

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Rodrigo Coimbra Fenilli

**O RESPEITO AO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA ENTRE
CONTRIBUINTES NA INSTITUIÇÃO DO IPTU DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre
2020**

Rodrigo Coimbra Fenilli

**O RESPEITO AO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA ENTRE
CONTRIBUINTES NA INSTITUIÇÃO DO IPTU DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre

2020

Rodrigo Coimbra Fenilli

**O RESPEITO AO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA ENTRE
CONTRIBUINTES NA INSTITUIÇÃO DO IPTU DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Conceito final:

Aprovado em:/..../....

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco
Orientador
(UFRGS)

Prof. Claudia M. De Cesare
(Teaching Faculty – Lincoln Institute of Land Policy)

Prof. Pedro de Almeida Costa
(UFRGS)

RESUMO

O presente trabalho é um estudo exploratório que busca associar o conceito de justiça fiscal à carga tributária brasileira, especificamente no que se refere ao IPTU do município de Porto Alegre. Com um breve panorama sobre a situação da desigualdade no país, busca-se apresentar os conceitos de capacidade contributiva, progressividade tributária e planta genérica de valores (PGV), essenciais para entender como a carga tributária do IPTU influencia no aumento ou diminuição das desigualdades. Após discorrer sobre a teoria relacionada a estes termos, apresenta-se a situação atual do referido imposto no município de Porto Alegre, desde a discussão do projeto de reforma, aprovado em 2019, na forma da LC nº 859/2019 na Câmara de Vereadores até o início de sua vigência. Para elaboração deste estudo, foi utilizada análise documental, pesquisa bibliográfica e uma entrevista semiestruturada com o Superintendente da Receita Municipal de Porto Alegre. A atualização da PGV e a progressividade das alíquotas serão os instrumentos pelos quais se busca mostrar que as mudanças realizadas no IPTU de Porto Alegre estão fundamentadas no princípio da capacidade contributiva e na diminuição das injustiças fiscais.

Palavras-Chave: IPTU. Capacidade contributiva. Progressividade. PGV. Alíquotas Progressivas.

ABSTRACT

This work associates the concept of tax fairness with the Brazilian tax burden, focusing on the property tax on urban areas (IPTU) of the city of Porto Alegre. After presenting an overview of social inequality in the country, some concepts are discussed, including ability-to-pay, tax progressivity and map of values (PGV), which are essential to understand the impact of property tax on inequalities. After discussing the theory these terms, the current situation of the urban property tax in the city of Porto Alegre is analyzed, covering the discussion of property tax bill to update assessed values to the implementation of this legislation. To elaborate this exploratory study, bibliographic research, document analysis and a semi-structured interview with the Superintendent of the Municipal Revenue Department of Porto Alegre were used. The updating of the map of values and application of progressive rates are the instruments by which this work show that the changes made in the IPTU of Porto Alegre are essential to respect the ability-to-pay and to reduce fiscal injustices.

KEYWORDS: Property Tax. Ability-to-pay. Tax progressivity. Progressive rates. Map of values.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 - Espécies Tributárias por categoria econômica X Competência Tributária dos Entes Federativos..... | 29 |
| Tabela 1 - Porcentagem do IPTU na receita tributária de Porto Alegre | 32 |
| Tabela 2 - Atualização da Planta de Valores nas Capitais | 34 |
| Tabela 3 - Participação do IPTU na receita corrente líquida das capitais | 35 |
| Tabela 4 - Alíquotas IPTU de Porto Alegre antes da atualização..... | 37 |
| Tabela 5 - Alíquotas de IPTU residencial de Porto Alegre conforme LC 859/2019 ... | 39 |
| Figura 1 - Impacto da Revisão da Planta de IPTU | 40 |
| Tabela 6 - Receita prevista x arrecadada..... | 41 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|-------------|--|
| ABEP | Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| CTN | Código Tributário Nacional |
| EC | Emenda Constitucional |
| <i>IAAO</i> | <i>International Association of Assessing Officers</i> |
| ICMS | Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços |
| II | Imposto sobre a Importação |
| IPTU | Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana |
| IPVA | Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor |
| IRPF | Imposto sobre a Renda da Pessoa Física |
| ISS | Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza |
| ITBI | Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis |
| ITCMD | Imposto de Transmissão causa mortis e Doação |
| ITR | Imposto Territorial Rural |
| PGV | Planta Genérica de Valores |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PMPA | Prefeitura Municipal de Porto Alegre |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCL | Taxa de Coleta de Lixo |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 09 |
| 2 TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL | 15 |
| 2.1 CAPACIDADE CONTRIBUTIVA | 19 |
| 2.2 PROGRESSIVIDADE | 20 |
| 2.3 PLANTA GENÉRICA DE VALORES | 24 |
| 3 IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA | 27 |
| 3.1 SITUAÇÃO ANTERIOR DO IPTU DE PORTO ALEGRE | 33 |
| 3.2 REFORMA DO IPTU DE PORTO ALEGRE 2019 | 37 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 45 |
| REFERÊNCIAS | 46 |
| APÊNDICE 1 | 52 |
| ANEXO 1 | 53 |

1 INTRODUÇÃO

Apesar do elevado nível de desigualdade de renda no Brasil, sua evolução entre 2000 e 2015 foi negativa e acompanhada pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e de melhoria nas condições do mercado de trabalho. O índice de Gini, por exemplo, diminuiu 13,6%, de 2001 a 2015 no Brasil, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (SAAD *et al.*, 2020). Entretanto, em um cenário de crise econômica em um país historicamente prejudicado pela desigualdade social, se faz necessário utilizar todas as ferramentas de que o Estado dispõe para minimizar a desigualdade entre seus cidadãos.

Entre os instrumentos a disposição do Estado para diminuição da desigualdade está o sistema tributário, responsável por onerar os cidadãos de forma coercitiva, gerando expectativa de que a coletividade será beneficiada através da atuação estatal. No Estado de Direito, a dívida do tributo estrutura-se como uma relação jurídica, em que sua imposição deve ser normatizada em lei. O tributo é uma forma de prestação que deve ser exigida nos termos legais, com cada indivíduo contribuindo para o custeio das despesas coletivas.

Segundo o Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 3º: Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Dentro do termo tributo, o Supremo Tribunal Federal (STF) já considera que existam 5 espécies: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições e os empréstimos compulsórios.

Os tributos possuem grande impacto sobre o funcionamento regular do Estado e sobre a vida do cidadão brasileiro, seja no momento de onerá-lo ou no momento em que financia a prestação de determinado serviço público. Isto prova-se pelo fato de que a carga tributária no Brasil atingiu 35,17% do PIB (CUCOLO, 2020) e que todo o sistema de saúde pública do país, por exemplo, é financiado com receitas fiscais (FIGUEIREDO, 2018).

Tendo em mente a importância do sistema tributário no país, se faz relevante expor que ele possui um imenso papel de distribuição de renda no país, podendo ser um aliado ou um inimigo da justiça social. Por meio do sistema tributário, o governo

pode ajustar a renda dos cidadãos, taxando mais algumas rendas e menos outras, de forma a atingir uma distribuição final mais justa (STIGLITZ, 2000). Neste sentido, se reforça a importância de que a União, os estados e os municípios busquem arrecadar suas receitas através de tributos que tenham caráter progressivo, e que incidam sobre o patrimônio e a renda dos contribuintes.

Existem maneiras de tributar que respeitam a capacidade contributiva do indivíduo, como as isenções, a seletividade de produtos e a progressividade (ASANO, 2004). Este último faz com que sobre aquelas bases de cálculo maiores incida uma alíquota proporcionalmente maior, garantindo que a instituição não seja tida como neutra, que em última escala acaba por ter efeitos regressivos.

Sendo assim, a progressividade busca garantir que a parcela da renda das famílias comprometida para pagamento de tributos seja similar, uma vez que pagar R\$ 1.000,00 em tributos para uma família de baixa renda teria um impacto muito maior que os mesmos R\$ 1.000,00 pagos por uma família da classe alta. Além da renda, forma usualmente utilizada para determinar a condição de família de arcar com tributos, o patrimônio poderia ser mais utilizado como parâmetro. Assim, segundo Carrazza (2002) a progressividade tributária buscará gerar um ônus maior ao contribuinte que possui maior capacidade de contribuir.

Um exemplo da utilização das alíquotas progressivas é sua utilização para a tributação de pessoas que auferem renda, na forma do Imposto de Renda (IR). Neste imposto existem 5 classes de valores, em que os ocupantes da primeira base estão isentos do pagamento do imposto, enquanto os ocupantes da última classe de valor estão sujeitos a uma alíquota de 27,5% sobre a renda auferida no ano.

Cabe fazer a diferenciação de termos que serão mais bem explorados no decorrer do trabalho: progressividade e alíquota progressivas. A progressividade se refere a onerar proporcionalmente mais daqueles que possuem mais, criando um sistema tributário mais justo. As alíquotas progressivas, por outro lado, são aplicadas ao caso concreto na forma de porcentagens que irão incidir sobre diferentes classes de valores, sem necessariamente terem um resultado efetivamente progressivo.

A progressividade será aplicada principalmente sobre impostos, mas é essencial entender o impacto dos tributos em geral para a prestação dos serviços públicos. No que se refere especificamente ao imposto, ele é definido pelo Art. 16 do próprio CTN (BRASIL, 1966, n.p) como “[...] tributo cuja obrigação tem por fato

gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

O fato gerador do imposto é uma situação (aquisição de renda ou prestação de serviços, por exemplo) que não supõe nem se associa a nenhuma atividade do Estado especificamente dirigida ao contribuinte, ou seja, em que não há contrapartida (AMARO, 2004).

Tendo em mente que o valor a ser pago de imposto é a base de cálculo multiplicada pela alíquota, Carrazza (2002, p. 210) afirma que “a base de cálculo possui duas funções: a primeira é a de quantificar a prestação do sujeito passivo, devida desde o momento em que nasce o tributo com a ocorrência do fato; e a segunda é afirmar (ou confirmar) a natureza jurídica dos tributos”.

A definição de alíquota de acordo com Oliveira *et al.* (2002, p. 28) “é o percentual definido em lei que, aplicado sobre a base de cálculo, determina o montante do tributo a ser recolhido. Assim como a base de cálculo, a alteração da alíquota também está sujeita aos princípios constitucionais”. Já Koch (2010, p. 219), afirma que “alíquota é o percentual aplicado sobre a base de cálculo para obter o imposto devido por um determinado fato gerador”.

Outro imposto passível de ser tributado de forma progressiva, além do citado IR, é o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), uma vez que tanto os impostos sobre a renda quanto os impostos sobre o patrimônio têm sua tributação com caráter pessoal. A instituição de um IPTU progressivo, portanto, é uma forma de justiça fiscal, na medida em que busca tributar aqueles que possuem imóveis de alto valor com uma alíquota superior à dos demais. A recente Lei 859/19 que atualizou a planta dos imóveis de Porto Alegre, fato que não ocorria desde 1991, viabiliza a análise de um caso concreto onde foram aplicadas alíquotas progressivas, privilegiando aquilo que está previsto na Constituição:

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (BRASIL, 1988, Art. 145, n.p).

No Brasil, segundo Carvalho Jr. (2018), a arrecadação de IPTU sobre o Produto Interno Bruto (PIB) encontra-se em um nível muito abaixo do potencial,

comparativamente com outros países da Europa e América Latina. Sendo assim, o trabalho analisa a atualização do IPTU de Porto Alegre de 2019, buscando associar com conceitos do direito tributário brasileiro.

A questão central deste trabalho é verificar se houve progressividade na atualização do IPTU de Porto Alegre, de forma a respeitar o princípio da capacidade contributiva entre os contribuintes.

