

FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Título

IPTU – A tributação como instrumento do direito à cidade, as limitações e potencialidades desse recurso.

Suellen Campos Leopoldo

Anteprojeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 09/10/2020.

1. Tema, contexto e modelo de pesquisa predominante

A Constituição de 1988 instituiu o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU, atribuiu a competência municipal e outorgou a possibilidade de progressividade do imposto em razão do valor do imóvel e aplicação de alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. Além da previsão no Capítulo do Sistema Tributário Nacional, ao tratar da política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, o constituinte também ofertou o IPTU como ferramenta para o desenvolvimento de políticas públicas, permitindo a progressividade do IPTU no tempo das propriedades que não possuam adequado aproveitamento. Desde a concepção embrionária, portanto, o objetivo do IPTU supera uma função arrecadatória, servindo também como instrumento de gestão urbana. Encontrar, entretanto, legislações municipais que abarquem a potencialidade desse imposto é um desafio e uma realidade que precisa ser construída.

Além do IPTU, a Constituição atribuiu à competência municipal outros dois impostos, o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e o Imposto Sobre Serviços – ISS, além de taxas, contribuições de melhoria e contribuições previdenciárias sobre regimes próprios. Diante desse rol de financiamento limitado constitucionalmente, o IPTU possui relevância arrecadatória para diversos municípios brasileiros. Do total de receita arrecadada no Brasil em 2018, 6,57% eram de competência municipal e o IPTU era responsável por 1,90% desse importe, ou seja, o IPTU representa quase 30% das receitas municipais. O valor é expressivo, mas aquém da sua potencialidade. Somente no ano de 2018, o IPTU superou a arrecadação do IPVA no Brasil. Enquanto o IPVA em 2017 arrecadava 1,90% do PIB o IPTU no mesmo período arrecadou 1,81%, desde 2004 os impostos seguiam essa disparidade, até 2018, último dado consolidado, em que o IPVA apresenta uma arrecadação de 1,88% do PIB e o IPTU 1,90%.¹

A falta de atualização da planta genérica de valores, a inexistência de um cadastro único e integrado, atual, transparente e multifinalitário, aliado a ausência de parâmetros científicos e objetivos para correta adequação da base de cálculo e a não existência de

¹ Dados obtidos na Receita Federal do Brasil, disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>

previsão legal para reavaliação periódica, são alguns empecilhos para a arrecadação atingir seu ponto de excelência.

Outra carência dos textos municipais é a inaplicabilidade da progressividade pela falta ou uso indevido da propriedade. A importância da progressividade é percebida pelos benefícios exponenciais que produz, permite além de maior arrecadação, o uso da propriedade em conformidade com o bem estar social. Considerando a economia comportamental e o peso dos tributos para a modelação do comportamento é possível utilizar o IPTU para estimular a conduta individual garantindo que esteja em consonância e contribua para o aprimoramento do desenvolvimento urbano.

O modelo de pesquisa será o estudo de caso, e o objeto de análise serão os municípios Brasileiros com mais de 100 (cem) mil habitantes que possuem a previsão da metodologia aplicada na apuração do valor venal e atualização geral da base de cálculo e previsão e implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e do imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo. Como resultado trará o mundo jurídico aplicado aos fatos e evidenciará os pressupostos essenciais que as legislações municipais precisam prever para a obtenção de benefício máximo do IPTU.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

- a. Quais as bases constitucionais, e legislações complementares que fundamentam, orientam e parametrizam a instituição e regulamentação do IPTU?
- b. Qual a definição jurídica do valor venal, base de cálculo do IPTU? A planta genérica de valores pode ser considerada valor venal?
- c. Em quais legislações municipais existe a previsão de revisão periódica da avaliação da base de cálculo e apresentam experiências relevantes para estudo?
- d. Quais os limites, prazos, definições, procedimentos, para a progressividade extrafiscal e escalonamento de consequências para o não cumprimento do atendimento do fim social da propriedade?
- e. Quais os municípios no Brasil que implementaram e aplicam instrumentos para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo?
- f. O tratamento dado pelo direito tributário brasileiro para o imposto sobre propriedade imobiliária se repete em outros países e em outras realidades?
- g. Quais são os impactos fiscais e jurídicos da implantação dos dois principais atributos estudados quando aplicados?
- h. Quais são as regulamentações que precisam estar abarcadas na legislação municipal para que o potencial fiscal e extrafiscal do IPTU seja aplicado na sua integralidade?

