

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

ANA LUÍSA SANTANA ARAGÃO

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO
PREDIAL TERRITORIAL URBANO EM GOIÂNIA-GO (2010-2014)**

GOIÂNIA

2016

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

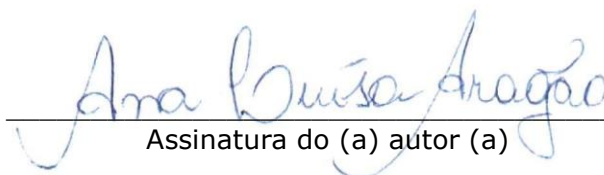
Nome completo do autor: Ana Luísa Santana Aragão

Título do trabalho: ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO EM GOIÂNIA-GO (2010-2014)

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.


Assinatura do (a) autor (a)

Data: 20/11/2016

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

ANA LUÍSA SANTANA ARAGÃO

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO
PREDIAL TERRITORIAL URBANO EM GOIÂNIA-GO (2010-2014)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Natureza e Produção do Espaço
Orientador: Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais

GOIÂNIA

2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Aragão, Ana Luísa Santana

ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO EM GOIÂNIA-GO [manuscrito] / Ana Luísa Santana Aragão. - 2016.

CXXXI, 131 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais (Iesa), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Goiânia, 2016.

Bibliografia.

Inclui siglas, mapas, abreviaturas, símbolos, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Imposto Predial Territorial Urbano. 2. Goiânia. 3. Organização do espaço urbano. 4. Função extrafiscal. I. Arrais, Tadeu Pereira Alencar, orient. II. Título.

CDU 911



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NATUREZA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE JULGAMENTO DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

Ana Luísa Santana Aragão

Aos dezoito dias do mês de março do ano de dois mil e dezesseis (2016), a partir das 14:00 horas, no Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, teve lugar a sessão de julgamento da Dissertação de Mestrado de Ana Luísa Santana Aragão, intitulada: "ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO EM GOIÂNIA-GO (2010-2014)". A banca examinadora foi composta, conforme Portaria n.º 072/2015 da Diretoria do IESA, pelos seguintes Professores Doutores: Prof. Dr. **Tadeu Pereira Alencar Arrais** (Presidente), Prof. Dr. **Aristides Moysés** (membro titular externo) e Prof. Dr. **Eguimar Felício Chaveiro** (membro titular interno). Os examinadores arguíram na ordem citada, tendo o candidato respondido satisfatoriamente. Às 16:00 horas a Banca Examinadora passou a julgamento, em sessão secreta, tendo a candidata obtida os seguintes resultados:

Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais (Presidente) – Ass. _____

Aprovada Reprovada ()

Prof. Dr. Aristides Moysés – Ass. _____

Aprovada Reprovada ()

Prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro – Ass. _____

Aprovada Reprovada ()

Resultado final: Aprovada Reprovada ()


Houve alteração no Título? Sim () Não

Em caso afirmativo, especifique o novo título: _____

Outras observações: _____

Reaberta a Sessão Pública, o Presidente da Banca Examinadora proclamou o resultado e encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ata, que segue assinada pelos membros da Banca Examinadora e pela Secretária do Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Secretaria.....


Prof. Dr. Manuel Eduardo Ferreira
Coordenador do Programa de Pesquisa
e Pós-Graduação em Geografia / UFG

Dedico esse trabalho à minha avó Silvéria Alves Aragão (*in memoriam*) com todo meu amor e toda minha gratidão por tudo que fez por mim ao longo da minha vida. A saudade é imensa e eterna...

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me proporcionado não só alcançar mais esse objetivo, mas por me fazer alcançá-lo com tantas pessoas especiais à minha volta.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, pela oportunidade de realização do Mestrado e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa concedida.

Ao professor Tadeu, pela oportunidade de trabalharmos juntos no PIVIC e no mestrado sempre com uma excelente orientação, cuidado e atenção sempre demonstrados.

À minha mãe Cleide, meus irmãos Guilherme e Thawane, tios e tias, que, mesmo distantes fisicamente, sempre me deram apoio incondicional. O amor que eu tenho por todos é imenso e espero retribuir toda a dedicação que tiveram comigo.

À minha segunda família em Goiânia, Antônio, Madalena, André, Alexandre, Daniele e Thaliany, que sempre me trataram com tanto carinho. Não há palavras para agradecer o que fizeram e o que fazem por mim.

Aos amigos de sempre, Juheina, Diego, Leandro, Tathiana, Onofre, Bruno, Rúbia, Mariana, por sempre estarem ao meu lado dando apoio e ajudando no que fosse preciso.

Ao professor Denis, pelas contribuições na minha vida acadêmica, sempre dando conselhos e orientações e, na qualificação de mestrado, com apontamentos que foram importantes para o desenvolvimento do trabalho final.

Ao professor Eguimar, professor e amigo, que sempre me tratou com muito respeito e carinho desde as primeiras aulas na graduação. Obrigada pelas contribuições no exame de qualificação, elas foram essenciais para nortear o trabalho final. Já são sete anos de convivência e nem sei como agradecer por tudo que você já fez por mim.

E finalmente à pessoa que está ao meu lado diariamente, meu companheiro, Adriano. Nenhuma palavra vai conseguir expressar o quanto sou grata por ter você ao meu lado me apoiando em tudo que eu precisava. Obrigada sempre...

Enfim, meu agradecimento a todos!

Nesse mundo, nada é certo além da morte e dos impostos.

Benjamin Franklin

RESUMO

Um dos caminhos para se compreender o processo de organização do espaço urbano é analisar os tributos imobiliários, como o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Isso porque esse imposto, além de servir para a manutenção da máquina urbana, cumpre funções extrafiscais que se referem à busca da equidade fiscal. Os atributos extrafiscais estão relacionados à função social da propriedade urbana, aos aspectos distributivos do imposto, à distribuição de renda etc. O IPTU, imposto de alta visibilidade, nem sempre tem sua arrecadação proporcional às necessidades de manutenção urbana dos municípios e nem sempre cumpre sua função social. Isso ocorre por incapacidade administrativa, pela ampla variabilidade nas legislações locais quanto aos critérios de arrecadação ou pela ausência de instrumentos, como planta genérica de valores e cadastro imobiliário, que são suporte para uma arrecadação eficiente por parte das prefeituras. Este trabalho analisa a distribuição espacial da arrecadação do IPTU em Goiânia entre 2010 e 2014 para compreender o processo de organização do espaço urbano. O primeiro capítulo apresenta uma discussão sobre o espaço, evidenciando como essa categoria pode contribuir para análises referentes ao uso e à regulação do solo urbano. Traz, ainda, um panorama das finanças municipais no Brasil bem como da arrecadação e da distribuição do IPTU nos municípios brasileiros. A arrecadação do IPTU, no Brasil, apresenta-se, de modo heterogêneo, na forma de cobrança e consequentemente impacta diferentemente nas receitas dos municípios. Um dos problemas ligados à baixa arrecadação está relacionado à desatualização da planta genérica de valores e do cadastro imobiliário. A organização e a produção do espaço envolvem agentes essenciais para se compreender como Goiânia foi se desenvolvendo e, nesse âmbito de discussão, o segundo capítulo aponta os agentes que interferiram no processo de ocupação na capital. Para a compreensão da relação entre o mercado de terras e o processo de habitação na legislação municipal atual, procede-se à análise documental de leis e decretos municipais com base no Plano Diretor de Goiânia. A história da arrecadação do IPTU em Goiânia, na abertura do terceiro capítulo, mostra que essa história pode refletir os avanços e retrocessos da política urbana na capital, considerando-se, por exemplo, que a progressividade fiscal já aparece na legislação municipal de 1964. Para a investigação, abordaram-se todas as leis e decretos relacionados ao IPTU da capital. Os dados para a análise da evolução da arrecadação do IPTU entre 2010 e 2014 foram disponibilizados pela Secretaria de Finanças de Goiânia (Sefin). Constatou-se que a arrecadação do IPTU poderia ser otimizada se a planta de valores imobiliários fosse atualizada anualmente com base em um cadastro imobiliário equivalente à realidade atual da unidade cadastral, e que a forma de cobrança do imposto em Goiânia pouco favorece a equidade fiscal tendo em vista a heterogeneidade entre as zonas fiscais, entre os bairros que as compõem e entre as unidades cadastrais de um mesmo bairro.

Palavras-chave: Imposto Predial Territorial Urbano. Goiânia. Organização do espaço urbano. Função extrafiscal.

ABSTRACT

One of the ways to understand the process of organization of the urban space is to analyze the real estate revenues as the Municipal Real Estate Tax known in Brazil as IPTU. This tax beyond serving for urban maintenance, accomplishes extra fiscal functions which refer to tax justice search. The extra fiscal attributes are related to the social function of the urban property, aspects of tax distribution, income distribution etc. The IPTU, revenue of high visibility, does not always have its collection proportional to the needs of urban maintenance of the municipalities and not always accomplish its social function. It happens for administrative incapacity, wide variability in local legislations as the collection criteria or absence of instruments, as the Plant of Generic Values and real estate register, which are basis for an efficient collection by the townships. This work aims to analyze the spatial distribution of the IPTU collection in the municipality of Goiânia between 2010 and 2014, to understand the process of urban space organization. The first chapter presents an discussion about space, showing how this category can contribute for the analysis which refer to the use and regulation of the urban land. The work also presents an overview of the municipal revenues in Brazil as well the collection and distribution differently of the IPTU in the Brazilian municipalities. The collection of IPTU, in Brazil, is presented heterogeneously by the mode of collection and consequently impacts on the revenues of the municipalities. One of the problems linked to the low collection is related to the outdated of the Plant of Generic Values and real estate register. The organization and the production of space involve essential agents to understand how Goiânia developed itself and, in this scope of discussion, the second chapter point the agents which interfered in the process of occupation in the capital. For the comprehension of the relation between land market and habitation process in the current municipal legislation, we analyze laws and municipal decrees based on the Master Plan of Goiânia. The history of the collection of IPTU in Goiânia, in the opening of the third chapter, shows this history may reflect the advances and regresses of the urban policy in the capital considering, as an example that the tax progressivity appears in the municipal legislation of 1964. We approached laws and decrees related to the IPTU of the capital for this investigation. The data for the analysis of the evolution of the collection of IPTU between 2010 and 2014 were available by the Agency of Finances of Goiânia (Sefin). We found that the IPTU collection could be optimized if the real estate plant of values were updated yearly based in a real estate register equivalent to the current reality of the cadastral unit. Also we found that the mode of collection of the tax in Goiânia little favors the tax justice in view of the differences between the fiscal zones, between the neighborhoods which compose them and between the cadastral units of the same neighborhood.

Keywords: Municipal Real Estate Tax. Goiânia. Organization of urban space. Extra fiscal function.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1	Gráfico da participação das principais fontes de recursos na composição das receitas correntes dos municípios em 2012	27
Figura 1.2	Gráfico da composição da Receita Tributária dos municípios brasileiros em 2012	29
Figura 1.3	Representação hipotética de aplicação de alíquotas para cobrança do IPTU por zona e por valor do imóvel	37
Figura 1.4	Participação das Receitas Tributárias nas Receitas Correntes e participação do IPTU nas Receitas Tributárias nos municípios em 2012	44
Figura 1.5	Gráfico da participação percentual do IPTU nas Receitas Tributárias das capitais brasileiras, 2012	45
Figura 2.1	Mapa da estrutura fundiária do patrimônio de Goiânia	54
Figura 2.2	Mapa do município de Goiânia em 1940	56
Figura 2.3	Gráfico da evolução da população de Goiânia (1940, 1950, 1960, 1970 e 1980)	66
Figura 2.4	Mapa da evolução da mancha urbana de Goiânia por aprovação dos loteamentos	70
Figura 2.5	Mapa das macrozonas de Goiânia, 2013	75
Figura 2.6	Representação: Solo criado	79
Figura 3.1	Mapa das zonas fiscais de Goiânia	95
Figura 3.2	Gráfico da arrecadação do IPTU em Goiânia de 2010 a 2014	100
Figura 3.3	Gráfico da Evolução do IPCA – 2009 a 2014	102
Figura 3.4	Gráfico com a média do valor do m ² em condomínios verticais de Goiânia	102
Figura 3.5	Gráfico com a média do valor do m ² em condomínios horizontais de Goiânia	103
Figura 3.6	Gráfico da evolução do valor do m ² em condomínios verticais em bairros selecionados de Goiânia	103
Figura 3.7	Gráfico da participação das zonas fiscais na arrecadação total do IPTU em Goiânia – 2010 a 2014	104

Figura 3.8	Modelo do comportamento dos valores de mercado e venal em gráfico	105
Figura 3.9	Mapa da densidade demográfica dos bairros inscritos nas zonas fiscais de Goiânia	108
Figura 3.10	Mapa dos domicílios particulares de Goiânia com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de ½ a 1 salário mínimo, 2010	110
Figura 3.11	Mapa dos domicílios particulares permanentes de Goiânia com banheiro de uso exclusivo dos moradores ou sanitário e esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial, 2010	111
Figura 3.12	Mapa da arrecadação por bairro do IPTU em Goiânia – lançamentos de 2014	113
Figura 3.13	Imagens dos bairros Jardim Balneário (à esquerda) e Residencial Aldeia do Vale (à direita)	114
Figura 3.14	Mapa dos vazios urbanos de Goiânia	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1	Origem das principais fontes de recursos dos municípios brasileiros	26
Tabela 1.2	Valor Percentual da participação das principais transferências e impostos nas receitas correntes dos municípios em 2012	28
Tabela 1.3	IPTU per capita em municípios selecionados, 2012	46
Tabela 1.4	Alíquotas e distribuição do IPTU por domicílios em cidades selecionadas	48
Tabela 2.1	Valor das terras de cultura, abrangendo terras de vários tipos, em 1946 (Cr\$)	60
Tabela 2.2	Quantitativo de bairros aprovados no município de Goiânia, por década/ano até 2012	72
Tabela 2.3	Previsão para cobrança de IPTU progressivo no tempo em Goiânia	81
Tabela 3.1	Valores do metro linear dos terrenos em Goiânia (1936)	85
Tabela 3.2	Tabela de alíquotas do imposto progressivo, Lei n° 2.922 de 1964	86
Tabela 3.3	Alíquotas aplicadas aos imóveis edificados ou não para a cobrança do IPTU em 1982 e 1983	87
Tabela 3.4	Alíquotas aplicadas aos imóveis edificados ou não para a cobrança do IPTU em 1990	88
Tabela 3.5	Maiores e menores valores do m ² do solo em bairros selecionados de Goiânia com base nas Plantas de Valores Imobiliários (1994, 1999 e 2005)	89
Tabela 3.6	Reajustes aprovados em lei para a atualização dos valores venais dos imóveis em Goiânia	119

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CTN	Código Tributário Nacional
FINBRA	Tesouro Nacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
ITU	Imposto Territorial Urbano
IVA	Imposto sobre o Valor Agregado
MUBDG	Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia
PDU	Projetos Diferenciados de Urbanização
PGV	Planta Genérica de Valores
PVI	Plana de Valores Imobiliários
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
RMG	Região Metropolitana de Goiânia
SEDETEC	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Ciência e Tecnologia de Goiânia
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças de Goiânia
SEOPS	Secretaria de Ordem Pública e Social do Distrito Federal
SEPLAM	Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Goiânia
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – AS FINANÇAS MUNICIPAIS E OS IMPOSTOS SOBRE A PROPRIEDADE.....	17
1.1 A organização espacial da cidade e os impostos sobre a propriedade urbana.....	17
1.2 As finanças públicas municipais no Brasil.....	24
1.3 O IPTU como instrumento de ordenamento das cidades	31
1.3.1 As formas de cobrança do IPTU e a justiça tributária.....	35
1.3.2 A arrecadação e a distribuição do IPTU nos municípios brasileiros.....	42
CAPÍTULO 2 – OCUPAÇÃO, USO E VALORIZAÇÃO DO SOLO EM GOIÂNIA.....	50
2.1 A apropriação do solo pelos agentes que produzem o espaço urbano.....	50
2.2 A habitação e o mercado de terras em Goiânia	61
2.3 Legislação e instrumentos de regulação urbana atuais.....	73
CAPÍTULO 3 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO IPTU EM GOIÂNIA	83
3.1 Tributação imobiliária: a história do IPTU no município	83
3.2.1 Critérios, alíquotas e forma de cobrança do IPTU atuais.....	92
3.3 Evolução da arrecadação do IPTU em Goiânia (2010 a 2014)	99
3.4 O padrão espacial da arrecadação do IPTU.....	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS	Erro! Indicador não definido.

INTRODUÇÃO

Sempre que se fala em reajuste e/ou revisão da carga tributária, o primeiro questionamento da população é saber qual será o impacto das futuras mudanças na renda familiar. Mas o que poucos compreendem é que, antes do impacto no orçamento familiar, os impostos que incidem sobre a propriedade imobiliária são instrumentos de regulação e ordenamento do solo urbano. Antes de ressaltarmos a importância dos impostos para a organização espacial das cidades, é preciso compreender que a categoria espaço será a base para mostrar de que forma as leis e os impostos, na variação do tempo, irão organizar e ordenar o ambiente urbano. Nesse sentido, compreender a forma de organização do espaço – mais precisamente o espaço urbano – possibilitará perceber como os impostos, sobretudo os patrimoniais, não são apenas meros instrumentos destinados à arrecadação.

Para que se sistematize um conhecimento acerca da importância dos tributos imobiliários no Brasil, sobretudo do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), entende-se necessário compreender a importância das receitas tributárias dentro da esfera das finanças municipais, que funcionam como financiadoras do desenvolvimento urbano, permitindo que gestores se esforcem para resolver os problemas da cidade. No entanto, para que as receitas tributárias, aquelas com maior possibilidade de manejo do poder executivo, possam ser propulsoras para a organização do espaço urbano, é necessária uma revisão, primeiramente legislativa e administrativa, a fim de dar aos tributos, sobretudo os imobiliários, a função social devida na cidade. O que se percebe é que a análise de tributos que incidem sobre a propriedade urbana – o IPTU – permite compreender o processo de organização e produção do espaço urbano, marcado por dinâmicas espaciais sociais, econômicas e políticas.

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a distribuição espacial da arrecadação do IPTU em Goiânia para compreender o processo de organização do espaço urbano. Diante dessa proposta, este estudo propõe analisar a arrecadação do IPTU em Goiânia entre 2010 e 2014, tanto em relação ao montante geral arrecadado, quanto aos valores arrecadados por zonas. Além disso, serão utilizados os dados de renda por domicílio e saneamento básico para que possam contribuir na análise das características socioeconômicas dos bairros que compõem as zonas fiscais de Goiânia.

O recorte temporal estabelecido para a pesquisa compreende a análise dos dados de arrecadação do IPTU de 2010 a 2014, em função da coerência com os dados de renda e saneamento básico por domicílio obtidos por meio do último levantamento censitário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e das últimas versões do

Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (MUBDG), que contém informações urbanísticas atuais da capital. A partir dessa análise, busca-se atingir os seguintes objetivos específicos: a) identificar elementos que justifiquem o crescimento ou a defasagem na arrecadação do IPTU em Goiânia; b) evidenciar características socioeconômicas dos bairros de Goiânia a fim de se comprovar a heterogeneidade interna nas zonas fiscais; c) realizar um mapeamento das áreas de arrecadação em Goiânia, evidenciando aquelas com maiores e menores índices de arrecadação atualmente; d) verificar os elementos que dificultam a equidade fiscal na cobrança do IPTU em Goiânia.

A presente pesquisa está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, “As finanças municipais e os impostos sobre a propriedade”, realiza-se uma discussão sobre o espaço, justificando como essa categoria “chave” na geografia pode contribuir nas análises referentes ao uso e à regulação do solo na cidade. Entender a organização e a produção do espaço, bem como os agentes envolvidos nessas ações, ilustra como o IPTU comporta-se jurídica, política e socialmente. Esse capítulo apresenta uma abordagem teórica sobre a organização espacial da cidade, com base em autores como Corrêa (2011), Ribeiro (1982), Santos (2012) e Souza e Spósito (2011). No que se refere às finanças municipais, propõe-se, com base nos trabalhos de Afonso e Araújo (2001), Carvalho Júnior (2006), Cesare (2007), Dowell (2007), Souza (2010), dentre outros, um panorama das finanças públicas no Brasil, dando destaque ao IPTU, que se torna um instrumento de organização do espaço nas cidades. Além de dados do Tesouro Nacional, IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dados de Códigos Tributários Municipais de algumas capitais brasileiras e da legislação brasileira que trata sobre o IPTU.

No segundo capítulo, “Ocupação, Uso e Valorização do Solo em Goiânia”, apresenta-se também uma revisão na literatura a fim de evidenciar o processo de ocupação em Goiânia e como os agentes que produzem o espaço urbano interferem no processo de ocupação e valorização do solo na capital. Para essa empreitada, realizamos um levantamento bibliográfico com textos dos seguintes autores: Arrais (2006, 2013), Gonçalves (2003), Monteiro (1938), Pinto (2009) e Ribeirto (2004). Foram utilizados mapas e plantas de urbanização para a melhor compreensão da evolução da ocupação urbana em Goiânia. Para se conhecer a legislação municipal, foi realizada uma análise documental de leis e decretos municipais com base no plano diretor de Goiânia (de 2007).

No terceiro capítulo, “Uso do Solo e Distribuição espacial da arrecadação do IPTU em Goiânia”, buscou-se entender como o IPTU pode servir como um instrumento de regulação urbana mediante suas atribuições extrafiscais. A discussão inicia-se com a história

do IPTU no município, destacando as principais medidas que marcaram a cobrança do imposto em Goiânia. A base de análise para se atingir o objetivo central desta pesquisa são os dados de arrecadação do IPTU entre 2010 e 2014 disponibilizados pela Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN) e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Ciência e Tecnologia (SEDETEC), da Prefeitura de Goiânia.

Para evidenciar características socioeconômicas dos bairros de Goiânia, utilizamos a base cartográfica e os dados por setor censitário do IBGE (2010) para o mapeamento dos domicílios com renda per capita de mais de meio a um salário mínimo e dos domicílios com esgotamento sanitário via rede geral de esgoto². Já a base cartográfica contendo os bairros que compõem as zonas fiscais de Goiânia foi disponibilizada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Goiânia (SEPLAM) e foi utilizada para a elaboração dos mapas de densidade demográfica (2010), divisão das zonas fiscais e de arrecadação do IPTU por bairro em 2014. As duas bases cartográficas apresentaram diferenças na escala, o que gerou incompatibilidade dos limites municipais, problema também identificado por Martins (2014), mas que, no entanto, não comprometeu a espacialização dos dados nos mapas temáticos produzidos.

Optamos por realizar o mapeamento da distribuição da arrecadação do IPTU apenas em 2014, pois esses foram os dados disponibilizados pela SEFIN com detalhes de arrecadação por bairro. Cabe aqui mencionar que não se mediram esforços para adquirir os dados de arrecadação por bairro para todo o recorte temporal proposto, sendo disponibilizados apenas os dados de arrecadação por zona fiscal no período de 2010 a 2013. Também não pouparamos esforços para adquirir os dados das unidades cadastrais das zonas fiscais – quantas eram em número e quantas realizaram o pagamento no ano de incidência do imposto – já que esses dados possibilitariam um maior detalhamento na análise da arrecadação do IPTU em Goiânia. No entanto, os dados disponibilizados para a elaboração da presente pesquisa foram suficientes para realizar as análises efetivadas aqui, apesar da demora no andamento do processo de liberação dos dados solicitados, que perdurou por um ano e sete meses.

² O setor censitário é a unidade territorial estabelecida para fins de controle cadastral, formada por área contínua, situada em um único quadro urbano ou rural, com dimensão e número de domicílios que permitam o levantamento por um recenseador. Assim, cada recenseador procederá à coleta de informações tendo como meta a cobertura do setor censitário que lhe é designado. (IBGE, 2010)

CAPÍTULO 1 – AS FINANÇAS MUNICIPAIS E OS IMPOSTOS SOBRE A PROPRIEDADE

O espaço, enquanto categoria de análise é a categoria chave para compreender como as cidades são organizadas, por quem e como são produzidas. A abordagem teórica que se realiza neste capítulo evidencia, a partir da compreensão do espaço, a relação entre essa categoria e os impostos sobre a propriedade urbana. Isso significa que a organização espacial das cidades, que é a forma como os objetos estão dispostos no espaço urbano, possui dimensões que permitem entender como os impostos, como IPTU, apresentam uma dimensão política que ultrapassa o fim arrecadatório próprio do imposto.

Para melhor apresentar o perfil de arrecadação do imposto no país, mostra-se um panorama da composição das finanças dos municípios brasileiros e, qual a participação do IPTU nas receitas totais. Podemos ressaltar então que o IPTU é um instrumento que contribui para uma melhor organização das cidades, pois ele interfere diretamente no espaço urbano, mais precisamente na regulação da propriedade imobiliária (que gera disputas entre os agentes que produzem o espaço), na medida em que se detectam e praticam as funções extrafiscais do imposto. O contexto do IPTU, nesse sentido, mostra que ele pode distribuir de forma justa o ônus da urbanização ou mesmo combater à especulação imobiliária e é com base nessas afirmativas que se desenvolve este capítulo.

1.1 A organização espacial da cidade e os impostos sobre a propriedade urbana

O espaço, enquanto um conceito-chave na geografia, como colocou Corrêa (2003), pode ser entendido também como a “primeira categoria da geografia”. Assim, considera-se que dele derivam e desenvolvem-se as demais categorias, os conceitos derivados, conforme coloca Souza (2013). Além disso, o conceito de espaço é plataforma de distintas análises desenvolvidas na Geografia, haja vista a discussão da categoria em trabalhos realizados por Santos (2012), Corrêa (2011), Souza e Spósito (2011) e Ribeiro (1982), entre outros.

A categoria espaço esteve presente nas correntes do pensamento geográfico, aparecendo de forma distinta na Geografia Tradicional, na Geografia Teorética e Quantitativa, na Geografia Radical e na Geografia Humanista. Salienta-se que essa categoria, que subsidia as demais comumente trabalhadas na Geografia, como território, lugar, paisagem e região, não apareceu como um conceito central na Geografia Tradicional, que tinha as categorias de paisagem e região, mas se mostrou presente nas demais correntes de pensamento geográfico.

No entanto, em Ratzel (1990), a categoria está presente e considera-se que o principal ator no que se refere à produção e organização do espaço é o Estado. O autor, que concebe o espaço como o local de habitação do gênero humano, coloca também que essa categoria influencia diretamente a organização social, pois a distribuição do solo para os indivíduos interfere nas relações sociais. Para Ratzel (1990), o espaço geográfico é um elemento fundamental para o desenvolvimento do Estado.

Sobre *espaço geográfico*, Souza (2013) esclarece o que é e no que se diferencia do chamado *espaço social*. Para melhor explicar, o autor levanta alguns debates na geografia e, passando por autores clássicos, apresenta a melhor forma de se compreender essa diferença. O termo “espaço social” tem sido muito utilizado pelos sociólogos, mas essa expressão, conforme Souza (2013, p. 22), é “sinônimo de “campo” de atuação, de uma teia de relações ou de posições relativas em uma estrutura social” e que não tem vinculação direta com o espaço geográfico concreto, preciso e delimitado. Segundo Souza (2013),

é possível valorizar o conceito de *espaço social* sem, por outro lado, abrir mão do *espaço geográfico*. Da perspectiva da pesquisa sócio-espacial, é como se tivéssemos duas “camadas” ou dois níveis de conceitos primordiais, sendo o conceito de espaço geográfico um pouco mais amplo, e o de espaço social (que equivale a uma qualificação do de espaço geográfico) podendo ser compreendido como mais específico e, a rigor, mais central. Das interfaces do espaço social com as diferentes dimensões das relações sociais emergem os conceitos de *território*, *lugar* e muitos outros, que podem ser vistos como *conceitos derivados*. (SOUZA, 2013, p. 31, grifos do autor)

O autor esclarece e explica ainda que o espaço social é algo material, palpável. Segundo ele, campos de cultivo, casas, prédios, ruas, usinas, entre outros em uma lista infinita, podem ser denominados como objeto geográfico. No entanto, o autor coloca que a materialidade não esgota o espaço social, uma vez que “as próprias relações sociais são, em determinadas circunstâncias ou a partir de uma determinada perspectiva, espaço – mesmo que, a rigor, uma certa distinção entre espaço e relações sociais continue sendo útil e válida” (SOUZA, 2013, p. 36). A perspectiva de análise de Souza (2013) está relacionada às suas reflexões costoradianas sobre o espaço especificamente social, por isso essa perspectiva de análise considera as relações sociais.

Entender o espaço urbano, nosso objeto de análise, pressupõe também compreender a organização desse espaço. O espaço urbano, segundo Corrêa, (2011, p.1) é:

Em termos gerais, o conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Tais usos definem áreas, como: o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviço e de gestão; áreas industriais e áreas residenciais, distintas em termos de forma e conteúdo social; áreas de lazer; e, entre outras, aquelas de reserva

para futura expansão. Este conjunto de usos da terra é a organização espacial da cidade ou simplesmente o espaço urbano fragmentado. Eis o que é espaço urbano: fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais.

O espaço, então, que, segundo Milton Santos, é “uma forma, uma forma durável, que não se desfaz paralelamente à mudança de processos” (SANTOS, 1978, p. 138) adquire o adjetivo *urbano* que se refere àquilo que pertence à cidade. O espaço urbano, conforme apontou Corrêa (2011), a sociedade materializada nas formas espaciais, está constantemente passando por metamorfoses no decorrer do tempo já que a própria sociedade, sua estrutura social, seus processos e suas funções urbanas, se transformam constantemente.

Se o espaço urbano passa por mudanças no decorrer do tempo, conseqüentemente a sua organização também se altera. Conforme Souza (2013, p. 38, grifos do autor), a organização espacial está sempre mudando:

E não apenas mudando; está também, sendo constantemente *desafiada*, em diferentes escalas. Para cada “ordem” sócio-espacial aparecerá, mais cedo ou mais tarde, ao menos em uma sociedade injusta e heterônoma, um contraprojeto (ou vários contraprojetos concorrentes) que proporá ou pressuporá, explícita ou implicitamente, novas estruturas socioespaciais, para agasalhar novas relações sociais.

Segundo Corrêa (2003), a organização espacial é o conjunto de objetos criados pelo homem e dispostos sobre a superfície da Terra. Na perspectiva do autor, a organização do espaço é uma construção social, pois ela “é simultaneamente reflexo social, meio no qual a sociedade existe e condição pela qual a sociedade se reproduz” (CORRÊA, 2011, p. 7). A organização espacial perpassa não somente os objetos, mas tem a ver também com a divisão espacial do trabalho e interações espaciais relacionadas à produção, circulação e consumo, além da dimensão política e cultural que a organização espacial apresenta. Nesse contexto, cabe também considerar que os objetos e as ações que se desenvolvem no espaço urbano adquirem uma posição na organização desse espaço em diferentes dimensões, as quais explicam os fenômenos que se desencadeiam no espaço e interferem novamente na organização espacial de dado espaço urbano.

Segundo Corrêa (2011), a dimensão política da organização do espaço se manifesta em uma arena de contradições, conflitos e negociações. Para o autor, as tensões e embates vivenciados nessa arena estão associados às características econômicas e sociais dessa organização espacial e a motivação dessas tensões não é apenas a solução de desigualdades sociais e interesses econômicos, mas a própria vontade de transformação da organização do espaço de fato. Um exemplo seriam as ocupações irregulares, ou invasões, nas cidades onde

existem conflitos relacionados à habitação. Nesses casos, de um lado está o Estado e, de outro, os grupos organizados que lutam por moradia na cidade, como exemplificam as invasões, ocorridas em 2014, dos grupos abastados nas cidades satélites de Brasília. Segundo a Secretaria de Ordem Pública e Social (SEOPS) do Distrito Federal, foram 786 operações de derrubada de construções em áreas irregulares (de janeiro a outubro, a região com o maior número de remoção foi a Estrutural (1.519); seguida do Itapoã (502); São Sebastião (421) e Brazlândia (351)). Essas derrubadas foram marcadas por ações de conflitos intensos entre a população removida e a agência de fiscalização que realizou as notificações.

Sobre a dimensão cultural da organização do espaço, Corrêa (2011, p. 9) coloca que:

A organização do espaço tem também uma dimensão cultural, quer se considere cultura de modo abrangente, compreendendo o conjunto integrado de crenças, valores, hábitos, moral, habilidades, leis, língua, etc., quer se considere cultura como os significados que os diferentes grupos sociais elaboraram a respeito das diferentes esferas da vida. Em qualquer acepção, a cultura está em toda parte porque expressão, meio e condição da existência e reprodução dos diferentes grupos sociais.

Corrêa (2011) coloca ainda que as relações entre cultura, política e economia são fortes. Os processos que se desencadeiam no espaço envolvendo os três e interferem na organização espacial existem quando, por exemplo, há uma disputa por dado território de determinado grupo religioso.³

Essas dimensões se dão diferentemente em determinado tempo e espaço e, em se tratando do espaço urbano, os fenômenos também se diferenciam conforme a organização urbana muda. Mumford (1998) ao falar, por exemplo, sobre as cidades medievais, chama a atenção sobre as dimensões do plano urbano que inclui o tempo e o espaço, e evidencia como se dava a organização do espaço naquela época:

Nenhum plano urbano pode ser adequadamente descrito em termos de seu modelo bidimensional, pois é apenas na terceira dimensão, pelo movimento no espaço, e na quarta dimensão, pela transformação no tempo, que chegam a viver as relações funcionais e estéticas. Isso se aplica particularmente à cidade medieval, pois o movimento que gerava conduzia não apenas ao espaço horizontal, mas também ao vertical; e, para compreender a planta, devemos compreender a massa e o perfil de suas estruturas dominantes: especialmente a disposição dos componentes nucleares, o Castelo, a Abadia ou Convento, a Catedral, o Paço Municipal, a Sede da Guilda. Se, porém, uma edificação pode ser tomada como estrutura chave da planta urbana medieval, esta é a Catedral; e tanto é verdade que Braunfels chega a sugerir que os mestres construtores encarregados da Catedral também exerciam, na realidade, uma geral influência sobre outros edifícios públicos. (MUMFORD, 1998, p. 332)

³ Em Goiânia, no ano de 2011, por exemplo, houve manifestações por parte do Centro Espírita Luz e Vida, durante as obras de revitalização do parque Mutirama, de modo a conseguir o direito de continuar na mesma quadra do parque, sendo a única propriedade que continuou na área do projeto.

As modificações da organização urbana na cidade industrial e na pós-industrial, marcadas pela fragmentação socioespacial, são bem apresentadas por Salgueiro (1998) e essa interpretação nos auxilia também na percepção das mudanças no decorrer do tempo na organização das cidades. A cidade industrial era marcada pela segregação, pois, segundo a autora, esta era constituída por áreas homogêneas do ponto de vista social, e do ponto de vista da sua organização, com áreas especializadas em determinadas funções e uma organização hierárquica.

Outra característica da forma como estava organizada essa cidade é a homogeneidade. Salgueiro (1998, p. 40) menciona que, com o industrialismo, a homogeneidade das áreas sociais da cidade foram evidenciadas e o resultado desses processos que têm o Estado como regulador é uma cidade “arrumada”, que fixa “os grupos sociais e as atividades econômicas em seu determinado lugar, na qual se desenvolvem trocas entres espaços desiguais, se tecem interdependências, e se multiplicam solidariedades”.

Já a cidade fragmentada, segundo Salgueiro (1998), que ganhou essa característica no pós-guerra, passou a ser mais nítida a partir dos anos de 1970, e isso ocorreu, pois a cidade acompanhou

o progresso da tecnologia dos transportes e comunicações e o reforço dos processos de internacionalização que tiveram profundas consequências na organização econômica e social e, portanto, também nos modos de produção de apropriação do território, na estrutura das cidades e nas suas relações mútuas. O aumento da mobilidade, a crise econômica e a posterior reestruturação, o aumento da diversidade e a fragmentação da estrutura social encontram eco na organização urbana que tende a evoluir para uma maior fragmentação. (SALGUEIRO, 1998, p. 40-41)

Dessa forma, a cidade passa a ser ordenada de forma diferente da anterior. A fragmentação do tecido urbano passa a ser mais evidente já que a homogeneidade de determinadas áreas passa a ser quebrada e isso se deve às *enclaves* que, segundo Salgueiro (1998, p. 41), são implantações que introduzem uma diferença no tecido urbano, como um centro comercial em uma periferia rural ou mesmo um condomínio de luxo em um setor popular.

A quebra dessa continuidade passa a caracterizar essa nova cidade que apresenta agora uma mistura de usos alterando a antiga organização da cidade, regida pelo que a autora chama de *padrão aleatório*. A disposição desse “padrão aleatório” está relacionada aos novos acontecimentos urbanos e, segundo a autora, ele é um “produto social do jogo mercado imobiliário pouco regulado, de processos especulativos de valorização” (Salgueiro, 1998, p. 41). É interessante ainda salientar que a perspectiva de que a cidade fragmentada substitui a

cidade segregada, trabalhada por Salgueiro (1998), não exclui a existência da segregação na primeira.⁴

Dentro dessa perspectiva de espaço fragmentado nas cidades, encontramos então a participação do capital imobiliário. Isso porque a cidade, como espaço construído, segundo Ribeiro (1982, p.34), “representa uma força produtiva socializada, da qual cada capitalista procura apropriar-se para valorizar seu capital em melhores condições”. Desse modo, a cidade passa então a se organizar pela ordem do capital que dita uma nova organização dos fenômenos urbanos que passam a ocorrer.

Essas considerações e esclarecimentos sobre de que forma a organização do espaço urbano foi alterada no decorrer do tempo é base para compreendermos como as cidades são organizadas atualmente. A disposição do tecido urbano e maneira pela qual são dados os usos a determinados locais na cidade são os elementos que caracterizam a organização do espaço urbano. Outra ideia, não menos importante, refere-se ao fato de que é a sociedade que organiza esse espaço, pois nela estão impressas as dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais que nele vão se materializar. É nesse contexto que se inserem o capital imobiliário e os promotores imobiliários que, segundo Corrêa (1995), são dois dos agentes sociais que produzem o espaço urbano.

A ideia de produção do espaço foi desenvolvida primeiramente por Lefebvre (2000), que se utiliza do método marxista para o desenvolvimento de suas análises espaciais. A noção de espaço do autor tem como base a ideia de que é no espaço que a reprodução do capital acontece. Essa reprodução, segundo Carlos (2011, p. 57), seria realizada “no espaço concreto, como condição necessária à acumulação sob o comando do Estado, envolvendo o saber, o conhecimento, as relações sociais, as instituições gerais da sociedade, abrindo-se para a produção do espaço”.

Carlos (2011) esclarece, a partir de sua visão fortemente lefebvriana, que o termo “organização espacial” deu lugar à ideia de “produção do espaço” após uma ruptura na Geografia brasileira acerca do pensamento geográfico, a partir dos anos 70, quando a geografia crítica, que tem como principal base analítica o materialismo histórico-dialético, passou a pensar o espaço como mercadoria, como uma consequência da produção. No entanto, acredita-se que a ideia de organização espacial deve ser considerada uma vez que

⁴ Segundo Salgueiro (1998, p. 42), as situações de segregação socioespacial não desaparecem na cidade fragmentada “porque a fragmentação pode ser vista como uma segregação à escala micro, um *patchwork* ou manta de retalhos em vez da organização em grandes manchas a que os modelos da Escola Ecológica nos habituaram; mas, por outro lado, existe uma profunda inércia nas sociedades e no espaço que dificulta a emergência do novo padrão. O que importa salientar é que, paralelamente à segregação, surgem casos em que grupos sociais muito diferentes partilham o mesmo espaço.”

mesmo elevada ao termo de produção do espaço ela é capaz de explicar dinâmicas urbanas desencadeadas por aqueles que o produzem e que por sua vez o organizam o espaço.

Corrêa (1995) coloca que os agentes sociais que produzem o espaço urbano, fazendo e refazendo a cidade, são: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e os grupos sociais excluídos. Esses agentes possuem atribuições distintas no que diz respeito a estratégias e ações que irão interferir na produção do espaço urbano e são essenciais para compreendermos de que forma a cidade é organizada. Vemos de que forma a cidade é organizada, observando os distintos usos justapostos nela, como os objetos foram inseridos em cada área, por quem, quando e por quê.

O Estado, enquanto agente que também atua na organização da cidade, utiliza-se de instrumentos que o auxiliam nesse ordenamento e que, por sua vez, vão conduzir os demais agentes que também produzem o espaço. Segundo Corrêa (1995), esses instrumentos são, a saber: direito de desapropriação e precedência na compra de terras; regulamentação do uso do solo; controle de limitação dos preços das terras; limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar; mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço; investimento público na produção do espaço, por meio de obras de drenagem, desmontes, aterros e implantação de infraestrutura; organização de mecanismos de créditos à habitação; pesquisas, operações-testes com materiais e procedimento de construção, bem como o controle de produção e do mercado desse material; taxação de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano e impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização.

