

A CONTRIBUIÇÃO DO IPTU PROGRESSIVO PARA UMA OCUPAÇÃO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO

The Contribution of Progressive Property Tax to Establish a Sustainable Occupation of Territories

Paola Peterle Rosa do Amaral Figueiredo

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial – PPGTG

E-mail: peterlefigueiredo@gmail.com

Osmar Leon Silivi Jr

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial – PPGTG

E-mail: osmarjr.ippuj@joinville.sc.gov.br

Adriana Marques Rossetto

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Profa. Dra. do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial – PPGTG

E-mail: amarquesrossetto@gmail.com

Luiz Rodolfo Palmeira Vasconcelos

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial – PPGTG

E-mail: rodolfoemail@gmail.com

Norberto Hochheim

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial – PPGTG

E-mail: hochheim@gmail.com

Resumo:

A Gestão Urbana tornou-se um dos principais desafios do Governo, devido ao crescimento urbano desordenado. Ainda não há uma visão integrada das questões sociais e ambientais de médio e longo prazo, apesar de já existirem as legislações de ordenamento territorial urbano. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, estabelecido no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº10.257/2001), não deve ser entendido como mais uma forma de arrecadação fiscal. Este imposto é uma ferramenta extrafiscal para ordenar o território urbano de forma sustentável. Deve-se ter uma visão de longo prazo na aplicação deste instrumento, dentro do Plano Diretor Participativo, para atendimento da função social do terreno, além da necessidade de aculturação deste processo para os proprietários, a comunidade diretamente influenciada, a sociedade civil e legislativo.

Palavras-chave: Políticas urbanas, tributos, Plano Diretor, IPTU Progressivo, urbanismo sustentável, Cadastro

Abstract:

The Urban Management has become a major challenge for the Brazilian Government, due to urban growth without an integrated view of social and environmental issues, in a medium and long term, although there are already an urban legislation. The Urban Building and Land Tax (property tax) Progressive, established in the City Statute (Federal Law nº10.257 /2001), should not be understood as another form of tax revenue, but as an instrument of sustainable urban management. It should be a long-term view on the application of this instrument within the Participative Master Plan to meet the social function of the land, and the need of acculturation for owners, directly influenced community, civil society and the legislature.

Keywords: urban policies, Brazilian tax, urban plan, property tax, urban sustainability, cadastre

1 INTRODUÇÃO

A Gestão Urbana tornou-se um dos principais desafios para o enfrentamento do crescimento urbano desordenado. A projeção de aumento da população brasileira nas cidades exige uma visão integrada das questões sociais e ambientais, de médio e longo prazo. Portanto, cabe ao Governo o papel fundamental na aplicação de políticas urbanas já existentes para atendimento ao Estatuto das Cidades.

A submissão do interesse individual em prol da função social da propriedade urbana teve instrumentos legais instituídos na Europa em meados do século XX. Segundo Denaldi (2015, p.12) na Itália, França e Alemanha, foram instituídos instrumentos nas décadas de 40, 50 e 60 respectivamente obrigando a construção sob pena de desapropriação ou venda. O modelo europeu mais parecido com o brasileiro, segundo o autor, é a lei de ordenamento do solo da Espanha que aborda o tema de função social do terreno, com a penalidade de venda forçada ou a desapropriação.

Somente em 1988, com a Constituição Federal Brasileira, o conceito de ordenamento urbano é tratado, colocando o Município nos artigos 30 e 182, como responsável da política urbana e na captação de tributos para o município:

CAPÍTULO IV: DOS MUNICÍPIOS, Art. 30 ...

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

CAPÍTULO II: DA POLÍTICA URBANA, Art. 182 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

...

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo, estabelecido no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), não deve ser um mero instrumento de arrecadação, mas também uma ferramenta extrafiscal que contribua para ordenamento do território urbano de forma sustentável.

2 O IPTU PROGRESSIVO COMO FERRAMENTA PARA UMA OCUPAÇÃO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO

O Estatuto da Cidade conforme artigo 1º estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental “do território do Município como um todo” (art. 40, § 2º) e não somente da cidade como o nome sugere.

