



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

## O IPTU COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA: A EXPERIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES

**Angela Moulin Simões Penalva Santos** (UERJ) - [angelapenalva@terra.com.br](mailto:angelapenalva@terra.com.br)

*Economista pela UERJ (1977), mestrado em Engenharia da Produção pela UFRJ (1980), doutorado (1990) e pós-doutorado (2009) em Arquitetura e Urbanismo pela USP. Atualmente é professora Associada da UERJ. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPQ*

**Marcio André Conde Martins** (UERJ) - [conde.marcio@gmail.com](mailto:conde.marcio@gmail.com)

*Bacharel em Direito pela UERJ (2007) e Especialista em Direito Privado e Processo Civil pela UGF (2010), atualmente é Analista Judiciário no Tribunal Regional do Trabalho da 1a. Região e mestrando em Direito da Cidade na UERJ*

**Rosangela Marina Luft** (UERJ) - [rosangelaluft18@yahoo.com.br](mailto:rosangelaluft18@yahoo.com.br)

*Bacharel em Direito pela UFPR (2003), mestre em Direito do Estado pela UFPR (2006), professora e atualmente é doutoranda em Direito da Cidade na UERJ*

## **Introdução**

O objetivo deste estudo é a análise do mais importante imposto imobiliário sob a administração dos governos municipais, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Partimos da premissa que o IPTU tem significativa função fiscal, mas também se presta para fins extrafiscais, notadamente como instrumento de política urbana.

A arrecadação do IPTU deve ser realizada mediante eficiente administração do tributo para que seja possível não apenas contribuir para o financiamento das despesas municipais, mas também que sua cobrança induza ao melhor aproveitamento do solo, em linha com os princípios conducentes à função social da propriedade e da cidade.

O presente trabalho investiga a administração do IPTU em municípios fluminenses selecionados e está organizado em três seções. Na primeira seção apresentamos os municípios selecionados, destacando o peso do crescimento demográfico nesta escolha. Na segunda, o objetivo é discutir a natureza do imposto, suas principais características como instrumento fiscal e extrafiscal para ordenamento urbanístico. A terceira seção apresenta a legislação do IPTU particular de cada município, analisando se há características peculiares na administração do tributo, o que poderia explicar alguns resultados encontrados em sua arrecadação ou que permitisse sua melhor utilização para fins de ordenamento urbanístico. Ao final são apresentadas as conclusões do estudo.

## **I) Municípios fluminenses selecionados: crescimento demográfico e arrecadação do IPTU**

### **1.1 *Crescimento Demográfico***

O critério de seleção dos municípios deste estudo foi o tamanho da população e as pressões demográficas derivadas do crescimento populacional mais intenso do que a média estadual. O objetivo foi focalizar a investigação em um grupo de municípios que apresentasse maior potencial de desafios à gestão e planejamento local. Foi feito, inicialmente, um corte entre os municípios para incluir apenas aqueles que tivessem população superior a 100 mil habitantes, segundo os dados preliminares do Censo de 2010. Juntos, esses municípios representavam 56,51% da população estadual em 2010, conforme o Censo de 2010, em sua primeira versão disponível. Tal resultado, no entanto, esconde variações significativas entre os municípios selecionados, como sugerem os dados da tabela abaixo.

Tabela 1: Crescimento demográfico de municípios fluminenses selecionados ao longo da década 2000/2010

Município	População 2000	População 2010	Crescimento demográfico na década (%)
Angra dos Reis	119.247	148.294	24,36
Araruama	82.803	110.057	32,91
Cabo Frio	126.828	171.551	35,26
Duque de Caxias	775.456	818.432	5,54
Itaboraí	187.479	210.780	12,43
Macaé	132.461	194.497	46,83
Maricá	76.737	116.216	51,45
Nova Iguaçu	754.756	767.505	1,69
Rio das Ostras	36.419	101.508	178,72
Rio de Janeiro	5.857.904	5.940.224	1,41
Estado do Rio de Janeiro	14.391.282	15.180.636	5,48
Brasil	169.799.170	185.712.713	9,37

Fonte: Censos Demográficos 2000 (com divisão territorial 2001) e 2010 (dados divulgados em 4.11/2010).

Municípios mais pressionados por altas taxas de crescimento demográfico são os que devem – ou deveriam – explorar melhor os instrumentos jurídicos para controlar a expansão da população e as suas conseqüências, em termos de condições de vida da sua população residente. Além destes, os de grande porte que, como a capital estadual e Nova Iguaçu, enfrentam maior demanda por investimento público e ordenamento urbanístico, também foram incluídos.

Além da capital estadual, outros cinco municípios (Angra dos Reis, Araruama, Cabo Frio, Maricá e Rio das Ostras) estão situados na orla marítima e devem às atividades turísticas seu dinamismo econômico. O turismo, entretanto, não é o único nem o principal setor de atividade presente nestes municípios. A capital é uma importante economia de serviços, bem como conta com significativa atividade industrial. Como o Rio de Janeiro, Angra dos Reis e Cabo Frio são importantes pólos internacionais de turismo, mas também contam com indústria naval e usina de energia atômica (Angra dos Reis) e pólo de confecção (Cabo Frio), sendo que ambas ainda se beneficiam das receitas petrolíferas (*royalties* e participações especiais) (Santos, 2003). Araruama, Rio das Ostras e Maricá são pólos turísticos de alcance apenas regional e vêm atraindo residentes que se deslocam diariamente até a capital para trabalhar, sendo que no caso de Rio das Ostras, o movimento pendular é com sua vizinha Macaé. Todos, entretanto, vêm atraindo também um contingente - ainda por ser melhor investigado - de aposentados que se fixam ali para desfrutar das amenidades da localização na orla marítima.

Duque de Caxias e Nova Iguaçu localizam-se na região metropolitana e tiveram sua ocupação associada à formação da metrópole carioca, tornando-se “cidades-dormitório” a partir da década de 1940. Hoje, contudo, vêm apresentando algum grau de centralidade em

relação a outros municípios vizinhos (Lago, 2010). Este é o caso, principalmente, de Duque de Caxias. Este município vem se consolidando como cidade industrial, com fortalecimento dos setores químico e petróleo desde a implantação, inicialmente, da Refinaria Duque de Caxias (REDUQ/Petrobrás) e, mais recentemente, do Pós Gás-Químico, além do avanço como centro logístico de grandes redes varejistas.

