

USO E REGULAÇÃO DO SOLO EM AMBIENTES METROPOLITANOS: IMPACTO DO IPTU NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA¹

Land use and regulation in metropolitan areas: the impact of IPTU (municipal real estate tax) on the finances of cities in Goiânia metropolitan area

Ana Luísa Santana Aragão¹
Tadeu Alencar Arrais²

¹ **Universidade Federal de Goiás**
Instituto de Estudos Socioambientais
anajoyaragao@gmail.com

² **Universidade Federal de Goiás**
Instituto de Estudos Socioambientais
tadeuarrais@ibest.com.br

RESUMO

O artigo aborda a relação entre uso e regulação do solo em ambientes metropolitanos a partir da análise e espacialização dos recursos advindos do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano). O IPTU, além de configurar importante fonte de receitas, apresenta-se como um possível instrumento de regulação do solo urbano. Em ambientes metropolitanos, essas duas dimensões (uso e regulação) adquirem particularidades, em função, especialmente, da integração do mercado fundiário e da valorização diferencial do solo urbano.

Palavras chave: Região Metropolitana de Goiânia, IPTU, uso do solo.

ABSTRACT

This paper approaches the relation between land use and regulation in metropolitan areas from the standpoint of the analysis and spatialization of revenues from IPTU (in portuguese, “Imposto Predial Territorial Urbano”, a municipal real estate tax charged in Brazil). Apart from representing an important source of revenue, IPTU stands as a possible tool for regulating urban land. In metropolitan areas, both land use and regulation are marked by peculiarities, particularly due to the integration of the land market and the differential valuing of urban land.

Key-words: Goiânia metropolitan area, IPTU, land use.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo compreender o processo de produção do espaço metropolitano, tendo como ponto de partida a análise e a espacialização dos recursos provenientes do Imposto Predial Territorial Urbano, entre 2009 e 2010. Essa opção implica em analisar a forma de uso e ocupação do solo nos municípios da RMG, assim como os diferentes padrões de integração espacial. O IPTU configura-se como um instrumento para a ordenação da

ocupação do solo urbano, além de ser uma importante fonte de geração de receita para os municípios. A análise foi elaborada a partir da investigação das particularidades econômicas e demográficas, das diferenciações no padrão de integração espacial dos municípios e nas legislações municipais que ordenam o IPTU. Partimos do pressuposto que essas características influem nas finanças municipais, assim como no uso e no ordenamento do solo.

