculo torna-se uma equação econômica e política com diferentes impactos sobre cada um dos segmentos sociais e, provavelmente, diferentes reações no campo político.

Para simular novas formas de lançamento do tributo e alterar os resultados de arrecadação foi elaborado um quadro comparativo, com dois cenários.

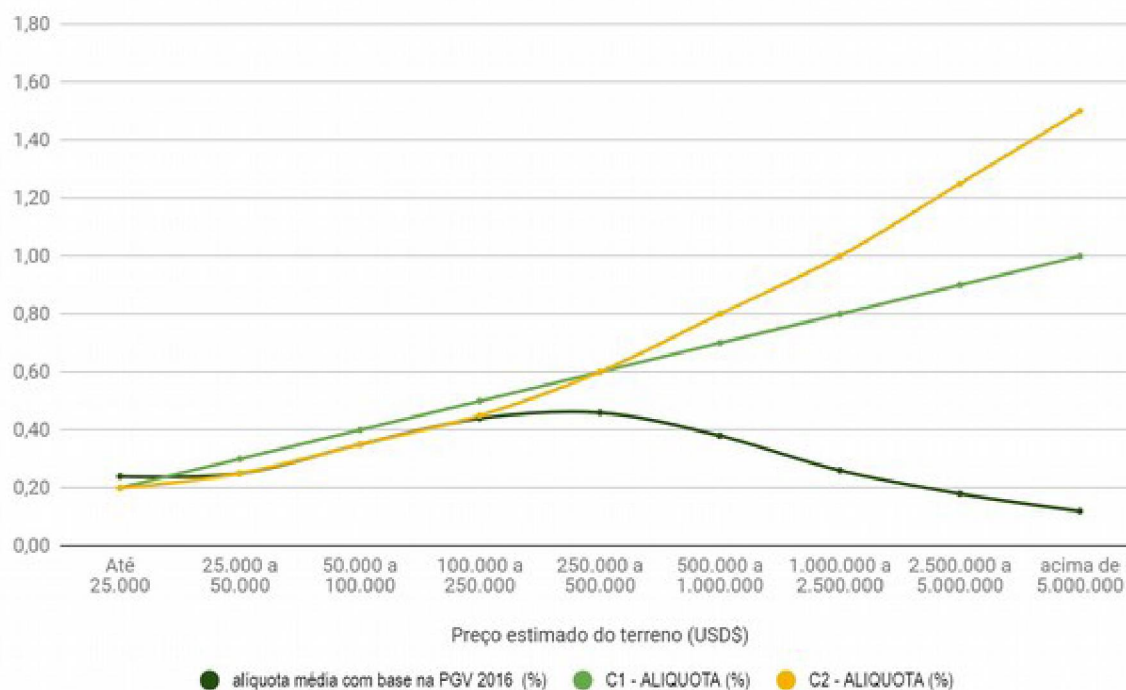
O quadro e respectivo gráfico, logo a seguir, compara (i) o resultado de arrecadação realizada em 2016, com (ii) resultados simulados em dois cenários, graduados por faixa de valor com novas alíquotas por faixa. Além de servir para compreender a alíquota média com a qual cada faixa foi tributada originalmente e qual sua participação na receita total do IPTU, foram lançados duas sequências de evolução das alíquotas: O cenário 1 (C1) com uma linha progressiva mais tênue, que alcança 1%, para o caso dos terrenos de maior valor; e o cenário 2 (C2), com uma curva de progressividade mais intensa, que ultrapassa, a marca de 1% e atinge uma alíquota de 1,5% para os contribuintes com maior capacidade econômica.

ILUSTRAÇÃO 42: QUADRO – ARRECADAÇÃO, ALÍQUOTAS MÉDIAS (2016) E CENÁRIOS, SEGUNDO FAIXAS DE VALOR (USD\$)

