



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Tamanho é documento? A regressividade tributária na isenção do IPTU para imóveis tombados em Belo Horizonte

**Getúlio Alves de Souza Matos**

Departamento de Gestão Pública, Universidade Federal de Ouro Preto

**Maria Cristina Rocha Simão**

Coordenadoria de Restauro, Instituto Federal de Minas Gerais – Campus Ouro Preto

### **Sessão Temática 2: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional**

---

*Resumo: O artigo conduz uma reflexão acerca da regressividade tributária instituída pela isenção do IPTU sobre imóveis tombados. Utilizando-se de um estudo de caso da cidade de Belo Horizonte-MG, a benesse fiscal concedida aos bens nesta condição foi analisada sob a perspectiva da extrafiscalidade, uma vez que esta prática visa incentivar a adequada conservação das edificações sobre as quais incide. Os dados foram fornecidos, a pedido, pela Prefeitura de Belo Horizonte, e compreendem todos os imóveis registrados e regularizados junto ao município. Após tratamento, a análise de dados compreendeu a descrição dos imóveis em função de sua área construída e seus valores absoluto e por metro quadrado, para o conjunto e comparações em percentis arbitrados. Os resultados apontam o efeito distorcivo da política de isenção implementada, uma vez que os bens tombados são superiores aos seus equivalentes não tombados, e essa discrepância se intensifica nos percentis superiores. Conclui-se que a isenção do imposto sobre os imóveis tombados proporciona uma distorção alocativa, isentando do imposto o perfil de propriedade mais capaz de contribuir com o erário e de suportar o ônus das obrigações referentes à manutenção dos imóveis, distribuindo o fardo fiscal sobre contribuintes menos favorecidos.*

*Palavras-chave: Imóveis Tombados. IPTU. Isenção Fiscal. Regressividade. Política Pública.*

### **Does size matter? Regressive Property Tax waiver for heritage buildings in Belo Horizonte**

---

*Abstract: The paper explores the tax regressiveness brought by property tax waiver to heritage buildings. A case study in Belo Horizonte-MG investigated the fiscal benefit under the extrafiscality perspective, as it should foster proper maintenance to the real estate, in order to keep them in good conditions. Using datasets provided by the City Hall we analysed all the regular properties in the city, with useful area, market value, and market value per square meter. Results revealed distorted effects for the heritage waiver policy, as the beneficiary properties are bigger and more expensive than their non-heritage counterparts. Furthermore, this difference even deepens as we reach the higher percentiles. We conclude that tax waivers to heritage buildings are, as nowadays, an allocative distortion, as the benefits mostly reach property owners who could bear maintenance costs and tax burdens, and this burden goes to lower income classes.*

*Keywords: Heritage buildings. Property Tax. Tax Waiver. Regressiveness. Public Policy.*

## ¿El tamaño importa? Regresividad tributaria en la exención del IPTU para inmuebles protegidos en Belo Horizonte

*Resumen: El artículo explora la regresividad fiscal originada por la exención del impuesto predial a los edificios patrimoniales. Un estudio de caso en Belo Horizonte-MG investigó el beneficio fiscal en la perspectiva de la extrafiscalidad, que debe fomentar el mantenimiento adecuado de los inmuebles, para mantenerlos en buenas condiciones. Utilizando conjuntos de datos proporcionados por el Ayuntamiento, analizamos todas las propiedades regulares de la ciudad, con área útil, valor de mercado y valor de mercado por metro cuadrado. Los resultados revelaron efectos distorsionados para la política de exención del impuesto de patrimonio, ya que las propiedades beneficiarias son más grandes y caras que sus contrapartes no patrimoniales. Además, esta diferencia se profundiza a medida que alcanzamos los percentiles más altos. Concluimos que las exenciones de impuestos a los edificios patrimoniales son, como hoy, una distorsión asignativa, ya que los beneficios alcanzan en su mayoría a los propietarios que podrían soportar los costos de mantenimiento y las cargas fiscales, y esta carga va a las clases de ingresos más bajas.*

*Palabras clave: Edificios patrimoniales. Impuesto a la propiedad. Exención de impuestos. Regresividad. Política pública.*

### 1. Introdução

A tributação sobre os bens imóveis é definida no conjunto normativo brasileiro como uma competência municipal. Em outras palavras, não cabe à União nem aos Estados instituir alíquotas de impostos, taxas ou contribuições sobre a propriedade de bens imóveis urbanos, restando unicamente aos municípios este direito-dever. Por esta razão, a definição das alíquotas aplicáveis, dos valores de referência, e da admissibilidade de casos excepcionais não segue padrões definidos nacionalmente.

Em contraposição a esta profusão de regras localmente aplicáveis, os princípios que orientam a tributação são razoavelmente pacificados nas democracias ocidentais, e parcialmente adotados pelo sistema brasileiro para todos os seus entes federados. Estes fundamentos visam determinar critérios gerais, de aplicação irrestrita e obrigatória, para que os tributos, além de constituírem-se como fonte de receita pública, o façam de maneira justa e socialmente aceita por todos.

Dentre os princípios tributários, destaca-se, para o recorte deste trabalho, a equidade. Em linhas gerais, um tributo será percebido pelos contribuintes de acordo com a sua capacidade contributiva, ou seja, deverá incidir sobre determinada condição de acordo com as possibilidades econômicas de cada contribuinte. Para tal, entende-se que, se um determinado tributo tem sua aplicabilidade condicionada à capacidade de pagamento do contribuinte, a sua incidência é, de início, independente das condições fiscais do ente arrecadador. Sob esta perspectiva, seria lícito somente a dicotomia cobrar ou não cobrar o referido imposto. No entanto, para além desta decisão municipal, verificam-se alíquotas de caráter claramente regressivo aplicadas sobre os imóveis em diferentes municípios, o que, novamente, contrapõe a ideia de “incentivo” às possibilidades de pagamento dos contribuintes.

Neste diapasão, torna-se necessário verificar se este alegado benefício não apresenta um caráter regressivo, ao beneficiar com esta política de incentivos os contribuintes que têm maior capacidade, em detrimento de outros que apresentam condições mais precárias.

À luz desta situação, o presente estudo objetivou analisar a isenção tributária do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU sobre os imóveis tombados no município

de Belo Horizonte – MG, frente à incidência deste imposto sobre os imóveis não tombados, com vistas a verificar a hipótese de violação da progressividade tributária por parte da política municipal de preservação dos bens com valor histórico e cultural. Para tal, o artigo mensura a extensão das renúncias fiscais sobre estas edificações, bem como seu impacto arrecadatário, e investiga a sua fidelidade ao caráter progressivo da tributação proposta pelo regramento municipal.

