

IPTU progressivo no tempo como meio de conter a especulação imobiliária.



Heuler Costa Lourenço¹

Bacharel em Direito pela Universidade de Rio Verde – FESURV.

Sumário: I – Introdução. II - IPTU – elementos constitutivos do fato gerador. III – A progressividade do IPTU. IV – Conclusão. V – Referências bibliográficas.

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil, nos seus artigos 156, § 1º, c/c 182, § 4º, II, dispõe que, sem prejuízo da progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana em razão do valor dos imóveis, os Municípios e o Distrito Federal poderão, através de lei específica, para áreas incluídas no Plano Diretor, instituir o IPTU progressivo no tempo, como medida subsidiária e punitiva para os proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Sucede que, mesmo após a vigência da Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a grande maioria dos Municípios brasileiros não regulamentou a matéria no âmbito de suas respectivas competências, o que tem permitido, dentre outros fatores, o crescimento vultoso da especulação imobiliária. Disso, acredita-se que a adoção do IPTU progressivo no tempo constitui forte mecanismo de realização da política de desenvolvimento urbano, com vista a melhorar o bem-estar social e compelir os agentes econômicos a fazerem com que a propriedade cumpra sua função social.

PALAVRAS-CHAVE

Especulação Imobiliária, Função Social da Propriedade, IPTU Progressivo no Tempo.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade de Rio Verde – Fesurv. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul. Professor de Direito Tributário no curso de Direito da Universidade de Rio Verde - Fesurv. Professor de Direito Civil e Teoria Geral do Processo no curso de Direito da Faculdade Almeida Rodrigues – FAR, e Assistente de Juiz de Direito.

I - Introdução

De início, é imperioso esclarecer alguns pontos importantes quanto ao federalismo brasileiro, a fim de que se possa compreender o tema proposto e seus desdobramentos.

É cediço que a forma de Estado no Brasil foi inspirada no modelo de federalismo dos Estados Unidos da América. Entrementes, a federação brasileira é atípica ou anômala, eis que há dois entes típicos (União e Estados) e dois atípicos (Distrito Federal e Municípios), além de ter sido formada por desagregação.

A formação da federação ocorre por agregação (federação genuína, Americana), quando diversos estados soberanos se fundem, como ocorrera com as treze colônias britânicas ao proclamarem a independência na segunda metade do século XVIII (os americanos outorgam o dia de sua independência a 04 de julho de 1776). Tanto as colônias do sul quanto as do norte, detinham autonomia política, administrativa e financeira, e se uniram em prol de um objetivo comum. Lado outro, a federação por desagregação (federação atípica, Brasileira), se dá à medida que um estado unitário realiza a descentralização política.

Disso, e em homenagem ao Pacto Federativo, a Carta Política de 1988 estabelece que compete à União, Estados e ao Distrito Federal legislar concorrente sobre direito tributário (CF, art. 24, inciso I).

Ademais e por corolário, outorgou parcela do poder de tributar aos Municípios e ao Distrito Federal, a fim de que possam instituir, dentro dos limites da matriz constitucional, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU, conforme permissivo contido nos artigos 156, inciso I, c/c 147, caput, e 32, §1º, todos da Constituição Federal de 1988.

Excepcionalmente, a União pode instituí-lo e cobrá-lo sobre os imóveis situados em Território Federal não dividido em Municípios (CF, art. 147).

II - IPTU – elementos constitutivos do fato gerador

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fator gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na Lei civil (CC, título III, capítulo II, artigos 1.238 ao 1.259), localizado na zona urbana do Município, assim entendida a definida em Lei municipal,

observado o requisito mínimo da existência de pelo menos dois melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público, dentre meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar ou escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (CTN, art. 32, § 1º).

Acresça-se ainda, que os artigos 33 e 34, ambos do Código Tributário Nacional, dispõem que a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel e que o contribuinte é o proprietário, o titular de domínio útil aforado (enfiteuse), inclusive, e os possuidores a qualquer título, a exemplo da posse *ad usucapionem*. No entanto, a Carta Política de 1988 fala em propriedade, e, pois, numa acepção estrita, somente seriam os proprietários de imóveis os únicos contribuintes do aludido imposto.

III – A progressividade do IPTU

Noutro estudo, segundo afirma o festejado professor tributarista Hugo de Brito Machado que “A função do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana é tipicamente fiscal. Seu objetivo primordial é a obtenção de recursos financeiros para os Municípios” (MACHADO, 2007, p. 408).

