

IPTU progressivo: retrocesso jurídico

Fernando Machado da Silva Lima*

O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, de competência municipal, é um tributo real, porque seu lançamento leva em consideração exclusivamente as características do imóvel tributado. A base de cálculo desse tributo é o valor venal do imóvel, nos termos do art. 33 do Código Tributário Nacional.

Conseqüentemente, permitir a progressão das alíquotas desse imposto em função do valor venal do imóvel, de sua localização ou de seu uso, transplantando para o IPTU as características de pessoalidade que são típicas do Imposto de Renda, importará em afronta aos princípios constitucionais da isonomia (arts. 5º e 150, II) e da proibição do confisco (art. 150, IV).

O Supremo Tribunal Federal já firmou jurisprudência no sentido de que o IPTU, por sua natureza de imposto real, não pode ter alíquotas variáveis em função da capacidade econômica do contribuinte, tendo decretado a inconstitucionalidade das leis de São Paulo e de Belo Horizonte. O Acórdão a seguir transcrito é representativo :

"IPTU. Progressividade. No sistema tributário nacional é o IPTU inequivocamente um imposto real. Sob o império da atual Constituição, não é admitida a progressividade fiscal do IPTU, quer com base exclusivamente no seu artigo 145, § 1º, porque esse imposto tem caráter real que é incompatível com a progressividade decorrente da capacidade econômica do contribuinte, quer com arrimo na conjugação desse dispositivo constitucional (genérico) com o artigo 156, § 1º (específico). A interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com finalidade extrafiscal a que alude o inciso II do § 4º do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação

temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, § 1º. Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no artigo 156, § 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do artigo 182, ambos da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido, declarando-se inconstitucional o sub-item 2.2.3 do setor II da Tabela III da Lei 5.641, de 22.12.89, no município de Belo Horizonte." (STF - Pleno - RE 153.771-0-MG, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 05.09.97, INFORMATIVO STF nº 82) .

A aplicação da progressividade como instrumento extrafiscal, para forçar uma política de desenvolvimento urbano, punindo a especulação imobiliária, já está prevista, desde 1.988, na Constituição Federal vigente, nos termos do art. 182 e seus parágrafos, mas o § 4º desse artigo prevê a edição de uma lei federal, para regular a matéria, e essa lei até esta data não existe. A progressividade não foi, por isso, efetivada, porque as normas do art. 182 e seus parágrafos da CF têm sido interpretadas como normas de eficácia contida.

A omissão do Congresso Nacional, nestes doze anos, pela não elaboração da lei destinada a regular o disposto no art. 182 da Constituição Federal atenta, evidentemente, contra o princípio constitucional que exige o cumprimento da função social da propriedade, e contra a autonomia municipal, porque impede o pleno exercício de sua competência tributária.

A cobrança de alíquotas progressivas em função do valor venal do imóvel, de sua localização ou de seu uso, variando em função da presumida capacidade econômica do contribuinte, atenta contra os princípios já referidos, da isonomia e da proibição de confisco, porque esse tipo de tributação parte de uma premissa falsa, exatamente a de que o proprietário de um imóvel de alto valor venal tem capacidade econômica para pagar o imposto calculado de acordo com alíquotas mais altas do que as normais. Isso é, evidentemente, falso, em especial na atual conjuntura recessiva, de achatamento salarial e desemprego, com o funcionalismo público federal há seis anos sem reajustes.

Por essa razão, a cobrança de alíquotas progressivas do IPTU, subrepticamente autorizada em decorrência da açodada aprovação da Emenda Constitucional da Saúde (EC nº 29, de 13.09.00), em cujo bojo foi inserido o dispositivo clandestino que alterou a redação do § 1º do art. 156 da Constituição Federal, para ampliar extraordinariamente o permissivo da progressividade dessa tributação municipal, não pode ser mantida, porque isso constituirá um evidente retrocesso em nosso ordenamento jurídico, capaz de gerar gritantes injustiças, em uma verdadeira licença para a prática do confisco, pelas administrações municipais.

Não resta dúvida de que a progressividade do IPTU não pode adotar os mesmos critérios do Imposto de Renda, de pessoalidade, sintonizados com a simples capacidade econômica do contribuinte, porque o IPTU é um imposto real. A ser permitida essa ampla progressividade, conforme consta da EC nº 29/00, deveriam ser adotados também em relação ao IPTU todos os mecanismos típicos do Imposto de Renda, inerentes à sua pessoalidade.

Importa ainda considerar que a progressividade das alíquotas do IPTU não pode ser utilizada, em face dos princípios informativos de nosso ordenamento constitucional, com finalidade puramente fiscal, ou seja, para aumentar a arrecadação, mesmo porque a carga tributária em nosso País já ultrapassou, há muito, os limites do razoável, e aumentar tributos, no momento atual, pela instituição de alíquotas progressivas, certamente causará a redução da arrecadação, porque incentivará a inadimplência. A tributação tem um ponto ótimo, acima do qual o aumento das alíquotas gera sempre um efeito negativo.

Por essa razão, a progressividade do IPTU deve ser restrita apenas à sua utilização extrafiscal, como instrumento de desenvolvimento urbano, em face do princípio constitucional da função social da propriedade, para que possa ser punida a especulação imobiliária, tudo nos termos do art. 182 da Constituição Federal. Tendo em vista, porém, que esse artigo exige, em seu § 4º, a edição de lei federal para regular a matéria, o que tem impedido, até esta data, a utilização dessa progressividade restrita do IPTU, como instrumento de extrafiscalidade, e para que possam ser, imediatamente, aplicadas as normas

constantes desse artigo, o presente projeto suprime a expressão "nos termos da lei federal", constante do § 4o do art. 182 da Constituição Federal.

A supressão dessa cláusula permitiria que o Município, no exercício de sua competência legiferante, pertinente aos assuntos de interesse local (CF, art. 30, I), e no pleno desempenho de sua autonomia, que decorre do princípio federativo e constitui cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4o , I), possa definir, no tocante a esse imposto, de sua exclusiva competência, a função social da propriedade, e assim instituir e aplicar o sistema de alíquotas progressivas há muito previsto no referido art. 182 e seus parágrafos.

Proposta de Emenda Constitucional (do autor)

Altera a redação do § 1o do art. 156 e do § 4o do art. 182 da Constituição Federal.

Art. 1o – O § 1o do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 156-

§ 1o - O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo no tempo, nos termos de lei municipal, respeitado o disposto no art. 182 e seus parágrafos, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade".

Art. 2o – O § 4o do art. 182 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 182-

§ 4º – É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de :

I-parcelamento ou edificação compulsórios;

II-imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III-desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais."

Art. 3º – Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação.

* Advogado, corretor de imóveis, jornalista, professor de Direito Constitucional da UNAMA, assessor de procurador no Ministério Público do Estado do Pará.

Disponível em:< <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1393>> Acesso em.: 23 out. 2007.