

Finanças municipais e a ociosidade dos terrenos na área urbana*

Carlos A. Longo**

1. Introdução; 2. A base tributária dos municípios; 3. Um modelo de resíduo fiscal; 4. Um critério para a coordenação de um imposto municipal; 5. Autonomia para os municípios; 6. Conclusão.

1. Introdução

O alto índice de ociosidade do solo na área urbana é um problema comum de muitos municípios paulistas afetados pela especulação imobiliária. Enquanto os proprietários retêm os terrenos esperando valorização, as cidades crescem desordenadamente sem preencher os espaços vazios e sem contar com recursos para levar os serviços públicos a locais cada vez mais distantes. Não é difícil constatar que em muitos municípios paulistas o número de terrenos baldios equivale ao número de terrenos ocupados na área urbana.¹ Este perfil de desenvolvimento implica, entre outras coisas, uma elevação dos custos de transportes e tempo despendido no trânsito entre a periferia e o centro da cidade, e maiores custos de serviços municipais de infra-estrutura (ruas, estradas, ligações de água e esgoto, eletricidade etc.).

As tentativas de resolver este problema, por meio do imposto territorial urbano (ITU), não têm oferecido bons resultados porque as soluções até hoje

* O autor agradece a R. Varsano por seus comentários na primeira versão deste texto. Os erros e as omissões remanescentes são de sua inteira responsabilidade.

** Da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

¹ Veja Nomino (*O Estado de São Paulo*, 29 abr. 1979, p. 40).

encontradas não bastam para desestimular a especulação imobiliária. De várias formas, as prefeituras tentam pressionar os proprietários de terrenos baldios através de manipulação da alíquota do ITU. Assim, muitas prefeituras adotam alíquotas diferenciadas, com o lançamento do ITU em escala crescente da periferia para o centro, ou de acordo com a existência dos serviços públicos na área. Diante do insucesso do ITU em alterar fundamentalmente a estrutura de propriedade na área urbana, uma corrente de especialistas chegou a defender um sistema agressivo de alíquotas progressivas que poderia chegar eventualmente até ao confisco. Neste sentido, o imposto sobre terreno baldio cresceria de ano para ano, visando aumentar a pressão sobre o proprietário para uso do solo ocioso, podendo chegar ao ponto de o valor do imposto ser idêntico ao valor do terreno, o que caracterizaria um confisco.² Neste texto, examinamos as perspectivas e as conseqüências da adoção de um imposto com alíquotas diferenciadas e discutimos os problemas ou os efeitos de um imposto progressivo. De fato, uma implicação deste estudo é que as tentativas de solucionar o problema do uso do solo ao longo dessa linha não deve ser necessariamente bem sucedida.

Argumentamos aqui que os governos municipais podem aliviar seus problemas fiscais se for permitido que estas unidades do setor público considerem o lado dos benefícios dos seus orçamentos. Se os governos municipais se concentrarem na provisão de serviços públicos com base no critério do benefício, não serão privados de sua fonte principal de receita e sua base tributária não deverá mudar caprichosamente entre municípios. Além do mais, a autonomia municipal deverá ser preservada e o problema da ociosidade do solo na área urbana deverá ser minimizado.

Iniciamos o item 2 pela descrição sumária da base tributária dos municípios. No item 3 reavemos brevemente alguns resultados da literatura de federalismo fiscal. A seguir, no item 4, introduzimos um modelo simples com o objetivo de sugerir um critério eficiente e justo de coordenação de impostos entre governos municipais. Finalmente, examinamos as implicações da política tributária desta análise para a autonomia dos municípios bem como para o problema da ociosidade do uso do solo urbano, sendo o texto encerrado por breve conclusão.