Para esta dinâmica, o *paper* se divide em cinco partes de conteúdo próprio, sendo a primeira delas esta introdução, que é seguida pelo referencial teórico. Na sequência, a metodologia expõe os caminhos percorridos durante a etapa empírica, sendo seguida pelos resultados, que são expostos e interpretados conjuntamente para maior compreensão. Por fim, as considerações finais expõem reflexões emergentes da pesquisa, e conclui-se com a exposição das referências aqui utilizadas.

## 2. Referencial Teórico

O arcabouço teórico desta pesquisa está estruturado em dois blocos complementares. O primeiro deles, mais extenso, aborda o patrimônio cultural e a preservação dos imóveis urbanos, e conta com uma subdivisão sobre o patrimônio edificado. O segundo bloco contempla a tributação dos imóveis urbanos, discutindo a extrafiscalidade presente no IPTU. A terceira e última parte analisa especificamente a legislação municipal de Belo Horizonte e a isenção tributária concedida aos imóveis tombados. Espera-se, com esta construção, perfazer o caminho necessário para a compreensão teórica e empírica dos incentivos que conduz às análises posteriores.

### 2.1. O patrimônio cultural e a preservação dos imóveis urbanos

A definição do patrimônio cultural, entre vários elementos e definições possíveis, compreende, em linhas gerais, manifestações de conceitos históricos, ambientais, paisagísticos, arquivísticos e etnográficos que componham a identidade de uma sociedade. Desta forma a sua preservação compreende a promoção de suas características identitárias, preservando os referenciais por meio da proteção dos bens pela revitalização de seu uso (LIMA, 2007).

Esta compreensão, no entanto, é fruto de um alargamento conceitual gradativo, que, mais recentemente, transcende os objetos arquitetônicos rumo à antropologia. Este processo se dá à medida em que a própria noção de cultura passa a compreender mais elementos populares e de massa em oposição ao passado notadamente erudito. Atualmente, e com fundamento nos apanhados da Carta de Burra – datada de 1980 –, Castriota (2007, p. 12) define a preservação como “a manutenção no estado da substância de um bem e a desaceleração do processo pelo qual ela se degrada”, revelando uma faceta orientada à preservação material de um determinado bem, com vistas à diminuição dos efeitos do tempo sobre ele.

Em complemento, a conservação destaca-se como “os cuidados a serem dispensados a um bem para preservar-lhe as características que apresentem uma significação cultural” (ICOMOS, 1980). Isso posto, e considerando o objeto deste estudo, o patrimônio será aqui analisado em função de seus bens edificados. Destaca-se, portanto que tal escolha não significa nenhum tipo de menosprezo à abrangência das demais concepções, mas uma escolha orientada pela utilidade da definição e sua adequação ao objeto do estudo.

### 2.1.1. Patrimônio cultural edificado

Em um conjunto de imóveis, entre públicos e particulares, os bens tombados possuem uma série de características que os diferenciam dos demais, que vão desde a presença de custos de manutenção mais elevados à possibilidade de isenções fiscais, passando por benefícios gerados para os imóveis ao seu redor. Neste último caso, destaca-se que:

“[...] a proximidade de um monumento tombado cria valor para as outras habitações que o circundam. O tombamento traduz-se por uma melhoria do bem-estar coletivo. Os benefícios não mercantis do tombamento consistem na satisfação obtida por alguns graças à melhoria do meio ambiente urbano ou da paisagem.” (BENHAMOU, 2016, p.32)

No entanto, a opção pela preservação majoritariamente emana do ente público, que impõe ao proprietário o dever da preservação para o presente e o futuro. Apesar da extensa discussão sobre a natureza econômica destes bens, ou das limitações aos direitos de propriedade no caso de imóveis particulares, a escassez de recursos para a manutenção determina a tônica das dificuldades práticas enfrentadas pelos bens que, não raras vezes, enfrentam a decadência material, ante à dificuldade fática de sua sobrevivência.

“Grande número de catástrofes que afetaram os bens patrimoniais provém dessa negligência cuja premência redobra pela falta dos recursos necessários à preservação; há de se ter em conta que dispositivos jurídicos e administrativos não bastam para assegurar a proteção e a salvaguarda do patrimônio”. (BENHAMOU, 2016, p.30)

Em termos mais práticos e aplicados ao caso brasileiro, no que se refere à ação do ente público, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a premissa de desenvolvimento urbano, lado a lado com a competência dos municípios para legislar sobre assuntos urbanos e de interesse local, por meio da exigência de planos diretores, sendo posteriormente regulamentadas pelo Estatuto da Cidade. (BRASIL, 1988; BRASIL, 2001; KRONBAUER, 2019)

“A Constituição da República contém dispositivos que permitem a cobrança do IPTU de acordo com o princípio da progressividade fiscal. Recomenda-se que as propriedades localizadas em áreas nobres da cidade, dotadas de infraestrutura básica bem desenvolvida, sofram maior incidência do IPTU. O pressuposto é o da redistribuição – propriedades mais valorizadas são mais oneradas e, por meio desses recursos, o poder público deveria intervir nas áreas mais carentes da cidade, seja provendo ou melhorando a qualidade dos serviços de esgoto, água, luz, asfalto, entre outros.” (AFONSO, ARAUJO e NÓBREGA, 2013, p.20)

Entre as coexistentes categorias de intervenção disponíveis ao setor público, a subvenção indireta, por meio de benefícios ou incentivos fiscais, é explicada por Benhamou (2016, p.92), que revisita as definições de Musgrave (1959) ao definir os bens sob tutela:

“o indivíduo pouco consciente do bem-estar proveniente do consumo do patrimônio recusa-se a financiá-lo à altura do que seria necessário, e o Estado compensa essa insuficiência a fim de evitar o risco de subprodução e de submanutenção induzidas por essa falha.” (BENHAMOU, 2016, p.92)

Ademais, incentivos fiscais são considerados como um caminho intermediário entre a ação direta do ente público e a exclusiva responsabilização do ente privado. Diferentes mecanismos de suporte público à alocação privada de recursos na intervenção sobre bens patrimoniais encontram precedentes em localidades por praticamente todo o mundo. Deste modo, a próxima seção dedica-se à análise dos meios dispostos pelo ente público para assegurar a salvaguarda dos bens particulares, qual seja a tributação.

