

GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

JUSTIÇA FISCAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO IPTU NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Anna Laura Pereira Rossi¹
Tomás Antonio Moreira²

1 INTRODUÇÃO³

O princípio da função social da propriedade, consagrado na Constituição Federal de 1988 e na legislação urbanística brasileira, impõe ao poder público e aos proprietários privados uma responsabilidade compartilhada na construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis. Entre os instrumentos disponíveis para a efetivação desse princípio, destaca-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cuja regulamentação municipal permite a promoção da equidade fiscal e a justiça espacial, ao ser aplicado de forma eficiente, atualizada e estruturada em prol desses princípios. No entanto, a aplicação concreta do IPTU revela profundas disparidades entre os municípios, especialmente no estado de São Paulo, onde coexistem cidades de diferentes tamanhos, capacidades administrativas e contextos socioeconômicos. Essas disparidades suscitam o questionamento sobre até que ponto o IPTU, em sua forma atual, tem cumprido sua função redistributiva e de combate a desigualdades, ou se permanece operando como um mecanismo que perpetua desigualdades históricas na estrutura fundiária e fiscal das cidades. Ao revelar as contradições e potencialidades do sistema tributário municipal no estado mais populoso do país, a pesquisa contribui para o debate sobre a democratização da cidade e a necessidade de repensar a tributação imobiliária como instrumento efetivo de justiça social.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

Adotou-se uma metodologia de natureza qualitativa e quantitativa, com caráter exploratório e descritivo. A investigação baseou-se na análise de dados secundários, regulamentações municipais e referenciais teóricos relacionados ao direito urbanístico, à tributação e à função social da propriedade. O recorte espacial abrange os 645 municípios do estado de São Paulo, que foram classificados em faixas populacionais conforme critérios do Instituto Brasileiro de Geografia e

¹ Arquiteta Urbanista, Mestre em Arquitetura e Urbanismo e Doutoranda do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, anna.rossi@usp.br.

² Arquiteto Urbanista, Professor Associado - Livre-docente do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, tomas_moreira@sc.usp.br.

³ O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Número do processo 2020/13980-7.



Estatística (IBGE). As principais fontes de dados utilizadas foram a Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC), edição de 2019, do IBGE. Complementarmente, foram utilizados dados populacionais e socioeconômicos provenientes do IBGE e da Fundação SEADE, bem como literatura científica e doutrinária pertinente. A análise centrou-se na construção de indicadores relacionados à eficiência e à justiça na aplicação do IPTU, entre os quais se destacam: a existência e atualização da Planta Genérica de Valores (PGV); o grau de informatização e georreferenciamento do cadastro imobiliário; a transparência e o acesso público às informações cadastrais; a periodicidade das atualizações cadastrais; a quantidade de imóveis cadastrados, discriminados por uso (residencial e não residencial); e a existência e data de promulgação das leis municipais que regulamentam o imposto. A escolha dos indicadores e análise interpretativa dos dados foi guiada por referenciais teóricos que articulam fundamentos da justiça fiscal atreladas à justiça social, o que possibilitou uma leitura crítica das disparidades observadas entre os diferentes contextos municipais.

A PGV é essencial para a definição do valor venal dos imóveis, base de cálculo do IPTU. Quando desatualizada, tende a favorecer imóveis em regiões valorizadas, mas subavaliadas, resultando em subtributação de imóveis de alto valor e supertributação relativa de imóveis populares⁴. Um sistema informatizado e georreferenciado permite maior precisão na identificação, caracterização e localização dos imóveis, o que reduz desigualdades na avaliação e fortalece o controle social sobre o tributo⁵. A transparência no acesso público às informações cadastrais permite à população conhecer os critérios de avaliação, identificar eventuais injustiças e participar ativamente do controle social e da formulação de políticas públicas⁶. Por fim, a existência de legislação atualizada indica compromisso com a justiça fiscal e adaptação às realidades sociais, já que leis antigas e desatualizadas podem manter distorções e isenções injustificadas⁷. Esses indicadores, quando combinados e bem avaliados, oferecem um parâmetro objetivo para medir a justiça na aplicação do IPTU. Eles revelam que eficiência técnica e justiça fiscal não são esferas distintas, mas complementares. Assim, municípios que investem nesses indicadores não apenas melhoram sua arrecadação, mas também promovem justiça social por meio de um sistema tributário mais justo, transparente e alinhado aos direitos urbanos coletivos.