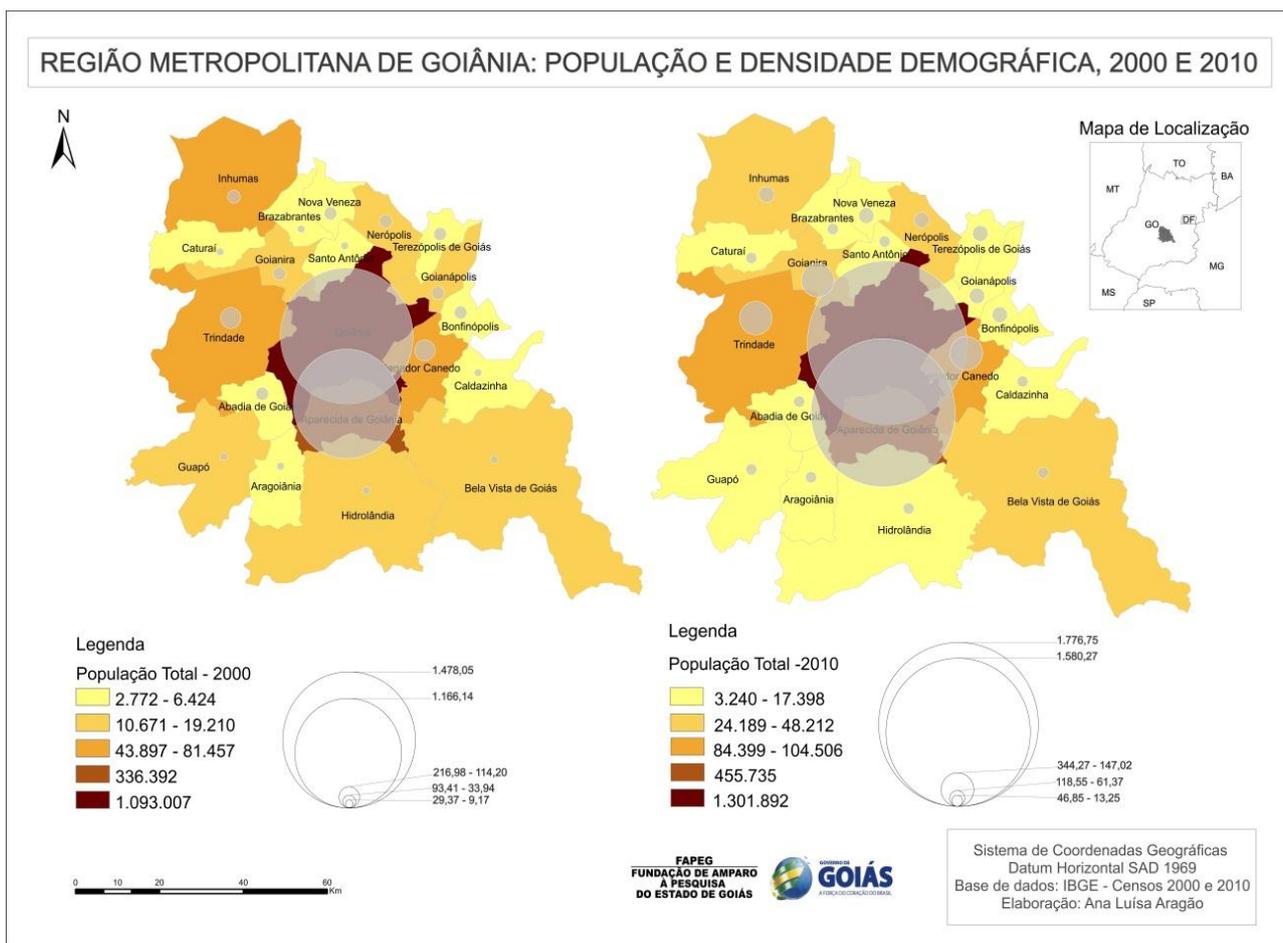


Figura 1: Região Metropolitana de Goiânia: população e densidade demográfica, 2000 e 2010.

2 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

O recorte espacial corresponde aos 20 municípios da RMG (GOIÁS, 2010). Trata-se de uma região marcada por diferenciações econômicas, sociais e demográficas que influenciam, sobremaneira, a arrecadação do IPTU. Em 2000, a população da RMG era de 1.743.297 habitantes, passando para 2.173.141 habitantes em 2010 (IBGE, 2010). Observa-se um aumento de 24,65% na população total da RMG, que representou, em 2010, 36,19% da população total do Estado de Goiás. Goiânia, em 2010, concentrava 59,91% da população total da RMG. Os municípios de Goianira,

Senador Canedo e Santo Antônio apresentaram aumentos populacionais relativos, entre 2000 e 2010, superiores ao centraliza equipamentos de uso coletivo, o que justifica a atratividade da população dos demais municípios, fato confirmado por

registrado na capital. O processo de incremento demográfico reverberou na dinâmica de uso do solo, já que o mercado de terras da RMG encontra-se integrado. Arrais (2012) argumenta que a questão fundiária esteve na raiz do processo de constituição da RMG. Segundo o autor:

Na medida em que o estoque de terras em Goiânia inflacionou, a solução, já anunciada na década de 1970, além das clássicas estratégias de remoção da população pobre para áreas sem infraestrutura, foi acionar mobilizar, os estoques de terras mais próximos, ou seja, os municípios vizinhos que haviam se emancipado. A raiz da Região Metropolitana de Goiânia, portanto, encontra-se na questão fundiária, e Aparecida de Goiânia constitui o exemplo mais elucidativo desse processo. (ARRAIS, 2012, p.110)

É sabido que a capital goiana pesquisa do IBGE (2010) sobre o local de exercício do trabalho. Na referente pesquisa, os municípios de Senador Canedo, Goiânia e

Aparecida de Goiânia apresentaram, respectivamente, 26,38%, 23,83% e 21,26% da população total, em exercício do trabalho principal em outro município. Esse dado comprova a centralização da oferta de empregos na capital. A mesma pesquisa quantificou o tempo de deslocamento para o trabalho. Os mesmos municípios que se destacaram no quesito local de exercício, também lideram no tempo de deslocamento para o trabalho, com intervalo de tempo de 1 a 2 horas.

O padrão radial de integração e ocupação dos municípios limítrofes (Trindade, Senador Canedo, Goianira e Aparecida de Goiânia) e o respectivo incremento demográfico, como demonstrado na figura 01, apresentam características que os enquadram no conceito de “involução metropolitana”, tal como trabalhado por Santos (2008). Entre 2000 e 2010, por exemplo, o pólo metropolitano registrou taxa de crescimento geométrico populacional de 1,77, abaixo da média da RMG que foi de 2,23 (IBGE, 2010). Na verdade, a história espacial da RMG acompanha aquilo que Pinto (2009) denominou de padrões de conurbação, com os municípios do primeiro anel aumentando a população, especialmente, por migração de segunda origem.

A representação da figura 2 retrata essa dinâmica que é diferencial e impacta, sobretudo, no uso do solo. Esse processo influi na valorização fundiária nas proximidades da capital, sobretudo nas propriedades territoriais (lotes e glebas) e prediais. O incremento demográfico foi acompanhado pelo acréscimo, em todos os municípios, no número de domicílios entre 2000 e 2010 (IBGE, 2010). Nesse intervalo os municípios de Goianira, Santo Antônio de Goiás e Senador Canedo tiveram crescimento no número de domicílios de 96,5%, 71,7% e 70,2%, respectivamente.

Mais uma vez o crescimento no número de domicílios foi maior que o verificado na capital (34,7%), o que demonstra a tendência, registrada desde a década de 1980, do fracionamento do solo nos municípios periféricos, especialmente Aparecida de Goiânia e Trindade, no primeiro momento e,

em seguida, Senador Canedo e Goianira. Assim, tanto o fracionamento dos lotes oriundos de glebas urbanas ou mesmo áreas rurais, quanto o aumento no número de domicílios impactam no valor do IPTU, alterando não apenas o uso do solo metropolitano, mas também seu valor. Essa dinâmica, especialmente quando tratamos de ambientes metropolitanos, tem relação direta com a regulação do solo urbano e pode ser analisada pela aplicação de instrumentos como o IPTU.