## 2.2. A tributação dos imóveis urbanos

Em linhas gerais, os tributos existem para financiar as atividades do setor público em seus diferentes níveis de atuação. Os governos locais – no caso brasileiro, as prefeituras municipais –, por sua vez, são em vasta medida dependentes das receitas dos *impostos de propriedade* imobiliária, embora este tipo de tributo não seja uma porção extremamente significativa da sua arrecadação. Isto porque, embora não sejam proporcionalmente majoritários ao fisco, os impostos de propriedade costumam ter pouca ou nenhuma flutuação negativa, e possuem significativo adimplemento por parte do contribuinte. Esta estabilidade, junto a outras características, o enquadra como um bom tributo (BARRETO, 2019; SLACK, 2011).

No entanto, o Estado lança mão dos tributos para, além de compor o conjunto das receitas públicas, orientar a população a determinados padrões de comportamento. Dessa forma, para além da finalidade estritamente arrecadatória, os tributos carregam consigo um componente de *extrafiscalidade*. Por meio dessa característica, o Estado, utiliza-se de seu poder de tributar para coibir comportamentos indesejáveis ou para estimular práticas benéficas, como o faz, por exemplo, ao estabelecer alíquotas elevadas ao fumo ou ao reduzir os percentuais incidentes sobre a geração de energia solar.

Nas últimas décadas, no Brasil e em vários outros países em desenvolvimento, o convívio da crescente pressão sobre as fontes de receita públicas com o esforço de esvaziamento das competências estatais encontrou terreno fértil no apregoamento de um estado quase minimalista. Como consequência, a extrafiscalidade sobressaiu-se como um “importante mecanismo para a atuação do Estado na luta pelo desenvolvimento econômico e contra as desigualdades sociais” (ARAÚJO, 1996, p.330).

O IPTU, imposto de propriedade por excelência, “também possui funções extrafiscais na medida em que é utilizado como instrumento regulador do desenvolvimento urbano dos municípios” (ARAÚJO, 1996, p.333).

“Não há divórcio entre a política tributária e a política urbana: o financiamento das políticas urbanas – infraestrutura, habitação – se vincula à regulamentação da ocupação urbana (do mercado imobiliário). É no âmbito da política urbana que se define o modelo de imposto sobre a propriedade imobiliária. É aqui também que se definem as isenções para propriedades de interesse público (hospitais, escolas, etc.)”. (IPEA, 2009, p.6)

Adicionalmente, embora exista a previsão de alíquotas progressivas na legislação, argumenta-se que, em seu resultado, o IPTU acaba tendo ônus neutro ou regressivo, à medida em que mesmo as alíquotas mais altas não acompanham, de forma proporcional, a capacidade de renda de contribuintes mais abastados, onerando mais aqueles que têm condições financeiras mais parcas.

A progressividade do IPTU obedece, como em outros impostos, ao princípio da capacidade de renda (art. 145, § 1º, da Constituição) dos contribuintes. Mas independente desta capacidade, é sabido que para a Constituição Federal, os proprietários de grandes imóveis, ainda mais aqueles localizados em bairros estritamente residenciais, devem ser proporcionalmente mais tributados (alíquotas maiores), por meio de IPTU, do que os proprietários de pequenos imóveis, localizados na periferia. Se os imóveis desses proprietários forem tributados com a mesma alíquota, estarão sendo desigualmente tributados, mesmo que seus proprietários tenham a mesma capacidade contributiva. (IPEA, 2009, p.21)

No entanto, a progressividade de alíquotas estabelecidas com base no valor de um imóvel não deve ser confundida com a extrafiscalidade. A progressividade extrafiscal

compreende “alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel” – CF-88, art. 156 §1º, II –, ou então com intuito de promover o aproveitamento de solo urbano não edificado – CF-88, art.182 §4º. Depreende-se, portanto, que o IPTU, tal como atualmente vigente, não contempla satisfatoriamente os critérios de progressividade.

Especificamente no que tange aos bens patrimoniais, as administrações municipais têm o poder de editar benefícios fiscais para seus contribuintes, que incluem até a isenção do IPTU com vistas a “mantê-los em bom estado de conservação, evitar condutas danosas e estimular a preservação do patrimônio cultural”, com base no interesse social estabelecido no Art.216 §3 da Constituição Federal (BRASIL, 1988; SOUSA E CARVALHO, 2020, p.79).

Assim, estabelecida a previsão legal para incentivos fiscais a imóveis tombados no Brasil, a próxima seção analisará especificamente a isenção tributária concedida especificamente aos bens edificados tombados no município de Belo Horizonte.

### 2.3. O Caso de Belo Horizonte

O município de Belo Horizonte – MG estabeleceu, na sequência dos dispositivos constitucionais, normativo próprio com vistas a estabelecer um mecanismo de compensação para os proprietários dos bens tombados na cidade. Assim, a Lei nº5.839, de 28 de dezembro de 1990 trouxe, em seu Art. 9º, a primeira previsão de isenção do IPTU, conforme o texto:

Art. 9º - Os imóveis tombados na forma da Lei, por quaisquer instituições públicas de proteção do patrimônio histórico e artístico, ficam isentos do Imposto Predial e Territorial Urbano sobre eles incidentes, durante o período em que mantiverem as características que justificaram o seu tombamento.

Nota-se, pelo instrumento, o intuito de preservação dos bens, uma vez que a isenção só vigora se as características que dão razão ao tombamento forem mantidas no imóvel.

Pouco mais de duas décadas depois, a Lei nº 10.626, de 5 de julho de 2013 modificou os efeitos do instrumento anterior, em duas vertentes, conforme o texto integral:

Art. 9º - O art. 9º da Lei nº 5.839, de 28 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º - Fica isento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU - o imóvel tombado pelo Município por meio de deliberação de seus órgãos de proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico, sempre que mantidos em bom estado de conservação.

Parágrafo único - A isenção do imposto poderá ser estendida a bens imóveis tombados por órgãos de proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico do Estado de Minas Gerais ou da União, desde que o tombamento seja ratificado pelos órgãos de que trata o caput deste artigo.”

A primeira alteração compreende um estreitamento da compreensão da origem do tombamento que recai sobre o imóvel. Anteriormente, qualquer instituição pública de proteção ao patrimônio seria parte legítima para registrar este bem tombado, em ato cujos efeitos teriam a repercussão da isenção. Com o novo normativo, caso este ato seja emanado de autoridade estadual ou federal, compete ao órgão municipal ratificá-lo para atestar a validade em âmbito administrativo e finalidade fiscal.

