



A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS MAXIMIZADA ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO ORTODOXA DO IPTU

THE SOCIO-SPATIAL SEGREGATION ON BRAZILIAN CITIES MAXIMIZED THROUGH THE ORTHODOX PROPERTY TAX TAXATION (IPTU)

¹Bruno Soeiro Vieira

²Iracema de Lourdes Teixeira Vieira

RESUMO

Este artigo apresenta análise interdisciplinar crítica sobre o paradigma da tributação do IPTU pelas municipalidades brasileiras. Através da pesquisa na doutrina, analisamos normas constitucionais e infraconstitucionais, resgatando o previsto no direito positivado e nos princípios constitucionais que estão relacionados à questão da tributação do IPTU e sua vinculação à ordem urbanística nacional. Também apreciamos a dicotomia entre imposto direto e indireto e a subclassificação dos impostos diretos em reais e pessoais, assim como, a repercussão relativa aos princípios da isonomia tributária, da capacidade contributiva dos contribuintes e da justiça social com vistas a mitigar a segregação socioespacial.

Palavras-chave: Segregação socioespacial, Iptu, Tributação extrafiscal, Direito à cidade

ABSTRACT

This article presents a interdisciplinary critical analysis of the IPTU paradigm on Brazilian Cities. Through research in the doctrinal, we analyze the constitutional and infra-constitutional norms, addressing the written law and constitutional principles that are related to the issue of the IPTU and the connection to the national urban order. We also appreciate the dichotomy between direct and indirect taxes and the sub-classification of direct taxes on real and personal, as well as the impact on respect for the principles of tax equality, the ability to pay of taxpayers and social justice in order to mitigate the socio-spatial segregation.

Keywords: Socio-spatial segregatio, Property tax (iptu), Extrafiscal taxation, The right to the city

¹ Doutorando em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará - UFPA, Pará (Brasil). Pesquisador pela Universidade da Amazônia - UNAMA, Pará (Brasil).
E-mail: bruno_vieiraa@yahoo.com.br

² Especialização em andamento em Direito Tributário pela Universidade Estácio de Sá - CERS, São Paulo (Brasil). Analista de Controle Externo pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - TCM/PA, Pará (Brasil).
E-mail: iracema2805@gmail.com

1. Primeiras Palavras

Neste esforço acadêmico, visamos elaborar uma análise interdisciplinar crítica sobre o paradigma de tributação do IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) pelas municipalidades brasileiras. Assim, o estudo proposto visa compreender, por meio do auxílio da interdisciplinaridade, qual ou quais as consequências de um modelo de tributação que valoriza os aspectos superficiais do fato jurídico tributário e de seus contribuintes na dinâmica do uso e da ocupação do solo e do espaço das cidades no Brasil.

A interdisciplinaridade permite ao pesquisador vislumbrar o objeto a ser pesquisado através de ângulos distintos e, por isso, viabiliza um exame mais completo e pormenorizado da problemática escolhida. Noutra banda, possibilita que sugestões mais consistentes sejam elaboradas e divulgadas no intuito de fomentar e contribuir com o debate acerca de um determinado objeto de pesquisa.

No segundo item deste artigo, amparados pela doutrina jurídica, caminhamos pelo disposto na órbita constitucional e infraconstitucional de modo a resgatar o previsto no plano do direito positivado e dos princípios constitucionais tributários que estão relacionados à questão da tributação do IPTU e sua inevitável repercussão na ordem urbanística nacional.

Na sequência, no terceiro tópico, elaboramos uma síntese das classificações dos impostos de acordo com a doutrina jurídica, evidenciando a polêmica existente em relação à dicotomia entre imposto direto e indireto e a consequente subclassificação dos impostos diretos em: reais e pessoais. Nessa síntese também necessitamos fazer a conexão das citadas classificações com os princípios da isonomia tributária, da capacidade contributiva dos contribuintes e da justiça social, no intuito de afirmar que é necessário e fundamental que as municipalidades (poderes executivo e legislativo) respeitem tais princípios de maneira a contribuir com a construção de uma ordem urbanística sustentável.

Na quarta parte desta pesquisa, demonstramos que o modelo ortodoxo e conservador de tributação do IPTU (de cunho fiscal) realizado pelos municípios no Brasil aperfeiçoam a lógica especulativa-imobiliária de uso e ocupação do solo e do espaço urbano, evidenciando que o citado imposto é utilizado como um instrumento que aperfeiçoa a segregação socioespacial, fragilizando a convivência e a mistura social e, em última análise, obstaculizando a efetivação do direito à cidade.

Por fim, concluímos que é necessário a adoção pelas municipalidades brasileiras de um novo paradigma de tributação do IPTU, um modelo tributário de cunho extrafiscal que se utilize das diferentes modalidades de renúncia fiscal, bem como, dos convênios com a Receita Federal do Brasil de troca de informações econômico-fiscais, objetivando promover uma



política tributária equitativa, sustentável e justa que considere os princípios da isonomia, da capacidade contributiva e da justiça social como seus fundamentos de natureza material.

2. O IPTU segundo a Carta Magna e o Código Tributário Nacional

Apesar do imposto tratado neste artigo já ter pertencido à esfera de competência tributária exclusiva dos estados-membros, bem como, ter tido como hipótese de incidência, apenas a propriedade imobiliária de prédios (edificações), foi somente com o art. 9º, 2º da Constituição Federal de 1891 (BRASIL, 1891) que o citado tributo passou a incidir sobre imóveis em geral, urbanos e rurais, edificados ou não.