Itaboraí vem experimentando forte pressão demográfica em função do início das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), cuja sede fica no município. Este é um dos maiores investimentos em curso que tende a apresentar enormes impactos na economia deste e dos municípios vizinhos (principalmente São Gonçalo), fortalecendo a importância do eixo leste da região metropolitana ([www.forumcomperj.com.br](http://www.forumcomperj.com.br)).

Macaé, finalmente, é a “jóia da coroa” da economia fluminense. Após enfrentar estagnação por mais de um século, ao longo do qual foi um balneário de alcance meramente local, o município passou por intensa transformação devido à decisão da Petrobras de ali instalar uma unidade de negócio, fazendo da cidade a “capital do petróleo” (Santos, 2010, Serra et alli, 2006). Em função do impacto das atividades de extração do petróleo, o município vem experimentando forte crescimento demográfico e atraindo muitas empresas, o que, por conseqüência, dinamiza seu comércio e expande as oportunidades para o capital imobiliário. Tais impactos são tamanhos que extravasam as fronteiras municipais e atingem fortemente o vizinho município de Rio das Ostras, explicando seu significativo crescimento demográfico de quase 180% apenas ao longo da última década.

## **1.2. Avaliação da arrecadação do IPTU: o que dizem os dados empíricos?**

A expansão das cidades gera um forte impacto no mercado imobiliário, produzindo valorização da terra e suscitando maior controle público sobre a distribuição dos benefícios e dos custos envolvidos neste processo. Neste ambiente, interagem dois pilares principiológicos da política urbana que são a *função social da propriedade* e a *função social da cidade*. O princípio da *função social da propriedade* se caracteriza como limite e condição ao particular na fruição das faculdades inerentes ao seu direito de propriedade – usar, gozar, dispor e reaver da detenção injusta de terceiros (art. 1.228 do Código Civil). Dito de outro modo, a propriedade passa a sofrer uma série de condições para que esse direito individual se compatibilize com os interesses coletivos da realidade em que o bem está inserido. Interatuando com o referido princípio, tem-se a *função social da cidade*, que é a baliza do administrador público para definir quais bens e direitos devem ser restringidos ou disponibilizados para atender ao interesse público. É com base no que se entende por

função social da cidade que serão estabelecidos limites e condições ao direito de propriedade.

É no referido ambiente de intercâmbio entre o público e o privado que ingressa um terceiro princípio urbanístico, com o intuito de contrabalançar a dinamicidade das cidades, que é a *justa distribuição dos benefícios e ônus derivados do processo de urbanização* (art. 2º, IX do Estatuto da Cidade). Ou seja, os melhoramentos ou restrições criadas pelo Estado para promover a função social da cidade, demandam a permanente gestão dos efeitos, positivos e negativos, ocasionados aos proprietários.

Os dados apresentados nas tabelas a seguir – e nas seções seguintes – visam oferecer informações que nos permitem analisar se a experiência da gestão nos municípios selecionados está ou não em linha com a atual abordagem da política urbana, no sentido de captar a valorização dos imóveis, bem como seu aumento quantitativo nas áreas urbanas a partir da lógica da justa distribuição de benefícios e ônus nas cidades.

A tabela 2 apresenta informações que podem revelar se o mal desempenho da arrecadação está associado à administração do tributo ou à baixa capacidade contributiva da população ali residente.

Tabela 2: Indicadores sócio-econômicos para avaliação da capacidade contributiva dos municípios fluminenses selecionados, 2008.

Município	PIB per capita (em reais) (2007)	Incidência de pobreza (em %) (2003)	Receita orçamentária per capita (em reais) (2008)(população de 2010)	Arrecadação de IPTU per capita (em reais) (2008)/(Pop.2010)	Arrecadação de ITBI per capita (em reais) (2008)/(Pop.2010)
Angra dos Reis	29.603	29,8	3.417,47	130,35	33,23
Araruama	8.850	37,34	Não informado	Não informado	Não informado
Cabo Frio	34.151	24,01	2.610,00	94,88	26,12
D. Caxias	33.398	53,53	1.669,00	42,18	2,40
Itaboraí	6.923	59,43	1.042,75	28,76	9,12
Macaé	37.667	14,65	5.916,45	42,30	35,79
Maricá	7.997	38,72	987,90	101,41	24,66
Nova Iguaçu	8.376	54,15	918,83	27,09	6,92
Rio das Ostras	27.234	15,72	4.891,01	61,14	16,37
Rio de Janeiro	22.903	23,85	1.841,23	192,76	55,64

Fonte: IBGE/Cidades (consulta em 19/11/2010)

Macaé, Rio das Ostras, Cabo Frio, Duque de Caxias e Angra dos Reis, além da capital estadual, destacam-se por apresentar níveis mais elevados do PIB *per capita*, superior a 22 mil reais. Este valor é muito superior ao apresentado por Araruama, Itaboraí, Maricá e Nova Iguaçu. O PIB *per capita* está diretamente relacionado com o índice de pobreza: onde aquele é mais elevado, este é mais baixo, exceto no caso do município de Duque de Caxias. Este é um caso peculiar e que possivelmente deva estar associado à importância da economia do petróleo, cujo elevado preço internacional, impacta

positivamente o PIB municipal, sem que isto se traduza em melhores condições de vida para sua população em ritmo semelhante ao da expansão do PIB.

Além de Duque de Caxias, os outros dois municípios que contam com índice de pobreza superior a 50% de sua população foram Nova Iguaçu e Itaboraí, todos localizados na região metropolitana do Rio de Janeiro. Já os municípios de Macaé e Rio das Ostras foram os que apresentaram os menores índices de pobreza, resultado que deve ser associado à economia do petróleo. Como a população nestes dois municípios cresceu muito, sobretudo em Rio das Ostras, este percentual pode estar subestimado, já que corresponde ao ano de 2003.

O elevado nível de pobreza da população é um elemento que reduz a capacidade contributiva da população e que, portanto, deve se refletir na arrecadação dos impostos que pesam sobre o patrimônio imobiliário. E é isto, justamente o que ocorre com a arrecadação do IPTU per capita nos municípios de Nova Iguaçu e Itaboraí.

Rio de Janeiro, Maricá, Cabo Frio e Angra dos Reis são os municípios que se destacaram pela maior arrecadação de IPTU per capita. São municípios localizados na orla marítima, que devem contar com elevada participação de casas de “segunda residência”, a exceção da capital. Nesta última, a melhor estrutura administrativa deve ter peso importante no nível da arrecadação per capita.