A segunda alteração, por outro lado, é uma mudança das condições que ensejam a manutenção do direito à isenção. Se, anteriormente, a manutenção das características

que garantiram o tombamento era suficiente para assegurar o benefício, passou-se a entender, genericamente, como “mantidos em bom estado de conservação”. Ocorre que esta definição, sem o devido amparo normativo, tal como figura no texto da Lei, poderia conduzir a situações indesejáveis à coletividade. Como exemplo, pode-se admitir a hipótese de um imóvel perder o benefício por estar em más condições gerais, mas mantendo as características do tombamento. Complementarmente, é possível um imóvel tombado ter suas características deturpadas e, ainda assim, ser mantido em bom estado de conservação. Embora moralmente reprovável, esta segunda atitude não seria legalmente condenável à perda do benefício enquanto o imóvel permanecesse tombado.

Esta situação, contudo, foi contornada poucos anos depois. O Decreto nº 17.037, de 17 de dezembro de 2018 (atualmente vigente), estabelece órgãos competentes para a emissão de laudos que atestem o “bom estado de conservação”

“Art. 29 – É isento do IPTU, nos termos do art. 9º da Lei nº 5.839, de 1990, o imóvel tombado pelo Município por meio de deliberação de seus órgãos de proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico, sempre que mantidos em bom estado de conservação, conforme laudo emitido, respectivamente pela Diretoria de Patrimônio Cultural, Diretoria do Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte e Diretoria do Conjunto Moderno da Pampulha da Fundação Municipal de Cultura.

§ 1º – A isenção do IPTU poderá ser estendida a bens imóveis tombados por órgãos de proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico do Estado de Minas Gerais ou da União, desde que o tombamento seja ratificado pelo órgão de que trata o caput.”

Parte-se, portanto, da premissa de que o Decreto e a Lei, conjuntamente, estabelecem a necessidade do laudo como um instrumento que ateste a manutenção das características que justificaram o tombamento, muito embora isso não esteja exatamente expresso.

Complementarmente ao aspecto normativo, cabe ressaltar a necessidade de a população ser efetivamente beneficiada pelo instrumento. Neste quesito, a percepção dos proprietários dos imóveis tombados é divergente, segundo levantamento de Botelho e Andrade (2005).

“Quando estimulados, 75% disseram conhecer a isenção de IPTU e 24,8 % a TDC. No entanto, apenas 26,6% usufruem da isenção do IPTU e nenhum entrevistado fez uso da TDC. [...] Entre os proprietários que conheciam a isenção do IPTU, 62% avaliam-na positivamente e 38% negativamente. Estes últimos alegam que o processo para conseguir a isenção é muito burocrático, que dá muito trabalho e que precisam requerê-la todos os anos. Outra reação é que o valor do imposto é baixo em relação ao que gastam para conservá-lo, o que se aplica principalmente em bairros como a Floresta, em que o valor venal do imóvel e, conseqüentemente, do IPTU é baixo. Já em conjuntos como o da Praça da Liberdade, o valor do IPTU é bastante alto, o que o torna um benefício mais cobiçado e valorizado.” (BOTELHO E ANDRADE, 2005, pp. 99-100).

Ante o exposto, verificam-se a adequação e a oportunidade da verificação empírica dos benefícios fiscais concedidos aos imóveis tombados em Belo Horizonte, realizada com dados administrativos, tal como descrito na próxima seção.

### **3. Procedimentos de coleta e tratamento de dados**

Os dados utilizados foram providos pela Prefeitura de Belo Horizonte, mediante duas solicitações com fulcro na Lei de Acesso à Informação, registradas e atendidas sob

os protocolos 31.00307920/2021-85 e 31.00086298/2022-43. Nos dois tickets foram fornecidas as áreas de todos os imóveis registrados na cidade, com os respectivos valores venais e de IPTU incidentes, para os imóveis tombados e não tombados.

O primeiro procedimento de tratamento compreendeu a inspeção visual dos dois subconjuntos. Ambos os sets continham *missing values*, com lacunas de área ou de valores venais e de IPTU. Um total de 45315 observações incompletas foram excluídas da base original de imóveis não tombados neste procedimento, ao passo que 10 imóveis tombados continham dados faltantes.

Posteriormente, os dois subconjuntos foram submetidos ao procedimento de *trimming* de *outliers*. Este tratamento visou eliminar da amostra os valores extremos discrepantes, que poderiam distorcer a amostra ao tendenciá-la por valores pouco representativos da totalidade, melhorando os parâmetros de estimação. Desta forma, o *trimming* consistiu em “remover da amostra um número igual das menores e maiores observações, e, na sequência, proceder como se esta amostra fosse a completa” (LEV, SUNDER, 1979, p.207). Na presente análise, foram removidas 1% das observações. Para os imóveis não tombados, a remoção correspondeu a 3840 valores extremos superiores e um igual número de inferiores. Para os tombados, foram removidos 16 imóveis da seleção, sendo os oito maiores e menores. Após este procedimento, a amostra definitiva passou a ser composta pelos dados de 760.267 imóveis não tombados, e 1.552 tombados.

Na seção subsequente serão expostos os resultados da pesquisa, conjuntamente com sua análise e interpretação, com vistas a facilitar o entendimento do leitor.

#### 4. Panorama dos imóveis tombados e não tombados

Após os procedimentos de tratamento, a base de dados foi composta de um total de 761.819 imóveis em Belo Horizonte, entre tombados e não tombados. Especificamente quanto aos imóveis tombados, objeto principal deste estudo, entende-se que a amostra compreende aproximadamente 343 mil metros quadrados, que, em valores financeiros, equivalem a mais de 840 milhões de reais em imóveis urbanos. A Tabela 1 traz esta informação, e outras detalhadas a seguir.

Tabela 1 - Estatística Descritiva das áreas e valores dos imóveis de Belo Horizonte, tombados e não tombados

Parâmetro	Áreas dos imóveis (m <sup>2</sup> )		Valores venais dos imóveis (R\$)	
	Tombados	Não tombados	Tombados	Não tombados
Observações	1.552	760.267	1.552	760.267
Soma (em mil)	342,96	117.303,36	841.391,23	156.265.104,49
Proporção	0,29%	99,71%	0,54%	99,46%
Média	220,98	154,29	542.133,52	205.539,77
Mediana	98,00	116,45	157.305,00	130.925,00
Desvio padrão	507,43	146,94	1.093.666,59	245.982,04
Coef. de Variação de Pearson	2,30	0,95	2,02	1,20
Assimetria	6,88	4,78	3,99	3,52

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2022.



Tomados em números, os bens tombados representam 0,2% do total analisado, sendo os demais não tombados. No entanto, estes imóveis ganham em representatividade quando analisada a área que ocupam no tecido urbano, em que passam para 0,3% da área construída.