Preço estimado do terreno (USD\$)	Qty (un.)	área total (ha)	Preço médio (USD\$/m ²)	Valor venal médio PGV 2016 (USD\$)	IPTU médio lançado PGV 2016 (USD\$)	alíquota média com base na PGV 2016 (%)	alíquota média com base no mercado 2016 (%)	arrecadação anual conforme lançamento (USD\$)	CENÁRIOS			
									C1 - ALIQUOTA (%)	C1 - RECEITA (USD\$)	C2 - ALIQUOTA (%)	C2 - RECEITA (USD\$)
Até 25.000	8.210	376,11	89,00	13.481,00	119,00	0,24	0,19	973.274,00	0,20	811.061,67	0,20	811.061,67
25.000 a 50.000	3.448	96,87	113,00	29.765,00	77,00	0,25	0,20	264.851,00	0,30	317.821,20	0,25	264.851,00
50.000 a 100.000	9.749	437,73	137,00	59.085,00	207,00	0,35	0,28	2.018.563,00	0,40	2.306.929,14	0,35	2.018.563,00
100.000 a 250.000	7.352	525,07	194,00	119.084,00	538,00	0,44	0,35	3.952.072,00	0,50	4.490.990,91	0,45	4.041.891,82
250.000 a 500.000	1.677	359,35	226,00	275.764,00	1.244,00	0,46	0,37	2.085.466,00	0,60	2.720.173,04	0,60	2.720.173,04
500.000 a 1.000.000	932	528,66	194,00	563.788,00	2.075,00	0,38	0,30	1.934.249,00	0,70	3.563.090,26	0,80	4.072.103,16
1.000.000 a 2.500.000	872	1.187,43	163,00	1.244.445,00	3.143,00	0,26	0,21	2.740.297,00	0,80	8.431.683,08	1,00	10.539.603,85
2.500.000 a 5.000.000	367	1.172,42	151,00	2.788.779,00	5.012,00	0,18	0,15	1.839.529,00	0,90	9.197.645,00	1,25	12.774.506,94
acima de 5.000.000	239	2.275,15	144,00	8.547.910,00	10.388,00	0,12	0,10	2.482.790,00	1,00	20.689.916,67	1,50	31.034.875,00
Total	32.846	6.958,79						18.291.091,00		52.529.310,97	6,40	68.277.629,48

FONTE: Elaboração própria (2018)

ILUSTRAÇÃO 43: GRÁFICO - ALÍQUOTAS MÉDIAS (PGV, 2016) E ALÍQUOTAS PROJETADAS

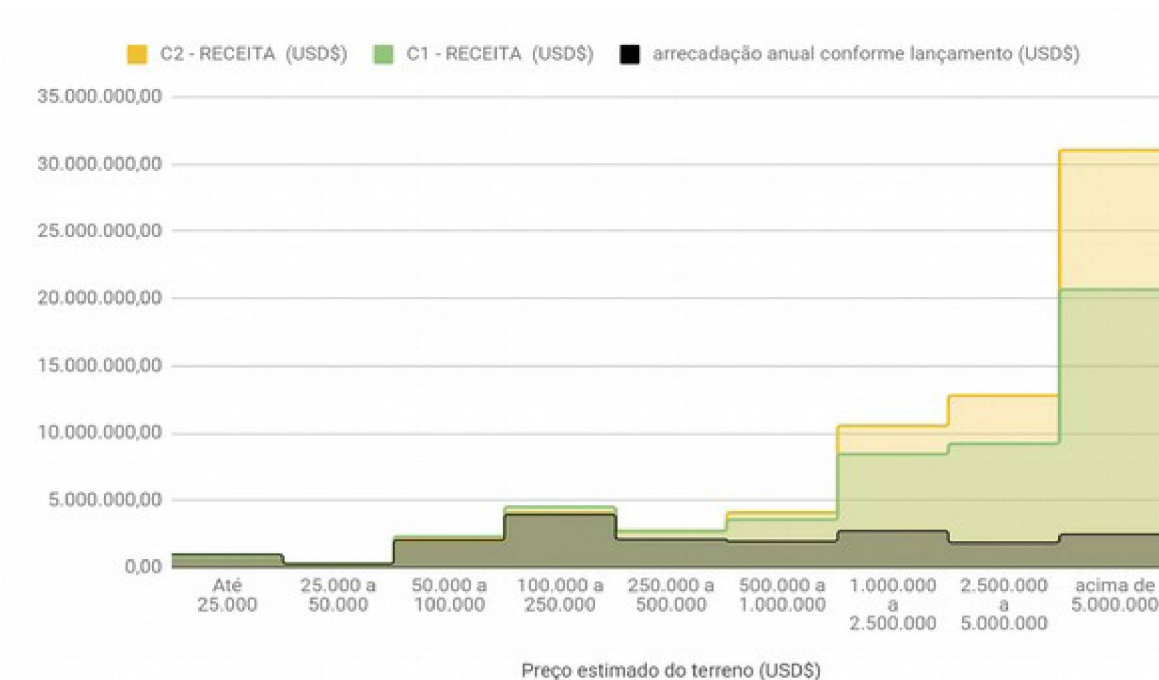


FONTE: Elaboração própria (2018)