Macaé é o município que apresenta a pior arrecadação de IPTU, considerando que se trata de município de elevado PIB e baixo grau de incidência de pobreza em sua população. É o caso que deve ser pesquisado com mais rigor para que se possa identificar a fonte desta baixa arrecadação. Apesar deste desempenho ruim no que tange ao IPTU, a arrecadação do ITBI em Macaé está em linha com o nível arrecadado nos outros municípios que se destacaram pela PIB e baixo índice de incidência de pobreza (casos do Rio de Janeiro, Angra, Cabo Frio, Maricá e Rio das Ostras).

Este fenômeno pode estar associado às diferentes características da administração dos dois tributos: enquanto que para o IPTU é necessário ter lei do perímetro urbano atualizado, além de cadastro imobiliário e planta geral de valores, no caso do ITBI, a maior arrecadação depende do número de transações efetuadas no ano. Ainda que o valor de venda possa estar subestimado, o registro do imóvel só será feito com o pagamento do ITBI. Assim, em casos de municípios que experimentem forte dinamismo no seu mercado imobiliário, a tendência é aumentar a arrecadação do ITBI. No caso de Macaé, a menor arrecadação do IPTU pode estar associada à má administração deste tributo.

Os dados da tabela abaixo permitem avaliar a arrecadação *per capita* do IPTU ao longo do período 1999-2007. Os valores estão apresentados para três triênios e foram calculados como médias dos respectivos períodos. As primeiras colunas referem-se à apuração do que foi efetivamente arrecadado, enquanto que as últimas referem-se apenas

aos imóveis cadastrados. Esta é uma distinção importante porque é possível que as alíquotas do imposto possam ter o caráter progressivo, o que se manifesta por meio de valores mais elevados de arrecadação, porém o cadastro de imóveis pode estar desatualizado, de modo que muitos deixam de estar submetidos a eventual progressividade das alíquotas do IPTU.

**Tabela 3:** Evolução da Arrecadação Trienal Média do IPTU per capita de municípios fluminenses selecionados (Em R\$ de dez/07, IPCA)

Município	Evolução da arrecadação			Evolução da arrecadação por imóvel cadastrado		
	1999-2001	2002-2004	2005-2007	1999-2001	2002-2004	2005-2007
Angra dos Reis	61	108	116	118	244	288
Araruama	69	66	72	53	59	70
Cabo Frio	99	94	100	114	120	142
D.Caxias	30	30	32	111	120	132
Itaboraí	14	8	18	17	11	25
Macaé	20	22	35	56	68	121
Maricá	103	108	109	66	81	93
N.Iguaçu	20	23	25	103	111	129
R.das Ostras	109	110	87	78	98	102
Rio de Janeiro	160	173	181	544	606	647

Fonte: elaboração Pedro Humberto Carvalho Jr - O Sistema Avaliatório Municipal de Imóveis e a Tributação do IPTU no Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia/UERJ, 2010.

Os municípios foram desafiados a gerirem melhor os tributos de sua competência a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, em contexto de forte crise fiscal. Neste sentido, merece aprovação o acréscimo da arrecadação média *per capita* em todos os municípios selecionados, à exceção de Rio das Ostras. Esta exceção pode ser o reflexo da pressão demográfica que o município vem sofrendo, atraindo migrantes que, sem conseguir enfrentar os maiores custos de vida em Macaé, fixam-se no município vizinho de Rio das Ostras, contribuindo para o aumento da informalidade na produção imobiliária. Outra hipótese possível é que o ritmo da produção imobiliária, formal ou informal, não consegue acompanhar o ritmo do crescimento demográfico, o que se reflete na diminuição da arrecadação per capita do IPTU.

Também deve ser comemorada a evidência de que tenham sido observados patamares mais elevados de IPTU per capita arrecadado em municípios litorâneos, onde tende a ser significativa a participação de segundas residências de população de renda elevada (casos dos municípios de Angra, Araruama, Cabo Frio e Maricá), bem como da capital estadual. Destaque deve ser concedido aos municípios de Angra dos Reis e Rio de Janeiro por apresentarem crescimento mais intenso no valor médio per capita da arrecadação do IPTU

Cabe, no entanto, comentar que há municípios que apresentam IPTU *per capita* baixo e com pequeno crescimento ao longo do período considerado. Estes são os casos de Duque de Caxias, Itaboraí, Macaé e Nova Iguaçu. Exceto no caso de Macaé, trata-se de municípios com alta incidência de pobreza, como se viu anteriormente, o que poderia explicar o pior desempenho destes municípios. Explicar não significa justificar, pois a expansão demográfica e a produção imobiliária poderia ter causado maior impacto na arrecadação do imposto. Mas, pior ainda, foi o desempenho de Macaé, cujos indicadores de condições de vida não se coadunam com o valor do que cada um dos seus residentes recolhem aos cofres municipais para pagamento do IPTU.

O caso de Macaé poderá ser revertido conforme sugerem os valores médios per capita por imóvel cadastrado, que vêm experimentando forte expansão, como também ocorre em Angra dos Reis, Maricá e Rio das Ostras. Isto porque pode ter ocorrido uma falta de atualização do cadastro de imóveis, mas no que tange aos imóveis cadastrados, a arrecadação é alta e crescente, como deve ser num município em franco crescimento econômico.

Já o município de Itaboraí apresenta baixa arrecadação também por imóveis cadastrados, o que sugere que enfrente dificuldades de caráter estrutural para elevar sua autonomia financeira por meio de maior arrecadação do principal imposto imobiliário (em função da baixa capacidade de suportar o peso de uma carga tributária crescente pela população com elevado nível de pobreza, por exemplo).

A análise destes dados visa fornecer suporte para avaliar a administração do principal imposto imobiliário dos municípios, o IPTU. Na seção, a seguir, serão discutidas as características do tributo.

## **II) IPTU e suas características**

O IPTU é um dos impostos mais antigos do Direito Brasileiro. Desde o Brasil colônia já existia a tributação das construções localizadas em vilas. Em 1799 já se tem notícia da cobrança do imposto de décima sobre as casas das cidades marítimas brasileiras pela Rainha D. Maria. Atualmente, o IPTU é o imposto cujo fato gerador é a propriedade de bem imóvel por natureza ou acessão física (construção) localizado em zona urbana.

Para cobrar de maneira justa e plena o IPTU, o município deve (a) ter controle sobre quais imóveis e suas acessões se situam em áreas já consideradas urbanas; (b) calcular com o máximo de precisão a base de cálculo, ou seja, o valor venal dos imóveis; (c) estabelecer alíquotas que, dentro da lei, onerem mais os contribuintes com mais capacidade contributiva e estimulem o uso da propriedade em consonância com sua função social. Para isso, é preciso se levar em consideração algumas características sobre as quais passaremos a analisar neste item.



