



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

A DINÂMICA DA VALORIZAÇÃO DO CAPITAL IMOBILIÁRIO E OS IMPACTOS NO IPTU: A questão da recuperação da mais-valias fundiárias e atualização do cadastro territorial e planta genérica de valores

Autores:

Andrea Oliveira Queiroz - UFSCAR - andolq@hotmail.com

Carolina Maria Pozzi de Castro - UFSCAR - carolmcastro@gmail.com

Luiz Antonio Nigro Falcoski - UFSCAR - luizfalcoski@gmail.com

Ricardo Augusto Souza Fernandes - UFSCAR - ricardo.asf@gmail.com

Resumo:

A diversidade de características socioeconômicas retrata as cidades brasileiras, assim como suas práticas tributárias, este universo heterógeno se reflete em oportunidades de ampliação das receitas fiscais. Comparado aos países da América Latina, os governos locais brasileiros são os únicos com a atribuição e a responsabilidade para exercer com autonomia a administração o IPTU. Assim, compreender as particularidades da sua tributação é importante, em igual medida é elementar o entendimento da dinâmica da valorização do capital imobiliário. Desta perspectiva, o presente artigo pretende estudar o IPTU contextualizando suas particularidades - alíquotas, extrafiscalidade, recuperação de mais-valias fundiárias, cadastro e planta genérica de valores. Para então, elaborar um estudo de caso sobre o IPTU nas cidades do ABC Paulista analisando as receitas obtidas por meio da arrecadação deste imposto relacionando à renda da população e à valorização imobiliária; as alíquotas praticadas, e ainda; a situação da atualização dos cadastro e plantas genéricas de valores.

A DINÂMICA DA VALORIZAÇÃO DO CAPITAL IMOBILIÁRIO E OS IMPACTOS NO IPTU:

A questão da recuperação da mais-valias fundiárias e atualização do cadastro territorial e planta genérica de valores

INTRODUÇÃO

Notadamente as cidades brasileiras apresentam uma diversidade de características socioeconômicas, inclusive nas suas práticas tributárias. Este universo heterógeno se reflete em oportunidades de ampliação das receitas fiscais, contudo, atendendo as diretrizes da Carta Magna e o Estatuto da Cidades, orientadas especificamente à recuperação social da valorização do solo, e consagrando a necessária consonância entre as políticas econômica, tributária e financeira aos objetivos da política urbana e da justiça social (SANTORO e CYMBALISTA, 2008).

Destarte, o IPTU como instrumento de política urbana, pode influenciar a democratização de acesso à terra, o combate à especulação imobiliária e a regulação do mercado de terras, garantindo a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização a todos os habitantes da cidade, sempre na perspectiva de realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (SANTORO e CYMBALISTA, 2008)

Comparado aos países da América Latina, os governos urbanos locais, no Brasil, são os únicos com a atribuição e a responsabilidade de estabelecer isenções e fixar taxas, exercendo a autonomia administrativa na gestão do principal imposto imobiliário do país, o IPTU (AFONSO e CASTRO, 2014). Dito de outra forma, cabe a administração municipal gerenciar este tributo de forma eficiente e com eficácia, atualizando adequadamente o grau de ocupação das cidades e o valor de mercado das propriedades urbanas (AFONSO, ARAUJO, & NÓBREGA, 2013), equipando-se tecnologicamente, e dispondo de recursos humanos qualificados (ANSELMO, 2013).

Ainda que a arrecadação do IPTU seja uma importante fonte de receita para as grandes cidades brasileiras, a importância do impacto advindo da extrafiscalidade do IPTU tem enorme relevância, talvez superior à importância da arrecadação municipal. Deste modo, compreender a dinâmica do mercado de terra urbana e suas peculiaridades é algo elementar (CARVALHO JR., 2006) que permeia a compreensão da territorialidade. Assim, sucintamente, segundo Déak:

[...]Espaço urbano é a totalidade de (localizações interligadas) uma infraestrutura – vias, redes, serviços etc. – construída e mantida por trabalho social, que atende aos requisitos da economia e que torna a localização “útil” (isto é, dotado de valor de uso). *Na medida em* que a regulação da economia capitalista, e com ela, a organização espacial da produção (e reprodução) é exercida pelo mercado, localização comanda um preço, ele próprio estabelecido no mesmo mercado. Surge, portanto um *pagamento pela localização*, porque localização é um valor de uso, e porque é comercializada enquanto mercadoria, dotada de valor de troca.[...] (DEÁK, 2016, p. 53 e 54).