É feita uma análise da atualização da base de cálculo, isto é, do valor venal dos imóveis atualizado conforme os critérios estabelecidos na Lei 859/19, e das alíquotas que foram instituídas por intermédio da referida lei. Além de analisar a progressividade do tributo, é verificada a modificação realizada no zoneamento da cidade. A discussão sobre o zoneamento é relevante uma vez que influencia diretamente no valor de mercado do imóvel a ser tributado, bem como é fator relevante para os municípios determinarem as alíquotas incidentes.

Parte-se da hipótese de que a atualização da Planta Genérica de Valores do IPTU e a aplicação das alíquotas progressivas em Porto Alegre aumentou a progressividade do IPTU. Seguindo esta lógica, será usada a doutrina e os dados a respeito do tema para argumentar em favor deste fato.

Desta forma, o objetivo geral deste trabalho é examinar a reforma do IPTU de Porto Alegre com intuito de compreender as mudanças realizadas, verificando o cumprimento do princípio da capacidade contributiva.

Os objetivos específicos deste estudo serão transcritos a seguir:

- Caracterizar e descrever a história e estrutura do IPTU de Porto Alegre;
- Analisar os argumentos que corroborem a atualização do IPTU de Porto Alegre como benéfica para a tributação isonômica dos porto-alegrenses;
- Avaliar se o IPTU em Porto Alegre respeita o princípio da capacidade contributiva do cidadão.

Em termos metodológicos trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, dado que é um tema recente e com poucos estudos sobre o caso analisado. Na elaboração deste trabalho, foram utilizadas diferentes técnicas de pesquisa, como a pesquisa bibliográfica em livros e artigos acadêmicos bem como em notícias que visam trazer informações relevantes e atuais sobre os temas tratados. Além disso,

por meio da análise documental, examinou-se a legislação antiga acerca do imposto, bem como a lei 859/2019 que atualiza a planta dos imóveis e também institui novas alíquotas (LAKATOS; MARCONI, 2010).

Ainda no que se refere à legislação, o trabalho é essencialmente embasado nos princípios previstos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1998, bem como no CTN de 1966, em que foram positivados diversos institutos do direito tributário com vias de tratar os contribuintes com isonomia.

Para fins de análise do impacto e da importância dos recursos arrecadados com IPTU no Município de Porto Alegre, foram coletados dados sobre a receita tributária e advinda das transferências intergovernamentais, visando analisar a importância do IPTU frente aos outros 2 impostos de competência municipal, quais sejam: o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Assim, em termos da abordagem, tal estudo é uma pesquisa quanti-qualitativa, na medida em que se analisa o IPTU de Porto Alegre a partir de suas alíquotas progressivas e classes de valores. Por outro lado, também é observado o quanto essa atualização contribui para o respeito aos princípios tributários (FLICK, 2009).

A pesquisa buscou descrever o fenômeno da reforma de um tributo cujas alíquotas foram recentemente atualizadas. Com base na Lei 859/19, são analisadas as classes de valores e alíquotas implementadas para cobrança do tributo pelo Município de Porto Alegre, para então entender a atualização da Planta Genérica de Valores e as alíquotas progressivas do IPTU.

O trabalho tem caráter exploratório/descritivo, em que se realizou uma análise teórica sobre o federalismo e os tributos no Brasil, para então adentrar nas especificidades do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana de Porto Alegre. Também é descrito o processo legislativo da reforma do IPTU com 8 alíquotas diferentes, e então buscou-se explicar a relação do resultado obtido com o princípio da capacidade contributiva.

Além disso, foi realizada uma entrevista semiestruturada com o Superintendente da Receita Municipal de Porto Alegre, Teddy Biassusi, a fim de

entender o trâmite do projeto de reforma do IPTU e sua implementação. Essa entrevista foi realizada em 18/09/2020, por meio de vídeo chamada. O roteiro dessa entrevista encontra-se no Apêndice 1.

Neste trabalho, se busca dar uma noção geral sobre os atributos do direito tributário que atendem ao respeito à capacidade contributiva, com argumentos encontrados na literatura que busquem corroborar a hipótese de que o IPTU de Porto Alegre respeita a capacidade contributiva, tanto em sua progressividade de alíquotas, como na atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) e no zoneamento da cidade.

Assim, o presente texto se organiza, além dessa introdução em 3 seções. A primeira traz o referencial teórico utilizado para analisar o caso em questão. A segunda descreve o IPTU no município de Porto Alegre, antes e depois das mudanças realizadas, analisando os dados referentes a atualização do IPTU no município e, por fim, na última seção se apresentam as considerações finais do estudo.

2 TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

Neste capítulo será tratado o conceito de justiça social aplicada à esfera tributária brasileira. Este assunto se faz relevante tendo em vista o alto grau de desigualdade brasileira, que deve ser tratado em todas as suas causas, inclusive aquela causa criada pelo próprio Estado brasileiro, através de um sistema tributário injusto. Isso ocorre tendo em vista que a má distribuição da carga tributária pode acabar onerando proporcionalmente mais os cidadãos menos favorecidos, ampliando as desigualdades sociais.

O aumento da concentração de capital é incompatível com a geração do bem estar na sociedade como um todo, no entanto, não existem processos naturais que levem à diminuição da desigualdade social (PIKETTY, 2014).

Dentre as principais causas da desigualdade social no mundo ou Brasil estão: falta de acesso à educação de qualidade; política fiscal injusta; baixos salários; dificuldade de acesso aos serviços básicos: saúde, transporte público e saneamento básico.

A justa repartição dos ônus e benefícios do processo de urbanização pode ser entendida pela perspectiva econômica como a justa distribuição da prosperidade econômica entre os membros da sociedade (MANKIW, 2016). Nesse contexto, um instrumento que tributa os benefícios decorrentes de investimentos públicos realizados em espaço urbano pode ser promotor de equidade e justiça social.

Diante disso, Castro (2017), considera que devem ser revistas as políticas de tributação no país, onde uma das formas de redução da desigualdade social brasileira seria pela adoção da tributação com incidência maior sobre os impostos diretos que, em tese, seriam mais progressivos.

A redistribuição fiscal não é a mais eficiente das formas de redistribuição de renda, pois medidas de aumento do salário mínimo se mostraram mais impactantes para diminuir a desigualdade social de um país (PIKETTY, 2015). Entretanto, chega-se à conclusão de que um mecanismo de redistribuição fiscal pode influenciar menos o ideal funcionamento do mercado e ainda assim cumprir a função de justiça social buscada. Daí surge a importância de se usar o tributo para cumprir com uma das grandes funções estatais, que seria a redistribuição de renda entre seus cidadãos.

Para tratar aquilo que seria uma política fiscal injusta, é necessário adentrar em debates mais teóricos acerca da tributação, como a diferença entre tributação direta e indireta. Uma das principais formas de o Estado tributar de maneira mais justa seus contribuintes é focando nos chamados tributos diretos, que incidem diretamente sobre o patrimônio ou renda da pessoa, em contrapartida aos tributos indiretos, que incidem sobre o consumo.

Para realizar a finalidade distributiva vinculada pela Constituição no âmbito tributário, o Estado pode se valer de duas técnicas principais: a progressividade das alíquotas em relação aos chamados “tributos diretos”, ou progressividade em sentido estrito; e a seletividade das alíquotas em relação aos chamados “tributos indiretos” que se refere a essencialidade dos produtos, bens e serviços (ALVES, 2012).

Essa classificação, de fundo econômico, mas com reflexos jurídicos é a que divide os tributos em diretos e indiretos. Os primeiros são devidos, de direito, pelas mesmas pessoas que de fato, suportam o ônus do tributo; é o caso do imposto de renda. Os indiretos, ao contrário, são devidos, de direito, por uma pessoa (dita contribuinte de direito), mas suportados por outra (contribuinte de fato): o contribuinte de direito recolhe o tributo, mas repassa o respectivo encargo financeiro para o contribuinte de fato; os impostos que oneram o consumo de bens ou serviços (IPI, ICMS, ISS) estariam aqui incluídos (AMARO, 2004, p. 90).

Sabe-se que os tributos incidentes sobre o consumo acabam por onerar mais ao pobre, pois não há qualquer tipo de graduação do valor do imposto a depender da renda ou do patrimônio daquele que consome um produto no supermercado, por exemplo (PAES, 2013).

No ano de 2016, a tributação sobre bens e serviços (indireta) correspondeu a 47,39% da arrecadação tributária total (BRASIL, 2017) e, desta forma, o sistema tributário brasileiro tende a ser uma das causas do crescimento da desigualdade social, na medida em que, proporcionalmente à renda de cada um, os mais pobres acabam pagando mais tributos do que os mais ricos, haja vista que os impostos indiretos tendem a ter efeitos regressivos.

A carga tributária total no Brasil é também regressiva quando tomada a renda como base. Destacam-se dois motivos para tanto. O primeiro é que os impostos diretos, apesar de progressivos, têm baixa participação na receita. Enquanto a carga tributária direta representa 6,83% da renda média, os impostos indiretos representam 12,96% (BRASIL, 2017). O segundo motivo é que não é feita uma

seleção satisfatória dos produtos na hora de tributar o consumo das famílias no Brasil, uma vez que a carga tributária indireta sobre a despesa monetária das famílias mais pobres foi maior que a carga sobre a despesa das famílias mais ricas (PINTOS PAYERAS, 2008).

Tendo em mente que a tributação direta é mais apta para aumentar a progressividade entre os contribuintes, e que a concentração de patrimônio tem sido mais intensa que a de renda no país, cabe mencionar quais tributos são estes. No Brasil, os tributos que incidem sobre o patrimônio são: ITR, IPVA, ITCMD, IPTU e ITBI, todos eles passíveis de serem tributados de forma progressiva.

Ainda dentro do contexto da redistribuição fiscal, cabe abordar os instrumentos do direito tributário mencionados anteriormente e com previsão constitucional que servem para garantir uma menor, ou mais justa tributação. Entre eles: a progressividade, a seletividade, as imunidades e as isenções, que são utilizados para garantir o cumprimento de direitos fundamentais previstos no art. 5º da CRFB/88 (SIQUEIRA, 2010).

Dizer que um imposto é seletivo é o mesmo que dizer que ele incide de forma diferenciada sobre determinados objetos. Na seletividade, produtos essenciais à população são tributados de forma reduzida. Este instituto do direito tributário é obrigatório para o Imposto sobre Produtos Industrializados, tendo previsão constitucional para tanto (FUSO, 2006).

As alíquotas do imposto sobre a importação (II) sempre foram estabelecidas de forma seletiva. Assim, bens de capital que possam contribuir para o aumento da produção da indústria nacional são tributados com alíquotas menores ou até mesmo com alíquota zero. O mesmo acontece, por exemplo, com equipamentos médicos. Itens de consumo sofisticados podem ser tributados com alíquotas mais elevadas, na medida em que seu ingresso no Brasil, com a correspondente saída de dólares, é menos interessante para os interesses nacionais. Desta forma, se inibe que pesem negativamente nas metas de superávit da balança comercial (FONSECA, 2018).

Outra forma de tributar de forma a privilegiar determinados contribuintes são as imunidades tributárias, que se encontram na Constituição da República Federativa do Brasil em seu art. 150, VI:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - instituir impostos sobre:

- a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
- b) templos de qualquer culto;
- c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
- d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.
- e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser (BRASIL, 1988, Art. 150, n.p).

As imunidades tributárias devem ser compreendidas como instrumentos que limitam a atividade de tributação (FISCHER, 2018). Sua importância é realçada no cenário jurídico brasileiro em razão do destaque que lhe conferiu a Constituição de 1988 e da interpretação extensiva que, em algumas situações, a jurisprudência lhe tem conferido.

Entende-se, então, que as imunidades tributárias, enquanto garantias constitucionais, têm um alcance muito mais amplo, servindo aos interesses da sociedade como um todo e não somente ao contribuinte (FISCHER, 2018).

Além dessas, cito aqui as isenções ou renúncias fiscais, muitas vezes utilizadas para estimular determinadas empresa ou setor econômico a se instalar em determinado local. Essa prática é comumente utilizada por municípios que buscam compensar seu atraso econômico estimulando a economia local, principalmente no setor industrial (LIMA, 2015).