3 O IPTU E A REGULAÇÃO DO USO DO SOLO

O Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) é um dos impostos, segundo a Constituição Federal de 1988, de competência municipal.² Este imposto incide sobre a propriedade imóvel localizada na zona urbana ou na expansão urbana municipal. O IPTU tem por função a ordenação do solo urbano, uma vez que a partir da tributação é possível regularizar o imóvel dentro das diretrizes municipais, presentes ou não em seu Plano Diretor. O IPTU é uma importante fonte de arrecadação municipal, podendo reverberar em melhorias aos investimentos em infraestrutura urbana, bem como custeio da máquina governamental. Sua base de cálculo é determinada a partir do valor venal do imóvel. Desta forma, as alíquotas que incidirão sobre o valor do solo (edificado ou não) serão diferentes conforme os Códigos Tributários Municipais (Brasil, 1966). Em Goiânia, o cálculo do IPTU ocorre a partir da aplicação de alíquotas variáveis, de acordo com a localização e o uso do imóvel em 12 zonas pré-definidas que diferem de acordo com a localização e o uso do imóvel (Goiânia, 2008). Em Aparecida de Goiânia, a base de cálculo refere-se ao valor venal do imóvel edificado levando em conta distintas características, diferente de Trindade que calcula o IPTU aplicando alíquotas baseadas no tipo de edificação sobre o valor da base do cálculo (Aparecida de Goiânia, 2011; Trindade, 2003).

O IPTU tem se caracterizado, especialmente em ambientes metropolitanos,

Tabela 1: Padrões de conurbação da RMG

Nome da conurbação	Cidades conurbadas	Região conurbada
1. Aparecida	Aparecida de Goiânia e Goiânia	Sul de Goiânia
2. Trindade-Goiânia	Trindade e Goianira com Goiânia	Noroeste e norte de Goiânia
3. Senador Canedo	Senador Canedo com Goiânia	Leste de Goiânia
4. Aragoiânia-Hidrolândia	Aragoiânia e Hidrolândia com Aparecida de Goiânia	Sul e sudoeste de Aparecida de Goiânia

Fonte: Adaptado de: Pinto (2009).

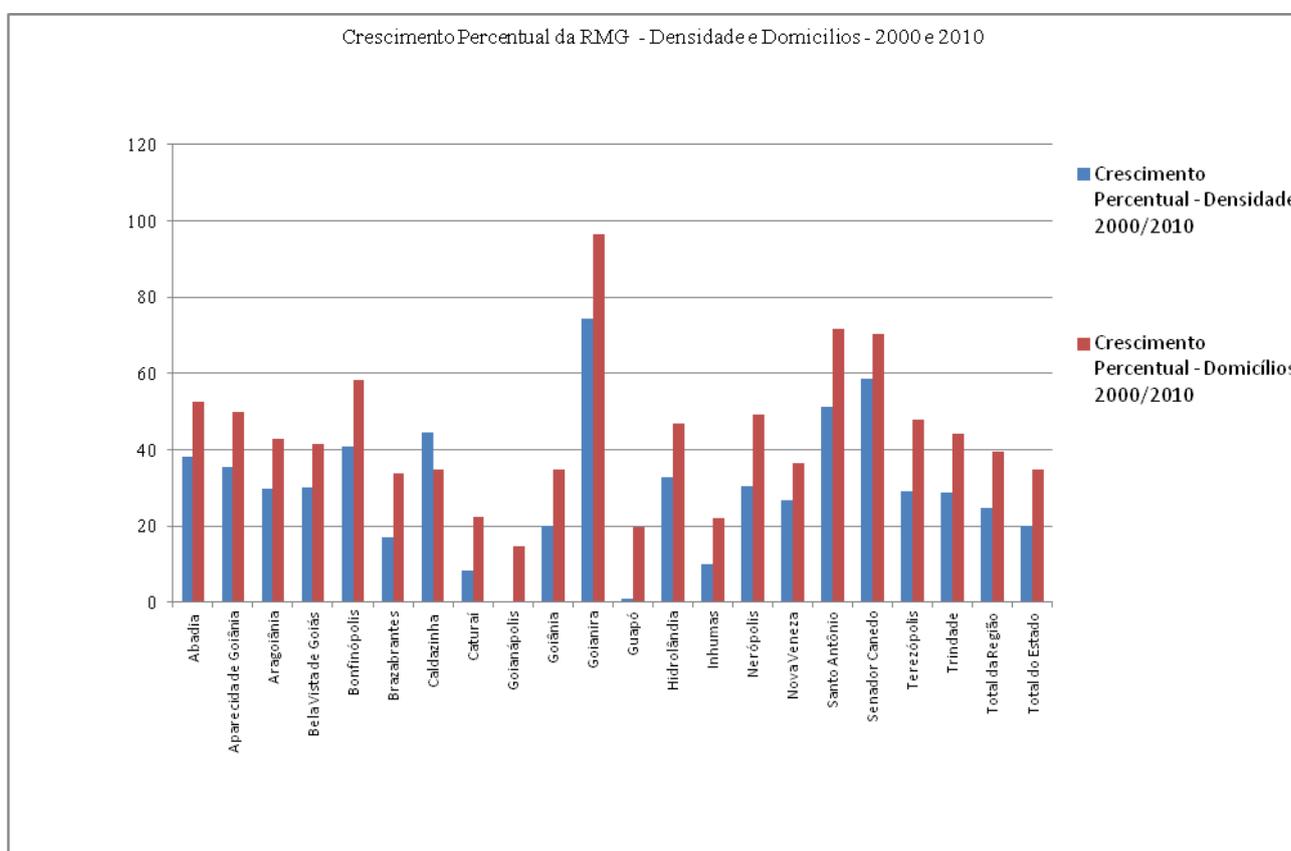


Figura 2: Crescimento percentual da RMG – Densidade e Domicílios – 2000 e 2010. Fonte: IBGE.

como uma receita bastante diferencial em relação ao perfil econômico e demográfico dos municípios. No caso da RMG, a análise do IPTU é um dos meios possíveis para compreensão do uso e ocupação do solo. A base de cálculo do IPTU é o domicílio e também o lote, uma vez que o valor total também inclui o ITU (Imposto Territorial Urbano), relativo às áreas não edificadas.