Partindo desta perspectiva inicial, o presente artigo pretende estudar o IPTU contextualizando suas particularidades – alíquotas, extrafiscalidade, recuperação de mais-valias fundiárias, cadastro e planta genérica de valores. Para então, elaborar um estudo de caso da aplicação do IPTU nas cidades do ABC Paulista analisando as receitas obtidas por meio da arrecadação deste imposto, relacionando à renda da população e à valorização imobiliária, as alíquotas praticadas, e ainda, a situação da atualização dos cadastros e plantas genéricas de valores.

O artigo está dividido em quatro seções. Esta introdução, seguida pela Seção 2, que contextualiza a dinâmica da valorização do capital imobiliário e os impactos no IPTU, bem como as questões acerca do cadastro e planta genérica de valores. A metodologia aplicada é relatada na Seção 3. Os resultados a respeito do estudo de caso sobre IPTU nas cidades do ABC Paulista estão apresentados na Seção 4. Por fim, as conclusões são relatadas na Seção 5.

A DINÂMICA DA VALORIZAÇÃO DO CAPITAL IMOBILIÁRIO E OS IMPACTOS NO IPTU

A propedêutica acerca do capital imobiliário e sua dinâmica de valorização, pode-se iniciar pelas indagações de Milton Santos (2007) a respeito de dois polos da vida contemporânea, a saber: *território* e *dinheiro*. Define território como o chão acrescido do sentimento de pertencer àquilo que nos pertence; como fundamento do trabalho, lugar da residência, das trocas e do exercício de vida. Já o dinheiro como a medida do valor que é atribuído ao trabalho e aos seus resultados; decorrente da transformação complexa da vida econômica que o impõe como um equivalente geral de todas as coisas comerciáveis, desde que passou a ser considerada insuficiente a prática do simples escambo.

Por certo, toda sociedade se desenvolve num território, e da prática social de produção e reprodução no contexto da divisão social do trabalho esse território se estrutura em espaço e localizações. Portanto, espaço urbano é o espaço que se desenvolve o mercado unificado na economia de mercadorias, o qual quaisquer atividades impescinde de uma localização, cuja a interação entre as atividades estabelece uma interconexão entre essas localizações, e por conseguinte, tal interconexão é a matéria constituinte do espaço e a própria condição para estruturar o espaço urbano (DEÁK, 2016).

Desta aproximação, entende-se a importância e a utilidade da localização no desenvolvimento urbano e econômico. Sendo a condição necessária para o desempenho de qualquer atividade, passa a localização a ter um valor de uso para atividade de produção e reprodução (DEÁK, 2016). Assim, considera-se a localização, na complexa modelagem do mercado imobiliário, o principal fator determinante dos preços do solo (JORGENSEN, 2008).

Tal afirmação, introduz simplistamente ao que compreende o mercado imobiliário, que segundo González (1997, abud MONTANHA, 2006, p. 14) “é um dos setores mais complexos da economia. As principais dificuldades de análise provêm das características especiais dos imóveis, que não são bens homogêneos, mas, ao contrário, são compostos por conjuntos de atributos, impedindo a comparação direta das unidades”.

Essa complexidade também é abordada por Malaman (2014), ao mencionar o mercado imobiliário como algo que se apresenta de forma complexa, visto possuir uma concorrência imperfeita, com a predomínio na heterogeneidade dos imóveis urbanos resultando em diferenças na mesma localização, a qual nem sempre os preços coincidem com o valor, mesmo que os preços dos produtos deste mercado, como qualquer mercadoria, sejam determinados pela lei da oferta e da demanda. O preço da terra, segundo Jorgensen:

“[...] é estabelecido pela disposição da demanda de pagar pelas melhores localizações e que esta é formada de um “pacote” de vantagens objetivas e subjetivas, a valorização dos terrenos urbanos apresenta uma clara tendência a se manifestar como agrupamento dos usos mais valorizados em determinadas áreas urbanas, geralmente com a forma de setores circulares formados a partir dos centros das cidades[...]. Demanda sempre crescente e oferta sempre mais escassa, num ambiente de crescimento econômico sustentado, resulta em uma tendência de valorização contínua do solo urbano.” (JORGENSEN, 2008, p. 64)

Ainda, cabe pontuar que o mercado imobiliário é formado por múltiplos atores e componentes que interagem e interferem neste mercado a partir de uma diversidade de interesses, forças e motivações, via de regra, muitas vezes conflitantes, porém mutuamente influenciados (AGUIAR, 2014). Por fim, reafirma-se que a dinâmica da valorização do capital imobiliário, tem sua maior probabilidade de valorização relacionada à localização do imóvel, independente do custo da construção. Sendo os preços influenciados pelo grau de escassez, pela expectativa por usos mais rentáveis por parte dos proprietários e pela legislação municipal que define o uso e a ocupação permitida (JORGENSEN, 2008).