Todos esses instrumentos recaem em um elemento primordial para o desenvolvimento das atividades urbanas: o solo. A questão fundiária nas cidades torna-se então um dos obstáculos da urbanização capitalista, pois

expressa-se, de um lado, pela necessidade de grandes quantidades de solo urbano para a produção dos objetos imobiliários, que se contrapõe ao imenso parcelamento do uso da terra urbana, característica marcante de todas as cidades capitalistas. De outro lado, a propriedade privada da terra é um monopólio sobre um elemento fundamental da produção dos objetos imobiliários. Esse obstáculo, em princípio enfrentado por todos os capitalistas, atinge mais fortemente o setor de produção imobiliário, uma vez que a propriedade privada da terra ressurgiu como empecilho a cada novo ciclo de reprodução do capital. (RIBEIRO, 1982, p. 36)

O proprietário fundiário tem então a condição, nesse caso, de cobrar valores mais altos pela terra e, o Estado, que ordena e gere o solo, tributa sobre o solo, conforme o valor

que lhe é adicionado em razão das novas demandas e de uma maior procura. É nesse sentido que os tributos fundiários também norteiam os valores da terra urbana. Além da potencialidade arrecadatória que passam a ter os impostos que tributam sobre a propriedade fundiária urbana e das inúmeras funções extrafiscais a eles inerentes, o que podemos considerar é que estes são também instrumentos de ordenamento das cidades dispostos pelo Estado.

Os impostos nas cidades já apresentavam a função de ordenamento desde Roma. Martins (2010) coloca que o primeiro governante a instituir impostos foi Dário, rei da Pérsia. Na Revista Super Interessante (Velloso, 2003), em uma matéria sobre os impostos, fala-se em evidências de cobrança de impostos já em 3.000 a.C., no antigo Egito, quando os faraós coletavam impostos em dinheiro ou em serviços. O que se sabe é que a técnica de cobrança de impostos foi muito bem aperfeiçoada pelos romanos, que tributavam principalmente sobre a terra e o trabalho. Mumford (1998), ao tratar das cidades medievais, fala sobre o poder das muralhas que cercavam as cidades. Sabe-se que, além de servir para a delimitação de território e para proteção da cidade, as muralhas serviam também como barreiras alfandegárias.

Nota-se então que os impostos estão presentes em várias civilizações, pois entende-se que eles, em qualquer sociedade, possibilitam justiça social bem como uma organização do espaço. E isso não seria diferente ao tratar-se de impostos urbanos, especificamente impostos sobre a propriedade fundiária urbana. Com o crescimento acelerado das cidades, o mercado imobiliário passa também por fortes pressões. Assim, todos aqueles agentes que produzem o espaço urbano (CORRÊA, 1995) têm condições de ditar sobre o valor da terra urbana o que leva o Estado, um dos agentes, a fazer o controle sobre todo esse processo. Dessa forma, a tributação sobre a propriedade fundiária urbana é um instrumento de política urbana, conforme apontou Santos (2013).

Para que se elabore um conhecimento acerca da importância dos tributos imobiliários, sobretudo do IPTU, no Brasil, é necessário compreender a importância das receitas tributárias dentro da esfera das finanças municipais. As finanças municipais funcionam como financiadoras do desenvolvimento urbano, fazendo com que os gestores se esforcem para resolver os problemas da cidade. Mas, para que as receitas tributárias, aquelas com maior possibilidade de manejo do poder executivo, possam ser ferramentas para a organização do espaço urbano, é necessária uma revisão primeiramente legislativa e administrativa a fim de dar aos tributos, sobretudo os imobiliários, a função social devida na cidade.

1.2 As finanças públicas municipais no Brasil

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), houve uma descentralização política, administrativa e fiscal no Brasil. Antes da CF/1988, os municípios eram tidos como unidades administrativas e, após a CF/1988, a autonomia dos municípios para se relacionar com a esfera estadual e federal ampliou-se dadas às resoluções dispostas na mesma. Essa autonomia ampliada dada aos municípios decorrente da descentralização, segundo Mac Dowell (2007), foi responsável por uma maior atuação dos municípios nas questões urbanas.

As atribuições dadas aos municípios na CF/1988 permitiram que os mesmos arbitrassem até então, sobre o ordenamento territorial, proteção do patrimônio histórico-cultural local, organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, políticas habitacionais e fundiárias, dentre outros. Dentre essas novas atribuições, a elaboração do Plano Diretor adquiriu importante função na legislação local, por se tratar de um instrumento de política urbana, sobretudo após a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Além da responsabilidade delegada aos municípios ampliou-se largamente a base tributária própria municipal incluindo o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN juntamente com transferências de receitas da União e dos Estados e ainda aplicação de taxas e contribuições para execução de atividades e serviços públicos municipais. De certa forma, a responsabilidade delegada aos municípios contribuiu para diminuir a carga de responsabilidade da União e dos Estados, além do fato dessa descentralização estar respaldada em dois princípios, conforme coloca Mac Dowell (2007, p. 22): “os gestores locais podem melhor identificar as necessidades locais, e a provisão dos serviços públicos realizada diretamente pelo governo local permite a redução dos custos quando comparada com uma gestão centralizada”. O quadro 1 resume as principais receitas do poder executivo dos municípios brasileiros, separados em 3 conjuntos.

Tabela 1.1 – Origem das principais fontes de recursos dos municípios brasileiros

Receitas de Transferências	FPM - Fundo de Participação dos Municípios IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte ITR - Imposto Territorial Rural ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos SUS - Sistema Único de Saúde FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
Receitas Tributárias	IPTU - Imposto sobre Propriedade Predial Territorial Urbana ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza ITBI - Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis Taxas de poder de polícia e pela prestação de serviços Contribuição de melhoria
Outras Receitas	Receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, a Contribuição para o Custeio da iluminação Pública, as transferências de instituições privadas, as receitas de dívida ativa, multas e juros de mora e de indenizações e restituições, as demais receitas correntes e as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital de instituições privadas e outras receitas de capital).

Fonte: Tesouro Nacional (2014)

Referente às principais fontes de recursos dos municípios brasileiros, as transferências feitas aos municípios são fontes de receitas provenientes da arrecadação de impostos da federação e dos estados. Segundo o Tesouro Nacional (FINBRA), esse rateio representa um mecanismo fundamental para amenizar desigualdades regionais, na busca de promover equilíbrio socioeconômico. As transferências tiveram suas cotas ampliadas após a CF/1988, com as seguintes determinações:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (BRASIL, 1988)

As receitas tributárias são geradas pelo próprio município e regidas pela legislação local, baseadas na CF/1988. Essas receitas são aplicadas pelas próprias unidades geradoras, constituídos principalmente por impostos diretos como o IPTU, ISSQN, ITBI, além de Taxas de poder de polícia e pela prestação de serviços e Contribuição de melhoria.⁵ O ISSQN incide sobre os serviços e o IPTU e o ITBI sobre o solo urbano. Interessante ressaltar essas características, pois esses impostos servem para entender a dinâmica urbana de dado município. Essas receitas que compõem as Receitas Correntes⁶ dos municípios brasileiros apresentam-se de forma diferenciada, mas, em geral, podem ser vistas da seguinte forma:

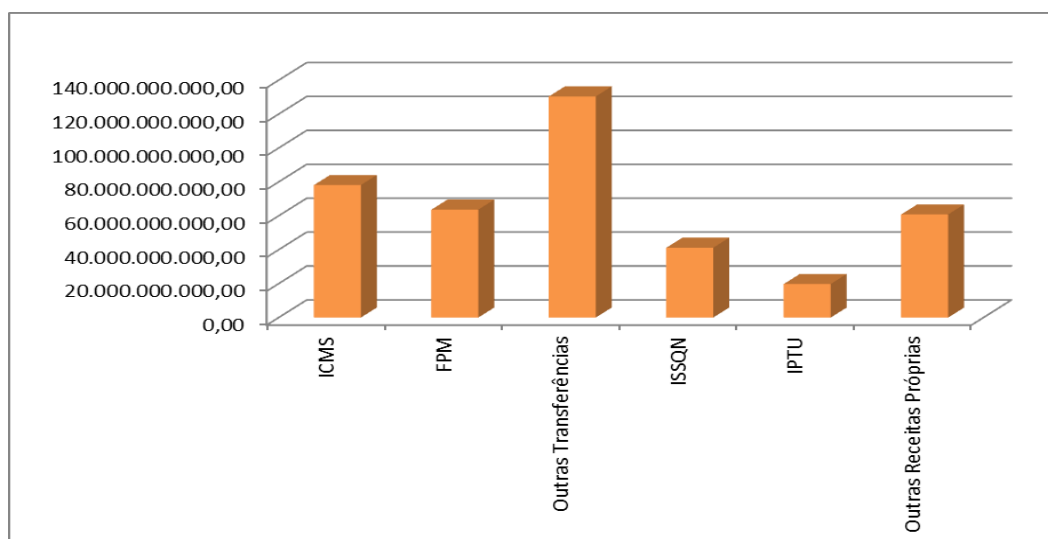


Figura 1.1 – Gráfico da participação das principais fontes de recursos na composição das receitas correntes dos municípios em 2012. Fonte: Tesouro Nacional, 2012

As transferências também fazem parte da composição da receita total municipal e passaram a ser representativas nas receitas. A mais representativa entre elas é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁷, por ser a maior fonte de recurso para a maior parte dos

⁵ Impostos são tributos cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica em relação ao contribuinte. Basicamente, os fatos geradores de impostos são: Patrimônio: tributado por impostos diretos como, por exemplo, o IPTU, o IPVA e o ITR; Renda: tributada por impostos diretos cuja base de cálculo é constituída pelos fluxos anuais de rendimentos; Consumo: a compra e venda de mercadorias e serviços constitui o fato dominante, variando apenas o momento em que o imposto é cobrado (do produtor – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou do consumidor - ICMS) e a base de cálculo de operação (se o valor adicionado ou o total de transação). Atualmente, todos os impostos sobre o consumo são Impostos sobre o Valor Agregado (IVA). (TESOURO NACIONAL, 2014)

⁶ Receita Corrente são aquelas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaboradas todos os anos. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes. (TESOURO NACIONAL, 2014)

⁷ A previsão de transferência do FPM está disposta na CF/1988 em seu Art. 159, I, b, prevendo a transferência de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Segundo o Ministério da Fazenda, a distribuição dos recursos é feita de acordo com o número de habitantes, de modo que cada faixa populacional tem um coeficiente individual. Esses critérios estão dispostos na Lei n.º. 5.172/66, Art. 91, segundo a qual o Tribunal de Contas da União utiliza-se da estatística

municípios brasileiros. Para se ter uma ideia, em 2012, o FPM representou 15,76% nas receitas dos municípios brasileiros (TESOURO NACIONAL, 2012). É interessante considerar na análise da participação do FPM nas receitas municipais que os municípios com menor número de habitantes são os que mais recebem os recursos oriundos de transferências gerando uma receita per capita superior às receitas per capita de capitais, como é o caso, por exemplo, de Belo Horizonte e Porto Alegre com PFM per capita de R\$ 142,50 e R\$ 126,52 e Iporá-GO e Boituva-SP com R\$ 408,46 e R\$ 379,56 (TESOURO NACIONAL, 2012).

Tabela 1.2 – Valor Percentual da participação das principais transferências e impostos nas receitas correntes dos municípios em 2012

População (mil habitantes)	ICMS	FPM	ISS	IPTU
Até 5	19,70	47,71	1,96	0,43
Acima de 5 - 10	21,27	34,40	2,62	0,84
Acima de 10 – 50	18,73	26,76	3,82	1,61
Acima de 50 – 100	19,67	17,52	5,92	3,00
Acima de 100 – 500	21,06	10,87	9,59	4,79
Acima de 500 – 1.000	22,59	6,67	10,82	6,01
Mais de 1.000	16,56	4,56	21,13	10,02

Fonte: Tesouro Nacional, 2012.

Dentro do campo de arrecadação e transferências municipais, o que se tem percebido, nos municípios brasileiros, é sua forte dependência em relação às transferências federais e estaduais, haja vista o percentual de participação das receitas próprias na receita corrente dos municípios de até 50 mil habitantes, que representa em média 7,48% (TESOURO NACIONAL, 2012). Esse fator é relevante ao se considerarem análises das receitas próprias municipais, pois uma hipótese da baixa arrecadação de impostos municipais, é que estes são marginalizados por uma acomodação dos gestores, pelo fato de boa parte da receita ser constituída de transferências, além de uma deficiência na elaboração e atualização de instrumentos urbanos. A dependência dos municípios, em geral das transferências, tem baixa previsibilidade da receita corrente total a ser gerada, já que depende do esforço tributário da esfera federal e estadual, dificultando a elaboração dos próprios orçamentos.

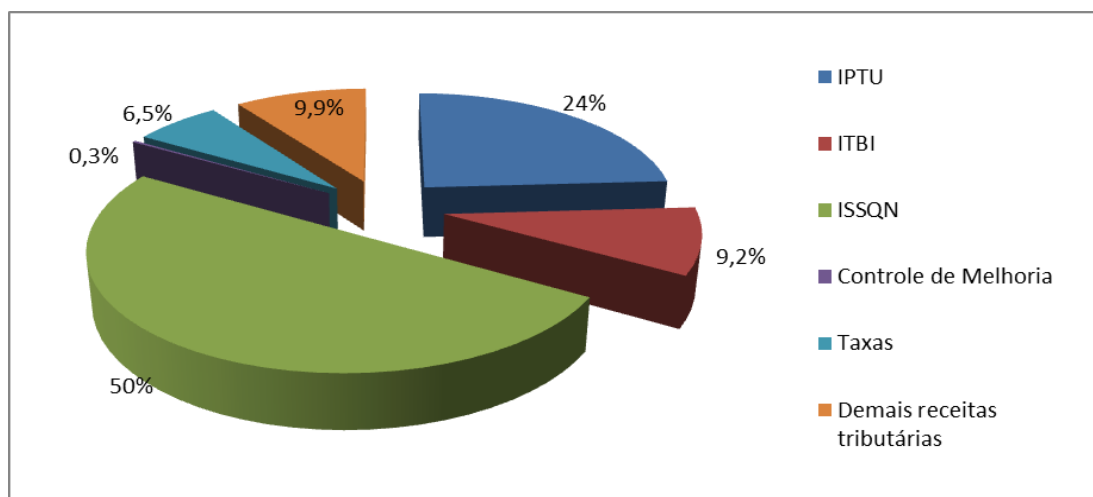


Figura 1.2 – Gráfico da composição da Receita Tributária dos municípios brasileiros em 2012
Fonte: Tesouro Nacional, 2012

A baixa representatividade de impostos nas receitas municipais, segundo Carvalho Jr. (2006, p.7), justifica-se também pelo fato da “falência fiscal dos municípios brasileiros e sua grande dependência, da maioria deles, das transferências constitucionais”. As receitas originárias da arrecadação do IPTU e do ISSQN são as que mais contribuem para a composição das receitas tributárias municipais, pois incidem nos serviços e sobre a propriedade imobiliária urbana. Cabe ressaltar ainda a importância desses impostos nas receitas municipais já que, sendo de responsabilidade do executivo municipal, os recursos recolhidos retornam ao município para a administração urbana, obras, pagamentos, melhorias na infraestrutura municipal, enfim para manutenção urbana.

No entanto, outra situação decorrente da pouca arrecadação de tributos como o IPTU e o ISSQN – impostos com características eminentemente urbanas – está relacionada ao fato de que propriedades mais valorizadas e atividades de melhores serviços concentram-se nos grandes centros urbanos.

Quando analisados os valores de transferência do FPM por habitante, se observa que ele é maior nos municípios com até 10.000 habitantes. Bem diferentes das receitas tributárias que não apresentam regularidade, como é o caso do município de Caldazinha (GO) e Ponte Alta do Norte (SC) com população de 3.396 e 3.316 respectivamente, mas com R\$53,89 e R\$262,93, respectivamente quando se divide o valor total das receitas tributárias por habitante (TESOURO NACIONAL, 2012). Por essa razão, conforme colocam Afonso e Araújo (2001, p. 5),

é que, a despeito do substancial incremento, em termos agregados, da receita própria municipal, a arrecadação também é concentrada nas regiões mais ricas. As transferências, em particular as do FPM, cumprem, portanto, o papel de minimizar a enorme variância no padrão de financiamento dos municípios brasileiros.

A arrecadação do ISSQN representou 50% da receita tributária dos municípios brasileiros em 2012, segundo o Tesouro Nacional. Esse imposto, no entanto, como comentado pelo autor, está relacionado ao desenvolvimento de certo município, mas ainda há, segundo Carvalho Jr. (2006), um empecilho associado à arrecadação relacionada às alíquotas, que são delimitadas entre 2% e 5%. Isso abre pouca possibilidade de aumento via elevação de alíquotas, da guerra fiscal entre municípios vizinhos para a prestação de serviços, além do fato de que o ISSQN “poderia ser uma grande fonte de renda para a maioria das cidades brasileiras, mas o setor de serviços tem elevada influência política em prefeituras de cidades médias e pequenas”. (Carvalho Jr. 2006, p. 7).

Os impostos municipais estão diretamente ligados ao uso e regulação do solo e aos serviços na cidade. Possuem ainda a capacidade de demonstrar como o espaço urbano é construído e moldado conforme a aplicabilidade da receita tributária gerada, por isso a baixa arrecadação não só denuncia falhas legislativas e administrativas, como também deixa escapar o descaso da cidade com essas receitas que, conforme o Estatuto das Cidades, devem colaborar para o desenvolvimento urbano.

Dentre os impostos tributários, o IPTU deveria ter mais representatividade nas receitas, pois é carregado atribuições políticas, econômicas, sociais e urbanísticas. Os atributos extrafiscais estão relacionados à função social da propriedade urbana, aos aspectos distributivos do imposto, à distribuição de renda etc. Esse imposto, de alta visibilidade, nem sempre tem sua arrecadação proporcional às necessidades de manutenção urbana dos municípios. Isso ocorre por incapacidade administrativa, pela ampla variabilidade nas legislações locais quanto aos critérios de arrecadação ou pela ausência de instrumentos, como planta genérica de valores e cadastro imobiliário, que são suporte para uma arrecadação eficiente por parte das prefeituras. A planta genérica de valores ou planta de valores imobiliários é instituída em lei e objetiva aproximar, com base em uma avaliação imobiliária, o valor venal do imóvel ao valor de mercado por metro quadrado e ao Cadastro Imobiliário com características da propriedade (infraestrutura e serviços disponíveis e estrutura do imóvel do terreno e/ou da edificação).

A baixa arrecadação de impostos, segundo Além e Giambiagi (1999), está relacionada à falta de equidade tributária e à dependência sobre a produção e circulação de bens e serviços. Souza (2010) completa argumentando que, muitas vezes, por parte dos gestores municipais, “o que falta é vontade de fazer” e que “as soluções já são conhecidas” (já que o planejamento adequado bem como as políticas pertinentes já são de conhecimento dos

gestores municipais). Por isso, a ampliação da base tributária tornou-se necessária uma vez que os municípios manejam as receitas advindas dos tributos de acordo com as suas necessidades, o que demandaria de fato, uma capacidade financeira compatível. Esse princípio ligado à descentralização favorece o desenvolvimento nacional, uma vez que fortalece os governos locais, sendo a alocação de recursos próprios o ponto mais crítico nesse processo, conforme colocou Mello (1991).

Nesse sentido, considera-se que, muito embora boa parte da responsabilidade fiscal delegada aos municípios tenha dado fôlego aos outros níveis de governos, estadual e federal, as crises no sistema são seriam tão facilmente resolvidas. Isso porque, segundo Mac Dowell (2007), a crise fiscal dos municípios deriva de um aumento da receita acompanhado por uma maior participação dos municípios dos serviços públicos, pelo aumento da demanda da população, além de um motivo de ordem institucional, ligado à criação de novos municípios, intensificado após a CF/1988, fazendo com que os recursos provenientes de transferências fossem repartidos por mais municípios. Segundo Ribeiro (1993, p. 441),

as causas da crise fiscal não estão restritas a fatores econômicos, mas incluem fatores políticos, gerenciais e demográficos. Duas implicações podem ser tiradas em relação ao caso brasileiro. Em primeiro lugar, atribuir a fatores externos a culpa pelo agravamento da situação financeira dos municípios é eximir a responsabilidade que cabe ao executivo público pelo gerenciamento do dinheiro público. Em segundo lugar, seria enganoso acreditar que o maior aporte de recursos aos municípios proporcionado pela Constituição de 1988 afastaria a possibilidade de ocorrência de uma crise fiscal.

Considera-se então que a crise fiscal depende também de outros fatores como a inoperância administrativa, com deficiências na legislação local, no próprio sistema fiscal municipal e no déficit arrecadatório de impostos locais, que, se otimizados, contribuem para ampliar as receitas próprias municipais que servem como recurso para a manutenção da cidade.

1.3 O IPTU como instrumento de ordenamento das cidades

O IPTU, imposto que incide sobre a propriedade urbana, imobiliária e fundiária têm importante representação nas receitas municipais. Mas o que torna esse imposto diferente é que ele é um instrumento para a ordenação do solo urbano, além da sua capacidade de financiar a política urbana. A análise de tributos que incidem sobre a propriedade urbana como IPTU permite também compreender o processo de produção do espaço urbano, marcado por dinâmicas espaciais sociais, econômicas e políticas.

Muitos são os aspectos que permitem uma leitura do espaço urbano (como os processos de conurbação, os fluxos populacionais, as novas demandas por habitação, a dinâmica no mercado de terras e a diversidade socioeconômica que é disposta de forma distinta na cidade), mas a tributação imobiliária explícita de forma prática como podemos pensar o espaço urbano frente às ações dos agentes que o produzem. Para isso, partimos do elemento no qual se desenvolvem as atividades urbanas, sejam residenciais ou comerciais: a terra urbana. O valor da terra urbana é o ponto de partida da análise, pois a terra é o instrumento de produção do espaço e é sobre a terra urbana que os agentes “trabalham” e, sendo assim, é sobre ela que os impostos imobiliários vão incidir.

A terra urbana passa a ter aspecto mercantil a partir do processo de industrialização e, conseqüentemente, com a urbanização. O espaço passa a ser tratado de forma diferente, nele são produzidas mercadorias e nele as pessoas habitam. Assim, com a urbanização já surge a ideia de que a terra pode ser utilizada como uma mercadoria⁸. Carlos (2005, p. 234) afirma que:

A totalidade do capital se realiza através do espaço não mais apenas como infraestrutura de serviços e rede de circulação para distribuição de mercadoria, mas através dele próprio, produzido enquanto mercadoria. (...) O espaço-mercadoria, tornado “produto imobiliário”, transforma-se numa mercadoria substancialmente diferente daquela produzida até então.

O palco de produção de mercadorias agora torna-se a própria mercadoria. Isso faz com que se passem a valorizar os espaços dentro da cidade, ou seja, a terra, que não tem valor mensurável, é expressa por um preço. Dessa forma, conforme coloca Carlos (2011, p. 47), para se ter um “pedaço de terra é necessário pagar por ele (...) pelo fato de que, na sociedade atual, o uso é produto das formas de apropriação”. O pagamento pela terra está relacionado ao fato de que a propriedade privada interfere na produção do espaço urbano.

Segundo Souza (2013), a organização espacial relaciona-se com a divisão espacial do trabalho, com a disposição de infraestrutura técnica e social, entre outros fatores. Essas características de determinada cidade é que vão possibilitar compreender de que forma está organizada e hierarquizada essa sociedade. Isso está também relacionado à divisão social desse grupo, assim, quem tem melhores condições, provavelmente terá acesso às melhores localidades na cidade, o que desencadeia conflitos em torno principalmente da terra urbana.

⁸ Para Marx (2006, p. 57), “a mercadoria é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia. Não importa a maneira como a coisa satisfaz a necessidade humana, se diretamente, como meio de subsistência, objeto de consumo, ou indiretamente, como meio de produção.”

Esses conflitos se desenrolam conforme se produz o espaço urbano, que passa a ter a terra urbana com valores e, então, preços diferentes que conseqüentemente também determinam o acesso a terra. Além da localização, outros fatores contribuem para a formação do preço como: equipamentos de lazer, equipamentos sociais (escola, posto de saúde, etc.), rede de infraestrutura (malha viária acessível, esgotamento sanitário, água encanada, iluminação pública, transporte público etc.), entre outros fatores, como aqueles criados pelos promotores imobiliários que, com a colaboração do Estado, instalam shoppings, parques e outros catalizadores de valorização da terra urbana.

O espaço urbano passa a ser objeto de disputa constante entre os indivíduos comuns que nele habitam e entre os grandes proprietários que, na maioria das vezes, são privilegiados. Isso ocorre pelo fato de os produtores do espaço serem os agentes principais na reprodução do capital na cidade, o que gera ainda uma disputa interna também entre esses agentes produtores. Albuquerque (2013) menciona que as disputas com muitos interesses envolvidos transformam o espaço em agente político e estratégico. Ribeiro (1982) coloca a questão fundiária na cidade como um dos empecilhos à formação do sistema espacial de objetos imobiliários. Segundo o autor, a questão fundiária:

se expressa, de um lado, pela necessidade de grandes quantidades de solo urbano para a produção dos objetos imobiliários, que se contrapõe ao imenso parcelamento do uso da terra urbana, característica marcante de todas as cidades capitalistas. De outro lado, a propriedade privada da terra é um monopólio sobre um elemento fundamental da produção dos objetos imobiliários. Esse obstáculo, em princípio enfrentado por todos os capitalistas, atinge mais fortemente o setor de produção imobiliário, uma vez que a propriedade privada da terra ressurge como empecilho a cada novo ciclo de reprodução do capital. (RIBEIRO, 1982, p. 45)

Os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o Estado trabalham em conjunto na medida em que a cidade tem a terra com o preço cada vez mais elevado em razão das necessidades já existentes ou daquelas criadas pelo capital imobiliário. Além das características que elevam o valor da terra, ocorre que há, muitas vezes, uma parceria política que favorece os especuladores imobiliários. Albuquerque (2013, p.5) ressalta que,

em função dessas ações estruturadoras do espaço por parte do Estado, observa-se o surgimento dos especuladores fundiários, que tentam se antecipar em relação aos lugares que são focos de práticas de intervenção, como momento da reprodução do espaço urbano. A implantação de infra-estrutura nas proximidades de uma área ainda não ocupada pode ser responsável por um processo de especulação fundiária em função do valor que será agregado a essas terras. Normalmente os investimentos em infra-estrutura são realizados pelo Estado, principalmente em futuras áreas de expansão urbana, e com isso valoriza esses terrenos, permitindo a obtenção de maior lucro na venda destes, em função dos investimentos realizados na área.

Podemos então, nesse contexto em que o capital imobiliário se beneficia das ações do Estado, concordar com Ribeiro (1982) que menciona haver, nesse sentido, uma formação do espaço construído e não produção, pois, para o autor, nenhum agente capitalista tem o controle do surgimento do espaço. A terra urbana, elemento essencial nessa formação, em consequência da produção de objetos imobiliários, dá ao proprietário fundiário “posição de exigir altos tributos para ceder monopólio sobre o uso do solo” (RIBEIRO, 1982, p. 36). E isso ocorre, pois a terra não pode ser produzida, ela já está lá; dessa forma, a ideia de oferta e demanda da terra urbana ganha destaque nessas discussões. A procura e a demanda são cada vez maiores e, a oferta, limitada. O Estado, que gerencia o espaço urbano e que nota as ações do proprietário fundiário (que muitas vezes pode ser ele próprio), tem também a posição de elevar os valores, taxas e inclusive os impostos.

As teorias econômicas sobre os impostos imobiliários relacionados ao valor da terra e sobre a incidência, a neutralidade e a eficiência da tributação da terra são bem expostas por Carvalho Jr. (2011). Além da questão sobre qual agente recai o imposto, o autor supracitado coloca que a teoria econômica sobre os impostos imobiliários relacionados ao valor da terra e, sobre a incidência, se preocupa com os efeitos do imposto no sistema econômico. Isso porque há um desequilíbrio entre a quantidade produzida e o preço de oferta no mercado de bens, mas esse desequilíbrio é ainda mais expressivo economicamente no mercado de terras, pois a oferta desse bem é fixa ou, segundo o autor, inelástica.

Essas considerações permitem elaborar um conhecimento acerca do mercado de terras municipais e assim entender o espaço urbano das cidades brasileiras, sobretudo daquelas com maior peso demográfico e que contam com um maior esforço fiscal da tributação imobiliária para a composição das receitas próprias. A expansão urbana, a busca por estoques de terra, o aumento na procura e, assim, no preço da terra – que interfere, por sua vez, nas alterações dos valores dos imóveis das cidades – relacionam-se diretamente com o IPTU, instrumento que ordena e regula o solo urbano dentro de suas diretrizes e que pode ser um vetor de indicação de padrões de valorização e dinamismo da terra urbana.

A busca pela hegemonia dos promotores imobiliários passa a extrapolar, inclusive, os instrumentos de planejamento urbano. O Plano Diretor – que é, segundo o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, e, segundo o artigo 2º, tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, deixando claro em seu inciso VI a necessidade de “ordenação e controle do uso do solo” – se rendeu às estratégias econômicas do poder político

das cidades. Isso porque esse instrumento do planejamento urbano passou a privilegiar ações dos empreendedores imobiliários. Para Albuquerque (2013, p. 6),

o planejamento urbano se configura como instrumento estratégico de reprodução do capital através da valorização da terra urbana, pois possui a capacidade de tornar esta terra mais atrativa para os empreendedores agirem, produzindo imóveis mais valorizados, dando continuidade a especulação. Na cidade capitalista, onde a acumulação é o objetivo inerente, o planejamento urbano pode ser visto como instrumento de valorização do espaço para a venda ou consumo da cidade.

É nesse contexto que se desenrolam várias discussões, como as inúmeras já debatidas acerca do Plano Diretor de Goiânia, entre outros processos que ferem o plano. Um exemplo foi o Projeto de Lei Complementar nº 50 de 2014 que previa a desafetação de 18 áreas públicas em Goiânia (GOIÂNIA, 2014). Esse projeto foi polêmico, pois algumas dessas áreas eram destinadas a *uso primitivo*, com destinação, por exemplo, à instalação de equipamentos sociais (creches, praças, posto de saúde etc.). Mas a maior parte das áreas seriam destinadas à venda, qualquer pessoa ou instituição poderia adquiri-las e, mais que isso, o governo municipal transferiu essas áreas para áreas passíveis de verticalização. Seria cômico, se não fosse trágico, desafetar áreas sem “nenhum interesse”, já bem evidenciado nas audiências públicas com representantes do setor imobiliário à espreita das decisões.

As características do IPTU relacionadas à extrafiscalidade são em maior parte referentes à justiça tributária que ele possui, uma vez que é tido como um instrumento de intervenção econômica e social. Disciplinar ações como a estocagem de terra na cidade é uma das ações extrafiscais desse imposto frente às desigualdades socioespaciais e à especulação imobiliária desenfreada que comanda a produção do espaço urbano. No que tange à terra urbana e acerca da tributação sobre a propriedade fundiária, construída ou não, percebe-se que, diante da alta demanda na cidade e pouca oferta (pouca ou restrita), o IPTU se oferece também como um instrumento jurídico que ordena o espaço e evidencia de que forma a cidade, pressionada por essas demandas, se organiza e se expande.

1.3.1 As formas de cobrança do IPTU e a justiça tributária

Muito embora boa parte das pessoas que habitam em cidades vejam os impostos patrimoniais como vilões, tendo em vista o impacto no orçamento familiar, estes são instrumentos de regulação e ordenamento do solo urbano. Desse modo, o que se tem observado é que os impostos brasileiros que incidem sobre o patrimônio apresentam uma defasagem em termos da arrecadação, sobretudo por uma falta de organização de instrumentos urbanos, como planta genérica de valores e cadastro imobiliário, pelo tipo de

tributação, que deveria respeitar uma progressividade fiscal (o que favoreceria a uma justiça tributária na cidade) ou por uma certa “acomodação” da gestão municipal já que boa parte dos municípios brasileiros dependem de altos repasses federais, como o FPM (este último aspecto mais evidente nos municípios com menor volume populacional).⁹ No que diz respeito a essa defasagem, Giffoni e Vilela (1987), argumentam estar relacionada a uma vulnerabilidade política da administração local frente às pressões dos contribuintes.

A tributação imobiliária consta na legislação brasileira desde a Constituição Federal de 1891, que previa, em seu artigo 9º, a tributação sobre imóveis rurais e urbanos, responsabilidade exclusiva dos estados. Na Constituição Federal de 1934, os impostos sobre a propriedade territorial são delegados aos estados, com exceção da propriedade urbana, delegada aos municípios, com a autonomia para a decretação de seus impostos e taxas. As CF’s de 1937, 1946 e 1967 não inovaram em relação à tributação urbana, sendo ainda delegado aos municípios o IPTU. Com exceção desta última, que estabeleceu o Código Tributário Nacional (CTN), disposto pela Lei nº 5.172 de 1966, que regula o sistema tributário brasileiro, apesar das consideráveis alterações realizadas desde a sua instituição.

O IPTU, de competência municipal, é regulado na CF/1988 e no CTN.¹⁰ Esse imposto tem como fator gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel por natureza ou concessão física, localizado na zona urbana do município¹¹. Segundo CTN, a zona urbana deve ser definida por lei, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: 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 três quilômetros do imóvel considerado.

⁹ Planta de valores é a denominação genérica de uma fórmula de cálculo que possibilita a obtenção dos valores venais de todos os imóveis urbanos de um município a partir da avaliação individual de cada uma dessas propriedades. (MOREIRA, 2005).

O Cadastro Imobiliário serve de base não apenas para o lançamento dos tributos imobiliários, com especial ênfase ao IPTU, como também é uma importante fonte de informações para análises sobre o desenvolvimento urbano e ambiental da cidade – identificação de padrões de uso e ocupação do solo, monitoramento de intervenções urbanas e políticas sociais – e outros estudos em diferentes áreas. (CESARE, 2007)

¹⁰ A CF/1988, no Art. 156, delega aos municípios instituir sobre propriedade predial e territorial urbana. E evidencia, no § 1º, a possibilidade de o imposto ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e uso do imóvel. O CTN dispõe sobre a incidência, o fator gerador, a base de cálculo e sobre o contribuinte.

¹¹ O CTN considera também as áreas urbanizáveis, ou as áreas de expansão urbana do município: “§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.”

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, assim, para o lançamento do imposto, é considerado o valor mais provável do imóvel no mercado imobiliário – pelo menos é dessa forma que as plantas de valores deveriam laborar. Esse valor é definido por lei municipal e disposto posteriormente na Planta Genérica de Valores (PGV) municipal. É sobre a base de cálculo do IPTU que incidirá a alíquota do imposto, percentual aplicado ao valor venal do imóvel para estabelecer o valor a ser pago.

Cesare (2007) coloca que as alíquotas podem ser únicas ou diferenciadas (seletivas, progressivas e regressivas). A maior parte dos municípios brasileiros utilizam as alíquotas seletivas. Esse tipo de alíquota considera o objeto da tributação, sendo aplicada para cada subgrupo com características comuns, empregando o uso, a área do imóvel, o padrão de construção, localização, dentre outros atributos para criar as classes de aplicação. Assim, as alíquotas podem, por exemplo, ser diferenciadas conforme a zona (criada pela prefeitura municipal agrupando bairros com características comuns) ou conforme o valor do imóvel, por exemplo, ao fixar alíquotas conforme as faixas dos valores dos imóveis independente do bairro onde estão localizados.

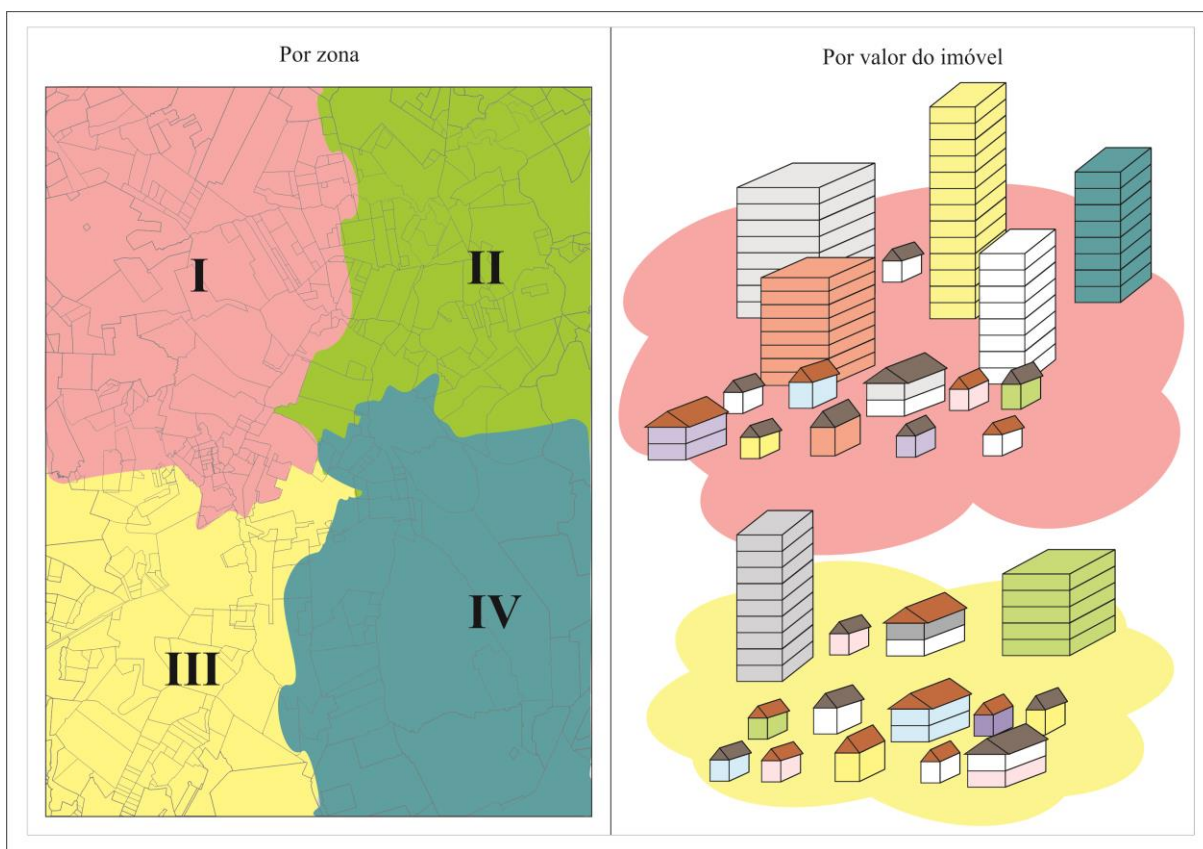


Figura 1.3 – Representação hipotética de aplicação de alíquotas para cobrança do IPTU por zona e por valor do imóvel

Elaboração: Ana Luísa Aragão

Uma das dificuldades na tributação eficiente do IPTU é a ausência e/ou desatualização da PGV e de um cadastro imobiliário. Souza (2010) coloca que o potencial de recursos próprios dos municípios encontra-se subexplorado e relaciona isso à incompetência:

É comum o potencial de auferição de recursos próprios de muitos municípios se encontrar subexplorado, por conta não somente de corrupção, mas também de desleixo e incompetência. Deveria ser algo banal e corriqueiro, de tão elementar, mas de fato é raro que *cadastros técnicos* (que abrangem desde os simples cadastros fundiários ou imobiliários, que permitem uma visão da estrutura de propriedades, até plantas contendo dados sobre a infra-estrutura instalada e os serviços prestados) e *plantas genéricas de valores* (ou, simplesmente *planta de valores*, as quais contêm uma divisão da área urbana do município de acordo com seu status, ao fixarem os valores básicos unitários, por metro quadrado, de terrenos e edificações, considerando a realidade do mercado imobiliário e os possíveis fatores de valorização), sejam regular e rigorosamente atualizados. (SOUZA, 2010, p. 306, grifos do autor)

Observa-se que boa parte dos problemas relacionados à baixa arrecadação nos municípios estão ligados a problemas políticos, uma vez que a manutenção de instrumentos básicos para o planejamento acaba sendo comprometida. Nesse sentido, Souza (2010, p. 306) ainda complementa a ideia colocando que esses instrumentos são tão básicos ao planejamento que “muito mais que impedir ou dificultar a implementação deste ou daquele instrumento específico, a sua ausência ou sua desatualização dificultam, pura e simplesmente, qualquer planejamento sério e qualquer gestão minimamente eficiente.”

O Cadastro Imobiliário, importante instrumento para o lançamento de tributos imobiliários, sobretudo do IPTU, é também uma importante fonte de informações para análises referentes à cidade. Conforme aponta Cesare (2007, p. 54), ele é uma “importante fonte de informações para análises sobre o desenvolvimento urbano e ambiental da cidade – identificação de padrões de uso e ocupação do solo, monitoramento de intervenções urbanas e políticas sociais – e outros estudos em diferentes áreas”.

Além da função de discriminar os imóveis do município, as características dispostas no cadastro contribuem para a elaboração do valor venal, que irá dispor o valor dos imóveis diferenciando-os por bairro, zona, entre outros. Em Goiânia, por exemplo, o cadastro imobiliário traz informações referentes ao endereço do imóvel, aos dados do imóvel (tamanho do lote e da área edificada, por exemplo), as informações sobre o terreno, sobre o uso do imóvel, sobre a edificação e, ainda informações complementares, como por exemplo, sobre a rede de água e esgoto, padrão de edificação e ano de última alteração.

Esses instrumentos impactam diretamente na arrecadação do IPTU uma vez que estão inseridos nas condições legislativas referentes à tributação municipal. Além das

dificuldades, como uma atualização constante do cadastro (vide o exemplo de casas em Goiânia com última vistoria em 2006 – ou até antes disso – no qual o padrão construtivo e todas as demais informações cadastrais não correspondem à realidade atual do imóvel) e da planta de valores, existem outros fatores limitantes na implementação de instrumentos.