A distribuição dos domicílios e o parcelamento do solo na RMG acompanham o processo de urbanização e o adensamento populacional. No que concerne ao valor total da arrecadação, é preciso assinalar que existem diferenças no que toca às alíquotas, ao zoneamento de cada município e às exigências para sua implementação. Para que o IPTU seja aplicado, os governos municipais devem fornecer alguns melhoramentos na

infraestrutura e serviços na área urbana. Em Goiânia e Trindade, como consta nos referidos Códigos Tributários (Goiânia, 2008; Trindade, 2003), é necessário presença de meio-fio ou pavimentação, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgoto sanitário; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar e escola primária ou posto de saúde, a uma distância máxima de 03 (três) quilômetros do imóvel considerado. Essas mesmas exigências aparecem nos Códigos Tributários de Hidrolândia e Inhumas (Hidrolândia, 2009; Inhumas, 2001). Nota-se, a partir do Quadro 2, que os critérios são semelhantes. No caso de Aparecida de Goiânia, com a ampliação dos critérios, o universo de aplicação do IPTU é maior. Interessante que os chamados melhoramentos não são apenas de ordem do poder municipal, mas também do Estado, como é o caso do transporte coletivo.

Ao analisar a arrecadação do IPTU entre os anos de 2009 e 2010, verifica-se que os municípios de Terezópolis, Caldazinha, Aragoiânia e Bonfinópolis apresentaram maior aumento proporcional quanto à arrecadação, com 179%, 174% e 81% respectivamente (TCM-GO, 2009 e 2010). Esse crescimento

proporcional não encontrou par no aumento no número de domicílios. A arrecadação de Goiânia aumentou, no mesmo período, 6%.

Essas diferenças podem estar relacionadas ao cumprimento de exigências de infraestrutura urbana e efetiva tributação dos domicílios urbanos em Terezópolis, Caldazinha e Bonfinópolis. Trindade, por exemplo, apesar de ser o terceiro município da RMG em termos populacionais, ocupando a mesma posição em número de domicílios, registrou queda de 77% no total da

arrecadação, entre 2009 e 2010. Goiânia é o município de maior arrecadação absoluta, por razões da polarização econômica, número de unidades de aplicação, nível de burocratização e, principalmente, valorização imobiliária-fundiária. Goiânia concentrou 84,45% e 82,82% do IPTU do total da Região Metropolitana em 2009 e em 2010. O segundo município com maior arrecadação absoluta em 2010 foi Aparecida de Goiânia, seguida de Senador Canedo, Inhumas e Hidrolândia. Já os municípios com menores arrecadações absolutas foram, em 2010, Caldazinha (R\$ 23.546,82), Caturai (R\$ 32.544,63) e Brazabrantes (R\$ 36.354,21).

Tabela 2: Critérios de arrecadação do iptu, municípios selecionados - Região Metropolitana de Goiânia

Município	Critérios
Aparecida de Goiânia	Pelo menos 02 (dois) dos seguintes melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - Transporte Coletivo, num raio de até 500 metros; II - Rede de Energia Elétrica; III - Rede de Água Tratada; IV - Escola Municipal a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado; V – Sistema de esgoto sanitário; VI - Via Pavimentada; VII - Coleta de Lixo; VIII - Posto de Saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado; IX - Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; X - Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar.
Bela Vista de Goiás, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Senador Canedo e Trindade	Pelo menos 2 (dois) dos melhoramentos seguintes: 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.

Fonte: Respective Códigos Tributários Municipais.

