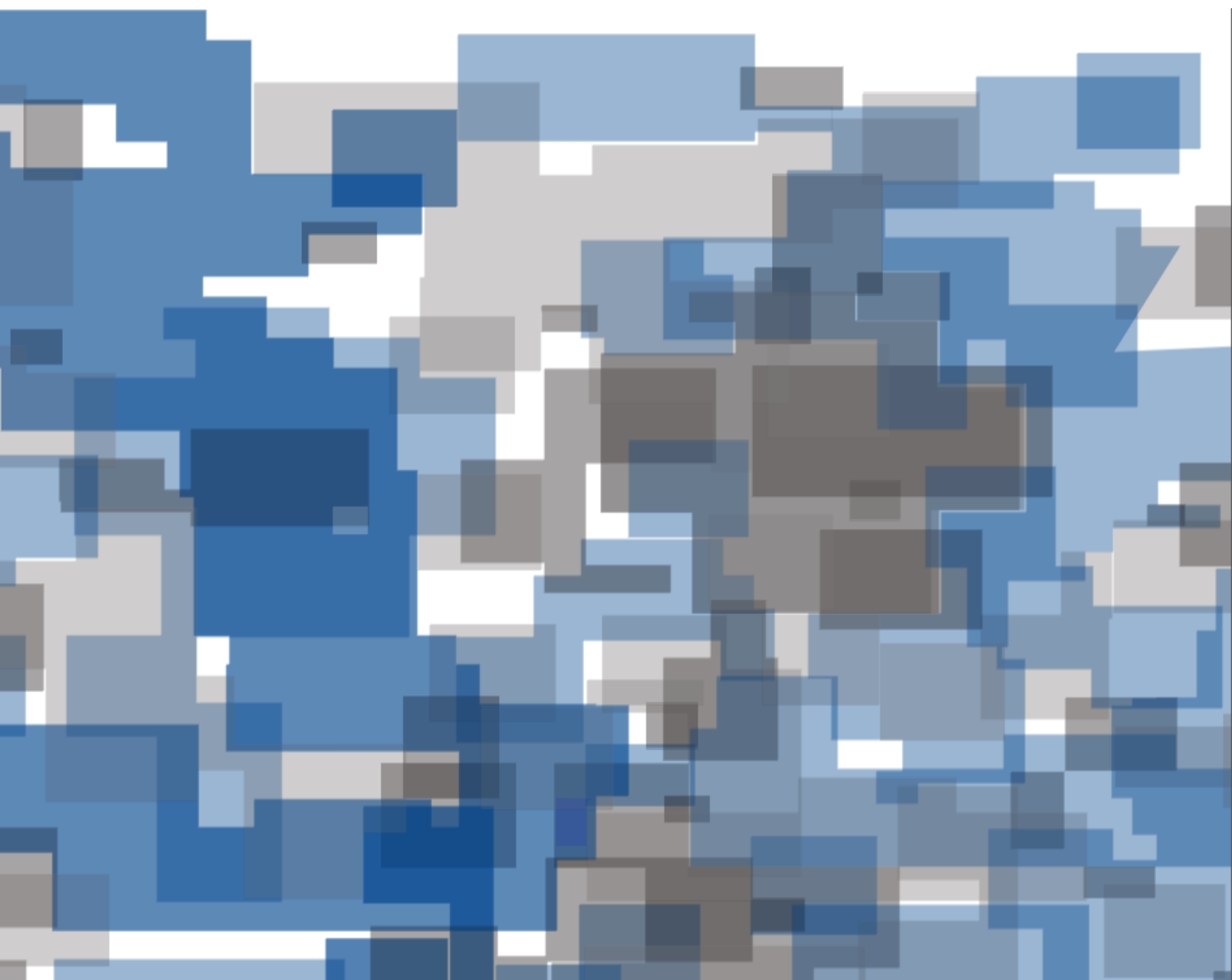


## O IPTU como instrumento de arrecadação e equidade tributária nas cidades: o caso do município de São Paulo



## O IPTU como instrumento de arrecadação e equidade tributária nas cidades: o caso do município de São Paulo

**Ursula Peres, Guilherme Minarelli, Diego Strobel,  
Jéssica Alves, Fábio Pereira e Rony Cardoso**

### Sumário Executivo

1. O IPTU é um dos impostos mais relevantes para o financiamento de políticas públicas em parte significativa das cidades brasileiras;
1. Grande parte das cidades brasileiras ainda não aproveita a potencialidade do IPTU, que figura como 6ª ou 7ª receita entre as mais relevantes dos municípios;
2. Nas capitais o IPTU adquire maior importância, mas sua participação nas receitas tributárias é menor que a arrecadação da tributação indireta via ISS;
3. São Paulo aumentou a arrecadação do IPTU nos últimos anos e hoje este imposto representa 32,27% das receitas tributárias e 19,65% de sua Receita Corrente Líquida;
4. As mudanças na legislação do IPTU em São Paulo permitiram não apenas o aumento da arrecadação, mas também da equidade tributária, diante da progressividade desse imposto;
5. Ainda há avanços possíveis no sentido do aproveitamento do potencial arrecadatório do IPTU, que guarda significativa capacidade redistributiva e, portanto, de redução de desigualdades nas cidades.

### Introdução e metodologia

Esta nota tem o intuito de apresentar as principais características do IPTU, e as tendências de sua arrecadação nas últimas décadas nos

municípios brasileiros, nas capitais e no município de São Paulo em particular, em termos arrecadatários e de redução das desigualdades.

Para isto, a nota está organizada em 6 seções, incluindo esta introdução: a seção 2 analisa a arrecadação do IPTU nos municípios brasileiros; as seções 3 e 4 tratam das alterações normativas e da arrecadação na cidade de São Paulo; a seção 5 discute a equidade tributária em São Paulo, e a seção 6 é dedicada às considerações finais.

A metodologia utilizada inclui a coleta de dados dos municípios brasileiros por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), assim como informações relativas aos balanços orçamentários anuais, para o período de 2005 até 2020, cujos valores foram atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020, para permitir sua comparação no tempo.