A isenção pode ser alcançada por intermédio de lei (ordinária), apta a excluir a situação do campo da incidência tributária. Dessa maneira, tanto a União como os Estados e os Municípios podem legislar sobre o assunto no âmbito das suas respectivas esferas, ex vi do art. 176, do Código Tributário Nacional.

Ao longo deste capítulo, trabalharei com 3 conceitos fundamentais para comprovar a hipótese apresentada. Primeiramente o próprio conceito de capacidade contributiva será dissecado com intuito de explicitar o fim desejado pela PMPA com as mudanças no IPTU. Além disso, as alíquotas progressivas e a Planta Genérica de Valores (PGV) serão apresentados como os instrumentos sob os quais a PMPA pretende alcançar a capacidade contributiva.

2.1 CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

Na presente seção se buscará explicitar a ideia que fundamenta a correta tributação dentro do contexto brasileiro, visando a diminuição das desigualdades sociais. O limite de valor de patrimônio ou renda do brasileiro passível de ser onerado se faz relevante em um cenário em que a diferença entre ricos e pobres aumenta conforme o tempo (PIKETTY, 2014). Caso não respeitado o princípio que intitula o presente tópico, a tendência é a criação de injustiças sociais pelo próprio estado, cuja função essencial deveria ser a sua diminuição, principalmente em situações de extrema desigualdade social e territorial.

A capacidade contributiva leva em consideração a riqueza disponível pelo contribuinte, para então onerá-lo de forma proporcional. Sendo assim, após satisfeitas todas as necessidades elementares de existência do cidadão, parte da sua riqueza será destinada ao Estado na medida em que não prejudique seu padrão de vida e sem prejudicar as suas atividades econômicas, mas que ao mesmo tempo não o desobrigue de cumprir sua responsabilidade perante a sociedade (SOUZA, 1982).

Se o nível da carga tributária for de tal ordem que o contribuinte esteja sujeito à transferência de renda e de bens para o Estado, prejudicando sua própria capacidade de subsistir ou de investir, estará claramente caracterizado o confisco (MARTINS, 2003).

A capacidade contributiva é um princípio que está consagrado da Constituição em seu art.145, §1º:

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (BRASIL, 1988, Art. 145, n.p).

A graduação dos impostos, conforme a capacidade econômica, é uma consequência lógica do princípio da igualdade. Assim sendo, sua referência expressa é totalmente dispensável, pois todos os impostos devem ser estabelecidos de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. O princípio da capacidade contributiva se realiza de forma concomitante ao princípio da igualdade e do não

confisco, uma vez que todos são objetivos fundamentais do Estado democrático de direito e visam realizar a justiça fiscal (LACOMBE, 1991).

A capacidade contributiva do indivíduo pode ser vista sob dois aspectos diferentes. O primeiro deles é a forma objetiva, em que determinado acontecimento da vida (chamado de fato gerador) é responsável por criar uma presunção de que a pessoa tem condições de arcar com determinado imposto, como por exemplo, a compra de imóvel de alto valor. A outra acepção de capacidade contributiva é a subjetiva, em que a administração pública, através de seus mecanismos de fiscalização, busca onerar o cidadão conforme o seu patrimônio e renda em determinado momento (COSTA, 2003).

Em tese, todos os impostos deveriam seguir se adaptar ao princípio da capacidade contributiva, uma vez que a oneração de contribuintes na medida correta é imprescindível para alcançar a equidade entre os cidadãos (LACOMBE, 1991).

O respeito ao princípio da capacidade contributiva não é algo restrito aos impostos, sendo possível sua aplicabilidade a outras formas de tributação. Existem 3 tributos previstos na Constituição da República (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e outros 2 tributos reconhecidos pela doutrina, sendo eles as contribuições e os empréstimos compulsórios.

A redistribuição do peso da carga tributária é vital para o contexto de desigualdade brasileira, tendo em vista ter poder de reduzir a excessiva desigualdade social do país, que não pode ser aumentada pelo próprio estado. Ainda mais tendo em mente uma das funções primordiais do Estado, sua função distributiva, que justificada a sua própria existência.

2.2 PROGRESSIVIDADE

Neste trabalho o foco recai em grande parte sobre o instituto da progressividade, tendo em vista que a recente atualização do IPTU de Porto Alegre privilegiou esse instrumento como forma de trazer equidade às cobranças.

A tributação regressiva ou neutra e o gasto social no Brasil criam um ciclo que retroalimenta as desigualdades de renda, raça e sexo (OFXAM BRASIL, 2018). Portanto, deve ser objetivo primário do Estado brasileiro otimizar a arrecadação de forma que não sejam acentuadas as diferenças entre seus cidadãos. Um argumento que reforça a necessidade de tributar progressivamente o patrimônio dos brasileiros,

independente da esfera federativa, é que muitos autores já têm considerado a concentração de patrimônio como mais intensa que a concentração de renda no contexto brasileiro. A regressividade do atual cenário tributário brasileiro promove pressão sobre os gastos públicos de natureza compensatória, uma vez que uma parcela destes gastos serve tão somente para neutralizar a injustiça fiscal produzida pela forma regressiva de tributar (GAIGER *et al.*, 2011).

No contexto do sistema tributário de qualquer país, o tributo que melhor se adapta a aplicação do princípio da progressividade é o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) (CASTRO, 2017). Entretanto, entende-se que há uma timidez da progressividade deste imposto, que é decorrência da estrutura do sistema de alíquotas, que prevê apenas cinco (5) faixas de renda e uma alíquota máxima baixa (DOS SANTOS; DOS SANTOS; DUARTE, 2018). Sendo assim, conforme a passagem que abordou os tributos diretos como apropriados para uma tributação progressiva, pode-se imaginar um sistema tributário progressivo como um todo, que tende a reduzir a desigualdade social entre os cidadãos.

A progressividade tributária diz respeito a gradação proporcional entre base de cálculo e alíquota, em que aqueles que possuem mais renda, ou um patrimônio maior, pagarão proporcionalmente mais (STIGLITZ, 2000, p.159). Este instituto se justifica uma vez que uma das principais funções do Estado é alocar recursos de uma forma igualitária, e uma redistribuição através dos tributos é uma das formas mais transparentes (MUSGRAVE, 1980).

No Sistema Tributário brasileiro, o grande peso da tributação indireta, considerando a tributação sobre a folha de salários e sobre o consumo, representa aproximadamente 70% da carga tributária total e seus efeitos regressivos tendem a anular a progressividade que os tributos diretos poderiam proporcionar ao sistema (DOS SANTOS; DOS SANTOS; DUARTE, 2018).

Cabe citar que a alíquota de um tributo pode ser instituída de forma progressiva de duas maneiras, uma de caráter extrafiscal e outra puramente fiscal. A extrafiscalidade de um tributo se caracteriza por buscar qualquer outra finalidade além da pura arrecadação, estimulando ou desestimulando determinada conduta por parte do contribuinte, como no caso do desestímulo ao consumo de cigarro a partir de sua alta tributação (ATALIBA, 1968, p.150-151). Sendo assim, a extrafiscalidade também ocorre quando a legislação de um tributo é elaborada com providências no sentido de prestigiar certas situações (ou, ao contrário, desprestigiar outras), tidas

como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso (ou, em outras situações, mais gravoso) (OLIVEIRA; HORVATH, 2002).

Por outro lado, a progressividade fiscal pura, a qual é foco deste trabalho, trata de garantir a arrecadação de forma justa, tratando os contribuintes desigualmente na medida de sua desigualdade, mas tendo como objetivo principal a arrecadação.

No que se refere especificamente ao IPTU progressivo, ele se manifesta por incidir em terrenos subutilizados, com intuito de estimular o cumprimento da função social da propriedade (extrafiscal); e por aumentar a magnitude da alíquota conforme o aumento da base de cálculo (fiscal).

Como grande exemplo de utilização da progressividade do IPTU, há a aplicação de alíquotas diferenciadas como instrumento de política urbana, que foram amplamente contestadas no STF, obrigando o município a devolver ao contribuinte todo o imposto cobrado. Com isso, através de vários recursos extraordinários, o órgão vinha declarando inconstitucional a aplicação de alíquotas progressivas e várias leis municipais foram anuladas judicialmente. Essa situação perdurou até 2000, quando foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) no 29, que modificou o artigo 156, passando a permitir de forma expressa e taxativa que o IPTU poderia ter alíquotas progressivas em razão do valor do imóvel ou alíquotas variáveis conforme tamanho, localização ou uso do imóvel (CARVALHO JR, 2009).

Essa mudança aconteceu por pressão daqueles municípios que adotaram alíquotas progressivas e estavam sendo obrigados a restituir retroativamente os valores arrecadados do IPTU durante o período de vigência de suas leis (CARVALHO, 2008). Entretanto, a possibilidade de aplicação de alíquotas progressivas, permitidas a partir da EC no 29 de 2000, não alterou de forma significativa a distribuição do IPTU nos municípios que a adotaram, pois elas não foram devidamente graduadas de acordo com a distribuição dos valores venais dos imóveis a serem tributados (CARVALHO JR, 2009).

O instituto legal que garante ao município o direito de criar alíquotas progressivas, ao menos para o IPTU, é a própria CRFB/88 em seu artigo 156:

§ 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 (BRASIL, 1988, Art. 156, n.p).

A Constituição ainda prevê outra forma de tributar progressivamente o IPTU, partindo do respeito ao princípio da função social da propriedade, em que o imposto é cobrado para desestimular uma conduta prejudicial do contribuinte em relação ao restante da sociedade. Este é o IPTU progressivo no tempo, que está baseado no princípio da função social da propriedade e visa coibir a especulação imobiliária, o que não será o foco do presente trabalho, mas contribui para elucidar o conceito já citado de extrafiscalidade, conforme o art. 182:

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 (BRASIL, 1988, Art. 182, n.p).

Pintos Payeras (2008) defende ainda que como o IPTU é um imposto muito dependente do poder local, e que talvez fosse apropriada uma regulamentação nacional sobre as alíquotas empregadas no valor do imóvel, de forma a garantir a progressividade de forma geral entre os municípios.

Então, o estabelecimento de um conjunto de alíquotas progressivas para o IPTU, especificamente, configura uma questão importante no âmbito do planejamento tributário municipal, pois a progressividade pode ainda minimizar duas consequências danosas do aumento de IPTU, uma delas referente à mobilidade forçada de indivíduos de idade avançada para bairros e moradias mais humildes por não terem mais condições de arcar com o valor do imposto, e a outra, a evasão fiscal de contribuintes incapazes ou insatisfeitos com o novo valor (SÁ et al., 2013).

2.3 PLANTA GENÉRICA DE VALORES

Para um sistema de alíquotas progressivas num imposto sobre propriedade gerar uma carga tributária de fato progressiva, os dois atributos utilizados neste trabalho devem estar presentes – avaliações realistas e uma calibragem das alíquotas associadas às avaliações (CARVALHO JR, 2009).

A Planta Genérica de Valores (PGV) é a principal referência para o cálculo do Impostos Predial e Territorial Urbano (MEDVEDCHIKOFF, 2009). É o instrumento legal no qual estão estabelecidos os valores unitários de metro quadrado de terreno e de construção do município, que possibilita obter o valor venal dos imóveis. O valor venal é aquele em que vendedor e comprador estariam dispostos a aceitar em uma eventual venda à vista do referido imóvel, naturalmente baseando-se em estimativas.

O valor venal de uma unidade imobiliária para fins de tributação considera o terreno e as suas respectivas edificações quando existente. O tipo e o padrão construtivo do imóvel, assim como sua área e localização, influenciam no valor da construção. Quando em um determinado município existe uma Planta Genérica de Valores, cada região ou via pública possui um determinado valor por metro quadrado e consegue-se estabelecer o valor do terreno de cada logradouro por um período de tempo, já que o mercado imobiliário é dinâmico. Assim, o valor total de um terreno poderá ser calculado multiplicando-se sua área total pelo valor do metro quadrado. Por outro lado, as finalidades de uso (tipos) e os padrões construtivos são os fundamentos que servem como base para determinação do valor venal das edificações (SÁ *et al.*, 2013).

