

A PROGRESSIVIDADE DO IPTU E SUA INFLUÊNCIA NO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA

THE PROPERTY TAX PROGRESSIVITY AND ITS INFLUENCE IN FULFILLMENT OF SOCIAL FUNCTION OF PRIVATE PROPERTY

Pedro Henrique Savian Bottizini¹
Monice Ferreira Abrantes Sarmento²

RESUMO

São diversas as questões relacionadas a propriedade nos dias atuais de maneira no que diz respeito à função social. Nesse contexto, o presente trabalho aborda a progressividade do IPTU e sua influência no cumprimento da função social da propriedade privada. Nessa seara, buscou-se fazer um levantamento bibliográfico fundamentado em material já escrito que aborda a temática em questão. Dessa forma, conclui-se que no sentido de atingir as metas estipuladas pelos Programas Orçamentários, o município deve buscar incentivar a sociedade sobre a importância do regular cumprimento das obrigações fiscais. Entretanto, importante evidenciar que a tributação tem se constituído num manancial de recursos mais extensivamente adotada pelos Estados democráticos modernos.

Palavras-chave: Função social. Propriedade. IPTU. Progressividade. Alíquota.

ABSTRACT

Several issues related to property nowadays so with regard to the social function. In this context, this paper addresses the progressivity of the property tax and its influence on the fulfillment of the social function of private property. In this area, we sought to review the literature based on material already written that addresses the topic in question. Thus, we conclude that in order to achieve the targets set by the Budgetary Programs, the municipality should seek to encourage the society about the importance of regular tax compliance. However, important evidence that the tax has constituted a watershed resource more widely adopted by modern democratic States.

Keywords: Social function. Property. Taxes. Progressivity. Rate.

1 INTRODUÇÃO

¹Coordenador do Núcleo de Pesquisa Científica no Curso de Direito e Mestre em Direito pelo Centro Universitário Toledo, Araçatuba, São Paulo, Área de Concentração Prestação Jurisdicional no Estado Democrático de Direito e Linha de Pesquisa em Tutela Jurisdicional dos Direitos Sociais, Difusos e Coletivos. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho com formação para magistério Superior pela Universidade Anhanguera – UNIDERP.

²Graduanda em Direito no 8º período da Faculdade de Imperatriz (FACIMP).

Ainda nos tempos primórdios, a sociedade sofria com a cobrança de tributos. Com o contínuo avanço das relações sociais e a forma injusta da cobrança e instituição de tributos surge a necessidade de leis escritas a cerca da questão. Atualmente, dentre os vários impostos existentes na legislação pátria, destaca-se o debate a respeito do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

O referido dispositivo consagra notório poder de concretização da política urbana nacional, posto ser utilizado como instrumento de estímulo aos proprietários e possuidores de imóveis urbanos não edificados, subutilizado ou não utilizado, para que se atenda o princípio da função social da propriedade. Modernamente, contudo, as regras fiscais têm buscado inserir maior legalidade na repartição dos impostos.

Assim sendo, o presente trabalho tem como objetivo abordar a progressividade do IPTU como mecanismo civil para cumprimento da função social da propriedade, cuja relevância consiste no que diz respeito aos Municípios terem competência para instituir IPTU progressivo no intuito de assegurar a função social da propriedade, princípio este de grande relevância à coletividade. Para tanto, a metodologia utilizada foi de natureza bibliográfica, fundamentada em doutrinadores que abordam sobre a temática em questão.

2 A PROGRESSIVIDADE DO IPTU E SUA INFLUÊNCIA NO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA

O ordenamento jurídico brasileiro protege amplamente a propriedade, seja no que diz respeito aos interesses individuais do proprietário ou ainda quanto à proteção dos direitos da coletividade de modo a exprimir o conteúdo de sua função social. No tocante às políticas urbanas, sua execução se dá por meio do Poder Público local, conforme diretrizes afixadas em lei de modo que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar de seus habitantes.

A função social da propriedade requer do ordenamento jurídico princípios que acabam por limitar a atuação do proprietário, tendo em vista que são muitas e numerosas as leis que causam interferência na propriedade, pois a exigência de limitação é decorrente do equacionamento individual e social. No entanto, todo esse conjunto traça o atual perfil do direito de propriedade no direito brasileiro, deixando de apresentar as características de direito absoluto e ilimitado para se transformar em um direito de finalidade social.

Nesse sentido, Machado (2010) expõe que quando se diz que o IPTU é um único imposto, significa dizer que este incide sobre a propriedade imobiliária urbana, ou seja, que o

fato gerador é a propriedade do imóvel, seja edificado ou não. Não dois impostos, um sobre terreno e outro sobre edificações. A função do IPTU é tipicamente fiscal, tendo como principal objetivo a obtenção de recursos financeiros para os municípios.

Os imóveis tributados são aqueles situados na zona urbana do Município. Para a definição de zona urbana, o CTN adotou o critério geográfico. Assim a zona urbana é aquela definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de 2 (dois) dos melhoramentos públicos referidos no § 1º, do art. 32 do CTN (HARADA, 2013, p. 464).

Assim sendo, os melhoramentos públicos podem ser meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; ou ainda escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 km do imóvel considerado.

A Constituição Federal de 88 diz expressamente que é facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não subutilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, conforme disposto no art. 7º.