Um salto ainda maior pode ser percebido com relação aos valores dos imóveis, cujos bens tombados respondem por mais de 0,5% da riqueza imobilizada da cidade. Em resumo, 0,2% dos bens ocupam 0,3% do espaço e possuem 0,5% do valor financeiro imobiliário de Belo Horizonte. Este caráter *nobre* dos imóveis tombados é confirmado pela média dos valores. Os bens tombados são, em geral, maiores (221 m<sup>2</sup>, contra 154 m<sup>2</sup>, ou seja, 44% maiores) e mais valorizados (R\$542 mil, contra R\$ 206 mil, ou seja, 163% mais caros) do que os demais imóveis da capital mineira.

Ainda sobre as tendências centrais, todas as séries apresentam médias consistentemente superiores às medianas. Esta assimetria aponta que os valores superiores se encontram mais distantes do centro, quando comparados aos valores inferiores. Trazida à geração dos dados, a maior assimetria percebida entre os imóveis tombados reforça o caráter de concentração de riqueza presente nestes bens quando comparados àqueles não tombados.

A exemplo das medidas de tendência central, a dispersão das séries também é mais acentuada nos imóveis tombados, verificável nos desvios-padrão das áreas e dos valores financeiros. Como consequência, os coeficientes de variação também foram maiores para os imóveis tombados, evidenciando um maior distanciamento, mesmo quando comparados às próprias médias.

Em suma, a análise descritiva da amostra expressa numericamente uma das faces da concentração financeira e imobiliária belo-horizontina. É possível perceber, neste panorama estatístico, uma massa de imóveis pequenos e de valor inferior coexistindo com poucos imóveis grandes e de valor elevado. Dentre estes bens, os tombados se apresentam como maiores e mais valiosos do que os demais e, por este destaque, requerem uma análise mais detida sobre suas especificidades.

## 5. Tamanho é documento?

Uma vez que os bens tombados mostraram-se distintos quando comparados ao perfil imobiliário de Belo Horizonte, os imóveis dos dois subconjuntos (tombados e não tombados) foram ordenados em percentis de seus valores venais. Adicionalmente, foram levantadas as áreas destes mesmos imóveis, o que possibilitou a estimação do chamado Valor Proporcional, que pondera o valor do imóvel pela sua área, equalizando esta proporção. Os resultados desta etapa foram expostos na Tabela 2.

Em seu 5º percentil, as diferenças entre os imóveis tombados e não tombados é sutil. Os imóveis tombados são ligeiramente maiores (1m<sup>2</sup> a mais) e mais caros (R\$ 333 a mais). Essa diferença, imperceptível ao cidadão médio, também se reflete na proximidade do valor ponderado dos imóveis, uma vez que os não tombados são apreçados em R\$33 a menos por metro quadrado. Em suma, entre os 5% de bens de menor valor não há diferenças perceptíveis nas áreas, nos valores absolutos ou proporcionais entre imóveis tombados ou não tombados.

Tabela 2 - Percentis dos imóveis tombados e não tombados de Belo Horizonte, por valor venal e área, e seus valores proporcionais

Percentil	Valores venais dos imóveis (R\$)		Áreas dos imóveis (m <sup>2</sup> )		Valor proporcional (R\$/m <sup>2</sup> )	
	Tombados	Não tombados	Tombados	Não tombados	Tombados	Não tombados
5%	23.513,00	23.180,30	24,13	23,00	974,43	1.007,84
10%	25.354,40	38.848,00	28,31	40,01	895,60	970,96
25%	39.550,75	66.757,00	39,70	61,62	996,24	1.083,37
50%	157.305,00	130.925,00	98,00	116,45	1.605,15	1.124,30
75%	423.553,25	244.976,00	185,00	202,25	2.289,48	1.211,28
90%	1.568.755,20	432.804,00	412,90	311,05	3.799,36	1.391,43
95%	2.660.116,55	638.156,00	689,22	398,53	3.859,58	1.601,27

Fonte: Elaborada pelos autores, 2022.

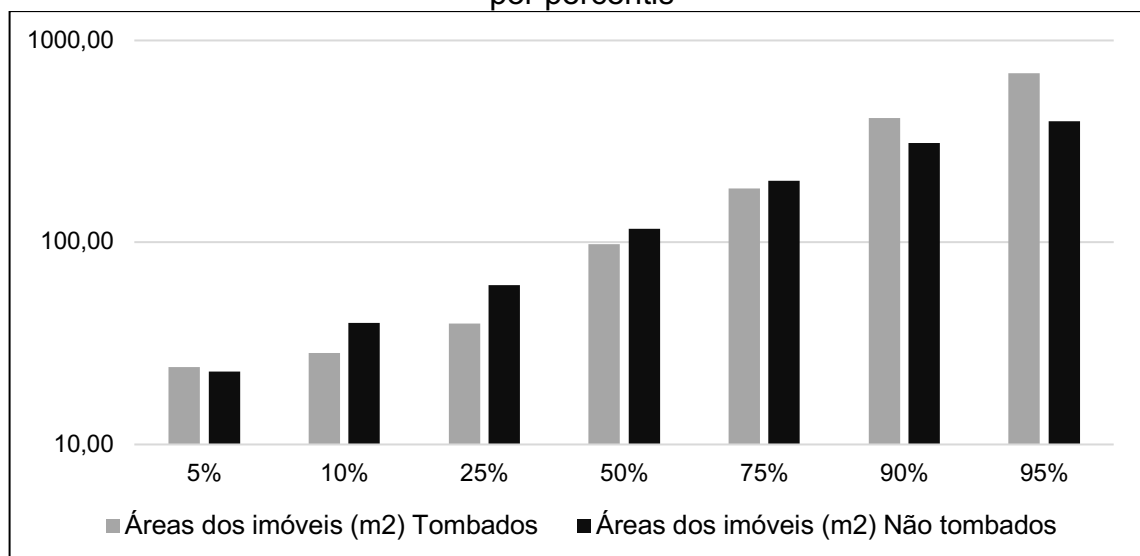
Quando considerados os 10% de menor valor, os imóveis não tombados passam a ser costumeiramente maiores (41%) e mais caros que os tombados, tanto em termos absolutos (53%) quanto normalizados pela área (8%). Com percentuais ligeiramente diferentes, estas relações também se mantêm válidas para o 25º percentil.

No entanto, a hierarquização se inverte a partir da metade da amostra. Já no 50º percentil os imóveis não tombados são 19% maiores e 17% menos caros do que os tombados. Dessa forma, os imóveis tombados possuem o metro quadrado 43% mais caro do que os não tombados do mesmo percentil.

