

# CONCURSO PRÊMIO FENAFIM/SENAM 2025

## CATEGORIA: Profissional

### O IPTU COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA FISCAL E DE REDUÇÃO DE DESIGUALDADES NO ÂMBITO MUNICIPAL

#### RESUMO

O artigo analisa o IPTU como instrumento jurídico e fiscal estratégico para a promoção da justiça social e a redução das desigualdades urbanas no Brasil. A partir de uma abordagem jurídico-analítica, combinada com evidências empíricas nacionais e internacionais, destaca-se o papel dos Municípios na estrutura tributária e a importância da arrecadação própria. São discutidos entraves técnicos, políticos e institucionais à efetividade do IPTU, com ênfase na atualização da Planta Genérica de Valores, na transparência fiscal e nos impactos da Reforma Tributária de 2023. Conclui-se que o IPTU, quando bem estruturado e gerido, pode contribuir para o fortalecimento da equidade territorial e o desenvolvimento urbano sustentável, especialmente em contextos de desigualdade acentuada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desigualdade, IPTU, Justiça Fiscal.

#### 1. INTRODUÇÃO

A desigualdade social é um dos traços estruturais mais marcantes da realidade brasileira, manifestando-se com intensidade ainda maior no contexto urbano. Os Municípios, por estarem mais próximos das dinâmicas sociais cotidianas, assumem papel crucial na formulação de políticas públicas voltadas à inclusão e à equidade. Nesse cenário, a justiça fiscal desponta como um dos principais instrumentos à disposição do poder público local para combater a marginalização socioeconômica e promover o acesso igualitário aos bens e serviços públicos.

A instituição de tributos no Estado Democrático de Direito fundamenta-se em sua vinculação ao interesse público e à promoção do bem comum. A arrecadação

deve financiar políticas públicas que assegurem os direitos sociais, econômicos e urbanos, em conformidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da função social da propriedade.

Entretanto, o crescimento desordenado das cidades e o agravamento das desigualdades socioespaciais revelam que a mera arrecadação de tributos é insuficiente. A administração tributária, especialmente no âmbito municipal, deve estruturar, gerir e aplicar os tributos de forma a conciliar a arrecadação com suas funções extrafiscal e distributiva, tornando-os instrumentos efetivos de justiça social.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) constitui uma ferramenta relevante para a justiça fiscal e o enfrentamento das desigualdades urbanas. Este artigo tem por objetivo analisar, sob a perspectiva jurídico-tributária, o papel do IPTU como mecanismo de redistribuição e regulação urbana, destacando seus fundamentos constitucionais, sua função extrafiscal e seu potencial como ferramenta de efetivação de direitos fundamentais. Ainda, são propostas alternativas jurídicas e administrativas para tornar sua aplicação mais estratégica e equitativa.

A escolha de abordar o IPTU como objeto de estudo justifica-se por sua relevância normativa, política e funcional, uma vez que se trata de um tributo com grande potencial para atuar como vetor de justiça fiscal, ao permitir a redistribuição de recursos públicos e a correção de disparidades locais historicamente acumuladas.

O IPTU desenha-se, portanto, como um meio legal privilegiado para repensar o papel do Município na efetivação da equidade tributária no espaço urbano. Tal enfoque adquire maior pertinência diante da recente reforma do sistema tributário brasileiro, consolidada por meio da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, que reforça a centralidade do IPTU como principal imposto sob o controle exclusivo municipal.

Ademais, vale lembrar também da sua já expressiva relevância para os orçamentos municipais, sobretudo nos pequenos Municípios, onde as receitas provenientes de impostos como o ISS e do ITBI tendem a ser pouco significativas, conferindo ao IPTU um papel ainda mais decisivo no financiamento de políticas públicas locais.