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

O aumento progressivo na alíquota do IPTU será gradual, já que o objetivo é compelir o proprietário de imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado a cumprir as obrigações decorrentes do art. 5º do Estatuto da Cidade, forçando, assim, a ser dada função social à propriedade, tendo, portanto, caráter subsidiário. Há ainda o IPTU progressivo no tempo, que consiste na progressividade das alíquotas do Imposto Territorial Urbano (IPTU), conforme o dispõe o *caput* do art. 7º:

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

Como já discutido, a Constituição Federal de 1988 nomeou o IPTU como um dos instrumentos para que a função social da propriedade seja, efetivamente, atendida. Não foi por

acaso que o legislador maior tomou esta decisão, eis que o uso da tributação como ferramenta de política estatal se revela em altamente eficaz, na medida em que atinge o administrado em um dos pontos mais vulneráveis do indivíduo, isto é, as suas finanças.

O art. 1228 da legislação civilista vigente tem como finalidade coibir o uso abusivo da propriedade de modo a buscar inseri-la no contexto de utilização para o bem comum, tendo em vista que a utilização adequada da propriedade no mundo hodierno possui um espectro ampliado voltado ao desenvolvimento sustentável. A existência de um componente predial no IPTU pode contribuir para que a edificação seja desestimulada, tendo em vista que o proprietário pagará mais do que se mantivesse o lote vazio.

Nesse sentido, Harada (2013) expõe que:

Com a gradativa evolução das despesas públicas, para atender às mais diversas necessidades coletivas, tornou-se imprescindível ao Estado lançar mão de uma fonte regular e permanente de recursos financeiros. Assim assentou-se sua força coercitiva para a retirada parcial das riquezas dos particulares, sem qualquer contraprestação (HARADA, 2013, p. 301).

O aumento progressivo na alíquota do IPTU será gradual, já que o objetivo é compelir o proprietário de imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado a cumprir as obrigações decorrentes do art. 5º do Estatuto da Cidade, forçando, assim, a ser dada função social à propriedade, tendo, portanto, caráter subsidiário.

Da leitura do § 1º do art. 7º, verifica-se que, fixada em lei específica a cada ano, a alíquota não deverá ser superior ao dobro da alíquota do ano anterior e também não poderá exceder a 15% do valor do imóvel, sendo este o valor máximo a ser cobrado, o qual será mantido até o cumprimento da obrigação (art. 7º, § 2º), ou até o máximo de cinco anos.

Descumprida a obrigação, a primeira sanção a que se sujeita o proprietário é a majoração da alíquota do IPTU, pelo prazo de até cinco anos. O Supremo Tribunal Federal entendeu que essa é a única hipótese de progressividade desse imposto, tendo considerado inconstitucionais quaisquer outras formas de progressividade, notadamente aquelas estabelecidas em função do valor do imóvel. O STF considerou que, sendo o IPTU um imposto de natureza real, e não pessoal, sobre ele não poderia atuar o princípio da capacidade econômica e do contribuinte (PINTO, 2011, p. 193).

Ultrapassado o prazo de cinco anos de aplicação do IPTU progressivo, sem que tenha sido dado ao imóvel seu adequado aproveitamento, abre-se a possibilidade de desapropriação. Neste tipo de desapropriação-sanção a indenização é paga com títulos da dívida pública, não se incorporando em seu valor a valorização decorrente de obras públicas, expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

CONCLUSÃO

O imposto pode ser considerado um privilegiado meio de política econômica e social, uma vez que permite a adoção de medidas deflacionárias, de proteção a indústrias nacionais, de incentivos fiscais, bem como se alcança o efeito de redistribuição da riqueza, entre muitos outros. Daí observar-se que o pagamento de impostos corresponde a um dever de cidadania.

Assim sendo, o crescimento populacional passa a ser uma condição favorável ao crescimento econômico. Quando há aumento no número de pessoas em um determinado local seja cidade, estado, país etc.; aumenta-se a complexidade das necessidades coletivas, como: educação, saúde, infraestrutura etc. Dentre todas essas necessidades, existe uma preponderante na articulação de políticas de desenvolvimento relacionada à coleta de tributos.

Desta forma é importante que se enfatize que a tributação não é a única fonte de aporte de recursos ao tesouro público. Entretanto, quiçá possa ser considerada, quando usada dentro da legalidade e dos limites de competência da sociedade, como a mais apropriada quando se fala sustentabilidade em longo prazo. Exatamente por isso, a tributação tem se constituído num manancial de recursos mais extensivamente adotada pelos Estados democráticos modernos.

Outra finalidade da tributação é ajudar a sociedade a internalizar no sistema de preços as externalidades, que, em si mesmas, são falhas que o mercado privado, em geral, não consegue corrigir sozinho. Isso justamente acontece porque a decisão privada não leva em consideração o impacto de suas decisões na sociedade, e o quanto suas alocações podem prejudicar a coletividade.

Na sociedade moderna com fundamento de uma nova concepção de propriedade impera uma profunda consciência de interdependência social, assim com a liberdade, é o dever do indivíduo de empregar sua atividade física, intelectual e moral no desenvolvimento. Todo indivíduo tem obrigação de cumprir na sociedade certa função em razão direta do lugar que ocupa. A propriedade é a função social do possuidor da riqueza. A utilidade individual é protegida e resulta em uma atividade social.

Pelo exposto, conclui-se que há possibilidade do IPTU ser progressivo não apenas com a finalidade de assegurar o cumprimento da função social da propriedade, mas também em razão do valor do imóvel. Além disso, permite o estabelecimento de alíquotas diferentes em virtude da localização e do uso do imóvel.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.