Neste mote, conhecer as características do mercado imobiliário e suas técnicas de regulação é compreender o ambiente em que se desenvolve a política urbana. De maneira que a fundamentação do urbanismo decorre simultaneamente da existência de falhas neste mercado e de técnicas capazes de corrigi-las. Todavia, nem o mercado nem a técnica atuam em um vácuo institucional, e, portanto, a eficiência do mercado e a aplicação das técnicas urbanísticas dependem das regras do sistema político. Pontuando, que o urbanismo consciente de suas limitações possa atuar nas falhas de mercado, evitando as externalidades

negativas, e contribuindo para o funcionamento eficiente do sistema urbano, sem tornar-se instrumento de grupos econômicos e políticos melhor organizados (PINTO, 2011).

Para tanto, desde a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, os municípios brasileiros não têm apenas o direito, e sim o dever de intervir nos processos especulativos oriundos da valorização excessiva da terra, dispondo inclusive de instrumentos que possibilitem recuperar parte dessa valorização (SANTORO e BONDUKI, 2009). Entende-se por recuperação da valorização imobiliária, ou melhor de mais-valias fundiárias, o retorno dos incrementos de valor da terra resultados de ações alheias aos investimentos diretos dos proprietários, o objetivo é permitir que os governos urbanos possam a partir desta recuperação aprimorar o desempenho da gestão de uso do solo e financiar a infraestrutura e a provisão de serviços urbanos, compartilhando de forma justa o ônus da valorização entre todos os partícipes do território urbano (SMOLKA, 2014).

Portanto, à luz do arcabouço legal urbanístico brasileiro, em cumprimento à função social da propriedade, a municipalidade tem a prerrogativa a atuar no mercado de solo e recuperar, ao menos parte, os custos da urbanização que atribui o valor a propriedade, por meio do regramento dos direitos de uso e ocupação do solo urbano, assim como do IPTU (JORGENSEN, 2008).

Iptu: instrumento urbanístico de contenção à especulação imobiliária e de captura às mais-valias fundiárias

O IPTU “é um imposto ‘ad valorem’, de caráter recorrente, que incide sobre a propriedade, posse ou domínio útil de imóveis urbanos” (DE CESARE, FERNANDES e CAVALCANTI, 2015, p. 16). É um instrumento de política urbana, representa uma fonte importante de arrecadação do governo urbano local, com efeito alocativo a incentivos ao uso e ocupação do solo, a contenção da especulação imobiliária e a captura de mais-valias (CARVALHO JR., 2006). As potencialidades à recuperação de mais-valias fundiária lhe são intrínsecas, visto que segundo Smolka (2014), todo imposto sobre o valor da terra é uma forma de recuperação de mais-valias fundiárias, na medida maior parte do valor do imóvel decorre da ação pública e de investimentos públicos acumulados.

Neste sentido, o IPTU recupera parte deste valor, visto que a alíquota deste imposto é aplicada tanto à edificação quanto à terra. Sendo assim, este imposto urbano não é apenas mais um instrumento fiscal, mas instrumento de recuperação da valorização urbana, como afirmado, também, por De Cesare, Fernandes e Cavalcanti (2015), que o conceitua como a forma mais uniforme de recuperação dos incrementos dos valores gerados por investimentos públicos, pois a base de cálculo está atrelada ao valor da terra, que representa fundamentalmente o acúmulo destes incrementos ao longo do tempo.

Importante ressaltar que a arrecadação efetiva do IPTU é uma determinação contida na Lei de Responsabilidade Fiscal (DE CESARE, FERNANDES, & CAVALCANTI, 2015), e conforme Anselmo (2013), este imposto deve estar estruturado aos princípios relacionados à equidade,

eficiência e efetividade, sempre objetivando não é apenas aumento do valor arrecadado, e sim a ampliação da base de aplicação dos tributos, de modo a possibilitar a distribuição do ônus de forma mais ampla e justa no município.