Os dados de arrecadação das capitais brasileiras foram extraídos dos demonstrativos de Receita Corrente Líquida (RCL) das capitais, constantes dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs), disponíveis também no SICONFI; para o município de São Paulo os dados são dos Balancetes de Receitas Arrecadadas da Secretaria da Fazenda do município e da Câmara Municipal.

### **Relevância do IPTU para a cidade e o urbano**

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) foi instituído no Brasil no início do século XIX, configurando-se como um dos principais instrumentos de financiamento de políticas públicas nas cidades. Apesar de sua perenidade e solidez no país, o IPTU ainda possui um potencial não explorado, tanto em termos de arrecadação, quanto como instrumento indutor de equidade tributária nos centros urbanos (AFFONSO, ARAÚJO E NÓBREGA, 2013).

O Manual para Diagnóstico dos Impostos sobre Propriedade do Banco Mundial (KELLY et al, 2020) apresenta cinco fundamentos que justificam a importância do investimento contínuo no aprimoramento do imposto sobre a terra e benfeitorias urbanas:

- i) *grande potencial de arrecadação*, especialmente em áreas de rápida urbanização;
- ii) é um *imposto não distorcivo, com mínimas questões de eficiência e menos sujeito à oscilação econômica* dada sua base imóvel, sendo relevante para o planejamento urbano, pois permite certa estabilidade para a continuidade de projetos de médio e longo prazo;
- iii) permite um ajuste de cobrança adequada ao valor real do imóvel, em diferentes áreas urbanas, e assim *garante maior equidade tributária, uma vez que* imóveis são representativos primários de riqueza, e o imposto incide sobre quem pode pagar;
- iv) se bem utilizado, pode funcionar como um imposto-benefício que recai sobre as propriedades que recebem maiores benefícios e possuem maior valor;
- v) é um imposto visível e sensível politicamente, que induz *accountability* sobre os serviços prestados pelos governos locais.

Contudo, para que se atinja o máximo benefício que esse imposto oferece, é preciso conhecer e articular os elementos que, conjuntamente, colaboram para a efetiva arrecadação (KELLY et al, 2020):

**i) Base Tributária** – Pode conter tanto o terreno quanto a área construída, ou ainda uma justa combinação de ambos, sendo esta última uma das práticas mais usadas nos países da OCDE<sup>1</sup>. Da base tributária são excluídas as exceções (como imóveis de estado, humanitários e outros);

---

<sup>1</sup>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

- ii) Alíquota Tributária e Incidência** – Nesta avaliação, examina-se a estrutura das alíquotas de impostos (uniformes, variáveis ou progressivas) e as reduções ou isenções tributárias;
- iii) Índice de Cobertura** – Mede o grau de precisão e inclusão de imóveis no cadastro fiscal;
- iv) Índice de Valorização** – Mede como a propriedade é avaliada e quanto precisa é essa avaliação em relação ao valor de mercado;
- v) Índice de Avaliação de Imposto Devido** – Captura a aplicação adequada da política tributária em relação à base cadastral, exceções e isenções e alíquotas aplicadas;
- vi) Índice de Arrecadação Anual** – Mede a entrada efetiva de recurso no tesouro, considerando tudo que foi efetivamente cobrado *vis-à-vis* o total notificado.

O ajuste e a adequação do IPTU não prescindem de um bom diagnóstico do território e da continuidade de ações de aprimoramento e atualização de suas bases, valores, alíquotas e políticas de anistia ou isenções de pagamento.

Grande parte dos municípios brasileiros têm falhas na construção dos elementos apontados acima, em função tanto de custos políticos consequentes da tributação sobre a propriedade (que, por ser direta, gera maior incômodo à população do que uma tributação indireta, sobre consumo, por exemplo), quanto da limitada capacidade local para construção das estruturas administrativas, burocráticas e institucionais que viabilizam adequada estruturação, avaliação, notificação e cobrança do IPTU.

### **A arrecadação do IPTU nos municípios brasileiros**

Na medida em que aumenta a demanda da população por melhorias nos serviços públicos, e diante da descentralização que aumentou a responsabilidade dos municípios na execução de políticas públicas de

diversos setores, o IPTU ganha um papel-chave para a receita municipal, sendo um dos poucos impostos arrecadados e executados no próprio município (ao lado do ISS e do ITBI).

No entanto, o IPTU ainda não é uma fonte importante de recursos para a maior parte dos municípios brasileiros (Santos, Motta e Faria, 2020). A falta de coordenação e gestão municipal que configura o cenário de heterogeneidade de arrecadação desse imposto é um dos principais entraves para a expansão de arrecadação do IPTU, como apontam Toneto e Cardomingo (2021, p. 8):

A junção de incentivos mal desenhados, infraestrutura institucional e espaço político mediam a enorme heterogeneidade existente na arrecadação de IPTU de municípios similares. A falta de diretrizes centralizadas para a atualização da planta genérica de valores e a baixa progressividade das alíquotas são, em geral, mecanismos de perpetuação de uma menor progressividade tributária. Além disso, contribuem para uma maior dependência dos municípios de recursos oriundos de transferências estaduais e federais.