A metodologia adotada neste trabalho é qualitativa e de cunho jurídico-analítico, centrada na revisão normativa e doutrinária sobre o IPTU e seus desdobramentos enquanto ferramenta extrafiscal, bem como em experiências no campo internacional que utilizaram a tributação sobre o patrimônio como política de combate à desigualdade. Essa abordagem integrada permite compreender tanto os fundamentos jurídicos quanto os efeitos sociais do uso estratégico do IPTU no combate à desigualdade urbana.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em seis seções. A segunda trata da tributação sobre o patrimônio como instrumento redistributivo, com base em evidências internacionais. A terceira examina o sistema tributário brasileiro, destacando a competência municipal dentro desse arranjo. A quarta seção aborda a estrutura jurídica e técnica do imposto, evidenciando seu potencial extrafiscal e as mudanças trazidas com a Reforma Tributária de 2023. A quinta analisa o uso do IPTU na prática como política pública para redução das desigualdades no Brasil. A sexta discute os limites e possibilidades de fortalecimento do tributo, considerando os desafios administrativos, políticos. Por fim, a sétima seção apresenta as conclusões e contribuições do estudo.

Espera-se que este trabalho reforce a compreensão do IPTU, no âmbito municipal, como objeto para a indução da função social da propriedade, o ordenamento territorial e o financiamento de políticas para populações vulneráveis.

## **2. A TRIBUTAÇÃO SOBRE O PATRIMÔNIO COMO INSTRUMENTO REDISTRIBUTIVO**

O debate sobre tributação e desigualdade vem sendo amplamente abordado pela literatura econômica, com ênfase quanto a necessidade de se repensar os sistemas fiscais a partir da ótica distributiva. Ao analisar o impacto dos tributos e dos gastos sociais em países da América Latina, Lustig (2014) demonstra que a política fiscal pode reduzir substancialmente a desigualdade e a pobreza, desde que os instrumentos utilizados sejam desenhados com progressividade e foco.

Lustig (2014, p. 299) argumenta que tributos sobre o patrimônio, como os impostos prediais, geram menor distorção econômica e são especialmente eficazes para fins redistributivos. Apesar do caráter progressivo dos impostos diretos, sua baixa participação no PIB limita o seu impacto na redução das desigualdades. O autor observa que, em países como Brasil e Bolívia, os impostos indiretos anulam parte dos efeitos redistributivos das transferências monetárias, sendo as transferências em espécie (educação e saúde) mais eficazes na redução da desigualdade, refletindo seu tamanho relativo.

Messy e Ndjokou (2021), ao analisarem países da África Subsaariana, destacam que a tributação da propriedade, quando bem administrada, contribui significativamente para o financiamento do Estado e a redução da desigualdade. Seus resultados indicam que a receita tributária é o único indicador com impacto direto sobre a desigualdade de renda nessa região, mostrando que “o aumento no volume de impostos em 1% reduz a desigualdade de renda em 0,052% na SSA. (...) quando as transferências sociais aumentam em 1%, a desigualdade de renda na África

Subsaariana diminui em 0,56%” (MESSY; NDJOKOU, 2021, p. 7, traduzido). Esse resultado reforça a ideia de que a redução da desigualdade depende da capacidade do Estado em converter arrecadação em serviços públicos, transferências e infraestrutura.

Glaeser et al (2009) mostram que mais de quase um terço da variação na desigualdade de renda Intra municipal nos Estados Unidos pode ser explicado pelas diferenças na distribuição de habilidades nestas localidades. Desta forma, se os impostos forem gastos de forma eficiente em educação, o Município tende a aumentar a sua renda e, por conseguinte, reduzir as desigualdades socioeconômicas. Essa possibilidade é relatada por Cerra et al (2024) para uma amostra de 1,015 municípios na Espanha.

De acordo com Awasthi (2020), como esperado, em geral há uma relação positiva entre os valores médios de imóveis de um Município e a renda pessoal média de seus residentes. Isso resulta em maior receita do imposto sobre a propriedade. Uma pergunta que surge naturalmente é se estes recursos estão sendo gastos de forma a reduzir as disparidades de oportunidades na economia e de aumentar o nível de desenvolvimento econômico local.

Nesse cenário, torna-se evidente que o IPTU não deve ser encarado meramente como instrumento arrecadatório, mas como política pública com capacidade concreta de redistribuir riqueza, reordenar o espaço urbano e induzir transformações estruturais nas cidades brasileiras. Sua efetividade, no entanto, depende de vontade política, capacitação técnica e integração com o planejamento urbano e social dos Municípios.