Tipicamente, as Plantas Genéricas de Valores levam em consideração o valor do metro quadrado em determinada localidade da cidade, além de considerar o padrão de construção. Através dela é que os fiscais da prefeitura podem calcular o valor venal do imóvel, que como dito anteriormente, é a base de cálculo do IPTU e, em alguns casos, também contribui para o cálculo do ITBI.

Além de ser um instrumento utilizado para fins fiscais, serve de apoio a múltiplas outras finalidades, incluindo, por exemplo: planejamento e desenvolvimento urbano, provisão de serviços públicos, realização de políticas

sociais e estudos ambientais, sendo o cálculo do valor venal dos imóveis a principal delas (DE CESARE, 2018).

Os dados da PGV ajudam a compor o cadastro imobiliário, que é um sistema de informação das prefeituras cujos dados estão relacionados às parcelas (lotes/terrenos), abrangendo dados pessoais sobre o proprietário, descrição geométrica das parcelas e suas edificações, bem como suas principais características (dimensões, forma, idade das construções, tipologia e padrão construtivo) elementos essenciais para a notificação e cobrança do imposto, valor do imóvel, e atributos utilizados para a sua estimação e a finalidade do imóvel.

O regulamento do IPTU de Porto Alegre (Decreto Municipal nº 16.500, de 2009 e Lei Complementar nº 7, de 1973) conceitua o cadastro imobiliário como um conjunto de atributos dos imóveis reunidos de forma a tornar possível a tributação destes pelo IPTU.

A manutenção do cadastro e a respectiva atualização da planta através do processo legislativo são uma atividade de caráter contínuo, ou ao menos deveria ser, pois a cidade se modifica a cada instante. Alguns dos instrumentos utilizados para a implantação de um cadastro incluem fotos aéreas e levantamentos de campo.

Muitos municípios não promovem a atualização de forma periódica de seu banco de dados cadastrais, o que resulta em uma cobrança de imposto desconforme com sua realidade econômica. Em muitos casos, o próprio Código Tributário desses municípios determina a atualização da PGV regularmente, o que tende a não ocorrer de fato. De acordo com o art.14º da Lei de Responsabilidade Fiscal de nº 101/2000, tal ação pode conferir aos administradores públicos a prática do crime de renúncia de receita.

A PGV deve ser elaborada pela administração municipal e, como projeto de lei, deve ser aprovado pela Câmara de Vereadores, que pode alterá-lo ou revogá-lo. O fato de um trabalho técnico ter que passar por processo político aumenta a chance de tornar as PGVs no Brasil excessivamente defasadas. Isso ocorre porque o poder político municipal está sujeito à maior pressão política por parte da sociedade local e de grupos de interesse organizados, além de o IPTU ser um imposto direto e altamente visível, sendo objeto de maior antipatia pelos contribuintes, se comparado aos impostos sobre consumo (CARVALHO JR, 2009).

A atualização constante da PGV se deve da necessidade de ter dados atualizados para o exercício da fiscalização, além de adequar a cobrança do IPTU à valorização imobiliária de determinada região.

De Cesare (2002) sustenta que um dos requisitos fundamentais para uma tributação imobiliária correta é a manutenção da consistência de valor entre as unidades imobiliárias de mesma categoria ou padrão e uma constância entre os valores avaliados e os de mercado para os imóveis, nas avaliações realizadas com fins tributários. Entretanto, frequentemente são identificadas injustiças relacionadas a esses dois fatores na base de cálculo dos impostos.

3 IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA

Uma vez entendido os conceitos essenciais deste trabalho, como justiça tributária, progressividade, capacidade contributiva e Planta Genérica de Valores, busca-se aplicar ao caso do IPTU do Município de Porto Alegre as noções apreendidas. A análise no caso concreto fundamentará o debate, haja vista que a recente reforma na PGV do município e a criação de 8 classes de valores e alíquotas tinham como objetivo justamente redistribuir a carga tributária do referido imposto de forma mais equânime ao mesmo tempo que aumentasse a arrecadação.

Dentro da grande classe chamada de tributos, temos as 5 espécies já aceitas pela doutrina em geral e pelo Supremo Tribunal Federal: Impostos, Taxas, Contribuições de Melhoria, Contribuições Especiais e Empréstimos Compulsórios. Apesar de a atenção do presente trabalho recair sobre um imposto em particular, o IPTU, cabe ressaltar que os institutos do direito tributário citados ao longo do texto podem ser aplicados aos demais tributos, como forma de ampliar a redistribuição fiscal.

Nota-se que pela distribuição de competências tributárias previstas na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, a União tem posição privilegiada frente aos demais entes federativos, visto que ficou com a responsabilidade de arrecadar 7 dos 13 impostos previstos no texto constitucional. Cabe aos estados e municípios sustentarem suas estruturas administrativas e seus serviços públicos com uma variedade menor de fontes de obtenção de recursos próprios, ficando muitas vezes dependentes de transferências federais:

No caso dos governos municipais, a alta dependência de receitas de transferências é generalizada. Apenas os municípios mais populosos exibem receitas tributárias e outras receitas correntes um pouco mais significativas. Nos municípios com até 50 mil habitantes, que representam 88% do total de governos locais, a dependência em relação às transferências supera 80% da receita total (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 26).

O debate sobre a arrecadação municipal como um todo se faz necessário devido ao elevado número de atribuições dadas aos municípios, sendo elas: transporte coletivo municipal; saúde pública; assistência social; higiene, coleta de lixo; limpeza das vias públicas; proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico,

artístico, paisagístico e arqueológico; serviços de água e esgoto sanitário; iluminação pública; pavimentação e calçamento das vias de circulação; arruamento; entre outros (DE RESENDE, 2019). Tendo ainda em mente que muitos municípios são excessivamente dependentes de recursos repassados pela União e pelos estados, isso caracteriza um problema não só no âmbito do orçamento municipal, mas do federalismo brasileiro.

Isso ocorreu devido a um amplo consenso de que a descentralização representa um avanço considerável na produção e na distribuição dos bens e serviços públicos locais. Entre as razões está proximidade dos usuários, que favorece a identificação das prioridades a serem estabelecidas quando da alocação dos recursos públicos. Ademais, torna-se muito mais fácil fiscalizar eficientemente a utilização dos recursos quando eles não necessitam percorrer um longo caminho burocrático antes de chegar ao seu destino; a descentralização reduz, pois, as possibilidades de corrupção e ineficiência comumente encontradas no setor público (SOUSA, 1999).

O pacto federativo foi positivado na Constituição Federal de 1988 de diversas maneiras, uma delas diz respeito à competência tributária de cada um dos entes federativos. Aos municípios, restou estabelecido que seriam responsáveis por dois impostos de natureza patrimonial (Imposto Predial e Territorial Urbano e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) e um imposto sobre a atividade econômica, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, conforme quadro:

Quadro 1 - Espécies Tributárias por categoria econômica X Competência Tributária dos Entes Federativos:

| Entes Federativos / Fatos Geradores | União (artigos 153 e 154 CF) | Estados (art. 155 CF) | Municípios (art. 156) |
|--|---|---|---|
| Renda | <ul style="list-style-type: none"> - Renda (IR) - Contr. Previdenciária - Contr. ao Seguro de Acidente do Trabalho - Contr. ao Salário Educação - Contr. ao Sistema S | | |
| Patrimônio | <ul style="list-style-type: none"> - Imposto Propriedade territorial Rural (ITR) - Grandes Fortunas - Contribuição de Melhoria | <ul style="list-style-type: none"> - Imposto Transmissão Causa Mortis e Doações de Quaisquer Natureza (ITCMD) - Imposto Propriedade Veículos Automotores (IPVA) - Contribuição de Melhoria | <ul style="list-style-type: none"> - Imposto de Propriedade predial e territorial Urbano (IPTU) - Imposto de Transmissão de bens Imóveis (ITBI) - Contribuição de Melhoria |
| Atividade Econômica | <ul style="list-style-type: none"> - Imposto Produtos Industrializados (IPI) * - Imposto de Operações Financeiras (IOF) - Imposto de Importação (II) * - Imposto Exportação (IE) * - Contr. Social da Seguridade Social (COFINS) - Programa de Integração Social (PIS) - Contr. Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) - Contr. de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) | <ul style="list-style-type: none"> - Imposto Circulação Mercadorias e Serviços (ICMS) | <ul style="list-style-type: none"> - Imposto de Serviços de Quaisquer Natureza (ISS) |

Fonte: elaborado pelo autor.

Dentre os tributos municipais, aquele que melhor pode respeitar o conceito chave deste trabalho, capacidade contributiva, é o IPTU, uma vez que é um imposto direto sobre o patrimônio do contribuinte, conforme tratado anteriormente.

No que se refere ao IPTU há quatro fontes jurídicas: a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o plano diretor de cada um dos municípios (LEÃO, 2018).

O IPTU é um tributo, não vinculado a uma atuação estatal, de competência privativa dos Municípios, estatuído no inciso I do art. 156 da Constituição Federal de 1988.

A definição de IPTU está presente no Art. 32 do Código Tributário Nacional:

Art. 32. O imposto, 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 (BRASIL, 1966, Art. 32, n.p).

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, quando surgiu no Brasil, em 1808 recebeu o nome de décima dos prédios urbanos, mais precisamente décima urbana, pois o proprietário do imóvel pagava a décima parte do rendimento líquido do prédio urbano.

A cobrança de impostos sobre imóveis surge regulamentada pela primeira vez em 1891, com a primeira Constituição Republicana, onde estabelecia ser de competência exclusiva dos Estados-Membros a cobrança de impostos sobre imóveis urbanos e rurais. Em determinado momento da história brasileira chegou-se a distinguir o imposto territorial e o predial, mas com a edição da Constituição Federal de 1988 essa distinção já havia sido extinta.

Na esfera do município, existem diversas fontes de arrecadação de recursos, tributárias ou não. Entretanto, quando analisadas somente as formas de arrecadação de recursos apenas considerando os 3 impostos de competência municipal, é possível observar que o ISS tem papel mais relevante na receita municipal em comparação com o IPTU. Segundo dados do Ministério da Economia, considerando o âmbito municipal, o ISS contribuiu com 2,71% da arrecadação tributária total e o ITBI contribuiu com 0,48%. O IPTU então, é a segunda principal fonte de receita proveniente da arrecadação própria dos governos municipais, sendo sua participação de 1,90% da arrecadação tributária realizada total do ano de 2018 (BRASIL, 2018).

No município de Porto Alegre a arrecadação em ISS no ano de 2019 alcançou R\$ 1.060.347.564,81, enquanto a arrecadação com IPTU alcançou R\$

631.294.249,57 (TCE-RS, 2020). Entretanto, no contexto de busca por diminuição da carga tributária sobre os serviços em prol da diminuição da desigualdade, se faz necessário que as prefeituras aumentem a parcela de outras fontes. Uma vez que o IPTU, como imposto sobre o patrimônio, está apto a ser instituído de forma progressiva, esta é uma transição natural a ser feita por gestões municipais que busquem diminuir a desigualdade social.