No que se refere à questão da competência tributária relativa ao IPTU, foi o texto constitucional de 1934 que a transferiu do rol outorgado aos estados-membros para as municipalidades e, a partir de então, “o IPTU não sofreu modificação no tocante à esfera competencial, tendo a vigente Constituição a ele dedicado o art. 156, I (norma de competência), e § 1º (progressividade e seletividade de alíquotas), e art. 182, § 4º, II (progressividade no tempo) [...]”. (OLIVEIRA, 2009, p. 267)

Assim, o legislador constituinte por meio do art. 156 da CF (BRASIL, 1988) outorgou competência tributária às municipalidades brasileiras dispondo que compete aos municípios instituir impostos sobre a *propriedade* predial e territorial *urbana*. Todavia, a redação do dispositivo em menção gerou certa polêmica ao ser confrontada com o conteúdo do *caput* do art. 32 do Código Tributário Nacional¹ (BRASIL, 1967), isto porque tal dispositivo determina que o IPTU tem como hipótese de incidência a *propriedade*, o *domínio útil* ou a *posse* de bem imóvel localizado nas zonas urbana e urbanizável, bem como, na zona de expansão urbana.

Desse modo, pairaram dúvidas se o dispositivo do CTN seria constitucional por estar ampliando as situações nas quais ocorreria a incidência do IPTU, ou seja, se além da propriedade tal como o texto constitucional dispõe, estaria a posse e o domínio útil dos imóveis (circunscritos na área acima descrita, conforme o art. 32, § 2º do CTN) configurando situação ensejadora na incidência do imposto em comento.

Visando esclarecer nossa afirmação, transcrevemos o excerto abaixo:

A *quaestio* reside em possível extravasamento, pelo CTN, das situações que se poderiam enquadrar como hipóteses de incidência do IPTU, considerando haver a norma constitucional feito menção apenas à propriedade.

O CTN, no art. 110, veda à lei tributária “alterar a definição, conteúdo e alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado”, empregados pela Constituição para definir competência tributária. Bastaria isso para concluir inválida a inclusão de

¹ O CTN foi aprovado como lei ordinária, porém hoje goza de *status* de lei complementar por ter sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988 como tal.



institutos diversos da propriedade no campo de incidência do IPTU, não fosse a circunstância de que o próprio CTN é que procedeu a tal ampliação.

A grande verdade é que a palavra “propriedade” constante da norma de competência do IPTU é de ser entendida em seu sentido amplo e vulgar, sem as limitações do rigorismo técnico, de que a Constituição descarta o mais das vezes. O domínio útil (enfiteuse) e a posse revestem a condição de quase-propriedade, e se afastassem a tributação ter-se-ia situação de indubitosa anti-isonomia. (OLIVEIRA, 2009, p. 310-311, grifos do autor)

Ademais, a não inclusão da posse dentre as situações que configuram a hipótese de incidência do IPTU promoveria o aumento expressivo da irregularidade fundiária nas cidades brasileiras (situação que hoje já é bastante acentuada²), isso porque aqueles que estivessem na posse dos imóveis prefeririam manter o *status* jurídico (posseiro) a vir a sofrer a exação tributária decorrente do *status* jurídico (proprietário).

Em linhas gerais, a incidência tributária do IPTU dar-se-á em relação aos imóveis localizados nas zonas urbana e urbanizáveis ou, ainda, na zona de expansão urbana do município, conforme previsto na lei do plano diretor ou outro diploma legal de direito urbanístico. Em razão disso, fazemos a transcrição seguinte:

De outro enfoque, a incidência do IPTU pressupõe seja o imóvel “localizado na zona urbana do município”, como tal definida “em lei municipal” (CTN, art. 32 e § 1º). Nessa linha, o que caracterizou a zona “urbana” certa área é a existência de equipamentos (construídos ou mantidos pelo Poder Público) como hospitais, centros de saúde, escolas, água canalizada, iluminação pública etc. (no mínimo dois cf. CTN, art. 32, § 1º), ausentes na chamada “rural”. (OLIVEIRA, 2009, p. 273)

Ainda sobre a denominada hipótese de incidência (h.i.) torna-se compulsória a transcrição do magistério que afirma que tal situação é “a descrição hipotética e abstrata de um fato. É parte da norma tributária. É o meio pelo qual o legislador institui um tributo. Está criado um tributo, desde que a lei descreva sua h.i., a ela associando o mandamento ‘pague’.” (ATALIBA, 2002, p. 66)

Desse modo, está disposto no art. 32 do CTN (BRASIL, 1967) que o IPTU é de “competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.” Entretanto, admitamos, para que não parem dúvidas acerca do real teor do dispositivo transcrito, que o

² Segundo dados do Ministério das Cidades em estudo coordenado pela geógrafa Raquel Rolnik, aponta que embora seja impossível assegurar o número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível dizer que tal fenômeno pode ser notado na maior parte da rede urbana brasileira. A pesquisa Perfil Municipal (MUNIC-IBGE 2000) revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes, 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Até nos municípios com menos de 20 mil habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos.



legislador se equivocou no momento do exercício legiferante, pois desejou fazer referência a hipótese de incidência e não ao fato imponible.

No que tange à base de cálculo do imposto, dispõe o art. 33 do CTN (BRASIL, 1967) que é o valor venal do imóvel, ou seja, o valor de venda no mercado imobiliário; “aquele que se obteria no caso de ser ele objeto de transação (em condições normais), vedando-se à lei adoção de valor histórico, valor locativo, valor especulativo, valor de seguro”. (OLIVEIRA, 2009, p. 267)

A base de cálculo do IPTU e a alíquota são de suma relevância ao objeto de análise desse esforço acadêmico e, em razão disso, merecem atenção especial para que o debate acerca da segregação socioespacial seja travado de maneira mais eficiente e completa possível. Assim, o critério quantitativo (base de cálculo e alíquota) deve estar previsto em lei, respeitando o princípio da estrita legalidade tributária (art. 97, IV do CTN), visando fixar o exato contorno da exação tributária e da prestação pecuniária a ser suportada pelo contribuinte.