Esta condição só se altera significativamente a partir do último decil. Nele, os imóveis tombados já são 33% maiores, 262% mais caros em valor absoluto, e possuem o metro quadrado 173% mais caro do que o imóvel não tombado de mesmo percentil.

O perfil típico do imóvel do 95º percentil apresenta um bem tombado com área 72% maior, custo 317% mais elevado e metro quadrado 141% mais caro do que o seu equiparável não tombado. Ou seja, entre os 5 e os 10% superiores da amostra, observam-se imóveis maiores e, tão-somente por esta razão, mais caros.

Figura 1 - Áreas de imóveis tombados e não tombados em Belo Horizonte por percentis



Fonte: Elaborada pelos autores, 2022.

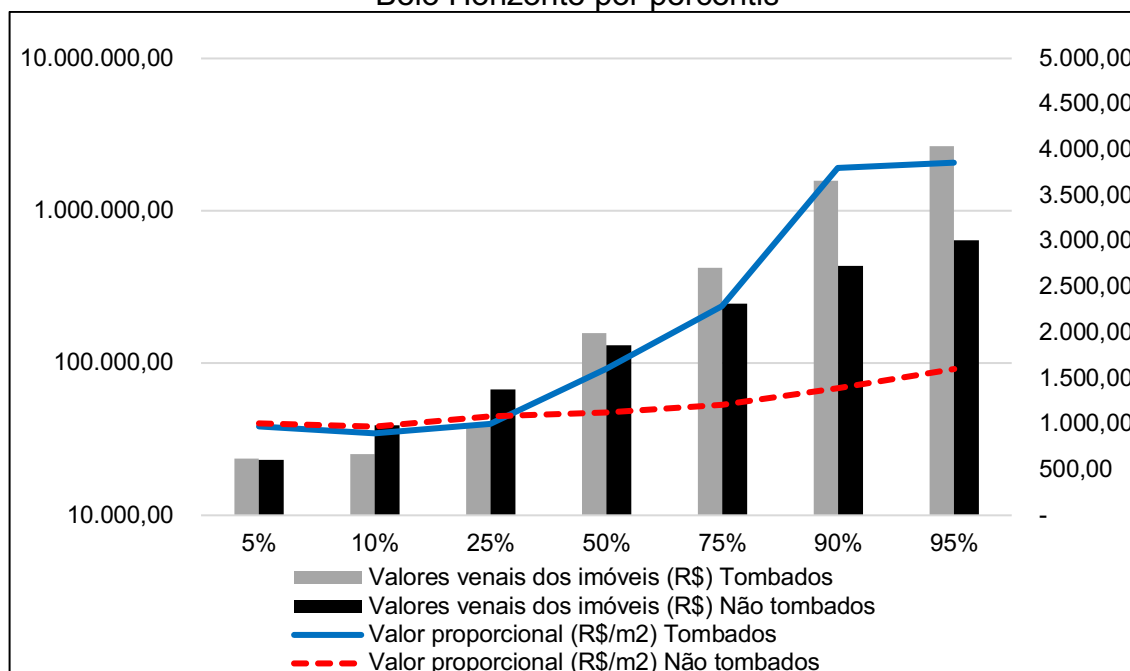
Graficamente, pode-se perceber a diferenciação entre os imóveis tombados e não tombados. A Figura 1 apresenta, em escala logarítmica, a alternância entre imóveis com maior área, de acordo com o percentil. Entre o 10º e o 75º percentil, os imóveis não tombados são maiores, em uma condição que se inverte a partir deste percentil. Ou seja, os imóveis mais nobres entre os tombados são maiores do que os imóveis nobres não tombados.

Ademais, pode-se depreender uma relação entre valor de um imóvel e seu tamanho, e a Figura 2 mostra os valores para os imóveis tombados e não tombados.

Os valores de metro quadrado para os dois subconjuntos possuem dinâmicas muito distintas. Os bens tombados possuem o metro quadrado sobrevalorizado, sobretudo a partir do segundo quartil. A diferença entre a linha tracejada e a linha contínua nos mostra o “ganho” proporcionado no valor do metro quadrado dos imóveis tombados, que se eleva de acordo com o tamanho do imóvel. Em outras palavras, a partir de um determinado tamanho, quanto maior o imóvel tombado, maior o valor do seu metro quadrado.

Esta diferença é coerente com os apontamentos de Benhamou (2016, p.105), que defende que a existência de um “valor de rótulo”, uma espécie de vetor resultante dos ganhos oriundos da melhora do quadro urbano, conjugado às perdas decorrentes de obrigações de manutenção. No entanto, argumenta-se que, para determinados percentis, este bônus pode chegar ao dobro do valor do imóvel não tombado, o que transcende qualquer limite aceitável sob o ponto de vista de uma política pública progressiva. Como consequência inevitável desta constatação, compreende-se que a isenção destes imóveis é, pelo seu valor, efêmera a quem paga e onerosa para todo o restante da sociedade.

Figura 2 - Valores venais e proporcionais de imóveis tombados e não tombados em Belo Horizonte por percentis



Fonte: Elaborada pelos autores, 2022.

À guisa de ilustração, considerados somente os 50% superiores da amostra, a Prefeitura de Belo Horizonte proporciona, pelo menos, R\$9.963.014,09 em renúncias

fiscais destes imóveis tombados, mais caros e mais valorizados do que seus correspondentes não tombados. Este valor chega a ser quase nove vezes maior do que o previsto para o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte no mesmo ano de 2021. Ainda de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de aquele ano, porém em outra comparação menos pitoresca, a renúncia fiscal analisada supera, em monta, o orçamento previsto para toda a Secretaria Municipal de Cultura.

Desta forma, é possível perceber uma evidente distorção no uso da renúncia fiscal em favor de um estrato mais favorecido. Evidentemente o grupo que possui melhores condições de suportar o fardo fiscal de imóveis enobrecidos é aliviado da carga tributária que passa a incidir em desfavor de grupos menos favorecidos. Este recorte dá números e retrata, de maneira tragicamente ilustrativa, a afirmação de Del Fiore e outros (2020, p.26), para quem:

“o nível de desigualdade dos municípios [...] pode influenciar de forma negativa na arrecadação do imposto. Esses possuem menos recursos e estrutura para a fiscalização do mesmo. Se os municípios brasileiros obtivessem uma arrecadação do imposto predial maior do que estão arrecadando, se teria uma maior verba para incentivos e compromissos extrafiscais, como por exemplo, gastos com infraestrutura e combate à desigualdade social”. (DEL FIORE et al., 2020, p.26)

Por outro lado, os resultados coadunam com os achados de Azevedo e Botelho (2005), uma vez que tendem a privilegiar proprietários mais abastados.