As variações das alíquotas (C1 e C2) foram calculadas a partir das alíquotas originais no lançamento do imposto em 2016, isto é, a alíquota relativa ao valor venal registrado oficialmente para cobrança. A arrecadação em cada um dos cenários foi calculada ao aplicar as novas alíquotas sobre os mesmos valores venais. O resultado nos dois casos é uma ampliação da receita que ultrapassa o dobro da original⁵⁵.

O gráfico a seguir apresenta outra forma de comparação dos dois cenários em relação ao volume de recursos original e receita projetada. Nos dois casos a maior variação de alíquotas ocorre a partir dos terrenos com valor acima de USD\$ 1.000.000,00.

ILUSTRAÇÃO 44: GRÁFICO - ARRECADAÇÃO REALIZADA (2016) E CENÁRIOS PROJETADOS



FONTE: Elaboração própria (2018)

⁵⁵ Os especialistas em tributação imobiliária citados como referência no presente trabalho, afirmam que é possível dobrar a arrecadação de IPTU no Brasil apenas com base em práticas exitosas de municípios brasileiros que já apresentam os melhores indicadores de esforços e resultados (eficiência tributária, progressividade, participação do IPTU na receita).

Esta simulação representa, apenas uma das possibilidades de aumento da carga ou pressão sobre a retenção dos imóveis mais caros e, em geral, maiores e melhor localizados. Trata-se de uma simulação estratégica para que sejam lançados no mercado mais rapidamente. É esta carga que deve estimular a venda de imóveis vazios, que não cumprem sua função social, em menor tempo e, portanto, reduzir expectativas e preço de negociação.

Além do efeito extrafiscal tratado acima, com o ajuste da base oficial o acréscimo de receita (considerada, apenas, a tributação de vazios urbanos) é superior a USD\$ 30.000.000,00 / ano.

Os cenários, elaborados de forma simples, com a utilização de alíquotas médias, podem ser aprimorados com base em outras variáveis, conteúdos e formas de cálculo, conforme estratégia política e momento econômico. O fato é que, independente da complexidade da equação aplicada, não estamos tratando apenas de uma simulação de base técnica. A primeira alteração fundamental e necessária para continuidade dos cálculos é a decisão de enfrentamento de privilégios cristalizados na política urbana municipal.

O quadro com as duas simulações, além de revelar a potencial ampliação da receita e a possibilidade de iniciar uma reforma que ajuste, inicialmente, a tributação de contribuintes com maior capacidade de contribuição, demonstra que a distância entre alíquotas reais aplicadas e a norma (que define uma tributação progressiva) é ainda expressiva. A alíquota máxima para os terrenos vazios foi experimentada no cenário 2, com 1.5 %, enquanto a legislação municipal define uma faixa entre 1% e 3%.

Ao expor esta variação de cenários na receita municipal pretende-se demonstrar que existe uma margem para ajuste e reformulação do sistema tributário com vistas à progressividade e justiça fiscal, que atinja inicialmente os contribuintes com maior capacidade.

5. CONCLUSÃO

“Se pudéssemos estabelecer um ranking dos problemas a serem equacionados no sistema tributário brasileiro, a correção do seu caráter regressivo ocuparia o topo. Torná-lo mais progressivo por meio da tributação direta sobre os ganhos de capital, a renda e o patrimônio ‘oculto’ dos mais ricos, seria a meta a ser alcançada. (...) Nenhum sistema tributário no mundo é perfeito, mas isso não justifica as iniquidades do caso brasileiro. (...) A experiência dos países mais desenvolvidos nos mostra que o sistema tributário não está dissociado do Estado de bem-estar social, por seus impactos na distribuição ou desconcentração da renda e na consequente melhoria das condições gerais de vida, razão primeira e última de uma nação civilizada.” (ANFIP; FENAFISCO, 2018)

As análises desenvolvidas sobre o IPTU em Curitiba representam um pequeno recorte da necessária reflexão sobre o sistema tributário no Brasil, tema mais complexo e extremamente relevante. O IPTU, parte deste complexo sistema, por sua função fiscal e extrafiscal, pode compor, com maior participação do que a verificada atualmente, o conjunto de impostos essenciais para um modo de produção, pautado pela equidade social e a justa progressividade tributária. Com a sequência de estudos, cenários e afirmações elaboradas não se pretende uma receita de cálculo ou cartilha a ser seguida, mas permite simular alternativas a um sistema que, comprovado pelos dados utilizados, é desatualizado, ineficiente na arrecadação e injusto na forma de lançamento.