A respeito da base de cálculo é necessário trazer à colação a lição abaixo:

Juridicamente, a base imponible é um atributo do aspecto material da h.i., mensurável de algum modo: é o conceito de peso, volume, comprimento, largura, altura, valor, preço, custo, perímetro, capacidade, superfície, grossura ou qualquer outro atributo de tamanho ou grandeza mensuráveis do próprio aspecto material da h.i. (ATALIBA, 2002, p. 109)

Sendo assim, o CTN deixou bem evidente qual seria essa dimensão, essa grandeza a ser medida, definindo que o IPTU teria como um dos elementos do critério de apuração quantitativa (base de cálculo) o valor de venda dos imóveis urbanos (edificados ou não) que viesse a alcançar em um negócio jurídico realizado em condições normais de mercado. Contudo, “a conversão da base de cálculo para base calculada situa-se no mundo dos fatos, perfazendo-se através do lançamento tributário, independentemente de lei”. (FERNANDES, 2005, p. 291-292).

Ressaltamos, porém, que ao nosso sentir a base de cálculo do IPTU precisa estar em consonância com a capacidade contributiva do sujeito passivo da obrigação tributária e tal raciocínio é reforçado quando os juristas Derzi e Coêlho (1982, p. 255-256) afirmam que a definição da base de cálculo permite determinar a capacidade contributiva. Destarte, adiante aprofundaremos a análise sobre a importância de considerarmos a capacidade contributiva como critério de justiça sócio fiscal.

Entretanto, a mutação da base de cálculo (imponible) em base calculada dependerá das normas e métodos definidos em lei pela municipalidade que identificará os elementos e atributos que deverão ser considerados para efeito de identificação do valor de venda do imóvel, culminando na “edição de uma Planta Genérica de Valores, [...] Na realidade, trata-se de uma

base calculada concernente à regulação para possibilitar a aferição e apuração dos valores específicos dos imóveis, que serão objeto dos lançamentos do imposto”. (PAULSEN; MELO, 2004, p. 237)

Ainda sobre o método de identificação do valor venal de cada imóvel existente no cadastro imobiliário municipal admite-se a utilização de duas metodologias distintas. A primeira consiste na utilização de agentes públicos que, individualmente, promovem a avaliação imobiliária e atualizam o cadastro. A outra diz respeito à avaliação em conjunto, em massa dos imóveis existentes na parte do território municipal na qual estão localizados os imóveis sujeitos à tributação do IPTU. Nesse último método observamos a constituição das chamadas plantas genéricas de valores que determinam os valores médios do metro quadrado dos imóveis, do padrão de construção, utilização do imóvel, área edificada, testada, etc...

Agregamos ao debate a dicção seguinte:

Quanto à avaliação a ser considerada para fins de apuração da base de cálculo do IPTU, a mesma é de demasiada importância, pois representa o valor sobre o qual deverá incidir a alíquota do imposto, *permitindo uma tributação mais ou menos isonômica* e uma arrecadação de receita, mais ou menos elevada para os Municípios, no caso da apuração ser ou não efetuada de maneira eficiente. (FERNANDES, 2005, p. 338, grifamos)

Além da base impositiva (ATALIBA, 2002) o critério quantitativo do IPTU deve considerar a alíquota aplicável, pois o manejo conjugado dos dois elementos desse critério determinará o *quantum* a ser suportado pelo sujeito passivo. Destarte, tal como em relação a base de cálculo, a alíquota precisa estar definida em lei ordinária municipal, de modo que os dois elementos do critério quantitativo do IPTU ao serem trabalhados em conjunto impliquem em três situações: 1) respeitar o mínimo existencial, enquanto limite imposto à tributação que veda a tributação sobre aqueles valores essenciais à sobrevivência com dignidade do sujeito passivo; 2) não instituir uma tributação que configure o confisco, respeitando a capacidade contributiva máxima do sujeito passivo; e 3) instituir tributação que considere a capacidade contributiva do sujeito passivo de maneira a respeitar o princípio da capacidade contributiva previsto no § 1º do art. 145 da CF (BRASIL, 1988), corolário do princípio estrutural da igualdade.

Ratificamos o nosso entendimento com o trecho seguinte, textuais:

As alíquotas são estabelecidas em lei municipal, que não deverá fixá-las em percentuais exorbitantes, violando o princípio da capacidade econômica e implicar o confisco do imóvel. Realmente, enquanto a alíquota de 2% (dois por cento) sobre o valor venal revela-se razoável, a alíquota de 20% (vinte por cento) terá o efeito de acarretar a perda do imóvel no prazo de 5 (cinco) anos. (PAULSEN; MELO, 2004, p. 238)



Evidenciamos, portanto, a relevância em analisar com mais acuidade os dois elementos do critério quantitativo do IPTU (base de cálculo e alíquota), pois será a partir da aplicação conjugada de ambos que restará definido o valor a ser suportado pelo sujeito passivo e a sua consequente implicação na garantia do mínimo existencial, na vedação do confisco e no respeito à capacidade contributiva, tal como almejado pelo legislador constituinte originário.