“Em outras palavras, a intensa urbanização fez da cidade um centro plural de convivência, com diferenças econômicas e sociais que devem ser cuidadosamente consideradas pela lei. Neste caso, pode-se citar que o tratamento de um proprietário – pessoa natural – que possui o bem como único patrimônio imóvel deve ser diferenciado de uma grande construtora proprietária. A possibilidade de investimento de recursos por parte de um proprietário – pessoa natural – para a conservação ou reforma do bem por vezes é impraticável em razão da especificidade do projeto, dos materiais, da mão-de-obra necessária. Por isso, a busca de uma solução e de uma legislação mais justa que abranja a análise de cada caso, minimizando as perdas decorrentes do tombamento, deve ter a atenção do órgão público responsável pelo tombamento.” (Azevedo e Botelho, 2005, p.45).

Ademais, em localidades onde o valor de um bem é utilizado como base para o valor de impostos sobre a propriedade, estes tributos podem representar um relevante desincentivo à conservação dos bens patrimoniais (REVELLI, 2013).

## 6. Considerações finais

O presente trabalho dedicou-se a investigar a isenção de IPTU vigente sobre os imóveis tombados em Belo Horizonte-MG. Foi possível verificar o caráter regressivo do incentivo, que se contrapõe aos alegados benefícios à preservação destes bens patrimoniais.

Cumprir destacar que este artigo se posiciona em uma lacuna acadêmica nos estudos aplicados à administração do Patrimônio brasileiro, mais especificamente na interface entre a abordagem fiscal e a perspectiva histórico-urbanística que envolve os bens citados e, por extensão, as partes que a eles se relacionam de maneira decisiva.

Em um campo de estudo tão plural, mais do que nunca resta evidente que os números aqui utilizados são uma construção social. Desta forma, entendem-se suficientes as descrições quantitativas apresentadas, que demonstram o cristalino equívoco na

política pública de isenção tal como praticada. Maior sofisticação quantitativa não tornaria a política vigente menos enviesada, mais justa ou nem faria este trabalho mais válido ou compreensível para nenhuma parte interessada, acadêmica ou administrativa.

Dentre as dificuldades que se impuseram para a estimação, a ausência de critérios de mensuração ou de definição de características dos imóveis provê oportunidades para aprimoramento deste estudo. Limites para determinação de área mínima para uma unidade urbana se fizeram ausentes, bem como diferenciação de lojas, salas, ou vagas de garagem que podem possuir áreas muito próximas às moradias precárias.

Outro aspecto saliente abrange a regularidade cadastral dos imóveis. A presença de muitos valores incompletos ou faltantes na base da Prefeitura representa, mais do que à pesquisa e a seus resultados, um desafio à Administração municipal, com vistas a aprimorar a assertividade das políticas públicas que dependem de informações de qualidade.

Ainda quanto aos dados, a pesquisa encontrou sua restrição mais proeminente na ausência de dados comparáveis com outros municípios. Embora exista uma lei nacional que provê acesso à informação, e o pedido de cessão de dados tenha sido feito com a mesma redação e somente as mínimas adequações necessárias a cada Prefeitura, somente as prefeituras de Belo Horizonte e Fortaleza forneceram respostas consideradas satisfatórias para o propósito da pesquisa. A capital cearense, no entanto, não conta com imóveis beneficiários das isenções de IPTU para imóveis tombados, embora haja previsão legal. Dentre as cidades que não forneceram conjuntos aproveitáveis, a Cidade do Rio de Janeiro alegou não ter os dados tratados e cedeu acesso às planilhas de IPTU que, no entanto, não permitem a diferenciação dos imóveis tombados ou não tombados. A capital paulista, maior cidade do hemisfério sul, alegou não ter os dados e negou o pedido com base no Art. 16, III, §1º da Lei de Acesso à Informação, alegando que isso seria considerado “trabalho adicional”.

Entende-se que a conclusão desta etapa de pesquisa não esgota o trabalho na temática. Em seu contrário, abrem-se novas possibilidades de investigação, dentre as quais as possibilidades de adequação progressiva da isenção estudada, ou então os fatores que levam ao abandono de imóveis tombados e à não aplicação de punições previstas em lei para estes casos (BRASIL, 1937).

Especificamente no caso de Belo Horizonte, compreende-se, também, que as alterações na legislação, embora demonstrem o intuito de aprimoramento dos instrumentos de verificação, não estabelecem, no texto legal, os requisitos adequados para salvaguardar o patrimônio na cidade. Neste sentido, o laudo que atesta as condições da edificação, por força de lei, não possui uma periodicidade de verificação, nem tampouco assegura que a edificação esteja em boas condições e, simultaneamente, mantenha as características que ocasionaram o tombamento. Desta forma, dispositivos infralegais podem ser mais facilmente modificados e, eventualmente, proporcionar um maior descaso com o patrimônio.

Adicionalmente, vislumbra-se analisar capacidade de o ente arrecadador compensar a eventual renúncia de receitas do IPTU a partir de outras fontes. Sob esta perspectiva, há a hipótese de que municípios mais diversificados, complexos e maiores tenderiam a ter políticas mais “generosas” de isenção de IPTU a imóveis tombados, por terem outras fontes de recursos que compensariam estas perdas ao erário.

Exemplos europeus de financiamento da manutenção do patrimônio são abundantes nas políticas públicas e na literatura acadêmica, e, além de isenções, passam por outras iniciativas públicas de financiamento ou subsídio. Fundos de loterias, créditos tributários de intervenções, coberturas de déficits, gastos diretos ou por intermédio de organizações sem finalidade lucrativa, doações individuais, e congelamento de valor fiscal são apenas algumas das alternativas utilizadas em outros locais e que merecem investigações mais detalhadas para consideração no cenário belo-horizontino. Desta forma, entende-se que o incentivo por meio da isenção tributária pode ter sua substituição analisada sem prejuízos a nenhuma parte envolvida (PEACOCK, 2020; REVELLI, 2013; TOWSE, 1994; VOJINOVIĆ, KRIŽANIĆ, KOLŠEK, 2020).

Por fim, conclui-se que a atual política de incentivos tributários vigente em Belo Horizonte precisa ser aprimorada, sob pena de seguir privilegiando imóveis – e, conseqüentemente proprietários – enobrecidos, acentuando desigualdades e os ganhos privados oriundos do interesse público, sendo que deveria fazer precisamente o oposto.