Em primeiro lugar, deve-se identificar o objeto do IPTU. Este imposto recai tanto sobre o valor da propriedade do solo (bem imóvel por natureza) como das construções feitas no terreno. Por isso, é importante a fiscalização municipal sobre as novas acessões e benfeitorias que aumentem a área construída ou o valor dos imóveis, combatendo a informalidade.

Outro ponto relevante a respeito do objeto é o tipo de imóvel que se tributa. Nesse sentido, destaca-se o critério que caracteriza um imóvel como urbano. O critério clássico do Direito Tributário é o da localização, descrito no art. 32, §§ 1º e 2º do CTN. Caberá à lei municipal, observando a realidade do município, identificar o perímetro urbano, ainda que descontínuo. Todos os imóveis dentro daquela área estão sujeitos à cobrança de IPTU e, por isso, é muito importante que o município mantenha atualizada sua lei de perímetro urbano. Contudo, a jurisprudência nos revela exceções ao critério da localização. Vários julgados demonstram a não incidência do IPTU em imóveis que, a despeito de se localizarem em zona urbana, possuem destinação rural. Nesses casos, o proprietário fica sujeito apenas à cobrança do ITR, revelando a recepção pela constituição de 1988 do art. 15 do Decreto-lei 57/1966. Interessante não terem sido encontrados julgados no sentido contrário (autorizando a cobrança de IPTU em zona rural por conta da destinação). Apesar disso, trata-se de uma questão polêmica. O CTN foi claro quanto ao critério da localização para a cobrança do IPTU. Já a legislação específica do ITR (Decreto-lei 57/1966) destacou a prevalência do critério da destinação apenas para este tributo. Por outro lado, o art. 6º § único da lei 5868/1972, que estabelecia o critério da destinação para ambos os tributos, foi considerado formalmente inconstitucional, pois a Constituição de 1967 previa que apenas Lei Complementar poderia alterar o CTN.

Portanto, considerando que o critério da destinação é reconhecidamente uma exceção dentro das zonas urbanas, o município, além de manter sua lei de perímetro urbano atualizada, deve contar com especial fiscalização sobre os imóveis urbanos que declararem uso essencialmente rural. Nas áreas rurais, veremos na sessão seguinte que a legislação de alguns municípios fluminenses já prevê a tributação pelo critério da destinação.

Definidos os imóveis sobre os quais incidirá o IPTU, é preciso definir a base de cálculo do imposto. Legalmente, ela é a o valor venal do imóvel, ou seja, deveria corresponder a ao preço de mercado a vista do imóvel, obtido por pesquisa. Ocorre que, sendo impossível à administração municipal estimar o valor venal dos numerosos imóveis situados em sua zona urbana, usam-se artifícios como a planta ou tabela de valores, que retratam o preço médio do terreno por região ou preço do metro quadrado das edificações, conforme padrão construtivo. Portanto, é o valor presumido do bem.

Apesar de a doutrina em geral entender ser da competência do Poder Executivo apurar o preço médio dos terrenos e edificações, o STF, “a partir do RE nº 87.763-1 (DJU 23/11/1979, Pleno, rel. Min. Moreira Alves), passou a considerar as plantas e pautas de valores para fins de IPTU contrárias à Constituição, se não aprovadas por lei, abrindo exceção apenas para as meras atualizações de valores imobiliários feitas pelo Executivo que se restringissem aos índices de correção monetária.” (Baleeiro, 1999, p. 250) Com esta dificuldade, observa a atualizadora de Aliomar Baleeiro:

Para fugir do Poder Judiciário, na prática, as Administrações Fazendárias deixaram de publicar as plantas de valores (...) Mas elas existem mesmo assim, eivadas, muitas vezes, de obscuridade. Nas grandes cidades, é comum que os cadastros permaneçam desatualizados. De qualquer forma, pode o contribuinte impugnar os valores constantes do lançamento, os quais devem se prender à lei e, em caso algum, podem ultrapassar o valor venal do imóvel. (p. 252)

Por isso, a fim de respeitar a lei, o Executivo deve sempre observar, através de seu corpo técnico, se a mera correção monetária tem sido suficiente para refletir as variações de preço do mercado imobiliário. Neste domínio, sobressai o fato de que a captação de parte da renda do solo urbano somente é possível se houver um acompanhando da ininterrupta dinâmica de valorização e desvalorização dos imóveis que se opera nas áreas urbanas. Diferentes fatores como, por exemplo, a decisão de instalação de uma grande indústria no local, a notícia de implementação de um projeto de regularização fundiária, a revitalização de algumas áreas ou uma euforia no mercado imobiliário podem produzir distorções entre o preço real dos imóveis e o estimado na planta da administração. Sempre que variações atípicas forem verificadas, o Executivo deve enviar nova planta para aprovação da Câmara de Vereadores.

A respeito disso, estudo do Lincoln Institute (2010) destaca o custo elevado da cobrança eficiente do IPTU, argumentando que instrumentos administrativos para cobrança do imposto são custosos e requerem bom grau de desenvolvimento dos aparelhos de arrecadação. Além disso, diferentemente do ISS, cuja concentração da arrecadação em grandes contribuintes facilita o trabalho de fiscalização e garante bom nível de arrecadação, os contribuintes do IPTU encontram-se dispersos em todo o território urbano. Outra característica que, sem dúvida, onera a cobrança do IPTU é seu lançamento de ofício, diferentemente do lançamento do ITR que é feito pelo próprio contribuinte, funcionando as plantas apenas como piso mínimo.

Essas dificuldades iniciais (identificação, cadastro e valor dos imóveis, e lançamento do tributo) são as principais responsáveis pela baixa arrecadação do IPTU pelos municípios. Um exemplo disso é a comparação com a receita de outros impostos também reais como o IPVA. Apesar de os imóveis serem muito mais caros do que a maioria dos

veículos em circulação, arrecada-se mais com IPVA (R\$19,4 bilhões em 2009) do que com IPTU (R\$ 14 bilhões em 2009), conforme o já citado estudo do Lincoln Institute.

Em relação às alíquotas do IPTU, o município conta, atualmente, com três instrumentos legais capazes de melhorar a qualidade da arrecadação desse tributo: a progressividade em relação à base de cálculo, a progressividade no tempo, e a diferenciação de alíquotas em razão da localização e do uso no imóvel.