3. Imposto real e pessoal: uma síntese da doutrina jurídica

A doutrina jurídica costuma classificar os impostos de diversas maneiras: quanto à finalidade (fiscal e extrafiscal), quanto à realidade econômica afetada (sobre a circulação, sobre o patrimônio, sobre a renda), quanto à forma de calcular o imposto (fixos, proporcionais, regressivos e progressivos), bem como, podem ser classificados em diretos e indiretos, levando em consideração a repercussão do dever de pagar o imposto. Assim, em relação a última classificação, Moraes (2000, p. 431) ensina que a mesma existe desde meados do século XVIII e em razão disso, transcrevemos a dicção da doutrina jurídica argentina:

Hay quienes sostienen que impuestos directos son los que tienen en cuenta la capacidad contributiva, e indirectos los demás; para otros, los impuestos son directos cuando no se puede trasladar el impacto impositivo e indirecto aquéllos en los cuales la traslación es posible. [...] Los impuestos directos se subdividen en: personales o subjetivos y reales u objetivos. (POSADAS-BELGRANO, 1962. p. 135, grifamos).

De antemão, filiamo-nos à primeira tese, ou seja, àquela que entende que os *impostos diretos* devem considerar a capacidade contributiva dos contribuintes, em virtude do aspecto relativo as características pessoais do sujeito passivo ser fundamental à análise do efeito segregador do IPTU. Tal entendimento, além disso, ganha pujança por respeitar o princípio constitucional tributário da capacidade contributiva previsto na Carta Magna brasileira (BRASIL, 1988).

Por sua vez, Moraes (2000, p. 434-437) afirma que existem diferentes critérios para classificar os impostos em diretos e indiretos. O primeiro seria o critério técnico-administrativo (sistema francês) e em relação aos impostos diretos concebe que gravam as coisas, atos ou fatos de caráter permanente ou continuado, segundo situações estáveis e duráveis, nas quais o fisco tem conhecimento prévio dos contribuintes. Por conseguinte, o segundo critério seria o critério financeiro ou econômico (sistema anglo-saxão) e neste os impostos diretos não admitem a transferência da carga fiscal a terceiro. Há ainda o terceiro critério que é o sistema italiano que considera a capacidade contributiva em relação ao objeto do imposto e neste os impostos diretos recaem sobre um bem ou rendimento de modo a atingir a capacidade contributiva manifestada pelo sujeito passivo na posse ou na obtenção de riqueza.

Sendo assim, em relação a tipologia que classifica os impostos em diretos e indiretos podemos aduzir que a doutrina jurídica ainda admite uma subclassificação dos impostos diretos em impostos reais e pessoais. Desse modo, *imposto pessoal* seria aquele que considera a condição, a capacidade econômica do sujeito passivo, ou seja, referem-se a pessoas e cujo exemplo mais comum é o imposto sobre a renda em virtude de este estar vinculado diretamente a pessoa do contribuinte. Por outro lado, o *imposto real* é aquele que se relaciona à coisa, a bens específicos e, para ilustrar, seguindo o exemplo mais corriqueiro, citamos o IPTU, devido a relacionar-se a um bem imóvel.

Todavia, é necessário evidenciar o entendimento de Moraes (2000, p. 437-439) ao afirmar que essa última dicotomia (pessoal e real) deve considerar dois critérios. O *primeiro relacionado ao objeto*, no qual os impostos pessoais recaem sobre pessoas e os impostos reais recaem sobre as coisas, sobre os bens, ou seja, o patrimônio. O *segundo critério leva em consideração a fórmula de calcular os impostos*, sendo que os *impostos pessoais* são calculados de acordo com a condição pessoal do contribuinte de modo que a exação tributária recaia levando em consideração as condições econômica, jurídica e pessoal da família, por outro lado, os *impostos reais* são calculados ignorando completamente a situação individual do contribuinte.

Denotamos, portanto, que nossa análise acerca do potencial segregador do IPTU leva em consideração o exposto no parágrafo anterior, no qual ganha vulto o aspecto relacionado à consideração ou desconconsideração da capacidade contributiva do contribuinte. Tal corte justificase devido ao previsto no § 1º do art. 145 da CF (BRASIL, 1988) que trouxe para órbita constitucional o princípio da capacidade contributiva.

Sobre este ponto Geraldo Ataliba entende que a dicotomia imposto pessoal e real é muito relevante para fins hermenêuticos, conforme abaixo transcrito:

Primeiramente, o legislador, ao legislar, deve atender ao imperativo do § 1º do art. 145 da Constituição [...]. Quer dizer, é imperioso tentar – observadas as exigências da isonomia – categorizar as bases e modular as alíquotas de modo a considerar as qualidades pessoais do contribuinte”.

Em segundo lugar, *no momento da aplicação da lei de imposto os intérpretes deverão atribuir adequada estimativa às condições pessoais do contribuinte, como critério de interpretação da lei, de modo a assegurar rigorosamente a adaptação do imposto a cada contribuinte, individualmente considerado.*

Impondo a Constituição que, sempre que possível os impostos tenham “caráter pessoal”, está postulando incessante empenho do legislador, no sentido de aprimorar a legislação, para ir atendendo às peculiaridades, características e singularidades dos contribuintes, de modo a considerar suas diferenças – de cunho econômico – fazendo com que a carga tributária de cada qual reflita suas condições individuais. (ATALIBA, 2002, p. 142-143, grifamos)



O entendimento acima deixa evidente que é um dever do legislador buscar o aprimoramento das normas tributárias em favor da isonomia (igualdade) tributária e da capacidade contributiva do cidadão-contribuinte. Ademais, consideramos que, apesar do § 1º do art. 145 da Constituição (BRASIL, 1988) deixar expresso o termo “sempre que possível”, tal como em muitas situações dispostas no texto constitucional, devemos elaborar uma interpretação sistemática do conjunto dos comandos constitucionais de modo a permitir um raciocínio jurídico que esteja em consonância com os princípios informadores do sistema tributário nacional e com a justiça sócio fiscal. Dessa maneira, entendemos que a legislação relativa ao IPTU deve ser modelada de modo que considere a capacidade contributiva do contribuinte e, assim, possa também contribuir com a construção de uma ordem urbano-ambiental sustentável e isonômica, na qual o respeito à capacidade econômica dos contribuintes tenha como corolário a efetivação do princípio da justiça social.