Não obstante, dentre os tributos de competência municipal, aquele que possui melhor perfil para ser tributado progressivamente de forma a privilegiar os desfavorecidos é o IPTU. Isto porque o impacto tributário do ITBI é pequeno para o contribuinte, uma vez que só ocorre no momento da compra/venda de um imóvel, o que não onera o contribuinte de forma tão constante e intensa como o IPTU, que é cobrado anualmente em valores que podem alcançar até 0,85% do valor do imóvel, como no município de Porto Alegre. Já o ISS não é capaz de discernir quem é o pagador do tributo, não podendo ser individualizado de forma a favorecer determinado contribuinte, sendo caracterizado como um imposto indireto, como visto anteriormente. O IPTU, por outro lado, incide anualmente sobre o patrimônio de qualquer proprietário de um imóvel, não sendo necessária uma conduta ativa do contribuinte para que seja realizado o fato gerador, ficando a cargo do Poder Público a responsabilidade por liquidar a obrigação tributária, identificar o sujeito passivo, a ocorrência do fato gerador, a matéria tributada e o valor do imposto a pagar, tudo nos termos dos artigos 142 e 149 do CTN (FRAGA, 2010).

O fato do contribuinte destinar seu tempo especificamente para pagamento de um tributo direto, como o IPTU, poderia criar antipatia em relação ao mesmo, dificultando eventuais aumentos destes impostos diretos. Entretanto, Cesare (2018) aponta que a transparência da cobrança é fator essencial, uma vez que os contribuintes sabem exatamente o quanto pagarão de determinado tributo, isto cria conscientização acerca de sua contribuição e de seu papel na cidadania.

No que tange à arrecadação pública, a receita de IPTU é uma das principais fontes de renda dos municípios com recursos próprios, especialmente nos grandes municípios – considerados pelo IBGE como aqueles acima de 100 mil habitantes - e no caso de Porto Alegre representou 25.57% de toda a receita tributária do município no ano de 2018, número que segue em uma crescente nos últimos anos, conforme pode ser observado na tabela:

Tabela 1 - Porcentagem do IPTU na receita tributária de Porto Alegre:

| 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------|--------|--------|-------|--------|--------|
| 19.64% | 20.08% | 19.95% | 20.5% | 22.41% | 25.57% |

Fonte: **Site Meu Município**. s/d. Disponível em: <https://meumunicipio.org.br/>. Acesso em 04 set. 2020.

Isto mostra que o IPTU tem ganhado relevância como fonte de receita na esfera do município de Porto Alegre, seja pela busca de maior independência de transferências de outras esferas ou por necessidade de maior arrecadação em virtude de dificuldades financeiras.

O IPTU é um imposto de competência municipal, cuja receita obtida é integralmente revertida ao município que o arrecada, com intuito de cobrir todos os seus gastos, tais como investimentos públicos, despesas com pessoal, planos de governo, despesas relacionadas à manutenção da estrutura municipal, entre outros. Desse modo, não há repartição desta receita com outro ente federativo, como corre com o IRPF e o IPVA, sendo toda a arrecadação decorrente desse imposto é direcionada aos cofres públicos do município (FONSECA, 2017).

Para a cobrança do IPTU é necessário observar quem é o proprietário do imóvel localizado na zona urbana de determinado município, cujo valor será definido com base no valor de venda à vista do imóvel em condições usuais do mercado e multiplicado pela alíquota correspondente.

Para se considerar que determinado imóvel está localizado na zona urbana de um município, é necessário observar ao menos dois requisitos entre os elencados no Código Tributário Nacional:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II – abastecimento de água; III – sistema de esgotos sanitários; IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 1966, Art. 32, n.p).

O valor do IPTU a ser cobrado dos contribuintes é calculado multiplicando a base de cálculo (o valor do imóvel calculado pela Fazenda Municipal) pela alíquota, um percentual específico determinado em lei. O sujeito passivo da relação é

proprietário de imóvel localizado na zona urbana de Porto Alegre, o titular do domínio e o possuidor de imóvel territorial urbano. Independentemente se o proprietário do imóvel exerce de fato todos os poderes inerentes ao domínio pleno do imóvel, ou os tenha cedido (na locação, no comodato, na anticrese, no usufruto, etc.), ele será sujeito passivo do imposto sobre a propriedade imobiliária urbana (FRAGA, 2010).

O Município brasileiro tem adotado o lançamento de ofício para constituir o crédito tributário do IPTU. Esse lançamento é conhecido pela inexistência da participação do contribuinte. Enquanto não for realizado o ato administrativo de sua formalização, embora nascida à obrigação tributária, ela está desprovida de exigibilidade, ficando o sujeito passivo desobrigado a efetuar o pagamento do imposto (LIMA, 2005).

Aplicando o conceito de capacidade contributiva ao contexto do IPTU de Porto Alegre, devemos imaginar um contexto em que o proprietário de imóvel de alto padrão em bairro nobre da cidade pague um imposto significativamente maior que o proprietário de um imóvel simples em um bairro periférico. Dentro de um cenário de descontentamento da população com a alta carga tributária brasileira, cabe a Prefeitura realçar o argumento de que muitos cidadãos de classes mais baixas ficarão isentos de pagamento do imposto, apesar do aumento do valor para vários porto-alegrenses.

A capacidade tributária aplicada ao contexto do IPTU deve ser criteriosamente analisada, uma vez que a propriedade de imóvel de alto valor é mera presunção de que o contribuinte tenha condições de arcar com encargo. Uma vez que muitos imóveis são de propriedade de pessoas que investiram em imóveis ou terrenos menos valorizados no passado, mas que atualmente não possuem renda correspondente ao IPTU que lhes será cobrado, causando evasão fiscal e mudanças forçadas de residência.

3.1 SITUAÇÃO ANTERIOR DO IPTU DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre/RS era uma das capitais com maior defasagem na base cálculo da cobrança de IPTU, uma vez que a última atualização da PGV ocorreu em 1991 e, desde então, ocorreram diversas transformações na cidade e valorizações dos imóveis. A hipótese adotada para este trabalho leva em consideração de que a falta

de atualização da PGV, além de limitar a arrecadação, produz iniquidades entre os contribuintes. A atualização era uma necessidade do município, uma vez que a defasagem tende a prejudicar tanto a os cofres municipais quanto proprietários de imóveis que desvalorizaram em termos relativos. A tabela a seguir compara a atualização de Porto Alegre com as demais capitais brasileiras:

Tabela 2 - atualização da Planta de Valores nas Capitais:

| Capitais | Última atualização da Planta de Valores |
|----------------|--|
| Rio de Janeiro | 2017 – Marcelo Crivella (PRB) |
| Curitiba | 2017 - Rafael Greca (PMN) |
| Palmas | 2017 - Carlos Henrique Franco Amastha (PSB) |
| Teresina | 2016 – Firmino Silveira Soares Filho (PSDB) |
| Recife | 2015 – Geraldo Júlio de Mello Filho (PSB) |
| Goiânia | 2015 – Paulo Garcia (PT) |
| Aracaju | 2014 – João Alves Filho (DEM) |
| Campo Grande | 2014 – Gilmar Antunes Olarte (PP) |
| São Paulo | 2013 – Fernando Haddad (PT) |
| Salvador | 2013 – Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM) |
| Florianópolis | 2013 – Cesar Souza Junior (PSD) |
| Fortaleza | 2013 – Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra (PDT) |
| Boa Vista | 2012 - Iradilson Sampaio de Souza (PSB) |
| Manaus | 2011 – Amazonino Armando Mendes (PDT) |
| Brasília | 2011 – Agnelo Queiroz (PT) |
| Cuiabá | 2010 – Francisco Bello Galindo Filho (PTB) |
| Belo Horizonte | 2009 – Márcio Araújo de Lacerda (PSB) |
| São Luís | 2005 – Tadeu Palácio (PDT) |
| Rio Branco | 2005 – Raimundo Angelim Vasconcelos (PT) |
| Porto Velho | 2003 – Carlos Camurça (PDT) |
| Natal | 2000 – Wilma de Faria (PSB) |
| Belém | 1998 – Edmilson Brito Rodrigues (PT) |
| Vitória | 1997 – Luiz Paulo Vellozo Lucas (PSDB) |
| Maceió | 1997 – Kátia Born Ribeiro (PSB) |
| João Pessoa | 1997 – Cícero de Lucena Filho (PMDB) |
| Porto Alegre | 1991 – Olívio Dutra (PT) |

Fonte: BIASSUSI, T. **Atualização da Planta Genérica de Valores do IPTU**. Data da entrevista: 18/09/2020. 21 slides.

Nota-se, portanto, a necessidade que a prefeitura tinha de atualizar a PGV. Esta iniciativa não tinha apenas o intuito de aumentar as bases de cálculo, mas de realmente trazer veracidade às informações que constavam no cadastro imobiliário do município.

A Portaria Ministerial n.º 511/2009, sugere que o nível das avaliações para cobrança de IPTU deva ser de no mínimo 70%, e segundo dados da prefeitura, este percentual antes da atualização estava em 31%. Ainda, de acordo com as normas internacionais estabelecidas pelo *International Association of Assessing Officers*

(IAAO), é aconselhável que a mediana do nível de avaliações seja de no mínimo 90% (POETA, 2019). Sendo assim, era esperado que praticamente todos os imóveis tivessem uma valorização de sua base de cálculo, e como forma de não aumentar abruptamente o valor a ser pago, foi proposta a gradação de aumento. A mesma Portaria ainda sugere que o ciclo de avaliação dos imóveis para fins de cálculo do referido imposto seja de 4 anos, prazo muito mais razoável que os 29 anos desde a última atualização.

Entretanto, cabe ressaltar que a atualização da Planta de Valores em lei é mais dificultada pela questão política de negociação das prefeituras com as respectivas Câmaras Municipais do que por discussões de caráter técnico, burocrático ou financeiro (NADOLNY, 2016). Isto porque um dos fatores que poderia prejudicar a cobrança do IPTU face os demais tributos é sua peculiaridade no que se refere à base de cálculo. Este é um dos poucos impostos cuja atualização da base de cálculo é determinada por lei, ou seja, deve passar por todos os trâmites de um processo legislativo somente para que o valor sob o qual incidirá uma alíquota tente se aproximar da realidade. Este fato não ocorre com os demais impostos pois a base de cálculo de um serviço, para citar outro imposto municipal, é determinada pelo próprio prestador do serviço ao seu cliente, em uma negociação livre de influência da receita municipal.

Um dos fatores que motivou a atualização do IPTU de Porto Alegre foi o fato de que o município arrecadava praticamente o mesmo valor em termos de IPTU e IPVA, imposto que em que apenas 50% do valor lhe é repassado, e cuja base de cálculo (valor de veículo automotor) é certamente em média menor que o de um imóvel, conforme entrevista realizada junto ao Superintendente Auditor Fiscal da Receita Municipal (BIASSUSI, 2020).

Outro fato que motivou o projeto de reforma foi a baixa participação do IPTU na Receita Corrente Líquida do município, conforme a tabela:

Tabela 3 - Participação do IPTU na receita corrente líquida das capitais:

| Exercício | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| São Paulo | 15,84% | 15,86% | 14,91% | 17,52% | 17,53% |
| Rio de Janeiro | 10,24% | 10,77% | 10,09% | 11,63% | 12,17% |
| Belo Horizonte | 11,39% | 11,02% | 11,38% | 11,53% | 12,87% |
| Salvador | 7,04% | 10,12% | 9,51% | 10,08% | 10,56% |
| Recife | 8,37% | 7,80% | 8,45% | 8,80% | 9,06% |
| Curitiba | 6,88% | 6,89% | 7,39% | 8,35% | 8,93% |
| Porto Alegre | 7,36% | 7,27% | 7,15% | 7,51% | 8,29% |

Fonte: BIASSUSI, T. Atualização da Planta Genérica de Valores do IPTU. Data da entrevista: 18/09/2020. 21 slides.

Em termos de legislação, a cobrança de IPTU na cidade de Porto Alegre é regulamentada através da LC nº 7/1973, que institui e disciplina os tributos de competência municipal. Foi atualizada por diversas normas, dentre as quais a Lei Complementar nº 212/1989, e as Leis Complementares nº 249/1991 e nº 260/1991, que foram as últimas a tratarem sobre a atualização do valor venal do IPTU na cidade até a edição da LC nº 859/2019.