Em especial, o Plano Diretor “deve assegurar espaços urbanizados e com urbanidade para moradia da população de baixa renda, oferecendo as diretrizes e instrumentos para a implementação da gestão democrática da cidade e de uma política voltada para a promoção do desenvolvimento e da justiça social” (BERGMAN, 2005, p. 20).

Santos já lembrava que:

O orçamento urbano não cresce no mesmo ritmo com que surgem as novas necessidades. A ideologia de desenvolvimento que tanto apreciamos nos anos de 1950, e sobretudo a ideologia do crescimento reinante desde fins dos anos de 1960 ajudam o que podemos chamar de metrópole corporativa, muito mais preocupada com a eliminação das deseconomias urbanas do que com a produção de serviços sociais e com o bem-estar coletivo (SANTOS, 2013, p.122).

Os recursos que cabe ao Município cobrar, segundo a Constituição Federal, artigo 156 são:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

A Emenda Constitucional 29/2000, artigo 3º, modifica o artigo 156 da Constituição Federal ao explicitar o uso do IPTU de acordo com o uso do imóvel:

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182,

§ 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

O Município segundo o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal pode ainda se favorecer dos seguintes instrumentos para viabilizar as estratégias do Plano Diretor: outorga onerosa do direito de construir (seção IX), operações urbanas consorciadas (X), transferência do direito de construir (XI), o exercício do direito de preempção (VIII), entre outros.

O IPTU Progressivo no Tempo deve, obrigatoriamente, ser utilizado em conjunto com outros dois instrumentos que são o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), onde se notifica o proprietário de áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, onde houver disponibilidade de infraestrutura e demanda para sua utilização (Art. 5º do Estatuto das Cidades) oferecendo-lhes um prazo para atendimento ao aos parâmetros legais de ocupação do solo urbano, e a Desapropriação – Sanção com pagamento mediante títulos da dívida pública, quando estes proprietários, apesar da incidência do IPTU progressivo no tempo, não destinou adequadamente seus imóveis no prazo máximo de 5 anos.

É através do IPTU Progressivo, mencionado no Estatuto das Cidades, Capítulo II, Dos Instrumentos da Política Urbana, Seção III Do IPTU Progressivo no Tempo, artigo 7º que temos as regras estabelecidas.

O IPTU Progressivo no Tempo poderá ser cobrado mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos, sendo vedada qualquer tipo de isenção. A alíquota será fixada a cada ano através de lei específica, com a prerrogativa de impedimento de não dobrar o valor em relação ao ano anterior e respeitando uma alíquota máxima de 15% sobre o valor venal no imóvel. Passados os 5 anos o município manterá a cobrança da alíquota máxima até conseguir a desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública (Figura 1).



Figura 1 – Etapas para cobrança do IPTU Progressivo

Fonte: Elaborado por Paola Figueiredo

O gestor municipal ao elaborar sua lei específica, deve ter conhecimento da existência no Estatuto da Cidade de uma descontinuidade, entre o período a partir do prazo da notificação e a protocolação de projeto na prefeitura e a aprovação do projeto. Isto porque o proprietário do terreno poderá, através de sucessivas substituições de projetos em análise, postergar a sua efetiva aprovação e, portanto, protelar o início das obras, objeto da notificação.

O IPTU Progressivo no Tempo em relação ao uso do imóvel urbano, deve ser entendido como um instrumento de indução ao uso e ocupação de determinadas áreas urbanas, em especial aquelas que possuem a sua disposição infraestrutura instalada, e não somente como uma ferramenta arrecadatória.

O incremento no valor do IPTU nos imóveis não utilizados e/ou subutilizados (“cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” - Art. 5º do Estatuto das Cidades, parágrafo 1º, inciso I) é uma penalidade aplicada ao terreno, para que os proprietários façam o uso adequado em conformidade com as legislações de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano vigentes, para cumprimento da função social.

Portanto a aplicação dos instrumentos acima é uma obrigação do Município e do proprietário do terreno, para atendimento à legislação.