Sobre a necessidade de o legislador respeitar o aspecto relativo à igualdade entre os contribuintes, relevante lembrar o pensamento de Bonavides (2004, p. 125) que nos ensina que a igualdade vincula também o legislador, vedando-lhe elaborar leis em que o essencialmente igual fosse tratado desigualmente e o essencialmente desigual, de maneira igual. Assim, demonstra o jurista existir o reconhecimento na esfera jurídica, de que a igualdade estará sempre acompanhada da desigualdade para lograr-se, então, a igualdade justa (em nossos termos, a justiça fiscal, social e ambiental).

Sendo assim, abaixo transcrevemos um entendimento importante que ratifica a tese de que o princípio da capacidade contributiva deve ser respeitado pelas municipalidades objetivando contribuir com a ordem urbanística, como segue:

No campo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), o objetivo é o disciplinamento no uso da propriedade, havendo a possibilidade da aplicação de alíquotas progressivas, que pode ser feita, por exemplo, pelo número de lotes do proprietário e pelo incremento da alíquota do imposto do mesmo imóvel, se o proprietário não fizer uso adequado, *segundo a legislação urbanística municipal*. *O IPTU deve atender ao princípio da capacidade contributiva*, de acordo com a exigência do art. 145, § 1º da CF, e à progressividade quando houver o plano diretor; a partir daí as alíquotas poderão ser progressivas, em atendimento ao art. 156, § 1º da CF, *de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade*, que caracteriza a progressividade extrafiscal, *indicando que a sociedade deve extrair benefícios do exercício do direito individual da propriedade*. No IPTU, *a majoração para terrenos baldios ou prédios mal aproveitados também opera interesses de política econômico-fiscal*. (RIBAS, 2005, p. 710-711, grifamos).

Por essa razão, entendemos que a imposição legal do IPTU deverá ser sempre realizada considerando o princípio da capacidade contributiva, afinal, o legislador constituinte (apesar de ter definido uma aparente faculdade relativa à aplicação do citado princípio) nos permite, através de um esforço exegético que considere o ordenamento jurídico como um sistema

integrado de normas e regras, asseverar que em prol de uma ordem urbanística sustentável, democrática e equitativa, o manejo desse tributo deverá respeitar os diferentes níveis de capacidade econômica dos contribuintes do IPTU.

No entanto, a doutrina jurídica majoritária inclui o IPTU entre os chamados impostos “reais”, em decorrência do núcleo do aspecto material ser a propriedade, fazendo com que a expressão contida no texto constitucional (“sempre que possível”), que identifica a matriz constitucional do princípio da capacidade contributiva, esteja vinculado “apenas e tão-somente quando se tratar de imposto que tenha caráter pessoal. Diversamente, tratando-se de imposto de natureza real tal princípio deverá ser afastado. É esta a posição de grande parte da doutrina”. (FURLAN, 2004, p. 34)

Para exemplificar o ponto de vista jurídico dessa parte da doutrina transcrevemos o excerto da obra de Carraza (2004, p. 100) reforçando “que a capacidade contributiva, para fins de tributação por via do IPTU, é aferida em função do próprio imóvel (sua localização, dimensões, luxo, características etc.), e não da fortuna em dinheiro de seu proprietário”.

Todavia, mesmo considerando a grande contribuição à ciência do direito por parte dos juristas que vislumbram a problemática sob esse prisma, tal como o professor Carraza (2004), discordamos frontalmente pois o que está em risco é a efetividade de um princípio constitucional (capacidade contributiva), isto porque se o IPTU for considerado um imposto real e, portanto, desconsiderar a renda familiar e pessoal do contribuinte, estar-se-á diante de uma evidente afronta à fundamental regra que gera justiça sócio fiscal e seus reflexos na seara urbanística, em especial, no que tange à segregação socioespacial urbana.

Tal raciocínio nos remete àquelas situações nas quais o proprietário, o posseiro ou detentor do domínio útil (sujeito passivo) devido a diversas circunstâncias (v.g. herança) é possuidor de imóvel cujo valor de venda é elevado, resultando em uma exigência tributária bem superior à real condição econômica pessoal e familiar do contribuinte. Desse modo, evidenciamos um descompasso entre a “aparente” capacidade econômica do contribuinte devido às características do imóvel e a “efetiva” capacidade econômica, materializada na renda pessoal e familiar do contribuinte. Tal assimetria, caso não seja corrigida pelo legislador municipal, implicará na desconsideração da renda pessoal e familiar do polo passivo da relação jurídico-tributária e, por consequência, no desrespeito ao princípio da capacidade contributiva do cidadão-contribuinte.

Sendo assim, essa lógica jurídica injusta e anti-isonômica obriga os contribuintes, que se enquadrem em situações iguais ou análogas à retratada acima, a alienarem seus imóveis e a buscarem adquirir imóveis cujo valor venal seja inferior (para que sejam tributados de acordo



com suas capacidades de contribuição financeira). No entanto, tais imóveis, em regra, estão localizados em regiões mais distantes do centro da cidade, na periferia, na parte da cidade onde a infraestrutura urbana é precária, os serviços urbanos são escassos e a mobilidade urbana é muito problemática. Trata-se de uma lógica capitalista que rege a oferta e a demanda por imóveis nas cidades brasileiras. Lógica predatória ao direito à cidade e, em razão disso, necessita ser mitigada por ações positivas e negativas a cargo das municipalidades brasileiras em busca de um desenvolvimento sustentável das cidades, tal como preconizado no art. 2º, I do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

No intuito de corroborar o nosso entendimento, trazemos à colação as palavras seguintes:

Em conclusão, cremos ser despicienda a classificação econômica – portanto, não-jurídica – dos impostos em reais e pessoais. Afinal, como toda e qualquer obrigação – enquanto vínculo jurídico entre pessoas, e não entre pessoas e coisas -, os impostos têm sempre e impreterivelmente natureza pessoal.