Outra importância relacionada às finanças municipais está disposta no Estatuto da Cidade (Art. 2º, X) que esclarece sobre a importância da adequação de instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais, o que atribui uma importância das finanças públicas municipais para a organização do espaço urbano. O autor define ainda que os tributos sobre os imóveis urbanos devem ser diferenciados conforme o interesse social. Cymbalista (2007) coloca que, a partir do estatuto, surge uma importante “intersecção entre direito urbanístico e direito tributário: a extrafiscalidade.”. Percebemos assim que esse instrumento favoreceu para a efetivação da funcionalidade do IPTU, ou seja, sua função passa a ser não somente de arrecadação, mas também execução de ações de interesse social.

Assim, outra pauta importante para que se possa entender sobre o IPTU e a justiça tributária do imposto, está relacionada a sua *Progressividade*. Muito foi debatido sobre o assunto, seja no âmbito jurídico ou acadêmico, tendo em vista os estudos desenvolvidos por Carrazza (2004), Almeida (2007), Cunha e Cesare (2007), entre outros. No âmbito jurídico, a discussão tem referência principal na Emenda Constitucional nº 29 de 2000 (EC 29/2000) que modificou o art. 156 da CF/1988, permitindo que o IPTU pudesse ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.¹² Conforme esclarece Carvalho Jr. (2011), “os tribunais entendiam que o conceito de progressividade previsto no art. 156 da CF/1988 e anterior a EC 29/2000, era apenas a sobretaxação de terrenos vagos”, o que confundia a progressividade das alíquotas com o IPTU Progressivo no Tempo, previsto no §4º do art. 182.

A progressividade de alíquotas do IPTU revela-se também em caráter intervencionista, uma vez que pode melhorar o aproveitamento de terrenos e assim cumprir as políticas de desenvolvimento urbano. A partir de análises de Silva (2004) e Carvalho Júnior

¹² Art. 3º O § 1º do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “§ 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, 2000)

(2006), é possível compreender a importância da aplicação da lei de Progressividade do IPTU promulgada a partir da Emenda nº 29/2000.

A discussão anterior colocava que os impostos deveriam ser progressivos e que o IPTU, nesse contexto, seria progressivo e asseguraria a função social da propriedade. Segundo Carvalho Jr. (2006), com isso, muitas prefeituras passaram a adotar o sistema de alíquotas progressivas conforme o valor venal do imóvel como forma de ampliar a arrecadação e a equidade. No entanto, o Superior Tribunal Federal entendia o mecanismo como institucional, por argumentar que a base de cálculo do IPTU não expressa necessariamente a capacidade contributiva do contribuinte.

Enfim, após as discussões jurídicas referentes à constitucionalidade da progressividade do imposto, o que se considera relevante é que a decisão contribui tanto para ampliar a esfera de arrecadação do imposto nos municípios, bem como manifestar maior justiça na tributação. O mecanismo da progressividade de alíquotas, segundo Cesare (2007), tem o objetivo de gerar um impacto sobre o poder econômico do contribuinte, o que visa a uma redução das desigualdades sociais entre os indivíduos, e esclarece a distinção entre *Progressividade Fiscal* e *Progressividade Extrafiscal*:

Por fim, a *Progressividade Fiscal* do IPTU não pode ser confundida com a *Progressividade Extrafiscal*, estabelecida com base no art. 182 da Constituição Federal e que dispõe a respeito da utilização facultativa do imposto de forma progressiva no tempo com a finalidade de regular o cumprimento da Função Social da Propriedade. O uso do IPTU para fins extrafiscais implica a aplicação de alíquotas crescentes no tempo quando os prazos estabelecidos pelo Poder Público para o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, não são cumpridos. A *Função Social da Propriedade* é compreendida como o direito de habitar, trabalhar, circular e recriar. (CESARE, 2007, p.89, grifos do autor)

Além da progressividade de alíquotas do IPTU, existem outros mecanismos previstos no Estatuto das Cidades, como o “IPTU Progressivo no Tempo”. Sobre o assunto, Souza (2010, p. 226) afirma que esse mecanismo “é, como poucos, capaz de colaborar decisivamente para a tarefa de imprimir maior justiça social a cidades caracterizadas, simultaneamente, por fortíssimas disparidades sócio-espaciais e uma especulação imobiliária desenfreada”. A tributação da propriedade imobiliária municipal no Brasil, dada pelo IPTU, além do aspecto econômico pode ainda, segundo Cesare (2007, p. 45),

desempenhar extraordinário papel para a distribuição justa dos ônus e benefícios da urbanização, recuperação de investimentos públicos que resultaram na valorização de imóveis privados, combate à especulação imobiliária, estímulo ao desenvolvimento econômico, ou mesmo garantia do direito à moradia também para as camadas mais carentes da população.

Mas, para que boa parte dessas funções extrafiscais do IPTU fossem de fato alcançadas, seria necessário que alguns aspectos de ordem tributária fossem alterados, como a instituição efetiva de Impostos Progressivos. O ponto essencial de toda a argumentação que envolve uma tributação séria e justa do IPTU está relacionado puramente ao fato de que este é um imposto que como poucos têm funções extrafiscais, que se relacionam diretamente a construção e organização da cidade. Nesse sentido, Cesare (2007, p.50) postula que

o imposto contribui para o conhecimento do patrimônio imobiliário das cidades e do perfil de ocupação do território. Este conhecimento viabiliza a produção de indicadores fiscais e de desenvolvimento urbano, capazes de orientar a tomada de decisão na esfera pública. Prova disto é que os municípios que melhor arrecadam o IPTU são justamente os mais habilitados a políticas urbanas por disporem de um conhecimento diferenciado da realidade local.

A função extrafiscal do IPTU, visivelmente observada nos mecanismos de progressividade fiscal, no caso das alíquotas, no IPTU progressivo no tempo ou mesmo em demais resultados advindos de uma tributação válida (com todos os instrumentos, bem como leis adequadas), além do aspecto sustentável dado à arrecadação de um imposto importante para o financiamento municipal, ainda apresenta a extrafiscalidade no aspecto distributivo da renda. Nessa perspectiva, cabe considerar que o esforço dos municípios em majorar suas receitas próprias poderia ser maior, pois, além da ampliação de recursos financeiros para a manutenção da cidade, o IPTU ainda contribui para exercer a função social da propriedade, regulando o solo urbano. A isso, cabe uma ação cooperativa no município de ordem política, cultural, econômica e institucional que, se de fato for executada, minimiza as distinções municipais de arrecadação do IPTU e amplia os benefícios advindos da extrafiscalidade.

O objetivo extrafiscal dos impostos imobiliários, nesse caso do IPTU, também regula o mercado de terras, pois, segundo Smolka e Schechinger (2005), o imposto pode induzir ao melhor aproveitamento social da terra, devido à sobretaxação que transfere para a coletividade a renda da terra. Isso está relacionado à valorização imobiliária, por exemplo, de determinados imóveis, beneficiados de infraestrutura. Nesse caso, o valor atribuído ao imóvel deve refletir no imposto que deverá (ou deveria) extrair para toda a população o valor arrecadado em forma de melhorias em infraestruturas, por exemplo. Essa relação de pagamento por aqueles com mais renda está relacionado aos princípios de *Equidade vertical* e *Equidade horizontal*. Segundo Carvalho Jr. (2011, p. 25-26),

para se examinar o grau de equidade vertical, basta analisar a relação entre o montante gasto com o pagamento do imposto e a renda líquida do contribuinte e com isso pode-se classificar o sistema tributário como proporcional, progressivo ou

regressivo. Num sistema progressivo, a carga tributária é maior para quem tem maior capacidade de pagamento, isto é, a alíquota (efetiva) do imposto aumenta conforme a renda do contribuinte. Em um sistema regressivo ocorre o oposto e num sistema proporcional todos os contribuintes suportam uma mesma alíquota (efetiva). É importante realçar o termo alíquota efetiva, pois em termos econômicos, a alíquota efetiva representa o montante realmente pago do imposto sobre a sua base de cálculo, podendo ser bastante diferente das alíquotas instituídas pela legislação. [...] Já o conceito de *Equidade Horizontal*, abordado primeiramente por Musgrave (1990) relata que um sistema tributário deve dar tratamento igual para contribuintes de mesma renda líquida. Em outras palavras, contribuintes de mesma capacidade de pagamento não podem ser tributados em níveis díspares. Há pouca discordância entre os economistas de que todo sistema tributário deve possuir equidade horizontal.

Combater a inequidade fiscal nos municípios, considerando o uso de um sistema progressivo, é interessante, pois evidencia uma distribuição da arrecadação do IPTU mais justa, de acordo com as características socioeconômicas dos contribuintes. Cabe considerar, nesse sentido, que essas inúmeras discussões referentes a impostos imobiliários e, sobretudo ao IPTU, são importantes uma vez que consideram o imposto não só em sua capacidade arrecadatória. A função extrafiscal atribuída ao IPTU eleva a sua importância dentro das análises sobre a cidade, sobretudo porque está relacionada ao acesso à terra urbana e, então, à propriedade imobiliária. Essas considerações são pertinentes uma vez que o acesso a terra está ligado também à condição do indivíduo, sobretudo à forma como está disposta a divisão territorial do trabalho no município, já que a localização, o tipo e a forma de moradia vão determinar o nível hierárquico de determinado indivíduo na sociedade (CARLOS, 2011).

1.3.2 A arrecadação e a distribuição do IPTU nos municípios brasileiros

Os impostos sobre a propriedade e os impostos imobiliários são importantes fontes de recursos municipais também em outros países, a diferença é que, no exterior, a arrecadação é bem diferente do Brasil. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), no período entre 2002-2005, em países como Nova Zelândia, Israel, França e África do Sul, os impostos imobiliários representam, nas receitas locais, 50%, 39,4%, 28,9% e 17,1%, respectivamente. Em países como Bolívia, Portugal e Peru essa representatividade foi de 10,7%, 8,2% e 7,8%, respectivamente. No Brasil, o IPTU representou apenas 6,3% nas receitas locais (CARVALHO JR., 2006, p. 48). Apesar das alíquotas não serem tão distintas dos demais países, a deficiência aqui está relacionada às próprias gestões municipais.

Carvalho Jr. (2011, p. 47) coloca que essa baixa arrecadação está relacionada à “ineficiência administrativa, sobretudo na avaliação imobiliária oficial e na pouca abrangência e conteúdo do cadastro municipal de imóveis, além da ampla concessão de isenções e

reduções do imposto”. Smolka e Schechinger (2005) dizem que os países da América Latina têm baixa representatividade devido ao déficit na regulação da terra, isso porque o preço do solo urbano formal é alto e dado à oferta baixa o solo informal também tem seu preço elevado.

A baixa representatividade do imposto nas Receitas Correntes dos municípios brasileiros está ligada às dependências, sobretudo dos municípios com menor peso populacional, o que coloca à margem impostos como o IPTU. Isso ocorre, pois, segundo Abrucio e Couto (1996, p. 14) “ele é um imposto direto, e os políticos preferem mantê-lo em nível baixo porque qualquer incremento em impostos diretos é facilmente percebido pela população – isto é, pelos eleitores”. Soma-se a isso o fato de o IPTU ser um imposto que demanda certo custo administrativo, dadas as necessidades em instalação e manutenção periódica de cadastros imobiliários e planta genérica de valores. Dessa forma, o que se vê é que a tributação também está relacionada ao porte econômico do município, o que caracteriza, na maioria das vezes, no Brasil, maiores arrecadações nas metrópoles mais representativas no eixo sul-sudeste.

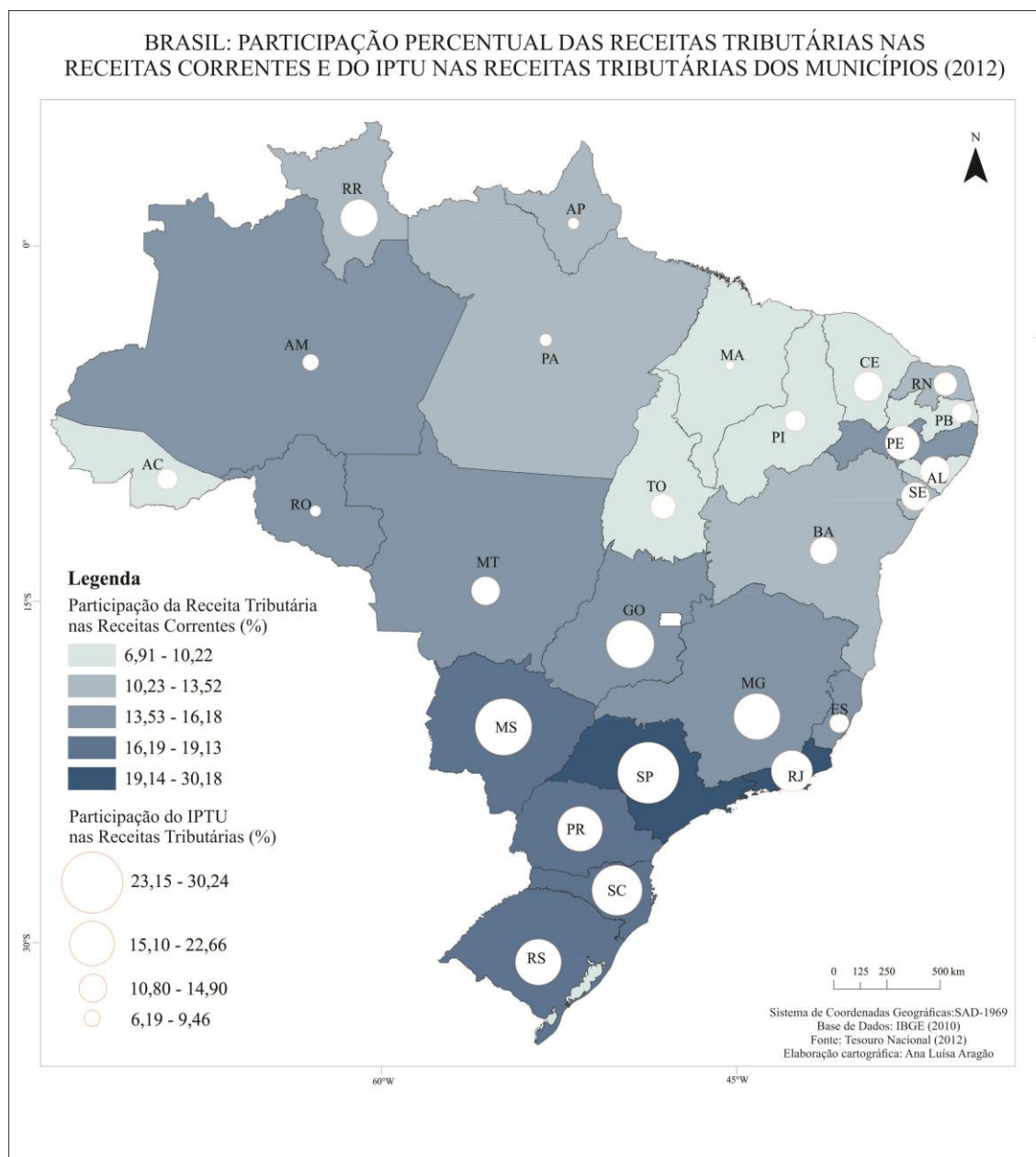


Figura 1.4 – Participação das Receitas Tributárias nas Receitas Correntes e participação do IPTU nas Receitas Tributárias nos municípios em 2012

Fonte: Tesouro Nacional, 2012

A participação do IPTU nas Receitas Correntes por grupos de população (conforme a Tabela 1.1) apresentou uma das características da baixa representatividade do imposto, relacionado à faixa populacional. Mas, apesar da distinção por peso demográfico, o que se percebe é que essas distinções são ainda mais evidentes se analisada a participação do IPTU nas receitas das capitais.

Enquanto a participação do IPTU na Receita Corrente em 2012, em Campo Grande-MS e Goiânia-GO representaram 10,14% e 9,3% respectivamente, em Aracajú-SE e São Luiz-MA, o imposto representou apenas 4,96% e 1,92%, respectivamente (TESOURO

NACIONAL, 2012). A figura 1.5 traz informações referentes à participação do IPTU nas Receitas Tributárias, com os municípios ordenados pelo volume populacional.

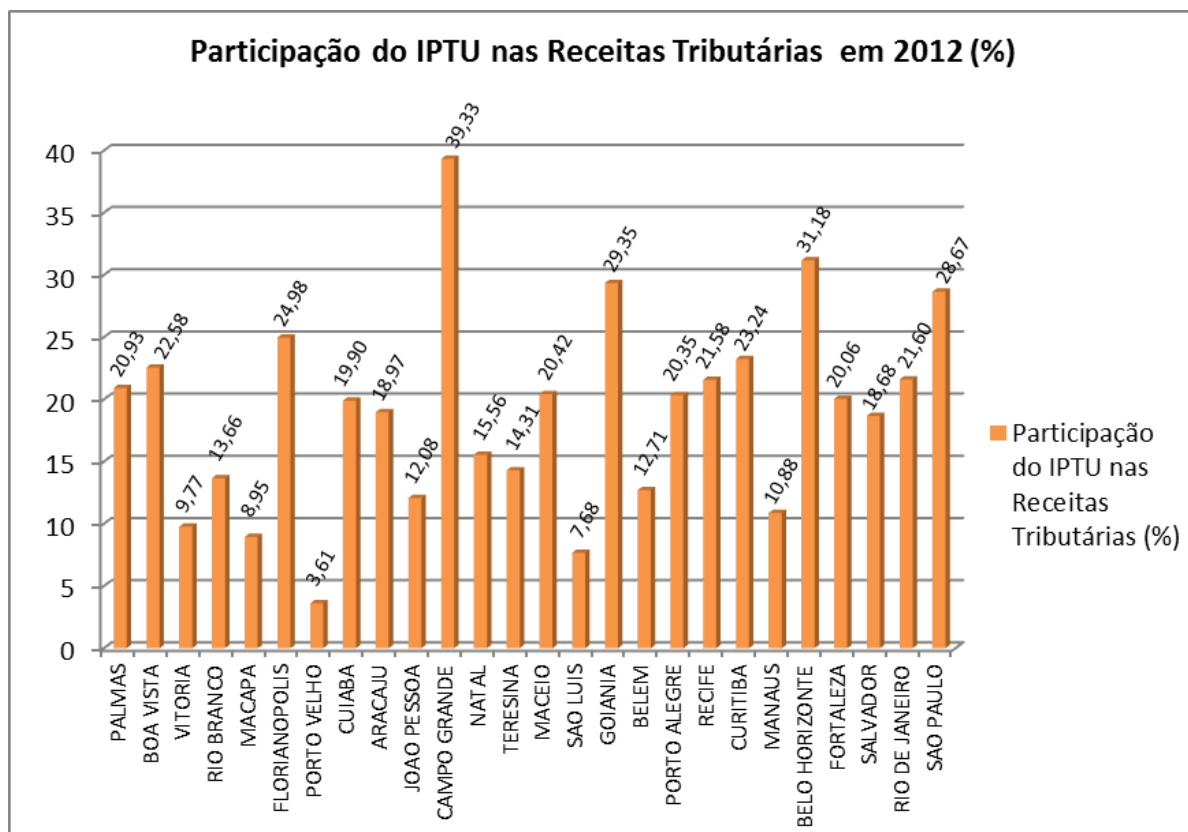


Figura 1.5 – Gráfico da participação percentual do IPTU nas Receitas Tributárias das capitais brasileiras, 2012.

Fonte: Tesouro Nacional, 2012.

O IPTU, apesar de pouca representatividade nas receitas municipais, ainda é uma importante fonte de arrecadação local. A tributação imobiliária delegada aos municípios é assim realizada, pois os municípios possuem melhor conhecimento da zona urbana municipal. Esse tipo de tributação é pouco sonogado uma vez que o objeto de incidência é visível e imóvel, justificativa que explica que o imposto está menos sujeito a conflitos fiscais com outros municípios.

Tabela 1. 3 – IPTU per capita em municípios selecionados, 2012

<i>Município</i>	<i>População</i>	<i>IPTU per capita</i>
São Paulo	11.376.685	441,91
Belo Horizonte	2.395.785	290,60
Campo Grande	805.397	283,89
Rio de Janeiro	6.390.290	254,28
Florianópolis	433.158	240,55
Curitiba	1.776.761	220,89
Goiânia	1.333.767	199,66
Porto Alegre	1.416.714	199,35
Recife	1.555.039	150,22
Vitória	333.162	148,44
Cuiabá	561.329	116,72
Aracaju	587.701	103,35
Salvador	2.710.968	98,06
Palmas	242.070	86,50
Fortaleza	2.500.194	76,51
Natal	817.590	68,72
Maceió	953.393	66,45
Boa Vista	296.959	57,51
João Pessoa	742.478	48,09
Belém	1.410.430	41,23
Manaus	1.861.838	40,33
São Luís	1.039.610	37,29
Teresina	830.231	37,20
Rio Branco	348.354	25,44
Porto Velho	442.701	22,99
Macapá	415.554	14,33

Fonte: Tesouro Nacional, 2012

Outro elemento bastante discutido na literatura disponível sobre o IPTU é a discrepância no valor per capita arrecadado nas capitais brasileiras. Ao dividir o valor arrecadado pelo total da população, pode-se chegar à conclusão de que o preço do solo é mais caro em algumas capitais, considerando-se a faixa populacional. Como por exemplo, a grande distinção do valor per capita do IPTU entre Campo Grande e Teresina ou entre Florianópolis e Porto Velho ou a diferença na arrecadação como, por exemplo, em Salvador, onde a arrecadação do IPTU correspondeu a 65,33% do valor arrecadado em Recife.

A estrutura domiciliar das cidades deve também ser considerada nessa análise, uma vez que a distinção nos valores, tanto de arrecadação quanto per capita, pode estar relacionada a fatores como: número de domicílios, valorização imobiliária distinta nas cidades e nos bairros, número de empresas (ligadas a comércio e serviços) que possuem uma maior

capacidade de arrecadação, dentre outros elementos. Essa distinção está relacionada também aos aspectos políticos de arrecadação do imposto em cada região. Dentre outras considerações relativas ao IPTU, cabe ressaltar o impacto do imposto na renda familiar. Cesare (2007b) realizou análises nesse sentido ao criticar a distribuição da carga tributária do IPTU em Porto Alegre.

Importante considerar essa relação entre tributo e renda, pois esses impostos incidem sobre o patrimônio e estão diretamente relacionados também ao porte econômico de dado proprietário da unidade tributável. Cabe ressaltar, no entanto, que, ao se pensar no valor a ser pago no IPTU, não há uma preocupação em considerar o impacto do imposto no orçamento familiar, muito menos na escolha da localização da residência. Não esquecendo ainda que a renda tem “rendimentos” diferentes em cidades diferentes, ou seja, o custo de vida é distinto nas capitais brasileiras, assim como a forma de valorar os imóveis. O imposto regido pela planta genérica de valores (que determina o valor dos imóveis, por setor ou bairro, por exemplo) vai ser espacializado na cidade conforme o valor dos imóveis, então o imposto nesse caso será considerado de forma indireta uma vez que ele encontra-se camuflado no valor do imóvel.

Outro ponto essencial para se compreenderem essas distinções do imposto refere-se ao valor das propriedades (dispostos na PGV municipal) que tem sua aferição realizada de forma distinta nos municípios; nesse sentido, as alíquotas, apesar de diferenciadas conforme o Código Tributário de cada município têm um impacto reduzido na carga tributária de impostos sobre a propriedade como o IPTU. Dessa forma, como o valor dos imóveis é arbitrado por meio de lei municipal, as distintas defasagens entre o valor de mercado e o valor venal disposto em lei são evidentes nos municípios.

Tabela 1. 4 – Alíquotas e distribuição do IPTU por domicílios em cidades selecionadas

Cidade	Alíquotas (%)			IPTU por Domicílios 2010 (R\$)
	Residencial	Não Residencial	Territorial	
Porto Alegre	0,85	1,1	0,95 a 6 ⁽¹⁾	542,86
Belém	0,3	1	1,5 a 2,5 ^(3,4)	129,12
Belo Horizonte	0,8 a 1 ⁽²⁾	1,6	1 ou 3	692,78
Brasília	0,3	1	3	520,66
Fortaleza	0,6 a 1,4 ⁽²⁾	1 a 2 ⁽²⁾	1 ou 2	224,96
Goiânia	0,2 a 0,55 ⁽³⁾	0,5 a 1 ⁽³⁾	1 a 4 ⁽¹⁾	539,47
Salvador	0,1 a 1 ⁽⁴⁾	1 a 1,5 ⁽⁴⁾	2 ⁽¹⁾	231,61
São Paulo	1,0 ⁽²⁾	1,5 ⁽²⁾	1,5 ⁽²⁾	1.132,85

Fonte: Códigos Tributários Municipais e Carvalho Jr. (2009)

(1) Previsão de IPTU Progressivo no Tempo

(2) Alíquota Progressiva por Valor Venal;

(3) Alíquota Seletiva por Localização do Imóvel;

(4) Alíquota Seletiva por Padrão Construtivo do Imóvel;

A distinção no valor das alíquotas municipais, se analisados os números, é grande, mas, como dito anteriormente, o valor das alíquotas pouco interfere, já que é o valor do imóvel que sofre a alíquota que deve ser considerado. O que cabe atenção são as distintas formas de se considerarem as alíquotas. Para isso, basta observar a distinção da forma de seleção das alíquotas, o que pode ser definido por localização do imóvel, pelo padrão construtivo ou por presença de melhorias, por exemplo.

A arrecadação está estritamente relacionada ao valor venal, que é base de cálculo para o imposto e, dessa forma, a atualização de instrumentos para a gestão dos impostos imobiliários é primordial, conforme apontou Souza (2010). Isso porque o sistema de avaliação de imóveis, além de dispendioso para o município, é complexo, pois a esfera de domicílios em alguns municípios é grande, o que dificulta a aferição. Conforme colocou Carvalho Jr. (2011), para que haja de fato equidade e transparência no cálculo do valor do IPTU, é necessário que o valor avaliado (e posteriormente disposto na PGV) esteja próximo ao valor de mercado.

As isenções e descontos de IPTU nos municípios também interferem na arrecadação municipal. Essas isenções e descontos são, em sua maioria, destinados a imóveis pertencentes ao município, como: os imóveis edificados, aqueles pertencentes às Associações de Bairros,

Centros Comunitários, Entidades Culturais ou Científicas, imóveis pertencentes às lojas e templos destinados a cultos religiosos, dentre outros.

Em Fortaleza e São Paulo, por exemplo, os principais descontos e isenções dados são para os imóveis com valor venal de até R\$ 21 mil e R\$ 70 mil, respectivamente. Em Porto Alegre, as isenções são dadas a aposentados e pensionistas com renda de até três salários mínimos, proprietários de um único imóvel com valor venal de até R\$ 60 mil. Em Goiânia, o destaque é para as isenções dadas aos imóveis residenciais com área construída de até 60m² edificados em terrenos de até 360m² na 4^o zona fiscal.

O que fica evidente é que, se fossem minimizados alguns desses impasses que interferem na ampliação da arrecadação do IPTU, tornando-o mais ativo (se aplicado), a regulação imobiliária seria mais eficaz, o que iria interferir diretamente no preço e na regulação da terra urbana. Para que aprimorem as análises municipais sobre a arrecadação e a distribuição de impostos como o IPTU, é fundamental o conhecimento sobre a formação do mercado de terras bem como do processo de ocupação nos municípios.

Nesse sentido, a visão geral do IPTU, considerando-se a legislação, as formas e instrumentos de cobrança do imposto, bem como o conhecimento acerca da arrecadação e distribuição do imposto no Brasil, possibilita compreender a cidade. A forma de arrecadação do IPTU bem como a sua disposição reflete em diferenças nas atividades econômicas e no perfil imobiliário, demográfico e social no interior dos municípios. Essas discrepâncias são ainda mais evidentes em metrópoles, já que a dinâmica tributária é mais complexa.

CAPÍTULO 2 – OCUPAÇÃO, USO E VALORIZAÇÃO DO SOLO EM GOIÂNIA

O processo de ocupação, bem como a forma como os agentes produziram Goiânia refletem-se na forma atual de organização desse espaço urbano. O fato de muitos dos agentes que fazem parte da produção desse espaço urbano pensarem em Goiânia como um patrimônio, reflete em ações políticas que visam, na maior parte das vezes, em interesses econômicos. Isso não é inédito, já que com a urbanização, o espaço passa a ser tratado como uma mercadoria, sendo consequência da produção, conforme apontou Carlos (2005).

Por isso, o solo urbano, o mercado imobiliário e de terras e a habitação passam a ser objetos de disputa em Goiânia desde sua construção e, sobretudo, na medida em que os estoques de terra vão ficando escassos. Os grandes proprietários fundiários e os agentes imobiliários passam a controlar também a ocupação uma vez que a cidade passa a ser fatiada, sendo as melhores porções destinadas àqueles que possuem maior capital. Outro assunto que envolve este capítulo refere-se ao planejamento urbano, que é um instrumento estratégico, muitas vezes têm se desenvolvido como produtor de leis que melhor propiciam o consumo da cidade. A análise da legislação e dos instrumentos de regulação atuais da capital, a forma como o Plano Diretor de Goiânia foi estabelecido e como eles são importantes para entender a organização deste espaço urbano são assuntos que encerram este capítulo.

2.1 A apropriação do solo pelos agentes que produzem o espaço urbano

Compreender de que forma se dá o uso do solo em Goiânia exige, primeiramente, que se conheça o contexto da formação desse território. Segundo o Plano Diretor de Goiânia, a área total do município é de 726.885.000 km², sendo que, desse total 61% é referente à Macrozona Construída e os outros 38% corresponde às Macrozonas Rurais do município¹³. Esse modelo espacial dividido em Macrozonas foi definido pela Lei Complementar 171 de 2007 no Plano Diretor de Goiânia. O Art. 7 dessa lei coloca que o ordenamento territorial do município se efetiva “dividindo o território urbano e rural do município em Macrozonas,

¹³ Segundo o Plano Diretor de Goiânia, as oito Macrozonas instituídas são: Macrozona Construída, coincidente com os limites do Perímetro Urbano; Macrozona Rural do Barreiro, constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Córrego Barreiro, situada a sudeste do território; Macrozona Rural do Lajeado, constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Córrego Lajeado, situada a leste do território; Macrozona Rural do João Leite, constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Ribeirão João Leite, situada a norte do território; Macrozona Rural do Capivara, constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Córrego Capivara, situada a norte do território; Macrozona Rural do São Domingos, constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Córrego São Domingos, situada a noroeste do território; Macrozona Rural do Alto Anicuns, situada a oeste e constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Ribeirão Anicuns; Macrozona Rural do Alto Dourados, constituída pelas áreas integrantes da sub-bacia do Ribeirão Dourados, situada a sudoeste do território.

considerando como determinantes seu espaço construído e as sub-bacias hidrográficas do território com ocupação rarefeita.”¹⁴

Goiânia surgiu, segundo Oliveira (2005), a partir de uma demanda política e econômica a fim de articular as regiões produtivas do Estado ao novo ritmo de produção capitalista que o país buscava. A lógica territorial do Estado muda com a construção da capital e com a modernização do campo, determinando novas estruturas políticas no Estado que alteram também sua economia. A literatura apresenta os motivos da mudança da capital de Goiás para Goiânia, sobretudo no que se refere à ideologia do progresso e modernidade. Conforme coloca Chaul (2013).

No discurso mudancista, inserem-se ideias que podem ajudar-nos a compreender melhor o significado da construção de Goiânia. Uma delas refere-se à necessidade de encaixar a região no projeto nacionalista em curso nos anos 30. Tanto o saber médico, usado politicamente, quando o desígnio de mudança da capital, reaberto por Pedro Ludovico Teixeira, tinham respaldo no projeto centralizador de Vargas e visavam chamar a atenção da nação. (CHAUL, 2013, p. 236-237)

No âmbito nacional, as políticas de interiorização do país, bem como uma nova estrutura econômica que estava sendo desenvolvida em Goiás (sobretudo no sul e sudeste goiano), tornaram a nova capital uma nova fronteira econômica no país, integrando Goiás à nova rede do sistema econômico brasileiro. No momento de edificação da cidade, a terra urbana passa a ser um elemento estratégico política e economicamente em Goiânia. Corrêa (2011, p. 46) coloca que os múltiplos papéis do Estado em relação à produção do Espaço se efetiva também na escala intraurbana, estabelecendo leis, controlando e sendo promotor do mercado fundiário, dentre outros, estabelecendo assim relação com outros agentes sociais. O Estado, como agente que participou e participa da produção do espaço, permeia todos os demais agentes; ele, presente em todas as ações, desde aquelas referentes à instalação de uma indústria até a inauguração de um novo empreendimento imobiliário, por exemplo.

O Plano Urbanístico de Goiânia desenvolvido por Atílio Corrêa Lima tinha como característica principal o traçado com linhas retas, reflexo de sua formação em arquitetura e urbanismo, na França e com influências de *Le Corbusier*. O plano, por exemplo, aproveitava o relevo plano da área, que permitia o escoamento da água, também evidenciava o modelo

¹⁴ O Plano Diretor de Goiânia (Lei Complementar 171 de 2007) considera em seu Artigo 73 as áreas urbanas e as áreas rurais: §1º Considera-se Área Urbana do Município de Goiânia as áreas mais centralizadas de seu território, com maior grau de consolidação, para onde, prioritariamente, deverão ser direcionadas medidas que visem a otimização dos equipamentos públicos, além de seu anel periférico voltado ao atendimento do crescimento populacional futuro. § 2º Considera-se Área Rural do Município o restante do território, destinado ao uso agropecuário e à instalação de atividades incompatíveis com o meio urbano, observada as condições ambientais.

radial inspirado na estética do urbanismo clássico, como o plano da cidade de Versalles na França. O plano de Corrêa Lima apresentava também um zoneamento a fim de atender às demandas do período.

O zoneamento: O zoneamento da cidade é feito procurando satisfazer as tendências modernas, de localizar os diversos elementos da cidade em zonas demarcadas a fim de não só obter a melhor organização dos serviços públicos, como também, para facilitar certos problemas técnicos, econômicos e sanitários, não se falando aqui na estética. Si em todas as grandes aglomerações modernas o zoneamento constitui um problema de difícil solução, para nós que recebemos um campo limpo, a tarefa foi fácil, mas por isso mesmo as nossas responsabilidades são consideráveis, se ele não for rigorosamente obedecido, constituindo um verdadeiro crime a inobservância do que prescreve o regulamento das *zonas*. (MONTEIRO, 1938, p. 140, grifos do autor)

Arrais (2015) coloca que, por trás da forma urbana, existia uma estratégia de valorização das terras na capital, já que Goiânia era composta por grandes áreas oriundas de doações que resultaram em sua formação. Desde sua gênese, Goiânia foi considerada um patrimônio, pois, sabe-se que, camufladas essas doações, existia a perspectiva dos donos dessas terras em uma futura valorização fundiária. Isso porque, posteriormente, as terras estocadas (aquelas não vendidas ou não doadas) seriam parceladas. É nesse momento em que se pode apresentar o segundo agente que auxiliou na produção deste espaço, que são os proprietários fundiários.

Segundo Monteiro (1938), a partir do Decreto nº 3.937 de 1933, que autorizava todos os atos necessários para a aquisição de terras dentro da área da futura capital, foram feitas várias compras, permutas e doações de terras. A primeira escritura pública de doação foi de cinquenta alqueires de terras que ficavam entre os córregos Botafogo e Capim Puba. A segunda foi de cinquenta alqueires de terras da fazenda Criméia. Nos registros de doações, ainda constam as doações de mais cinquenta e dois alqueires da Fazenda Bota-Fogo, cinquenta alqueires de terras da fazenda Caveiras situada entre os córregos “Fundo” e “Meio”, vinte alqueires de terras da fazenda Arranca Toco, dentre outras parcelas de terra que foram doadas para a construção de Goiânia. Por isso, alguns setores da capital têm justamente o nome dessas fazendas que cederam áreas para a construção da capital. A ideia de valorização fundiária ocorria da seguinte forma, segundo Arrais (2015):

Por patrimônio entenda-se o que ocorria quando os fazendeiros doavam terras para valorizar suas áreas: criava-se uma rua com algum comércio, homenageava-se um santo e, então, fundava-se um distrito. A ideia de “patrimônio” é essa, a ideia de “rua” no interior, onde se dizia “vou à rua” significava “ir à cidade”. Por trás dessa doação, entretanto, sempre existiu uma perspectiva de valorização fundiária. (ARRAIS, 2015)

Essas fazendas com áreas cedidas para a construção da capital já constavam no planejamento da edificação da capital, sendo citadas no Decreto n. 3.359 de 18 de maio de 1933 as fazendas: “Criméia”, “Vaca Brava” e “Botafogo”. Relatos de moradores de Goiânia em Viana, Borges e Valim (2014) afirmam que um dos pedidos do prefeito de Campinas na época era para que fazendeiros da região ajudassem doando terras para a construção da capital, o que valorizaria essas terras que iriam sediar Goiânia.

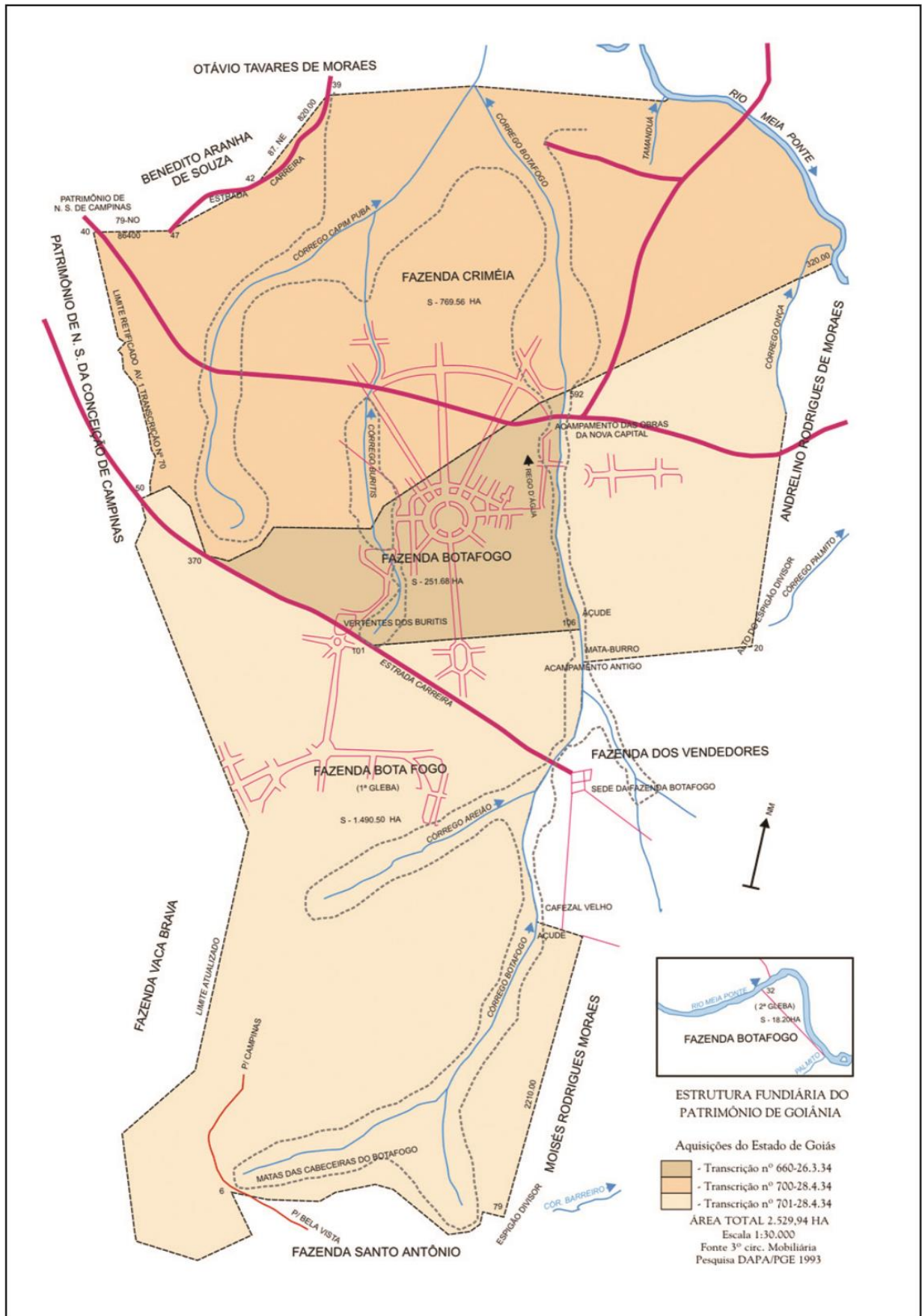


Figura 2.1 – Mapa da estrutura fundiária do patrimônio de Goiânia
Fonte: Daher (2003)

Campinas, por exemplo, já era conhecida na região e possuía uma dinâmica própria com estradas que davam acesso à capital Goiás. A cidade aparece nos relatos dos técnicos que escolheram onde seria instalada a nova capital e se destacava por ter água em abundância, além de outras características como relevo, vegetação etc., características que, no discurso de Pedro Ludovico Teixeira, seriam importantes para a transferência da capital (que se sabe que foi uma escolha com um objetivo muito mais político do que higienista, discurso que foi utilizado inicialmente para justificar a mudança da capital).

Goiânia nasce incorporando também área de outros municípios e posteriormente “diminui” sua extensão com a emancipação dos municípios que compõem a grande Goiânia. Então, embora tenha sido planejada e tenha como justificativa de mudança uma questão higienista, ela inicia já com a valorização fundiária fruto de doações que camuflavam esse interesse. Então temos aqui dois dos agentes, que, segundo Corrêa (1995), produzem o espaço urbano: O Estado e os proprietários fundiários, trabalhando juntos com alguns interesses distintos.