Cabe ao Plano Diretor Participativo a definição e caracterização dos terrenos que possuirão a incidência de IPTU Progressivo por não estarem atendendo a sua função social e, portanto, não contribuindo para a adoção de padrões de produção, consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência (Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, art. 2, VII). O município, portanto, deverá conhecer e planejar o correto ordenamento territorial, para que o IPTU Progressivo não seja aplicado para qualquer tamanho de terreno e sim naqueles que produzirão significativos retornos à sociedade.

Existe um círculo vicioso entre áreas não utilizadas, especulação imobiliária e periferização da população, como cita Santos:

Cada qual destas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento urbano é, também, o crescimento sistêmico dessas características. As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e espraiamento da cidade (SANTOS, 2013, p. 106).

Para quebrar este círculo vicioso para começar um novo círculo virtuoso, devem haver mudanças significativas e culturais nas cidades e municípios brasileiros.

Uma das ferramentas é o pensamento através do urbanismo sustentável, buscando um trabalho de ocupação sustentável do território, ao invés de cidades sustentáveis que abrangem uma quantidade muito mais complexa de interesses e fatores.

O conceito utilizado de urbanismo sustentável é aquele com um bom sistema de transporte público e com a possibilidade de deslocamento a pé integrado com edificações e infraestrutura de alto desempenho, onde aumentar a população de um local já urbanizado ajuda a proteger áreas virgens e sensíveis por meio da concentração urbana em uma só parte de uma bacia hidrográfica (FARR, 2013, p. 28 e 31) e segundo a Carta do Congresso para o Novo Urbanismo deve ser “compacto, orientado para o pedestre e de uso misto”, cujos parâmetros devem ser definidos para refletir os costumes regionais, o clima e as condições do terreno.

Nos últimos 7 anos, foram elaborados critérios internacionais que abordam metodologias sobre o planejamento para uma ocupação sustentável do território, como por exemplo:

- a) *Leadership for Energy and Environmental Design for Neighborhood* (LEED ND) desenvolvido pelo United States Green Building Council (USGBC) versão 2009, já em uso no Brasil;

- b) *BREEAM Communities* desenvolvido pelo BRE Global Limited versão 2012;
- c) *Urban District* desenvolvido pelo DGNB GmbH versão 2011;

Não é qualquer área que pode ser trabalhada no conceito de desenvolvimento urbano sustentável, por exemplo o LEED estipula densidade mínima de 7 unidades residenciais por acre além de exigências de conectividade, já o DGNB trabalha com uma metragem quadrada mínima de 20.000 m². FARR confirma a necessidade de densidades ao mencionar o estudo do Christopher Leinberger, da Brookings Institution, cujo estudo mostra que “o coeficiente de ocupação do lote (o percentual de solo coberto pelo equivalente a edificações térreas) entre 0,05 e 0,30”, típicos dos atuais empreendimentos suburbanos cujo acesso é feito com automóveis, “não suportam transportes públicos de modo eficiente” e resultam em bairros onde “geralmente não há destinos que possam ser acessados a pé no dia a dia”(FARR, 2013, p. 30).

Não é simplesmente identificar os terrenos cadastrados como não utilizados ou subutilizados, mas por exemplo, verificar sua integração ao sistema de transporte público e conectividade com serviços essenciais como saúde, educação, segurança e lazer, além dos serviços de consumo diário como supermercado, padaria, farmácia e etc.. Deve-se criar ou atender a indicadores estabelecidos pelas normas internacionais por exemplo, de forma a acompanhar e auxiliar tomadas de decisões.