Uma das grandes dificuldades para uma reforma tributária é o movimento oportuno e oportunista que unifica todas as classes de contribuintes, independente do segmento de renda, contra qualquer aumento de imposto. Diante do anúncio de aumento dos impostos é comum que segmentos de maior renda se coloquem (e promovam a resistência) num movimento aparentemente único de contribuintes contrários às mudanças. Contribuintes de baixa, média e alta renda se unem para anular reformas que resultariam no aumento e na progressividade dos impostos. Ao fazer isto, diferentes classes sociais se unem na defesa da manutenção da regressividade tributária. Neste ponto, a combinação de oportunismo dos proprietários de mais alta renda e a falta de informação e conscientização das famílias de mais baixa renda, influencia a disputa técnica/política, a construção de cenários e a formulação de pactos.

O resultado desta pressão por manter o *status quo*, é amplamente conhecido e está registrado com números detalhados na presente dissertação: um paraíso fiscal, principalmente para os proprietários de imóveis de maior valor, garantido por meio da manutenção de uma planta defasada de avaliação, de alíquotas regressivas e, portanto, de um sistema tributário que não enfrenta mas, pelo contrário, contribui para ampliação das desigualdades.

Para FAGNANI (2018) é esse “caráter regressivo” um dos principais determinantes da “obscena distribuição da renda” verificada no país. Não existe razão ética, jurídica ou econômica que justifique a manutenção de impostos nesta condição. A incidência regressiva no caso do IPTU também torna sua função extrafiscal inócua. Esta condição, no caso de Curitiba, comprovada pelas variáveis selecionadas, reduz a força do imposto, tanto nas possibilidades de arrecadação quanto no ordenamento do mercado imobiliário.

Não são simples ou pequenos os desafios para uma reforma no sistema tributário, entretanto, existem pistas e referências nacionais e internacionais suficientes para projetar cenários e impactos. Uma das questões principiológicas que devem abrir o debate durante uma reforma é a diferença de peso dos tributos sobre consumo e tributos que incidem sobre patrimônio e riqueza acumulada. Nos países integrantes da OCDE, a arrecadação com impostos diretos sobre renda e patrimônio representou, em média, 39,6% do total. No Brasil este tipo de tributo representou 25,4%. Sobre impostos que incidem sobre consumo, a conta é inversa. Enquanto no Brasil esta forma de tributo representou quase 50%, nos países da OCDE representou, em média, 32% da arrecadação (OLIVEIRA, 2018).

No caso do IPTU, este argumento remete à necessária reforma do sistema de avaliação e cobrança, associada a alterações nos demais impostos, reduzindo a carga tributária sobre serviços e ampliando a tributação sobre o patrimônio imobiliário. Na esfera local, uma maior incidência sobre o patrimônio poderia reduzir impostos sobre determinados serviços e, com isso, estimular o investimento produtivo e criativo nas cidades. Não seria esta uma das diretrizes para as “*smart cities*”⁵⁶ ou, no caso dos tributos, para as “*smart taxes*”? Não é

56 “*smart cities*” ou “cidades inteligentes” são expressões utilizadas em publicações científicas, notícias, ambiente de negócios e, mais recentemente, em normas e políticas públicas relativas a gestão urbana. Associado a outras expressões como “Cidades conectadas”, “Cidades inovadoras”, “Smart business Cities”, “Smart cities solutions” trata-se de uma terminologia que associa inovação e gestão do espaço urbano. O professor Nicos Komninos, do departamento de desenvolvimento Urbano, Planejamento e Políticas de