Inicialmente as alíquotas de cobrança do IPTU existentes na LC nº 212/1989 eram progressivas, variando de 0,2% a 1,2% para imóveis residenciais e de 0,6% a 1,4% para imóveis não residenciais. Com a edição das Leis Complementares nº 436/1999 e 437/1999, as alíquotas para estas modalidades de imóveis passaram a ser fixas, sendo de 0,85% para imóveis residenciais e de 1,1% para imóveis não residenciais.

Além disso, ela busca diferenciar apenas a base de cálculo do imposto, não prevendo diferenciação de alíquotas a serem aplicadas sobre imóveis residenciais. Antes da edição da Lei nº 859/19, não havia distinção de alíquotas entre os contribuintes do IPTU, sendo todos os imóveis residenciais tributados em 0,85% do valor do imóvel. O único fator que garantia diferenciação entre os valores pagos era o próprio valor do imóvel, o que na prática, tende a não onerar os contribuintes na medida de sua capacidade, uma vez que 0,85% do valor do imóvel de uma pessoa de baixa renda é significativamente maior em relação ao 0,85% do valor do imóvel de uma pessoa com boas condições financeiras, se considerarmos seus patrimônios e rendas como um todo. Esta combinação de renda e patrimônio é o que chamamos de capacidade contributiva, questão essencial para sabermos se um tributo está onerando os contribuintes de forma justa.

Sendo assim, em Porto Alegre, não existia até então alíquotas progressivas. Vigorava apenas estas duas alíquotas para cada tipo de imóvel (0,85% para residencial e 1,1% para não residencial). Por outro lado, era atribuída uma alíquota reduzida aos imóveis utilizados para produção agrícola, e outras alíquotas mais

elevadas aos terrenos não edificados (de acordo com a progressividade extrafiscal), conforme a tabela a seguir:

Tabela 4 - Alíquotas IPTU de Porto Alegre antes da atualização:

| Tipo de imóvel | Alíquota |
|--|-------------|
| Residencial | 0,85% |
| Não residencial | 1,10% |
| Utilizado na produção agrícola | 0,03% |
| Terreno não edificado | 1,5% a 6,0% |
| Terreno com projeto arquitetônico (*) | 0,95% |
| Terreno com projeto arquitetônico (**) | 1,20% |

Fonte: Sá *et al.*, 2013 *apud* Porto Alegre, 2010.

Algumas questões referentes ao cadastro imobiliário e à PGV de Porto Alegre se mantiveram mesmo que a mudança legislativa, uma vez que a ideia principal do projeto era a atualização das bases de cálculo do imposto. Entretanto, o cenário apresentado demandava mudanças na forma como o IPTU vinha sendo cobrado no município, seja pela desatualização quanto pela injustiça das alíquotas. A consequência disso foi a edição da Lei Complementar nº 859/2019.

3.2 REFORMA DO IPTU DE PORTO ALEGRE 2019

O projeto era de interesse da Prefeitura de Porto Alegre há certo tempo, uma vez que foi a terceira tentativa da gestão 2017-2020. A primeira tentativa do executivo foi enviada para a Câmara de Vereadores em 2017, oportunidade em que foi rejeitada por 25 votos a dez, com uma abstenção. Em 2018, a Prefeitura reapresentou o projeto que chegou a tramitar no Parlamento em regime de urgência. Devido à falta de apoio, o Executivo recuou e o projeto passou por quatro comissões.

Até o novo projeto ser apresentado, foi criada uma equipe da Secretaria da Fazenda composta por servidores de diferentes áreas como de fiscalização do IPTU, de avaliação de imóveis, de normatização e informática com intuito de debater as mudanças propostas. Foram feitas apresentações do projeto junto às reuniões do orçamento participativo e também junto a entidades de classe e de representação de

diversos setores, além de ter sido criada uma comissão especial na câmara de vereadores (BIASSUSI, 2020).

A votação final da proposta foi de 22 votos a favor (3 a mais que o necessário) e 14 votos contra, tendo um total de 36 emendas apreciadas pelo legislativo municipal, das quais 14 foram aprovadas, 14 rejeitadas, cinco retiradas e uma prejudicada. Entre elas está a permissão de inclusão das pessoas com deficiência no rol de beneficiados das isenções do IPTU de Porto Alegre.

A diferença entre uma votação e outra pode ter decorrido de maior debate entre os parlamentares sobre a importância da atualização da PGV e do impacto que isto teria sobre a receita da Prefeitura. Entretanto, um fator relevante certamente foi o retorno de 3 secretários municipais¹ a seus postos como vereadores, já que todos votaram a favor do projeto. No anexo 2 encontra-se a lista de como votaram cada um dos vereadores no dia 30 de abril de 2019, data da aprovação da lei pelo legislativo municipal.

Entre os pontos polêmicos trazidos por partidos de viés liberal está o fato de a atualização aumentar a carga tributária total sobre o porto-alegrense, que segundo os mesmos, já é onerado em excesso pelo seu município, que não estaria utilizando de forma eficaz seus recursos. Por outro lado, os partidos de viés social buscaram aumentar o número de alíquotas apresentado no projeto inicial, que contava com apenas 5. Após semanas de debates entre os parlamentares se chegou ao número de 8 alíquotas, o que estaria equiparando de forma mais correta os cidadãos, pois, pelos critérios da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ABEP), existem respectivamente oito e seis classes sociais, bem delimitadas pelas respectivas faixas de rendas familiares (SÁ *et al.*, 2013).

Além de visar a maior arrecadação do IPTU, o projeto buscava trazer justiça fiscal aos cidadãos do município, tendo em vista ao longo dos 29 anos desde a última atualização da PGV, diversos novos bairros foram criados, além de obras públicas e privadas terem valorizado os bairros existentes.

¹ Para poderem votar, os secretários municipais de Desenvolvimento Social e Esporte, comandante Nádia (MDB), de Infraestrutura e Mobilidade, Luciano Marcantonio (PTB), e de Serviços Urbanos, Ramiro Rosário (PSDB), reassumiram, temporariamente, as cadeiras na Câmara.

Segundo informações do entrevistado, técnicos da Secretaria Municipal da Fazenda fizeram a atualização do valor de mercado dos 767 mil imóveis de Porto Alegre. Com a aplicação do projeto, 55,91% (438.728 imóveis) dos imóveis da Capital terão algum tipo de aumento no imposto, 30,08% (236.009) dos proprietários pagarão menos pelo IPTU e 14,01% (109.899) dos imóveis ficarão isentos do pagamento. Se antes da atualização os imóveis estavam avaliados, em média, em 31% do seu valor de mercado, após a atualização da PGM eles estão avaliados em média em 68% (BIASSUSI, 2020).

Igualmente, segundo informações do entrevistado, para não aumentar a oneração dos contribuintes de forma abrupta, o projeto da PMPA previu o aumento gradual dos valores naqueles imóveis que teriam seu tributo aumentado, tendo casos em que somente 6 anos após a atualização da PGM será pago o valor completo do IPTU. A expectativa da Receita Municipal é de que decorrido o prazo de 6 anos, a arrecadação seja até 54% maior que antes da atualização (BIASSUSI, 2020).

A atualização do IPTU do município de Porto Alegre de 2019 se relaciona diretamente com os conceitos trabalhados ao longo deste trabalho, uma vez que possui 8 classes de valores diferentes, e cada uma delas vai possuir uma alíquota proporcionalmente maior. Além disso, muitos imóveis estão isentos de qualquer pagamento do IPTU, pois seu valor não atinge a base de cálculo mínima, conforme apresentado na Tabela 5 abaixo. Desta forma, o cidadão de baixa renda pode receber a prestação de serviços públicos sem ser tão onerado por sua prefeitura, criando um sistema mais distributivo.

Tabela 5 – Alíquotas de IPTU residencial de Porto Alegre conforme LC 859/2019:

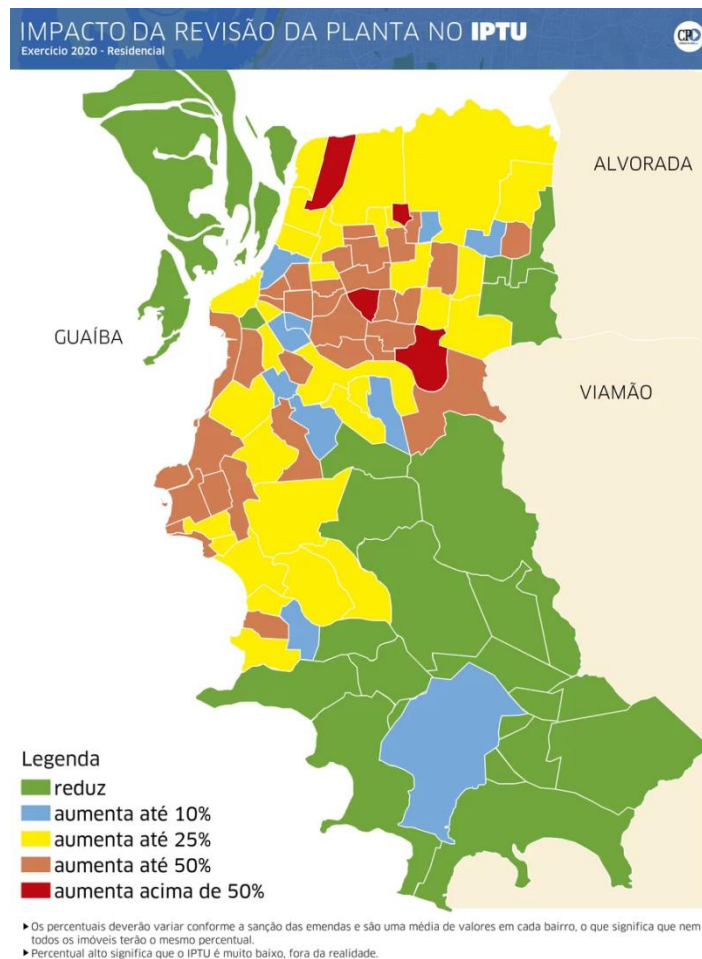
| | |
|----------------------|--------|
| 0 – 60 mil | Isento |
| 60 mil – 100 mil | 0,40% |
| 100 mil – 300 mil | 0,47% |
| 300 mil – 500 mil | 0,55% |
| 500 mil – 750 mil | 0,62% |
| 750 mil – 1 milhão | 0,70% |
| 1 milhão - 3 milhões | 0,77% |
| Acima de 3 milhões | 0,85% |

Fonte: Porto Alegre, 1973, ANEXO III, n.p.

Vale ressaltar que as alíquotas do IPTU praticadas nas capitais que adotam a progressividade, em sua maioria, apresentam um número pequeno de alíquotas (menor ou igual a cinco), o que não é recomendável, pois as classes sociais brasileiras são geralmente representadas mediante uma estratificação maior, e deveria haver pelo menos uma alíquota para cada classe (SÁ, 2013). Uma vez que as novas alíquotas progressivas do IPTU preveem justamente 8 classes de valores diferentes, e conforme a estimativa de 8 classes sociais brasileiras do IBGE, é possível afirmar a instituição do referido imposto em Porto Alegre aparentemente busca respeitar a capacidade contributiva dos indivíduos, ou ao menos ir nesse sentido.

Além disso, com a atualização da PGV do município, muitos porto-alegrenses que moram em zonas periféricas e cujos valor dos imóveis são menos valorizados poderão ficar isentos do pagamento do imposto. Da mesma forma, imóveis de alto padrão em bairros novos que passaram anos sendo subavaliados pela PMPA serão onerados de maneira mais adequada às possibilidades dos seus residentes. A figura a seguir ilustra o impacto médio por bairro na capital gaúcha:

Figura 1 – Impacto da Revisão da Planta de IPTU:



Fonte: ROCHA, G. Projeto que atualiza IPTU em Porto Alegre é aprovado. Texto: Jornal O Sul. In: **TV PAMPA**. Atualidades Pampa. 30 abr. 2019. Disponível em: <http://www.tvpampa.com.br/projeto-que-atualiza-iptu-em-porto-alegre-e-aprovado/>. Acesso em 05 ago. 2020.