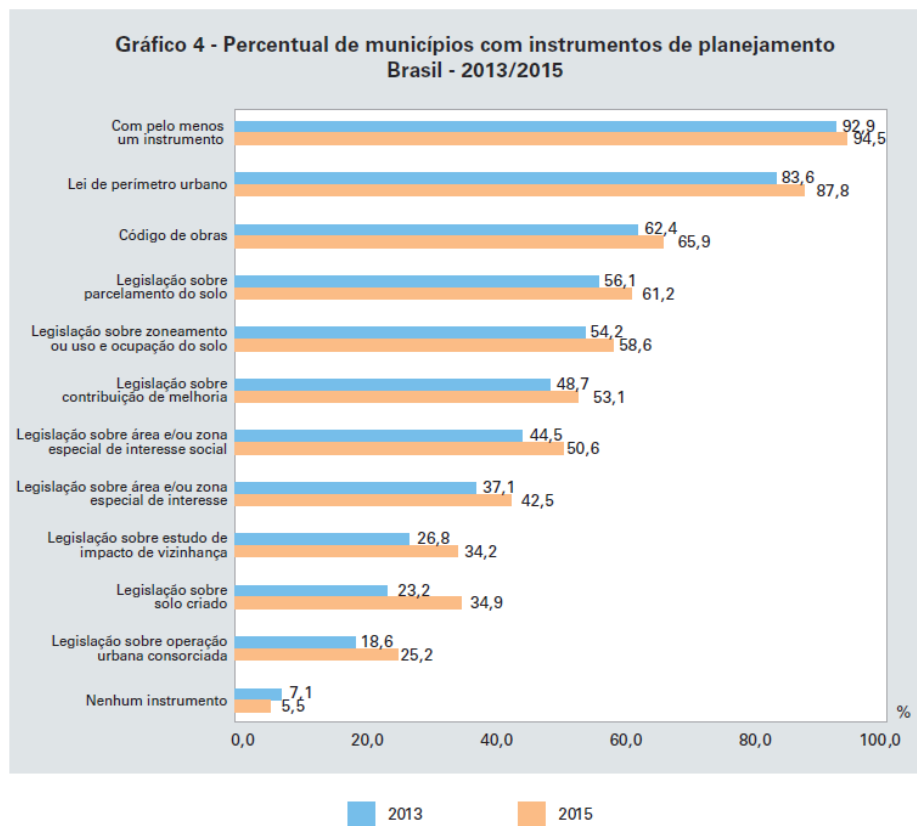
Cabe ao poder público municipal a elaboração e implantação das leis urbanísticas, que devem estar estabelecidas no Planos Diretor de responsabilidade do Município e no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado de responsabilidade do Estado.

Para que o PEUC possa ser aplicado, é necessária sua previsão no Plano Diretor e criação das legislações municipais específicas, informando a delimitação das áreas urbanas sujeitas ao instrumento, explicando os critérios utilizados e os prazos que serão corridos a partir da notificação e o tempo que cabe ao proprietário para recorrer da notificação.

A notificação é dada ao imóvel e não ao proprietário, assim a averbação na certidão de matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis competente (Art. 5º, parágrafo 2º) e que “a transmissão do imóvel, por ato inter vivos (entre vivos) ou causa mortis (por motivo de morte), posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas (...) sem interrupção de quaisquer prazos” (Art. 6º, do Estatuto das Cidades), obrigando terceiros que vierem a comprar o imóvel não aleguem desconhecimento à notificação e ao prazo imputados ao imóvel.