2. A base tributária dos municípios

Os municípios brasileiros perderam em 1967 quase toda a sua fonte tradicional de receita, que tinha sido de qualquer modo muito limitada e extremamente inelástica. Os municípios ficaram com um imposto sobre a propriedade imobiliária urbana que representa aproximadamente 25% de suas receitas fiscais totais e um novo imposto sobre serviços, cuja alíquota total é fixada pelo governo federal, que

² Veja Nomino (*O Estado de São Paulo*, 29 abr. 1979, p. 40).

representa aproximadamente 10% de suas receitas fiscais totais. Para a maioria dos governos municipais, existe uma completa falta de recursos próprios e virtualmente dependem de transferências de receitas dos governos estadual e federal. A partir de 1967, o governo estadual passou a ter de retornar 20% da receita do imposto sobre o valor adicionado, ICM, para os governos municipais, em proporção ao valor adicionado de cada município, e estas transferências representam em média 50% das receitas fiscais totais a nível municipal. Transferências financiadas por 9% da arrecadação de impostos federais sobre a renda e produtos industrializados são distribuídas aos municípios de acordo com uma fórmula baseada no número de habitantes,³ com vinculações quanto à sua aplicação. Esta fonte de recursos representa aproximadamente 15% das receitas fiscais municipais.⁴

Ao contrário das transferências federais, que visam principalmente a equalização fiscal entre municípios, as transferências estaduais consistem em fazer retornar 20% da receita arrecadada a seu ponto de origem. Todo ano o governo estadual adiciona o valor total da arrecadação do ICM em cada município e então distribui 20% daquela quantia para os mesmos. Independentemente de problemas de centralização (falta de autonomia municipal), este método pode favorecer indevidamente aqueles municípios que são especializados em atividades industriais, com grande valor adicionado, contra aqueles municípios que são basicamente dedicados ao consumo.⁵

3. Um modelo de federalismo fiscal

Em princípio, divisão de responsabilidades fiscais entre diferentes níveis de governos poderia considerar os efeitos do orçamento público no comportamento de seus contribuintes e beneficiários dos serviços públicos. Com efeito, num modelo de resíduo fiscal que leva em conta ambos, a incidência do custo e do benefício do orçamento de cada jurisdição, a atribuição de funções fiscais entre diferentes níveis de governo pode depender, por motivos de eficiência, da natureza dos

³ No caso de capitais, também o inverso da renda *per capita* do estado. Há também transferências de parcelas da arrecadação federal de impostos únicos e sobre a propriedade territorial rural. O produto da arrecadação desses impostos representa, em termos médios, uma parcela desprezível das receitas fiscais a nível municipal.

⁴ Veja Araújo et alii (1973).

⁵ Na região metropolitana de São Paulo, o coeficiente de correlação simples entre arrecadação do ICM e a produção industrial a nível municipal é igual a 0,92. Veja Araújo (1974). As distorções causadas por uma excessiva ênfase em impostos indiretos a nível municipal e suas implicações sobre a realocação de receitas entre municípios-fábrica e municípios-dormitório foi examinado em Longo (1979a).

serviços prestados. Alguns bens públicos puros⁶ são tais que a incidência dos seus benefícios são de escopo nacional (por exemplo, defesa nacional), enquanto outros são geograficamente limitados (por exemplo, proteção policial e contra incêndio). Podemos esperar que um governo central forneça uma melhor aproximação do nível eficiente de produção daqueles bens públicos que beneficiam igualmente os membros de todos os estados e/ou municípios, do que um sistema de decisão descentralizado.⁷

O inconveniente básico da forma unitária de governo é sua pouca sensibilidade com relação às diferentes preferências dos residentes de diferentes estados ou municípios.⁸ Em contraste, quando cada comunidade é responsável pela provisão de seus próprios bens públicos podemos esperar variações no nível (e composição) dos bens públicos oferecidos entre diferentes jurisdições, variações que iriam até certo ponto, pelo menos, refletir diferenças nas preferências dos eleitores dessas comunidades.⁹

Por outro lado, políticas de redistribuição de renda a nível local em geral não atingem seus objetivos porque os indivíduos de alta renda irão emigrar e os de baixa renda irão imigrar das jurisdições mais *progressistas*. Assim, medidas fiscais de redistribuição de renda deveriam ser uniformes dentro de uma área onde existe um alto grau de mobilidade de fatores e indivíduos; isto é, tais medidas darão melhor resultado quando implementadas pelo governo central.