Pode-se observar que muitos bairros periféricos da cidade, que tendem a ser local de residência da população com renda menor, tiveram uma redução média no valor cobrado de IPTU. Por outro lado, bairros centrais da cidade tiveram aumento médio do valor do imposto, apenas refletindo a valorização dos imóveis ao longo dos últimos quase 30 anos. Para fins de cálculo do IPTU, o município é dividido em 3 grandes divisões fiscais, nas quais o preço dos imóveis é determinado por até 54 tipos construtivos.

Em um cenário ideal em relação a Planta de Valores é, inclusive, que ela seja atualizada anualmente, de forma a evitar qualquer tipo de distorção na avaliação por parte da Receita Municipal, mesmo que a mudança tenha ocorrido de um ano para o outro. No entanto, a realidade das disputas políticas e ideológicas e da própria insatisfação população com aumento impostos impede a regular atualização. A Prefeitura Municipal de Porto Alegre, inclusive, enfrentou um desafio porque propostas de reformas no IPTU são impopulares, sendo associadas às “revoltas do contribuinte” (DORNFEST, 2005), trazendo, portanto, custos políticos.

Na data de elaboração deste trabalho, não foi possível precisar o impacto na arrecadação do primeiro ano em vigor da nova PGV e das respectivas alíquotas. No entanto, tendo em vista a previsão de arrecadação dos últimos anos é possível imaginar um impacto positivo nas contas da Prefeitura, ao menos em termos de estimativas (conforme tabela abaixo).

Tabela 6 - Receita prevista x arrecadada:

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------|--|--|--|--|--|
| Previsto | 438.334.632,00 | 461.000.225,00 | 592.575.439,00 | 611.273.355,00 | 738.525.066,00 |
| Arrecadado | 392.768.648,94 (R\$ 444.763.441,24 12/2016 - 09/2020 IPCA) | 452.962.808,39 (R\$ R\$ 498.936.676,29 12/2017 - 09/2020 IPCA) | 623.763.699,07 (R\$ 660.355.860,83 12/2018 - 09/2020 IPCA) | 631.294.249,57 (R\$ 647.135.505,56 12/2019 - 09/2020 IPCA) | 448.348.273,55 (outubro 2020) |

Fonte: TCE RS.

* Índices atualizados, com base no site DrCalc.net. Disponível em: <http://drcalc.net/easycalc/correcao.asp>. Acesso em 10 out. 2020.

A tabela demonstra o aumento da importância na arrecadação em IPTU da PMPA, que vem aumentando anualmente em valores totais e em porcentagem total da arrecadação (conforme tabela 1). A expectativa é que a receita aumente significativamente ao longo dos próximos anos, apesar do maior número de cidadãos isentos de pagamento do imposto.

Existe o receio de que o aumento da carga tributária venha a causar sonegação fiscal por parte dos contribuintes, diminuindo a efetiva arrecadação. Entretanto, um dos pontos fortes da arrecadação do IPTU de Porto Alegre sempre foi o pagamento antecipado mediante desconto concedido pela Prefeitura, tendo em vista que isso diminui a inadimplência. Isto possibilitou uma análise inicial do impacto da nova PGV e das novas alíquotas, que conforme dados da PMPA sobre o pagamento a vista, 46,8% das guias lançadas em 2 de janeiro de 2020 foram pagas de forma antecipada, contra 47,6% do ano anterior. E termos de arrecadação, considerando apenas os meses iniciais, não afetados pela pandemia de Covid-19, a PMPA arrecadou em torno de 57 milhões a mais em relação ao ano anterior. Isso demonstra que a adimplência do IPTU não foi tão prejudicada diante da atualização das alíquotas, indicando que os contribuintes tiveram condições de arcar com a nova carga tributária.

É de se imaginar que o município de Porto Alegre tenha agora um norte a ser seguido em termos de justiça fiscal. Conforme a Lei Complementar nº 881/20:

Art. 13. O Executivo Municipal deverá apresentar projeto de atualização da planta genérica de valores imobiliários sempre no primeiro ano de cada mandato, exceto se a atualização anterior tenha ocorrido há menos de 4 (quatro) anos (PORTO ALEGRE, 2020, Art. 13, n.p).

Isto busca garantir que não ocorra uma nova grande defasagem entre o valor venal efetivo do imóvel e o imposto cobrado pela Prefeitura sobre seu proprietário.

O interesse da PMPA em um primeiro momento de discussões do projeto na câmara de vereadores, bem como a repercussão da mídia a respeito podem ter taxado o projeto como mero aumento da arrecadação. Fato é que a atualização da

PGV equilibrou diversas injustiças fiscais pela cidade, tanto é que, conforme o entrevistado, a prefeitura recebeu menos contestações do que imaginava de contribuintes que não concordavam com o valor venal de seu imóvel.

Segundo Carvalho Jr. (2017), é necessário que o valor avaliado como base de cálculo do IPTU esteja próximo ao valor de mercado para todos os imóveis indistintamente, com intuito de se obter justiça contributiva e eficiência na arrecadação tributária. Uma vez que a atualização fez com que o nível médio da avaliação dos imóveis passasse de 31 para 68 por cento, é possível induzir que ela está veio para aproximar cobrança do tributo àquilo que o contribuinte realmente pode pagar.

As novas 8 alíquotas votadas pela câmara também são indutores de equidade social, uma vez que a progressividade das alíquotas pode ser um instrumento útil para diminuir o efeito regressivo que costuma existir nas avaliações imobiliárias realizadas pelas prefeituras. Pesquisa de De Cesare (2004) mostra que os imóveis de baixo valor costumam ter um nível maior de avaliação por parte das prefeituras (próximo ao valor de mercado ou até superior) que os imóveis mais bem valorizados. Isto novamente implica injustiça fiscal, uma vez que os cidadãos porto-alegrenses de baixa renda estavam pagando proporcionalmente mais imposto em relação à sua capacidade do que àqueles proprietários de imóveis de alto padrão.

A progressividade das alíquotas diminui a elevada regressividade das avaliações de imóveis oficiais, porque uma alíquota maior para imóveis mais valiosos que, por outro lado, tenham um baixo nível de avaliação, tornaria a alíquota efetiva menos discrepante. Entretanto, a instituição de alíquotas, por sua vez, é um instrumento político, e por isso progressividade das alíquotas deveria de fato ser instituída como um instrumento para melhorar a equidade na tributação e não para tentar contrabalançar a regressividade das avaliações oficiais (CARVALHO, 2006). Ou seja, conforme descrito ao longo deste trabalho, a instituição de alíquotas progressivas e a atualização da PGV foram duas iniciativas distintas intentadas pela Prefeitura de Porto Alegre, que devem ser analisadas individualmente como instrumento de redução de injustiças fiscais.

Isso mostra o interesse por usar o sistema tributário como forma de diminuição da desigualdade social e de desenvolvimento do município. Além disso, ficará a cargo da Prefeitura nos próximos anos buscar aplicar a equidade também ao

ISS e sobre ITBI, criando um sistema tributário eficiente na arrecadação e respeitando a capacidade contributiva dos indivíduos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atualização do IPTU de Porto Alegre em 2019, a PMPA utilizou duas grandes ferramentas com intuito de aumentar o respeito à capacidade contributiva do cidadão porto-alegrense: a progressividade de alíquotas e a atualização da PGV. Ambos conceitos foram dissecados ao longo do presente trabalho com intuito de demonstrar que, quando implementados de forma satisfatória, tendem realmente a tributar os contribuintes de forma mais equânime à sua real capacidade.

Conforme descrito no decorrer deste estudo, sobretudo na apresentação do caso da legislação aprovada no município de Porto Alegre, por um lado, as 8 classes de alíquotas do IPTU buscaram graduar de forma mais precisa o valor a ser pago de acordo com o valor do imóvel. Por outro, a atualização da PGV fez com que imóveis de alto padrão construídos após 1991 passassem a contribuir mais para as receitas do município, uma vez que provavelmente foram avaliados em um valor superior.

Tendo em vista o fato da atualização ser ainda recente, e a pandemia da Covid-19 ter prejudicado a capacidade de pagamento de alguns contribuintes, ainda não é possível fazer uma análise do impacto das mudanças realizadas. Entretanto, entendo ter provado, ao longo do presente trabalho, que as medidas adotadas pela Prefeitura convergem no sentido de beneficiar o pagador de impostos de baixa renda, prejudicado pelo modelo de tributação vigente até 2019. Isto porque pagavam um imposto com a mesma alíquota de um contribuinte de alto patrimônio, o que tornava sua contribuição proporcionalmente maior à sua condição, pois as alíquotas não eram graduadas conforme sua real capacidade contributiva. Por outro lado, também, muitos proprietários de imóveis valorizados não pagavam um imposto correspondente à sua condição financeira porque antes de 1991 a zona do seu imóvel ainda não havia se desenvolvido, gerando um descompasso entre a capacidade contributiva e o real valor de imposto pago.

Caberá a estudos futuros provarem empiricamente se a atualização do IPTU e as alíquotas progressivas foram benéficas para a justiça tributária do município de Porto Alegre.

REFERÊNCIAS

ALVES, H. N. Tributação e injustiça social no Brasil. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 12, n. 133, p. 69-78, 26 mar. 2012.

AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**. 12a ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ASANO, S; BARBOSA, A. L. N. H.; FIUZA, E. P. S. Impostos ideais sobre commodities para o Brasil com base nas preferências da Aids. **Rev. Bras. Econ. Rio de Janeiro**, v. 58, n. 1, p. 5-21, março de 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402004000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em 26 out. 2020.

ATALIBA, G. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. São Paulo: RT, 1968.

BIASSUSI, T. Superintendente da Receita Municipal de Porto Alegre. **[Entrevista concedida a Rodrigo Coimbra Fenilli]**. Data: 18 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 set. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 03 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jan. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Carga Tributária no Brasil 2016: Análise por Tributos e Bases de Incidência**. Receita Federal, 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Carga Tributária no Brasil 2018: Análise por Tributos e Bases de Incidência**. Brasília, Receita Federal. 2018. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BUELLER, C. Prefeitura sanciona lei que atualiza planta do IPTU de Porto Alegre. **Correio do Povo**. 10 set. 2019. Disponível em <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/prefeitura-sanciona-lei-que-atualiza-planta-do-iptu-de-porto-alegre-1.364780>. Acesso em: 27 nov. 2019.

CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVALHO JR, P. H. B. **IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1251).

_____. Aspectos Distributivos do IPTU e do Patrimônio Imobiliário das Famílias Brasileiras. *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Tributação e Equidade no Brasil**. 1ed. Brasília: Ipea, 2010, v. , p. 257-308.

_____. **Property tax performance and potential in Brazil**. Thesis (Doctorate in Tax Policy) - Faculty of Economic and Management Sciences, University of Pretoria, South Africa, 2017. Disponível em: https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/62689/Carvalho_Property_2017.pdf?sequence=1. Acesso em: 27 jan. 2020.

_____. Imposto Predial e Territorial Urbano. *In*: Fagnani, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 411-425. Disponível em: <http://ijf.org.br/wp-content/uploads/2018/11/AReforma-Tribut%C3%A1ria-Necess%C3%A1ria-Livro-1-Diagn%C3%B3stico-ePremissas.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

CARVALHO, P. H. B. ESTRUTURA DE ALÍQUOTAS DO IPTU NOS MUNICÍPIOS. Ipea. **Regional e Urbano**. 01 dez. p. 45-59. 2008. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6171/1/BRU_n1_estrutura_al%C3%ADquotas.pdf. Acesso em: 27 jan. 2020.

CASTRO, F. A.; BUGARIN, M. S. A progressividade do imposto de renda da pessoa física no Brasil. **Estud. Econ.** São Paulo, v. 47, n. 2, p. 259-293, Junho de 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612017000200259&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 set. 2020.