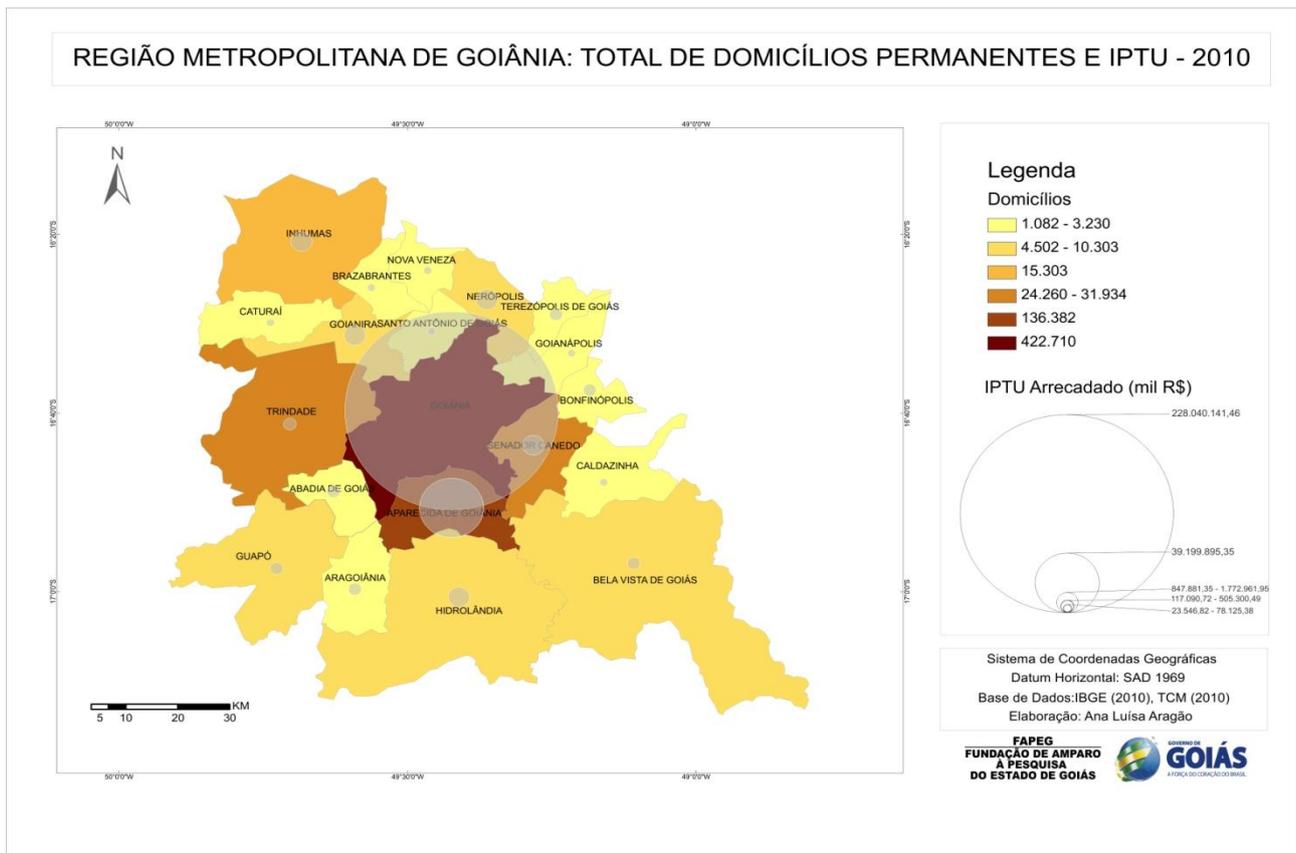


Figura 3: Região Metropolitana de Goiânia: Total de domicílios permanentes e IPTU - 2010

Interessante observar a relação entre o valor total de IPTU e o número de domicílios de cada município. Muito embora essa relação seja passível de ressalvas, ainda assim é capaz de indicar a diferenciação no valor do solo urbano nos municípios da RMG. As maiores médias em 2010 foram registradas em Goiânia (R\$ 539,47), Aparecida de Goiânia (R\$ 287,43), Hidrolândia (R\$ 208,50) e Nerópolis (R\$ 114,87), como indicado na figura 3. Essa maior média guarda relação com quatro fatores:

- a) Número de domicílios, inclusive considerando a diferenciação das áreas verticalizadas, no caso de Goiânia e Aparecida de Goiânia, já que o solo criado aumenta a possibilidade de arrecadação do IPTU.³ Os municípios que apresentaram, em 2010, maior número de domicílios do tipo apartamento foram Goiânia (75.774), Aparecida de Goiânia (8.190) e Trindade (173). As áreas verticalizadas maximizam o universo de arrecadação,

pois são aquelas com maiores valores venais. Em consulta a diferentes carnês de cobrança de IPTU na RMG, verificamos que, em 2011, o valor do m² em um edifício localizado no Setor Aeroporto, região central da capital, foi de R\$ 546,00. Se imaginarmos que a área do lote é de 1200 m² e que são 4 apartamentos por andar, então percebemos a potencialização de arrecadação nas áreas verticalizadas.

- b) Número de empresas ligadas, especialmente ao comércio e serviços, que são majoradas diferencialmente no cadastro imobiliário para fins de IPTU. No caso de Aparecida de Goiânia, por exemplo, o valor da alíquota não se diferencia para imóveis edificadas de uso residencial ou não. Já em Goiânia, no que se refere a esta diferenciação, há um aumento de 0,34% em média das alíquotas (diferenciando-se de acordo com a localização do imóvel).



Figura 4: A primeira imagem retrata a área do município de Trindade desprovida de infraestrutura urbana. A segunda imagem retrata o universo urbano da cidade de Caldazinha. É possível notar a diferença entre o número de domicílios, bem como do perímetro urbano, uma vez que as duas imagens focalizam linhas de aproximadamente 1Km na horizontal. A primeira imagem mostra o aglomerado de residências sem infraestrutura de um setor censitário de Trindade, que possui aproximadamente 1191 habitantes e 403 domicílios particulares e coletivos. Já a área total do município de Caldazinha que possui 3325 habitantes e 1101 domicílios, em 2010.

- c) Valorização imobiliária, dado que os municípios encontram-se em áreas limítrofes com o município de Goiânia.
- d) Aumento, especialmente no caso de Aparecida de Goiânia, Hidrolândia e Nerópolis, do número de loteamentos passíveis de cobrança, pois no valor total estão incluídos os valores do ITU (Imposto Territorial Urbano).

Os quatro valores médios menores foram registrados em Trindade (R\$15,82), Caturai (R\$21,51), Caldazinha (R\$21,39) e Nova Veneza (R\$24,91). Esses dados permitem uma leitura espacial, desde que considerados os critérios de IPTU em cada município. Entre as possíveis razões para as menores médias, estão:

- a) A ausência de adequação dos critérios para cobrança do IPTU, a exemplo da região limítrofe entre Trindade e Goiânia, com elevado número de domicílios em bairros com ausência de infraestrutura urbana.