## 7. Referências

AFONSO, J.R., ARAUJO, E.A., NÓBREGA, M.A.R. **IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. FGV Projetos, v.4, 2013.

ARAÚJO, C.R.M. Extrafiscalidade. **Revista de Informação Legislativa**, v.33, n.132, p.329-334, out/dez. 1996.

AZEVEDO, N.L., BOTELHO, T.R. Gestão participativa e política de patrimônio no município de Belo Horizonte: realidade ou mito? **Ciências Sociais Unisinos**, v. 41, n. 1, 2005.

BARRETO, S.R.C Tributação extrafiscal. **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. Tomo Direito Tributário. 1 ed, 2019. Disponível em <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/305/edicao-1/tributacao-extrafiscal>>. Acesso em 01/02/2021.

BELO HORIZONTE, **Lei nº 5.839**, de 28 de dezembro de 1990. Procede à reavaliação das isenções, incentivos e benefícios fiscais, de acordo o art. 21 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte Disponível em: <<https://cmbhsildownload.cmbh.mg.gov.br/silinternet/servico/download/documentoDaNorma?idDocDaNorma=2c907f767c5f60f7017c79ada551009b>>. Acesso em 27/09/2022.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 10.626**, de 05 de julho de 2013. Dispõe sobre isenção de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Intervivos - ITBI - aos imóveis incluídos nos programas habitacionais que especifica, altera as leis nºs 5.492/88, 5.641/89, 5.839/90, 9.799/09, 9.814/10, 9.985/10, e dá outras providências. Disponível em <<https://cmbhsildownload.cmbh.mg.gov.br/silinternet/servico/download/documentoDaNorma?idDocDaNorma=2c907f763f9a1274013fc4572f330157>>. Acesso em 27/09/2022.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº17.037** de 17 de dezembro de 2018. Regulamenta a notificação, a revisão e a reclamação contra o lançamento, a concessão de benefícios,

e o recolhimento do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, da Taxa de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos, da Taxa de Fiscalização de Aparelhos de Transporte e da Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública. Disponível em: <<https://cmbhsildownload.cmbh.mg.gov.br/silinternet/servico/download/documentoDaNorma?idDocDaNorma=2c907f767ed054d8017ed8ecae940035>>. Acesso em 27/09/2022.

BELO HORIZONTE. **Transparência Receitas Públicas 2021**. Disponível em <<http://transparenciareceitas.pbh.gov.br/vlrsublicas.php>>. Acesso em 01/02/2022.

BENHAMOU, F. **Economia do Patrimônio Cultural**. São Paulo: SESC Edições, 2016.

BOTELHO, T.; ANDRADE, L. Cidade e patrimônio: o tombamento na percepção dos proprietários de imóveis em Belo Horizonte. **Sociedade e Cultura**, v.8, n.2, 2005.

BRASIL. **Decreto-Lei nº25**, de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm)>. Acesso em 27/09/2022.

BRASIL. **Constituição da República, 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 27/09/2022.

BRASIL, 2001. Estatuto da Cidade. **Lei nº10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em 27/09/2022.

CASTRIOTA, L.B. Intervenções sobre o patrimônio urbano: modelos e perspectivas. **Fórum Patrimônio: Ambiente Construído E Patrimônio Sustentável**, 2007.

DEL FIORE, D., KUSTER, E.S.S., COSTA, R.R., PIO, J.L.S., NEVES, S.F. Análise do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU): aproveitamento, arrecadação e desigualdade nos municípios brasileiros. **Revista de Economia do Nordeste**. v.51, n.2, p.25-45, abr-jun, 2020.

ICOMOS. Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS. **Carta de Burra**. Congresso Internacional de Monumentos e Sítios Brasília: IPHAN, 1980. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta de Burra 1980.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta_de_Burra_1980.pdf)>. Acesso: 21/06/2022.

IPEA. **Política Fiscal e Justiça Social no Brasil: o caso do IPTU**. Comunicado da Presidência, n. 28. Brasília: IPEA, 2009.

KRONBAUER, L.F.B. **O instituto da Operação Urbana Consorciada – OUC na revitalização do centro histórico de Florianópolis/SC**: Aplicação das diretrizes da Nova Agenda Urbana - NAU e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS para promoção da equidade urbana e social da cidade. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

LEV, B., SUNDER, S. Methodological Issues in the Use of Financial Ratios. **Journal of Accounting and Economics**, v.1, p.187-210, 1979.

LIMA, Evelyn Furquim Werneck. “Corredor Cultural Do Rio De Janeiro: Uma Visão Teórica Sobre as Práticas Da Preservação Do Patrimônio Cultural.” **Fórum Patrimônio: Ambiente Construído E Patrimônio Sustentável**, 2007.

MUSGRAVE, R. **The Theory of Public Finance**. Nova York: McGraw-Hill, 1959.

PEACOCK, A. Public Financing of the Art in England. **Fiscal Studies** v. 21, n.2, pp. 171–205, 2000.

REVELLI, F. *In*: Rizzo, I., Mignosa, A. (eds.). **Handbook on the Economics of Cultural Heritage**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

SLACK, E. The Property Tax – in Theory and Practice. **IMFG Papers on Municipal Finance and Governance**, n.2, 2011. Disponível em <[https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81273/1/imfg\\_paper\\_2\\_slack\\_2011-11-26.pdf](https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81273/1/imfg_paper_2_slack_2011-11-26.pdf)>. Acesso em 31/01/2021.

SOUSA, B.D., CARVALHO, M.C. O IPTU como instrumento de preservação do patrimônio cultural. *In*: CARCARÁ, T.A., CUNHA FILHO, F.H., COELHO NETO, C.B., LOPES, A.L. **Anais do I Congresso Internacional de Direitos Culturais**. Fortaleza: IBDCULT, 2020.

TOWSE, R. Achieving Public Policy Objectives in the Arts and Heritage. *In*: PEACOCK, A., RIZZO, I. (eds.) **Cultural Economics and Cultural Policies**. Springer, 1994.

VILLELA, L. A. **Tributação Subnacional, o Imposto Predial e os Desafios para Modernizá-lo**. Porto Alegre, mar/2001 (Mimeo, artigo apresentado no Seminário Internacional sobre Tributação Imobiliária)

VOJINOVIĆ, B., KRIŽANIČ, F., KOLŠEK, V. Effects of Renewal Investments in Immovable Cultural Heritage on Slovenian Public Finances: Convergence with Selected EU Countries. **Društvena istraživanja**, 29 (3), 395-412. 2020. <https://doi.org/10.5559/di.29.3.03>