### **3. O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: FEDERALISMO FISCAL E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL**

O federalismo fiscal brasileiro estrutura-se a partir da repartição de competências e receitas entre os três níveis de governo: União, Estados (e o Distrito Federal) e Municípios. Essa modelagem busca assegurar autonomia político-administrativa e financeira a cada ente, conforme dispões o artigo 18 da Carta Magna.

No plano fiscal, essa autonomia é operacionalizada por meio da descentralização da arrecadação e das transferências intergovernamentais, permitindo que os entes exerçam competências tributárias próprias e executem políticas públicas de acordo com suas necessidades locais. Contudo, essa dinâmica não se limita à suficiência de receitas:

Em federações, os problemas de política fiscal precisam ser analisados não apenas do ponto de vista da adequação entre o montante previsto de gastos e o volume de recursos disponíveis, mas também quanto à repercussão dos diferentes componentes da receita e da despesa sobre a estabilidade econômica, a distribuição da renda e a promoção do crescimento econômico. Isso conduz à preocupação de harmonizar a política tributária, tendo em vista o propósito de compatibilizar as demandas federativas com os objetivos nacionais, reduzindo o grau de liberdade dos governos subnacionais em matéria de tributação. (REZENDE, 2006, p. 47)

A partir disso, percebe-se que a autonomia fiscal dos entes federados não é absoluta, estando condicionada à necessidade de coordenação com os princípios macroeconômicos e distributivos do Estado nacional. Nesse contexto, o equilíbrio entre descentralização e coesão fiscal assume papel central, sobretudo para garantir que a autonomia dos governos subnacionais não resulte em acirramento das desigualdades regionais.

Não obstante, o federalismo brasileiro é marcado por um persistente desequilíbrio vertical — entre os entes federativos em relação à concentração de receitas na União — e horizontal — entre os próprios entes subnacionais,

notadamente entre os Municípios. Tal configuração exige a implementação de mecanismos eficazes de equalização fiscal e redistribuição de receitas, capazes de mitigar assimetrias históricas e assegurar um patamar mínimo de capacidade de ação estatal em todas as regiões do país.

A Constituição Federal estabelece, nos artigos 145 a 162, a repartição das competências tributárias entre os entes federativos, de forma a preservar sua autonomia e garantir a justiça fiscal. A distribuição de competências tributárias busca alinhar a base tributável com a capacidade administrativa e a vinculação territorial do ente, ainda que a arrecadação e a base econômica estejam concentradas, em grande medida, nos níveis federal e estadual.

Neste diapasão, a arrecadação própria dos Municípios, embora proporcionalmente menor do que a da União e dos Estados, é essencial para garantir a autonomia financeira local e a efetividade das políticas públicas municipais próprias. Tributos como o IPTU e o ISS são fontes diretas de receita, com alto potencial de vinculação à gestão urbana, infraestrutura e serviços básicos.

Giambiagi e Além (2021, p. 317) ressaltam que, sendo que o processo de tomada de decisões pelos cidadãos pressupõe um maior grau de autonomia aos governos subnacionais, sua responsabilidade fiscal é reforçada em decorrência da capacidade dos eleitores em “punir ou premiar” o governo local segundo a avaliação do desempenho do dirigente (via eleições), fazendo que o ente financie a maioria de suas despesas com recursos próprios, gerados pela incidências de impostos e outras receitas locais.

A capacidade arrecadatória local permite aos Municípios maior flexibilidade orçamentária, reduzindo sua vulnerabilidade às flutuações nas transferências constitucionais e possibilitando maior alinhamento entre a receita e as demandas

territoriais específicas. Dado isso, sua relevância ultrapassa o volume absoluto arrecadado, influenciando diretamente a governança local.