- b) Baixa valorização fundiária especialmente em relação aos limites urbanos, caso particularmente válido para Caturai, Caldazinha e Nova Veneza.
- c) Desatualização do cadastro imobiliário e da planta de valores. A planta de valores tem o objetivo de aproximar, a partir da avaliação imobiliária, o valor venal do valor de mercado. Esse problema é comum nos municípios, fato apontado por pesquisa do IBGE sobre o perfil dos municípios brasileiros, que mostra que dos 236 municípios goianos que fazem a cobrança do IPTU, 219 têm plantas de valores e destes apenas 169 encontram-se informatizadas (IBGE, 2009).
- d) Presença de assentamentos recentes com algum tipo de subsídio ou mesmo regime de concessão (isenção de IPTU), o que impacta diretamente na baixa média.

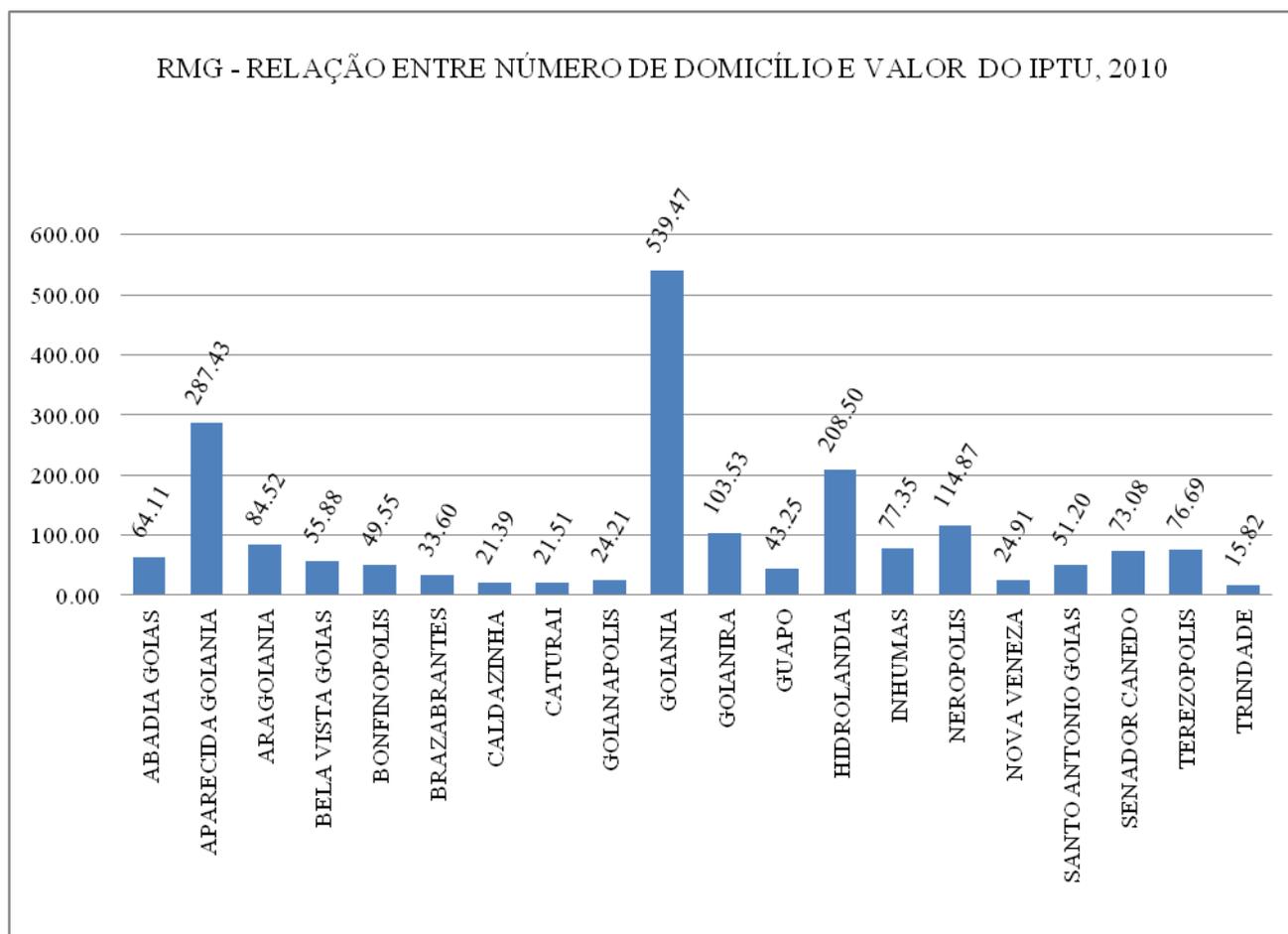


Figura 5: Relação entre número de domicílios e valor do IPTU, 2010. Fonte: TCM-GO (2010), IBGE (2010).

Outro dado interessante refere-se à participação do IPTU no total das receitas municipais, como indicado na Tabela 1. Esse fator é relevante, mesmo em se tratando de um ambiente metropolitano, dado o perfil demográfico dos municípios, especialmente aqueles com menos de 20.000 habitantes e que dependem dos repasses estaduais e federais, como já indicado por Arrais (2008). Em 2010, o IPTU representou 9,9% do total das receitas municipais de Aparecida de Goiânia e 9,87% das receitas de Goiânia. Em Goiânia e Aparecida de Goiânia, em 2010, o IPTU gerou R\$ 228.040.141,46 e R\$39.199.895,35, respectivamente. O peso do IPTU nas receitas municipais, como se nota, é reduzido de acordo com o perfil demográfico municipal. Em Caldasinha, Caturai e Brazabranes o IPTU representou 0,33%, 0,41 e 0,58%, respectivamente, do total das receitas municipais.