A primeira *progressividade*, em relação à base de cálculo, é chamada pela jurisprudência de *fiscal*, por ter função arrecadatória. Na verdade, trata-se de uma tentativa de justiça fiscal por conta de uma presumível maior capacidade contributiva maior do proprietário de imóveis mais caros. Portanto, podemos dizer que IPTU atinge seus objetivos fiscais quando consegue, por meio de suas alíquotas progressivas, tributar mais aqueles com mais capacidade contributiva.

A *progressividade extrafiscal*, que tem função regulatória, é o artifício utilizado para, por meio de exacerbação da carga tributária, obterem-se resultados diferentes, como o desestímulo à subutilização do solo urbano. No caso do IPTU, a progressividade visa a pressionar o proprietário a adequar seu imóvel à função social definida no Plano Diretor.

Por último, o município pode lançar mão de alíquotas diferenciadas com base na localização e uso. Essa técnica tributária pode ter como finalidade o ajuste do tributo à capacidade contributiva, já que imóveis situados em regiões mais nobres, normalmente estão servidos por melhor infraestrutura que, não raro, se traduz em renda fundiária aos proprietários. Também é presumível uma capacidade contributiva maior dos proprietários de imóveis que albergam atividades lucrativas como comércio e prestação de serviços. A diferenciação de alíquotas pode ser utilizada inclusive com objetivos extrafiscais como entendeu o STF (RE 229.233-SP, rel. Min. Ilmar Galvão, 26/03/1999), que autorizou a fixação de alíquota diferente para terrenos vazios e edificados.

### **III) Legislação dos municípios acerca do IPTU**

Partindo da análise teórica do IPTU feita na seção anterior e tendo como referência os dez municípios selecionados, ora será estudado como cada um deles, em sua **legislação**, explora as diferentes possibilidades de arrecadação e gestão do IPTU. As leis obrigatoriamente consultadas foram as Leis Orgânicas, os Planos Diretores e os Códigos Tributários Municipais.

O tratamento metodológico da pesquisa legislativa levou à organização dos dados em quatro campos principais: base de cálculo, alíquotas, isenções e progressividade prevista no Estatuto da Cidade.

### 3.1. Base de Cálculo

Como já se mencionou, a regra é que o IPTU incida sobre imóveis situados dentro dos limites definidos pela lei do perímetro urbano (critério da localização). Porém, esta lei não costuma demarcar com precisão todos os bens que tenham destinação urbana e, ademais, sua atualização não costuma acompanhar com simultaneidade a expansão urbana. Neste sentido, verificou-se que alguns Municípios preocuparam-se em prever expressamente na lei a incidência do IPTU não apenas para imóveis estabelecidos dentro do perímetro urbano, mas, também, para aqueles externos às áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana que não tenham destinação rural, ou seja, não se considera só onde está situado o bem, mas releva-se, além disso, ainda que individualmente, sua destinação para fins de incidência do tributo (hipótese do art. 32 §2º do CTN).

Outro aspecto considerado foram as condições a respeito da atualização do valor dos imóveis, isto é, se a legislação prevê periodicidade de adequação da Planta Geral de Valores ao preço de mercado dos bens. A avaliação centrou-se na existência ou não de previsão legal quanto ao dever do Poder Executivo efetuar a reavaliação das propriedades de modo que não configure mera atualização monetária.

Tabela 4: Base de cálculo

MUNICÍPIO	IPTU para área de expansão urbana ou urbanizável	IPTU fora da área urbana, de expansão urbana ou urbanizável	Prevê ITR para imóvel em área urbana	Prevista atualização por valor de mercado
Angra dos Reis	Sim	Não	Não	Sim
Araruama	Sim	Sim	Não	Sim
Cabo Frio	Sim	Sim	Não	Sim
Duque de Caxias	Sim	Não	Não	Sim
Itaboraí	Sim	Não	Não	Sim
Macaé	Sim	Não	Não	Sim
Maricá	Sim	Sim	Sim	Sim
Nova Iguaçu	Sim	Sim	Sim	Sim
Rio das Ostras	Sim	Não	Não	Sim
Rio de Janeiro	Sim	Sim	Não	Sim
TOTAL	10	5	2	10

Percebem-se nas duas primeiras colunas da tabela acima, duas situações diferenciadas. Na primeira delas, verifica-se que, do texto dos Códigos Tributários de todos os municípios, extrai-se a incidência de IPTU nas intituladas áreas de expansão urbana ou urbanizáveis. No entanto, na segunda coluna cinco dos dez municípios preveem incidência do IPTU pela destinação do bem de uma maneira mais genérica, sem restringir apenas à sua localização em área urbana, de expansão urbana ou urbanizável. Ou seja, dos textos legais destes cinco é possível interpretar que o gestor pode cobrar IPTU em imóveis localizados em área rural, cuja destinação seja urbana.

Em Nova Iguaçu foi constatado, através da Lei nº 3.692/2005, preocupação em estabelecer mecanismos pra adequar áreas que tenham algum tipo de irregularidade, seja ajustando aos parâmetros normativos, seja contabilizando as áreas edificadas irregularmente e as tornando regulares para, então, aumentar a base de cálculo do IPTU. Isto sinaliza uma legislação que não ignora a irregularidade e busca formalizá-la para, a partir desta política, aumentar a arrecadação de tributos diretos no Município.

Verifica-se que a legislação de todos os municípios preceitua que a base de cálculo será atualizada com referência no valor de mercado do imóvel. Porém, sabe-se que na realidade prática dificilmente o valor venal é equivalente ao preço de compra e venda do bem no mercado imobiliário, como já havia sugerido o referido estudo do Lincoln Institute.

### 3.2 Alíquotas

Através das alíquotas definidas na lei local, foi possível apreender de que maneira cada Município gere a arrecadação tendo como referência princípios constitucionais como a capacidade contributiva, a justa distribuição de renda e a função social da propriedade. Verificou-se quais municípios adotam as possibilidades constitucionais referidas na seção II.