Portanto, um modelo ideal de atribuição fiscal entre diferentes níveis de governo confinaria governos estaduais e municipais a atividades essencialmente alocativas, enquanto que atividades distributivas bem como atividades alocativas de caráter nacional seriam providas pelo governo central.¹⁰ As possibilidades de aumentos de eficiência através da descentralização da provisão de bens públicos são ainda aumentadas pelo fenômeno da mobilidade do consumidor. Como indi-

⁶ Um bem público puro é oferecido a cada indivíduo para usufruí-lo ou não, dependendo de suas preferências. O bem público difere do bem privado essencialmente porque o consumo individual do bem público está relacionado com a provisão total por uma condição de igualdade em vez de adição. Veja Samuelson (1955, p. 350-6).

⁷ A razão é que cada estado ou município, ao determinar se deve oferecer uma unidade adicional do bem público, considera somente os benefícios dos seus próprios residentes. Portanto, pode resultar uma suboferta de bens públicos na medida em que seu valor marginal social não é levado em consideração pelos tomadores de decisão a nível estadual ou municipal.

⁸ Quando todos os bens públicos são providos pelo governo central, podemos esperar uma tendência em direção à uniformidade entre estados dos serviços públicos prestados. Entretanto, tais níveis uniformes de provisão e consumo de serviços públicos podem não ser eficientes, porque eles não refletem as possíveis variações nas preferências e/ou nível de renda dos residentes de diferentes estados ou municípios.

⁹ Note que um bem público nacional é um bem público dentro de e entre comunidades, enquanto um bem público local é um bem público dentro de uma comunidade, mas privado entre comunidades.

¹⁰ Veja Stigler (p. 213-9). In: Phelps, ed. (1962, p. 167-76); McLure, Jr. (1971, p. 457-78); Oates (1972); Longo (1979b, p. 301-17).

cado por Tiebout, num sistema de governos locais, uma família pode selecionar como seu lugar de residência uma comunidade que provê um pacote fiscal mais ajustado às suas preferências através da migração interjurisdicional (*voting with his feet*).¹¹

Considere-se, entretanto, um modelo normativo no qual uma situação *adequada* de distribuição de renda entre indivíduos é garantida pelo governo central e no qual indivíduos e fatores se deslocam livremente entre jurisdições. Neste modelo, podem ainda existir algumas comunidades com renda média elevada e outras com renda média baixa. Desde que indivíduos que residem em comunidades de alta renda irão obter serviços públicos em termos mais favoráveis (maior valor do serviço público e/ou menor carga tributária), pode-se argumentar que os indivíduos residentes em comunidades de baixa renda devem estar sujeitos a maior pressão fiscal do que as pessoas nas comunidades de alta renda.¹²

Quando fatores e indivíduos são móveis entre jurisdições, um equilíbrio a longo prazo é definido como uma situação onde todos os fatores e indivíduos obtêm a mesma taxa de retorno líquida do imposto entre jurisdições. Em equilíbrio não existe diferenciais líquidos de benefício entre jurisdições, e — mais importante ainda — todas as comunidades precisam ter o mesmo nível de renda. Com efeito, se a propriedade é o único fator imóvel entre jurisdições, ela irá suportar toda a carga dos diferenciais líquidos de benefícios entre jurisdições. A imobilidade da terra elimina as possibilidades de substituição de modo que o diferencial imposto-benefício entre jurisdições será capitalizado no valor das propriedades e a longo prazo; o diferencial impõe somente efeitos redistributivos.¹³ Entretanto, a curto prazo, diferenciais fiscais líquidos podem induzir deslocamentos distorcivos de fatores e indivíduos. Um imposto, de acordo com o critério do benefício, parece ser o único meio de obter um equilíbrio realmente eficiente sem efeitos redistributivos. Neste caso, um imposto *per capita* é eficiente somente quando os benefícios dos serviços públicos são iguais entre indivíduos. Semelhantemente, um imposto proporcional sobre a propriedade é eficiente somente quando os benefícios dos serviços públicos forem proporcionais ao valor da propriedade.¹⁴

4. Um critério para a coordenação de um imposto municipal

Suponhamos um modelo muito simples que considere a incidência de ambos — custo e benefício — do orçamento municipal, composto somente de duas muni-

¹¹ Tiebout (1956, p. 416-24).