Em 15 dos 20 municípios da RMG, o IPTU representou menos de 2% das receitas totais municipais. Abrucio e Couto (1996), ao analisar os impasses do processo de descentralização e as relações fiscais intergovernamentais, escreve algo interessante sobre situação semelhante:

Há uma causa política que explica as alíquotas do IPTU. 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. (ABRUCIO; COUTO 1996, p.14).

Em muitos municípios, o IPTU pode ser considerado uma receita marginal, o que também implica em abrir mão de um importante instrumento de regulação do uso do solo. O IPTU também se reveste de um caráter intervencionista, quando este é executado progressivamente. A partir de análises de Silva

(2004) e Carvalho Júnior (2006) é possível compreender a importância da aplicação da lei de Progressividade do IPTU promulgada a partir da Emenda nº 29/2000. A lei, conforme o Código Tributário Municipal (Seção III – Art. 94), leva em conta para a aplicação do imposto a localização do imóvel, o valor venal e seu uso, de acordo com zonas de localização do imóvel. A instituição do IPTU Progressivo pode vir a melhorar o aproveitamento de terrenos e assim cumprir as políticas de desenvolvimento urbano. Além da progressividade de alíquotas do IPTU, há outros mecanismos previstos no Estatuto das Cidades, como o “IPTU Progressivo no Tempo”. Sobre o assunto, Souza (2010) 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. (SOUZA 2010, pág. 226).

Nesse caso, o IPTU progressivo no tempo pode funcionar como uma espécie de mecanismo de distribuição do ônus da

urbanização. Entretanto, sua aplicação ocorre na escala municipal, o que, em ambientes metropolitanos, com forte padrão de integração, influencia a dinâmica do uso do solo, drenando as demandas não solváveis da capital para a periferia. A aplicação do IPTU progressivo no tempo em Goiânia, por exemplo, foi aprovada pela Lei nº 181/2008 (Goiânia, 2008) que tem o objetivo de promover a função social do solo urbano não edificado, caracterizado pelos vazios urbanos. A partir da análise da lei, observa-se, como alertou Costa (2012), que os proprietários destas áreas ainda contarão com um bom tempo para que de fato o IPTU seja efetivado. Esse fato acaba não inibindo a especulação imobiliária, uma vez que a partir da promulgação da lei (2008) os proprietários podem dispor de até 12 anos até que o Poder Público tome posse da área. Esse processo, caso de Goiânia, foi pormenorizado por Costa (2012) que demonstra, por meio de mapeamento dos *vazios urbanos*, que a escala de tempo de aplicação da progressividade é favorável aos proprietários. Enfim, se em Goiânia, cujo processo de burocratização é

Tabela 3: Total da arrecadação do IPTU e total geral da receita, 2010 - Região metropolitana de Goiânia

Município	IPTU	Total Geral da Receita	% do IPTU no total da receita
Abadia Goiás	136.682,81	11.553.615,39	1,18
Aparecida de Goiânia	39.199.895,35	395.822.746,02	9,90
Aragoiânia	227.616,73	11.399.819,94	2,00
Bela Vista Goiás	453.632,70	32.562.819,67	1,39
Bonfinópolis	117.090,72	11.942.595,82	0,98
Brazabrantes	36.354,21	6.233.935,15	0,58
Caldazinha	23.546,82	7.194.623,43	0,33
Caturaí	32.544,63	7.858.650,59	0,41
Goianápolis	78.195,38	14.781.549,66	0,53
Goiânia	228.040.141,46	2.311.156.786,89	9,87
Goianira	1.066.671,59	32.866.958,58	3,25
Guapó	194.726,77	16.310.305,48	1,19
Hidrolândia	1.132.559,82	24.624.339,50	4,60
Inhumas	1.183.736,08	65.380.190,35	1,81
Nerópolis	847.881,35	46.833.370,95	1,81
Nova Veneza	61.655,01	11.258.728,32	0,55
Santo Antônio Goiás	72.040,30	9.172.101,30	0,79
Senador Canedo	1.772.961,95	203.369.339,77	0,87
Terezópolis	151.377,06	9.182.888,94	1,65
Trindade	505.300,49	80.950.474,14	0,62

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios – Goiás (2010)

notadamente mais eficiente, existe essa lacuna, o que esperar dos demais municípios?⁴

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expectativa de garantir a função social do solo urbano foi uma das maiores conquistas, referendada por meio de instrumentos jurídicos e urbanísticos, do *Estatuto das Cidades*. Entretanto, a aplicação desses instrumentos é bastante diferencial, dado o universo das especificidades dos municípios brasileiros. Nos ambientes metropolitanos, que englobam cidades com distintos perfis demográficos e econômicos, a regulação do solo urbano pode, em tese, resultar em dois benefícios. O primeiro é, certamente, o incremento nas receitas municipais e o segundo é a distribuição do ônus da urbanização por meio da tributação diferencial solo urbano (edificado ou não). A partir da exposição dos dados foi possível compreender alguns dos motivos que levam às diferenciações na arrecadação do IPTU na RMG. De igual forma, verificamos que a geração do IPTU tem relação direta com o perfil demográfico e com a burocratização dos governos municipais. O que ocorre é que a Região Metropolitana deveria constituir um espaço de ação governamental integrada, uma vez que a fluidez de bens e capitais influencia no uso do solo. Segundo Garson (2009):

A importância dos municípios que compõe as regiões metropolitanas pode ser avaliada, entre outros indicadores, pela magnitude de sua população e da atividade econômica, bem como pela estrutura fiscal que reflete, de um lado, as demandas a que está submetido e, de outro, a magnitude e variedade de recursos à sua disposição. (GARSON, 2009 p. 441).