objetivo da presente pesquisa aprofundar este tipo de abordagem, a qual mereceria novo capítulo, entretanto cabe uma breve crítica. Um dos problemas de se utilizar a terminologia “*smart*” é justamente a realização de debates superficiais e sedutores, sempre acompanhados de “soluções inovadoras”. As soluções, que normalmente combinam *start ups* e patrocínio de grandes corporações, buscam enquadrar os problemas urbanos - a tributação ineficiente inclusive - como uma deficiência técnica ou resultado de uma falha administrativa, sem considerar nossa história política que resulta na atual manutenção de privilégios. As decisões sobre o IPTU partem de um cálculo político e não são decorrentes da falta de conhecimento técnico ou novas tecnologias, ainda que estas sejam importantes para aprimorar os sistemas e a transparência na administração pública. Entrar neste debate “*smart*” que tanto inspira a “modernidade líquida”⁵⁷ seria desviar o foco para os meios e desconcentrar os esforços na finalidade da tributação e na compreensão dos fatores estruturais que mantêm os atuais privilégios.

Novas tecnologias e sistemas de informação são extremamente importantes e podem aprimorar a política tributária, mas de nada adianta a busca por inovação e a realização de investimentos que apenas administram e mantêm diferenças, sem reduzi-las e sem reformar o ciclo orçamentário completo. Para Carvalho (2017)

“orçamento público já abre os trabalhos concentrando renda via tributação. Hoje em dia, os gastos sociais que reduzem a desigualdade basicamente neutralizam apenas os efeitos que você tem de concentração de renda que vem pela cobrança de

Inovação - Universidade Aristóteles de Salonica, Grécia - é organizador de uma trilogia iniciada em 2002 que aborda o tema. Por meio das publicações “*Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*” (2002), “*Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks*” (2008) e a mais recente - “*The age on intelligent cities. Smart environments and innovation-for-all strategies*” de 2014 - o professor “examina as ‘cidades inteligentes’ como um ambiente de inovação e colaboração para soluções de problemas” (KOMNINOS, 2014). “*smart*” (*taxes, industry, etc.*) é uma maneira - já vulgarizada - de associar qualquer conteúdo ou fenômeno à novas tecnologias de informação e comunicação (TICs).

57 Bauman cunhou o termo “modernidade líquida” para analisar a velocidade das soluções, dos conceitos e dos “conceitos soluções”. Num mundo veloz e ideologizado, segundo o autor, o líquido representa a facilidade de adaptação de novas formas, novos discursos sem que sejam alteradas as propriedades originais. As “soluções” são, antes de tudo, um produto ou serviço a ser amplamente comercializado. “Nós sabemos que a invenção e a produção de novos instrumentos há muito tempo ficaram independentes da lógica das tarefas a serem realizadas; que “a tecnologia se desenvolve porque se desenvolve”; que cada vez mais novos meios são criados seguindo apenas seu próprio ímpeto (o ímpeto dos laboratórios de pesquisa e dos lucros do marketing); e que, em sua versão de mercado, a racionalidade instrumental expressa-se nos meios buscando fins, mais que em fins que definem critérios para a escolha de meios” (BAUMAN, 2011).

imposto. É como se a tarefa de distribuir renda se tornasse um pouco quixotesca quando você abre os trabalhos concentrando”

Diante do quadro exposto com as ineficiências e anomalias aparentes na tributação imobiliária que, em realidade, são mecanismos planejados na administração pública, decididos conforme correlação de forças políticas e interesses, conclui-se que uma necessária reforma do IPTU deve contemplar os princípios e diretrizes listadas a seguir:

1. **Integração entre políticas de desenvolvimento urbano e políticas tributárias** - a reforma deve ser pensada na ótica do desenvolvimento da cidade, especialmente no que tange à regulação do mercado e à produção de imóveis acessíveis para as famílias de mais baixa renda;
2. **Atualização e progressividade** - o sistema deve ser continuamente atualizado, no sentido de garantir a correta progressividade das alíquotas;
3. **Educação, Publicidade, Transparência e Controle Social** - a reforma deve estar acompanhada por intensa campanha e programas de educação fiscal;
4. **Ampliação da receita** - a arrecadação deve ser ampliada e monitorada publicamente de forma combinada com a utilização dos novos recursos arrecadados;
5. **Incentivo ao capital produtivo** - um maior peso na tributação patrimonial deve representar a redução do peso em tributos sobre serviços, comércio e demais atividades produtivas; e
6. **Políticas redistributivas de infraestrutura e serviços públicos** - os valores recuperados/arrecadados devem compor um sistema de investimentos no território que reduzam as desigualdades em infraestrutura e serviços urbanos.