⁴ DE CESARE, C. M. *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

⁵ IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Política fiscal e justiça social no Brasil: o caso do IPTU*. Comunicado número 28. 2009.

⁶ CARVALHO JÚNIOR, P. H. *Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas: TEXTO PARA DISCUSSÃO*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, out. 2018.

⁷ CARVALHO, P. H. B. DE. *Estrutura de alíquotas do IPTU nos municípios*. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, v. 01, p. 45–59, dez. 2008.



3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

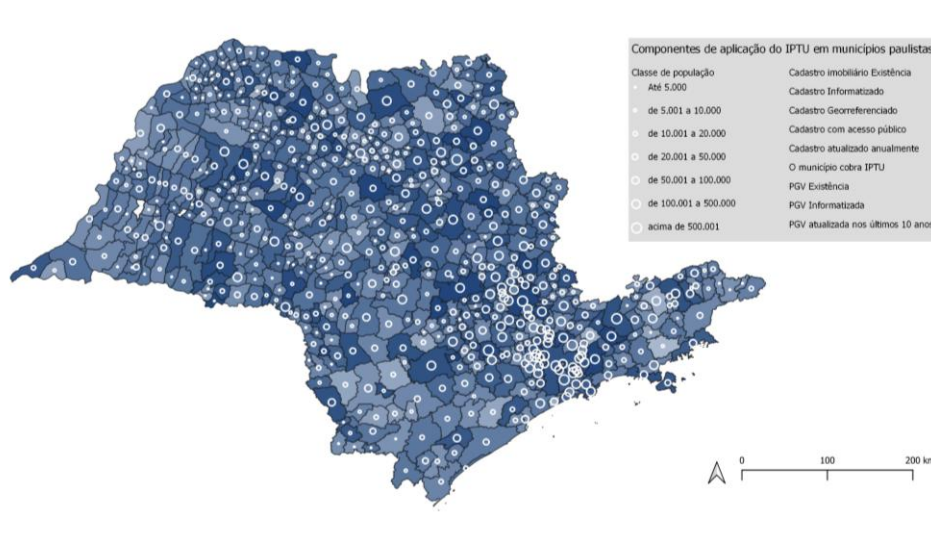
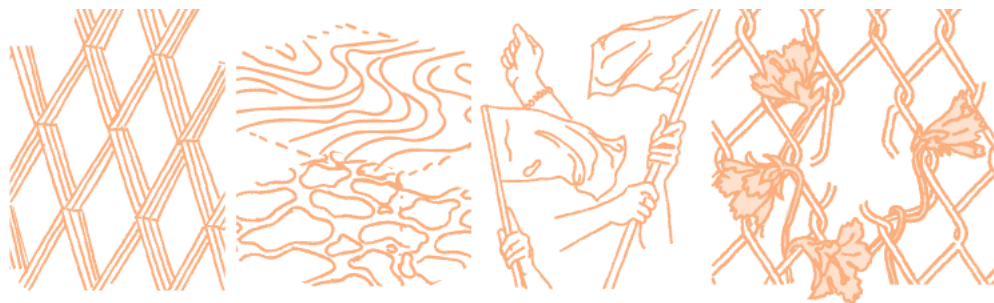
A análise da aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nos municípios paulistas revelou um panorama heterogêneo e complexo, diretamente influenciado pela capacidade administrativa, pelo porte populacional e pela estrutura técnica das prefeituras. A partir dos indicadores selecionados, foi possível observar padrões que desafiam expectativas comuns e indicam a necessidade de revisão de premissas consolidadas na literatura.