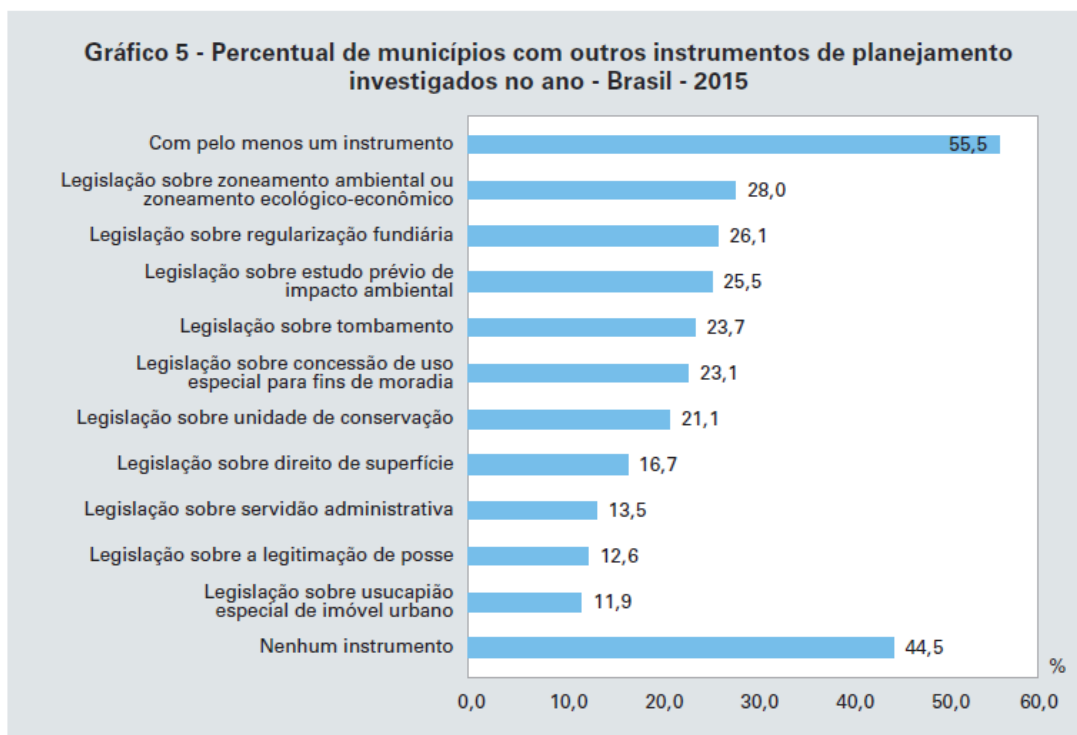
O relatório da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC de 2015, deixa claro a falta de planejamento em muitos municípios.

Somente 58,6% dos municípios brasileiros possuem legislação sobre zoneamento e uso e ocupação do solo (Figuras 2 e 3).



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013/2015.

Figura 2 - Percentual de municípios com instrumentos de planejamento Brasil – 2013-2015
Fonte: IBGE.2016



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Figura 3- Percentual de municípios com outros instrumentos de planejamento investigados no Brasil – 2015
Fonte: IBGE, 2016.

Um dos maiores problemas a ser enfrentado pelos gestores municipais para este conjunto de 3 instrumentos é o sistema cadastral multifinalitário que dê suporte aos estudos e informações necessárias para uma aplicação transparente e efetiva ao município.

Um sistema cadastral é um registro metódico das informações territoriais (terras, melhorias, direitos) composto e representado por mapas temáticos (i) rede viária urbana, (ii) rede de drenagem, (iii) cadastro imobiliário e tributário, (iv) planialtimétrico urbano, (v) serviços de infraestrutura, entre outros (LARSSON, 1996; LOCH e ERBA, 2007). A utilização do CTM como instrumento de planejamento proporciona acervo de dados necessário para o planejamento e garante o estabelecimento de uma ocupação racional e desejável do solo urbano (ROSENFELDT, 2012, p. 217).

A utilização do IPTU Progressivo busca desestimular, através de penalidades financeiras, os proprietários a manterem áreas sem utilização já providas de infraestrutura, saúde, educação, segurança entre outros. A partir de critérios estabelecidos no Plano Diretor e em legislações específicas, essas áreas poderiam ser ocupadas buscando o adensamento urbano e gerando qualidade de vida e moradia de interesse social.

3 CONCLUSÕES

O Brasil hoje apesar de possuir legislação, portarias e diretrizes para o desenvolvimento urbano planejado, a implementação dessas ferramentas legais de planejamento é, com raras exceções, totalmente desassociada das realidades locais e vista como um mero quesito legal a ser cumprido pelos gestores municipais.

O gestor municipal deve estar preocupado com a indução ao desenvolvimento do município, de forma ordenada. Otimizando o uso de infraestrutura disponível, através do desenvolvimento imobiliário de áreas não utilizadas ou subutilizadas.