A crítica quanto a este modelo de descentralização governamental é que um grau maior de autonomia dos governos locais pode prejudicar a execução de alguns objetivos nacionais (GIAMBIAGI; ALÉM, 2021, p.317). Em função disso, a necessidade de conciliar os interesses locais com os nacionais busca abrigo nos objetivos e fundamentos constitucionalmente previstos, dentre eles, a luta por uma sociedade mais justa e menos desigual.

As intensas desigualdades regionais no Brasil impactam diretamente a capacidade fiscal dos entes subnacionais. Muitas cidades, sobretudo as localizadas nas regiões periféricas, dependem fortemente de transferências intergovernamentais, como o FPM. Nesse contexto, fortalecer a arrecadação própria, especialmente por meio do IPTU, é crucial para reduzir essa dependência e ampliar o protagonismo local na condução de políticas públicas. Com uma base tributária mais ampla e uma arrecadação mais eficiente, os Municípios ganham autonomia e contribuem para uma distribuição mais equilibrada dos recursos no território.

A partir da premissa de que o sistema tributário deve observância à capacidade contributiva e auxiliar na redução das desigualdades regionais e sociais, é fundamental refletir sobre como os tributos municipais podem ser redesenhados para cumprir essa finalidade distributiva, alinhando-se aos objetivos constitucionais da República.

### **3.1. O papel dos Municípios na estrutura tributária brasileira**

No plano jurídico-constitucional, os Municípios possuem competência para

instituir e gerir o IPTU, nos termos do artigo 156, inciso I, da Constituição Federal, o que lhes concede significativa margem de atuação fiscal para promover políticas públicas adaptadas às suas realidades socioespaciais. Não obstante, essa autonomia fiscal deve ser exercida com responsabilidade e comprometimento com os objetivos fundamentais da República, em especial a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos (BRASIL, art. 3º, 1988).

A leitura combinada da Constituição com os artigos 32 a 34 do Código Tributário Nacional (CTN) permite compreender a natureza jurídica do IPTU como um tributo real, direto e de que pode assumir caráter fiscal e extrafiscal, podendo ser estruturado de forma a atender objetivos de justiça social e urbanística (ALEXANDRE, 2021).

Ao incidir sobre bens imóveis urbanos, o IPTU tem sua base de cálculo vinculada ao valor venal do imóvel, sendo este um valor estimado de mercado para fins fiscais. Vale acrescentar que o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece diretrizes para a política urbana, incluindo o IPTU progressivo como instrumento para garantir a função social da propriedade, combater a retenção especulativa de imóveis e estimular a ocupação eficiente do solo urbano. O IPTU progressivo no tempo (BRASIL, art. 7º, 2001), permite que os Municípios aumentem a alíquota do imposto para imóveis que não cumpram sua função social, seja em razão da subutilização ou da não utilização.

#### **4. O IPTU: ESTRUTURA, FUNÇÃO E POTENCIAL REDISTRIBUTIVO**

Dentre os tributos de competência municipal, o Imposto Predial e Territorial Urbano destaca-se por sua abrangência, natureza extrafiscal e potencial redistributivo. Ao incidir sobre a propriedade urbana, permite tanto a arrecadação de receitas

essenciais quanto a aplicação de mecanismos de progressividade e seletividade, que incentivam o uso racional do solo urbano e o cumprimento da função social da propriedade. Quando estruturado conforme os princípios da capacidade contributiva, equidade tributária e função social, o IPTU torna-se ferramenta eficaz para a promoção de justiça urbana e a redução das desigualdades socioespaciais.

Nesse contexto, o imposto assume papel estratégico ao viabilizar o financiamento de políticas públicas voltadas à população em situação de vulnerabilidade, promovendo justiça fiscal e ordenamento territorial. A aplicação de alíquotas progressivas conforme o valor venal e o uso do imóvel permitem a distribuição de forma mais equitativa a carga tributária, contribuindo para mitigar a regressividade do sistema tributário nacional.