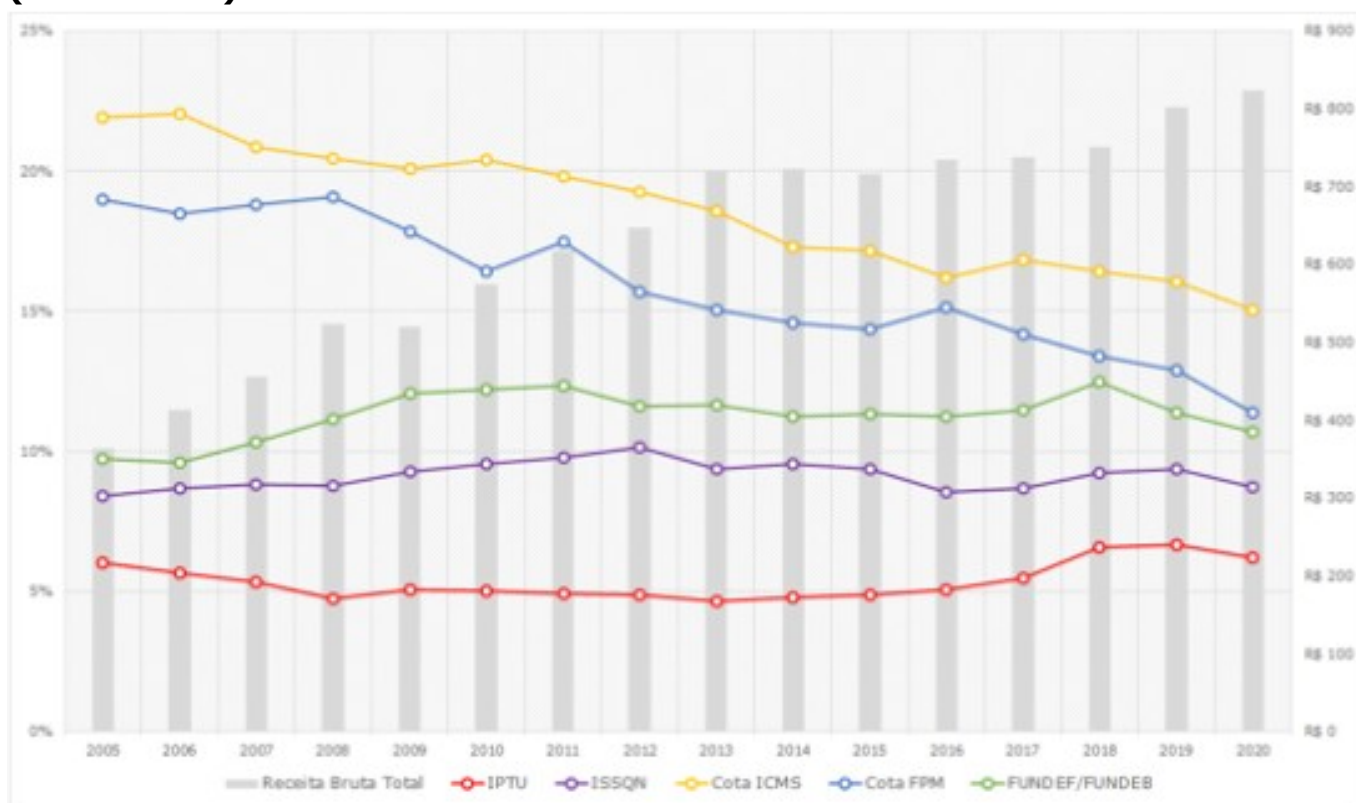
Há ainda outros fatores que colaboram para a construção deste cenário, tais como: (i) o baixo nível de urbanização dos municípios, que limita o potencial do cadastro para a arrecadação do município; (ii) falhas nas estruturas de arrecadação de rendas imobiliárias de boa parte dos municípios, o que dificulta o cuidado com os elementos apresentados na 1ª seção, como por exemplo o controle do índice de cobertura e a avaliação permanente; (iii) a impopularidade política desta tributação tende a ser um fator limitador para a cobrança, atualização do cadastro e ajuste de alíquotas e isenções.

O aumento da arrecadação do IPTU é benéfico para o município na medida em que lhe confere maior autonomia e menos dependência de transferências para financiar as políticas municipais, e também ajuda a cumprir uma das funções do próprio sistema tributário, de diminuir desigualdades em um país cuja tributação patrimonial é muito limitada,

sobrecarregando a tributação do consumo (AFONSO E CASTRO, 2017, p. 851).

O gráfico a seguir apresenta a importância do IPTU na receita global dos municípios brasileiros. Como se pode notar, este é menos relevante que as tributações indiretas (cota-parte do ICMS e ISS) e também que os fundos compartilhados pela União e Estados (FPM e Fundeb)

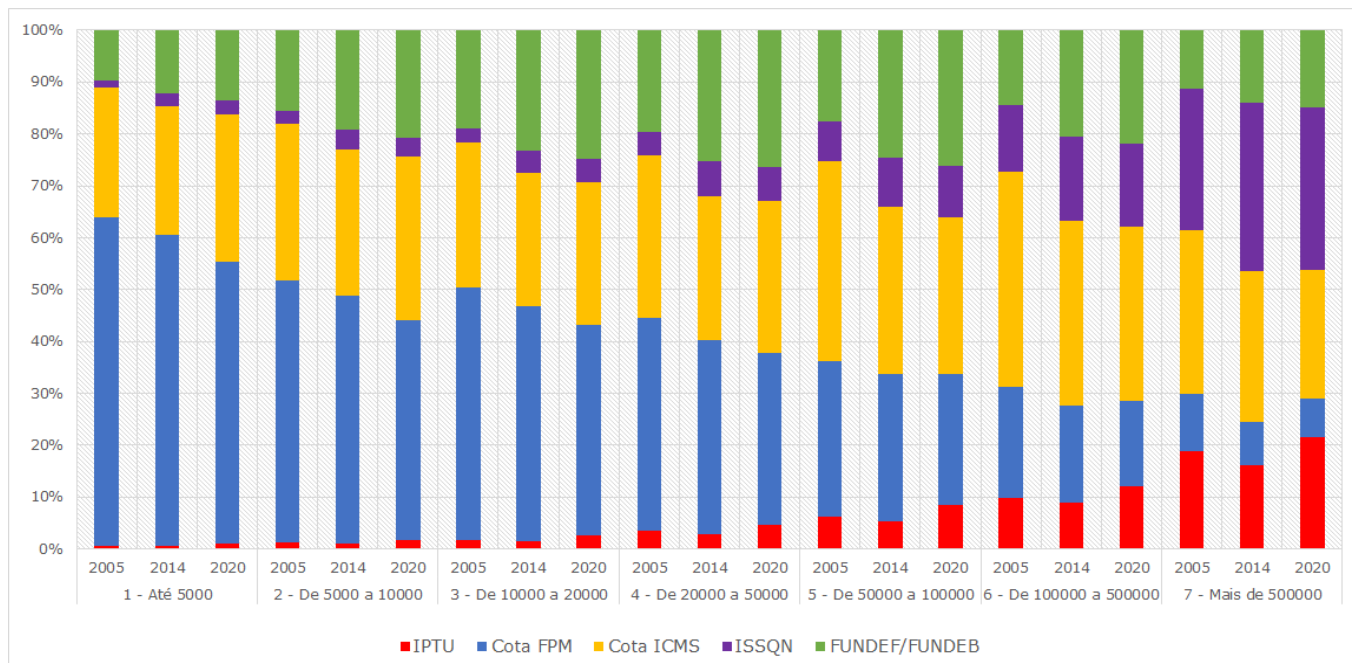
### Gráfico 1. Receitas totais dos municípios brasileiros (em R\$ Milhões) e destaques para os principais itens de arrecadação (2005-2020)



Fonte: Dados do Balanço Orçamentário Anual - Siconfi/ME, atualizados pelo IPCA para Dez/20. Elaboração dos autores.