Em relação à necessidade de contínua educação fiscal e democratização das informações, não existe uma equação fácil, ainda mais ao se tratar de sociedade de classes tão desiguais. As normas e procedimentos administrativos são resultados de um ato político, uma decisão administrativa pactuada com integrantes do legislativo, que tendem a combinar a manutenção de privilégios com o pouco debate e informação superficial.

As simulações realizadas no item “cenários” projetaram outras combinações (alíquotas x valor do imóvel) baseadas num sistema tributário mais justo, com a

progressividade de alíquotas, sem ultrapassar a marca de 1,5%. De imediato parece uma simples mudança, distante ainda dos limites dados pela legislação municipal vigente (de alíquotas de até 3%) mas, na prática, significa que alguns contribuintes pagariam o dobro ou triplo do IPTU atual. Não são mudanças simples e a simulação não foi realizada com o objetivo de definir a forma final para a tributação. Mas é importante testar a possibilidade da mudança com atualizações graduais e com maior impacto sobre os contribuintes com maior capacidade. Afinal, estamos tratando de uma compensação e enfrentamento de privilégios.

As mudanças sugeridas nos cenários simulados ou qualquer outro que siga o mesmo princípio da progressividade, exigem um processo político intenso que combine conhecimento técnico, convencimento e controle social, em outras palavras, um processo contínuo de educação. Uma política pública que pretende mudanças qualitativas na ordem tributária, deve contemplar um processo combinado de educação urbanística e fiscal, que aprofunde o entendimento popular sobre o imposto como parte de um mecanismo de recuperação de valores que pode ampliar os investimentos públicos, democratizar e induzir a produção de espaços edificados e garantir a função social da propriedade.

Trabalhar a política tributária de forma justa e transparente exige pactuar com a sociedade as necessidades concretas, as prioridades, o modelo de ajuste, as atualizações frequentes e a reforma de um sistema que deve iniciar as mudanças e atualizações com maior intensidade no caso dos contribuintes proprietários de patrimônio com mais alto valor. A palavra pacto não tem o mesmo significado de consenso, pois, ao propor um sistema que imediatamente ou gradualmente reverta o modo regressivo da tributação imobiliária em Curitiba, que historicamente mantém ou intensifica privilégios, entramos no campo dos conflitos com um recado objetivo para cada segmento social.

Quais grupos e como reagiriam diante da formulação de uma proposta tributária na qual (i) segmentos de menor renda teriam seu imposto corrigido ou até reduzido, (ii) segmentos de maior renda fossem tributados com alíquotas realmente progressivas, com uma base de cálculo mais próxima do valor de mercado e (iii) a arrecadação do município fosse ampliada? E se, além de ampliar a arrecadação, os recursos obtidos fossem redistribuídos, de forma a reduzir as diferenças em infraestrutura e serviços? E se o sistema mantivesse um painel público e didático de informações, orientações, que demonstrasse claramente os

princípios, objetivos e, principalmente, os resultados sustentados pelas alterações graduais propostas? Estas são questões-chave para definição de princípios, objetivos, diretrizes e estratégias para uma reforma tributária solidária⁵⁸.

Em Curitiba, a cobrança do IPTU que incide sobre imóveis vazios edificáveis e que, portanto, não cumprem sua função social, por meio de alíquotas inferiores à previsão legal e de forma regressiva, tem como resultado uma arrecadação aquém das possibilidades do município e das necessidades concretas da população que demandam investimentos. A Prefeitura Municipal arrecada menos do que poderia e de forma injusta, contribuindo para um ciclo vicioso de produção do espaço que amplia a desigualdade. O efeito é prejudicial e contínuo para os cofres públicos e, principalmente, para o conjunto da sociedade que vive em pior condição sem a previsão de melhorias em infraestrutura e serviços.