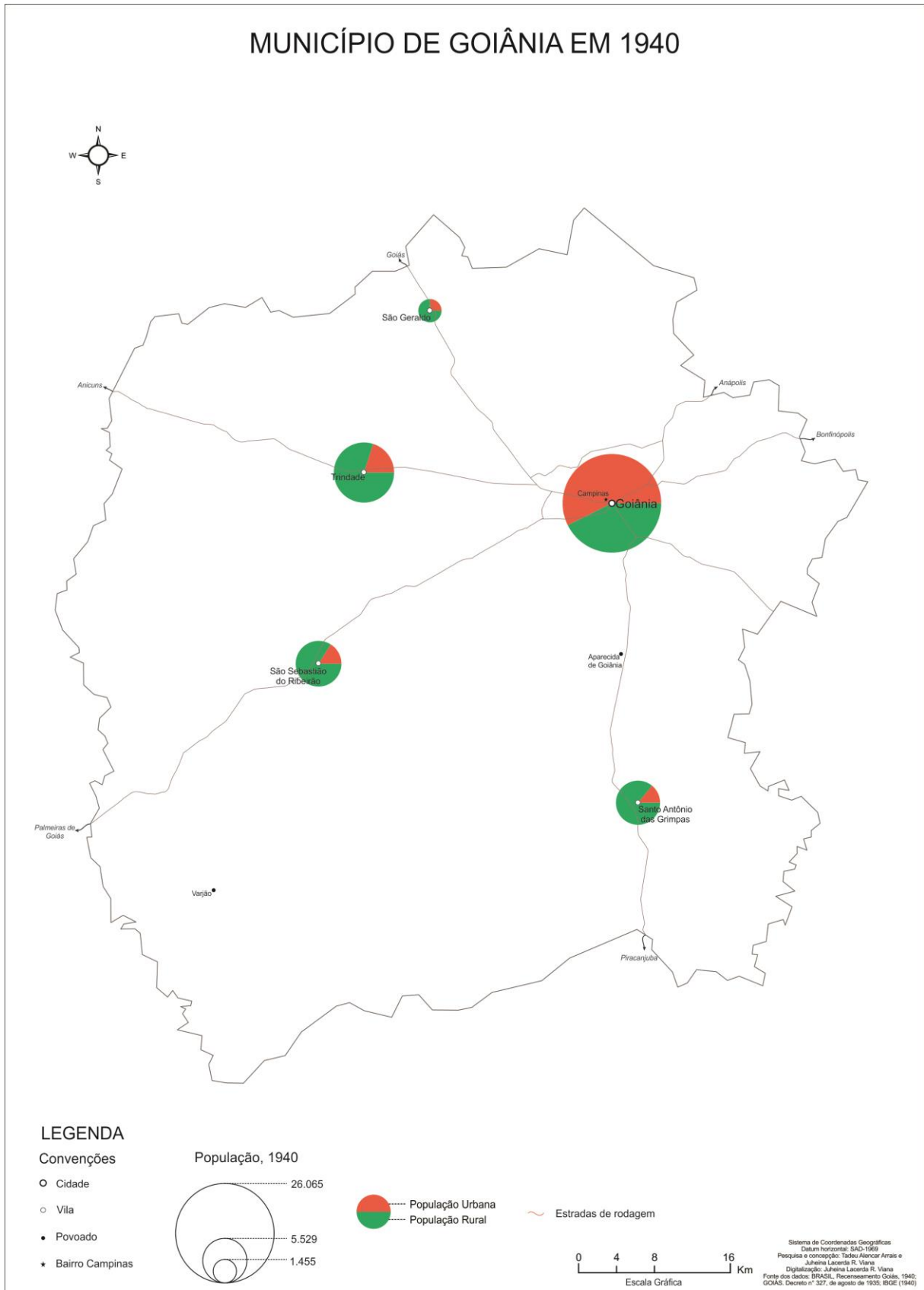


Figura 2.2 – Mapa do município de Goiânia em 1940
Fonte: Arrais, Oliveira & Arrais (2016)

Nos primeiros anos de construção de Goiânia, observa-se que a terra urbana era um elemento que evidenciava, por exemplo, a segregação na capital. Para Arrais (2013, p. 160), “o papel dos atores sociais ligados ao setor imobiliário e dos proprietários fundiários foi determinante na configuração do espaço urbano, de modo que a segregação espacial-residencial, portanto, está na gênese de Goiânia.” O Setor Ferroviário, o Bairro Popular e a Vila Nova, por exemplo, acolhiam as famílias vindas de outros estados para trabalharem na construção de Goiânia. Essas famílias eram constituídas por migrantes, principalmente vindos do nordeste do país e que se instalaram no setor Vila Nova em áreas regulares ou mesmo em invasões. Segundo Mattos (2008), as terras onde se localizam esse setor, além de se destinar à habitação dos operários, tinham a possibilidade também de se tornar um polo industrial na capital e foi justamente a resistência dos moradores que tornou essa possibilidade rejeitada, sendo um obstáculo à atuação do governo que realizou várias tentativas de retirada de ocupações irregulares no local.

Essa resistência foi organizada e, segundo os relatos de moradores da capital em Viana, Borges e Valim (2014), foi criada no início da década de 1940 a “Liga dos Amigos” no Setor Vila Nova em Goiânia. Além do poder reivindicatório, que conseguiu poder para não desapropriar os moradores para fazer do setor uma área industrial, a “Liga dos Amigos” tinha também como objetivo uma cumplicidade com mutirões que auxiliavam os habitantes do bairro, inclusive para a construção de casas. Não à toa que os Bairros Vila Nova, Botafogo e Nova Vila que eram para ser apenas provisórios, no plano urbanístico original desenvolvido por Atílio Corrêa Lima, foram regularizados e se tornaram definitivos em 1947. Isso esbarra no que Corrêa (2011, p. 47) coloca sobre a terra urbana e sobre a habitação, ao afirmar que estes são “objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados”.

Além dos proprietários fundiários que e dos grupos sociais excluídos, outro agente que participa da produção do espaço são os proprietários dos meios de produção e grandes industriais. Corrêa (2011) coloca que:

A terra urbana deixou de ser estranha ao capital industrial que, a princípio, a considerava apenas como uma base necessária e insubstituível para a produção. Segundo Mingione (1977), a terra urbana passou a interessar ao capital industrial, constituindo, assim como a produção imobiliária, alternativa para a acumulação, deixando de ser meramente um investimento com vistas a amortecer crises cíclicas de acumulação. (CORRÊA, 2011, p. 45)

A economia goiana era constituída basicamente pela agricultura de subsistência além da pecuária e, a maior parte dos itens de exportação da década de 1940, assim como as

principais firmas comerciais estavam instaladas em Ipameri, Catalão e Roncador na região sudeste do Estado. Além de Anápolis, próxima a Goiânia, que em 1935 já se consolidava como polo comercial do estado de Goiás, segundo Arrais (2013).

Na construção de Goiânia, a grande parte das indústrias e firmas comerciais instaladas na capital era da área de construção civil. Eram indústrias que forneciam tijolos, madeira, manilhas, calcário e extração de pedras. Em um documento elaborado em 1936 pela firma Coimbra Bueno & Cia Ltda., há relatos sobre o processo de urbanização e da aquisição de materiais utilizados para as obras. No documento, é mencionado que era dada preferência de “produzir e incrementar a produção de tudo que fosse necessário” para se importar o mínimo de materiais. E ainda relata: “Para manter tais bases de aquisição, temos prontas varias olarias, serraria, oficinas, postos de extração de areia lavada, de saibro, de pedra bruta, etc., para entrar em funcionamento” (MONTEIRO, 1938, p. 479).

A ação dos agentes dentro da produção do espaço urbano pode também revelar os vetores de expansão da cidade, sejam no que se refere à atração de população para morar próximo ao local de trabalho ou em locais planejados para a moradia dos trabalhadores. Como muitas indústrias estão instaladas na periferia das cidades ou em áreas distantes do centro, é também na periferia que são construídos os loteamentos e conjuntos habitacionais onde habita a massa trabalhadora desse segmento da economia. Esses locais são distantes do centro e geralmente com pouca infraestrutura, tornando a solo nesses locais com valores mais acessíveis para habitação. Para Corrêa (2011, p.47), a atuação dessas corporações (indústrias e firmas) é decisiva para a produção do espaço, contribuindo para:

- produzir “*company towns*” bairros no interior de uma cidade, ou ainda apropriar-se, de fato ou simbolicamente, de certos espaços públicos [...];
- dar continuidade ao processo de descentralização de atividades terciárias, seja pela realocação de unidades varejistas, seja pela criação de novas unidades fora do centro: desse modo participam do processo de perda econômica e simbólica do centro, contribuindo, assim, para a redivisão econômica do espaço;
- alterar a funcionalidade dos centros da rede urbana, seja pela criação espacialmente seletiva de especializações produtivas, seja pela redução de sua capacidade produtiva, ou ainda, pela convergência de atividades, criando economias de aglomeração e crescimento urbano;
- criar uma nova divisão territorial do trabalho, por intermédio da difusão de inovações, envolvendo novos produtos (trigo, leite, soja, café, laranja etc.) e novos meios para a produção (máquinas, depósitos, silos, usinas de beneficiamento e transformação etc.);
- através do Estado, impregnado de interesses seus, criar infraestrutura viária e energética que lhe é benéfica, ainda que possa servir a muitos outros agentes sociais e indivíduos.

Caminhando junto aos proprietários dos meios de produção e grandes industriais, estão os produtores imobiliários. Isso porque as indústrias também investem na produção de imóveis e criação de loteamentos (construção civil) e são justamente esses agentes, os produtores imobiliários, referências centrais no encontro dos demais agentes que produzem o espaço e interferem diretamente na organização urbana. Como mencionado, os proprietários fundiários que doaram terras no período de construção da capital já tinham uma perspectiva de valorização fundiária e esse foi o início para a construção de uma característica evidente em Goiânia, uma cidade que é comandada pelos interesses das grandes corporações, produtores e grupos imobiliários.

O plano urbanístico de Atílio Corrêa Lima, segundo Ribeiro (2004, p. 38) foi desenvolvido para ser um instrumento capaz de conter os especuladores de Goiânia, detendo o controle do uso do solo. Mas começaram a aparecer os proprietários fundiários com suas perspectivas ainda vivas e, segundo Ribeiro (2004),

creceram as pressões dos donos das glebas. Parte dos proprietários de áreas da região que haviam cedido suas terras para desapropriação ou doação na época da construção da nova cidade estocou outra parte delas, incorporando as novas glebas ao redor do plano piloto, passando a ter forte domínio no mercado imobiliário. Aumentaram também as pressões dos empreendedores imobiliários. (RIBEIRO, 2004, p. 39)

Além de outros atores que compuseram as primeiras especulações imobiliárias, estão cidadãos comuns com grande poder aquisitivo que compravam e loteavam algumas áreas além daqueles que ganhavam terras do Estado como forma de remuneração pelo trabalho de construção da capital. A firma Coimbra Bueno e Pena Chaves Ltda., por exemplo, recebeu muitos lotes como forma de pagamento. Um dos contratos, firmados entre o Estado e a firma, possuem a seguinte redação:

TERCEIRA – O Estado pagará à firma Coimbra Bueno e Pena Chaves Ltda., sete por cento (7%), em moeda corrente e sobre as despesas totais com estas obras depois de terminadas, e a partir de 1º de janeiro de 1935, e não incluídas no balanço das obras da Nova Capital, encerrando em 31 de dezembro de 1934. Receberá além desses sete por cento (7%) em moeda corrente, mais cinco por cento, em terrenos na Nova Capital, e aos preços dos decretos de vendas de lote e chácaras atualmente em vigor, com os descontos à vista e da comissão de vendedor, regulados pelos mesmos decretos. (MONTEIRO, 1938, p. 150)

A firma Coimbra Bueno e Cia Ltda. foi delegada em 1934 a assumir a direção geral das obras em construção de Goiânia, além do plano imobiliário do espaço físico de Goiânia. Segundo o professor Sandro de Lima (VIANA; BORGES; VALIM, 2014), os irmãos

Abelardo Coimbra Bueno e Jerônimo Coimbra Bueno tinham um escritório público para atender aos contratos firmados com o Estado para regularização da organização fundiária da capital. Mas o escritório acabou virando um negócio particular, tanto que os setores que mais adensaram e cresceram com valorização das terras foram o Setor Coimbra e o Setor Bueno, onde estavam localizados os terrenos particulares dos irmãos. Os valores de terras na capital tinham valorizações superiores aos demais municípios, por isso era um negócio promissor, para isso basta observar os valores de terras em 1946 de algumas cidades do estado de Goiás:

Tabela 2.1 – Valor das terras de cultura, abrangendo terras de vários tipos, em 1946 (Cr\$)

Município	Próximo à sede municipal	Um pouco afastado	Muito afastado
Goiânia	20.000,00	12.000,00	2.200,00
Anápolis	4.000,00	3.500,00	3.000,00
Anicuns	5.000,00	4.000,00	3.500,00
Goiás	500,00	550,00	600,00
Inhumas	4.000,00	3.500,00	2.000,00
Itaberaí	5.000,00	3.000,00	1.500,00
Trindade	5.000,00	3.000,00	1.000,00
Jaraguá	5.000,00	3.000,00	1.000,00

Fonte: Faissol (1952)

A localização é um dos principais elementos que agregam valor a terra, sobretudo à terra urbana e, em um município onde foram estocadas algumas áreas, seja de proprietários fundiários ou de particulares que adquiriam e ganhavam terras, isso não seria diferente. Não distante da realidade atual, o que percebemos é que a cidade é ainda tida como patrimônio, pois a ideia permanece quando, por exemplo, a prefeitura entra em parceria com empresas para construção de parques ou autoriza a instalação de shoppings e indústrias em lugares oficialmente não destinados àquele uso. Ou seja, abre mão de terras, de propriedades, para receber um objeto que irá valorizá-las, o que reflete diretamente na economia da cidade, pois, na medida em que aumentam os investimentos, há uma valorização no solo urbano, além do impacto nos impostos municipais como o IPTU, por exemplo.

Não se trata, portanto, de observar os processos, as dinâmicas, os objetos e as ações que ocorrem no espaço urbano para qualificá-lo atualmente, mas de reconhecer a pertinência do processo mesmo de produção e reprodução do espaço urbano no centro das estratégias de acumulação contemporâneas. É nesse sentido que a cidade não é tomada meramente como lugar dos negócios, mas é, ela mesma o próprio negócio que se realiza a partir da produção do espaço urbano. (SANTOS, 2015, p. 34).

A construção de um parque, pode, para muitos, estar relacionada a melhorias para a saúde urbana¹⁵, mas alguns registros municipais mostram que não passam de jogadas estratégicas do poder público e dos empreendedores imobiliários. Sejam os parques construídos onde o mercado imobiliário já se beneficia, ou aqueles criados com esse intuito (de transformar e valorizar o solo), como é o caso, em o Goiânia, do Parque Flamboyant ou do futuro Parque Cerrado com 706 mil m². Esse último, em construção no Parque Lozandes, não por coincidência, está próximo ao Estádio Serra Dourada, ao Shopping Flamboyant, ao Centro de Cultura e Convenções Oscar Niemeyer e com fácil acesso às rodovias BR-153 (saídas para Brasília para o Norte e para São Paulo ao Sul) e GO-020 (Saída para Bela Vista de Goiás e outras cidades do interior do Estado) e será construído pela prefeitura juntamente com Parcerias Público-Privadas (PPP's).

Ou seja, um parque na área nobre da cidade evidencia a característica de que Goiânia ainda é um patrimônio, tendo o poder privado interferindo no planejamento e nos investimentos da cidade (ditando então as prioridades) para, na verdade, servir de objeto de atração para investimentos imobiliários mais rentáveis e colocando o valor da terra urbana cada vez mais alto. Todas as ações estratégicas dos agentes que produzem o espaço urbano em Goiânia ligam-se diretamente aos problemas relacionados à habitação e à forma como o mercado de terras se comporta na capital desde sua origem. Percebe-se, então, uma troca: “investimentos governamentais contribuindo para a ampliação dos lucros do capital imobiliário.” (Arrais, 2013, p.165).

2.2 A habitação e o mercado de terras em Goiânia

Pensar Goiânia e a forma como se desenvolvem os conflitos atuais que envolvem o solo urbano, seja ele para habitação, serviços, lazer ou atividades econômicas, requer compreender que houve e ainda há um conflito entre a cidade que foi planejada, o modelo que foi delimitado urbanisticamente e entre a realidade que vai tomando posse da cidade. Essa realidade reflete no embate entre os agentes que produzem o espaço na medida em que as demandas que envolvem o solo urbano são ampliadas.

¹⁵ Segundo Caiaffa et. al (2008, p. 1788): “Em direção ao conceito de saúde urbana, três pontos podem ser sistematizados: (1) que a urbanização, antes esperada produzir somente efeitos benéficos, conhecida como as “vantagens urbanas”, pode acarretar danos sociais, econômicos e ambientais de grande impacto, difíceis de mensurar completamente nos dias atuais; (2) que os atributos físicos e sociais (contexto) da cidade e seus bairros e/ou vizinhanças podem afetar a saúde dos indivíduos; (3) que a ocorrência dos eventos relacionados à saúde, numa visão mais abrangente, estaria associada a atributos dos indivíduos aninhados no “lugar urbano” assim como o somatório das propriedades do agrega do destes indivíduos (composição), indo mais além de seus atributos puramente individuais.”

O rápido aumento populacional demandou mudanças no plano urbano de Goiânia e foi reflexo de um novo momento que passava a reconfigurar o estado de Goiás. O capital passa a ter uma representatividade significativa no momento, seja pelo contingente populacional que Goiânia passou a ter ou pela força política e econômica que passava a ter perante o Estado. Goiânia fez parte de um dos novos arranjos regionais do Estado (ARRAIS, 2013), consolidando-se como importante mercado de serviços e consumo, além, da função política e administrativa que executava e do perfil econômico da capital que, em um primeiro momento, atendeu à demanda local, passando em um segundo momento a atender uma demanda regional. Todos esses fatores contribuíram para fazer com que os migrantes se fixassem em Goiânia, tanto aqueles que vieram para o trabalho, sobretudo na construção civil, ou por aqueles que viam a cidade como uma representação de mudança e progresso. Segundo Arrais (2013):

Uma cidade planejada nos moldes de Goiânia requeria, sobretudo, uma estratégia de mobilização de mão de obra, demanda solucionada pelo estímulo à migração. A mobilização paralela, sem tanta importância para o estado, foi a da moradia, pois quase sempre se acredita que a condição de migrante seja temporária; isso implica que, ao acabarem as tarefas, esses trabalhadores se deslocarão para outras áreas. Entretanto, isso não corresponde à verdade, mesmo porque o migrante, pelo menos em um primeiro momento, compartilhava da representação da cidade como lugar de progresso, resultado de dedicação e de trabalho árduo, o que o fazia acreditar na sedentarização. (Arrais, 2013, p. 159)

Em 1934, foi criado em Goiânia o Departamento de Propaganda e Venda de Terras pelo Decreto nº 4.739 que efetuava os contratos de vendas dos lotes, fazia o registro, apresentava relatórios mensais das operações realizadas, expedia os títulos dos lotes, assinava os contratos e prestava informações aos interessados. As tabelas de preços eram divididas pelas Zonas: comercial, residencial e industrial. Em 1935, esse departamento ampliou-se, passando a ser Departamento de Propaganda e Expansão Econômica que decretou, em 1935, o Regulamento para vendas de casas a prestações, mas que qualificava os compradores em classes (MONTEIRO, 1938).¹⁶

O que se percebe é que o Estado atuava a favor dos funcionários públicos e pessoas com alto poder aquisitivo, deixando a classe operária nos loteamentos em áreas distantes do centro e em áreas irregulares, uma vez que o número de retirantes em busca de trabalho

¹⁶ Segundo o Regulamento em seu Artigo 2º - Para o cumprimento do disposto no artigo antecedente ficam instituídas três classes de pretendentes á compra de casas a prestações, a saber. Classe A, na qual serão incluídos todos os funcionários do Estado, que recebam vencimentos ou comissões pagos mensalmente; Classe B, na qual serão incluídos os funcionários públicos federais e municipais; Classe C, na qual serão incluídos os funcionários que não recebam vencimentos pelos cofres do Estado, da União ou Municípios e as pessoas estranhas ao quadro do funcionalismo. (FLEURY, apud MONTEIRO, 1938, p. 204)

aumentava consideravelmente. Nesse período, começaram as invasões na capital, principalmente nas áreas às margens dos córregos. No Plano de Correa Lima, a zona de “Habitação A” estava localizada na parte central e sul da cidade e a zona de “Habitação B”, para os operários, na parte norte da cidade. Mas as ocupações com maior contingente populacional que abrigava a maior parte dos operários estavam situadas na região leste da cidade nos bairros Vila Nova, Botafogo e Nova Vila que foram sendo regularizados entre 1947 e 1954, segundo Ribeiro (2004).

O número de loteamentos irregulares bem como invasões foram reflexo de um plano que não previa habitação para a classe trabalhadora, principalmente para a grande maioria, da construção civil. Segundo Gonçalves (2003, pg. 94), essa falta de moradia fez com que os trabalhadores recém-chegados já ocupassem as margens do rio Botafogo desde 1933. Louzada (2011) coloca que:

Estas ocupações tinham em comum o fato de haverem se apropriado de áreas devolutas nas quais a construção foi proibida durante a administração de Pedro Ludovico, com a finalidade de que fosse executado corretamente o plano original da cidade. Com a recusa dos moradores em deixar a região, elas se transformariam nos mais significativos espaços de inserção da população pobre – constituída fundamentalmente pelos operários migrantes e seus descendentes - na região central da nova capital. (LOUZADA, 2011, p. 262)

Até 1947, era o Estado quem cuidava do mercado de terras em Goiânia, definindo os parcelamentos e os valores. Assim, até esse período, havia um controle a fim de respeitar o plano original de Corrêa Lima. Na década de 1950, segundo o Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Goiânia, foram aprovados 20 loteamentos, e isso se deu principalmente pelo fato do incremento populacional que era maior a cada década que se passava. Esses bairros que atendiam à população mais pobre começaram a transformar o desenho urbano da cidade. Para se ter uma ideia do que representou essa nova aglomeração urbana do Estado, segundo o Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Goiânia, até 1945 o total de áreas invadidas era superior às áreas loteadas, sendo 671 ha e 528 ha, respectivamente. (SEPLAM-GO).

Segundo Ribeiro (2004, p. 39), esses loteamentos ocorreram a partir das crescentes pressões dos donos das glebas na capital. Esses eram aqueles proprietários fundiários que doaram ou venderam parte de suas terras para a construção da capital. Isso foi deliberado a partir da Lei Municipal n° 574 de 1947 que dispunha o novo Código de Edificações de Goiânia, refazendo o zoneamento, regulando o solo urbano e, principalmente, dando permissão para particulares lotearem suas áreas. Até 1950, esses loteamentos deveriam subsidiar algumas infraestruturas básicas como arruamento, água e esgoto, energia elétrica, o

que desestimulou a especulação imobiliária por se tratar de investimento a ser feito pelo loteador. Não demorou muito para as pressões retomarem, agora eram para suprimir os artigos da Lei de 1947 que exigia a infraestrutura básica, fazendo com que, a partir do Decreto-lei Municipal nº 16 de 1950, fosse exigido para loteamento apenas a locação e a abertura de vias.

O quadro político do Estado também interferiu diretamente na aprovação de loteamentos na capital. Em 1947, assume o governo do Estado, após a queda do grupo político de Pedro Ludovico, Jerônimo Coimbra Bueno (1947-1951), que era um dos maiores proprietários de terras em Goiânia. O poder a ele delegado contribuiu para atender aos pedidos de outros proprietários fundiários com intenção de legalizar mais loteamentos na capital. A pressão desses atores rendeu loteamentos construídos sem mínimos requisitos de infraestrutura básica, o que deixou a cidade à mercê dos especuladores imobiliários, pois, até 1950, segundo a Lei Municipal 547 de 12 de maio de 1947 artigos 5 e 6, estabelecia-se que, para a instalação de loteamentos, era necessária uma série de obrigações sobre infraestrutura básica, todas sob a responsabilidade do loteador (GOIÂNIA, 1947). Mas, a partir da Lei municipal 176 de 16 de março de 1950, foram revogados os artigos da lei anterior que passou a exigir dos loteadores apenas a locação e abertura de vias (GOIÂNIA, 1950).

Esse monopólio de terras na capital passou a refletir em uma estocagem de terra no centro da capital à espera de valorização e as terras localizadas na periferia passaram a ser vendidas por valores mais baixos com o propósito de atender a população trabalhadora. Para Pastore (1984), além dos loteamentos terem descaracterizado o plano, deu-se início à mercantilização de lotes na capital, sendo uma das principais atividades econômicas na época. O adensamento populacional em Goiânia, intensificado a partir da década de 1950, e a expansão para as áreas “não planejadas” refizeram o desenho urbano de Goiânia. O principal ator no que se refere a esse novo desenho foi o capital imobiliário. O que acontece é que, segundo Ribeiro (2004), os proprietários que cederam suas terras na época da construção da capital haviam estocado parte destas, possuindo ainda propriedades ao redor do plano piloto, dominando o mercado imobiliário.

Gonçalves (2003, p. 112) coloca que, durante as décadas de 1950 e 1960, surgiria em Goiânia uma infinidade de bairros, que promoveriam a “desplanejamento da cidade” em um “surto de urbanização”. O que acarretou em grandes mudanças no plano urbano da capital, fugindo do plano moderno proposto, causando descontinuidades, tanto no desenho urbano como na própria estrutura urbana existente. Como se sabe, uma das justificativas para a transferência da capital (Goiás) para Goiânia, era o abandono àquela estrutura urbana que não era compatível com uma capital, como por exemplo, as condições de infraestrutura e as

condições sanitárias de Goiás que, em 1933, segundo Carlos Pinheiro Chagas (Governador provisório de Goiás em 1930), aberravam “todos os princípios de higiene e de todas as utilidades de conforto” (MONTEIRO, 1938, p. 6). Goiânia, a nova capital, não exhibe tais características sanitárias observadas em Goiás, mas, com a deliberação facilitada ao capital privado para aprovação de loteamentos, passa a não disponibilizar aos seus habitantes uma infraestrutura necessária ao deliberar desenfreadamente loteamentos ausentes de serviços como asfalto, esgotamento sanitário etc., contribuindo para o crescimento desordenado da cidade.

Outros fatores fizeram com que a capital recebesse ainda mais levas de migrantes após a década de 1950, como a chegada da ferrovia, as novas políticas de interiorização, a construção de Brasília, a pavimentação da BR-153, entre outros motivos que caracterizaram Goiânia como uma cidade de fronteira de interesses àqueles que buscavam novas oportunidades¹⁷. Em consequência dessa sucessão de fatos, que foram essenciais para a atração de novos habitantes, foi registrada, de 1950 a 1964, a aprovação de 183 loteamentos que não obedeceram a nenhum critério técnico (RIBEIRO, 2004, p. 48).

Cabe ressaltar que a população de 1950 para 1960 cresceu em 65,22% (IBGE, Censos Demográficos de 1950 e 1960) e que o número de lotes urbanos aprovados, segundo Pastore (1984), cresceu 90,96%. Moysés (2004) coloca que a criação de lotes de forma indisciplinada estava ligada a um receio por parte dos loteadores de que o Estado criasse dificuldades e exigências para novos loteamentos. Esse número em excesso de lotes urbanos aprovados e muitos sem infraestrutura fez com que fosse aprovada a Lei nº 1.566 em setembro de 1959 que suspendia a aprovação de loteamentos particulares até que fosse feita uma revisão geral daqueles existentes na capital que já tinham em 1960, 88,4% da população residente na área urbana.

¹⁷ Isso se deve também ao fato de o período, década de 1950 e 1960, ser marcado pela chamada “modernização da agricultura” no estado de Goiás. Arrais (2013, p. 44) coloca que a oferta de terras “foi determinante para o arranjo regional, quando se iniciaram processos conjugados que mudaram a base técnica e o perfil de exploração econômica das regiões goianas”. A alteração no modo de uso e ocupação nos solos do centro-oeste a partir da década de 1960 passaram a caracterizar Goiás como um “celeiro agrícola” no país e isso se deve ao fato da nova implementação agrícola com novas técnicas de cultivo.

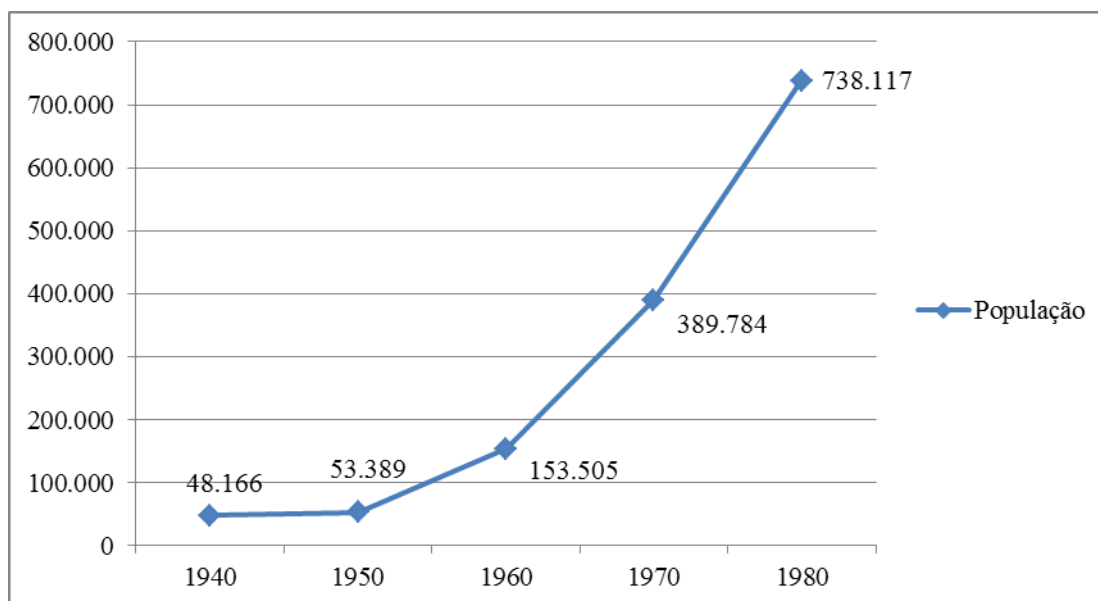


Figura 2.3 – Gráfico da evolução da população de Goiânia (1940, 1950, 1960, 1970 e 1980)

Fonte: IBGE (SIDRA, Séries temporais – 1940 e 1950: população presente; 1960 a 1980: população recenseada)

No que se refere à habitação e ao mercado de terras em Goiânia na década de 1970, o que se percebe são muitas mudanças na legislação que rege os loteamentos na capital que teve sua população ampliada em 47% de 1960 para 1970. Os serviços estavam distribuídos de forma desigual em Goiânia e o que se percebeu foi uma diminuição nos postos de trabalho já que o mercado da construção civil havia “esfriado”. Isso “teve como pano de fundo a questão da habitação, pois as mínimas condições para a reprodução do trabalho, dentre elas a habitação, não estavam disponíveis para as camadas pobres.” (ARRAIS, 2013, p.162). O Banco Nacional de Habitação (BNH), nos anos de 1970, em Goiânia, foi responsável pelas novas formas de apropriação do solo urbano com a construção de conjuntos habitacionais horizontais com infraestrutura para a população de classe mais baixa e os residenciais verticais para os habitantes com renda média e alta.

As Leis que se destacam nesse período iniciam-se a partir do Plano Diretor Integrado de Goiânia, desenvolvido por Jorge Wilhelm em 1969. O plano objetivava pensar melhor o uso do solo de acordo com a estrutura urbana da cidade não, deixando de lado a população. Segundo Ribeiro (2004), o Plano tinha duas principais medidas que contribuiriam para o reordenamento da cidade que seria: 1. A suspensão de loteamentos e; 2. A proibição de construção em fundos de vale. Em 1972, já se cria a Lei municipal nº 4.526 que determinava a implantação de infraestrutura nos loteamentos por parte dos loteadores. (GOIÂNIA, 1972)

Mas, em 1977, com a Lei municipal nº 5.245, o poder público volta atrás e dispõe sobre a utilização e ocupação dos fundos de vale no município de Goiânia. A partir desse período, são desencadeados vários outros processos de ocupação de forma desenfreada na

capital. Foi no final da década de 1970 e início da década de 1980 que os agentes sociais excluídos tomaram força (agora de forma mais consistente) para interferir na produção do espaço da capital. Moysés (2004), ao pesquisar o processo de ocupação na região Noroeste de Goiânia, apresenta de que forma os movimentos sociais foram intensos na formação dessa região. A ocupação da Fazenda Caveirinha e da Fazenda São Domingos desencadearam conflitos no setor Noroeste e isso caracterizou as ocupações em Goiânia em dois prismas. Segundo o autor:

De um lado, a *expansão da cidade legal*. Como o crescimento horizontal da cidade, via loteamentos legais, estava “aparentemente” contido por conta da legislação vigente, as incorporadoras voltaram-se para a ocupação dos espaços vazios das “áreas do meio”, construindo prédios de apartamentos de padrão elevado [...] até o final dos anos 70, ampliando a expansão vertical da cidade. Com isso, aumentaram significativamente as taxas de adensamento.

De outro, a *expansão da cidade ilegal*. A cidade também cresceu horizontalmente, porém via loteamentos clandestinos, irregulares e áreas de posses produzidas tanto pelo poder público quanto pela iniciativa privada. Esses espaços transformaram-se numa arena de conflitos entre o poder público, os sem-teto e as imobiliárias. A ver, é nesse período que fica mais explícito o perfil da *cidade dual*, que se expressa pelo lado da cidade legal e da cidade ilegal. Ambas vão ocupar a cena política, social e ideológica e marcar de forma definitiva a dinâmica urbana da cidade no período 1980-95. (MOYSÉS, 2004, p. 172, grifos do autor)

A expansão da cidade está relacionada ao desenvolvimento econômico e às condições dadas aos agentes que interferem na produção do espaço urbano. O que ocorre é que isso também interfere no plano ideológico da cidade, na medida em os atores sociais excluídos se organizam e interferem em uma produção que deveria ser desenvolvida pela tríade: Estado, proprietários fundiários e produtores imobiliários. Como a terra e a habitação é um interesse generalizado, as disputas em torno dela sejam para o uso comercial, industrial ou residencial é sempre tenso.

A partir da década de 1970, boa parte da população e de migrantes que não tinham condições de adquirir um lote na capital passou a encontrar “estoques de terras” nos municípios vizinhos à capital a fim de sanar algumas demandas não solváveis à capital goiana: para o uso da habitação. Assim, a questão habitacional em Goiânia passa a ser uma das principais características ao se tratar do processo de metropolização no estado de Goiás.

Para realizar análises referentes à habitação e ao mercado de terras em Goiânia a partir da década de 1980, entende-se que seja imprescindível que se inclua uma introdução sobre o mercado de terras a partir das dinâmicas desencadeadas após a institucionalização do

Aglomerado Urbano de Goiânia¹⁸. Monteiro (1938) e Faissol (1952) mostraram como a dinâmica do mercado de terras foi alterada com a construção de Goiânia e Arrais (2013) apresentou como as relações socioespaciais que já eram intensas na década de 1920 (com municípios vizinhos como Campinas e Trindade) fizeram parte da construção espacial de Goiânia até seu processo de metropolização. O mercado de terras em Goiânia e na região (que é altamente influenciado pela capital) relaciona-se diretamente ao processo de metropolização que se caracteriza por interações que envolvem mobilidade de pessoas, de mercadorias e de informações, isso porque essa mobilidade ocasionada por determinadas atividades no espaço é que vai configurar a rede urbana que está sendo construída.

O desenvolvimento do processo de produção do espaço urbano, com novas atividades que vão dando formato à região e a canalização mais intensa de demandas para os núcleos metropolitanos justificam também a configuração da rede urbana. É nos municípios localizados nas “franjas” dos núcleos metropolitanos que a população mais pobre e o mercado imobiliário encontraram e encontram estoques de terras para sanar os problemas relacionados à moradia e à própria produção do espaço urbano. O acesso da população à terra urbana está diretamente ligado à forma como está disposta a divisão territorial do trabalho no município, já que a localização, o tipo e a forma de moradia vão determinar o nível hierárquico de determinado indivíduo, como evidenciado por Carlos (2011). Segundo Arrais (2013):

A palavra “metropolização”, resultado da junção dos substantivos femininos “metrópole” e “ação”, fornece pistas de que se trata de um processo de extensão, uma ação, uma atração, um exercício de força sobre determinado território. Observada dessa forma, a metrópole é transformada em sujeito que exerce uma força centrípeta, influenciando, quando não determinando, as relações econômicas e sociais sobre o território nacional – este compreendido a partir de uma rede hierárquica de cidades, não dos conflitos resultantes da produção do território. Todavia, é uma força relacional, pois existem complementaridades de trocas comerciais e de força de trabalho entre a metrópole e outras cidades inseridas na mesma rede urbana. (ARRAIS, 2013, p. 145)

A dinâmica demográfica da Região Metropolitana de Goiânia (RMG)¹⁹ interferiu na dinâmica do mercado de terras, sobretudo da capital, devido à integração das malhas urbanas que foram se constituindo no decorrer do tempo. Isso confirma o que é dito por Arrais (2013),

¹⁸ O Aglomerado Urbano de Goiânia foi criado pela Lei nº 8.956 de 27 de novembro de 1980 sendo composto pelos municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Bela Vista de Goiás, Aragoiânia, Guapó, Trindade, Goianira, Nerópolis, Goianópolis e Leopoldo de Bulhões.

¹⁹ Lei complementar nº 78, de 25 de março de 2010 altera a Lei Complementar nº 27 de 30 de dezembro de 1999; Art. 1º Fica criada a Região Metropolitana de Goiânia – GRANDE GOIÂNIA, na forma prevista no art. 4º, inciso I, alínea “a”, e nos arts. 90 e 91 da Constituição do Estado de Goiás, compreendida pelos Municípios de Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianópolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.

de que a questão fundiária está presente na raiz do processo de constituição da RMG. A forte polarização que Goiânia passa a ter no espaço regional, desde a sua instituição como capital do estado de Goiás passou a ser essencial ao processo de metropolização da capital.

A ocupação nas proximidades do limite municipal foi intensificada a partir da década de 2000 e o que se vê antes é uma ocupação ainda nas bordas dos bairros planejados, já consolidados. A parte sul ocupa toda área até o limite com Aparecida de Goiânia, a parte oeste apresenta urbanização direcionada a Trindade, a parte leste em direção a Senador Canedo e atualmente há uma urbanização crescente com direção a Goianira. Claro que o crescimento da malha urbana desses municípios tende a ir também em direção ao núcleo metropolitano também. Isso não é diferente do que ocorre em outras regiões metropolitanas que, muitas vezes, apresentam uma malha urbana contínua. Na verdade, a história espacial da RMG acompanha aquilo que Pinto (2009) denominou com padrões de conurbação, com os municípios do primeiro anel aumentando a população, especialmente, por migração de segunda origem.