Porém, quando analisamos a arrecadação do IPTU de acordo com a faixa populacional dos municípios, apresentam-se novas nuances para a análise. O gráfico a seguir apresenta a participação de cada imposto na arrecadação nos anos de 2005, 2014 e 2020 para municípios de 7 diferentes faixas populacionais:

**Gráfico 2. Principais receitas por porte dos municípios (2005, 2014 e 2020)**



*Fonte: Dados do Balanço Orçamentário Anual - Siconfi/ME, atualizados pelo IPCA para Dez/20. Elaboração dos autores.*

O gráfico 2 permite perceber que a arrecadação do IPTU cresceu no período analisado para todos os portes de municípios, sendo que a variação mais expressiva se deu nos municípios de grande porte. A tabela que segue mostra a evolução da participação do IPTU na Receita Corrente Líquida e na Receita Tributária das capitais brasileiras:



**Tabela 1. Proporção do IPTU na Receita Corrente Líquida e na Receita Tributária das capitais (2015, 2019 e 2020), em %**

Capital/Estado		1. Proporção do IPTU na Receita Corrente Líquida das Capitais			Evolução Na participação	2. Proporção do IPTU na Receita Tributária das Capitais			Evolução Na participação
Capital	Estado	2015	2019	2020	2015-2020	2015	2019	2020	2015-2020
Rio Branco	AC	1,99%	3,73%	3,68%	<b>1,69%</b>	13,14%	21,13%	21,90%	<b>8,76%</b>
Maceió	AL	5,46%	6,61%	5,14%	<b>-0,32%</b>	19,65%	22,44%	19,69%	<b>0,04%</b>
Manaus	AM	4,57%	6,16%	5,44%	<b>0,87%</b>	17,34%	21,57%	20,35%	<b>3,01%</b>
Macapá	AP	1,17%	1,24%	0,98%	<b>-0,19%</b>	7,79%	7,02%	6,51%	<b>-1,29%</b>
Salvador	BA	9,51%	12,03%	11,49%	<b>1,97%</b>	22,15%	24,62%	25,39%	<b>3,24%</b>
Fortaleza	CE	6,49%	8,28%	7,79%	<b>1,30%</b>	24,87%	28,35%	28,20%	<b>3,33%</b>
Vitória	ES	4,67%	4,95%	4,62%	<b>-0,05%</b>	10,52%	11,35%	10,96%	<b>0,43%</b>
Goiânia	GO	10,53%	14,75%	13,21%	<b>2,69%</b>	27,17%	36,10%	35,81%	<b>8,64%</b>
São Luis	MA	3,06%	3,70%	3,98%	<b>0,93%</b>	10,78%	13,32%	14,77%	<b>4,00%</b>
Belo Horizonte	MG	11,38%	14,29%	12,97%	<b>1,59%</b>	27,49%	31,47%	31,54%	<b>4,05%</b>
Campo Grande	MS	11,68%	14,27%	13,26%	<b>1,58%</b>	36,18%	41,31%	40,53%	<b>4,35%</b>
Cuiabá	MT	6,71%	10,37%	8,49%	<b>1,78%</b>	19,92%	27,83%	26,48%	<b>6,56%</b>
Belém	PA	3,10%	7,06%	7,05%	<b>3,94%</b>	11,88%	21,82%	22,10%	<b>10,22%</b>
João Pessoa	PB	2,88%	4,67%	4,37%	<b>1,49%</b>	10,70%	14,96%	16,55%	<b>5,85%</b>
Recife	PE	8,45%	11,17%	10,39%	<b>1,94%</b>	19,96%	21,74%	21,99%	<b>2,03%</b>
Teresina	PI	2,54%	3,49%	2,98%	<b>0,44%</b>	13,71%	15,76%	14,69%	<b>0,98%</b>
Curitiba	PR	7,39%	11,16%	11,55%	<b>4,16%</b>	19,73%	25,73%	26,30%	<b>6,56%</b>
Rio de Janeiro	RJ	10,09%	16,83%	15,49%	<b>5,40%</b>	20,29%	28,30%	28,17%	<b>7,88%</b>
Natal	RN	7,15%	8,99%	8,81%	<b>1,66%</b>	18,50%	22,37%	23,51%	<b>5,01%</b>
Porto Velho	RO	2,01%	2,43%	2,13%	<b>0,13%</b>	7,33%	9,58%	9,08%	<b>1,75%</b>
Boa Vista	RR	N/D	2,78%	2,73%	<b>N/D</b>	N/D	18,53%	17,83%	<b>N/D</b>
Porto Alegre	RS	7,15%	10,46%	10,65%	<b>3,49%</b>	18,63%	23,15%	25,67%	<b>7,04%</b>
Florianópolis	SC	15,77%	18,75%	18,39%	<b>2,61%</b>	28,78%	29,80%	30,44%	<b>1,65%</b>
Aracaju	SE	7,05%	12,15%	12,28%	<b>5,23%</b>	21,75%	32,66%	33,71%	<b>11,96%</b>
São Paulo	SP	14,84%	20,61%	19,65%	<b>4,81%</b>	28,63%	32,51%	32,27%	<b>3,64%</b>
Palmas	TO	5,81%	8,40%	5,52%	<b>-0,29%</b>	22,28%	27,03%	20,02%	<b>-2,26%</b>

Fonte: Siconfi. Elaboração dos autores.