A grande questão é que as prefeituras não possuem cadastro adequado, nem métodos de atualização do cadastro e fiscalização. Essa deficiência impede que o IPTU Progressivo no tempo seja utilizado como uma ferramenta adequada para a gestão territorial.

A falta de cadastro, irá gerar um esforço inicial muito grande de adequação para notificação, cobrança e fiscalização, até uma futura desapropriação, se for o caso.

Esta deficiência cadastral se torna ainda mais desafiadora quando é pequena a quantidade de imóveis sujeitos ao IPTU Progressivo no Tempo, em relação ao universo imobiliário do município. Em uma análise preliminar de retorno de investimento, o custo benefício poderia não compensar. No entanto, devem ser levados em conta dois aspectos em prol dos benefícios de uma gestão territorial eficiente:

1- Um cadastro atualizado gera diversos benefícios, tanto de justiça social, como de aumento de arrecadação e maior efetividade dos serviços públicos. Proporcionando uma alocação mais eficientes dos recursos públicos; e

2- A quantidade de imóveis pode ser pequena em relação ao universo do município, mas impacta significativamente a população do entorno. Sua correta utilização pode melhorar os serviços públicos (no caso da instalação de um posto médico), melhorar a oferta de imóveis na região (no caso de empreendimento residenciais), desenvolvimento econômico (no caso de empreendimentos comerciais).

Das áreas degradadas, abandonadas e não utilizadas vem o apelo por projetos de utilização e/ou requalificação do que é ambiental e urbanisticamente ocupável. Não será um trabalho de uma gestão de 10 anos do Plano Diretor que trará resultados, mas um esforço municipal de médio e longo prazo. Deverá haver uma coordenação junto ao legislativo que as aplicações dessas ferramentas visem o ordenamento urbano e o cumprimento da sua função social. Este objetivo de ordenamento urbano é fundamental para não se confundir com um artifício da Gestão Municipal de simplesmente se apropriarem do terreno sem uma destinação alinhada ao Plano Diretor Participativo.

Referências Bibliográficas

BERGMAN, Lia e RABI, Nidia Inês Albesa de. **Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada**. IBAM e Ministério das Cidades. Rio de Janeiro. 2005.

BRASIL. Código Civil, **Lei nº 10.406/2002**.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. Fonte: <http://www.perguntedireito.com.br/467/o-que-e-plano-diretor>

BRASIL. Estatuto da Metrópole, **Lei Federal nº 13.089/ 2015.**

BRASIL. Estatuto das Cidades, **Lei Federal nº10.257/2001.**

BRASIL. Ministério das Cidades, **Lei Federal nº 10.683/2003.**

BRASIL. Política Nacional de Mobilidade Urbana, **Lei Federal nº 12.587/2012.**

BREGlobal. **BREEAM Communities.** Inglaterra. 2012

DENALDI, Rosana (et all) Org. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação.** Ministério das Cidades. Brasília. 2015.

DGNB. **Urban District.** DGNB. Alemanha. 2011. Disponível em http://www.dgnb-system.de/en/schemes/scheme-overview/neubau_stadtquartiere.php pesquisado em 17/06/2016

Disponível em <http://www.breeam.org/communitiesmanual/> pesquisado em 17/06/2016

FARR, Douglas. **Urbanismo Sustentável: desenho urbano com a natureza.** Bookman. Porto Alegre. 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010.** <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8> - pesquisado em 27/04/2016

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015,** Coordenação de População e Indicadores Sociais. IBGE. Rio de Janeiro. 2016. Disponibilizado em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/> - pesquisado em 27/04/2016

ROSENFELDT. Y.A.Z., LOCH.C. **Necessidade Técnica e Cartográfica como Amparo Jurídico aos Processos de Regularização Fundiária no Brasil.** Revista Brasileira de Cartografia nº64/2; 213-336. 2012

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: EdUSP, 2013. Página 122.

USGBC. **Leadership for Energy and Environmental Design for Neighborhood.** EUA. 2009. Disponível em <http://www.usgbc.org/resources/leed-2009-neighborhood-development-current-version> pesquisado em 17/06/2016