¹² Veja Buchanan (1950, p. 583-600).

¹³ Veja Hamilton (1976, p. 143-53).

¹⁴ Veja Dyer IV & Maher (s.d.).

cipalidades, uma municipalidade industrial, *I*, e uma municipalidade residencial, *R*. Consideremos um bem de consumo que é produzido em *I* e consumido em *I* e *R*. Suponhamos, ainda, que todos os trabalhadores são locatários residentes em *R* e trabalhando em *I*, e que todos os capitalistas são proprietários em *R*, e residentes em *I*. Portanto, não existe atividade produtiva em *R* (exceto serviços de habitação), somente consumo, e sua população se desloca diariamente para o trabalho em *I*. Isto naturalmente faz de *R* um município-dormitório. Introduzimos em cada município um governo local que arrecada um imposto indireto sobre o bem de consumo e provê serviços públicos que são usufruídos pelos seus residentes na qualidade de consumidores (por exemplo, um parque público). Neste contexto, perguntamos: qual o princípio ideal de tributação intermunicipal?

A rigor, a coordenação de impostos indiretos entre governos municipais requer o conhecimento da natureza dos serviços públicos e do movimento induzido pelo imposto no nível de preços absolutos.¹⁵ Na suposição de que o valor do imposto é adicionado ao preço do bem de consumo, e que os serviços públicos do governo municipal em *I* e *R* têm o caráter de bem final, a neutralidade da tributação entre *R* e *I* implica a adoção do princípio do destino em ambos os municípios.¹⁶ De modo a implementar o princípio do destino em *I*, é suficiente conceder o rebate do imposto nas unidades do bem de consumo adquiridas pelos residentes em *R*. Por outro lado, para implementar o princípio do destino em *R*, é suficiente tributar o consumo do produto importado pelos seus residentes.¹⁷

Dadas essas condições, se ambos os municípios adotam o princípio da origem, haverá uma realocação de receitas tributárias entre *I* e *R*. Como resultado do princípio da origem, *R* será privado de sua base tributária e, portanto, terá de reduzir o nível de provisão de seus serviços públicos para zero. Por outro lado, haverá uma realocação de receitas tributárias de *R* para *I* devido à não concessão do rebate do imposto em *I* sobre os bens consumidos em *R*. Portanto, sob o princípio da origem, os residentes de *R* irão de fato transferir para os residentes de *I* (na medida em que os residentes de *R* não se utilizam de serviços públicos providos em *I*) um volume de receitas igual ao produto da alíquota do imposto pelo valor de sua base tributária, ou seja, o valor do produto importado de *I*.¹⁸

Devido à dificuldade em implementar ajustamentos de impostos na fronteira entre governos municipais, dado ao seu elevado grau de interdependência (alta mobilidade de produtos, fatores e indivíduos), o princípio da origem surge como

¹⁵ Veja Longo (1978, p. 385-9).

¹⁶ Problemas análogos surgem com a tributação da renda entre jurisdições. Veja Musgrave & Musgrave (1972, p. 63-5).

¹⁷ Para um estudo de realocação de receitas ocasionada pela implementação inadequada do princípio da origem e destino (ajustamentos de impostos na fronteira), veja Longo (s.d.).