As cinco capitais que tiveram maior aumento da participação do IPTU na Receita Corrente Líquida (RCL) durante o período analisado foram, respectivamente, Rio de Janeiro, Aracaju, São Paulo, Curitiba e Belém. As comparações permitem ver que São Paulo se destacou em termos absolutos de aumento da arrecadação e de relevância do IPTU para a receita do município e, em 2020, figura com a maior participação do IPTU na RCL (19,65%) e em quarto lugar entre as cinco maiores participações do IPTU na Receita Tributária (32,37%). Isto permite concluir que o IPTU desempenha um papel fundamental para a receita

municipal. A seguir, vamos compreender as alterações normativas que contribuem para este resultado.

### **O IPTU na cidade de São Paulo: mudanças legais no período recente**

A cidade de São Paulo passou por uma série de reformas no IPTU ao longo das últimas décadas. A Tabela 2, abaixo, mostra a frequência das políticas de revisão do IPTU implementadas por cada governo nos últimos 30 anos, e pode-se perceber um processo incremental de ampliação de mecanismos com efeitos progressivos na distribuição da carga do imposto.

Dentre as mudanças empreendidas, destacam-se: (i) as alterações nas estruturas de alíquotas, sobretudo na década de 1990, com a ida e vinda da estrutura progressiva. Após sua implementação em 2001, as reformas na estrutura de alíquotas foram marginais.

Também houve um esforço no sentido da (ii) atualização sistemática da PGV, sendo corrigida ao menos pela inflação todos os anos e periodicamente revista segundo os valores do mercado – algo que pela primeira vez em 32 anos foi alterado nesse ano (2021), quando não houve nenhuma correção dos valores.

Foi realizada também a (iii) alteração dos patamares de isenção, de acordo com os critérios utilizados e a atualização ou não dos valores de referência para as faixas previstas.

Por último, foram utilizadas as (iv) travas de aumento, instrumentos usados por alguns governos a fim de graduar e diluir o aumento dos valores dos imóveis nos registros, de modo a evitar aumentos abruptos na carga tributária individual dos contribuintes.

**Tabela 2. Principais alterações na legislação do IPTU em São Paulo (1989-2020)**

<b>Governos</b>	<b>Legislação</b>	<b>(i) estrutura de alíquotas</b>	<b>(ii) atualização dos valores do cadastro</b>	<b>(iii) isenções</b>	<b>(iv) travas de aumento do imposto</b>
Luiza Erundina (PT)	Lei nº10.805/1989	progressiva – impedida na justiça (0.008-5%)	Atualização valores do mercado + inflação anual	Ampliação	-
Paulo Maluf (PDS/PPB)	Lei nº11.457/1993	alíquota única (0,6%)	Inflação anual	Redução	-
Celso Pita (PDS/PPB)	Decreto 37.270/1997	flat rate (1%)	Inflação anual	Redução	-
Marta Suplicy (PT)	Lei nº13.250/2001	progressiva (0.8-1.8%)	Atualização valores do mercado + inflação anual	Ampliação	1 ano
José Serra/ Gilberto Kassab (PSDB/DEM)	Decreto nº46.877/2005	progressiva (0.8-1.8%)	Inflação anual	Redução	-
Gilberto Kassab (DEM/PSD)	Lei nº 15.004/2009	progressiva (0.8-2%)	Atualização valores do mercado + inflação anual	Redução	3 anos
Fernando Haddad (PT)	Lei nº 15.889/2013	progressiva (0.7-1.9%)	Atualização valores do mercado + inflação anual	Ampliação	3 anos
João Dória/Bruno Covas (PSDB)	Lei nº 16.768/2017	progressiva (0.7-1.9%)	Inflação anual	Redução	-

Fonte: Câmara Municipal e SF/PMSP, Minarelli (2021)

Assim como objetivado pelos legisladores que garantiram na Constituição Federal a aplicação de alíquotas progressivas para o IPTU, esse tipo de estrutura de tributação<sup>2</sup> possui efeitos redistributivos e garante também que os patamares arrecadatários subam. Entretanto, como poderemos ver, é a soma de um conjunto de elementos que define as condições de crescimento do montante arrecadado, sendo que os governos podem atualizar a PGV somente pela inflação, ou podem alterar simultaneamente os critérios para isenções. Estas alterações influenciam a proporção de isenções e, portanto, a arrecadação total do IPTU.

#### **4) A relevância da arrecadação do IPTU no município de São Paulo**

O gráfico 3 abaixo demonstra a evolução das principais fontes de receitas municipais da cidade de São Paulo ao longo dos últimos 32 anos. A estrutura das receitas passou por significativas mudanças no período analisado. Houve perda de participação do ICMS<sup>3</sup> (que representava mais de 40% das receitas em 1990 e caiu para 10% em 2020) e das operações de crédito<sup>4</sup>. Por outro lado, as receitas próprias ganharam significativa