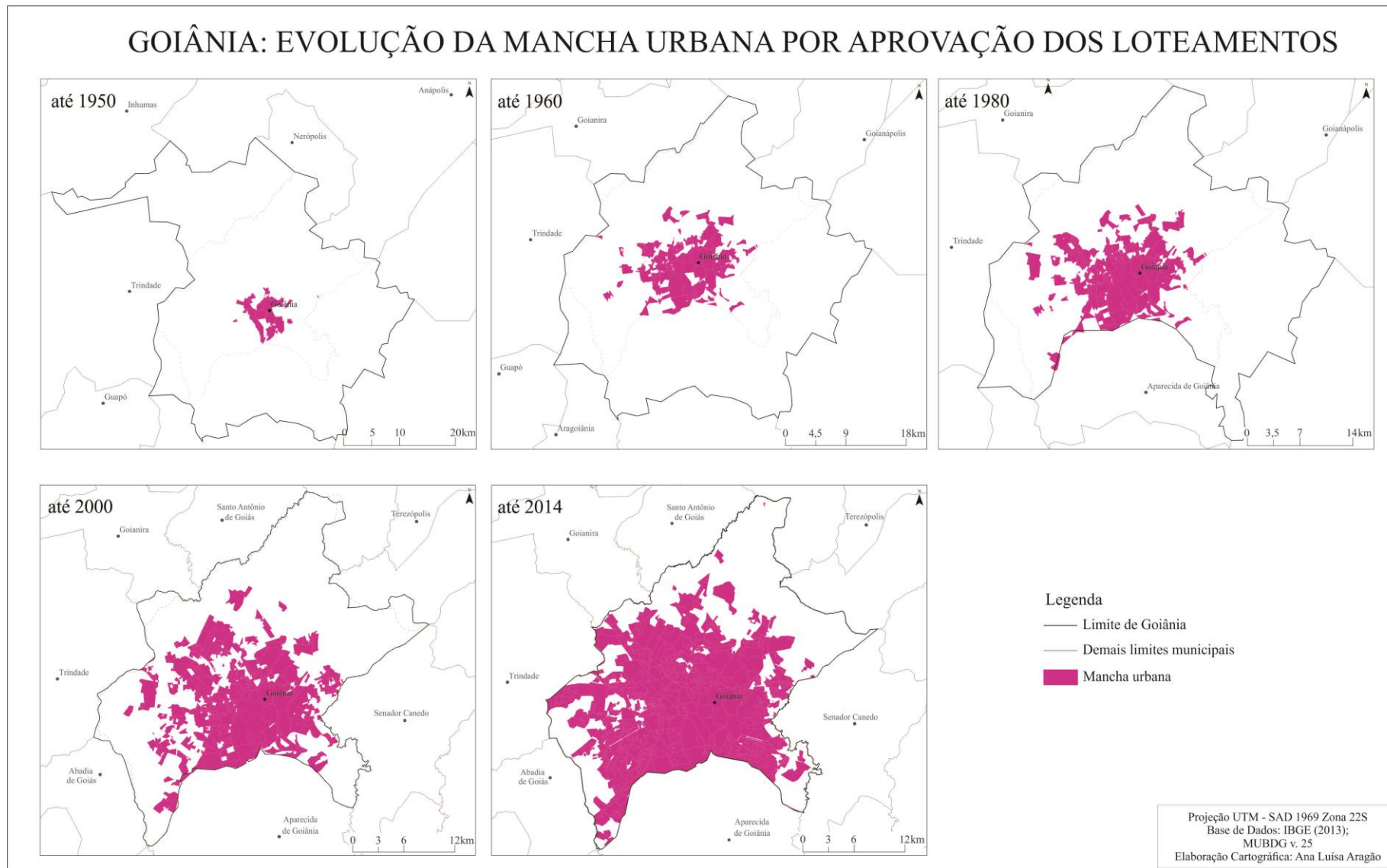


Figura 2.4 – Mapa da evolução da mancha urbana de Goiânia por aprovação dos loteamentos

As novas características que tomaram Goiânia trouxeram a necessidade de um novo documento para o ordenamento urbano e, em 1992, foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia, o novo Plano diretor da cidade elaborado pela Engevix Engenharia S.A (Lei Complementar n° 015 de 30 de dezembro). Dentro do Plano, cabe chamar a atenção para a definição nas zonas urbana e de expansão urbana para áreas com tratamentos especiais²⁰, além de outras medidas interessantes relacionadas no Art. 20 que asseguravam cumprimento das Diretrizes Gerais e Setoriais da Política Urbana, relacionados à:

I - Tributários e Financeiros:

- a) Imposto Predial e Territorial Urbano, progressivo e diferenciado por zonas; b) Taxas e tarifas diferenciadas;
- c) Contribuição de Melhoria; d) Incentivos e benefícios fiscais e financeiros; e) fundos especiais destinados ao desenvolvimento urbano.

II - Institutos Jurídicos:

- a) parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado; b) desapropriação; c) concessão de direito real de uso; d) servidão administrativa; e) limitação administrativa.

III - Institucionais e Administrativos: a) ocupação provisória ou temporária; b) regularização fundiária; c) Sistema de Planejamento Territorial e Urbano; d) Conselhos Municipais.

IV - Políticos: a) participação popular.

V – Outros: a) Operação Urbana.

Apesar de o plano apresentar diretrizes bem definidas, bem como a previsão de instrumentos a serem implementados para assegurar as diretrizes dispostas, como a Lei de Uso do Solo (Lei Complementar n° 031 de 1994), algumas leis foram aprovadas posteriormente. Essas leis já exigiam implantações de infraestrutura básica para novos loteamentos, facilitando a construção de forma mais fácil e lucrativa aos parceladores. Na Lei n° 7.222 de 20 de setembro de 1993, as exigências para parcelamento do solo na capital eram: I - Implantação da rede de energia elétrica e pontos de iluminação pública nos cruzamentos, quando houver posteamento; II - Implantação da rede de abastecimento de água.

²⁰ Foram priorizadas: Áreas de Revitalização (Centro Histórico, Setor Norte Ferroviário/João Leite, Setor Sul, Campinas e Setor Universitário); Zonas de Desenvolvimento Regional, em partes do setor Jardim Goiás e áreas lineares situadas a oeste do Córrego Macambira; Zonas de Desenvolvimento Local em trechos dos setores Pedro Ludovico, Jardim América, Vila Canaã, Jardim Novo Mundo e Conjunto Novo Horizonte; Zonas de atividades Econômicas, em áreas lindeiras às vias: Av. Anhanguera, Av. T-63, Av. Goiás e seu prolongamento, Rua 84, Rua 90, Av. Primeira Radial, Av. Rio Verde, Av. Perimetral Norte, Br-153 e áreas do Complexo Petroquímico no setor Novo Mundo.

Tabela 2.2 – Quantitativo de bairros aprovados no município de Goiânia, por década/ano até 2012

Década/Ano	Quantidade de bairros
1930	9
1940	1
1950	132
1960	32
1970	25
1980	30
1990	108
ano 2000	42
ano 2001	27
ano 2002	23
ano 2003	28
ano 2004	28
ano 2005	3
ano 2006	19
ano 2007	11
ano 2008	7
ano 2009	17
ano 2010	9
ano 2011	7
ano 2012	1
Sem data	180

Fonte: Prefeitura de Goiânia/ SEPLAM/ DPESE/DVCAD; Dados trabalhados pelo DPESE/DVSE. *Bairros aprovados pela prefeitura de Goiânia, Estado, INCRA e por outros registros cartoriais.

A tabela 2.2 mostra o número de bairros em Goiânia e mostra que as décadas de 1950 e de 1990 foram os momentos em que mais se aprovaram bairros na capital. O fato está diretamente relacionado às exigências dispostas nas leis de parcelamento do solo que dispensavam ou exigiam mínimas infraestruturas básicas para a aprovação dos bairros, além dos estoques de terras que eram maiores. Apesar do aumento na busca por habitação nos municípios da Região Metropolitana de Goiânia a partir da década de 1980, entre 2000 e 2010, foram aprovados 214 bairros na capital, mais do que nas décadas anteriores. Isso está relacionado a: 1. Aquecimento na indústria de construção civil, aumentando; 2. a construção de conjuntos habitacionais, muitos favorecidos pela; 3. expansão da área urbana, que favorecia também a; 4. Fragmentação de bairros já existentes, além de; 5. Novos padrões de habitação, como dos condomínios fechados.

A questão atual da habitação e do mercado de terras no município de Goiânia é mais bem compreendida se analisadas as leis atuais que ordenam o município e que partem do

Plano Diretor Municipal aprovado no ano de 2007, sendo esse mais um novo ciclo de mudanças na cidade de Goiânia. A legislação atual é construída conforme as demandas atuais, ordenando a cidade mediante instituição de instrumentos de regulação, impostos, taxas, contribuições e diretrizes a fim de coordenar a ação dos agentes que participam da produção do espaço nos permitindo compreendê-lo melhor. O espaço urbano de Goiânia tem particularidades que se refletem na distribuição de infraestrutura, serviços e equipamentos, distribuição de renda na cidade, bem como a arrecadação de impostos. Ou seja, a legislação urbanística que ordena a ocupação urbana, apresenta-se também como uma estratégia de gestão municipal que controla a produção do espaço.

2.3 Legislação e instrumentos de regulação urbana atuais

Entender de que forma a legislação que ordena o espaço urbano de Goiânia foi elaborada perpassa por analisar o Plano Diretor e outros instrumentos de planejamento urbano que, assim como outras cidades brasileiras, têm como base o Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 2001. A lei “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. (BRASIL, 2001, p.1)

O Estatuto da Cidade é base para a elaboração dos instrumentos que irão regular o ordenar o solo das cidades. A partir da sua aprovação, em 2007, inseriu a política urbana brasileira em outro patamar a partir do momento que passa a estabelecer diretrizes gerais, entre elas: a gestão democrática da população nos projetos de desenvolvimento urbano, a oferta de equipamentos e serviços de acordo com as características locais e a necessidade da população, a ordenação e controle do uso do solo, o que inclui evitar parcelamentos sem infraestrutura, a preservação do meio ambiente, dentre outras.

Para Cymbalista et al. (2007), essas diretrizes são orientadas para a recuperação do solo urbano que é um importante elemento para a concretização da justiça social na cidade. Os equipamentos e serviços disponibilizados na cidade, que antes privilegiavam as classes mais altas, devem agora estar adequados às necessidades da população, uma vez que a propriedade urbana deve cumprir sua função social. Segundo o Art. 39 do Estatuto da Cidade:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001)

O Plano Diretor foi um dos instrumentos urbanísticos apontados pela Lei nº 10.257 para a recuperação social e valorização da terra urbana. Ele é o principal instrumento de política urbana, que vai articular outros instrumentos dispostos no Estatuto como o IPTU progressivo no tempo, dado que, para Souza (2010), trata-se de um instrumento cujo caráter é eminentemente de promoção de justiça social.

O atual Plano Diretor de Goiânia aprovado pela Lei Complementar nº 171 de junho de 2007 foi elaborado por técnicos da prefeitura de Goiânia tendo como princípios de política urbana no município: igualdade, oportunidade, transformação, qualidade e função social da cidade – a fim de levar ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana para uma cidade justa e sustentável. (GOIÂNIA, 2007). E assim, o território foi dividido para fins de planejamento em oito Macrozonas: Macrozona Construída, Macrozona Rural do Alto Anicuns, Macrozona Rural do Barreiro, Macrozona Rural do Capivara, Macrozona Rural do Dourados, Macrozona Rural do João Leite, Macrozona Rural do Lajeado e Macrozona Rural do São Domingos. Além do macrozoneamento, foram definidos o Modelo Espacial – Política de Desenvolvimento Urbano, o perímetro urbano, a Macro Rede Viária Básica, o Sistema de Transporte Coletivo, a Rede Hídrica Estrutural – Unidades de conservação e áreas verdes, o Desenvolvimento Econômico, os Programas Especiais e os Vazios Urbanos.

No que se refere às normas de parcelamento, uso e ocupação, a Macrozona Construída de Goiânia foi dividida em unidades territoriais, devido ao grau de consolidação urbana da capital. De acordo com o Artigo 110 do Plano Diretor de Goiânia:

Art. 110. Para efeito de dar tratamento urbanístico à Macrozona Construída ficam instituídas as seguintes unidades territoriais:

I – Áreas Adensáveis, para as quais serão incentivadas as maiores densidades habitacionais e de atividades econômicas, sustentadas pela rede viária e de transporte, subdividindo-se em duas naturezas:

- a) aquelas áreas de maior adensamento, ao longo dos Eixos de Desenvolvimento Exclusivos e nas áreas caracterizadas como vazios urbanos;
- b) aquelas áreas de médio adensamento, ao longo dos Eixos de Desenvolvimento Preferenciais.

II – Áreas de Desaceleração de Densidades, para as quais serão dirigidas ações de controle e redução do atual processo de densificação urbana;

III – Áreas de Adensamento Básico, correspondente às áreas de baixa densidade, para as quais será admitida a duplicação dos atuais padrões de densidade, visando a correlação das funções urbanas em menores distâncias e a otimização dos benefícios sociais instalados, estando sujeita ao controle de densidades resultante da relação do número de economias por fração ideal de terreno;

IV – Áreas de Restrição à Ocupação, para as quais serão estabelecidas normas de restrição parcial ou absoluta à ocupação urbana.

Parágrafo único. Entende-se por vazios urbanos os imóveis não parcelados, subutilizados ou não utilizados integrantes do tecido urbano, desde que servido por infra-estrutura e acesso direto por via pública, nos termos de regulamento específico, conforme a FIG. 6 – Vazios Urbanos, constante desta Lei. (GOIÂNIA, 2007).

Vainer (2009) coloca que a cidade é uma mercadoria de luxo na medida em que ela é destinada a grupos de compradores com alto potencial como: o capital internacional, visitantes e usuários solváveis. Mas outra concepção da cidade a traz como uma empresa ou um lugar de empreendedorismo. Harvey (1996, p.89) fala sobre o empreendedorismo urbano, em cuja perspectiva a cidade é um sujeito econômico de modo que a lógica do poder, nesse território, tem a função de “legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados”. Ou seja, as características dadas às cidades que atualmente são negociadas e planejadas sob uma articulação entre os grupos hegemônicos (constituídos por grandes grupos imobiliários) refletem sempre na organização da cidade e consequentemente na legislação que permite determinadas ações do poder privado e do próprio poder público.

A instalação de empreendimentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Artigo 2º, incisos IV, XIII, XVI) referem-se a uma das diretrizes de política urbana a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. (Brasil, 2001). Essas instalações deveriam teoricamente estar relacionadas ao processo de urbanização com prioridade para o interesse social (de todas as classes). Dentre as leis que regulamentam o ordenamento urbano previstas no Plano Diretor e que se relaciona com as propriedades prediais e territoriais destacam-se as leis de: Código de Obras e Edificações (Lei Complementar nº 177 de 2008), Parâmetros Urbanísticos (Lei nº 8.617 de 2008), Outorga Onerosa (Lei nº 8.618 de 2008), Vazios Urbanos (Lei Complementar nº 181 de 2008), Conjuntos Residenciais (Lei nº 8.760 de 2009), Transferência do Direito de Construir (Lei nº 8.761 de 2009) e as Áreas Especiais de Interesse Social (Lei nº 8.834 de 2009).

O Código de Obras e Edificações (Lei Complementar nº 177 de 2008) que disciplina os procedimentos administrativos, executivos e fiscais das obras e edificações no território do Município de Goiânia, e outorga onerosa, prevê, caso haja desrespeito à função social da propriedade, a aplicação do instrumento de IPTU progressivo no tempo, por exemplo. A Lei de Parâmetros Urbanísticos (Lei nº 8.617 de 2008) interfere nos valores de IPTU uma vez que dispõe sobre a regulamentação do controle das atividades não residenciais e dos parâmetros urbanísticos estabelecidos para a Macrozona Construída, fazendo o controle da localização, natureza e porte das atividades. Ela está relacionada ao IPTU na medida em que a instalação de determinada atividade em dado local da cidade interfere no valor da propriedade construída ou não.

A lei atual que dispõe sobre os Conjuntos Residenciais (Lei nº 8.760 de 2009) estabelece os critérios para sua implantação, considerando conjunto residencial o

agrupamento de até 300 (trezentas) unidades habitacionais unifamiliares, geminadas, seriadas, coletivas ou, ainda, mistas entre si, em edificações contínuas ou não, sem gerar logradouro público, com a formação de vias particulares de acesso interno. Muito diferente dos anos de 1950, agora, para implantação de um conjunto residencial, é necessário a implantação de infraestrutura interna e externa à área. A implantação pode ser feita em vazio urbano, lote vago, ou em áreas parceladas, total ou parcialmente edificadas, integrantes da Macrozona construída com a disponibilidade de infraestruturas semelhantes àquelas solicitadas para a cobrança do IPTU, como abastecimento de água, solução de esgotamento sanitário, rede de energia elétrica, coleta de lixo, entre outros.

Os projetos habitacionais de interesse social são recorrentemente citados no Estatuto da Cidade que prioriza esses projetos, uma vez que dispõe, por exemplo, sobre a ampliação do perímetro urbano em um caso de previsão de áreas para habitação de interesse social em zonas especiais. A Lei que dispõe sobre as Áreas de Interesse Social – AEIS (Lei nº 8.834 de 2009) em Goiânia, regulamentando o artigo 131 do Plano Diretor, define essas áreas:

Art. 1º Denominam-se Áreas de Interesse Social - AEIS, para efeito de aplicação desta lei, áreas integrantes da Macrozona Construída, delimitadas com o propósito de promover, prioritariamente, a implantação de núcleos habitacionais para a população de baixa renda; regularização dos loteamentos ilegais e das posses urbanas situadas em áreas de domínio público ou privado, passíveis de regularização, abrangendo Área Especial de Interesse Social I - AEIS I, Área Especial de Interesse Social II – AEIS II e Área Especial de Interesse Social III – AEIS III. (GOIÂNIA, 2009)

A criação de projetos habitacionais em AEIS pode ser também financiada pelo Projeto Minha Casa Minha Vida, já que prevê a implantação de núcleos para a população de baixa renda.²¹ Apesar da redução de 50% do valor dos impostos e taxas durante a provação e implantação do projeto de interesse social, esse tipo de habitação interfere no valor arrecadado do IPTU no município, uma vez que são ampliadas as unidades tributáveis, no caso propriedades prediais.

Outro elemento que pode potencializar a arrecadação do IPTU é a Outorga Onerosa do direito de construir conhecida como “solo criado”, ou seja, o solo criado acima do térreo, como em um edifício. A lei que dispõe sobre a Outorga Onerosa (Lei nº 8.618 de 2008) consiste no direito de construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico adotado pelo município, mediante contrapartida a ser prestada através de pagamento público, bens, obras

²¹ De acordo com a Lei nº 12.424 de junho de 2011 (lei que altera disposições sobre a Lei 11.977 de 2009 – Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV), art. 3 §1º inciso II, uma das prioridades para o atendimento do PMCMV deve contemplar também “a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social;

ou serviços, conforme a lei. (Goiânia, 2008). Esse coeficiente é tratado no Plano Diretor municipal:

Art. 103. A ocupação e o aproveitamento máximo do solo serão determinados pelos seguintes instrumentos normativos, mediante os quais se define a relação dos espaços vazios e dos espaços construídos: [...]

II – Coeficiente de Aproveitamento Básico não oneroso, pelo qual se define o total de construção admitido por superfície de terreno, isento da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir; (Goiânia, 2007)

[...]

Art. 111. As unidades territoriais da Macrozona Construída estão compostas por áreas sujeitas a um mesmo regime urbanístico [...]. (GOIÂNIA, 2007)

Goiânia, conforme determina o Artigo 146 do Plano Diretor, poderá “outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, mediante contrapartida financeira de preço público, bens, obras ou serviço, a serem prestadas pelo beneficiário”, ou seja, quem obteve o direito da “criação de solo”. Conforme determina o Artigo 111, as unidades territoriais estão sujeitas a um mesmo regime urbanístico. Isso significa que o coeficiente é igual para toda a cidade. O Estatuto da Cidade, ao dispor sobre a outorga onerosa, diz que o coeficiente pode ser definido pelo plano diretor para toda a zona urbana ou diferenciado por áreas específicas. Em Goiânia, a cobrança é definida conforme o Artigo 150 do Plano Diretor de Goiânia:

Art. 150. A Outorga Onerosa do Direito de Construir será concedida mediante o pagamento pelo beneficiário, de uma contrapartida financeira de preço público, calculada de acordo com a aplicação da seguinte fórmula:

$$VOO = (Vm \times VI) \times QSC.$$

Onde:

VOO = valor da outorga onerosa;

Vm = valor do metro quadrado da área representada na Tabela de Preço Público, constante de Lei própria;

VI = valor do índice;

QSC = quantidade de metro quadrado de solo criado.

Art. 151. Para a unidade territorial identificada como Áreas Adensáveis, integrantes das Macrozonas Construída, VI = 0,10 (zero vírgula dez).

Art. 152. Para a unidade territorial identificada como e Áreas de Adensamento Básico, VI = 0,15 (zero vírgula quinze).

Art. 153. Para a unidade territorial identificada como Áreas de Desaceleração de Densidades, integrantes da Macrozona Construída, VI = 0,20 (zero vírgula vinte). (Goiânia, 2007)

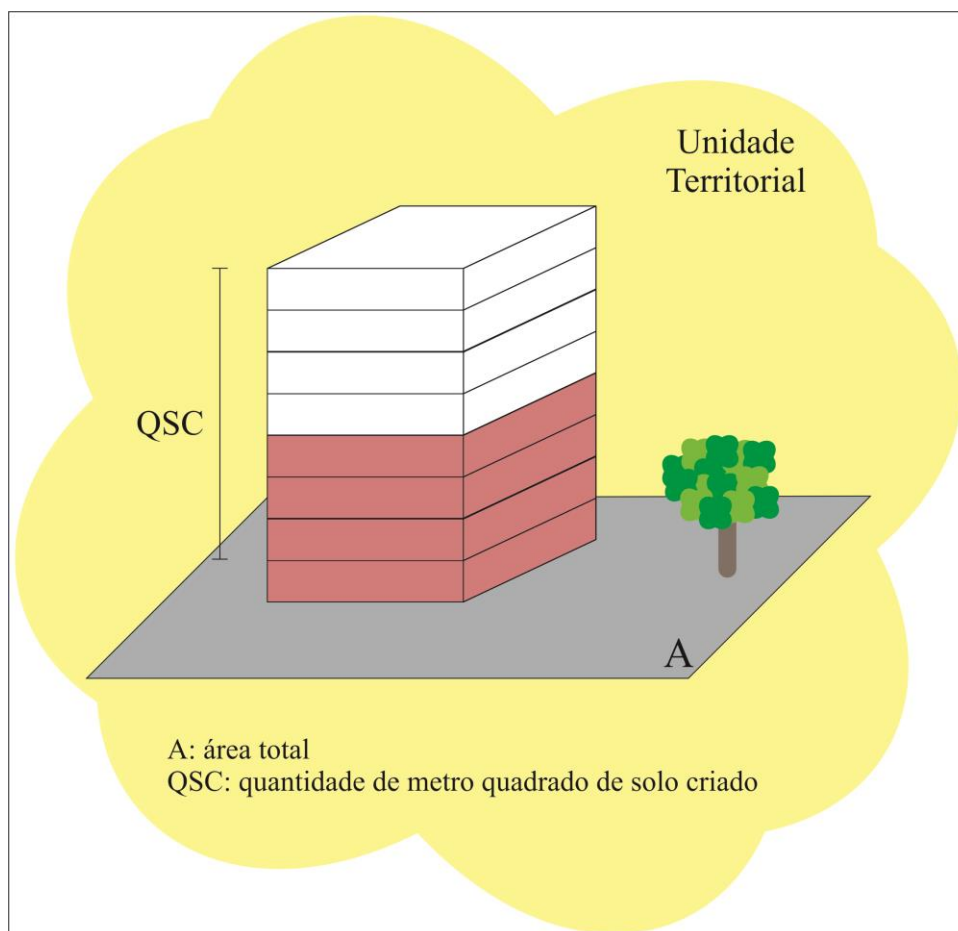


Figura 2.6 – Representação: Solo criado

Elaboração: Ana Luísa Aragão

Souza (2010), ao falar sobre o solo criado, considera que a outorga onerosa do direito de construir deveria ser considerada um tributo pelo fato de ter uma importância extrafiscal. Mas o Estatuto da Cidade não o definiu como tributo, mas sim como instrumento jurídico e político (BRASIL, 2001, capítulo II, seção I). Para Souza (2010):

A concessão onerosa do direito de construir constitui uma forma de tentar, via Estado, capturar para a coletividade uma parte da valorização imobiliária. Afinal, a infra-estrutura necessária aos empreendimentos relacionados com prédios comerciais ou residenciais de médio/alto *status*, sobre os quais incidiria o tributo, é financiada pelo conjunto dos contribuintes: por que não exigir alguma contrapartida em nome da coletividade?. (SOUZA, 2010, p. 235-236)

Outro fato interessante refere-se à diferenciação por zona para a cobrança da outorga onerosa do direito de construir, que seria a forma mais adequada, no ponto de vista desta autora, uma vez que, apesar da diferenciação de alíquota para o cálculo (valor do índice de

ocupação), a valorização fundiária no interior das áreas de adensamento básico ou de desaceleração da macrozona construída é distinta.²²

Mas o que se vê é que, apesar do pagamento pela outorga onerosa (que não representa nada em relação à valores para os grandes empreendedores), existe, amparada pela lei, uma construção desenfreada de empreendimentos urbanisticamente incoerentes como é o caso do atual empreendimento a ser construído no Setor Marista. O Nexus Shopping & Business está previsto para ser iniciado em 2016, com salas comerciais, hotel executivo e shopping, mas, apesar do investimento movimentar o setor da economia e gerar diversos empregos, muitos criticam os impactos no trânsito, que atualmente já demonstra fluxo intenso, conforme apontou o jornal *O Popular* (FREITAS, 2015).

O “planejamento mercadófilo” preocupado em defender interesses privados e não coletivos, públicos, conforme apontaram Souza e Rodrigues (2004, p. 54), pode ser nitidamente observado em Goiânia. Esse planejamento feito entre o Estado e empresários do setor imobiliário é muitas vezes concretizado em “parcerias público-privadas” que, para Souza e Rodrigues (2004, p. 55), “são estabelecidas visando à criação, execução e gestão de projetos em que, na maioria das vezes, o Estado (e, indiretamente, todos nós, pagadores de impostos) assume todos os riscos e custos, e o setor privado fica com a gestão e os benefícios (os lucros do projeto).”

O estudo desenvolvido por Costa (2012) faz uma análise do Plano Diretor de Goiânia, evidenciando os Vazios Urbanos da cidade, regulamentados pela Lei Complementar nº 181 de 2008, que integram a unidade territorial identificada como Áreas Adensáveis (sendo considerados os vazios urbanos existentes fora dos Eixos de Desenvolvimento). Enquadrar os vazios nessa unidade tem por objetivo induzir a ocupação nessas áreas uma vez que ela objetiva promover a função social do solo urbano “não edificado, subutilizado ou não utilizado, caracterizado pelos vazios urbanos, lotes vagos e imóveis abandonados” na Macrozona Construída. (GOIÂNIA, 2008).

São considerados Vazios Urbanos os imóveis não parcelados, como glebas, áreas e quinhões na Macrozona Construída que sejam servidos de pelo menos três melhoramentos (que são basicamente os mesmos exigidos para a aplicação do IPTU), como rede de energia elétrica, rede de água implantada, meio-fio ou calçamento, escola pública a uma distância máxima de 3 quilômetros, entre outros.

²² Ressalta-se que há também diferenciação no que se refere à utilização das áreas, por exemplo, nas áreas de adensamento básico, os imóveis devem ter altura máxima de 9 metros e nas áreas adensáveis não há limites de altura, sendo a outorga aplicada às áreas com altura superior a 6 metros.

Os Vazios Urbanos em Goiânia são objetos de disputas, uma vez que as grandes parcelas de solo estão espalhadas por toda a extensão da Macrozona Construída. A ocupação nessas áreas “com a categoria de uso de habitação coletiva” e “com densificação superior à prevista para a unidade territorial” se dará exclusivamente através de Projetos Diferenciados de Urbanização (PDU), Conjuntos Residenciais e a ocupação prevista para as AEIS. Outra característica interessante prevista na lei que dispõe sobre os Vazios Urbanos é a destinação de 15% das glebas com área igual ou inferior a 62.500,00 m² para Área Pública Municipal, que se destina a áreas para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários ou espaços livres para o público, além de a ocupação poder ser feita mediante parcerias Público/Privadas.

Apesar de todo o jogo que envolve a disputa por essas áreas, os proprietários não estão livres de medidas que objetivam controlar essa compulsoriedade a fim de promover seu aproveitamento mediante a cobrança do IPTU progressivo no tempo (GOIÂNIA, 2008). No entanto, conforme aponta Costa (2012), o prazo para a cobrança do imposto é longo para que o Poder Público possa tomar posse das áreas, e assim exemplifica:

Tabela 2.3 – Previsão para cobrança de IPTU progressivo no tempo em Goiânia

Ano	Ação
2008	Aprovação da lei
2010 e 2012	Prazo para ciência da lei dos loteamentos pertencentes aos grupos I e II definidos em lei
2011 ou 2013	Prazo para identificação e notificação dos vazios
2012 ou 2014	Prazo para protocolo do Projeto
2014 ou 2016	Prazo final para construção
2015 ou 2017	Início da cobrança do IPTU progressivo
2020 ou 2022	5 anos de cobrança consecutiva, desapropriação.

Fonte: Costa (2012)

Ou seja, apesar de a lei prever a aplicação do IPTU progressivo no tempo como medida de compulsoriedade, o tempo disponibilizado para o proprietário de fato ser tributado pode demorar até 10 anos. Para Souza (2010, p. 226), esse instrumento é

graças à suas potencialidades de coibição da atividade especulativa em larga escala e de geração de recursos direcionáveis para a dotação de infra-estrutura e regularização fundiária de áreas residenciais segregadas, capaz, como poucos, de colaborar tanto para evitar a formação de vazios urbanos e o problema da “urbanização em saltos”.

O aparato na legislação, muitas vezes, confunde nos fazendo pensar se de fato essa legislação tem como base os princípios definidos no Estatuto das Cidades que regula o “uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos”

ou se o Plano Diretor de Goiânia que se sustenta nos princípios de “igualdade , oportunidade, transformação e qualidade” objetivando as funções sociais da cidade e da propriedade. O que se tem percebido é um “planejamento mercadófilo” que, apesar de desejar definir a organização institucional do espaço mediante as leis, o negocia.

Como então a legislação que define o valor da terra consegue acompanhar o valor de um mercado constantemente mutável? De que forma a tributação imobiliária pode não só conter a especulação (no caso do IPTU progressivo no tempo), mas também ser justa com aqueles que usam a cidade com infraestrutura e disponibilidade de serviços de forma diferenciada? O que se sabe, é que, ao conhecer a forma como esse território foi construído e ocupado e como estão dispostas as leis de ordenamento da cidade, é possível entender como o IPTU poderá evidenciar sua função social na cidade, sendo um instrumento com atributos extrafiscais regulando o mercado de terras e transferindo para toda a coletividade o ônus da valorização.

CAPÍTULO 3 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA ARRECADAÇÃO DO IPTU EM GOIÂNIA

A história do IPTU no município de Goiânia é realizada por meio da leitura das principais leis e decretos municipais e comprova os avanços e os retrocessos da política urbana. Se considerarmos que já havia a aplicabilidade de alíquotas que puniam a não construção em lotes já em 1936 e alíquotas diferenciadas para quem possuísse maior quantidade de lotes na cidade em 1964, podemos perceber que sempre houve uma preocupação em onerar aqueles que “podiam mais”. Isso é um avanço se considerarmos o retrocesso em leis como a de IPTU progressivo no tempo, que dispõe ao proprietário um longo prazo para dar função social à sua propriedade.

A forma de tributação do IPTU até 2015 obedeceu à divisão da cidade em zonas, que, conforme é evidenciado neste capítulo, são bastante heterogêneas tanto no que se refere às características das propriedades, quanto à capacidade contributiva do sujeito que paga o imposto. Após apresentar a forma atual de cobrança do IPTU em Goiânia, é analisada a evolução da arrecadação do imposto entre 2010 e 2014. A análise desses dados revela que a arrecadação teria melhor desempenho se instrumentos como a planta de valores imobiliários e o cadastro imobiliários fossem atualizados com regularidade. O padrão de arrecadação do IPTU em Goiânia realizado mediante análise da arrecadação do imposto em 2014 e dados de 2010 do censo demográfico do IBGE, chama a atenção para evidências que denunciam uma inequidade fiscal em Goiânia se consideradas as alíquotas que, muitas vezes, pesam igualmente sob contribuintes com perfis econômicos distintos. Isso revela a organização espacial de Goiânia em contraponto à arrecadação do IPTU, um instrumento com funções extrafiscais que poderia melhor exercer a justiça fiscal na capital.

3.1 Tributação imobiliária: a história do IPTU no município

A tributação imobiliária pode diminuir a desigualdade tributária na cidade, pois estes tributos atingem diretamente os contribuintes, construtores, proprietários imobiliários e fundiários, principalmente quando aplicado o IPTU Progressivo no Tempo que pode desacelerar a especulação imobiliária na cidade. Mas o próprio IPTU “normal” também cumpre essas funções por ser um imposto direto, às vistas da população, capaz de apresentar como o mercado imobiliário se desenvolve na cidade, além de ser uma importante fonte de arrecadação municipal e regular o solo urbano dentro de todas as diretrizes dispostas na legislação.

Dentro da tributação do IPTU, são considerados como obrigações principais: o fator gerador, que é a propriedade urbana; a base de cálculo, que é o valor venal do imóvel; a forma de cálculo, que irá definir as alíquotas; além das isenções, do sujeito passivo (o contribuinte) e a forma de pagamento (GOIÂNIA, 2009). Para ter um panorama da forma como o IPTU foi aplicado ao longo do tempo, serão destacados algumas dessas obrigações e como elas foram se transformando. Assim será possível entender como se constituiu a história deste imposto no município, ao analisar as isenções, o cálculo que define as alíquotas e a base de cálculo para cobrança do IPTU.

Em 1936, por exemplo, as isenções eram destinadas às propriedades públicas, casas para exercício de cultos religiosos, casas e asilos de beneficência e às “pessoas notoriamente pobres”. Basicamente foram delimitadas as principais isenções ao pagamento do IPTU no município e que ainda vigoram se analisados, por exemplo, os inúmeros decretos de isenções em Goiânia nos últimos anos (MONTEIRO, 1938). Os destaques ao longo dos anos na capital vão para algumas isenções, como aquela dada em 1988, a imóveis específicos em consequência ao acidente radiológico em Goiânia; isenções de 100% e 60%, em 1996, a clubes de futebol profissional e de 100% a equipamentos turísticos sediados em Goiânia, além de isenções concedidas à Federação Internacional de Futebol, em 2009, para a Copa de 2014 (GOIÂNIA, 1988, 1996, 2009). Boa parte das leis disponíveis na prefeitura de Goiânia, assim como em outras cidades brasileiras, referem-se a isenções concedidas ao longo do tempo a templos religiosos, a ex-combatentes do exército, a associações, sindicatos, dentre outros.

Para a aplicação do IPTU em Goiânia atualmente, estão definidas quatro zonas fiscais. Mas, na primeira Lei municipal que dispôs sobre o imposto, em 1936, a cidade era dividida em três zonas:

Art. 1. Para o pagamento do imposto predial e territorial urbano, fica a cidade de Goiânia distribuída em zonas, pela seguinte forma: ZONA ESPECIAL: – a área demarcada para edificar a zona comercial da Nova Capital do Estado: Avenida 24 de outubro e a Praça Joaquim Lúcio do bairro de Campinas. ZONA URBANA: – A praça residencial de Goiânia; Avenidas: 6, 8, 10, 12, 14, 16 e 18. Ruas: 3, 5, 7, 9, 11, 13 e 15. ZONA SUBURBANA: – A industrial e operaria de Goiânia: Avenidas: 2, 4, 20, 22, 24. Ruas: 1, 17, 19, 21, 23. (GOIÂNIA, 1936).

No entanto, a distinção por zonas não diferenciava a alíquota a ser aplicada nos imóveis para a incidência do imposto, sendo 6% sobre o valor locativo, incidindo sobre os terrenos murados, em aberto e não edificadas. A alíquota incidia sobre o valor do imóvel que era calculado com base nos valores do metro linear, conforme mostra a tabela 3.1, que

evidenciava também os valores que eram majorados conforme o uso, punindo quem não edificava no lote.

Tabela 3.1 – Valores do metro linear dos terrenos em Goiânia (1936)

Zona	Valor do metro linear em contos de réis
Em terrenos cercados de muros de tijolos, rebocado e caiado	
Zona Especial	\$500
Zona Urbana	\$300
Zona Suburbana	\$200
Em terrenos cercados de muros de taipa ou muro de adobe, rebocado e caiado	
Zona Especial	1\$500
Zona Urbana	\$800
Em terrenos cercados de muros de taipa ou de adobe, não rebocado nem caiado	
Zona Especial	2\$000
Zona Urbana	1\$000
Zona Suburbana	\$400
Em terrenos cercados de taboa, arame ou madeira	
Zona Especial	4\$000
Zona Urbana	2\$000
Zona Suburbana	1\$000
Terreno em aberto e não edificado	
Zona Especial	2\$000
Zona Urbana	1\$000
Zona Suburbana	\$500

Fonte: Monteiro (1938, p. 357 apud Goiânia, 1936)

Nesse período, a cidade era dividida em três zonas e a forma como foi zoneada deve-se ao fato de, nesse período Goiânia, ter poucos bairros – até 1940, eram 10 bairros aprovados pela prefeitura. Essa divisão, com o passar dos anos e com o crescimento da capital em volume populacional, já não era mais compatível com o aspecto urbano desenvolvido, tendo em vista a explosão de loteamentos da década de 1950 e a ampliação do número de domicílios. Em 1940, eram 9.596 domicílios em Goiânia e em 1960 esse número saltou para 27.738 unidades.

Em 1964, são fixadas novas alíquotas para a cobrança do IPTU no município que então era composto por três zonas de cobrança, divididas por bairros com alíquotas distintas conforme localização e uso definidas pela Lei nº 2.922. (GOIÂNIA, 1964). O imposto incidia sobre os terrenos com arruamento ou não e edificado ou não. Diferentemente da primeira lei

que definiu o IPTU em Goiânia, as alíquotas em 1964 incidiam sobre o valor do imóvel de forma progressiva²³.

Em 1936, o que definia o valor do imóvel para a aplicação das alíquotas era o arbitramento do proprietário, recibos de alugueis e pelo valor disposto no recenseamento da prefeitura (Goiânia, 1936). Já na lei de 1964, por exemplo, outros critérios entraram para avaliar os terrenos como o valor declarado pelo contribuinte, índice de valorização ou desvalorização, preço de compra e venda dos terrenos próximos, características do terreno como a geomorfologia do local e a infraestrutura disponível no terreno.

Tabela 3.2 – Tabela de alíquotas do imposto progressivo, Lei nº 2.922 de 1964

Histórico	Alíquota
1° Zona	
Setor Central	
Única propriedade (lote ou fração)	1,5%
Mais de uma fração ideal	2,5%
Do 1° ao 5° lote	2%
Do 6° ao 10° lote	3%
Do 11° ao 20° lote	4%
Do 21° em diante	6%
Falta de muro sobre o valor do imposto mais	20%
Falta de passeio sobre o valor do imposto mais	20%
2° Zona	
Sul, Universitário, Aeroporto, Campinas, Norte (Bairro Popular) e Vila Coimbra em logradouros com água ou esgoto ou pavimentação	
Única propriedade (lote ou fração)	1,3%
Mais de uma fração ideal	1,5%
Para os cinco primeiros lotes	1,5%
Do 6° ao 10° lote	2%
Do 11° ao 20° lote	2,5%
Do 21° em diante	4%
Falta de muro sobre o valor do imposto mais	20%
Falta de passeio sobre o valor do imposto mais	20%
3° Zona	
Demais setores: bairros e vilas	
Única propriedade (lote ou fração)	0,5%
Mais de uma fração ideal	0,8%
Do 1° ao 5° lote	0,5%
Do 6° ao 20° lote	1,3%
Do 21° em diante	2,5%
Falta de muro sobre o valor do imposto mais	20%
Falta de passeio sobre o valor do imposto mais	20%

Fonte: Goiânia, 1964

²³ Em 1964, eram assim definidas as três zonas para a cobrança do IPTU em Goiânia: 1° Zona: Setor Central; 2° Zona: Setores Sul, Universitário, Aeroporto, Campinas, Norte (Bairro Popular) e Vila Coimbra; 3° Zona: Demais setores, bairros e vilas.

As alíquotas que incidiam sobre o valor do imóvel a partir da lei nº 2.922 de 1964 tinham um caráter progressivo sobre o valor venal do terreno ou lote na medida em que considerava o poder aquisitivo do proprietário medido pela quantidade de lotes que este dispunha na capital (GOIÂNIA, 1964). Ou seja, a hipótese é que isso era uma medida de conter o monopólio, a posse de imóveis e lotes na capital que estava ainda nas mãos de poucos. No decorrer dos anos, as zonas foram sofrendo mudanças, como em 1969, por exemplo, que mediante a Portaria nº 04 foram estabelecidas para o município sete zonas fiscais (GOIÂNIA, 1969). No que se refere aos bairros que constituíam as zonas, conforme eram aprovados iam sendo adicionados a alguma das zonas fiscais, assim como é feito atualmente, mediante análise de critérios como localização, infraestrutura etc.

Com o novo Código Tributário Municipal, instituído pela Lei nº 5.040 de 1975, o IPTU passou a ser definido com critérios mais específicos, como condições de melhoramentos relacionados à infraestrutura, outras isenções, dentre outros critérios que foram delimitados, revogados e/ou adicionados até os dias atuais (GOIÂNIA, 1975). As alíquotas no código tributário de 1975 diferenciavam-se por imóveis edificadas ou não e ainda diferentemente em bairros selecionados em zonas que foram sofrendo acréscimos de bairros ao longo do tempo, como pode se observar na tabela 3.2 e 3.3. Considerando, é claro, as mudanças na constituição, bem como a situação econômica nacional.

Tabela 3.3 – Alíquotas aplicadas aos imóveis edificadas ou não para a cobrança do IPTU em 1982 e 1983

1982		1983
Imóveis edificadas	4% - Central, Aeroporto, Oeste, Sul, Marista, Bueno e Jaó.	6% para todos os imóveis edificadas
	0,35% - Universitário, Leste (Vila Nova), Funcionários, Vila Operária, Campinas, Coimbra, Jardim América, Nova Suíça, Jardim Goiás e Bairro Santa Geneveva.	
	0,3% - Demais setores	
Imóveis não edificadas	3% - Central, Sul, Aeroporto, Oeste, Marista, Bueno, Jardim Goiás e Coimbra.	Zona I - 3% Central, Aeroporto, Oeste, Sul, Marista, Coimbra, Bueno e Campinas
	2% - Jardim América, Bairro Nova Suíça e Santa Geneveva.	Zona II - 2% Universitário, Vila Nova, Nova Suíça, Funcionários, Fama, Centro-Oeste, Jardim América, Jardim Goiás, Sudoeste, Serrinha e Pedro Ludovico
	1,2% - Jaó.	Zona III - 1% Demais setores
	1% - Universitário, Leste (Vila Nova), Vila Negrão de Lima, Funcionários, Vila Operária, Campinas, Jardim Planalto, Vila Rezende, Parque Anhanguera, Jardim Atlântico, Bairro Serrinha, Parque Amazonas, Capim Puba, Bairro Anhanguera.	
	0,8% - Demais Setores.	