No que diz respeito à tributação sobre o patrimônio, é importante que se aumente a tributação da riqueza pessoal – principalmente tendo em vista a alta concentração de riqueza no Brasil. Ainda que se reconheça que a tributação do patrimônio é de difícil administração e gera uma arrecadação relativamente pequena, sua importância é, principalmente, a de compensar a regressividade da maioria dos componentes do sistema tributário. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2021, p. 270)

A partir dessa perspectiva, torna-se evidente que o fortalecimento da tributação sobre a propriedade urbana, por meio de um IPTU mais progressivo, transparente e eficaz, constitui uma via legítima para aumentar a justiça fiscal no plano local. Além disso, contribuirá para a correção de distorções distributivas do sistema como um todo, sobretudo diante da limitada capacidade redistributiva dos tributos indiretos que predominam na estrutura arrecadatória brasileira.

Ademais, Harada (2018, p. 553) reforça a ideia de que a função fiscal do IPTU não se exaure na arrecadação, mas ressalta que “só o valor venal do imóvel poderá ser tomado como parâmetro para a progressão das alíquotas, na medida em que apenas ele espelha, objetivamente, a capacidade econômica do proprietário-contribuinte”. Sua aplicação está necessariamente associada à responsabilidade dos

entes municipais na efetivação da política urbana e na implementação do Plano Diretor. Para o autor, qualquer outro fator ou elemento considerado retira a natureza fiscal da progressividade.

Outrossim, é essencial que as medidas redistributivas sejam periodicamente monitoradas, pois, sem a avaliação adequada de seus efeitos sobre o público-alvo, podem gerar resultados opostos aos objetivos da justiça fiscal. “Atenuar a carga tributária dos imóveis situados nas periferias poderá atrair poderosos especuladores imobiliários, que acabarão empurrando os pobres para locais cada vez mais distantes.” (HARADA, 2018, p. 554).

#### **4.1. Potencial Redistributivo do IPTU**

O IPTU pode exercer uma importante função redistributiva, quando estruturado de forma a incidir com mais intensidade sobre imóveis de maior valor ou ociosos, e ao mesmo tempo gerar receitas que financiem políticas públicas voltadas à população de baixa renda. O princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, §1º da CRFB, fundamenta a adoção de alíquotas diferenciadas deste imposto, vinculadas ao valor do imóvel e à sua utilização econômica.

A operacionalização do IPTU depende da Planta Genérica de Valores (PGV), instrumento técnico que estabelece o valor unitário do metro quadrado de terrenos e edificações no Município, servindo de base para o cálculo do valor venal dos imóveis. Sua atualização periódica é essencial para assegurar justiça fiscal, e sua utilização deve observar os princípios da legalidade, anterioridade e capacidade contributiva. A centralidade da PGV na estruturação do tributo e na efetividade de suas funções fiscal e extrafiscal é amplamente reconhecida nos estudos sobre o IPTU.

A qualidade e a atualização periódica da PGV são essenciais para garantir justiça tributária ao passo que calibra o IPTU como mecanismo redistributivo. No entanto, em muitos Municípios, a definição desses valores, embora tecnicamente embasada, acaba sendo submetida à deliberação política da Câmara de Vereadores, o que pode comprometer sua imparcialidade. Como destaca Davidowicz (2016, p. 19), “uma avaliação que deveria ser determinada por critérios técnicos acaba sujeita à pressão política por parte de grupos de interesse organizados”.

A partir dessa perspectiva, torna-se evidente que a manipulação política da PGV compromete tanto a eficiência arrecadatória do tributo quanto sua legitimidade e seu potencial redistributivo. Portanto, o fortalecimento da PGV exige aprimoramento técnico e institucional, com processos de revisão baseados em critérios objetivos, metodologias atualizadas e ampla transparência, de modo a assegurar que o IPTU cumpra sua função constitucional de promover justiça fiscal, combater a desigualdade urbana e garantir o uso socialmente adequado da propriedade.

#### **4.2. O IPTU sob a ótica da Reforma Tributária de 2023**

A Emenda Constitucional nº 132/2023, que instituiu a atual Reforma Tributária no Brasil, não alterou diretamente o IPTU, mas promoveu mudanças relevantes no sistema tributário municipal, como a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), em substituição a tributos como o ISS e o ICMS.