Tabela 5: Alíquotas

MUNICÍPIO	Diferenci a imóvel edificado e não edificado	Diferenci a alíquota por atividade	Não edificado – alíquota por ter muros, calçada etc	Progressi vo por base de cálculo	Diferencia por localização	Progressi vo cf. Estatuto da Cidade
Angra dos Reis	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Araruama	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Cabo Frio	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
Duque de Caxias	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim
Itaboraí	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim
Macaé	Sim	Sim*	Sim	Sim	Não	Sim
Maricá	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
Nova Iguaçu	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Rio das Ostras	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
Rio de Janeiro	Sim	Sim*	Não	Não	Não	Sim
TOTAL	10	5	5	4	1	10

\* Diferencia apenas residencial das demais atividades

A diferenciação das alíquotas para imóveis não edificados, mas que possuam algum tipo de proteção/estrutura, estejam eles presentes em áreas mais provisionadas ou não, mostra uma preocupação em não deixar o terreno totalmente abandonado e não facilitar a acumulação de resíduos no local. No caso do Município de Araruama, há também previsão, no artigo 19 do CTM, que, além de haver alíquota maior para terreno não

edificado, dotado de muro e calçada, há uma “alíquota de 5% (cinco por cento), (...) sobre o valor venal do imóvel não edificado localizado em logradouro provido de calçamento e meio-fio e que não tenha muro e calçada”. Semelhante disposição é encontrada no art. 136 do CTM de Macaé e no artigo 62 do CTM de Duque de Caxias que diferencia a alíquota de área não urbanizada, urbanizada e pavimentada. Ou seja, em local mais dotado de estrutura, o percentual de IPTU é ainda maior, porque os efeitos da não utilização do imóvel são mais nocivos nestas áreas, onde há investimento público e ineficiente utilização.

Alíquotas distintas com referência na espécie de utilização dos imóveis poderiam ser mais bem exploradas. A caracterização mais freqüente se dá entre uso residencial e não residencial. Os Municípios de Duque de Caxias, Macaé e Rio de Janeiro apenas empregam estes dois formatos. Angra dos Reis e Nova Iguaçu ampliam o rol de destinações, chamando atenção a tabela de alíquotas do CTM de Angra dos Reis que individualiza residencial, comercial, prestação de serviços, industrial, serviços públicos e religioso.

A progressividade do IPTU tendo como referência diferentes patamares da base de cálculo tem sido a preocupação de alguns Municípios (4), mas identifica-se que a maioria daqueles analisados não explora a capacidade contributiva dos proprietários. Em contrapartida, a diferenciação por localização do imóvel, em áreas mais ou menos valorizadas pelo mercado, é praticamente uma raridade entre os Municípios estudados. Apenas na legislação de Nova Iguaçu foi concretamente identificada essa preocupação.

No que diz respeito à progressividade no tempo, prevista no artigo 182, §4º, II da Constituição Federal, todos os Municípios conjeturam em suas Leis Orgânicas e/ou Planos Diretores, mas poucos estabelecem, na legislação analisada, alíquotas progressivas para o período de cinco anos, estando com sua eficácia comprometida, como será tratado do 4º item deste capítulo.

### **3.3. Isenções**

As isenções, integrais ou parciais, são instrumentos por intermédio dos quais os governos estimulam determinadas atividades social ou economicamente importantes para sua população, inserindo a tributação dentro de políticas mais amplas. Não serão aqui relacionadas todas as espécies de isenções, pois a quantidade é grande e bastante diversificada por município. Foram selecionadas aquelas que se identificam mais proximamente com as políticas urbanas, são elas: a) que recaem sobre imóveis inseridos em projetos de regularização fundiária de interesse social, em que a isenção é um mecanismo para promover o acesso à propriedade e/ou posse; b) decorrentes de restrições normativas particulares de preservação ambiental e de preservação do patrimônio histórico e cultural; c) imóveis destinados a finalidades desportivas e atividades culturais; d) para imóveis onde associações de moradores e entidades sindicais exercem suas atividades

associativas; e) destinada à instalação de determinadas atividades empresariais no Município como estratégia de atratividade ao desenvolvimento econômico, bem como ampliação de serviços e empregos no seu território.

Tabela 6: Isenções

MUNICÍPIO	Imóveis de Regularização de interesse social	Preservação ambiental e patrimônio cultural	Atividades desportivas e culturais	Incentivar liberdade de associação	Estímulo a atividades Econômicas
Angra dos Reis	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Araruama	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Cabo Frio	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Duque de Caxias	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Itaboraí	Não	Não	Não	Não	Sim
Macaé	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Maricá	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Nova Iguaçu	Sim	Não	Não	Não	Não
Rio das Ostras	Não	Não	Não	Sim	Não
Rio de Janeiro	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
TOTAL	2	7	7	6	4

Conforme sugerem os dados, o tipo de isenção com maior alcance social foi justamente o menos adotado na legislação municipal. Para o fim de implantação de projetos de regularização fundiária, encontrou-se isenção expressa apenas na legislação dos municípios de Nova Iguaçu e Rio de Janeiro. A Lei Orgânica de Nova Iguaçu, entretanto, condiciona tal benefício à regulamentação legal de iniciativa do Poder Executivo e de aprovação pelo Legislativo, ou seja, a isenção tem sua eficácia pendente. Mesmo a preservação ambiental não obteve unanimidade, resultado que sugere que os municípios poderiam direcionar mais o recurso às isenções com objetivos mais diretamente associados ao controle do uso do solo.

### 3.4. *Progressividade do Estatuto da Cidade*

A última análise centra-se no IPTU progressivo previsto na Constituição Federal (art. 182, §4º, II) e no Estatuto da Cidade (art. 7º), que tem caráter de sanção pelo descumprimento do princípio da função social da propriedade e busca induzir o eficiente aproveitamento dos imóveis localizados em áreas dotadas de infraestrutura e serviços. Trata-se de instrumento que, para ser empregado, deve obrigatoriamente estar inserido no Plano Diretor (art. 41, III EC). Todavia, sua aplicação depende de previsão legal do que concretamente se considera descumprimento do princípio da função social da propriedade, devendo a legislação definir o que é subutilização ou não utilização de imóvel urbano.

Ademais, o art. 42, I do Estatuto da Cidade exige que o Plano Diretor estabeleça os locais onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, vez que o IPTU progressivo deve ser aplicado como sucedâneo daqueles. E, adicionalmente, depende do Plano Diretor ou de outra lei municipal a regulamentação de como ocorrerá o procedimento e quais serão as alíquotas progressivas aplicadas.