Ademais, Machado (2007, p. 408) excepciona ao destacar que:

No mundo moderno, entretanto, dificilmente um imposto deixa de ter função também extrafiscal. Assim, existem formulações relativas ao imposto em estudo pretendendo atribuir a este função extrafiscal, especialmente com o fim de desestimular vultosas imobilizações de recursos em terrenos para fins meramente especulativos, dificultando o crescimento normal das cidades. Com este pensamento, alguns Municípios pretenderam cobrar esse imposto, mediante alíquotas progressivas, em função de terrenos pertencentes a cada contribuinte.

Com efeito, hodiernamente as alíquotas do IPTU podem e devem ser progressivas, com o escopo de dar aplicabilidade ao princípio da capacidade contributiva (§ 1º, do artigo 145, da CF/88), malgrado a súmula 589 do Excelso Supremo Tribunal Federal que só admite a progressividade se for ela extrafiscal, para fins da política urbana. Ocorre que após a promulgação da emenda constitucional nº 29, de 13.09.2000, que modificou a redação do § 1º, do artigo 156, e acrescentou-lhe os incisos I e II, a súmula em referência está superada.

O fato é que o IPTU está, também, diretamente ligado à política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, vez que lhe é facultado, mediante Lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da Lei 10.257/2001 (estatuto da cidade), do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e 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, tudo nos termos do que dispõe o artigo 182, § 4º, da Carta Política de 1988.

A propósito, confira-se a redação do artigo 7º e seus parágrafos, todos da Lei Federal nº 10.257/2001.

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

IV – Conclusão

Autoriza-se, então, afirmar que o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, de caráter subsidiário, tem por escopo desestimular a especulação imobiliária, permitindo, assim, o desenvolvimento regular dos municípios e do Distrito Federal, sem prejuízo, evidentemente, da progressividade em razão do valor do imóvel, bem como da adoção de alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, atendendo, assim, ao princípio da capacidade contributiva.

Cuida-se, portanto, de forte mecanismo de realização da política de desenvolvimento urbano, com vista a melhorar o bem-estar social e compelir os agentes econômicos a fazerem com que a propriedade cumpra sua função social, contemplada no artigo 5º, inciso XXIII, da Carta Política de 1988.

Ademais, entre os principais objetivos, assinala o Estatuto da Cidade a prerrogativa do poder público de determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsória da propriedade urbana. Para compelir os agentes econômicos a darem a destinação assinalada no plano diretor cria a possibilidade de instituir, em áreas definidas no referido plano, o IPTU progressivo no tempo. Trata-se de competência outorgada aos municípios e ao Distrito Federal, fundada no mercado que afeta as estimativas de custos e benefícios de ações alternativas, influenciando nas decisões e comportamentos das pessoas, de forma a conduzi-las a escolhas por alternativas mais ecológicas, com melhoria de bem-estar.

Assim, é necessário que os grandes municípios brasileiros, em especial, bem como o Distrito Federal, exercitem suas competências e instituem o IPTU progressivo no tempo, a fim de conter a especulação imobiliária, principalmente se considerado o custo de manutenção dos serviços públicos (limpeza urbana, iluminação pública, instalação de redes elétricas e hidráulicas-concessionárias, segurança, etc.) os quais são ampliados na medida em que outras áreas são loteadas para atender a demanda de potenciais adquirentes, que, por falta de opção, procuram novos empreendimentos situados na zona de expansão urbana, o que por sua vez gerará mais despesas diretas ao Poder Público e indiretas aos contribuintes.

V – Referências bibliográficas

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**, 11ª ed., Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 42ª ed., atualizada e ampliada. Saraiva, 2009.

BRASIL, **Código Tributário Nacional e Constituição Federal**. 36ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

CASSONE, Vittorio. **Curso de Direito Tributário**. 17ª ed., São Paulo: Atlas, 2006.

CERQUEIRA, Marcelo Fortes de. **Curso de Especialização em Direito Tributário**, coordenado por Eurico Marcos Diniz de Santi. 1ª ed., 3ª tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COÊLHO, Sacha Calmon Narravo. **Evasão e Elisão Fiscal. O Parágrafo único do art. 116, CTN, e o Direito Comparado**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FERREIRA FILHO, Roberval Rocha, SILVA JÚNIOR, João Gomes da. **Direito Tributário - Teoria, Jurisprudência e Questões**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2007.

ICHIHARA, Yoshiaki. **Imunidades Tributárias**. 1ª ed., São Paulo: Atlas, 2000.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1991. 231 p.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 28ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, volume I e II, 2002.