---

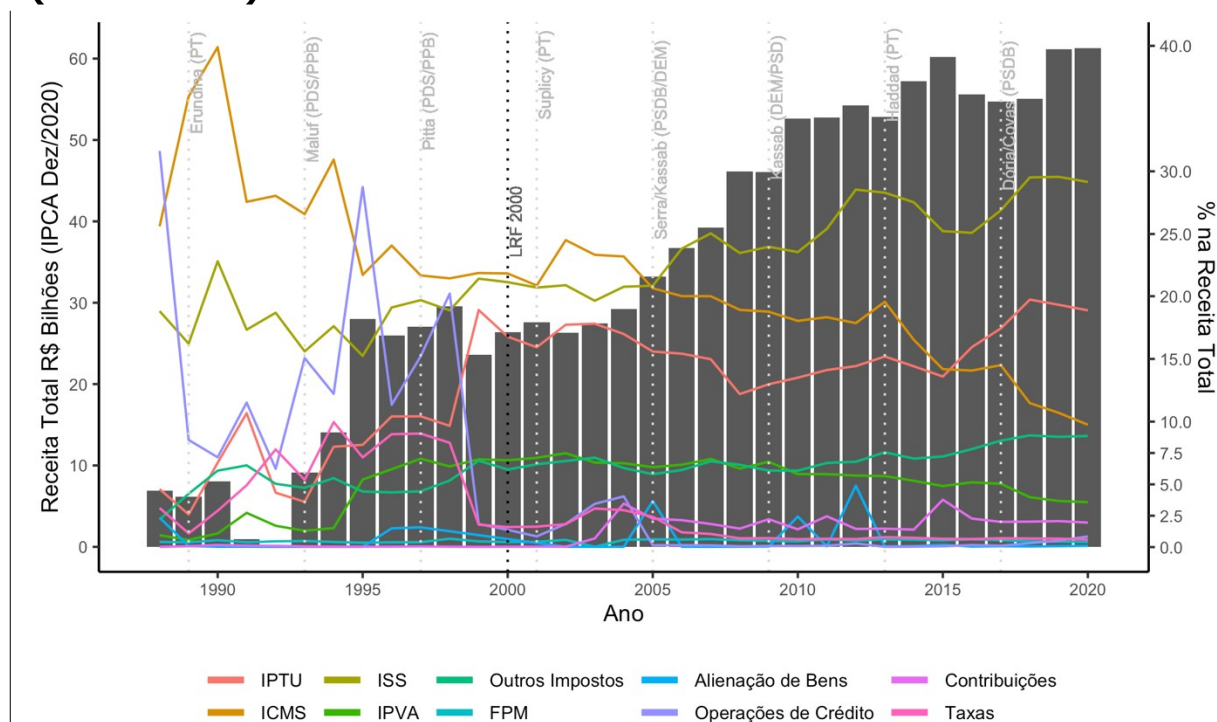
2A EC 29/2000, que regulamenta o uso dos critérios de progressividade para o IPTU no Brasil, foi incluída numa reforma que centralmente reorganiza o sistema de distribuição de recursos da Saúde entre os diferentes federativos e acabava por congelar mais o já apertado orçamento dos prefeitos. Como solução política com apoio de todos os partidos do congresso e projeto de relatoria de deputado do PFL e com emendas do PT e PSDB, incluiu-se a progressividade do IPTU sobretudo com o argumento de compensação e forma de garantir a ampliação da arrecadação de receitas tributárias próprias, outro objetivo perseguido por outras reformas.

3 A significativa perda de participação do ICMS na receita municipal teve como principais razões (i) a tendência nacional de desindustrialização e redução estrutural da potência desse imposto nas últimas décadas; (ii) a redução conjuntural do ICMS na recessão de 2015/2017 (que atingiu mais fortemente o Estado de São Paulo que outros estados), e também em 2020; (iii) a mudança de perfil da cidade de São Paulo, do enfoque em produção e distribuição de bens, para uma cidade focada em serviços, o que aumenta a importância do ISS. Em adição aos ajustes estruturais do IPTU, a consequência foi a queda do número índice de São Paulo na distribuição da cota-parte estadual sofreu queda.

4As operações de crédito mostradas no gráfico incluem o período em que o município emitia títulos de dívida no mercado e os refinanciava mediante novas emissões ("rolagem da dívida"), o que distorce os dados. Depois da assinatura do contrato de refinanciamento da dívida da cidade com a União (maio de 2000) a prefeitura de São Paulo ficou proibida de contratar novas operações de crédito até 2015, quando foi

importância: o IPTU, que oscilou próximo de 10% de participação na receita anual nos anos 1990, alcançou cerca de 20% em 2020. Já o ISS passou de cerca de 20% até meados dos anos 2000 para cerca de 30% do total em 2020. Esses dois impostos asseguraram a ampliação dos impostos próprios em comparação às transferências.

**Gráfico 3. Receita anual e suas principais fontes em São Paulo (1988-2020)**



Fonte: SF/PMSP. Dados atualizados pelo IPCA para Dez/2020. Elaboração dos autores.

A partir dos dados do gráfico, vale destacar o expressivo aumento da receita municipal, alavancado pelo crescimento econômico observado entre 2004 e 2013 e por alterações na legislação tributária municipal. Pode-se notar o grande salto na arrecadação do IPTU em 2015, que

aprova a renegociação dessa dívida, com mudança do indexador e recálculo do saldo devedor. Isso reduziu a dívida de 182% da RCL em 2015 para 92% da RCL em 2016 e tornou a cidade apta a contratar novas operações de crédito.

atingiu seu pico em 2018. O ISS começa em patamar muito superior ao do IPTU, cresce continuamente desde 2004<sup>5</sup>, supera o ICMS em 2006 como principal receita da prefeitura, posição em que permanece até 2020. Nos últimos cinco anos, o IPTU figura como segunda fonte com maior participação na receita total da cidade. Apesar da predominância de impostos indiretos na receita municipal, a ampliação da participação do IPTU representou maior progressividade e, conseqüentemente, maiores efeitos redistributivos.