¹⁸ Veja Longo (1979a).

mais viável do ponto de vista administrativo.¹⁹ O princípio da origem é neutro do ponto de vista da tributação interjurisdicional de produtos, por exemplo, quando o serviço público tem caráter de bem final e o preço do bem de consumo permanece inalterado após a introdução do imposto. Entretanto, a aplicação do princípio da origem neste modelo deixaria *R* sem base tributária porque, por hipótese, todo o consumo em *R* é constituído de produtos importados de *I*, onde são tributados (supomos, implicitamente, que o imposto recolhido em *I* é reconhecido como crédito tributário em *R*). Mas isto pode ser convenientemente contornado através da substituição do imposto indireto por um imposto sobre a propriedade imobiliária em *R* e *I*, que incida sobre seus residentes e cuja receita financia serviços públicos que são apropriados essencialmente pelos residentes locais na qualidade de consumidores de bens finais do governo.²⁰

5. Autonomia para os municípios

Para se alcançar uma efetiva melhoria na situação financeira dos municípios, de acordo com o modelo apresentado, torna-se necessário um ajustamento no código tributário nacional, de modo a permitir uma distribuição mais adequada da receita tributária nacional entre as três esferas do governo. Este ajustamento poderia partir do conceito de que toda tributação sobre a propriedade imobiliária — inclusive o imposto de transmissão *intervivos* e *causamortis* — deveria ser de competência do município, que é afinal quem arca com a maior parte da responsabilidade de prover serviços públicos a nível municipal. Com efeito, estudos anteriores sobre a viabilidade de aumentar o imposto imobiliário indicam que esta talvez seja uma das fontes menos exploradas de receita fiscal a nível municipal.²¹ Adicionalmente, maior respaldo no imposto imobiliário a nível local permite um alto grau de autonomia fiscal, e, neste caso, os municípios não estariam tão sujeitos a disputas tributárias com outras jurisdições. O inconveniente é que este imposto requer uma administração um tanto mais complexa do que outras formas de tributação, principalmente no estágio de implementação.

Um problema pouco observado e crucial da atual estrutura fiscal dos municípios é sua grande dependência da tributação indireta. Como vimos, o imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM) representa em média 50% das receitas

¹⁹ O princípio da tributação indireta de acordo com o princípio da origem não requer, em contraste com o princípio do destino, ajustamentos explícitos de imposto na fronteira.

²⁰ Note que a neutralidade, no sentido exposto, requer que os benefícios dos serviços públicos sejam proporcionais ao valor locativo da propriedade e que o imposto incida sobre seus usuários. Isto seria equivalente a adotar o princípio da *residência*, no jargão da literatura de coordenação de impostos diretos.

²¹ Varsano (1977, p. 581-622); e Rezende da Silva (1973, p. 543-584).

municipais no Brasil. Como a carga deste imposto é supostamente transferida para os consumidores, independentemente do local de residência, possivelmente parte dele é exportada e, portanto, paga por não-residentes. Na medida em que os benefícios das despesas públicas municipais são usufruídos localmente, nossa análise sugere que, em geral, os proprietários de imóveis são subsidiados pelos consumidores, residentes ou não, na forma de preços mais elevados dos produtos.²² Portanto, incentivos implícitos à especulação imobiliária podem decorrer da atual estrutura fiscal dos municípios. Neste caso, pouco adiantaria adotar alíquotas progressivas sobre terrenos não-ocupados para solucionar o problema dos espaços vazios. Na medida em que o nível geral de tributação for reduzido em relação ao exigido por um imposto aplicado de acordo com o critério do benefício, a especulação imobiliária não deverá ser desestimulada, e o índice de ociosidade dos terrenos na área urbana deverá continuar elevado.²³

6. Conclusão

Vimos que num modelo ideal de atribuição fiscal entre diferentes níveis de governo, os governos estaduais e municipais ficam confinados a atividades essencialmente alocativas, enquanto atividades distributivas bem como atividades alocativas de caráter nacional seriam providas pelo governo central. Concluímos que a aplicação do ITU sobre terrenos não-ocupados a alíquotas mais elevadas não deve melhorar, necessariamente, a utilização do solo urbano. Para alcançar uma efetiva melhoria na situação financeira dos municípios bem como na sua utilização do solo, torna-se necessária uma reforma no sistema tributário, que permita ser de competência do município toda tributação sobre a propriedade imobiliária. Entretanto, o nível das alíquotas dos impostos imobiliários precisa ser devidamente atualizado, de modo que eles possam substituir com vantagem o imposto indireto como fonte principal de recursos a nível municipal.²⁴ Neste caso, a base tributária dos municípios não iria mudar caprichosamente entre jurisdições, e os municípios não iriam depender tanto dos governos estaduais e federal para complementação de recursos fiscais.