Na presente pesquisa foram demonstrados alguns dos motivos - justificados cientificamente por meio de indicadores comparados - para que a desigualdade seja enfrentada. Sem cair no debate ideologizado⁵⁹ que permeia as redes sociais na atualidade, cabe à produção científica evidenciar a extensão e os fatores que contribuem para uma maior ou menor desigualdade. Com a recuperação de indicadores históricos os cientistas identificaram períodos nos quais houve redução da desigualdade e, como decorrência, efeitos positivos sobre a vida das pessoas: no caso europeu, durante as décadas do pós-guerra e, no caso latino-americano, durante a últimas décadas (ATKINSON, 2016). Este resultado, baseado em indicadores diversos, sugere a combinação de duas variáveis mutuamente constituintes da realidade econômica: (i) a redução das rendas de mercado e (ii) uma redistribuição mais eficiente da tributação e dos benefícios. Esta última variável foi o

58 A dimensão “solidariedade” incluída como adjetivo tem base no movimento liderado pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco) - “Reforma Tributária Solidária – Menos Desigualdade, Mais Brasil” que busca um debate amplo para reforma do sistema tributário e apresentam “alternativas que vão ao encontro de propósitos como equidade, progressividade e capacidade contributiva.” (ANFIP/FENAFISCO, 2018)

59 Além de extremamente ideologizado, o debate sobre a desigualdade tende a ser reduzido como fenômeno da economia, que preocupa ainda mais quando associada a injustiças e à pobreza. No entanto, são relevantes os trabalhos no campo da psicologia e ciências sociais que avançam na compreensão dos efeitos da desigualdade no comportamento e nos processos políticos que afetam a vida em comunidade, a percepção social e a disputa democrática. Wilkinson e Pickett (2015) argumentam que a desigualdade “invoca reações psicológicas profundas - sensações de domínio e subordinação, superioridade e inferioridade - e afeta o modo como vemos e tratamos uns aos outros”.

argumento central na presente pesquisa e que merece ser explorado, não apenas no campo acadêmico, mas no campo da gestão pública democrática.

Os fundamentos teóricos aqui registrados, a análise de dados e as simulações de orçamento só fazem sentido se contribuem para o debate, o convencimento e as decisões sobre medidas concretas que afetem a realidade e reduzam as desigualdades. As decisões de governo influenciam todos os movimentos da economia de mercado, mas o maior impacto na melhoria das condições de renda e no enfrentamento das desigualdades é obtido, como demonstra a história econômica, em operações combinadas de tributação redistributiva e políticas de seguridade social (ATKINSON, *ibid.*).

Curitiba, como qualquer cidade brasileira, mostra-se atrelada a velhos sistemas de interesses e privilégios. O enfrentamento deste modo de produção urbana deve, necessariamente, contemplar um movimento político econômico, auxiliado por trabalhos técnicos e científicos e intensa educação fiscal. As vantagens para a sociedade civil, ao incrementar a arrecadação e redesenhar instituições e mecanismos para um sistema eficiente e progressivo, com base nos autores citados, são inquestionáveis. Com tais considerações, conclui-se que a reforma tributária em Curitiba pode ser reordenada com base na progressividade fiscal, ampliar sua receita e, conseqüentemente, ampliar sua capacidade de investimento para garantia dos direitos consagrados na Constituição Federal de 88.

REFERENCIAS

- AFONSO, J. R. R. (COORD); ARAUJO, E. A.; NOBREGA, M. A. R. DA. **IPTU no Brasil: Um diagnóstico abrangente**. São Paulo: FGV/IDP, 2013.
- AFONSO, J. R. R. **A decrescente cobrança de IPTU no Brasil**. São Paulo, 2014. Palestra proferida durante 65ª Reunião Nacional de Prefeitos.
- ALBUQUERQUE, A. F. DE. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade-modelo”**. Dissertação (Mestrado) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- ATKINSON, A. B. **Desigualdade – O que pode ser feito?** São Paulo: LeYa, 2016.
- BAUMAN, Z. **44 Cartas ao Mundo líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.
- BENEGAS, M.; ALVES, L. F. **Uma análise sobre o efeito final do ICMS e do IRPF na distribuição de renda do estado do Ceará**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, v. 43. IPEA, 2014.
- BOLAFFI, G. **Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema**. In: A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-omega, 1982. .
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- CARVALHO JR., P. H. B. DE. **IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais**. Brasília: IPEA, 2006.
- CARVALHO JR., P. H. B. DE. Texto para Discussão no 1417. **Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras**. Brasília: IPEA, 2009.
- CESARE, C. M. DE; SMOLKA, M. **Diagnóstico sobre o IPTU**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2004.
- CESARE, C. M. DE. **Sistemas del Impuesto Predial en America Latina y El Caribe**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.
- CGU. **O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais**. Brasília: CGU - Controladoria Geral da União, 2009.