### **IPTU e equidade tributária**

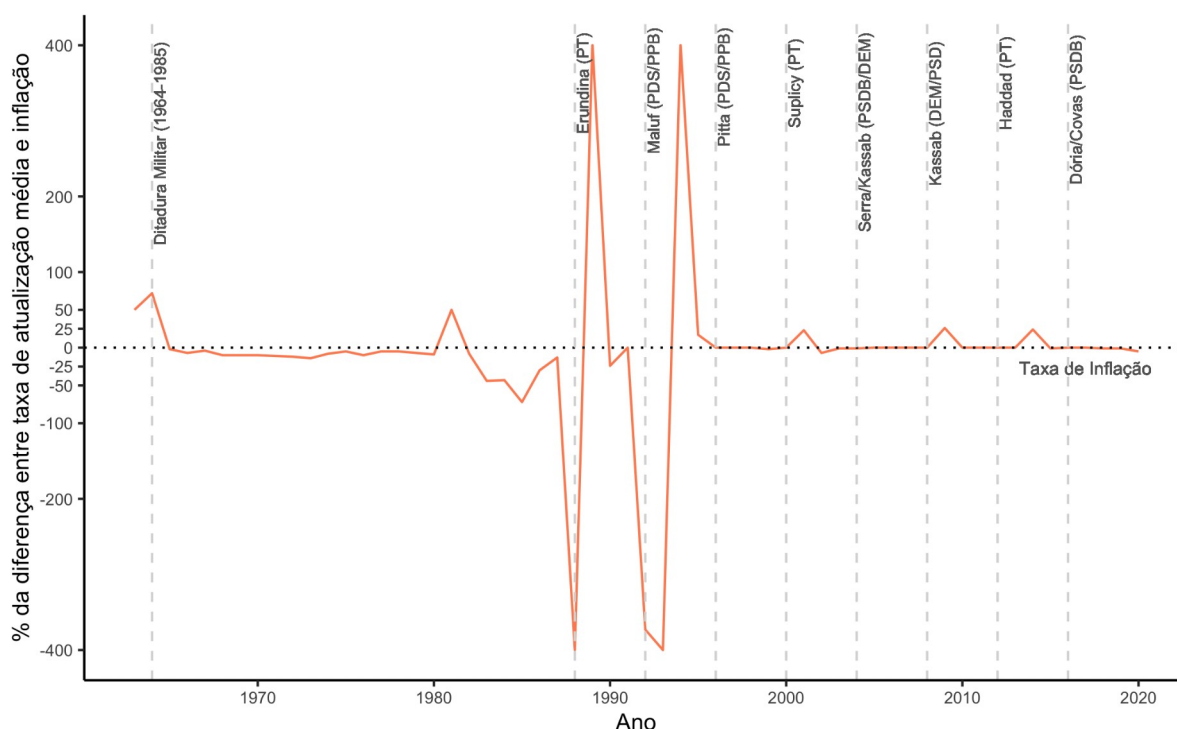
Neste mesmo sentido, estudo recente (TONETO e CARDOMINGO, 2021) mostra a importância do IPTU na arrecadação tributária direta dos municípios sob o ponto de vista da justiça fiscal. Os autores argumentam que a heterogeneidade do imposto, devido às diferenças de capacidade estatal, indica um potencial inexplorado de arrecadação e apontam que os municípios que atualizam a base genérica de valores caminham em direção a uma maior progressividade tributária, assim como mostram correlação positiva entre o IPTU e suas receitas correntes próprias.

Como forma de ilustrar o efeito de diferentes mecanismos sobre o caráter redistributivo do IPTU e sobre a equidade do sistema, selecionamos algumas informações para além das estruturas de alíquotas mostradas na tabela 02.

No gráfico 04, podemos ver a taxa média de atualização anual dos valores dos imóveis na PGV em São Paulo ao longo do tempo. Os dados permitem visualizar como em períodos democráticos o número de atualizações é mais recorrente e próximo da inflação, mantendo os níveis arrecadatórios e redistributivos mais elevados. Em segundo lugar, nota-se que a estabilidade econômica possibilita atualizações, e faz com que as 50 crescimento do ISS em São Paulo a partir de 2004 se deve em parte à aprovação da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que regulamentou a cobrança desse imposto.

variações na arrecadação sejam menos abruptas, gerando menor impacto para o contribuinte e também menor custo político. Em terceiro lugar, vemos como a partir de algumas reformas governos de diferentes matizes políticas seguiram atualizando a PGV, mostrando uma tendência de longo prazo com efeitos institucionais mais duradouros.

#### Gráfico 4. Taxa de atualização média dos valores da PGV do IPTU em relação à taxa de inflação - São Paulo (1963-2020)

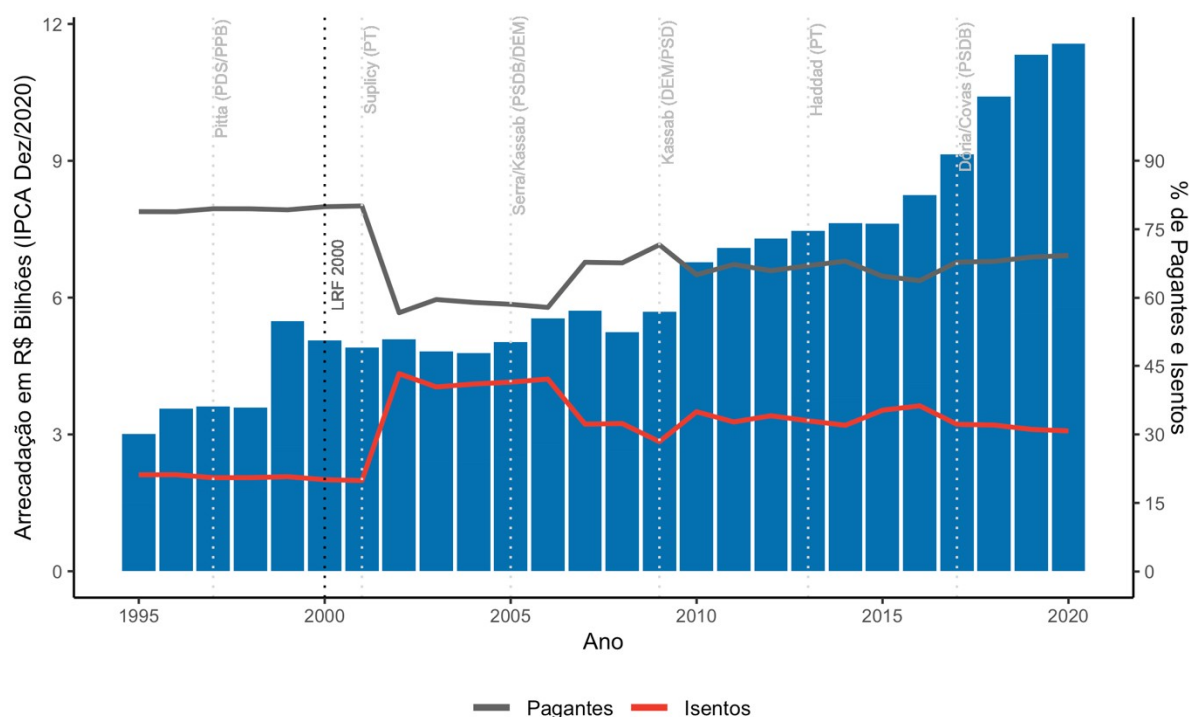


Fonte: CMSP e SF/PMSP, Minarelli (2021)

O gráfico 05 mostra como a arrecadação do IPTU evoluiu ao longo do tempo, junto com as curvas de pagantes e isentos. Podemos ver como diferentes mecanismos podem ser utilizados para buscar resultados fiscais semelhantes. No caso do governo Celso Pitta, vemos como o aumento expressivo da arrecadação entre 1998 e 1999 se deu por meio da elevação das alíquotas (iguais para todos) de 0,6% para 1,0%. No governo Marta Suplicy, com a adoção de alíquotas progressivas, foram

alcançados patamares semelhantes de arrecadação com proporção de isentos muito superior (de 20% para cerca de 40%)<sup>6</sup>. No governo Serra/Kassab houve aumento da arrecadação por meio da não atualização dos valores de isenção e a atualização dos valores da PGV pela inflação, o que diminuiu progressivamente o número de isentos (de 40% para 34%).