Ainda que o IPTU tenha sido preservado em sua estrutura, a Reforma trouxe repercussões indiretas ao permitir maior racionalização da tributação, maior autonomia administrativa para os entes subnacionais e o fortalecimento do federalismo fiscal. Isso abre espaço para que os Municípios ampliem seu

protagonismo em sua gestão tributária, inclusive no aperfeiçoamento da cobrança e na justiça fiscal do IPTU.

Ao alterar o §1º do art. 156 da Constituição da República, esta emenda trouxe uma importante inovação ao permitir que a atualização da base de cálculo do IPTU possa ocorrer por decreto do Poder Executivo, desde que respeitadas as diretrizes previamente fixadas em lei municipal. Essa mudança amplia a autonomia dos gestores municipais na condução do tributo, mas exige regulamentação cautelosa para não comprometer o princípio da legalidade tributária.

Sobre isso, Machado Segundo (2024) e Alexandre e Arruda (2024) reforçam que tal alteração deve ser interpretada de forma restritiva, não autorizando majorações reais na carga tributária sob o pretexto de simples atualização monetária. Para os autores, o texto de lei apenas positiva algo que já estava pacificado na jurisprudência, não refletindo propriamente numa novidade tributária ao ordenamento jurídico.

## **5. INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE: O IPTU NA PRÁTICA**

A desigualdade manifesta-se em diversas dimensões — renda, acesso à educação, saúde, moradia, infraestrutura e oportunidades — e afeta de forma desigual os diferentes territórios. Quando presente em um país de dimensões continentais como o Brasil, são demandadas ações estruturais do Estado. Diante desta conjuntura, a tributação emerge como uma importante ferramenta de intervenção estatal, com potencial para mitigar disparidades socioeconômicas por meio de mecanismos de redistribuição de renda e regulação econômica.

Para além de sua dimensão arrecadatória tradicional, o IPTU mostra potencial

significativo na atuação como instrumento de regulação urbana e justiça fiscal, em conformidade com os princípios constitucionais da equidade tributária e da dignidade da pessoa humana.

Em Municípios onde os recursos provenientes do IPTU são utilizados para financiar infraestrutura em periferias urbanas, regularizar assentamentos e investir em saneamento básico e educação, constata-se um retorno social positivo, que contribui para reduzir desigualdades territoriais e promover inclusão. Por outro prisma, a análise de Davidowicz (2016) demonstra empiricamente que Municípios com maior desigualdade de renda apresentam, em média, menor arrecadação *per capita* de IPTU, resultado esse atribuído à captura institucional por grupos de interesse que atuam para evitar a progressividade tributária.

A importância dos gastos públicos na economia é inegável, especialmente em áreas que promovem o bem-estar social e o desenvolvimento econômico. A maior fonte de financiamento desses gastos advém da tributação. O IPTU é o imposto direto de maior relevância na maioria dos Municípios. Portanto, esse imposto pode ter papel decisivo para reduzir as desigualdades sociais.

## **6. LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O FORTALECIMENTO DO IPTU**

A Constituição Federal, em seu art. 3º, III, estabelece como objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. A consolidação do IPTU deve ser compreendida como uma ferramenta legítima e necessária à realização desses objetivos. Seu uso estratégico e justo contribui para transformar o espaço urbano de forma mais inclusiva e equitativa, sobretudo em contextos locais onde a desigualdade territorial se manifesta de forma

mais perceptível.

A discussão sobre o fortalecimento do IPTU no Brasil exige uma análise multidimensional que abarque aspectos jurídicos, institucionais, políticos e sociais. Este tributo, embora tradicionalmente percebido como uma fonte estável de receita municipal, tem potencial para se consolidar como um poderoso instrumento de justiça fiscal e de promoção da função social da propriedade urbana, conforme preconizado pela Constituição Federal, em seu art. 182 e no art. 156, inciso I.

Entretanto, sua efetividade encontra limites relevantes na realidade prática das administrações municipais. Entre os principais desafios institucionais está a insuficiência da capacidade técnica dos órgãos fiscais locais, muitas vezes marcados por estruturas administrativas precárias, escassez de pessoal qualificado e a ausência de sistemas modernos de gestão tributária. Essas limitações impactam diretamente na atualização da PGV, que deve refletir o valor de mercado dos imóveis urbanos para garantir uma tributação justa e proporcional.