Fonte: Goiânia (1982, 1983)

Em 1982, a diferenciação das alíquotas para os imóveis e lotes era bem específica e com valores bem distintos, além da clara punição àqueles imóveis não edificados. Se considerarmos um imóvel não edificado localizado no Setor Universitário, por exemplo, vemos sua alíquota aumentar 185%, se caso este fosse edificado. É importante perceber que já havia uma progressividade das alíquotas no que se refere aos imóveis não edificados a fim de conter a especulação. Em 1990, as alíquotas se apresentam de forma mais organizada, ainda punindo os lotes não edificados e diferenciando-se daqueles edificados conforme o uso.

Tabela 3.4 – Alíquotas aplicadas aos imóveis edificados ou não para a cobrança do IPTU em 1990

1990					
		Alíquota Residencial	Alíquota Não residencial		
Imóveis Edificados	Zona I	0,55%	1%	Para imóveis de até 300 m ² mais 0,05% o acréscimo	
	Zona II	0,50%	0,80%		
	Zona III	0,36%	0,70%		
	Zona IV	0,20%	0,50%		
	Alíquota				
Imóveis não edificados	Zona I	4%		Para imóveis de até 1.000 m ² mais 0,05% o acréscimo	
	Zona II	3%			
	Zona III	2%			
	Zona IV	1%			
	Alíquota				

Fonte: Goiânia, 1990 ²⁴

²⁴ De acordo com o anexo 1 da Lei Complementar n° 001 de 1990: 1ª ZONA FISCAL - BAIRROS: Setor Central, Setor Oeste, Setor Aeroporto, Setor Sul, Setor Marista, Setor Bueno, Setor Pedro Ludovico – 302; AVENIDAS: Anhanguera; Goiás, até a Avenida Independência; Avenida T-63; Avenida 24 de Outubro; Avenida Pio XII, Avenida S-I (continuação da Avenida 85); Avenida Dom Emanuel, Avenida Castelo Branco, Avenida Costa Rica e Rua C-140. 2ª ZONA FISCAL - BAIRROS: Setor Campinas, Setor Coimbra, Setor Sudoeste, Jardim América, Setor Serrinha, Jardim Goiás, Nova Suíça, Setor Bela Vista, Setor Universitário, Setor Pedro Ludovico, Vila Nova, Setor dos Funcionários, Fama, Setor Centro-Oeste, Setor Marechal Rondon, Setor Norte Ferroviário, Setor Macambira Sul, Cidade Jardim, Setor Aeroviário, Setor Rodoviário, Vila Canaã, Vila União, Vila Alvorada, Conjunto Novo Horizonte, Conjunto Castelo Branco, Vila Viana, Nova Vila, Setor Criméia Leste, Vila Fróes, Vila Jaraguá, Setor Criméia Oeste, Vila Montecelli, Vila Megale, Setor Manso Pereira, Vila Americano do Brasil, Vila Aguiar, Vila Teófilo Neto, Vila Boa Sorte, Vila Colemar Natal e Silva, Jardim Moema, Vila Santa Tereza Leste, Vila São Pedro, Vila Osvaldo Rosa, Elísio Campos, Vila Antônio Abraão, Alto da Boa Vista, Vila Santa Izabel, Vila Dom Bosco, Vila Moraes (BR-153), Setor Urias Magalhães, Goiânia II, Celina Park, Vila Bandeirantes (acima da BR-153), Vila São João Vila Nossa Senhora Aparecida, Jardim Diamantina, Vila São Luiz, Santa Genoveva, Setor Jaó (parte asfaltada), Vila Maria José, Alto da Glória, Vila Sol Nascente, Jardim Planalto, Aurora Oeste, Santo Afonso, Jardim Europa (parte asfaltada), Jardim Ana Lúcia, Jardim Vila Boa (parte asfaltada), Jardim Lucy, Parque das Laranjeiras, Parque Acalanto (residencial Carajás), Parque Amazônia (parte asfaltada). 3ª ZONA FISCAL - BAIRROS: Setor Jaó (parte não asfaltada), Vila Coronel Cosme, Granja Cruzeiro do Sul, Gentil Meirelles, Jardim Pompéia, Jardim São Judas Tadeu, Bairro Santo Antonio, Vila Paraíso, Vila Jacaré, Vila Viadeli, Vila Perdiz, Vila Ofugi, Vila Bandeirantes (abaixo da BR-153), Vila Vera Cruz, Vila Negrão de Lima, Setor Meia Ponte, Vila Izaura, Vila Santa Helena, Vila Xavier, Vila Abajá, Vila Maria, Vila Irany, Vila Ana Maria, Vila São José, Vila São Paulo, Esplanada do Anicuns, Bairro Capuava, Bairro São Francisco, Bairro Ipiranga, Vila Regina, Jardim Guanabara, Façalville I, Bairro Nossa Senhora de Fátima, Vila Adélia, Chácara Dona Gê, Vila Anchieta, Jardim Europa (parte sem asfalto), Jardim Atlântico, Jardim Vila Boa (parte sem asfalto), Vila Santa Tereza, Granja Santos Dumont, Vila Betel,

Goiânia, na maioria das vezes, distinguiu as alíquotas por localização do imóvel. No entanto, nem sempre as diferenciou pelo uso e isso se tornou obrigatório a partir da Emenda Constitucional em 2000 (BRASIL, 2000). A partir dessa emenda, o IPTU deveria ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e uso do imóvel e isso estimularia o ordenamento da cidade. Goiânia alterou a redação do Código Tributário Municipal em 2008, distinguindo as alíquotas por zona e por uso pela Lei Complementar nº 181 de 2008.

Independente das alíquotas, o que se sabe é que o valor venal do imóvel disposto nas plantas genéricas de valores é que vai definir o imposto a ser pago. Braz (2007) faz um estudo sobre como melhorar a arrecadação do IPTU e enfatiza a importância das plantas de valores. Assim como colocou Souza (2010), Braz (2007) constata que o mau desempenho da arrecadação se dá: pelos grandes intervalos para a atualização das plantas genéricas de valores e cadastros imobiliários, a qualificação técnica para executar tais aferições e a ausência de uma transparência no processo de avaliação, que apresenta nítidas interferências de questões políticas sobre o processo técnico que avalia os imóveis.

A planta de valores imobiliários, que é um instrumento base para efeito de cálculo do IPTU, é (ou deveria ser) aprovada na câmara de vereadores anualmente por lei específica para a cobrança do imposto no ano posterior. Ela deve ser elaborada por funcionários nomeados pelo prefeito além de membros da sociedade civil, que podem ser representantes do conselho de corretores imobiliários, por exemplo. Se observarmos algumas plantas de valores de Goiânia, poderemos analisar como o valor venal do m² no município evoluiu ao longo do tempo.

Tabela 3.5 – Maiores e menores valores do m² do solo em bairros selecionados de Goiânia com base nas Plantas de Valores Imobiliários (1994, 1999 e 2005)

Bairro		PVI 1994	PVI 1999	PVI 2005
Setor Central	maior valor (m ²)	162,40	220,00	440,00
	menor valor (m ²)	23,10	70,00	160,00
Vila Nova	maior valor (m ²)	24,50	60,00	130,00
	menor valor (m ²)	14,00	10,00	70,00
Universitário	maior valor (m ²)	28,00	70,00	180,00
	menor valor (m ²)	9,80	30,00	90,00
Coimbra	maior valor (m ²)	42,00	85,00	210,00
	menor valor (m ²)	22,40	75,00	180,00

Setor Moraes, Vila João Vaz, Jardim Presidente, Setor Perim, Jardim da Luz, Vila Maricá, Jardim Brasil, Bairro Água Branca, Maria Luiz, Jardim Califórnia, Vila Romana (parte asfaltada), Setor Progresso, Bairro Industrial Mooca, Vila Santa Rita, Bairro Goiá I e II, Vila Mauá (parte asfaltada), Jardim Balneário Meia Ponte (parte asfaltada), Conjuntos Habitacionais não citados e demais setores que vierem a ser pavimentados. 4ª ZONA FISCAL: Os demais setores, bairros e vilas não identificados nas Zonas Fiscais anteriores. (Goiânia, 1990).

Sul	maior valor (m ²)	87,50	130,00	300,00
	menor valor (m ²)	40,60	65,00	170,00
Aeroporto	maior valor (m ²)	87,50	200,00	370,00
	menor valor (m ²)	14,00	75,00	140,00
Bueno	maior valor (m ²)	65,80	180,00	400,00
	menor valor (m ²)	21,00	80,00	170,00
Parque Amazônia	maior valor (m ²)	14,00	40,00	160,00
	menor valor (m ²)	5,60	15,00	80,00
Parque Atheneu	maior valor (m ²)	5,60	60,00	200,00
	menor valor (m ²)	4,20	15,00	40,00
Jardim Goiás	maior valor (m ²)	70,00	180,00	550,00
	menor valor (m ²)	7,00	5,00	50,00
Jardim América	maior valor (m ²)	37,80	120,00	280,00
	menor valor (m ²)	8,40	40,00	70,00

Fonte: Goiânia, 1994, 1999 e 2005

Os bairros selecionados compreendem setores com características específicas em Goiânia e demonstram a diversidade da ocupação intraurbana ao longo do tempo, já que há bairros aprovados pela prefeitura em décadas diferentes. Villaça (2001) coloca que, diferentemente do espaço regional que é estruturado pelo controle do tempo de deslocamento de mercadorias e capitais, o espaço intraurbano estrutura-se pelo controle do tempo de deslocamento dos seres humanos, que são os consumidores dos dois espaços por ele mencionados: o dos objetos em si, que podem ser produzidos ou não pelo trabalho humano e aquele espaço “determinado pelos locais onde estes são produzidos e consumidos” (VILLAÇA, 2001, p. 23).

Os valores apresentados na tabela 3.5 podem ser justificados, como o caso do Setor Central, que apresenta valores altos por conta do adensamento desde a construção da capital e por ser uma área com desaceleração de ocupação. A valorização do m² no Setor Central está dentro da média dos demais bairros, como dos setores Vila Nova, Universitário, Sul, Aeroporto e Bueno que mantiveram crescimentos médios entre 45% e 61% no comparativo dos valores de 1999 e 2005. O setor Coimbra também se manteve dentro da média e destaca-se, assim como o setor Sul, por se tratarem de bairros tradicionalmente valorizados, uma vez que se observam não muito distantes os maiores e menores valores do m² do solo nesses setores. O Jardim Goiás se destaca por ser um setor próximo a outros bairros tradicionais da capital, como o Setor Sul, pelo fato de nele situar-se o primeiro shopping da capital (Shopping Flamboyant) e, atualmente (principalmente após 2005), pela intensa verticalização com

empreendimentos imobiliários que têm o Parque Flamboyant como principal marketing, o que valoriza o m² da região.

O Parque Ateneu foi um setor primeiramente destinado à habitação de militares e, devido à expansão demográfica, passou a ser um dos maiores conjuntos habitacionais de Goiânia. O aumento no valor do m² nesse setor pode se justificar pela própria ocupação devido ao contingente populacional de renda média que buscou moradia na região sudeste da capital próximo às saídas para Aparecida de Goiânia e Bela Vista de Goiás. Cabe mencionar que, apesar de alguns setores se destacarem quando analisados os valores (maior e menor) do m², houve uma adequação dos valores de mercado no decorrer do tempo se considerarmos que a diferença média entre os maiores e menores valores do m² nos bairros selecionados, dessas três plantas de valores imobiliários, giraram em torno de 95%.

Essa adequação de valores que acompanhou o mercado tem como base todos aqueles fatores que contribuem para elaborar o preço da terra urbana que, ao longo do tempo, passa a priorizar qualidades distintas, ora a proximidade ao centro, ora a disponibilidade de infraestrutura e/ou disposição de equipamentos de lazer, entre outras características. No entanto, a localização nesse contexto é primordial, uma vez que é nela onde os produtos vão ser produzidos e consumidos de forma diferenciada.

A localização urbana, segundo Villaça (2001, p. 23) é uma característica específica na medida em que é “aquela na qual as relações não podem existir sem um tipo particular de contato: aquele que envolve deslocamentos dos produtores e consumidores entre os locais de moradia e os de produção e consumo”. Isso determina o valor do solo urbano, uma vez que tanto os atributos relacionados à infraestrutura e possibilidades de deslocamento de produtos e pessoas quanto a valorização do solo por meio dos empreendimentos imobiliários que envolvem a instalação de novos objetos, como parques e shoppings, podem mudar em pouco tempo o padrão de valorização e ocupação na cidade.

Assim, a forma como foi se constituindo a cidade de Goiânia, seja no processo de ocupação, seja no aspecto jurídico que rege o padrão de ocupação e uso da cidade, nos oferece uma visão geral de como os agentes que produziram e produzem o espaço interferiram no preço do solo urbano, fator que se constitui como a base de cálculo para a geração do IPTU. Conhecer a cidade e suas nuances compostas pelo jogo político e econômico permite entender de que forma se dá a distribuição da arrecadação do imposto que ora apresenta-se como, de fato, um instrumento de política urbana, ora apresenta-se na mídia como uma cilada que desfavorece aqueles que devem pagar justamente o imposto e favorece aqueles que detêm o controle do uso do solo.

3.2.1 Critérios, alíquotas e forma de cobrança do IPTU atuais

A forma de cálculo do IPTU em Goiânia foi alterada várias vezes, algumas de forma mais representativa, o que interferiu diretamente nas arrecadações do imposto no município ao longo do tempo. Sobre a aplicação do IPTU atualmente, devemos considerar as alíquotas aplicadas, valores do m² corrigidos anualmente, o zoneamento e as isenções dadas aos contribuintes para entendermos como se dará a distribuição da arrecadação desse imposto.

A atual forma de cobrança do IPTU em Goiânia, assim como nas demais cidades brasileiras, tem como fator gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel localizado na zona urbana ou de expansão do município.²⁵ Para que o IPTU seja aplicado, o poder público de Goiânia deve fornecer pelo menos dois melhoramentos constantes sendo eles:

- a) meio-fio ou pavimentação com canalização de águas pluviais;
- b) abastecimento de água; sistema de esgoto sanitário;
- c) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- d) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

No entanto, alguns imóveis na cidade recebem a isenção do imposto. A isenção vai excluir a tributação a determinado sujeito que é o proprietário do imóvel seja devido à renda mensal ou ao uso específico do imóvel. Conforme o Código Tributário de Goiânia (GOIÂNIA, 2009),

Art. 11. São isentos do imposto:

I - Os imóveis pertencentes ao Município de Goiânia, às suas Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista;

II - Os imóveis cedidos gratuitamente em sua totalidade, para uso dos órgãos referenciados no inciso anterior;

III - Os imóveis pertencentes ao patrimônio de governos estrangeiros, utilizados para sede de seus Consulados, desde que haja reciprocidade de tratamento, declarado pelo Ministério encarregado das relações exteriores;

IV - Os imóveis edificados, pertencentes às Associações de Bairros, Centros Comunitários, Entidades Culturais ou Científicas, quando usados exclusivamente nas atividades que lhes são próprias;

V - Os imóveis pertencentes às Associações Representativas dos Servidores Municipais de Goiânia;

VI - As chácaras e áreas destinadas à produção hortifrutigranjeiras e de atividades agropastoris, que estejam cumprindo sua destinação e que sejam exploradas pelos proprietários para o sustento familiar ou para comercialização do excedente, provada essa condição com vistoria da Secretaria Municipal de Finanças;

²⁵ Conforme o artigo 9º § 1º: “Para os efeitos desta Lei, entende-se por zona urbana, toda a área assim definida por ato da administração municipal, bem como a urbanizável ou de expansão urbana e ainda, as constantes de loteamentos destinados à habitação, indústria, comércio, prestação de serviços e os destinados às atividades hortifrutigranjeiras e agropastoris.”

VII - Os imóveis residenciais, com área construída de até 60 m² (sessenta metros quadrados), edificados em terrenos com até 360 m² (trezentos e sessenta metros quadrados) localizados na 4ª Zona Fiscal;

VIII - Os imóveis pertencentes às lojas e templos destinados às reuniões maçônicas;

IX - O imóvel em que for estabelecida a Associação dos Ex-Combatentes do Brasil-Seção de Goiás, desde que comprovada a sua propriedade em processo próprio;

X - Os imóveis pertencentes aos Ex-Combatentes do Brasil na Segunda Guerra Mundial, extensivo o benefício às suas viúvas, enquanto perdurar o estado de viuvez, observados os requisitos estabelecidos nas Leis n.º. 7.040, de 27 de dezembro de 1991 e Complementar n.º. 009, de 30 de dezembro de 1991;

XI - Os imóveis pertencentes à Cooperativa Habitacional dos Funcionários Públicos do Estado de Goiás - CHASP-GO.

Além dessas isenções dispostas em lei, outras podem ser autorizadas pela prefeitura, como aquelas que têm como finalidade atrair empresas e indústrias para o município. Em 1995, por exemplo, foram concedidos incentivos fiscais e infraestrutura às indústrias que se instalassem em Goiânia e um dos incentivos foi isentar em até 90% do IPTU a ser pago pela indústria pelo prazo de até dez anos a contar do início das atividades da empresa (GOIÂNIA, 1995). A mesma porcentagem de isenção foi concedida às empresas da área de Tecnologia da Informação que se instalam na capital, benefício concedido a partir do programa “Goiânia Digital”, que objetivava consolidar a capital como referência na produção de TI e inovação (GOIÂNIA, 2006).

Para calcular o IPTU em Goiânia, as alíquotas que irão incidir no valor venal do imóvel são classificadas conforme o uso e a localização em zonas fiscais. A cidade está dividida em quatro zonas fiscais subdivididas em três categorias – residencial, não residencial e não edificados:

§ 1º. Alíquotas diferentes, de acordo com a localização e o uso do imóvel são:

I – imóveis edificados de uso residencial:

- a) localizados na 1ª Zona Fiscal: 0,55% (cinquenta e cinco centésimos por cento);
- b) localizados na 2ª Zona Fiscal: 0,50% (cinquenta centésimos por cento);
- c) localizados na 3ª Zona Fiscal: 0,36% (trinta e seis centésimos por cento);
- d) localizados na 4ª Zona Fiscal: 0,20% (vinte centésimos por cento).

II – imóveis edificados de uso não residencial:

- a) localizados na 1ª Zona Fiscal: 1,00% (um por cento);
- b) localizados na 2ª Zona Fiscal: 0,80% (oitenta centésimos por cento);
- c) localizados na 3ª Zona Fiscal: 0,70% (setenta centésimos por cento);
- d) localizados na 4ª Zona Fiscal: 0,50% (cinquenta centésimos por cento).

III – imóveis vagos ou não edificados:

- a) localizados na 1ª Zona Fiscal: 4% (quatro por cento);
- b) localizados na 2ª Zona Fiscal: 3% (três por cento);
- c) localizados na 3ª Zona Fiscal: 2% (dois por cento);
- d) localizados na 4ª Zona Fiscal: 1% (um por cento). (GOIÂNIA, 2009)

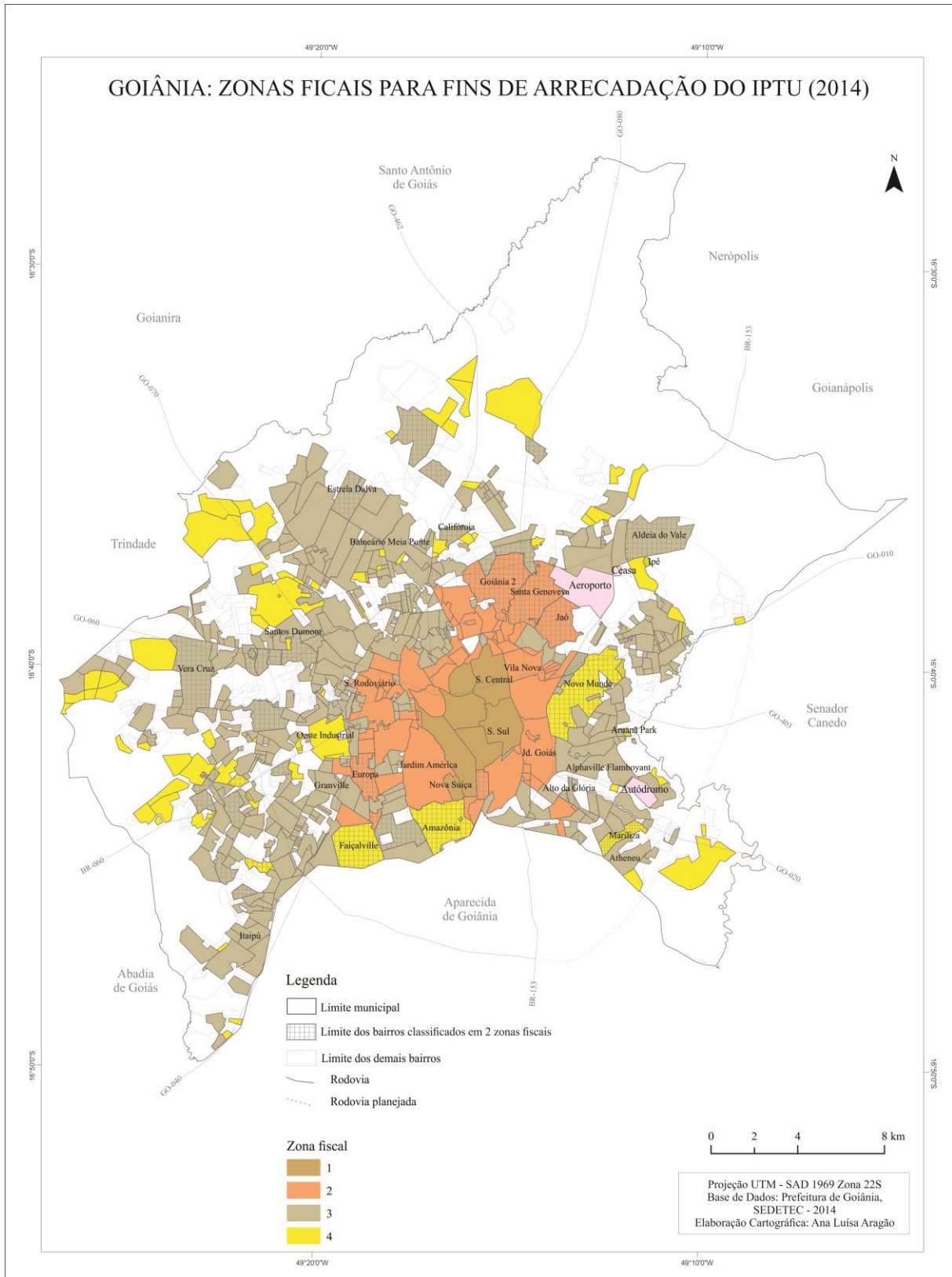


Figura 3.1 – Mapa das zonas fiscais de Goiânia (2014)

Os bairros são classificados nas zonas fiscais conforme suas características: localização, infraestrutura, valor de mercado, dentre outros elementos. Esse tipo de zoneamento fiscal corresponde à progressividade fiscal do imposto e, para Carrazza (2004, p. 83), “a progressividade das alíquotas tributárias, longe de atritar com o sistema jurídico, é o melhor meio de se afastarem, no campo dos impostos, as injustiças tributárias, vedadas pela Carta Magna. Sem impostos progressivos não há como atingir-se a igualdade tributária”.

O padrão de divisão das zonas fiscais de Goiânia apresenta-se na forma radial levando em consideração também que o mesmo bairro pode estar enquadrado em duas zonas fiscais ao mesmo tempo. No mapa da figura 3.1, os bairros classificados em duas zonas fiscais enquadram-se na zona correspondente a cor na legenda e na seguinte zona fiscal, por exemplo: o Parque Amazônia está classificado na zona fiscal 3 e 4 e o Setor Jaó nas zonas fiscais 2 e 3.

O que chama a atenção no mapa são os bairros completamente distintos e que possuem valores do m² diferentes, como é o caso do Residencial Aldeia do Vale, com casas de alto padrão de construção, enquadrado na zona fiscal 3, mesma zona em que se enquadra o bairro Jardim Mariliza. Dessa forma, considerar a aplicação do IPTU na prática permite também identificar as singularidades socioeconômicas que devem (ou deveriam) considerar também a situação do contribuinte, evidenciando assim o sentido espacial desse imposto.

É claro que a alíquota incide sobre o valor venal do imóvel, mas considerar pesos iguais de alíquota em uma residência localizada no Aldeia do Vale ou no Jardim Mariliza foge totalmente ao ideal de justiça tributária. Uma possibilidade de equidade fiscal, que poderia ser pensada ao se agruparem “bairros semelhantes” em zonas, acaba sendo anulada, pois dá um mesmo peso contributivo a imóveis com padrões de renda dos moradores completamente díspares. Nesse sentido, Varsano (1977, p. 599) esclarece sobre a inequidade vertical e horizontal do IPTU, para o autor:

Dois indivíduos com igual capacidade de contribuir podem residir em imóveis de valores muito diferentes, sendo, portanto, sujeitos a impostos diferentes (inequidade horizontal). Da mesma forma, dois indivíduos que residam em imóveis de mesmo valor podem ter capacidade de contribuir muito diferente e, no entanto, estar sujeitos a iguais cargas tributárias (inequidade vertical).

Considerar a capacidade de contribuição do dono da propriedade imobiliária com base no valor do imóvel é a forma mais possível de se estabelecer uma equidade fiscal. Mas, segundo o autor supracitado, as causas da inequidade fiscal estão relacionadas à inequidade administrativa se considerarmos que a administração tem consciência de que o valor do

mercado, muitas vezes, não corresponde à avaliação realizada com base em normas preestabelecidas.

Cabe ainda lembrar os imóveis irregulares que também são abrangidos pelo IPTU. Apesar de a prefeitura de Goiânia não ter números exatos do percentual de imóveis irregulares, alguns estão cadastrados na prefeitura e então são tributados. Isso acontece, pois a incidência do IPTU não depende da regularidade do imóvel e sim do uso, conforme é disposto no Artigo 10 do Código Tributário Municipal: “A incidência, sem prejuízo das cominações cabíveis, independe do cumprimento de quaisquer exigências legais, regulamentares ou administrativas” (GOIÂNIA, 2009).

A base de cálculo das demais propriedades imobiliárias é o valor venal do imóvel e, para a determinação desse valor, são considerados os seguintes elementos em Goiânia:

I - Quanto ao prédio:

- a) o padrão ou tipo de construção;
- b) a área construída;
- c) o valor unitário do metro quadrado;
- d) o estado de conservação;
- e) os serviços públicos ou de utilidade pública existentes na via ou logradouro;
- f) o índice de valorização do logradouro, quadra ou zona em que estiver situado o imóvel;
- g) o preço do imóvel nas últimas transações de compra e venda realizadas nas zonas respectivas, segundo o mercado imobiliário local;
- h) quaisquer outros dados informativos obtidos pela repartição competente.

II - Quanto ao terreno:

- a) a área, a forma, as dimensões, a localização, os acidentes geográficos e outras características;
- b) os fatores indicados nas alíneas “a”, “f” e “g” do item anterior e quaisquer outros dados informativos. (GOIÂNIA, 2009)

O valor venal dos imóveis que será base para calcular o valor do IPTU a ser pago é apurado com base na Planta de Valores Imobiliários do município. No Código Tributário Municipal, artigo 13, é mencionado que essa Planta de Valores Imobiliários deve ser aprovada anualmente antes do lançamento do imposto do ano seguinte e elaborada por comissão própria. A Planta deve ser composta por: tabela de valores genéricos por m² dos terrenos; tabela com os valores especiais de ruas e avenidas por m² dos terrenos; fatores de correção dos terrenos quanto à situação, topografia, pedologia, acesso, localização e grandeza em área; tabela de avaliação das edificações, quanto às características da estrutura e instalações bem como revestimentos internos e externos; tabela de valores das edificações por m² e por zona fiscal e fatores correccionais das edificações pelo seu estado de conservação.

No entanto, apesar de se saber sobre a importância da avaliação anual dos imóveis, o Código Tributário Municipal abre uma prerrogativa ao Poder Executivo Municipal em seu

artigo 16 mencionando que, caso não haja aprovação da planta de valores em lei, são considerados para o cálculo os mesmos valores venais utilizados no lançamento anterior “corrigidos com base e limite no sistema de atualização monetária vigente.” (GOIÂNIA, 2009). Ou seja, desde 2005, ano da última planta de valores aprovada para Goiânia, o imposto é corrigido monetariamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA²⁶. O índice é válido para as propriedades imobiliárias construídas ou não desde que não tenham sofrido alteração no cadastro, como mudança de uso ou aumento da área construída etc.

Essa desatualização do sistema tributário imobiliário municipal, que é composto pela planta genérica de valores e do cadastro imobiliário, acaba por fazer com que as desigualdades na distribuição da carga tributária sejam cada vez mais evidentes. Para Cesare (2007, p. 54)

O cadastro é também elemento essencial para a instituição de diferentes instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Para a venda de solo criado, por exemplo, é necessário determinar a capacidade de densificação existente nas diferentes zonas e, até mesmo, quarteirões. Para a cobrança de preço pelo uso de espaço público por redes de infra-estrutura urbana – aéreas e subterrâneas – é imprescindível que os municípios possuam o cadastro destas redes existentes. Tal cadastro representa a única forma de o Poder Público poder fiscalizar se os serviços estão sendo disponibilizados com segurança para a comunidade e também de promover o uso racional do espaço público.

A prefeitura, em muitas de suas justificativas dadas à imprensa, menciona que o cadastro imobiliário é atualizado constantemente. Essas atualizações, na verdade, são feitas conforme os processos que chegam à prefeitura, como por exemplo, a regularização de imóveis de um recente loteamento, processos de transmissão de imóveis (na tributação do ITBI) ou em vistorias de revisão de cadastro das unidades. De fato, a atualização em uma metrópole com 422.710 domicílios se torna mais difícil, muitas vezes, pela falta de pessoal para as visitas *in loco* e pelo dinamismo imobiliário que apresenta abertura de loteamentos constantes – regulares e irregulares (IBGE, 2010). Isso dificulta tanto o cadastro do imóvel para efetivar o lançamento do imposto quanto o controle da própria expansão urbana.

Fernandes (2005) menciona sobre a atualização dos cadastros ao comentar sobre as formas, no Brasil, de se avaliarem os imóveis urbanos, ocorrendo da seguinte forma: os imóveis mais caros no mercado encontram-se subavaliados na planta de valores municipal o que faz com que esse imóvel não desenvolva a capacidade contributiva que deveria, assim

²⁶ Segundo o IBGE, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é uma medida que reflete o índice de inflação do país, já que reflete o custo de vida das famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 e 40 salários mínimos. A abrangência do IPCA são as regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Vitória e Porto Alegre, Brasília e municípios de Goiânia e Campo Grande.

como os imóveis com valores venais pequenos, que podem apresentar uma exigência da contribuição mais elevada do que se deve. Isso ocorre justamente pelo fato de o valor venal e de mercado apresentarem crescimento de forma distinta. Isso acontece também pelo fato de os cadastros imobiliários serem rasos no que tange às informações que poderiam auxiliar no cálculo do valor do imóvel, o contribui para o melhoramento da receita gerada decorrente do IPTU e na justiça fiscal da cobrança.

3.3 Evolução da arrecadação do IPTU em Goiânia (2010 a 2014)

A arrecadação do IPTU em Goiânia está ligada diretamente aos aspectos demográficos, econômicos e políticos da capital. Demográfico no sentido de haver um volume populacional considerável, especialmente por se tratar de um núcleo metropolitano, que, por sua vez, possui uma demanda por terra para sanar problemas relativos à moradia e então ao seu desenvolvimento econômico, com a instalação de firmas e empresas. O aspecto político liga-se à arrecadação do IPTU por, a partir da sua definição jurídica, permitir observar a organização da cidade, uma vez que, como instrumento de política urbana, é capaz de ordenar esse espaço juridicamente.

O que devemos entender sobre o valor global de arrecadação do IPTU no município de Goiânia (que inclui também os valores arrecadados com o Imposto Territorial Urbano – ITU) é que o montante arrecadado relaciona-se ao valor dos imóveis (apurado com base na planta de valores imobiliários e com as devidas correções do índice de inflação, o IPCA), ao número de unidades cadastrais tributadas com distintas alíquotas conforme as zonas fiscais e à adimplência dos contribuintes.

Entre 2010 e 2014, os valores de arrecadação do IPTU em Goiânia foram crescentes, mas não tanto o quando deveriam e isso ocorreu devido a duas hipóteses: à inadimplência, se considerado o número de unidades cadastrais ampliadas anualmente e à valorização dos imóveis, que foi feita apenas com base no IPCA.

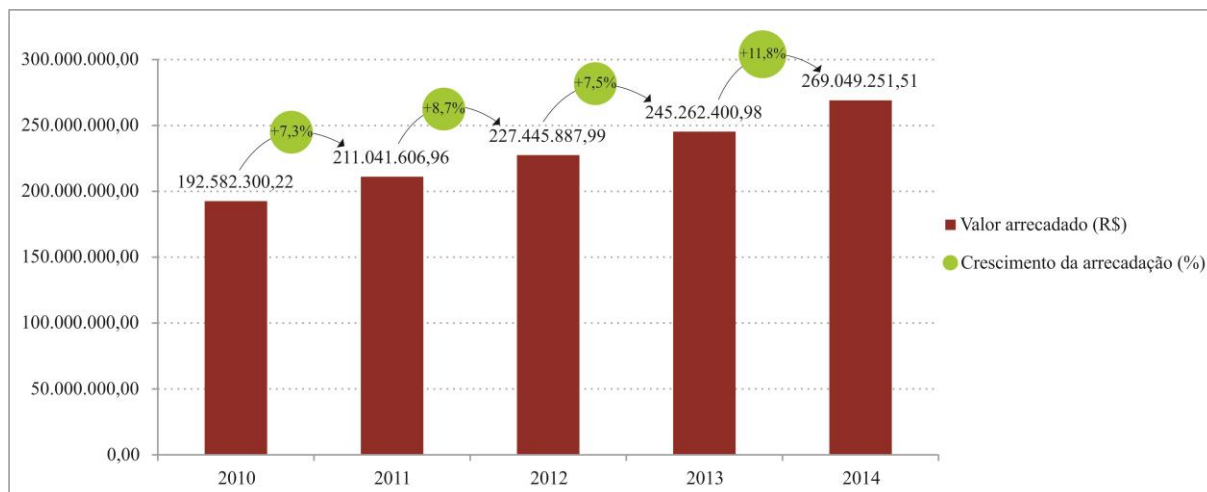


Figura 3.2 – Gráfico da arrecadação do IPTU em Goiânia de 2010 a 2014

Fonte: Secretaria de Finanças de Goiânia

O primeiro elemento para considerar a arrecadação do IPTU em Goiânia refere-se ao número de unidades cadastrais. Considerando-se ainda que o número de unidades cadastrais não residenciais também amplia a arrecadação do IPTU. Seja para comércio ou serviços, sabe-se que as alíquotas para os imóveis não residenciais chegam a ser quase o dobro das alíquotas que incidem sobre os imóveis residenciais, o que amplia a esfera de arrecadação de Goiânia conforme alertaram Aragão e Arrais (2013). Outro elemento é o solo criado que também amplia a esfera de arrecadação do IPTU dado o número de unidades cadastrais geradas que, devido à verticalização intensa na capital, aumenta anualmente. Ademais, salienta-se que as unidades cadastrais não são apenas os domicílios (422.710 domicílios, segundo o IBGE 2014), mas são considerados também vagas de garagem e áreas de lazer que perfazem um total de 653.272 propriedades registradas no cadastro imobiliário, segundo a prefeitura de Goiânia.

Há de se considerar também a inadimplência dessas unidades cadastrais, o que impacta nas arrecadações anuais. De acordo com os dados da Prefeitura de Goiânia, a média de arrecadação anual de pagamentos atrasados, referente a lançamentos do ano anterior (arrecadação dos inadimplentes em 2012 que realizaram o pagamento em 2013, por exemplo) foi de 17% do total arrecadado dentro dos prazos de pagamento. Além da inadimplência pelo simples fato do não pagamento do IPTU por parte dos contribuintes, outros fatores como a “duplicidade de área” podem ser relacionados ao percentual de 25% a 30% de inadimplência média em Goiânia, conforme informado por José Marcos, diretor de finanças da capital. Esse tipo de situação acontece quando uma gleba é loteada e não se faz o registro do loteamento. Os contribuintes pagam o IPTU referente aos lotes, mas a gleba ainda consta no cadastro da prefeitura, assim, na estatística, algumas das unidades cadastrais ficam “devendo”. Outros

fatos ampliam a esfera da inadimplência, como o caso de propriedades imobiliárias que estão sendo disputadas judicialmente ou de lotes irregulares dos quais os contribuintes não pagam o IPTU pela incerteza da posse da propriedade.²⁷

O terceiro elemento para considerar a arrecadação do IPTU em Goiânia é valorização imobiliária na capital, conforme atestou Aragão e Arrais (2013). Essa valorização está relacionada à correção anual com base no IPCA, na revisão do cadastro imobiliário da propriedade ou à instalação infraestrutura, mas nesse caso o que mais ocorre é enquadrar o imóvel em uma zona fiscal de maior alíquota. Alguns setores, por exemplo, encaixam-se em 2 zonas fiscais ao mesmo tempo, como é o caso do Jardim Vila Boa, onde a parte asfaltada está na 2ª zona fiscal e a parte não asfaltada na 3ª zona. Assim, o simples fato de asfaltar a rua já faz com que a alíquota que irá incidir sobre o valor do imóvel seja outra para o ano seguinte. O fato coloca em questão a justiça social do imposto uma vez que o simples fato de asfaltar a rua não muda a condição do contribuinte.

Sabemos que o capital imobiliário, agente que produz o espaço urbano, interfere diretamente no valor do preço da terra e, então, das propriedades imobiliárias construídas ou não, valorizando-as. No entanto, a instalação de equipamentos em Goiânia, como shoppings e parques, não vem impactando como deveria na arrecadação do IPTU. Isso porque a última atualização da planta de valores tem dez anos e, considerando o dinamismo do mercado imobiliário da capital, os valores venais (mesmo corrigidos com base no IPCA) muitas vezes não acompanham o valor do mercado. Segundo os dados do IBGE, o IPCA nos anos de 2009 a 2014 apresentou-se da seguinte forma:

²⁷ Para amenizar a inadimplência em Goiânia a prefeitura lançou alguns programas para os contribuintes quitarem alguns tributos como o IPTU Verde que objetiva “fomentar as ações que promovam o ideário de Cidade Sustentável, visando melhora na qualidade de vida dos habitantes, minimizar os impactos ao meio natural” concedendo benefícios tributários. Nesse programa, se a propriedade imobiliária possuir sistema de aquecimento elétrico solar ou possuir instalação de telhado verde em todo o imóvel recebem descontos no IPTU de 2% e 3%, respectivamente (GOIÂNIA, 2012). Outro programa instituído em Lei foi o Programa de Parcelamento Incentivado. O programa parcela as dívidas e oferece descontos em multas e juros para a quitação em impostos municipais como para o IPTU e ITU (GOIÂNIA, 2014). No entanto, segundo o diretor de Receita Imobiliária da Secretaria de Finanças de Goiânia, esses programas não representaram tanta diferença no montante total arrecadado.

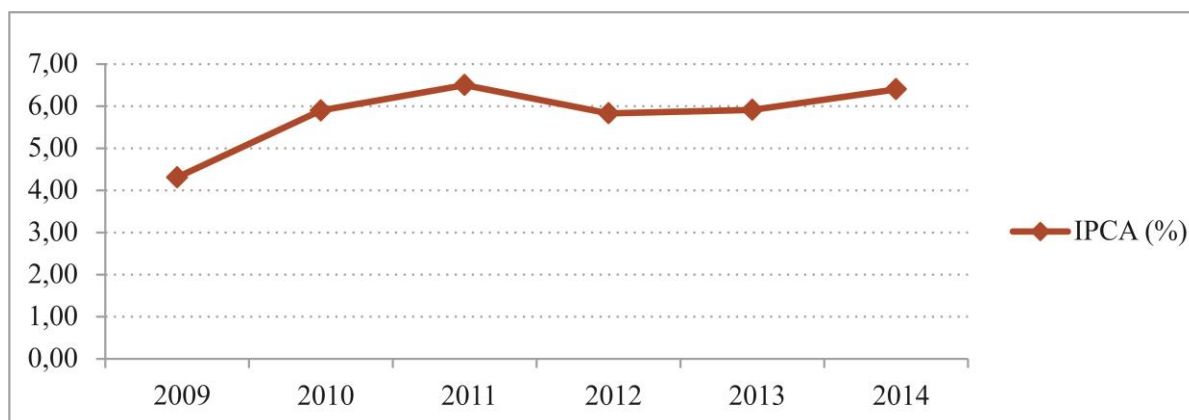


Figura 3.3 – Gráfico da Evolução do IPCA – 2009 a 2014
Fonte: IBGE (2014)

O valor venal dos imóveis, que têm seus valores reajustados com base no IPCA, impacta nos valores do IPTU e, assim, na arrecadação total. Mas esse impacto ainda é pequeno considerando que esse índice apresenta uma defasagem dos valores das propriedades imobiliárias, já que a evolução dos preços dos valores de mercado dos imóveis aumenta em outro ritmo. Pesquisas realizadas pelo Departamento de Prospecção e Análise do Conselho Regional de Corretores de Imóveis de Goiás – DEPAMI mostram o preço de mercado do m² de em condomínios verticais e horizontais na capital e mostram como a valorização das propriedades na capital crescem em outra linha percentual.