### Gráfico 5. Trajetória da arrecadação do IPTU e % de pagantes e isentos em São Paulo (1995-2020)



Fonte: SF/PMSP. Elaboração: Minarelli (2021)

Como evidenciam as notas técnicas [nº 4](#) e [nº 8](#) desta série de publicações, houve forte apreciação dos valores dos imóveis na cidade, devido ao aquecimento do mercado imobiliário residencial e comercial a partir de 2005. Este dado foi considerado nas revisões da PGV nos governos de Gilberto Kassab e Fernando Haddad. Entretanto, a despeito

<sup>6</sup>As isenções também possuem critérios progressivos baseados no valor, uso e localização dos imóveis e, logo, tendem a nesse caso ter efeito redistributivo positivo.



das médias de aumento de Kassab terem sido superiores às de Haddad (26% e 24%, respectivamente), o uso de travas de aumento para diluir o acréscimo no tempo e aumento da progressividade com a inclusão de critérios de localização possibilitaram conjuntamente o aumento do número de isentos junto da receita no caso do segundo. O governo João Dória/Bruno Covas voltou a diminuir o patamar de isentos aumentando a arrecadação por meio de atualização da PGV pela inflação e não atualização dos valores de isenção.

Disto conclui-se que há diferentes combinações de ajustes do IPTU capazes de alavancar a arrecadação. A função redistributiva do IPTU deve ser observada em conjunto com os critérios de anistia e isenções. Ou seja, a diminuição do número de isenções é benéfica num primeiro momento para a receita municipal, mas não é a única alternativa, tampouco atinge, sozinha, os resultados esperados. A atualização do cadastro e revisão da PGV com vistas à diminuição das desigualdades deve ser prioritária para a administração municipal, visando o melhor aproveitamento dos benefícios deste imposto em termos de arrecadação, investimentos em serviços públicos e redução de desigualdades.

### **Reflexões finais: IPTU, arrecadação e espaço para investimentos**

O IPTU se revela um imposto importante para o financiamento de parte relevante dos municípios brasileiros. Em 2019, 472 municípios (8,5% do total, com 41% da população) arrecadaram mais de R\$ 200,00 *per capita* com esse imposto. Em 131 municípios (2,4% do total, com 22% da população), o valor *per capita* do IPTU ultrapassou R\$ 400,00.

Embora seja improvável que municípios com população muito pequena (4.895 municípios têm população inferior a 50.000 habitantes e somam 32% da população) ou com rendas *per capita* muito baixa possam ter no IPTU uma fonte relevante de arrecadação, os dados analisados mostram o potencial arrecadatário desse tributo, ainda que muito

desigual (em função sobretudo da renda *per capita* de cada município, mas também de outros fatores). Castro e Afonso (2017, p. 850), estimaram que, para municípios com mais de 500 mil habitantes, existe um potencial de aumento de arrecadação do IPTU em torno de 19%.

Dada a possibilidade, hoje incontroversa, do estabelecimento de alíquotas diferenciadas e progressivas (de acordo com o valor, localização e uso do imóvel), é possível afirmar que os dados mostram também o potencial redistributivo, redutor de desigualdades, de impostos diretos como o IPTU. O caso da cidade de São Paulo é representativo nesse sentido, e mesmo nesse município podem ser identificadas possibilidades de aumento de progressividade das alíquotas e, portanto, de elevação tanto da arrecadação de IPTU quanto de justiça fiscal e tributária.

### Referências

AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **O IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. Rio de Janeiro: FGV, 2013. 79p. (FGV Projetos/ IDP; v. 4).

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas**. 2018.

CASTRO, Kleber Pacheco de; AFONSO, José Roberto Rodrigues. **IPTU: avaliação de potencial e utilização sob a ótica da teoria dos conjuntos fuzzy**. Revista de Administração Pública [online]. 2017, v. 51, n. 5 <https://doi.org/10.1590/0034-7612160295>.

KELLY, Roy; WHITE, Roland; ANAND, Aanchal. **Property Tax Diagnostic Manual**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2020.

MINARELLI, G. N. **Land property taxes in a metropolis of global south:**

**actors, interests, and strategies in the case of São Paulo (2000-2016)**. Artigo apresentado na Conferência do RC21 de Antuérpia,

Bélgica, jul. 2021. Disponível em: <https://www.uantwerpen.be>.

SANTOS, Claudio Hamilton Matos dos; MOTTA, Ana Carolina Souto Valente; FARIA, Monise Estorani de. **Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais entre 2003 e 2019.**

Carta de Conjuntura nº 48, 3º trimestre 2020. IPEA.

TONETO, Rodrigo & CARDOMINGO, Matias. **Desafios e possibilidades de uma maior progressividade tributária no Brasil: o caso do IPTU** (Nota de Política Econômica nº 013). MADE/USP, 2021.

#### EQUIPE RESPONSÁVEL PELA NOTA TÉCNICA

DIEGO STROBEL é graduando em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP.

FÁBIO PREREIRA é Cientista Social, Mestre e Doutor em Administração Pública pela FGV/SP, Técnico na Câmara Municipal de São Paulo e Pesquisador Associado ao CEM/USP

GUILHERME MINARELLI é pesquisador júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp) e doutorando em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP).

JESSICA ALVES MAGALHÃES é graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP.

RONY CARDOSO é bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH USP e pesquisador júnior no CEM/USP.

URSULA PERES é doutora em Economia – EESP/FGV, professora de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP, pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp), onde coordena projetos sobre orçamento público e financiamento de políticas públicas.