Tabela 7: IPTU progressivo no tempo

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Previsão no Plano Diretor</b>	<b>Plano Diretor define concretamente princípio FSP</b>	<b>Definição das alíquotas progressivas</b>	<b>Legislação define áreas de aplicação</b>	<b>Eficácia condicionada à lei/regulamento</b>
Angra dos Reis	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Araruama	Sim	Não	Não	Não	Sim
Cabo Frio	Sim	Não	Não	Não	Sim
Duque de Caxias	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Itaboraí	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Macaé	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Maricá	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Não disponível
Nova Iguaçu	Não	Não	Não	Não	Sim
Rio das Ostras	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Rio de Janeiro	Sim	Não	Não	Não	Sim
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>9</b>

Todos os Municípios têm previsão expressa na legislação a respeito o IPTU progressivo, mas em quase todos eles sua eficácia está condicionada. Tal fato é provável consequência de que estes municípios serem obrigados a ter Plano Diretor, vez que têm mais de 20.000 habitantes, e deste instrumento estar previsto tanto na Constituição quanto no Estatuto da Cidade, o que os leva a reproduzir o instrumento em seus planos.

As regras atinentes ao IPTU progressivo no Plano Diretor do Município de Angra dos Reis são bastante genéricas, chegando ao ponto de nem mesmo inserirem os requisitos previstos no Estatuto da Cidade. O art. 6º, III do PD até avança ao nominar as áreas de incidência do IPTU progressivo, mas na letra *b* deste mesmo dispositivo prevê que “lei específica regulamentará os limites precisos das áreas de incidência deste instrumento”.

O Município de Cabo Frio optou por não utilizar a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública como sucedâneo do IPTU progressivo, pois no art. 45 do PD fixou que o Município poderá promover a execução judicial do proprietário, do imóvel que permanecer inadimplente por 5 (cinco) exercícios fiscais seguintes à implantação do IPTU progressivo. É de duvidosa constitucionalidade esta previsão, pois na Constituição a desapropriação está como momento posterior aos 5 anos de cobrança de IPTU progressivo.



Apenas três municípios deram sinais de eficácia do IPTU progressivo no tempo, estabelecendo o que entendem por descumprimento da função social da propriedade, caracterizando locais de incidência, ou, até mesmo, estabelecendo alíquotas progressivas.

O Município de Itaboraí, por exemplo, qualificou na lei a incidência dos institutos do Estatuto da Cidade, mas não de maneira completa. O Plano Diretor, no art. 13 definiu o que se entende por não cumprimento da função social da propriedade (não ocupação e subutilização). Os art. 183 e 184 normatizaram sua incidência em imóveis situados nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), deliberando o que, nessas áreas, a lei entende por não utilização ou sub-edificação de imóvel. No artigo 158 prevê a aplicação do IPTU progressivo na denominada Área de Reestruturação e Requalificação Urbana, assim como o art. 160 define sua incidência na intitulada Área de Urbanização em Consolidação. O art. 187, §5º também autoriza sua utilização em operações consorciadas. O Artigo 181 e seguintes regulamentam o instrumento de IPTU progressivo. No entanto, o artigo 182 condiciona a atuação do Executivo à lei, ou seja, o procedimento está condicionado à regulamentação legal e o art. 185, §1º remete à lei a previsão de alíquotas progressivas. Logo, avançou, mas não chegou ao nível da eficácia imediata.

Apenas dois municípios fixaram em lei as alíquotas progressivas no tempo: Duque de Caxias (art. 82, PD: 5%, 10% e 15%) e Macaé (art. 135 CTM, 2,5% com acréscimos de 5%). Mas, apenas este último também avança em sua legislação sobre IPTU ao prever no artigo 109 do CTM do que entende por imóvel não edificado. Tal dispositivo é complementado pelos parágrafos do art. 186 do Plano Diretor que caracterizam subutilização e não edificação para fins de incidência os instrumentos do Estatuto da Cidade. Não obstante, o art. 187 acrescenta regras de procedimento, mas condiciona sua eficácia à lei específica regulamentadora.

No CTM de Macaé há um dispositivo em relação ao IPTU progressivo que pode gerar polêmica, presente no art. 135, § 4º no sentido de que “a alíquota progressiva será aplicada desde que fique, objetivamente, caracterizada a especulação econômica e imobiliária, sem o atendimento da função social da propriedade e sem o seu adequado aproveitamento, consoante exigências inseridas no Plano Diretor”. A conjunção ‘e’ deixa claro que não são requisitos alternativos, mas aditivos, ou seja, deve-se demonstrar intenção de especular, o não atendimento à função social da propriedade e a inexistência de adequado aproveitamento – este último estaria dentro da idéia de função social. Ora, o IPTU progressivo não é exclusivo para bens de proprietários com interesse especulativo. E, pior do que isto, como se demonstra “objetivamente” tal situação?

O Município de Nova Iguaçu, ainda que preveja IPTU progressivo no tempo em sua Lei Orgânica, ele o faz de modo genérico. O Plano Diretor é de 1997, não está atualizado de acordo com o Estatuto da Cidade, razão pela qual seus instrumentos e normas não se

inseriram na fase atual da regulamentação das políticas urbanas e, de conseqüência, do formato contemporâneo dos instrumentos.

Uma característica específica do Plano Diretor de Rio das Ostras também chama atenção. O art. 121, §1º do PD estabelece uma consequência que evita o processo de desapropriação, pois prevê que o titular sobre cujo imóvel incidiu a notificação pro parcelamento compulsório e consequentes:

pode propor sua doação integral ou parcial ao Poder Público para a implantação de equipamentos urbanos ou comunitários; para preservação, quando for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; ou para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social em troca de autorização para a transferência do respectivo potencial construtivo para outro imóvel situado em área de interesse estratégico, nos termos de lei própria, para aplicação das diretrizes do plano diretor.

Cabe registrar o caso específico do Município do Rio de Janeiro, que ainda não tem Plano Diretor aprovado com adequação ao Estatuto da Cidade, vez que o vigente atualmente é de 1992. No entanto, existe um Projeto de Plano Diretor para o Município do Rio de Janeiro na iminência de ser aprovado, o Projeto de Lei nº 25/2001, na versão do Substitutivo nº 3. Neste projeto é regulamentado o IPTU progressivo nos moldes do Estatuto da Cidade, contudo também há condicionamento dos efeitos à regulamentação infra-plano.

Verifica-se, portanto, que apesar de o IPTU progressivo no tempo ser um instrumento amplamente difundido na legislação dos Municípios, sua eficácia está condicionada à regulamentação, tornando-o subutilizado frente ao seu potencial como instrumento de regulação urbanística.

## **CONCLUSÕES**

Os municípios fluminenses localizam-se na macrorregião mais rica do País, onde se concentram mais da metade do PIB brasileiro. Portanto, contam com maior capacidade de impor maior carga tributária própria do que a média brasileira. Ademais, já há evidência empírica no sentido de que municípios com maior população arrecadam mais do que os de pequeno porte populacional, que dependem mais de receitas de transferências intergovernamentais (Santos, 2009; Carvalho Jr, 2010). Além de mais ricos, municípios com mais população tendem a contar com melhor capacidade técnica do seu funcionalismo, o que lhes permite melhorar a administração do seu aparelho arrecadador.