Além disso, a base cadastral dos imóveis urbanos costuma ser desatualizada e fragmentada, dificultando a identificação das propriedades e a aplicação correta de alíquotas. A ausência de integração entre os cadastros fiscal, urbanístico e ambiental compromete o planejamento urbano e a legitimidade do IPTU. Esses problemas se agravam com a judicialização frequente das revisões da PGV, muitas vezes impulsionada por pressões políticas de grandes proprietários contrários ao aumento da tributação.

Do ponto de vista político-social, destaca-se a resistência de grupos economicamente privilegiados ao aumento do IPTU, os quais frequentemente influenciam os parlamentos municipais e dificultam propostas de alíquotas progressivas ou reformas mais justas. Soma-se a isso a baixa participação da

sociedade nos processos de planejamento urbano e orçamentário, o que contribui para a impopularidade do imposto, inclusive entre aqueles que mais se beneficiariam de sua aplicação redistributiva.

Diante disso, o fortalecimento do IPTU requer um conjunto articulado de medidas legislativas, administrativas e participativas. É essencial instituir alíquotas progressivas com base em critérios objetivos — como localização, valor venal e uso do imóvel — conforme previsto no Estatuto da Cidade, de modo a tributar mais intensamente propriedades ociosas e de alto valor, ao mesmo tempo em que se alivie a carga sobre moradias populares e áreas de interesse social.

Também é imperiosa a revisão periódica da Planta Genérica de Valores, com base em estudos técnicos atualizados e metodologias transparentes, incorporando tecnologias como georreferenciamento e sensoriamento remoto. Esse processo deve garantir participação social efetiva, por meio de audiências públicas e conselhos municipais, permitindo que a população compreenda como o imposto é calculado e cobrando maior justiça fiscal. Para isso, a transparência ativa deve ser adotada como diretriz permanente da administração tributária municipal, com a divulgação regular de relatórios sobre arrecadação e aplicação dos recursos, fortalecendo a legitimidade do tributo, promovendo confiança pública e reforçando a relação entre cobrança e retorno social.

Ao integrar essas dimensões, os impactos esperados transcendem as melhorias pontuais, contribuindo para a construção de um sistema de gestão pública mais sólido e equitativo. Tal abordagem busca fortalecer a gestão tributária e criar condições que promovam o desenvolvimento socioeconômico a partir de uma maior justiça social, atendendo as crescentes demandas da população brasileira.

No que diz respeito ao persistente quadro de desigualdades sociais e urbanas

no Brasil, defende-se a necessidade de repensar o papel do IPTU não apenas como mecanismo arrecadatório, mas como política pública estruturante capaz de promover justiça tributária e enfrentar as disparidades socioeconômicas locais.

Os desafios que envolvem o IPTU não são triviais, mas tampouco intransponíveis. O novo marco jurídico-constitucional oferece janelas de oportunidade para a reestruturação do tributo e para o fortalecimento da autonomia fiscal municipal. A combinação entre atualização normativa, modernização administrativa e engajamento social é o caminho mais promissor para transformar o IPTU em um instrumento eficaz de justiça urbana, equidade territorial e promoção do bem comum.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O IPTU, enquanto instrumento jurídico-tributário, possui relevante função na concretização da justiça fiscal e na redução das desigualdades sociais e territoriais. Sua estrutura legal e constitucional permite que os Municípios utilizem este tributo de forma progressiva, eficiente e justa, alinhando-se às diretrizes do Estado Democrático de Direito.

Com o advento da Reforma Tributária de 2023, ao preservar a autonomia municipal e incentivar a modernização da gestão tributária, avulta-se a oportunidade de fortalecimento do IPTU como mecanismo jurídico de justiça fiscal municipal. Para tanto, torna-se pertinente que os entes municipais tragam a população para junto do fisco, explicando, informando e conscientizando acerca da relevância da arrecadação tributária para a atenuação da desigualdade, a fim de fortalecer o IPTU como pilar da justiça tributária local.