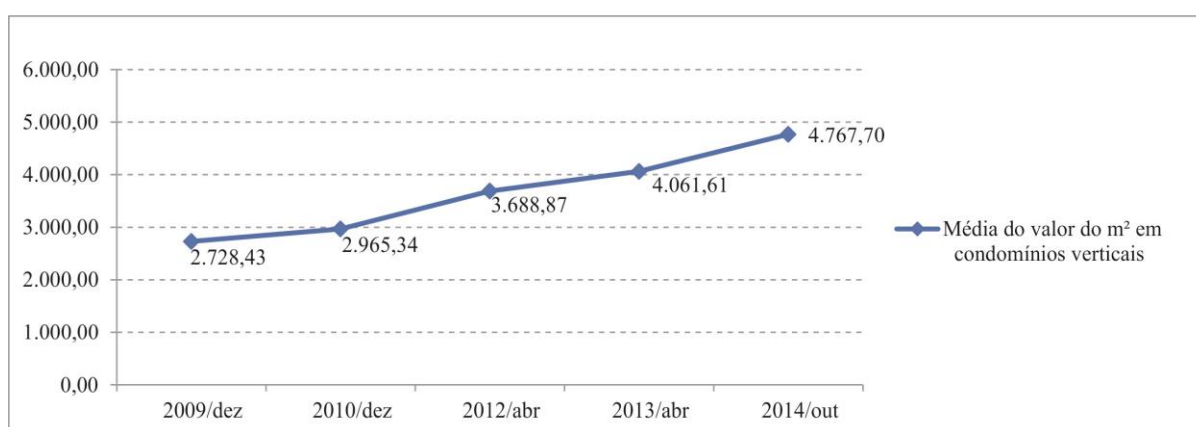


Figura 3.4 – Gráfico com a média do valor do m² em condomínios verticais de Goiânia
Fonte: DEPAMI (2009, 2010, 2012, 2013 e 2014).

Nota: Foram considerados lançamentos imobiliários prontos ou em construção com unidades de primeira venda, sem uso, ou fruto de distrato, desde que não tenham sido ocupadas.

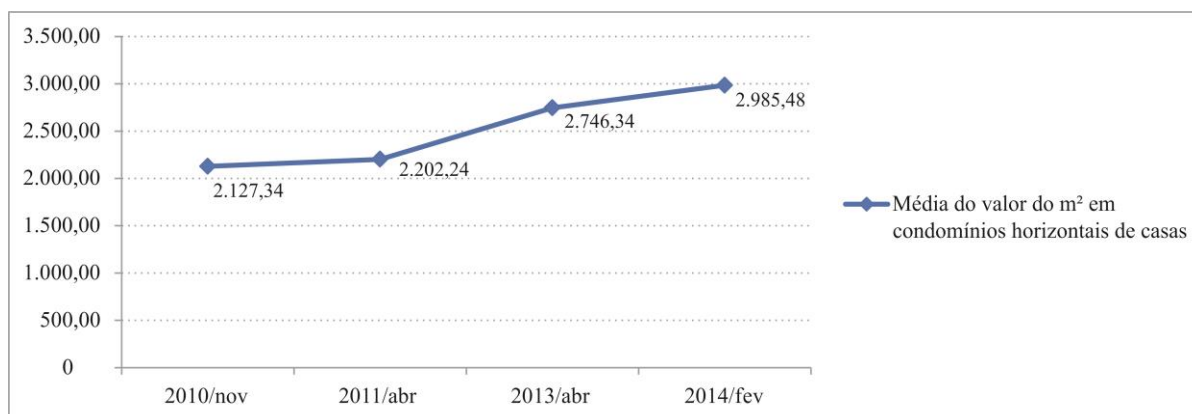


Figura 3.5 – Gráfico com a média do valor do m² em condomínios horizontais de Goiânia

Fonte: DEPAMI (2010, 2011, 2013 e 2014)

Nota: Foram considerados lançamentos imobiliários prontos ou em construção com unidades de primeira venda, sem uso, ou fruto de distrato, desde que não tenham sido ocupadas.

Enquanto os índices do IPCA oscilavam entre 4% e 7% de 2009 a 2014, os valores do m² em condomínios novos verticais cresceram de dezembro de 2010 a abril de 2012 o equivalente a 24,3% e de abril de 2013 a outubro de 2014, 17,3%. Já o aumento dos valores do m² dos condomínios horizontais de abril de 2013 a fevereiro de 2014 foi de 8,7%, ainda superior aos índices de inflação. Se considerarmos ainda a evolução do valor do m² em bairros específicos da capital, será possível certificar que enquanto o IPCA de 2010 a 2014 foi de 5,7% o valor de mercado desses imóveis foi em média 14% para o mesmo período (DEPAMI, 2010 a 2014).

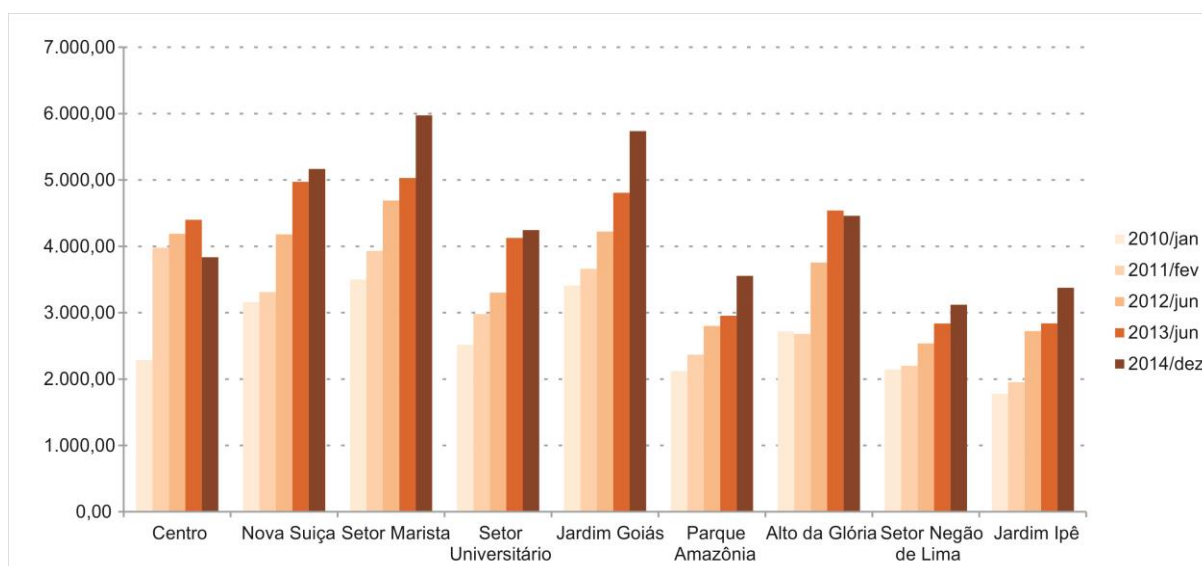


Figura 3.6 – Gráfico da evolução do valor do m² em condomínios verticais em bairros selecionados de Goiânia (2010 a 2014).

Fonte: Pesquisa de Preços, DEPAMI: 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014

Os bairros selecionados apresentados na figura 3.6 são de zonas fiscais diferentes para evidenciar a valorização do m² na capital, que se deu de forma diferenciada. Os setores

Nova Suíça e Marista estão classificados na Zona Fiscal 1 assim como o setor Central, que apresentou uma descontinuidade no percentual da média de valorização do m², mas apresentou aumento médio de 17% no valor do m². Já nos setores Nova Suíça e Marista, a valorização média entre 2010 e 2014 foi de 13% e 14%. Nos setores Universitário, Jardim Goiás e Parque Amazônia, classificados na Zona Fiscal 2, a média de valorização do m² nos condomínios verticais foi de 14%.

Nos setores Jardim Ipê, Alto da Glória e Setor Negrão de Lima a valorização do m² dos imóveis novos em condomínios verticais foi de 18, 14% e 9%, respectivamente. Esses últimos estão enquadrados na Zona Fiscal 3 e, apesar de o valor do m² ser menor que dos demais bairros, a valorização não foi diferente. Obviamente, o valor das residências nesses bairros já em uso pode não ter apresentado esse aumento médio, mas, o que se sabe, é que no mercado os valores negociados ultrapassam o valor venal na maioria das vezes. E esses aumentos dos valores de mercado dos imóveis estão, muitas vezes, relacionados à sua localização e acesso a equipamentos e serviços.

A ocupação na cidade reflete em uma valorização diferenciada no valor do m², se consideradas as circunstâncias que envolvem a valorização dos imóveis urbanos (como localização e infraestrutura). A arrecadação conforme as zonas fiscais depende dos mesmos elementos para averiguar a evolução da arrecadação do IPTU em Goiânia: a adimplência das unidades cadastrais, o número de unidades fiscais (edificados ou não) e o valor venal dos imóveis no ano.

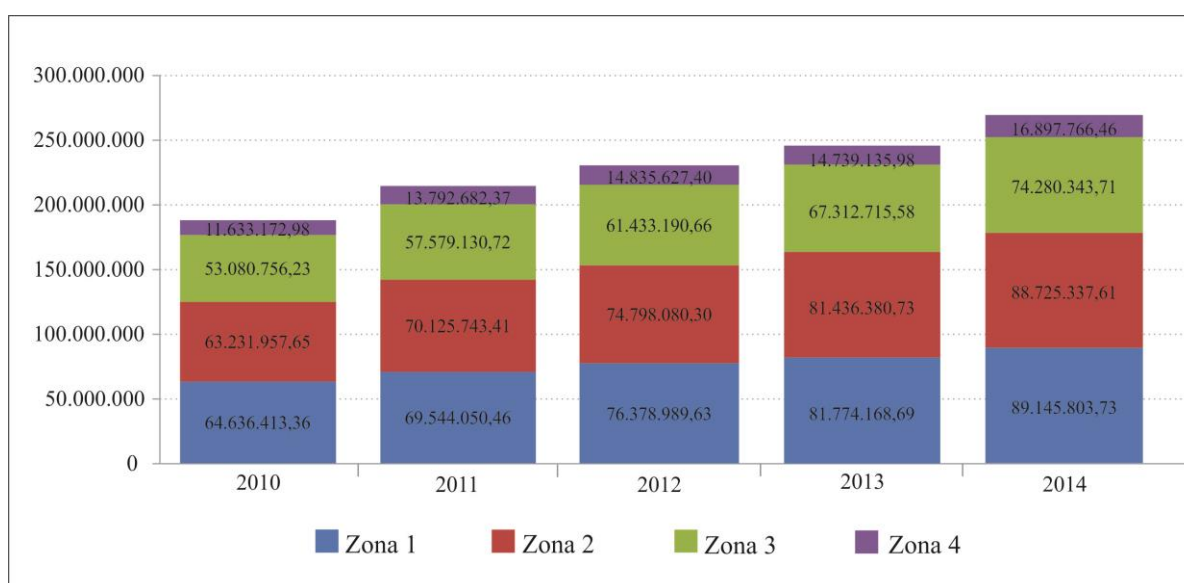


Figura 3.7 – Gráfico da participação das zonas fiscais na arrecadação total do IPTU em Goiânia – 2010 a 2014

Fonte: Prefeitura de Goiânia – SEDETEC

O valor total do IPTU arrecadado por zonas fiscais, assim como o valor total arrecadado em Goiânia, foi crescente, havendo, nas zonas fiscais 1, 2 e 3, uma média geral de aumento na arrecadação de 8,6%. A zona fiscal 4 apresentou declínio na arrecadação de 2012 para 2013 sendo de -0,65%, mas, na média, foi maior que as demais zonas fiscais com aumento da arrecadação de 10% entre 2010 e 2014. Esse aumento contínuo da arrecadação por zona, sem picos distintos de arrecadação, acontece primeiramente pelo crescimento do número das unidades cadastrais nas zonas fiscais, principalmente nas zonas 3 e 4, já que geralmente os loteamentos localizados próximos ao limite municipal são classificados nestas zonas.

O outro motivo relacionado ao crescimento da arrecadação de forma distinta nas zonas fiscais é a valorização dos imóveis, com base no IPCA e que naturalmente ampliaria o valor arrecadado. No entanto, como já averiguado, o valor de mercado cresce em outro ritmo, o que faz com que a arrecadação do IPTU em Goiânia e nas zonas fiscais não corresponda ao valor de mercado. Aqui, há de se ressaltar a separação atual das zonas fiscais de Goiânia que, teoricamente, deveriam agrupar os bairros com características semelhantes.

O valor do m² das propriedades imobiliárias nem sempre será igual ao valor de mercado, por considerarmos este último altamente dinâmico. Contudo, para que a cobrança do IPTU seja justa, esses valores deveriam ao menos crescer em um mesmo ritmo no decorrer do tempo. O gráfico da figura 3.8 representa justamente o contrário, valores que crescem em ritmos distintos, assim como pode ser observado em Goiânia.

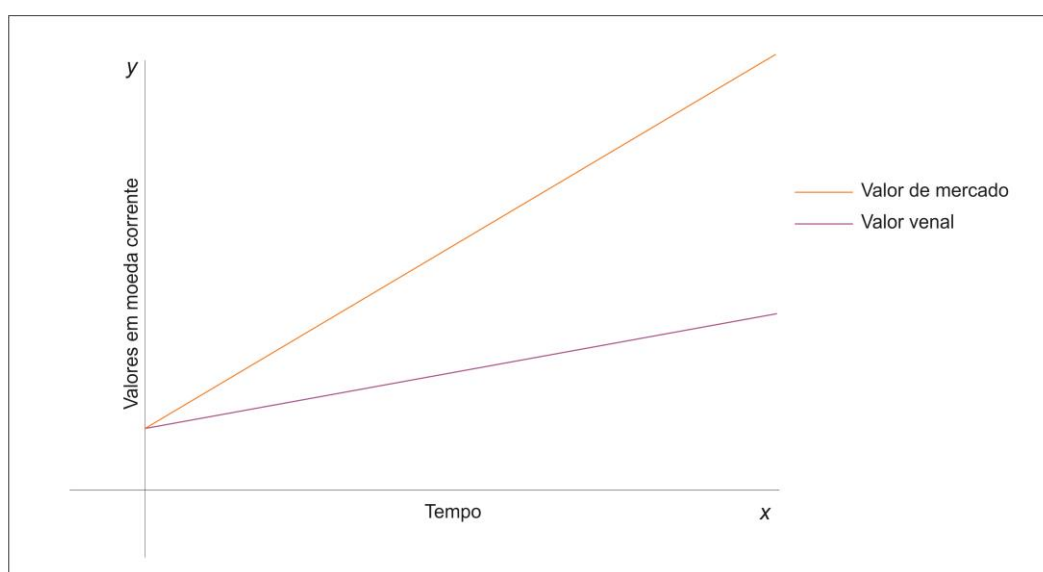


Figura 3.8 – Modelo do comportamento dos valores de mercado e venal em gráfico
Elaboração: Ana Luísa S. Aragão (2015)

Apesar de a pesquisa realizada pelo DEPAMI considerar apenas imóveis novos, nunca ocupados, já é possível visualizar como vêm sendo valorizados os imóveis em Goiânia. Assim, podemos advertir que, atualmente, o IPCA pouco pode representar a real valorização dos imóveis em Goiânia, uma vez que, baseado em um mesmo percentual aplicado a todas as unidades cadastrais não considera, por exemplo, a proximidade de imóveis a shoppings e parques que foram recentemente instalados²⁸. Se isso ocorresse, o IPTU funcionaria de fato como um instrumento extrafiscal no aspecto distributivo da renda, uma vez que a planta de valores imobiliários seria revisada anualmente e o cadastro imobiliário atualizado sempre que possível o desenvolvimento do IPTU como um instrumento de organização espacial funcionaria para estabelecer a equidade fiscal.

Outro instrumento que, se aplicado, ampliaria a arrecadação e ainda iria conter a especulação imobiliária, seria o IPTU progressivo no tempo que, enquanto um instrumento de ordenamento, poderia controlar essa especulação desenfreada que vem ocorrendo em Goiânia. As características mencionadas (sobre renda e infraestrutura), que interferem no preço da terra na cidade, não se limitam apenas a valorizá-las. Isso porque o capital busca investimentos em estoques de terras nas áreas internas da cidade e também nas zonas de expansão, sobretudo nas periferias, até porque aqueles setores bem localizados e com boa infraestrutura em alguma hora ficam escassos. Para Rolnik (2000, p. 7):

a pequena parte com melhor infra-estrutura e mais bem qualificada da cidade acaba sendo objeto de disputa, de cobiça imobiliária, o que acaba levando também à sua deterioração. A escassez de áreas de melhor qualidade leva às alturas os preços de terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois coloca-se em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída na cidade. E, logicamente, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade do poder público de intervir como agente de mercado.

O loteamento dessas áreas de forma compulsória amplia os lucros, assim como deixá-las ociosas à espera de valorização, ou mesmo uma parceria público/privada em uma “área estratégica” que tenha interesses políticos e econômicos camuflados. Tudo isso comprova como a cidade e partes dela passam a ser negociadas com discursos que passam longe do objetivo de usar a propriedade urbana em prol do bem coletivo. Para Souza e Rodrigues (2004, p.55) “é como se o Estado ‘pusse a mesa’ para os empresários particulares, sob o argumento de que os empregos que são criados e os recursos advindos do

²⁸ A aplicação do índice anual do IPCA é para imóveis que não sofreram alterações cadastrais como mudança do uso residencial para comercial ou ampliação da área construída. Mas, considerando que o cadastro imobiliário é alterado conforme são abertos processos de revisão ou alguma atividade que envolva a propriedade imobiliária, o índice acaba incidindo sobre a maioria das unidades cadastrais.

‘aquecimento’ da economia local justificariam isso – argumento esse que é, como muitos têm observado e mostrado, bem fraco.”.

3.4 O padrão espacial da arrecadação do IPTU

Averiguar o padrão espacial da arrecadação do IPTU pode ser primordial para entender a organização desse espaço que é produzido por diversos agentes, mas conduzidos diariamente pelos interesses do capital. Ao analisar como os agentes que produzem o espaço urbano foram refazendo não só o desenho urbano – no sentido de criarem os vetores de ocupação e valorização, mas também interferindo nas decisões públicas – vemos que o território foi e é constantemente marcado por tensões que envolvem questões políticas, econômicas e sociais. A distribuição espacial da arrecadação do IPTU em Goiânia demonstra como esse imposto se oferece também como um instrumento jurídico que ordena o espaço, podendo evidenciar de que forma a cidade pressionada por essas demandas (necessárias ou não), se organiza e expande.

Então, a questão que norteia a averiguação do padrão espacial do IPTU é: a atual distribuição espacial da arrecadação do IPTU reflete-se de fato no padrão socioespacial de Goiânia? E ainda, o IPTU promove a justiça social em Goiânia conforme a sua atual definição jurídica? Para compreender o sentido espacial da arrecadação do IPTU, serão observados alguns aspectos socioeconômicos como densidade, renda e infraestrutura, por considerarmos a heterogeneidade desses aspectos nas zonas fiscais e nos próprios bairros importante para responder tais questionamentos.

A ocupação de Goiânia apresenta uma dinâmica iniciada no centro da cidade que passou a estabelecer outras centralidades com a expansão da zona comercial para setores mais afastados do centro, como apontado por Arrais (2006). O dado de densidade populacional dos bairros de Goiânia (IBGE, 2010) exhibe uma concentração na parte central e sul da cidade, que se justifica pela verticalização principalmente no Jardim Goiás, Nova Suíça, Setor Oeste, Alto da Glória e em setores que vêm atualmente intensificando a construção de condomínios verticais como a Vila Jaraguá e o Setor Negrão de Lima.

Há também uma concentração em uma porção leste da cidade (no Jardim Guanabara, Jardim Dom Fernando I e II, Jardim Conquista e Vila Concórdia) e na parte noroeste (na Vila Finsocial, Jardim Nova Esperança e Vila Mutirão), o que está relacionado ao fato de esses setores, com valor do m² relativamente baixo, abrigarem um maior número de pessoas em lotes com menores dimensões. Observa-se ainda uma baixa densidade na parte sudoeste, provavelmente por possuir lotes maiores e número de lotes vagos consideráveis nessa região.

Isso está relacionado à expansão da cidade legal e da cidade ilegal, definidas por Moysés (2004).

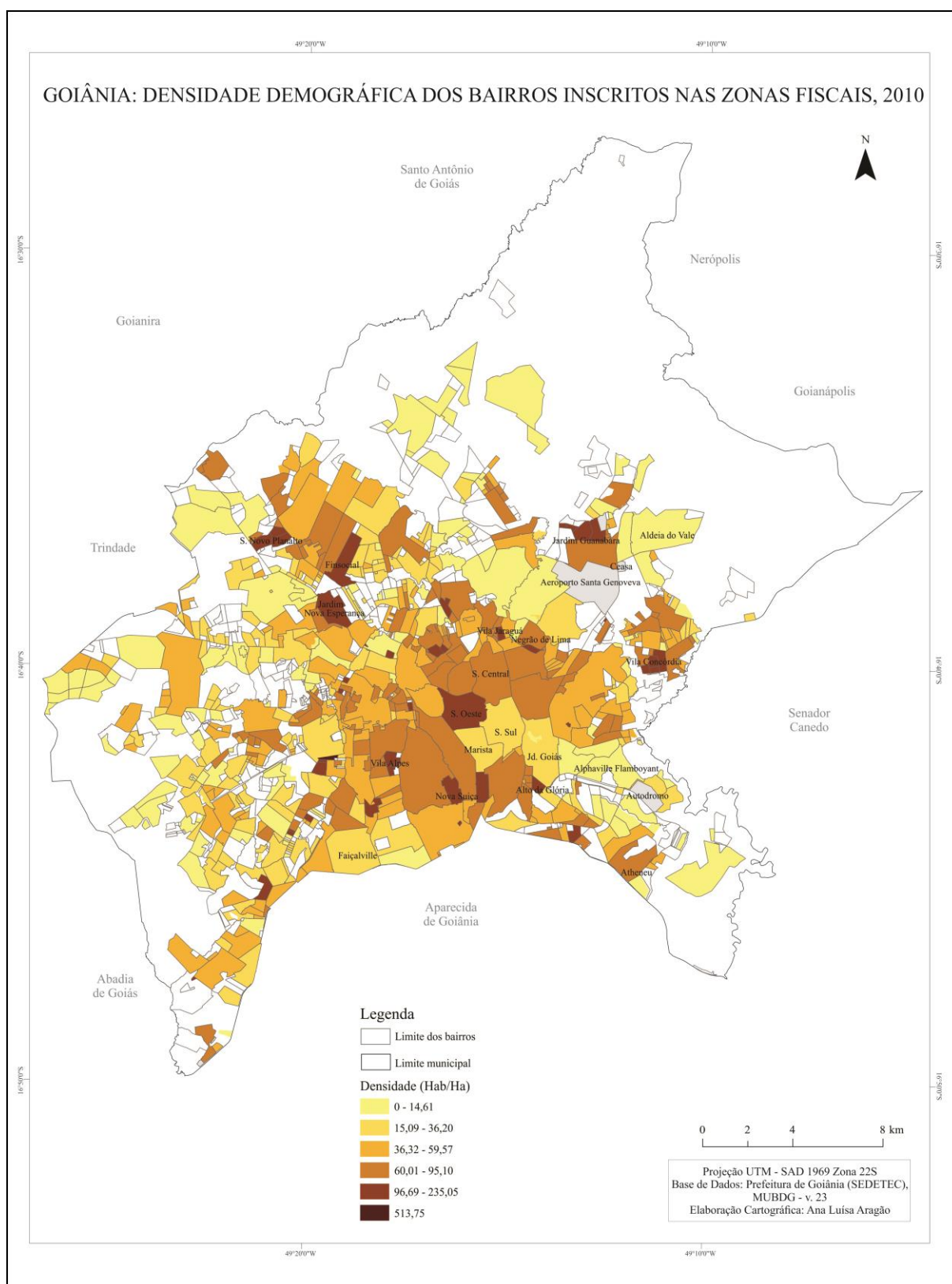


Figura 3.9 – Mapa da densidade demográfica dos bairros inscritos nas zonas fiscais de Goiânia

A densidade também está relacionada ao acesso a equipamentos e serviços dentro da cidade. Isso, na divisão social dentro da cidade, evidencia o padrão de ocupação conforme a renda da população, o que se reflete diretamente no valor do m² em cada bairro. Isso ocorre, pois, segundo Carlos (2001), o processo de reprodução espacial envolve uma sociedade dividida em classes que se apropria da cidade de formas diferentes.

Essa apropriação se refere às formas mais amplas da vida na cidade; e nesse contexto se coloca a cidade como o palco privilegiado das lutas de classe, pois o motor do processo é determinado pelo conflito decorrente das contradições inerentes às diferentes necessidades e pontos de vista de uma sociedade de classes. (CARLOS, 2001, p. 23)

O consumo na cidade é também hierarquizado e não só no que se refere aos serviços que, muitas vezes, estão em locais privilegiados, mas também no que se refere à infraestrutura. Esse dado está, muitas vezes, relacionado à renda da população, já que isso se reflete na segregação socioespacial ou mesmo nas estratégias de especulação do mercado imobiliário. Para Martins (2014, p. 102), que avaliou as desigualdades socioespaciais de Goiânia, essa segregação acontece a partir do local de moradia, condicionado pelo valor do solo urbano, reflexo de uma configuração espacial desenvolvida pela reprodução do capital. Isso faz com que a população que recebe as menores porções do salário mínimo se aloje nas proximidades do limite municipal, muitas vezes, em áreas com baixa infraestrutura.

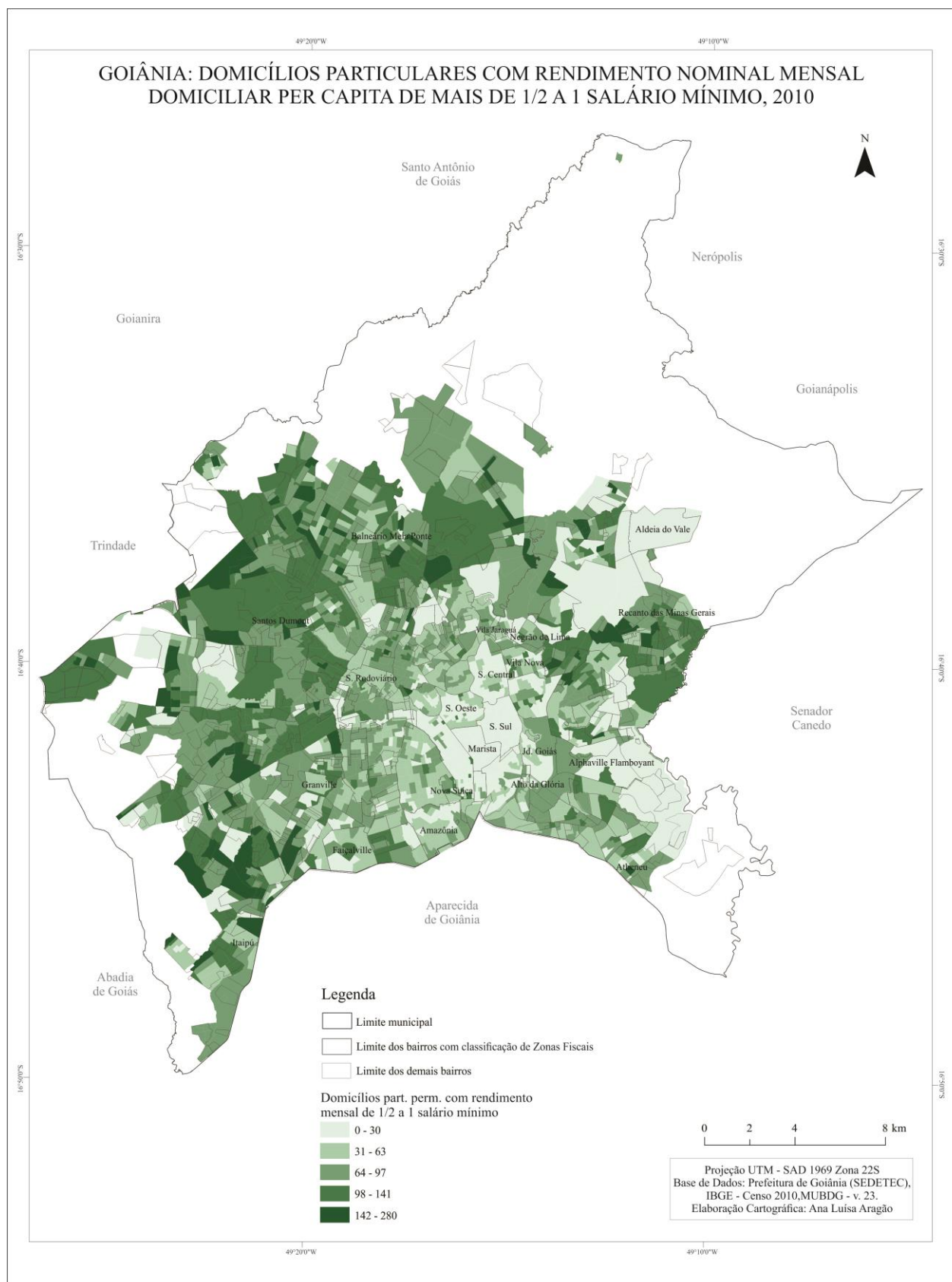


Figura 3.10 – Mapa dos domicílios particulares de Goiânia com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de 1/2 a 1 salário mínimo, 2010

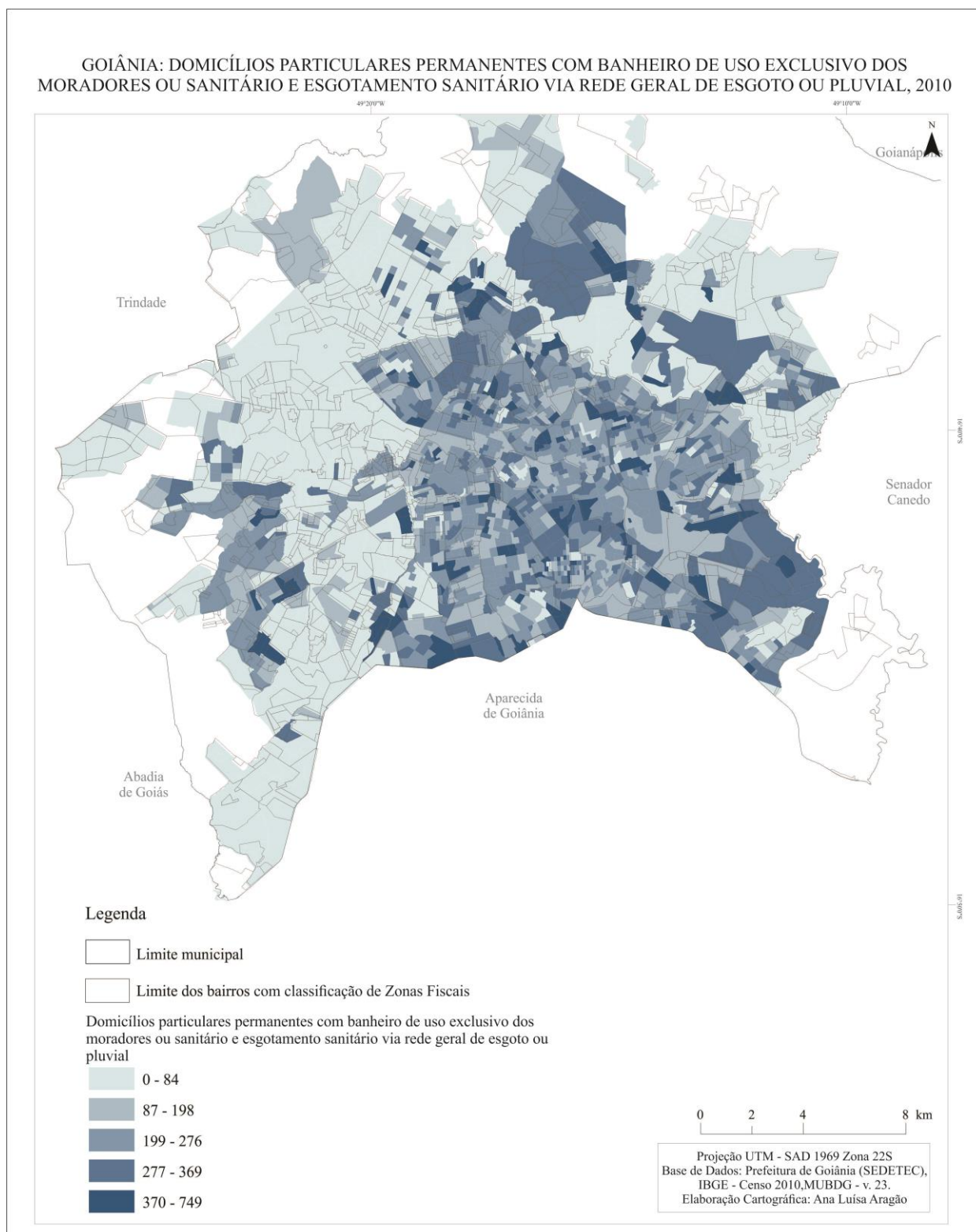


Figura 3.11 – Mapa dos domicílios particulares permanentes de Goiânia com banheiro de uso exclusivo dos moradores ou sanitário e esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial, 2010

O perfil da população da classe de baixa renda em Goiânia se concentra margeando a parte central do município na parte norte e principalmente nas porções noroeste e sudoeste que se distinguem das regiões: centro-sul (onde se localizam os setores tradicionais mais valorizados) e das porções nordeste e sudeste (regiões com a presença de condomínios

horizontais de alto padrão). Analisando o fator renda, na escala do setor censitário, notamos que a renda é ainda mais diversificada dentro dos bairros, com exceção dos setores com os maiores valores de m², como o setor Sul, Marista e Residencial Aldeia do Vale.

Contraponto o dado de renda observado no mapa da figura 3.10, podemos observar que, no mapa da figura 3.11, de esgotamento sanitário por domicílio, há um vazio na faixa oeste e uma concentração nas partes central e sudeste da capital. O acesso ao saneamento básico pode ser facilmente associado à renda da população e, em Goiânia, ele é reflexo da ocupação desordenada mediada pelo mercado imobiliário que foi, ao longo dos anos, loteando áreas sem infraestrutura básica na periferia da cidade, onde o valor do m² era menor. Para Martins (2014), as classes médias e altas em Goiânia, que possuem condições, são as que mais aproveitaram as vantagens produzidas pelos lugares de consumo.

A forma como se desenvolvem as transformações na estrutura das cidades ocorre de forma diferenciada dentro da escala intraurbana e, segundo Villaça (2001, p. 33), essas transformações são mediadas “pelas suas estratificações sociais; pelo desnível de poder econômico e político entre as classes em nossas metrópoles; passam pela dominação que se dá por meio do espaço urbano.” Enfim, tudo isso reflete em uma cidade com bairros distintos (considerando-se os dados por setor censitário) que compõem zonas fiscais heterogêneas mesmo observando duas características socioeconômicas.

Esses dois dados apresentados evidenciam a desigualdade socioespacial em Goiânia e, por se tratar de dados dos domicílios, podemos entender que existe uma heterogeneidade entre eles (independente da zona fiscal) e isso infere em considerar que se trata de domicílios com valorizações imobiliárias bem como condições de pagamento de impostos como o IPTU distintas. Considerando isso, podemos averiguar a distribuição espacial da arrecadação do IPTU de Goiânia em 2014.

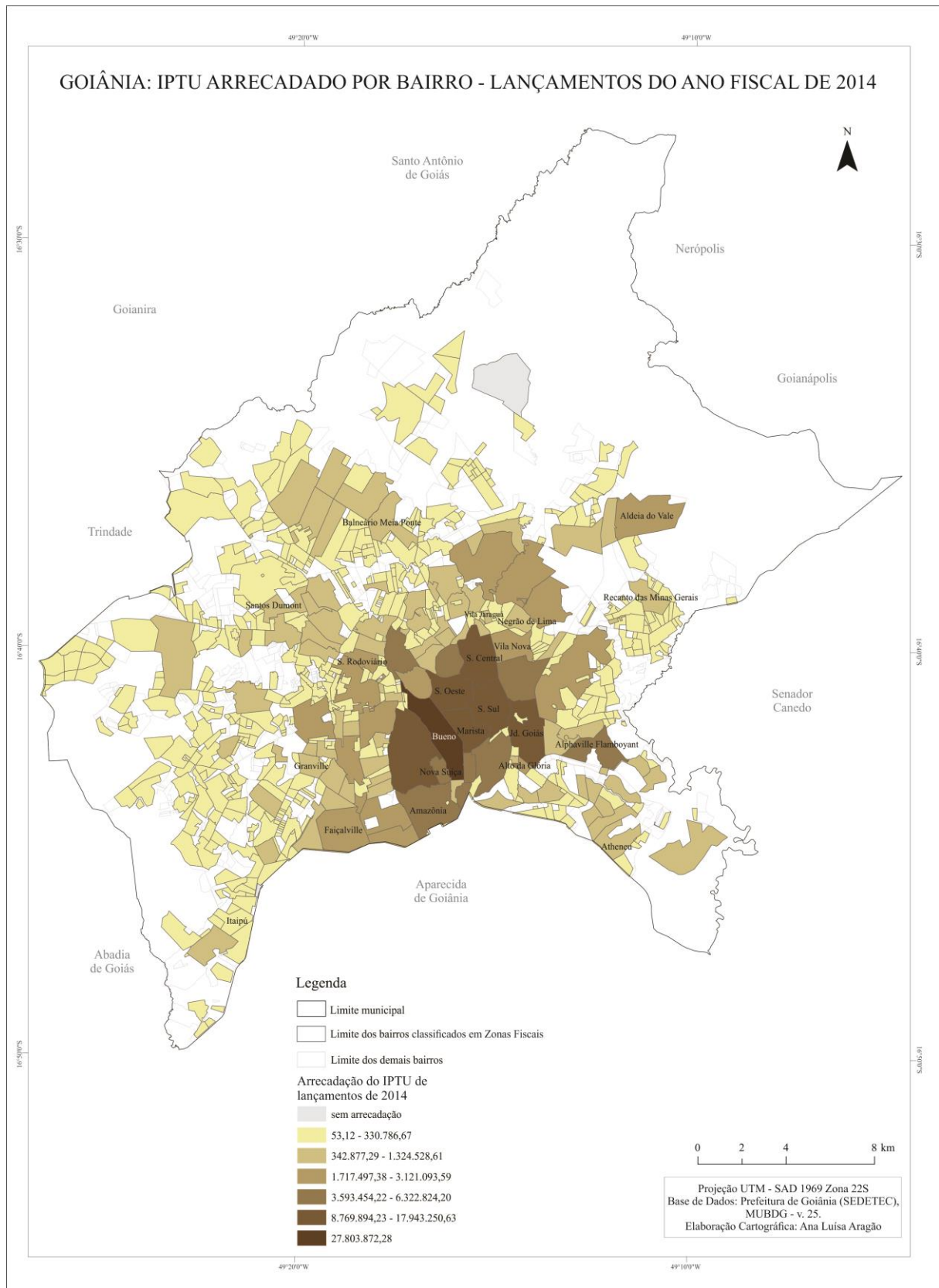


Figura 3.12 – Mapa da arrecadação por bairro do IPTU em Goiânia – lançamentos de 2014

O padrão espacial dessa arrecadação apresenta uma concentração na parte central de Goiânia, com destaque para os condomínios horizontais de alto padrão como o Alphaville Flamboyant (saída sudeste elitizada pela proliferação de condomínios horizontais fechados) e o Residencial Aldeia do Vale (saída leste elitista mas em uma região mista em termos de poder aquisitivo). A região centro-sul da capital é mais verticalizada, o que amplia o campo de arrecadação, considerando-se ainda que, nessa região e nos condomínios horizontais, encontram-se os maiores valores de m². A arrecadação do IPTU em 2014 do Setor Bueno, por exemplo, representou cerca de 10% do total do IPTU arrecadado em Goiânia. Além da quantidade de unidades cadastrais ser potencializada nesse bairro devido à verticalização, o valor do m² também potencializa os valores arrecadados. Ao avaliar as análises de densidade, renda, infraestrutura do IPTU arrecadado em 2014 e a forma de cobrança do imposto em Goiânia, é possível perceber o quanto os bairros que compõem as zonas fiscais são heterogêneos em razão das características socioeconômicas dos contribuintes.

Se a Planta de Valores Imobiliários (PVI) estivesse atualizada, provavelmente a arrecadação poderia apresentar um melhor “desempenho”, que está relacionado não apenas ao valor monetário arrecadado, mas principalmente à justiça social que o IPTU deve exercer enquanto um instrumento jurídico que organiza a cidade. O Residencial Aldeia do Vale e o Jardim Balneário Meia Ponte, por exemplo, estão classificados na mesma zona fiscal (Zona 3) e são bairros com características socioeconômicas distintas. Isso, tendo em vista a faixa de renda dos domicílios do Residencial Aldeia do Vale (que se destaca por possuir domicílios com renda superior a 10 salários mínimos), ou mesmo a metragem dos lotes do residencial, com média de 900 m² (SEPLAM, 2012).



Figura 3.13 – Imagens dos bairros Jardim Balneário (à esquerda) e Residencial Aldeia do Vale (à direita).