Mas, ainda que acatássemos referida distinção e situássemos o IPTU como um imposto de caráter real, o princípio da capacidade contributiva, sem dúvida alguma, deveria ser observado, pois trata-se de imposto incidente sobre a propriedade imobiliária – signo incontestavelmente presuntivo de riqueza -, tendo como sujeito passivo o próprio realizador do fato imponible. (FURLAN, 2004, p. 37-38, grifamos)

Dessa maneira, estamos convictos de que o IPTU (classificado por muitos como um típico imposto real), pode ser personalizado de modo a considerar as características do contribuinte, pois, caso contrário, estar-se-á desconsiderando os princípios da igualdade tributária e, por consequência, da capacidade contributiva, redundando na potencialização daquelas situações típicas da segregação socioespacial das *urbes* brasileiras.

Visando também ratificar nosso raciocínio, relevante transcrever o trecho seguinte:

É seguro afirmar que o simples fato de operar-se a valorização imobiliária, seja por conta de realização de uma obra pública, seja por causa da construção de um *shopping center* em suas redondezas, não implica necessário crescimento da capacidade econômico-financeira do contribuinte que o torne capaz de suportar oneração do IPTU, mesmo porque é inconsiderável ser o imóvel uma riqueza de fácil conversão monetária, já que título de crédito não é. (OLIVEIRA, 2009, p. 287, grifo do autor)

Sendo assim, muitas são as situações que podem implicar na valorização de um determinado imóvel (e como sabemos a base de cálculo do IPTU é o valor venal), resultando em uma exação tributária mais onerosa sem que tais fatos tenham relação com o crescimento da capacidade contributiva por parte do contribuinte, gerando situações nas quais haverá um descompasso entre o aumento do valor de venda do imóvel (por conseguinte, o aumento do valor IPTU) e o crescimento da renda, da capacidade econômico-financeira do contribuinte e de sua família.

Outra hipótese que gera uma injustiça sócio fiscal que pode agravar a segregação socioespacial nas cidades brasileiras pode ser notada quando uma determinada pessoa herda ou recebe como doação³ um imóvel, mas não possui uma renda que seja capaz de suportar a carga fiscal do IPTU. Em outros termos, o novel contribuinte não possui uma capacidade contributiva compatível com o encargo decorrente da cobrança do citado imposto.

Em tais situações, reforça-se a necessidade do respeito ao princípio da capacidade contributiva de modo que sejam consideradas as peculiaridades de cada caso concreto, o nível de renda do contribuinte e sua família, evitando-se que o imóvel seja utilizado pelo especulador capitalista-imobiliário como mais uma ferramenta de agravamento da crise urbano-ambiental nas cidades do Brasil.

4. A segregação socioespacial nas cidades maximizada pela exação tributária do IPTU

Inicialmente, informamos o leitor que consideramos neste artigo científico que a segregação socioespacial é uma forma de “expulsão” de habitantes de áreas centrais da cidade (providas de infraestrutura e serviços) para a periferia da mesma. A “expulsão” a qual nos referimos evidentemente não se reveste de força física, mas pelo fato de ser quase invisível, não deixa de ser uma modalidade de violência contra o cidadão-contribuinte que não pode arcar com o encargo tributário do IPTU em decorrência de existir uma falta de assimetria entre o valor venal do imóvel e a renda pessoal e familiar do contribuinte e que, em razão dessa situação, fica compelido a alienar seu imóvel.

Também podemos dizer que a noção apresentada de segregação socioespacial aproxima-se do entendimento exposto por Sposito (2013, p. 65) que se trata de uma segregação residencial ou, ainda, de uma segregação urbana, “porque estamos tratando de processos relativos aos espaços citadinos e às práticas que lhe animam a vida”. No entanto, sem uma grande preocupação de trabalhar uma conceituação precisa, mas objetivando fazer com que o leitor entenda sobre o que se trata, aduzimos que o processo contínuo de “expulsão” de cidadãos-contribuintes de suas residências, em virtude da falta de compatibilidade entre a sua capacidade contributiva e a carga fiscal do IPTU, para outras regiões da cidade (periferias) nas quais o contribuinte tenha condições de arcar com o peso do imposto revela-se um processo de seleção (triagem) capitalista, um maneira de segregar o cidadão pelo fato do mesmo possuir ou ser proprietário de um imóvel valorizado sob a ótica do mercado imobiliário-especulador.

³ O raciocínio jurídico aqui defendido em relação ao IPTU pode ser estendido ao ITCMD, nas situações de herança e doação de imóveis.



Assim, a alienação “compulsória” do imóvel e a posterior “expulsão” do cidadão-contribuinte para as regiões periféricas e mais carentes de infraestrutura urbana constitui-se em uma violência institucionalizada por meio da legislação tributária (quase imperceptível) e que é fomentada pelo capital especulativo-imobiliário que vê a cidade enquanto mera mercadoria que pode ser utilizada para maximizar seus lucros.