Seguindo essa linha de raciocínio, verificamos que o crescimento demográfico implicou no aumento de domicílios nos municípios, o que interferiu na geração das receitas próprias, sobretudo o IPTU. A problemática constatada, a partir da análise da aplicação do IPTU, possibilitou refletir sobre a necessidade de integração de políticas tributárias, especialmente aquelas que incidem diretamente no uso do solo. A utilização de

mecanismos previstos nos Códigos Tributários Municipais a fim de frear a especulação imobiliária só será eficaz se houver uma constante atualização da planta genérica de valores, ferramenta importante para a ordenação do solo urbano. Atualmente, a eficácia dos instrumentos de ordenação do solo reside, sobretudo, na aplicação no espaço do município. Contudo, em se tratando de ambientes metropolitanos, esse padrão de intervenção tem sua eficácia reduzida. O fato é que o que ocorre na cidade pólo (capital) reverbera de maneira sintomática nos municípios periféricos, estando a exigir, com urgência, políticas integradas de uso e ordenamento do solo urbano. O paradoxo é que, muito embora o espaço esteja completamente integrado por meio de fluxos, de pessoas e capitais, bem como das ações do mercado imobiliário, ainda persiste uma inoperância em termos de ação cooperativa, especificamente na regulação do uso do solo urbano. Eis o maior desafio das políticas metropolitanas: regular o uso do solo na escala metropolitana com objetivo de garantir sua função social.

NOTAS

¹O artigo contém resultados parciais do projeto “Espacialização e análise dos impactos das transferências de recursos constitucionais (estadual e federal), geração de receita própria e transferências diretas para a economia dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia, entre 2008 e 2011” financiado pela **Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG)**.

²De acordo com a Constituição Federal de 1988, Art. 156 - Compete aos Municípios instituir impostos sobre: **I** - propriedade predial e territorial urbana; **II** - transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; **III** - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no Art. 155, II, definidos em lei complementar (BRASIL, 1988);

³O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) define assim esse instrumento: “Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. § 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. § 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando: I - a fórmula de cálculo para a cobrança; II - os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; III - a contrapartida do beneficiário.”

⁴Apesar da previsão de progressividade de alíquotas nos códigos tributários, há uma necessidade primordial para que este mecanismo seja de fato eficiente: a atualização da planta genérica de valores dos municípios. Assim como alertado por Souza (2010), entende-se que a efetiva manutenção da planta compromete tanto na arrecadação do IPTU “normal” como do progressivo no tempo. Segundo o autor, a desatualização da planta prejudica ainda outros instrumentos e compromete demais objetivos ambiciosos em matéria de planejamento e gestão eficientes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. **O impasse da federação brasileira: o cenário político-financeiro e as suas conseqüências para o processo de descentralização**. São Paulo: Cedec, 1996.

ARRAIS, Tadeu Alencar. Diversidade territorial e transferências constitucionais para os municípios: considerações sobre a economia regional goiana. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiania, v.28, n.2, 2008.

_____. **A produção do território goiano: economia, urbanização e metropolização**. Goiânia: Editora da UFG, 2012.

BRASIL, Leis e Decretos. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

CARVALHO Jr., P.H.B. de. **IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais**. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

COSTA, S. do N. Vazios urbanos. Desafios para o ordenamento das cidades: o caso de Goiânia. 2012. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Departamento de Ciências Econômicas, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2012.

GARSON, Sol. Regiões Metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. São Paulo, **Cadernos MetrÓpole**, v. 11, pg. 435-451, 2009.

GOIÁS. **Lei complementar nº 78 de 25 de março de 2010**. Disponível em: <<http://www.gabinetcivil.go.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

IBGE. **Resultados Gerais da Amostra: Censo demográfico 2010**. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

PINTO, J. V.C. As diversas escalas de análise do espaço metropolitano: o espaço intraurbano e intra-metropolitano. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 29, n. 2, 2009.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopez de. **Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao Planejamento e Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SILVA, Ricardo Moraes. Função social da propriedade e a progressividade no imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU). **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 6, n. 26, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. Estado de Goiás. Portal do Cidadão. **Receitas, 2009 e 2010**. Disponível em: <<http://www.tcm.go.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

APARECIDA DE GOIÂNIA. **Código Tributário Municipal. Lei Complementar n° 046 de 21 de dezembro de 2011**.

Disponível em:
<<http://www.camaradeaparecida.go.gov.br>>.
Acesso em: 21 jun. 2012.

GOIÂNIA. **Código Tributário Municipal. Lei complementar n° 5.040, de 20 de novembro de 1975**: Art. 17, incisos e alíneas, alterados pelo Art. 22 da Lei Complementar n° 181, de 01 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.goiania.go.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

HIDROLÂNDIA. **Código Tributário Municipal. Lei Complementar n° 361 de 23 de dezembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.hidrolandia.go.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

INHUMAS. **Código Tributário Municipal. Lei n° 2.508 de 31 de dezembro de 2001**. <<http://www.inhumas.go.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

NERÓPOLIS. **Código Tributário Municipal. Lei n°1.572 de 30 de setembro de 2010**.

Disponível em:
<<http://www.neropolis.go.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

TRINDADE. **Código Tributário Municipal. Lei Complementar n° 001 de 31 de dezembro de 2003**. Disponível em: <<http://www.trindade.go.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

Data de submissão: 23.06.2012

Data de aceite: 03.08.2012

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.