CURITIBA. **Decreto Municipal No. 2257/2017.** Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/iptu-legislacao/370>>. Acesso em: 12 fev. 2018 Prefeitura Municipal de Curitiba, 2017.

DAVIS, M. **Planeta de favelas: a involução urbana e o proletariado informal.** In: Contragolpes. São Paulo: Boi Tempo, 2006. .

DOWBOR, L. **A Burrice no Poder.** Disponível em <http://dowbor.org/2018/11>. Acesso em 30/01/2019.

DOWBOR, L. **Na encruzilhada brasileira, a Reforma Tributária.** Outras Palavras, jul. 2013.

FERNANDES, C. E. **IPTU - Texto e Contexto.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FREY, K. Políticas Públicas: **Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil.** Revista Planejamento e Políticas Públicas, v. 21, p. 211–259, IPEA, 2000.

FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina : debilidade na implementação , ambigüidades na interpretação.** Tese (doutorado) Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

_____. **Instrumentos para a Gestão Social da Valorização da Terra : fundamentação , caracterização e desafios.** In: Seminário “Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana”. Brasília: Lincoln Institute of Land Policy, Caixa Econômica, 2006. .

GEORGE, H. **Progresso e Pobreza.** Rio de Janeiro: Aurora, 1970.

GOTTDIENER, M. **Produção Social do Espaço Urbano.** São Paulo: EDUSP, 1993

IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil : subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo : regulação e aplicação.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2015.

JUNIOR, O. A. S.; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. .

METTA, V. S. **IPTU e o princípio da progressividade**. Disponível em: http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13577 . Acesso em: 20/07/2018, 2018.

MORAES, B. R. DE. **Compêndio de direito tributário**. VOLUME I ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

_____. **Compêndio de direito tributário**. VOLUME II ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MOREIRA, A. M.; MACHADO, S. G. R. **Conceito de tributo e sua divisão em espécies**. In: Tributação: Democracia e Liberdade. São Paulo: Noeses, 2014. .

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Construção de Tipologias - Tipologia Social e Identificação de Áreas Vulneráveis**. In: Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, IPPUR, FASE, 2005. .

PIKETTY, T. A **Economia da Desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANDRONI, P. **La Dinámica del Desarrollo Urbano**. Disponível em <http://sandroni.com.br/?page_id=330>. Acesso em 10/12/18.

SANDRONI, P. **São Paulo : Concentração da terra, especulação e condições para captura de mais valias entre 1995 e 2016 – uma análise empírica**. Disponível em www.sandroni.com.br. Acesso em 12/09/18.

SANTORO, P. F. (COORD.) . **Introdução à expressão gestão social da valorização da terra**. In: **Gestão Social da Valorização da Terra**. (Cadernos Pólis, 9). São Paulo: Instituto Pólis, 2004. .

SANTORO, P. F.; COBRA, P. L.; BONDUKI, N. **Cidades que crescem horizontalmente : o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano**. In: Cadernos Metropolitanos. São Paulo, 2010.

SANTOS, M. A **Urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

_____. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas**. São Paulo: Edusp, 2007.

SCHECHINGER, C. M. **La Imposición a la Propiedad en el Financiamiento de las Ciudades frente a la Globalización**. Guadalajara: Lincoln Institute of Land Policy (EAD), 2003.

_____. **Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano**. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

SILVA, M. C. DA. **O Plano de Urbanização de Curitiba - 1943 a 1963 - e a Valorização Imobiliária**. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SILVA, M. N. DA. **A Dinâmica de Produção dos Espaços Informais de Moradia** Tese (doutorado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SOUZA, M. L. DE. **A prisão e a ágora: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2006.

STIGLITZ, J. E. **O preço da desigualdade**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2014.

WILHEIM, J. **Painel - Desenvolvimento Urbano - Cidades Sustentáveis e Qualidade de Vida**. Brasília: BNDES, 2004.

WILKINSON, RICHARD; PICKETT, K. **O Nível - Por Que Uma Sociedade Mais Igualitária É Melhor Para Todos**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2015.