Nos municípios de pequeno porte, com população inferior a 50 mil habitantes, observou-se, de modo geral, uma maior fragilidade na atualização das bases cadastrais e legislativas, frequentemente atribuída à escassez de recursos técnicos e humanos. Contudo, esse padrão não se verificou de maneira uniforme. Algumas exceções notáveis, como o município de Florínea, com apenas 2.600 habitantes, demonstram desempenho superior, apresentando todos os componentes considerados indicativos de uma aplicação eficiente e justa do IPTU. Esse resultado sugere que a escala populacional não deve ser tomada como único critério de avaliação da eficácia tributária, pois elementos como a organização administrativa, o engajamento comunitário e a adoção de tecnologias podem compensar limitações estruturais.

Já nos municípios de médio porte, com população entre 50 e 200 mil habitantes, os dados indicaram uma performance relativamente mais equilibrada, com destaque para práticas consistentes de atualização legislativa e de cadastros, informatização e, em alguns casos, georreferenciamento. Essa faixa populacional parece oferecer uma equação mais favorável entre território, recursos e capacidade de controle social e institucional, o que pode justificar os melhores resultados observados. Esse achado, ainda que inicial, aponta para a importância de considerar a escala municipal como variável estratégica no desenho de políticas públicas tributárias, o que merece investigações futuras mais aprofundadas.

Nos grandes municípios, com população superior a 500 mil habitantes, verificou-se um paradoxo importante. Apesar de concentrarem maior arrecadação, recursos técnicos e institucionalidade consolidada, muitos deles apresentaram indicadores de ineficiência e de injustiça fiscal, especialmente no que se refere à defasagem da PGV e à ausência de atualizações cadastrais periódicas. A título de exemplo, cidades como Ribeirão Preto — com infraestrutura urbana e capacidade administrativa robusta — mostraram desempenho inferior a diversos municípios menores nos quesitos analisados. Essa contradição evidencia que a complexidade territorial e a multiplicidade de interesses políticos nesses contextos podem dificultar a implementação de mecanismos atualizados e transparentes de arrecadação, enfraquecendo uma aplicação justa do IPTU.

Figura 1 - Acumulado de componentes que apontam eficiência na aplicação do IPTU em municípios paulistas e sua relação com a classe de população.



Fonte: própria, 2024

O mapa elaborado a partir da sistematização dos dados demonstra claramente a distribuição desigual de componentes que indicam boa prática na aplicação do imposto. Municípios representados com tonalidades mais intensas de azul foram aqueles que acumulam maior número de atributos positivos, independentemente do tamanho da população. Por outro lado, os tons mais claros indicam ausência ou insuficiência desses atributos. A sobreposição desses dados com os recortes populacionais revelou que, embora a literatura brasileira frequentemente relacione pequenos municípios a fragilidades institucionais, o grau de eficiência na arrecadação do IPTU não depende exclusivamente do porte, mas também de políticas locais, formação de quadros técnicos e capacidade de governança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados encontrados evidenciam a urgência de políticas coordenadas entre os entes federativos para fortalecer a capacidade institucional dos municípios, especialmente por meio da padronização de procedimentos, da oferta de suporte técnico e da criação de mecanismos de responsabilização quanto à atualização da PGV. Ao articular esses dados com os princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito à cidade, é possível afirmar que a aplicação do IPTU, tal como estruturada atualmente, ainda carece de mecanismos que assegurem sua função redistributiva e seu papel como instrumento de justiça social, tributária e espacial. A atualização da PGV, a qualidade e acessibilidade do cadastro imobiliário, a clareza normativa e a transparência institucional são elementos que, quando articulados, fortalecem o princípio da capacidade contributiva, promovem a equidade fiscal e viabilizam a função social da propriedade. Ao integrar esses indicadores em suas práticas de gestão, os municípios não apenas qualificam



tecnicamente a arrecadação, mas transformam o IPTU em um instrumento efetivo de combate às desigualdades socioespaciais, contribuindo para cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

- CARVALHO, P. H. B. DE. Estrutura de alíquotas do IPTU nos municípios. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, v. 01, p. 45–59, dez. 2008.
- CARVALHO JÚNIOR, P. H. Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas: TEXTO PARA DISCUSSÃO. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, out. 2018.
- DE CESARE, C. M. Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Política fiscal e justiça social no Brasil: o caso do IPTU. Comunicado número 28. 2009.