No entanto, observa-se em grande parte dos Municípios brasileiros a existência de um sistema regressivo e desatualizado, marcado por plantas genéricas de valores defasadas, alíquotas ineficientes, isenções mal direcionadas, baixa capacidade de fiscalização e com um índice de inadimplência considerável. Ainda, vale mencionar que o debate sobre a extrafiscalidade do IPTU e sua função no ordenamento urbano ainda é primário nas gestões municipais.

A efetivação de sua função extrafiscal e redistributiva, contudo, depende da vontade política, da modernização administrativa e do envolvimento da sociedade. Outrossim, Municípios que invistam na atualização de seus cadastros, na progressividade das alíquotas e na transparência do uso dos recursos arrecadados estarão mais aptos a cumprir sua missão constitucional de garantir o desenvolvimento urbano sustentável e a redução das desigualdades.

Diante de uma estrutura pública que se mostra resistente à adoção de mecanismos redistributivos eficazes e propenso ao adiamento da justiça fiscal, torna-se imperativo que a administração tributária municipal assuma um papel ativo e estratégico na construção de um sistema fiscal mais equitativo.

A gestão eficiente do IPTU, se orientada na busca da igualdade material, pode contribuir significativamente para a redução das desigualdades sociais e territoriais, reafirmando o compromisso do poder público com a efetivação do mandamento constitucional de promoção de justiça fiscal e diminuição das disparidades regionais nos Municípios brasileiros.

É fundamental que gestores e sociedade repensem o IPTU, superando sua tradicional associação às áreas centrais das cidades e reconhecendo seu potencial para promover justiça fiscal e equidade territorial. Mais do que instrumento arrecadatório, o imposto deve ser compreendido como uma ferramenta de reequilíbrio

urbano, capaz de corrigir distorções históricas e contribuir para uma cidade mais justa, inclusiva e solidária em um país marcado por profundas desigualdades.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 15. ed. rev. atual. ampl. Salvador: JusPodvim, 2021.

AWASTHI, Rajul. Determinants of property tax revenue: Lessons from empirical analysis. **Policy Research Working Paper**, v. 9399, 2020. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3695327](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3695327). Acesso em: 10 jul. 2025.

\_\_\_\_\_; ARRUDA, Tatiane Costa. **Reforma Tributária – EC 132/2023: A Nova Tributação do Consumo no Brasil**. São Paulo: JusPodvim, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 05 jul. 2025.

CERRA, Angela; MIGALI, Giuseppe; ONRUBIA, Jorge. Exploring the Relationship Between Personal Income Inequality, Property Values, and Property Tax Revenue Over Time: A Panel Data Analysis for Spain (2006-2016). **Instituto Complutense de Estudios Internacionales**, Universidad Complutense de Madrid, 2024.

DAVIDOWICZ, Tomas. **Desigualdade de renda e IPTU nos municípios brasileiros**. 2016. Monografia. Graduação em Ciências Econômicas, Insper, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/8ee81d3c-b1a4-429c-b15a-d67c8a8e4e99/content>. Acesso em: 05 jul. 2025.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **FINANÇAS PÚBLICAS: Teoria e Prática no Brasil**. 4. ed. rev. e atual. 2. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GLAESER, Edward L.; RESSEGER, Matt; TOBIO, Kristina. Inequality in cities. **Journal of regional science**, v. 49, n. 4, p. 617-646, 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 23. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

LUSTIG, Nora; PESSINO, Carola; SCOTT, John. The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the special issue. **Public Finance Review**, v. 42, n. 3, p. 287-303, 2014.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Reforma Tributária Comentada e Comparada: Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023**. 1 ed. 4 reimp. Barueri: Atlas, 2024. 304p.

MESSY, Martin Ambassa; NDJOKOU, I. M. M. M. Taxation and income inequality in Sub-Saharan Africa. **Economics Bulletin**, v. 41, n. 3, p. 1153-1164, 2021.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. 2. ed. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.