Os principais resultados do estudo efetuado nos 10 municípios fluminenses selecionados sugerem que: a) tem aumentado a arrecadação do IPTU ao longo do período 1999-2007; b) os municípios da região metropolitana, em especial os mais densamente ocupados, enfrentam limitações de caráter estrutural para aumentar a sua arrecadação; c) municípios beneficiados com receitas de *royalties* e participações especiais da exploração do petróleo apresentam um desempenho abaixo de seu potencial de arrecadação,

sugerindo um comportamento de “desídia fiscal”; d) os municípios da orla marítima vêm experimentando aumentos significativos de sua população, tendo sido acompanhados por crescimento da arrecadação do IPTU; e) apesar do aumento dos valores arrecadados do IPTU, quando observamos a diferença entre a evolução da arrecadação média per capita dos municípios selecionados em relação ao que foi arrecadado pelos imóveis cadastrados, verificamos que há uma diferença que sugere que devam ser envidados esforços urgentes para melhorar a administração do IPTU, atualizando-se mais frequentemente o cadastro e a planta geral de valores.

No que diz respeito à legislação consultada, confrontando-a com o quadro social e financeiro de cada Município, identificaram-se aspectos positivos em que a regulamentação municipal do IPTU buscou se compatibilizar com as possibilidades jurídicas contemporâneas. Mas, o espaço de manobra para tornar sua arrecadação mais eficiente e convertê-la em benefícios urbanísticos ainda é muito amplo. Um exemplo disso é que todas as legislações analisadas diferenciam alíquotas tendo em vista a existência ou não de edificação. Contudo, três dos municípios estudados vão além e impõem alíquotas significativamente mais altas para terras nuas situadas em regiões mais dotadas de infraestrutura. Isto gera uma captura maior, pelo poder público, da renda fundiária de proprietários especuladores ou indiferentes à função social da propriedade. Outro efeito é estimular a utilização do bem pelo proprietário, evitando a sub-utilização da infraestrutura.

Outro exemplo é a baixa quantidade de municípios que diferencia as alíquotas por base de cálculo. Esta é uma possibilidade constitucional já consolidada e pode servir como importante mecanismo de distribuição de renda na cidade, sobretudo naquelas cujos dados iniciais demonstraram altos percentuais de pobreza. Recentemente – em 01.12.2010 – o STF julgou o Recurso Extraordinário nº 423.768/SP, entendendo, por unanimidade, que é constitucional a Lei nº 13.250/2001 do Município de São Paulo, que estabelece a progressividade do IPTU com base no valor venal do imóvel. O acórdão desta decisão ainda não foi publicado, mas segundo o Ministro Ayres Britto, o cerne desta decisão está na “justiça social imobiliária, com tratamento desigual para quem é imobiliariamente desigual”.

A distinção de alíquotas por localização dos bens é outra raridade na legislação, foi identificada apenas em um município. Essa omissão também acaba funcionando contrariamente ao princípio da igualdade substancial, pois trata igualmente os desiguais, não levando em consideração que a localização do imóvel também pode revelar uma maior ou menor capacidade contributiva do seu proprietário.

A compatibilização entre as políticas tributárias e urbanísticas, mais particularmente no ambiente das regularizações fundiárias é uma prática que timidamente está sendo inserida nas leis. Os dados apresentados sugerem que existem muitos imóveis irregulares nos Municípios consultados e, possivelmente, provenientes de pessoas de baixa renda.

Atos de formalização da posse e da propriedade devem estar associados a ações de implementação de infraestrutura e serviços, além de ações de compatibilização da condição financeira dos novos proprietários/possuidores com as exigências legais. Neste aspecto é importante que os municípios estabeleçam isenções parciais ou integrais, permanentes ou temporárias para estimular a permanência da “regularidade”. A melhora das condições de vida somada à regularização fundiária viabiliza uma futura arrecadação (função fiscal) e o aumento do desenvolvimento humano (extrafiscal) naquela área.

Por último, a progressividade temporal prevista na Constituição e no Estatuto da Cidade é o maior paradoxo desta pesquisa. Ao mesmo tempo em que todos os Municípios disciplinam o IPTU progressivo no tempo, todas as leis estão com sua eficácia condicionada, isto é, o formato do IPTU que juridicamente está mais proximamente ligado à política urbana é o menos eficaz de todos. Este resultado é ainda mais grave porque está referido à realidade de municípios que experimentam as melhores condições técnicas e econômicas para controlar o uso do solo urbano por meio do uso fiscal e extrafiscal do IPTU, conforme mencionado acima. Acreditamos que seja necessário elaborar mais estudos sobre como melhorar a eficácia dos instrumentos legais já existentes, estendendo-os para todos os municípios brasileiros, produzindo doutrina sobre o tema em tela.

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11ª ed. até a Emenda Constitucional n. 10/96 por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro : Forense, 1999.

CARVALHO Jr, P.H. *O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado em Economia/ UERJ, 2010.

LAGO, Luciana C. – A “periferia” metropolitana como lugar de trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena. In Santos, A M S P, Marafon, G J e Santana, M J G (coord) – *Rio de Janeiro: Um olhar socioespacial*. Rio de Janeiro: Gramma, 2010.

LINCOLN INSTITUTE/Ministério das Cidades. J.R. Affonso, et AL. *Oportunidades e Restrições para Exploração do Imposto como Fonte de Financiamento Local*. I Seminário Nacional Política e Administração do Imposto sobre Propriedade Imobiliária: Implementação de Reformas e Revisões de Caráter Administrativo. Curitiba, maio de 2010.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Tributário na Constituição e no STF*. Ed. Impetus. 13 ed. 2007.

SANTOS, Angela M.S.P. – *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANTOS, Angela M.S.P. – *Desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios*. Revista de Economia Mackenzie, v.7, n.2, 2009

SERRA, Rodrigo. TERRA, Denise. PONTES, Carla. *Os municípios petro-rentistas fluminenses: gêneses e ameaças*. In Revista Rio de Janeiro, op. Cit., 2006.

Sites: [www.forumcomperj.com.br](http://www.forumcomperj.com.br); [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br); [www.joserobertoafonso.com.br](http://www.joserobertoafonso.com.br);