Assim, relevante transcrever um conceito acerca da segregação socioespacial, como segue:

Esse conceito foi utilizado para analisar (ou mesmo denunciar) as desigualdades nas cidades, europeias ou latino-americanas e foi utilizado até mesmo para as separações de atividades econômicas. No caso de Paris, o conceito de segregação perdeu seu sentido original e foi utilizado para denunciar o acesso desigual aos equipamentos coletivos e pelo fato de que a classe operária teria sido empurrada (*repoussée*) em direção a uma periferia menos equipada. Em realidade, essa população estava sendo excluída da cidade. (VASCONCELOS, 2013, p. 24)

Desse modo, se há expulsão, a exclusão desses cidadãos para as “bordas” das cidades significa que estamos diante de uma segregação involuntária e, portanto, *imposta* que aperfeiçoa a falta de equidade entre aqueles habitam as cidades brasileiras. Destarte, a tributação pode ser utilizada na sua perspectiva extrafiscal, considerando a real condição econômica do contribuinte, objetivando mitigar o processo de segregação socioespacial que é típico do sistema capitalista de uso e ocupação do solo e do espaço das cidades.

Se a tributação municipal do IPTU estiver ancorada na extrafiscalidade e respeitar o princípio estrutural da igualdade (isonomia), bem como, o princípio da capacidade contributiva temos a certeza que haverá mais justiça social, fiscal e ambiental que garantirá, na perspectiva urbano-ambiental, uma *mixité sociale*.

Dando ênfase ao aspecto relativo à extrafiscalidade do IPTU com vistas a fomentar a construção e a reconstrução das cidades a partir de um paradigma sustentável, transcrevemos o trecho seguinte:

Preliminarmente, precisa ser dito que a progressividade extrafiscal almeja finalidades outras, além da arrecadação, a qual está situada em segundo plano. Finalidades que são precipuamente de caráter interventivo, de regulação e de indução de comportamentos em prol do bem maior da sociedade, dentro do qual está inserido o meio ambiente urbano saudável.

Evidencia-se que o Estatuto da Cidade autoriza a utilização de instrumento tributário que visa promover o respeito à função social da cidade e da propriedade. (VIEIRA, 2011, P. 189).

Dessa maneira, teremos evidenciada a utilização do IPTU como instrumento de *inclusão* social como contraponto ao que se observa na grande maioria das cidades, nas quais o IPTU é considerado um imposto real e, portanto, que desconsidera por completo os caracteres pessoais do contribuinte (na tentativa frustrada de agir com isonomia tributária), quando, na

verdade, o conjunto dos contribuintes do mencionado imposto apresenta uma assimetria econômico-financeira real que precisa ser considerada por ocasião do lançamento tributário, mas que na *práxis* da tributação municipal brasileira é totalmente ignorada maximizando a lógica capitalista seletiva de uso e ocupação do solo e do espaço urbano.

Sobre os tipos de segregação, necessário transcrever o trecho seguinte:

A segregação residencial das classes subalternas resulta também de uma política de classe, gerada por aqueles que detêm poder, controlando diferentes meios de produção. É possível distinguir a *segregação imposta*, envolvendo aqueles que residem onde lhes é imposto, sem alternativas de escolha locacional e de tipo de habitação, e a *segregação induzida*, que envolve aqueles que ainda têm algumas escolhas possíveis, situadas, no entanto, dentro de limites estabelecidos pelo preço da terra e dos imóveis. *Ressalte-se, contudo, que o limite entre segregação imposta e induzida é tênue, como que uma se dissolvesse na outra.*

A política de classe que gera a segregação imposta e induzida é efetivada de modo explícito. Após a sua realização no espaço urbano torna-se muito difícil reverter os padrões espaciais das áreas segregadas: a expulsão à força é um dos meios bastante conhecidos, realizando-se uma “limpeza social”. Explicitamente, a política em tela se faz por meio da legislação que estabelece normas urbanísticas e *tributação* diferenciadas no espaço urbano, assim como por meio de obras públicas distintas direcionadas para os diferentes grupos sociais. O controle da terra urbana, especialmente aquela localizada na periferia, viabiliza explícitas políticas de segregação imposta ou induzida. (CORRÊA, 2013, p. 43-44, grifamos)

No que tange à tributação do IPTU pensamos que não existe uma segregação socioespacial submetida à força (física), mas, sem dúvida, devido ao risco de perder o imóvel por conta do não pagamento do citado imposto (a execução fiscal é o meio de coerção legal utilizado pelas municipalidades), o contribuinte vê-se obrigado a vender seu imóvel (em muitas circunstâncias o imóvel tem um valor sentimental e em torno do qual o contribuinte constituiu seu círculo de amizade e trabalho) e, por isso, materializa-se uma violência “mascarada”, “sutil”, porém institucionalizada e imposta por meio da força da legislação tributária municipal que atua e gera efeitos deletérios contra o cidadão que se vê expulso para um região distante da qual criou seus diferentes vínculos, implicando na diminuição de sua qualidade de vida e na obstaculização do direito à cidade.

Assim, se a municipalidade, através dos poderes executivo e legislativo, tem o dever de considerar os caracteres que diferenciam os contribuintes no momento do lançamento tributário do IPTU de modo a respeitar os princípios da isonomia tributária e da capacidade contributiva, entendemos que tal tarefa pode ser realizada de maneira simples por meio das diferentes formas de renúncia fiscal prevista em nosso ordenamento (isenção, redução de alíquota ou da base de cálculo, remissão, entre outras). Destarte, o poder público municipal ao considerar as distintas capacidades econômico-financeiras de seus contribuintes não estimulará, através da tributação, o aperfeiçoamento da segregação socioespacial nas cidades brasileiras e,



assim, por meio da extrafiscalidade contribuirá para o desenvolvimento sustentável e equitativo das *urbes* em nosso país.