COSTA, R. H. Imposto de Renda e Capacidade Contributiva. **Revista CEJ**, Brasília, n. 22, p. 25-3, jul./set. 2003.

CUCOLO, E. Estudo aponta que carga tributária bateu recorde em 2019. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 13 de março de 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/03/estudo-aponta-que-carga-tributaria-bateu-recorde-em-2019.shtml>. Acesso em 29 out. 2020.

DE CESARE, C. M. IPTU: otimização & justiça tributária. *In*: **CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES**, v. 4, 2002, Belo Horizonte. Anais eletrônicos. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2002. Disponível em: www.eg.fjp.mg.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo09/lptu_CMDeCesare.doc. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. **Valuación de Inmuebles para Fines Fiscales**. Impuesto a La Propriedade Inmobiliaria. Lincoln Institute of Land Policy, 2004.

DE RESENDE, A. J. C. Autonomia municipal e Lei Orgânica. **Cadernos da Escola do Legislativo**. v. 10, n. 15, p. 7-42, nov. 2019. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/article/view/250/203>. Acesso em: 15 out. 2020.

DORNFEST, A. S. Effects of taxable value increase limits fables and fallacies. **Journal of Property Tax Assessment & Administration**. v. 2, n. 4, p. 5-15, 2005.

FIGUEIREDO, J. A. *et al.* Gastos público e privado com saúde no Brasil e países selecionados. **Saúde debate**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 37-47, out. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042018000600037&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 nov. 2019.

FISCHER, O. C; LIMA BERBERI, M. A.; SCHIER, A. C. R. O DIREITO FUNDAMENTAL À IMUNIDADE TRIBUTÁRIA, O ART. 195, §7º DA CF/88 E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Revista Direitos Culturais**, v. 13, n. 31, p. 379-405, dez. 2018. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2882/1581>. Acesso em: 15 Set. 2020.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRAGA, H. R. O IPTU e suas principais características. *In*: SOUSA, H. A. M.; FRAGA, H. R. **Direito Municipal Contemporâneo – Novas Técnicas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

DE CESARE, C. M. Tributação sobre o patrimônio. *In*: CHIEZA, R. A.; DUARTE, M. R. P.; DE CESARE, C. M. **EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA: REFLEXÕES DA PRÁTICA EDUCATIVA**. cap. 4, p. 103-143. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

DOS SANTOS, D. R. P.; DUARTE, M. R. P. Sistema Tributário Brasileiro. *In*: CHIEZA, R. A.; DUARTE, M. R. P.; DE CESARE, C. M. **EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA: REFLEXÕES DA PRÁTICA EDUCATIVA**. cap. 2, p. 21-49. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

DOS SANTOS, L. A. W.; DOS SANTOS, D. R. P.; DUARTE, M. R. P. D. Tributação sobre a renda. *In*: CHIEZA, R. A.; DUARTE, M. R. P.; DE CESARE, C. M. **EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA: REFLEXÕES DA PRÁTICA EDUCATIVA**. cap. 4, p. 67-101. 1 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

FONSECA, C. G. Tributação sobre bens e serviços. *In*: CHIEZA, R. A.; DUARTE, M. R. P.; DE CESARE, C. M. **EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA: REFLEXÕES DA PRÁTICA EDUCATIVA**. cap. 6, p. 145-161. 1.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

FONSECA, D. F.; LOBO, C.; GARCIA, R. A. Imposto predial e territorial urbano: uma metodologia de ajuste tributário para Belo Horizonte/MG. **Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 513-526, Dez. 2017. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000300513&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 set. 2020.

FUSO, R. C. **Seletividade tributária**. 233p. Dissertação (Mestrado)–Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: 2006.

GAIGER *et al.* Equidade Fiscal no Brasil: Impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: Ipea, 19 mai. 2011. **Comunicados do Ipea**, n. 92.

KOCH, D. **Manual do ICMS**: comentários à Lei Complementar 87/96. 2ª Ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2010.

Lacombe, A. M. Igualdade e capacidade contributiva. *In: Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Tributário: Princípios Constitucionais Tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais. Separata de: Revista de Direito Tributário. p. 158, 1991.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEÃO, C. A.; FRIAS, L. A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO IPTU E OS PROBLEMAS EM SUA GESTÃO. **Qualitas Revista Eletrônica**. v. 19, n. 1, p. 23-42, junho de 2018.

Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/3637>. Acesso em: 12 fev. 2020.

LIMA, B. R. **The change of enactment modality of the urban territorial and building tax in the municipal district of Florianópolis**: implication administratives-fiscal. 2005. 22p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

LIMA, E. M.; REZENDE, A. J. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, n. 1, p. 239-255, Jan. 2019. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122019000100239&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 nov. 2019.

LIMA, A. C. DA C.; LIMA, J. P. R. ESTIMULANDO O INVESTIMENTO NO SETOR PRODUTIVO VIA RENÚNCIAS FISCAIS: O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 4, n. 1, 09 fev. 2015.

MANKIW, N. G **Economics-microeconomics-principles of microeconomics**. Boston: Cengage Learning, 2016.

MARTINS, I. G. S. Capacidade contributiva, igualdade e justiça. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 2, 2003.

MEDRADO, L. F. M. A Regressividade da Tributação Indireta e o Princípio da Capacidade Contributiva no Brasil. **Seara Jurídica: Revista eletrônica do curso de Direito da UNIJORGE**, Salvador, v. 4, n. 2, p.1-27, Jul – Dez 2010. Semestral. Disponível em: http://revistas.unijorge.edu.br/searajuridica/2010_2/searajuridica_2010_2_pag100.pdf. Acesso em 20 set. 2020.

MEDVEDCHIKOFF, T. G. **Análise da planta genérica de valores por meio de estrato de renda no município de São Carlos**. 109p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2009.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abr. 2008 (Textos para Discussão, 40). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>. Acesso em 20 set. 2020.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NADOLNY, M. L. A Importância Da Planta Genérica De Valores Na Tributação Municipal. *Revista Técnico-Científica do CREA-PR*, n. 4, p. 1–12, 2016.

OLIVEIRA, L. M. *et al.* **Manual de Contabilidade Tributária**. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, R.; HORVATH, E. **Manual de direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

OXFAM BRASIL. **País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo: Oxfam Brasil; 2018.

PAES, N. L. Análise distributiva do ICMS no estado do Rio de Janeiro - 2002/2003 e 2008/2009. **Rev. econ. desprezo**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 517-538, dezembro de 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482013000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 nov. 2019.

PIKETTY, T. **A Economia da Desigualdade**. Edição digital 2015. Rio de Janeiro. Editora Intrínseca. Data de publicação da obra original: 1997.

_____. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

PINHEIRO FARO HOMEM DE SIQUEIRA, J. O critério da capacidade econômica na tributação. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**. Valparaíso, n. 35, p. 409-424, dez. 2010. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512010000200012&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2019.

PINTOS PAYERAS, J. A. **A carga tributária no Brasil e sua distribuição**. 2008. 143p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008.

POETA, S. **Consequências da defasagem da planta de valores imobiliários do IPTU da cidade de Porto Alegre/RS**. 82p. Dissertação (Mestrado). PPGE-Programa de Pós Graduação em Economia/UFRGS. Mestrado em Economia Profissional. UFRGS. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/198032/001099450.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 nov. 2019.

SAAD, M. G. *et al.* Os determinantes da queda da desigualdade de renda nas regiões brasileiras entre 2001 e 2015. **Rev. bras. Ciências Sociais**. São Paulo, v. 35, n. 104, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092020000300504&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 out. 2020.

SÁ, J. D. *et al.* Um modelo de otimização para alíquotas do IPTU socialmente mais justas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 105-132, Fev. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2019.

Síte Meu Município. s/d. Disponível em: <https://meumunicipio.org.br/>. Acesso em 04 set. 2020.

SOUSA, M. C. S.; RAMOS, F. S. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do nordeste e do sudeste brasileiros. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 433-461, Dez. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71401999000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2019.

SOUSA, R. G. **Compêndio de legislação tributária**. São Paulo: Resenha Tributária, 1982, p. 95.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**. 3 ed. New York: W.W Norton &Company, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RS (TCE-RS). **Consulta Receitas**. 2020. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23:P23_MUNICIPIO:PORTO%20ALEGRE. Acesso em: 28 nov. 2019.

Apêndice 1 - Roteiro de entrevista semiestruturada

- 1) Breve apresentação da pesquisa, seus objetivos e metodologia; ressaltando que seus dados são para fins acadêmicos.
- 2) Solicitar ao entrevistado se pode gravar a entrevista, a partir da aceitação:
Identificação do entrevistado (ele pode se apresentar se for uma entrevista por vídeo ou áudio): nome; função/cargo onde atua; formação acadêmica.
 1. Você pode dar uma visão geral sobre a proposta de alteração do IPTU? Como foi a construção do projeto pelo executivo?
 2. A ideia inicial da proposta parece que visava a atualização da PGV com o respectivo aumento da arrecadação, sendo assim, a progressividade foi colocada para conseguir apoio na Câmara pelo caráter social ou era a ideia do projeto desde o início?
 3. O que motivou a atualização da Planta e a mudança de alíquotas?
 4. Qual era a principal intenção do projeto, aumentar a receita ou dar equidade à cobrança do imposto?
 5. Se considerou em algum momento apenas dar progressividade às alíquotas sem aumentar a carga tributária?
 6. Quais os elementos mais controversos da nova lei? Tanto internamente na PMPA quanto na tramitação na Câmara
 7. Já foi possível perceber algum impacto na arrecadação? Tanto positivo quanto negativo (sonegação)?
 8. Entendes que o IPTU de Porto Alegre seja efetivamente progressivo?
 9. O que tu entendes que contribuirá mais para o respeito à capacidade contributiva dos contribuintes: a atualização da Planta Genérica de Valores ou a progressividade?
 10. Como se chegou ao número de 8 bases de cálculo?
 11. As bases sobem gradativamente até que imóveis de 1 milhão a 3 milhões são tratados com a mesma alíquota, por quê?
 12. Muitos locais da cidade tiveram seu metro quadrado aumentado pela valorização, teve algum bairro cujo preço caiu?
 13. Por fim, para terminar, tem algum ponto ou aspecto que não tratamos até agora que gostaria de abordar?

Anexo 1:

Lista de como votaram os vereadores de no projeto de lei que atualiza a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) de Porto Alegre, em 30 de abril de 2019.

Quem votou sim

1. Cláudio Conceição (DEM)
2. Nelcir Tessaro (DEM)
3. Reginaldo Pujol (DEM)
4. André Carús (MDB)
5. Comandante Nádia (MDB)
6. Idenir Cecchim (MDB)
7. Lourdes Sprenger (MDB)
8. Mendes Ribeiro (MDB)
9. João Carlos Nedel (PP)
10. Alvoni Medina (PRB)
11. José Freitas (PRB)
12. Professor Wambert (PROS)
13. Aírto Ferronato (PSB)
14. Moisés Barboza (PSDB)
15. Ramiro Rosário (PSDB)
16. Hamilton Sossmeier (PSC)
17. Cassio Trogildo (PTB)
18. Dr. Goulart (PTB)
19. Luciano Marcantonio (PTB)
20. Paulo Brum (PTB)
21. Mauro Pinheiro (REDE)
22. Geovane Byl (SDD)

Quem votou não

1. Felipe Camozzato (NOVO)
2. João Bosco Vaz (PDT)
3. Márcio Bins Ely (PDT)
4. Mauro Zacher (PDT)
5. Cassiá Carpes (PP)
6. Ricardo Gomes (PP)
7. Paulinho Motorista (PSB)
8. Karen Santos (PSOL)
9. Professor Alex Fraga (PSOL)
10. Roberto Robaina (PSOL)
11. Adeli Sell (PT)
12. Aldacir Oliboni (PT)
13. Eng^o Comassetto (PT)
14. Marcelo Sgarbossa (PT)