²² No modelo do item anterior os consumidores residentes em *R* subsidiam os proprietários de imóveis residentes em *I*.

²³ Um requisito básico para o uso eficiente do terreno é que este seja tributado à mesma alíquota efetiva de outros tipos de propriedade. Com efeito, o capital investido em terrenos será ineficientemente alocado entre usos alternativos se a especulação imobiliária for tributada a uma alíquota maior ou menor do que em outros investimentos. Veja Owen & Thirsk (1974, p. 251-60) e Longo (1979c).

²⁴ Enquanto no Brasil a alíquota efetiva do ITU oscila em torno de 0,2%, nos EUA a alíquota efetiva média de impostos imobiliários foi estimada em 1,6%. Note que a receita deste imposto nos EUA representa aproximadamente 80% das receitas fiscais, a nível local. Veja Musgrave & Musgrave (1976, p. 349-57).

Bibliografia

Araújo, A. B. de. Aspectos fiscais das áreas metropolitanas. *Série Monográfica*, Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, n. 15, 1974.

_____. et alii. Transferências de impostos aos estados e municípios. *Coleção Relatórios de Pesquisa*, Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, n. 16, 1973.

Buchanan, J. M. Federalism and fiscal equity. *American Economic Review*, 40: 583-600, Sept. 1950.

Dyer IV, J. C. & Maher, M. D. Capitalization of intrajurisdictional differences in local tax prices: a comment. *American Economic Review*, a ser publicada.

Hamilton, B. W. Capitalization of intrajurisdictional differences in local tax prices. *American Economic Review*, 66(5): 143-53, Dec. 1976.

Longo, C. A. On tax coordination among municipal governments in a metropolitan region. Trabalho para discussão interna, IPE, 1979a.

_____. Federalismo fiscal e as alíquotas de ICM entre estados. *Revista Brasileira de Economia*, 33(20): 301-17, 1972.

_____. Tax coordination under benefit taxation. *National Tax Journal*, 31(4): 385-89, Dec. 1978.

_____. Ajustamentos de impostos na fronteira e a alocação das receitas tributárias: o caso do ICM. *Série Monografias*, IPE/USP, a ser publicada.

_____. É o imposto territorial rural um instrumento adequado de política agrária? Trabalho para discussão interna, IPE, jun. 1979b.

McLure Jr., C. E. Revenue sharing: alternative to rational fiscal federalism? *Public Policy*, p. 457-78, Summer, 1971.

Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. International equity. In: Bird, R. M. & Head, J. G., ed., *Modern fiscal issues, essays in honor of C. S. Shoup*. Toronto, Canada, University of Toronto Press, 1972. p. 63-5.

_____. & _____. *Public finance in theory and practice*. New York, McGraw-Hill, 1976. p. 349-57.

Nomino, C. A. Interior busca soluções para o uso do solo. *O Estado de São Paulo*, 29 abr. 1979, p. 40.

Oates, W. E. *Fiscal federalism*. New York, Harcourt, 1972.

Owen, M. S. & Thirsk, W. R. Land taxes and idle land: a case study of Houston. *Land Economics*, 50(2): 251-60, 1974.

Rezende da Silva, F. A. Financiamento do desenvolvimento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3 (3): 543-584, out. 1973.

Samuelson, P. A. Diagramatic exposition of a theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 37: 350-6, Nov. 1955.

Stigler, G. Tenable range of functions of local government. Joint Economic Committee, Subcommittee on Fiscal Policy. *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*.

Washington, 1957. p. 213-9. In: Phelps, E. S., ed. *Private wants and public needs*. New York, Norton, 1962. p. 167-76.

Tiebout, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-24, Oct. 1956.

Varsano, R. O Imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 7(3): 581-622, dez. 1977.