Sendo assim, defendemos que a capacidade contributiva do contribuinte deva ser um diferencial na hora de o fisco efetuar o lançamento do IPTU e para que isto seja possível, uma alternativa plausível seria a utilização da base de dados da Receita Federal do Brasil, visando, a partir da análise patrimonial informada pelos contribuintes do imposto de renda (IR), cruzar as informações entre os cadastros (federal e municipal) e, portanto, viabilizar a tributação do IPTU que considere de fato a capacidade econômica dos contribuintes municipais.

No entanto, se o IR é um tributo de competência tributária federal, como a municipalidade poderia ter acesso a esses dados? A sugestão ora proposta seria a utilização de convênios entre os municípios e a Receita Federal do Brasil; hoje um instrumento muito comum utilizado entre os fiscos, visto que compartilhar informações econômico-fiscais é uma das estratégias para fortalecer os fiscos, em suas três esferas. O objeto desse tipo de convênio seria o compartilhamento de dados. Dessa forma o município, a cada exercício, antes de efetuar o lançamento tributário do IPTU, acessaria o banco de dados dos contribuintes do imposto de renda e promoveria o cruzamento das informações lá contidas com o seu banco de dados (cadastro imobiliário) de modo a aperfeiçoá-lo com vistas a efetivação e obediência aos princípios da isonomia, da capacidade contributiva e da justiça social. Tal instrumento jurídico, o convênio, está fundamentado no disposto no artigo 37, XII da Constituição Federal (BRASIL, 1988), alterado pela Emenda Constitucional nº 42/2003.

5. Considerações Finais

É com pesar que constatamos que o paradigma ortodoxo de tributação municipal do IPTU no Brasil valoriza exclusivamente os aspectos do bem imóvel, ou seja, calcula o *quantum* do tributo devido a partir de atributos como localização, padrão de construção, área construída, entre outros que redundam na definição do denominado valor venal (base de cálculo do imposto). Assim, também percebemos que os caracteres pessoais do contribuinte são totalmente desprezados, implicando no desrespeito aos princípios da isonomia tributária, capacidade contributiva e justiça social.

Contudo, achamos que é plenamente viável dar ao IPTU os contornos de um imposto de natureza pessoal que leve em consideração as características pessoais e econômicas do sujeito passivo tributário, pois nem todos os habitantes de determinados bairros localizados nos centros

das cidades possuem a mesma renda, são, geralmente, aposentados, pensionistas, desempregados, herdeiros de bens imóveis que, por muitas vezes, não dispõem de recursos financeiros para arcar com a imposição tributária no molde atual (modelo segregador), no qual são compelidos pela legislação tributária a pagar o mesmo valor ou até mais que o seu vizinho que possui um imóvel com características semelhantes ao seu, mas que, no entanto, dispõe de capacidade econômica para suportar a imposição tributária.

Em razão do acima exposto, buscamos analisar a tributação do IPTU sobre uma perspectiva mais ampla, mais aberta e interdisciplinar, vinculando-a ao direito urbano-ambiental de maneira a considerar os efeitos deletérios causados pelo modelo de exação tributária do citado imposto que, em última instância, fomenta e aperfeiçoa a segregação socioespacial nas cidades brasileira, pois ao “empurrar”, “expulsar”, “excluir” as pessoas para as periferias das *pólis*, finda por contribuir decisivamente com o fortalecimento do paradigma capitalista-especulativo de apropriação do solo e do espaço urbano.

Partimos da avaliação da classificação do IPTU entre os impostos reais e de maneira crítica desenvolvemos raciocínio que ataca a dicotomia entre impostos reais e pessoais, dando ênfase a necessidade de o legislador considerar na sua atividade legiferante os princípios da igualdade tributária, da capacidade contributiva e da justiça social, todos com assento constitucional e que compõem a infraestrutura principiológica de nosso ordenamento jurídico.

Admitimos, portanto, que a tributação extrafiscal do IPTU pode ser um caminho possível que, ao levar em consideração os princípios acima mencionados, poderá ensejar um novo paradigma de tributação nos municípios brasileiros, viabilizando *urbes* mais justas, equitativas e sustentáveis na perspectiva urbano-ambiental, pois a segregação socioespacial serve como mecanismo do capital especulativo-imobiliário para transformar as cidades em espaços nos quais não exista a denominada *mixité sociale*, tão importante e necessária a uma concepção de cidade sustentável.

Desse modo, as municipalidades podem (no sentido de ser um poder-dever) utilizar na implementação de sua política tributária as diversas modalidades de renúncia fiscal, seja a isenção, a remissão, a redução de base de cálculo e de alíquota ou, ainda, os convênios com a Receita Federal do Brasil no intuito de pôr em prática um arquetipo tributário que seja realmente sustentável, equitativo e promotor da justiça social e ambiental nas cidades brasileiras.



6. Referências

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em: 30 out. 2015

BRASIL. Código Tributário Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm Acesso em: 30 out. 2015

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 30 out. 2015

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 30 out. 2015

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2004.

CORRÊA, Roberto Lobato. Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria.(Orgs.) **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

DERZI, Misabel Abreu Machado; COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana**. São Paulo: Saraiva, 1982.

FERNANDES, Cintia Estefania. **Iptu: texto e contexto**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FURLAN, Valéria. **Imposto predial e territorial urbano**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos: federais, estaduais e municipais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. **Impostos municipais: ISS, ITBI, IPTU: comentários, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2009.

POSADAS-BELGRANO, G. A. **Derecho tributario**. Montevideú, Editorial Medina, 1962.



RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Defesa ambiental: utilização de instrumentos tributários. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 675-723.

ROLNIK, Raquel. et al.. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria.(Orgs.) **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (Orgs.) **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

VIEIRA, Bruno Soeiro. **Impostos municipais e a proteção do meio ambiente**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2011.