Fonte: Google Earth – imagens de 2015 em mesma escala

A inequidade fiscal se dá pelo fato de esses dois bairros estarem sob um sistema proporcional de alíquotas, uma vez que os domicílios são tributados com uma mesma alíquota

e, apesar da distinção no valor dos imóveis, o IPTU a ser pago pelo contribuinte incidir com o mesmo peso na renda de contribuintes com condições financeiras diferentes. Ou seja, apesar de observar que os imóveis dos bairros das zonas fiscais têm uma valorização no mercado constante, acima do percentual aplicado (IPCA), a condição do contribuinte não muda no mesmo ritmo, sobretudo para aqueles bairros em que a classe de baixa renda é maior.

Para Varsano (1977, p. 598), isso fugiria da equidade vertical que dá “tratamento diferenciado para indivíduos que tenham capacidade diferente, de modo que o sacrifício em termos de bem-estar devido à imposição de um tributo seja igual para todos.” Assim, além de se estabelecer a justiça fiscal na cidade, a cobrança do IPTU e ITU de forma justa tem a função de extrair para a coletividade a valorização imobiliária. Revisar a forma de cobrança do imposto no município e atualizar com regularidade os instrumentos que subsidiam essa ação é atitude básica para a gestão municipal almejar o desenvolvimento urbano.

Além do aspecto social que o IPTU atinge ao almejar justiça tributária, outro contexto em também se destacam suas atribuições extrafiscais é o incentivo ao aproveitamento do solo urbano. Tornar efetiva a função social da propriedade faz com que esse tributo imobiliário seja essencial para o ordenamento urbano ao efetivar instrumentos como o IPTU progressivo no tempo. Apesar de a lei ter sido aprovada em 2008 (Lei 181/2008), o prazo para o proprietário dar uma destinação de aproveitamento à unidade territorial é largo, isso, pois, muitas vezes, ocorre de os proprietários fundiários e/ou especuladores imobiliários terem o conhecimento sobre áreas que possivelmente irão se valorizar. Assim, estocar terra na cidade passa a ser algo lucrativo, sobretudo para aqueles que podem adquirir “informações privilegiadas” no que se refere a uma valorização futura da propriedade imobiliária ou obter aquilo que Abramo (2007) chamou de *valor por antecipação*.

Assim, aplicar o IPTU (inclui ITU) progressivo no tempo iria inibir o estoque intencional de terras (no caso glebas e lotes) na capital para fins de especulação, uma vez que as alíquotas são crescentes, o que diretamente ampliaria a arrecadação do IPTU com essa medida. A prefeitura há pouco tempo passou a aplicar o IPTU progressivo no tempo, pois o texto da lei prevê a notificação antecipada para a aplicação dessa medida, o que gera custos. Isso pode, muitas vezes, adiar a decisão da prefeitura em aplicar essa medida uma vez que as notificações geram custos com cartório. Infelizmente além disso prejudicar na arrecadação do IPTU, acaba também não punindo aqueles que estocam terras à espera de sua valorização além de a prefeitura tampouco conseguir promover a redistribuição indireta de renda, orientar e disciplinar a expansão urbana e incentivar determinadas atividades (SOUZA, 2010, p. 226).

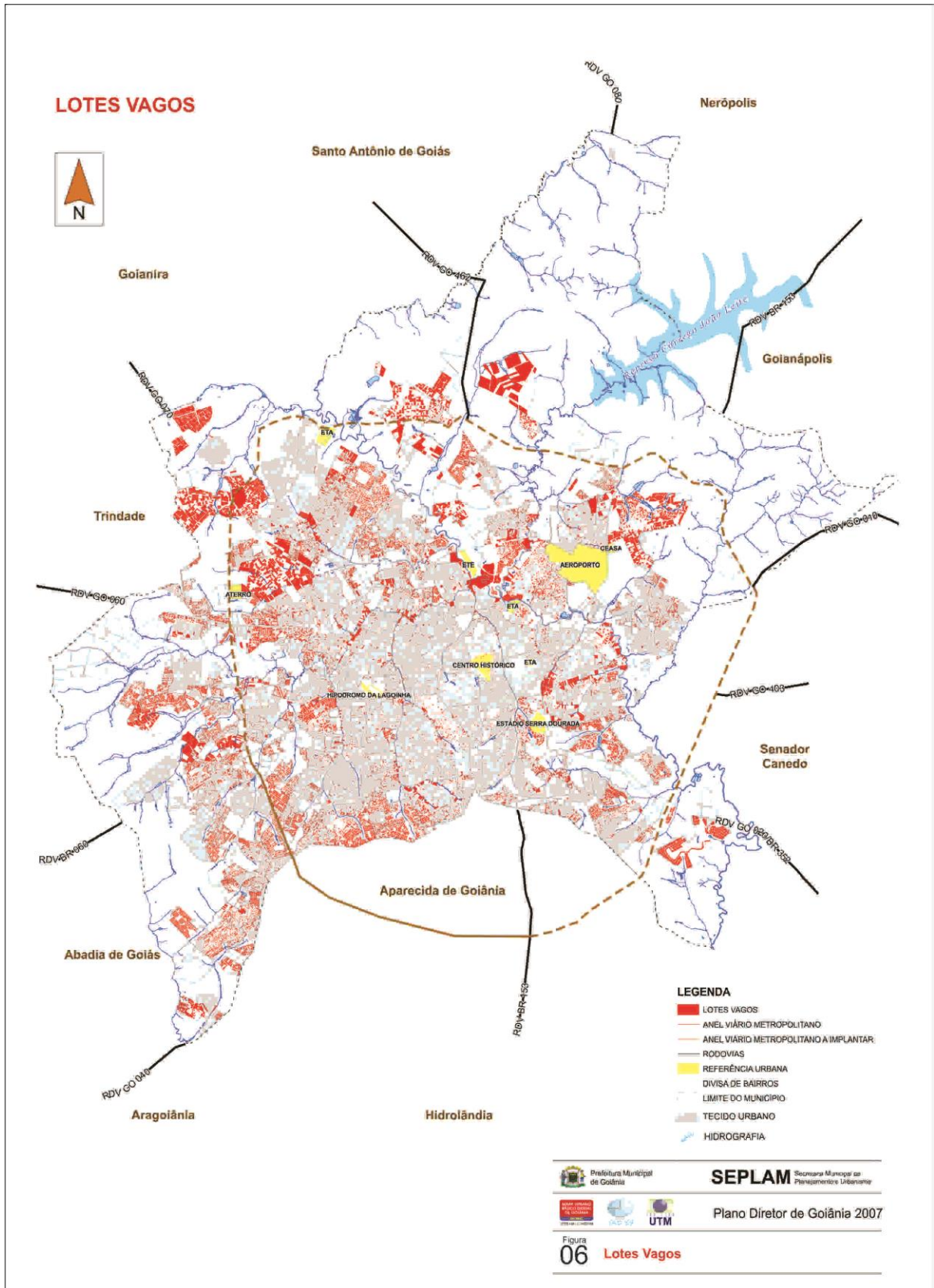


Figura 3.14 – Mapa dos vazios urbanos de Goiânia

Costa (2012, p. 86) questiona a necessidade de expansão urbana de uma proposta feita em 2011 com mais de 1000 solicitações para a inclusão de áreas na Macrozona Construída. De fato, conforme observado na figura 3.14, há de se pensar, conforme questionou Costa (2012): por que a solicitação de tantas áreas em um município com tantos vazios urbanos? A resposta é óbvia: mais lucro para os proprietários fundiários, mais lucro para os promotores imobiliários, mais valorização da terra urbana com investimentos e implantações nessas áreas. Essas áreas passam a ser objeto de disputa apesar de a legislação dispor a forma como devem ser ocupadas, uma vez que elas se tornam grande atrativo. Todo esse jogo político, muitas vezes, a favor dos empresários e empreendedores, rebate diretamente nas formas de apropriação do solo na cidade e modifica constantemente o valor da terra urbana.

Dentro de todo esse aparato na legislação brasileira (o Estatuto da Cidade) e municipal (Plano Diretor de Goiânia e Leis Complementares) a fim de regular o crescimento da mancha urbana de forma equilibrada, percebe-se que tratar da distribuição justa da arrecadação de impostos como o IPTU não é fácil, tendo em vista o poder do setor imobiliário que define estrategicamente os vetores de valorização na cidade. Dessa forma, a tributação imobiliária se encaixa como um instrumento de política urbana para fornecer uma melhor e mais “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (BRASIL, 2001).

Nos últimos anos, um dos assuntos mais comentados refere-se aos projetos de lei encaminhados à prefeitura para a revisão do IPTU. Essas revisões partem de mudanças nas alíquotas, como sugerido em 2014 para aplicação do IPTU de 2015 ou apenas na revisão da planta de valores imobiliários, como o projeto de lei aprovado para a cobrança do IPTU em 2016. Em geral, é divulgada, sobretudo na mídia, a notícia de que o valor do IPTU irá aumentar, o que evidentemente gera críticas por parte da população que é quem paga o imposto, o contribuinte direto. Já a gestão municipal tenta apontar os benefícios desse aumento que implica em aumento da receita, na aplicação desses recursos na cidade e no exercício de se estabelecer a justiça social urbana.

Para a tributação do IPTU em 2014, foi elaborado, em 2013, um projeto de lei (reprovado na Câmara Municipal) que previa o aumento do IPTU, a extinção das zonas e a progressividade das alíquotas em escala, conforme o valor do imóvel. Mas o que chamou a atenção no aumento proposto foi a incoerente forma de propor o aumento que sugeria primeiramente o aumento das alíquotas para depois ser votada a planta de valores. Ora, como saber qual o real valor a ser pago pelo contribuinte se é necessário primeiro ter o valor da base

de cálculo para a aplicação da alíquota? Essa proposta dividia os imóveis em 10 faixas de valores com alíquotas para o IPTU residencial que variavam de 0,2% (imóveis até R\$25.000,00) a 0,7% (para imóveis acima de R\$ 1.000.000,00) e o IPTU para as unidades comerciais, que variavam de 0,55% e 1%. Já a proposta de alíquotas para o ITU, também dividida em 10 faixas de valores, previa alíquotas de 1% a 4%, o que, na prática, poderia reduzir o ITU de algumas áreas em regiões nobres (dentro da 1º zona fiscal) com o mesmo valor de outra situada em um setor localizado na 4º zona fiscal, por exemplo.

Em 2014, a proposta para o IPTU de 2015 removia as zonas fiscais e a progressividade das alíquotas era mantida diferenciando-se os imóveis conforme a faixa do valor venal do imóvel (dividido em oito faixas de valores), que também seria atualizada. As alíquotas se apresentaram pouco mais flexíveis sendo: 0,2% (para imóveis até R\$ 50.000,00) a 0,6% (imóveis acima de R\$ 1.200.000,00) para imóveis residenciais; 0,5% e 1% para os imóveis não residenciais e 0,75% a 3,5% para os imóveis não edificadas. A previsão desse aumento com base na PVI de 2005 era de 578% já com a previsão de aumento para 2016 de mais 29,7%. Essa proposta foi reprovada no plenário e a prefeitura aplicou apenas o índice inflacionário.

Os projetos de lei que pretendiam alterar o Código Tributário Municipal enfatizava que o IPTU seria graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte, tratando “igualmente os iguais e desigualmente os desiguais” realizando a justiça fiscal e Goiânia. No entanto, era notório que o governo municipal tentou reajustar o IPTU sem um debate transparente com a população, não expondo as justificativas do aumento nem a destinação do recurso que seria ampliado. Sobre a destinação dos recursos, essa é uma das questões mais expostas pelos contribuintes já que a aplicabilidade do imposto é “visível”.

A proposta para o aumento do IPTU em 2016, que foi aprovada, prevê a atualização da planta de valores imobiliários, com aumento na média de 97% para toda a cidade. A justificativa por parte da prefeitura é aquela que já atestamos: os valores da planta de valores estão aquém dos valores de mercado. Mas o imposto não sobe abruptamente conforme a valorização que será disposta na nova PVI, isso porque o cálculo será feito da seguinte forma: para os imóveis até 200 mil, o reajuste na planta será apenas o da inflação, estimada em 10% (78% das unidades cadastrais estão nessa faixa de valor); para os imóveis acima de 200 mil reais, o aumento será da inflação acrescido de 5%, 10% ou 15%, dependendo de quanto o imóvel foi valorizado. Os reajustes são válidos também para a cobrança do ITU e do ITBI, já que se baseiam também no valor venal. (GOIÂNIA, 2015).

Tabela 3.6 – Reajustes aprovados em lei para a atualização dos valores venais dos imóveis em Goiânia

Reajuste	Quantidade de imóveis	Percentual
Imóveis isentos	20.787	3,18%
Imóveis com inflação (de até R\$ 200 mil)	509.727	78,03%
Imóveis com 5% + inflação (acima de R\$ 200 mil com até 20% de variação na PVI)	1.201	0,18%
Imóveis com 10% + inflação (acima de R\$ 200 mil com variação entre 20 e 40% na PVI)	4.046	0,62%
Imóveis com 15% + inflação (acima de R\$ 200 mil com mais de 40% de variação na PVI)	114.074	17,46%
Lançados em 2016 – novas unidades	3.437	0,53%
Total	653.272	100%

Fonte: Prefeitura de Goiânia (GOIÂNIA, 2015)

A proposta para a cobrança do IPTU em 2016 pretende, a partir da atualização da PVI, aproximar os valores venais dos valores praticados no mercado imobiliário a fim de promover a justiça fiscal em Goiânia, redistribuindo a carga tributária. O projeto foi bastante debatido no plenário e, apesar de a oposição justificar que o contribuinte não suporta mais o aumento de cargas tributárias, foi aprovado. De fato, diferentemente das outras propostas subsidiadas em votação nos anos anteriores, foi observada uma maior coerência para justificar a atualização que amplia a arrecadação municipal e combate à inequidade fiscal. Isso porque a carga passa a ser maior para aqueles imóveis que mais se valorizaram nos últimos anos.

No entanto, ainda são consideradas as alíquotas para as quatro zonas fiscais de Goiânia que, conforme evidenciado neste capítulo, são constituídas por bairros com características distintas que, por sua vez, possuem setores cadastrais também diferentes. Para se almejar uma justiça fiscal dentro dessa atualização da PVI, seria necessária uma revisão das zonas fiscais, de forma a torná-las homogêneas, considerando-se, além das características dos imóveis, a capacidade contributiva do sujeito passível do imposto.

Varsano (1977) considera que a carga tributária deve ser progressiva com base na renda e não na base de cálculo do IPTU, que é o imóvel. No entanto, para nos aproximarmos de uma equidade fiscal, não podemos fugir da propriedade imobiliária, afinal é ela o “objeto parâmetro” para a aplicabilidade do imposto. A PVI aprovada para 2016, elaborada por uma comissão, subdividiu os valores dos setores cadastrais hierarquicamente em PV1, PV2 e PV3. Mas, ao ler as atas do processo de elaboração das plantas de valores, foi possível observar que os valores foram basicamente definidos sem se levar em consideração o desenvolvimento

econômico dos setores cadastrais, sem se considerar o potencial de valorização ou desvalorização dos imóveis, uma vez que a metodologia utilizada foi realizada por amostragem. Isso pode acarretar uma inequidade na própria base de cálculo, que, para Braz (2006, p. 222),

é a ausência de uniformidade nos valores, cuja ocorrência é causada por dois principais fatores. O primeiro, diz respeito às práticas de avaliações inconsistentes, ocasionadas pela omissão de determinados atributos importante na explicação dos preços, por exemplo “área do terreno de uma casa residencial”, e a própria deformação de técnicas, com a utilização de modelos estatísticos que não retratam o comportamento do mercado imobiliário em estudo. O segundo, é a falta de controle sobre o desempenho das avaliações dos imóveis em relação ao mercado, em que existem largos intervalos de tempo entre as atualizações das avaliações, provocando diferenças entre a base de cálculo de referência e os preços praticados no mercado imobiliário vigente.

Sabemos que são vários os elementos para se considerar o valor do m² das propriedades prediais e territoriais em Goiânia, como a infraestrutura, a localização e as características da propriedade imobiliária (tipo de construção, declividade etc.). Esses elementos fazem com que o gráfico de valores do mercado imobiliário e do valor venal apresente curvas distintas não por conta da ausência de instrumentos de política urbana, mas sim por conta de uma negligência que mantém os instrumentos desatualizados ou com uma metodologia não condizente com a realidade da cidade.

As discrepâncias no que se refere ao valor do imóvel no mercado e na planta genérica de valores é o principal problema ao se almejar uma justiça tributária. Mas, se o cadastro imobiliário fosse atualizado devidamente e a PVI atualizada com regularidade (anualmente) de forma a se considerar as características dos imóveis quanto à infraestrutura e as características socioeconômicas dos setores cadastrais, seria possível, por parte da gestão municipal, averiguar a média de arrecadação por domicílio de cada setor cadastral, devidamente caracterizado. Afinal, conforme atestou Braz (2006, p. 224), “conhecimento da realidade de cada município é condição básica para o sucesso das políticas públicas e de uma boa gestão participativa.”

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Goiânia, segundo a secretaria de Finanças Municipal, tem 18% de lotes vazios o que acarreta, problemas de infraestrutura, segurança, saúde, urbanismo e especulação imobiliária. A forma espalhada da capital (em formato radial), decorrente do processo de ocupação e da forma como os agentes que produzem o espaço foram tomando conta da cidade, foge totalmente aos objetivos e princípios evidenciados nas leis de ordenamento do solo.

Há uma discordância entre as Secretarias de Finanças e de Planejamento e Habitação sobre esse percentual de lotes vagos. O que se sabe é que essa falta de conhecimento da gestão municipal (que deveria trabalhar em conjunto para evitar a incompatibilidade de dados) faz com que os problemas sejam cada vez maiores e menos resolvidos, sobretudo no que tange aos próprios interesses da prefeitura, como da tributação imobiliária. A aplicação do IPTU Progressivo no Tempo bem como a ausência do cadastro correto dos imóveis (para cobrança do IPTU ou ITU) acaba também por comprometer a receita tributária de Goiânia. Além disso, há o *valor por antecipação* (ABRAMO, 2007) conhecido pelos investidores imobiliários que estocam lotes na capital, intensificando a especulação imobiliária que, por sua vez, é responsável por acarretar outros problemas.

Os sentidos econômico, político, jurídico e social do IPTU são importantes para o desenvolvimento socioespacial da cidade levando em consideração que eles elevam a classificação do imposto sobre as propriedades ao sentido da extrafiscalidade. Considerar a distribuição do IPTU em Goiânia é importante, pois partimos do espaço “que é palco, fonte de recursos em si [localizações], arena, referencial simbólico/identitário e condicionador; que é substrato material, lugar e território” (SOUZA, 2010, p. 61). A função extrafiscal do IPTU, visivelmente observada nos mecanismos de progressividade, seja ela referente ao uso ou progressiva no tempo, recebe essa classificação por intervir na sociedade com fins de amortecer as injustiças sociais no espaço urbano. Segundo Rosa Júnior (2007, p. 181):

outra classificação dos tributos é a que se baseia na finalidade da sua instituição, dividindo-os em tributos fiscais e extrafiscais. Tributo fiscal é aquele instituído com objetivo de proporcionar recursos ao Estado para o cumprimento de suas finalidades, ou seja, satisfação das necessidades públicas. Tributo extrafiscal é aquele cuja instituição visa a sua utilização pelo Estado como instrumento para intervenção no domínio econômico ou social.

Nesse aspecto, cabe considerar que o esforço dos municípios em majorar suas receitas próprias poderia ser maior, pois, além da ampliação de recursos financeiros para a manutenção da cidade, o IPTU ainda favorece o exercício da função social da propriedade,

contribuindo para o desenvolvimento urbano ao extrair para a coletividade o ônus da urbanização e da especulação imobiliária. Isso demanda uma ação cooperativa de ordem política, cultural, econômica e institucional no município que, se executada, minimiza a inequidade fiscal e amplia os benefícios advindos da extrafiscalidade nos municípios. Além disso, se bem utilizado, não só impostos como a *outorga onerosa do direito de construir*, mas também o IPTU “normal” e o progressivo no tempo podem “promover a recuperação das mais-valias urbanas, de forma a garantir a justa redistribuição dos benefícios” da valorização conforme alertou Camilo (2014).

Souza (2010, p. 313- 318), elenca diversos *fatores limitantes*, de ordem política, cultural, econômica e institucional, para o planejamento. Esses fatores são obstáculos tanto para a implementação de instrumentos de política urbana (como o IPTU progressivo no tempo) quanto para a otimização de outros elementos básicos, como atualização da PVI e dos cadastros imobiliários. Quanto aos fatores limitantes de ordem administrativa ou de ordem técnica, é preciso considerar que, se houver um esforço por parte da gestão municipal em combater o imediatismo, o conservadorismo das elites, a ausência de quadros técnicos suficientemente qualificados, a ação dos *lobbies* e grupos de pressão de setores da elite local, a dificuldade econômico-financeira municipal; o cadastro e planta de valores desatualizados e a ausência de informatização do serviço de planejamento (características observadas em Goiânia desde sua instituição), será possível pensar no IPTU como, de fato, um instrumento que proporciona o ordenamento da ocupação no solo urbano, que financia a política urbana e que ainda estabelece a justiça social na cidade.

Este trabalho teve por objetivo analisar a distribuição espacial da arrecadação do IPTU em Goiânia evidenciando características socioeconômicas para compreender o processo de organização do espaço urbano. A partir da análise proposta constatou-se que:

1. A arrecadação de 2010 a 2014 em Goiânia (geral e por zona) teve uma evolução pequena, uma vez que, na ausência da planta de valores atualizada, eram aplicados os índices inflacionários;
2. A questão que envolve essa distribuição da arrecadação refere-se ao fato de se entender que, se o código tributário e planta de valores imobiliários estivessem atualizados, o IPTU arrecadado poderia apresentar um melhor “desempenho” seja no montante arrecadado ou no exercício de suas funções extrafiscais;
3. A forma de cobrança do IPTU em Goiânia pouco favorece a equidade fiscal tendo em vista a heterogeneidade dos bairros que compõem as zonas fiscais (considerando-se as características de infraestrutura e renda);

4. O processo de organização espacial de Goiânia demonstrou que ao longo do tempo foi moldado conforme as demandas do capital, já que sempre foi considerada um patrimônio ,e isso reflete nos valores das propriedades imobiliárias bem como na política urbana que demonstra seus avanços e retrocessos;
5. As funções extrafiscais do IPTU, que se constitui também como um instrumento jurídico, são essenciais para o ordenamento urbano, pois exercem a justiça social e redistribuem para toda a população o ônus da urbanização e da especulação imobiliária desenfreadas.

Todos os cidadãos têm o direito a usufruir os recursos disponíveis na cidade, mas a divisão em classes sociais evidencia como o acesso ao espaço é organizado pelo capital que organiza a disposição dos indivíduos dentro cidade. O acesso a equipamentos ou serviços e as condições socioeconômicas dos contribuintes, relacionam-se diretamente ao solo urbano, elemento no qual se desenvolvem as atividades urbanas e a instalação de objetos imobiliários que serão tributados.

É nesse contexto que, a partir da observação da distribuição do IPTU em Goiânia, pode-se compreender o processo de organização desse espaço urbano e inferir que a aplicabilidade do IPTU, de forma justa (revisadas as zonas fiscais) e com os devidos instrumentos atualizados, disciplina essa organização. Por fim, podemos ainda pensar em outras alternativas de pesquisas uma vez que, conforme indicado por Cesare (2007), há uma necessidade de se revitalizar o IPTU para que o seu desempenho como um instrumento capaz de contribuir com o desenvolvimento urbano sustentável das cidades possa ainda “recuperar investimentos públicos que resultaram na valorização de imóveis privados, combater à especulação imobiliária, estimular o desenvolvimento econômico, ou mesmo melhorar o acesso à terra das camadas mais carentes da população.”

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. In: **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9. N. 2, novembro de 2007. Disponível em: <http://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/dymask_5/5.3-1%20Abramo.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2015.

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. **O impasse da federação brasileira: o cenário político-financeiro e as suas consequências para o processo de descentralização**. Cadernos Cedec. São Paulo: Cedec, 1996.

AFONSO, J.R.R.; ARAUJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: **Banco de arquivos de publicações do BNDES**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_15.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2014.

ALBUQUERQUE, M. Z. A. de. O espaço-mercadoria: objeto político e estratégico na reprodução do capital. In: **Anais do Egal 2013 – Eje temático: Dinámica Urbana, Redes y Transporte**. Peru: Museu Del BCR. 8 a 12 de abril de 2013, p. 1-12. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/022.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014.

ALÉM, A. C. e GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.

ALMEIDA, C. G. de. O princípio da progressividade no direito tributário brasileiro vigente. In: **Boletim Jurídico**. Uberaba, n. 251, nov 2007. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1876>>. Acesso em: 7 abr 2014.

ARAGÃO, A. L.; ARRAIS, T. A. Uso e regulação do solo em ambientes Metropolitanos: impacto do IPTU nas finanças dos municípios da região metropolitana de Goiânia. In: **Boletim de Geografia**, v. 31, n. 1, p. 67-78, jan-abr., 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/17666/10245>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

ARRAIS, T. A. **Geografia Contemporânea de Goiás**. Goiânia: Vieira, 2006.

_____. **A produção do território goiano: economia, urbanização, metropolização**. Goiânia: Editora UFG, 2013.

_____. Entrevista. Título: A administração de Goiânia erra por não parar para se pensar. **Jornal Opção**, p. 1-11, 1 a 7 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/entrevistas/administracao-de-goiania-erra-por-nao-parar-para-se-pensar-29570/>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

BRAZ, E. C. de. A. A importância das plantas de valores genéricos atualizadas para a melhoria da arrecadação tributária. In: CUNHA, E. M. P.; CESARE, C. M. de. (Orgs.). **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 209-240.

CAIAFFA, W. T. et al. Saúde urbana: “a cidade é uma estranha senhora, que hoje sorri e amanhã te devora”. In: **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, n. 13 (6), 2008, p. 1785-1796.

CAMILO, J. de H. **O preço da terra e o plano diretor de Aparecida de Goiânia (2001-2014)**. 2014. 197f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Departamento de Economia, PUC-GO. Goiânia, 2014.

CARLOS, A. F. O direito à cidade e a construção da metageografia. In: **Cidades: revista científica**, vol. 2, n. 4. Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2005. p. 221 – 247. Disponível em: < <http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/494>>. Acesso em: 13 mai. 2014.

_____. **A cidade**. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2011.

CARRAZZA, R.A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. **IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais**. Brasília: Ipea, 2006.

_____. **Aspectos Distributivos do IPTU e do Patrimônio Imobiliário das Famílias Brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009

_____. **O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro**. 2011. 101f. Dissertação (mestrado em Ciências Econômicas). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ. Rio de Janeiro, 2011.

CESARE, C. M. de. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, E. M. P.; CESARE, C. M. de. (Orgs.) **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 45 – 78.

_____. Progressividade fiscal no IPTU em Porto Alegre: discussão & análise. In: CUNHA, E. M. P.; CESARE, C. M. de. (Orgs.) **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007b, p. 85-112.

CHAUL, N. **Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade**. 3. ed. Goiânia: Ed. UFG, 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Ática, 1995.

_____. Espaço: um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, Iná Elias, GOMES, Paulo César da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2003.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de.; Sposito, M. E. B. **A Produção do Espaço Urbano – Agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-51.

COSTA, S. do N. **Vazios Urbanos**. Desafios para o ordenamento das cidades: o caso de Goiânia. 2012. 100f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-GO, Goiânia, 2012.

CUNHA, E.M.P.; CESARE, C. M. de. (Orgs). **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CYMBALISTA, R. (Orgs.) **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007, p. 59-86.

CYMBALISTA, R.; FONTES, M. L. P.; SANTORO, P. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da gestão social da valorização da terra. In: BUENO, L. M. de M.; DAHER, Tania. **Goiânia: uma utopia europeia no Brasil**. Goiânia: ICBC, 2003. p.59-88.

FAISSOL, S. **O Mato Grosso de Goiás**. Rio de Janeiro: IBGE, 1952.

FERNANDES, C. E. **IPTU: Texto e contexto**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FREITAS, D. Complexo multiuso terá investimento de R\$ 550 mi. **O Popular**, Goiânia, 10 de setembro, 2015. Seção Economia. Disponível em: <<http://www.opopular.com.br/editorias/economia/complexo-multiuso-ter%C3%A1-investimento-de-r-550-mi-1.942691>>. Acesso em: 15 set. 2015.

GIFFONI, F. de P.; VILELA, L. A. **Estudos para a Reforma Tributária**. Textos para Discussão interna nº 105, Tomo: Tributação da renda e patrimônio. IPEA, 1987. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0105.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

GONÇALVES, A. R. **Goiânia: uma modernidade possível**. Brasília: Ministério da Integração Nacional / Universidade Federal de Goiás, 2003.

Harvey, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: **Espaço & Debates -Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. Ano XVI, n.39 “Cidades: Estratégias Gerenciais”, p. 48-64. São Paulo: NERU/CNPq/FINE, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 1940 Goiás**. Rio de Janeiro: IBGE, 1940.

_____. **Censo demográfico 1960 Goiás**. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

_____. **Censo demográfico 1980 Goiás**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

_____. **Censo demográfico 1991 Goiás**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. **Censo demográfico 2000 Goiás**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Censo demográfico 2010 Goiás**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. Original: La production de l'espace. 4º éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000. Disponível em:

<http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf>. Acesso em: 23 set. 2014.

LOUZADA, N. do C. **Recriando Áfricas:** subalternidade e identidade africana no Candomblé de Ketu. 2011. 399f. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal de Goiás, Faculdade de História, Goiânia, 2011.

MAC DOWELL, M. C. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: CUNHA, E. M. P.; CESARE, C. M. de. (Orgs.) **Financiamento das Cidades:** Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 85 – 112.

MARTINS, A. L. **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais:** 85 anos de imparcialidade na solução dos litígios fiscais. Rio de Janeiro: Capivara, 2010.

MARTINS, R. N. S. **Geotecnologias aplicadas ao estudo de desigualdades socioespaciais do espaço Intraurbano Goianiense** (1991 – 2010). 2014. 128f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Goiás, IESA, Goiânia, 2014.

MATTOS, S. C. **Memórias e Cidade:** Lembranças do bairro Vila Nova – 1930 ao presente. 2008. 151f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6353>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

MELLO, D. L. de. Descentralização, papel dos governos locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 199 - 217, out/dez, 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8902/7790>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

MONTEIRO, O. S. N. **Como Nasceu Goiânia.** São Paulo: Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1938.

MOREIRA, M. D. Planta Genérica de Valores. In: **Consultor Municipal**, dez. 2005, p. 1- 20. Disponível em: <<http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/admmun/0022.pdf>>. Acesso em: 15 mai 2014.

MOYSÉS, A. **Goiânia:** metrópole não planejada. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

MUMFORD, L. **A cidade na história.** 4º ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

OLIVEIRA, A. F. de. A Reprodução do Espaço Urbano de Goiânia: uma cidade para o capital. In: MOYSÉS, A. (Org.). **Cidade, segregação urbana e planejamento.** Goiânia: Editora da UCG, 2005. p. 127-155.

PASTORE, E. **Renda fundiária e parcelamento do solo:** Goiânia (1933-1983). 1984. 125f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) , Universidade de Brasília, Brasília, 1984.

PINTO, J. V. C. **Fragmentação da metrópole:** constituição da RMG e suas implicações no espaço intraurbano de Aparecida de Goiânia. 2009. 174f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

- RATZEL, F. Geografia do homem (Antropogeografia). In: MORAES, Antônio C. R. (Org.). Friedrich Ratzel - **Coleção Grandes Cientistas Sociais**. Tradução: Fátima Murad e Denise Bottman. São Paulo: Ática, 1990.
- RIBEIRO, L. C. de Q. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: Org.: SILVA, L. L. M. da. (Org.). **Solo Urbano**: tópicos sobre o uso da terra. Debates urbanos 1. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1982.
- RIBEIRO, C. A. C. **Crise Fiscal em municípios: uma discussão teórica acerca de suas causas e indicadores**. In: Encontro Nacional da ANPUR, 5, 1993. Belo Horizonte. Anais Encontros Nacionais da ANPUR. Belo Horizonte, p. 430-442, 1993.
- RIBEIRO, M. E. J. **Goiânia**: os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes. Goiânia: Editora da UCG, 2004.
- ROLNIK, Raquel. **Instrumentos Urbanísticos: Conceção e Gestão**. In: **Oculum Ensaios - Revista de Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, 2000. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/1743/1684>>. Acesso em: 14 set. 2015.
- ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. **Manual de direito financeiro e direito tributário**, 20 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- SALGUEIRO, T. B. Cidade Pós-Moderna: Espaço Fragmentado. In: **Revista Território**, ano III, n. 4, jan/jun., p. 39-57, 1998. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/04_4_salgueiro.pdf>. Acesso em: 21 set. 2014.
- SANTOS, A. M. S. P. Tributação imobiliária no Brasil: um difícil percurso rumo à política urbana. In: **Anais – Encontros Nacionais da Anpur**, v. 15, p. 1-16, 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4250/4120>>. Acesso em: 11 mai. 2015.
- SANTOS, C. S. Do lugar do negócio à cidade como negócio. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015, p. 13 – 41.
- SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**. São Paulo: Hucitec, 1978.
- _____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2012.
- SILVA, Ricardo Moraes. **Função Social da Propriedade e a Progressividade no Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)**. Interesse Público – IP. Ano 6, n. 26. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2004.
- SMOLKA, Martim e SCHECHINGER, Carlos Morales. **Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim Smolka respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad en América Latina**. Financiamiento de las Ciudades Latino Americanas con Suelo Urbano. Cambridge: Lincoln Land Institute, 2005. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/gracielamariani/smolkapor-morales2005-apuntesmercadospredial-s>>. Acesso em: 09 abr. 2014.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade - Uma introdução crítica ao Planejamento e Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, M. L. de.; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo, UNESP, 2004.

SOUZA, M. L. de.; Spósito, M. E. B. **A Produção do Espaço Urbano – Agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: MARICATO, Erminia; VAINER, Carlos e ARANTES, Otilia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2009b.

VARSANO, R. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. In: **IPEA – Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Brasília, vol. 7, n. 3, dez., 1977. Disponível em: <<http://www.memoria.nemesis.org.br/index.php/ppe/article/viewFile/586/528>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

VELLOSO, R. Por que pagamos impostos?. **Super Interessante**, São Paulo, ed. 190, jul., 2003. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/historia/por-que-pagamos-impostos>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

NOSSA HISTÓRIA daria um filme - Goiânia. [Filme-vídeo].. Idealizadores: VIANA, Fernando.; BORGES, Rosana. Direção: VALIM, Michael. Goiânia, TVUFG, 2014. Episódio de abertura da série "Nossa história daria um filme", que conta a história de Goiânia a partir de seus pioneiros e de seus bairros representativo, 57'11”.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel-FAFESP, 2001.

Leis

BELÉM. **Lei Ordinária nº 7.056 de 1977 - Código Tributário Municipal**. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/semaj/app/Sistema/view_lei.php?lei=7056&ano=1977&tipo=1>. Acesso em: 14 set. 2014.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 1.310 de 1966 - Código Tributário Municipal**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-belo-horizonte-mg>>. Acesso em: 14 set. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 17 out. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 out. 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1891**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 7 out. 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 7 out. 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1937**. Promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 7 out. 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1946**. Promulgada em 10 de novembro de 1946. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 7 out. 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1967**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 7 out. 2013.

BRASIL. **Lei nº 5.172 de 1966 – Código Tributário Nacional**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 10 abr 2014.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil** - Dados Contábeis dos Municípios. Brasília, 2012. Disponível em: < http://www3.stn.gov.br/estados_municipios/index.asp >. Acesso em: 2 mai 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29 de 2000**. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm>. Acesso em: 10 abr 2014.

BRASÍLIA. **Lei Complementar nº 004 de 1994 - Código Tributário Municipal**. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4&txtAno=1994&txtTipo=4&txtParte=>>>. Acesso em: 14 set. 2014.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 159 de 2013 - Código Tributário Municipal**. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Consolida%C3%A7%C3%A3o_da_Legisla%C3%A7%C3%A3o_Tribut%C3%A1ria>. Acesso em: 14 set. 2014.

GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 171 de 2007 - Plano Diretor Municipal**. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/download/legislacao/PLANO_DIRETOR_DO_MUNICIPIO_DE_GOIANIA_2007.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

GOIÂNIA. **Lei municipal nº 4.526 de 1972 - Dispõe sobre loteamentos urbanos e remanejamentos**. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/Download/seplam/Colet%C3%A2nea%20Urban%C3%ADstica/_OUTRAS/Parcelamento/Loteamentos%20Urbanos%20-%20Lei%204.526.pdf>. Acesso em: 19 out. 2014.

GOIÂNIA. **Lei municipal nº 547 de 1947 – Dispõe sobre loteamentos urbanos.** Disponível em: < <http://www4.goiania.go.gov.br/portal/site.asp?s=775&m=2072>>. Acesso em: 18 out. 2014.

GOIÂNIA. **Lei municipal nº 176 de 1950.** Disponível em: < <http://www4.goiania.go.gov.br/portal/site.asp?s=775&m=2072>>. Acesso em: 18 out. 2014.

GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 015 de 30 de dezembro de 1992 – Plano Diretor de Goiânia.** Disponível em: <<https://www.goiania.go.gov.br/sistemas/sileg/asp/sileg01020r0.asp?tipo=4&ano=1992>>. Acesso em: 18 out. 2014.

GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 031 de 1994.** Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/1994/lc_19941229_000000031.html>. Acesso em 3 nov. 2014.

GOIÂNIA. **Lei nº 7.222 de 20 de 1993.** Disponível em: <www.goiania.go.gov.br/download/aprovnet/LEI%20N.%207.222-93.doc>. Acesso em: 17 jun. 2015.

GOIÂNIA. **Coletânea Urbanística – Legislação e Regulamentos do Plano Diretor.** 2007 Parâmetros Urbanísticos (Lei nº 8.617 de 2008); Outorga Onerosa (Lei nº 8.618 de 2008); Vazios Urbanos (Lei Complementar nº 181 de 2008); Conjuntos Residenciais (Lei nº 8.760 de 2009); Transferência do Direito de Construir (Lei nº 8.761 de 2009); Áreas Especiais de Interesse Social (Lei nº 8.834 de 2009), 2009. Disponível em: <<https://www.goiania.go.gov.br/Download/seplam/Colet%C3%A2nea%20Urban%C3%ADstica/Colet%C3%A2nea%20Urban%C3%ADstica.pdf>>. Acesso em 13 dez. 2014.

GOIÂNIA. **Lei nº 2.922 de 1964.** Diário Oficial do Município. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/1964/do_19641220_00000079.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2015.

GOIÂNIA. **Lei nº 5.040 de 1975 – Código Tributário de Goiânia** (atualizado em 2009). Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/download/financas/codigo_tributario_municipal.pdf>. Acesso em 20 mar. 2014.

GOIÂNIA. **Lei nº 7.449 de 1995.** Disponível em: <<http://www.camaragyn.go.gov.br/leis.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 235 de 2012.** – Institui o IPTU Verde. Disponível em: <<http://www.camaragyn.go.gov.br/leis.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 235 de 2012.** – Institui o Programa de Parcelamento Incentivado - PPI. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2014/lo_20140514_000009416.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GOIÂNIA. **Lei nº 7.401 de 1994** – Planta de Valores. Disponível em: <<http://www.camaragyn.go.gov.br/leis.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GOIÂNIA. **Lei nº 7.956 de 1999** – Planta de Valores. Disponível em: <<http://www.camaragyn.go.gov.br/leis.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GOIÂNIA. **Lei nº 8.354 de 2005** – Planta de Valores. Disponível em: <<http://www.camaragyn.go.gov.br/leis.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GOIÂNIA. **Lei nº 8.402 de 2006** – Apoio ao empreendimento digital em Goiânia. Disponível em: <<http://www.camaragyn.go.gov.br/leis.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GOIÂNIA. **Portaria nº 4 de 1969** – IPTU. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/shtml//portal/casacivil/lista_diarios.asp?ano=1969>. Acesso em: 10 jun. 2015.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 7 de 1973 – Código Tributário Municipal**. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smf/usu_doc/lc_07__consolidada_at__lc_70_9-12__e__atualizada__at__30-04-13.pdf>. Acesso em: 14 set. 2014.

SALVADOR. **Lei nº 7.186 de 2006 - Código Tributário Municipal**. Disponível em: <<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/Documento/ObterArquivo/131>>. Acesso em: 14 set. 2014.

SÃO PAULO. **Decreto nº 52.703 de 2011 - Código Tributário Municipal**. Disponível em: < <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Decreto-52703-2011-CLT.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2014.

Sites Visitados

Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil** - Dados Contábeis dos Municípios. Brasília, 2012. Disponível em: < http://www3.stn.gov.br/estados_municipios/index.asp >. Acesso em: 2 mai 2014.

Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo – SEPLAM. **Anuário estatístico de Goiânia – 2012** (todas as seções). Goiânia, 2012. Disponível em: < http://www.goiania.go.gov.br/shtml/seplam/anuario2012/_html/ocupacao.html>. Acesso em: 2 mai 2014.

Departamento de Prospecção e Análise do Mercado Imobiliário do CRECI-GO. **Pesquisas de Preço – Condomínios verticais e horizontais 2009 – 2014**. Goiânia. Disponível em: <<http://www.crecigo.gov.br/canal-do-corretor/depami>>. Acesso em: 10 set. 2015.