As fontes de pesquisa serão as Legislações Tributárias Nacionais, Municipais entre os municípios Brasileiros de até 100 mil habitantes que possuam a previsão dos dois elementos centrais da pesquisa: previsão dos métodos para apuração do valor venal e atualização geral da base de cálculo e aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e do imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo, bem como de países que encontrem equivalência com o modelo brasileiro. Também farão parte do rol de estudos, o Estatuto das Cidades, Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor e demais Legislações que regulamentem as políticas de desenvolvimento urbano no modelo nacional e internacional.

Serão analisados dados estatísticos e tributários disponíveis da gestão tributária municipal, disponíveis nos portais de transparência, bem como os dados das demais Secretarias Municipais cujas abrangências convirjam com o espectro do estudo.

Na pesquisa bibliográfica, serão analisadas publicações relacionadas com a propriedade e sua função social, o desenvolvimento de políticas urbanas e tributação sobre propriedade imobiliária.

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

A relevância do projeto é verificada no exame das potencialidades ignoradas do IPTU, tanto na sua capacidade arrecadatória como na sua utilização para gestão de políticas urbanas e na urgência do uso dessas ferramentas jurídicas. A integração dos setores públicos e privados e a modernização da gestão tributária, urbana e pública é realidade que se impõe mediante a disrupção que a tecnologia e as novas formas de viver trazem.

O caráter inovador é observado pela escassez de estudos jurídicos abordando a problemática do IPTU e a inexistente abordagem sobre a luz da combinação desses dois aspectos.

O potencial de impacto é promover as discussões jurídicas a respeito do tema que passa a falsa impressão de ausência de controvérsia, o que permitirá a adequação das legislações do IPTU e que refletirá na arrecadação de tributos e na vida e cotidiana do cidadão, visto que o Município é o ente do Estado mais próximo das pessoas e o IPTU seja talvez o tributo e imposto que o cidadão tem maior relação e deveria portanto ter conhecimento.

4. Familiaridade do pesquisador com o objeto da pesquisa

Entre as atribuições do cargo que ocupo, Fiscal de Tributos, está a de constituir e aprimorar projetos de Legislação Tributária, bem como elaborar relatórios com informações, dados estatísticos e indicadores da área, visando fornecer subsídios para decisões de correções de políticas ou procedimentos da administração tributária. Assim, a elaboração do projeto, sua futura adequação, implementação, acompanhamento e aperfeiçoamento não só fazem parte da minha rotina de estudos e atuação profissional, como são partes integrantes das minhas atribuições.

5. Bibliografia preliminar

BRAJATO, D. A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR). (Dissertação de Mestrado). Santo André, Universidade Federal do ABC, 2015.

CAVALCANTE, A. F. B., & Leôncio, É. M. C. G. (2019). "As leis não bastam, os lírios não nascem da lei": IPTU progressivo no tempo como possibilidade de efetivação da função social da propriedade no Brasil. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180015. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.A008>.

DENALDI, R. et al. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf>.

FARIA Filho, R. F., Gonçalves, R. M. L., & Luiz, H. T. G. (2019). Modelos estatísticos para geração da planta de valores genéricos: uma aplicação em município de pequeno porte. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.11, e20180192. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180192>.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. Manual de orientação para o crescimento da receita própria municipal. São Paulo, 2000. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2593>.

FGV - O IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente. Rio de Janeiro: 2013. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/iptu-no-brasil-um-diagnostico-abrangente>.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LOCKE, Jonh. Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil - e outros escritos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MAGALHÃES, Marcelo. IPTU : aspectos jurídicos relevantes. São Paulo : Quartier Latin, 2002.

MURPHY, Liam e NAGEL, Thomas. O mito da propriedade: impostos e justiça. Imprensa da Universidade de Oxford, 2002.

TRIVELLONI, Carlos Alberto Peruzzo. Método para determinação do valor da localização com uso de técnicas inferenciais e geoestatísticas na avaliação em massa de imóveis. (Dissertação de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