Em resumo, sabe-se que não existe um modelo a seguir pelos municípios que possa impulsionar suas receitas locais, inclusive no que diz respeito ao IPTU (AFONSO, ARAÚJO e NÓBREGA, 2012). Contudo, para que o IPTU seja efetivamente um elemento de recuperação de mais-valias fundiárias deve-se observar requisitos na tributação do imposto, quais sejam: (1) cadastro territorial atualizado e mantido em correspondência a ocupação e uso dos imóveis; (2) base de cálculo estimada (valores venais) atualizada e mantida em correspondência ao valor de mercado dos imóveis; (3) as alíquotas aplicadas proporcionais a recuperação de parcela expressiva do incremento de valor gerado por investimentos públicos; (4) instituir uma política tributária clara, objetiva e de fácil compreensão; (5) qualificar recursos humanos; e (6) instrumentar as informações do banco de dados (ANSELMO, 2013; DE CESARE, FERNANDES e CAVALCANTI, 2015).

Porquanto, no Brasil, encontrar formas de melhorar o desempenho da arrecadação do IPTU representa um grande desafio que exige resposta para muitas perguntas específicas (AFONSO, ARAÚJO e NÓBREGA, 2012) e a transposição de uma série de obstáculos – econômicos, administrativos e políticos (AFONSO, ARAÚJO e NÓBREGA, 2012; AFONSO e CASTRO, 2014; CARVALHO JR., 2006; ORAIR, SANTOS, *et al.*, 2011).

Os obstáculos a vencer em razão do alto custo político que a imposição de um imposto direto e de alta visibilidade gera na esfera municipal (CARVALHO JR., 2006), estão ligados às barreiras impostas a qualquer tentativa de melhora de arrecadação devido impopularidade do aumento imposto para o população geral, principalmente em cidades menores, somado quase sempre à pressão política de grupos de grande influência em defesa de seus interesses particulares (AFONSO e CASTRO, 2014; CARVALHO JR., 2006). Melhor dizendo, relaciona-se aos custos políticos de se tributar o patrimônio imobiliário das famílias (ORAIR, SANTOS, *et al.*, 2011), pois “pouco imposto sobre a terra implica maiores preços, maior concentração de riqueza privada e maior pressão pela concentração espacial do investimento público, que é um poderoso fator de impulso às espirais de riqueza e pobreza urbana” (JORGENSEN, 2008, p. 54).

Acrescenta-se a isto um desestímulo ao esforço de arrecadação própria dada a condição cômoda proporcionada pelo sistema de transferências intergovernamentais constitucionais, que de certo modo favorecem os governos urbanos locais, a medida que financiam as atividades (AFONSO, ARAÚJO e NÓBREGA, 2012; CARVALHO JR., 2006; ORAIR, SANTOS, *et al.*, 2011).

Quanto aos obstáculos de cunho econômico e administrativo verifica-se que os mesmos estão relacionados aos elevados recursos financeiros, técnicos e humanos requeridos pelas estruturas de arrecadação e de fiscalização, visto que administrar este tipo de tributação exige o estabelecimento de cadastros com grande quantidade de informações, com bom grau de cobertura, mantidos permanentemente atualizados, ainda, no caso do IPTU, deve-se considerar demanda da planta genérica de valores por processos sofisticados de avaliação e atualização (AFONSO e CASTRO, 2014; ORAIR, SANTOS, *et al.*, 2011).

Destacados os obstáculos a transpor, cabe pontuar as potencialidades do IPTU como instrumento de política urbana. Consagrado pela Constituição Federal como um importante instrumento tributário para o cumprimento da função social da propriedade. Desde a Emenda Constitucional 29/00, este imposto passou ser utilizado tanto para fins arrecadatórios – com uma progressividade de acordo com o valor do imóvel, respeitando a capacidade econômica do contribuinte – como para fins urbanísticos – com a progressividade extrafiscal aplicada de acordo com a localização e o uso do imóvel (SANTORO e CYMBALISTA, 2008). Assim, conforme afirma Orair, Santos, et al.:

“A legislação do IPTU, a exemplo do ISS, passou por modificações importantes, após a EC no 29/2000 e a Lei do Estatuto da Cidade de 2001, que abriram caminho para o uso da progressividade fiscal, relacionada às alíquotas crescentes sobre o valor venal do imóvel com finalidade de arrecadação e promoção da justiça tributária, e da progressividade extrafiscal. Nesta última, as alíquotas são diferenciadas de acordo com uso, localização e tempo em que o imóvel urbano está não edificado, subutilizado ou não utilizado; objetivando-se induzir que a propriedade do imóvel atenda à sua função social, conforme as diretrizes do plano diretor municipal.” (ORAIR, SANTOS, *et al.*, 2011, p. 494)

Isto posto, particularmente a aplicação extrafiscal do IPTU, quanto a adoção de progressividade nas alíquotas possibilita em síntese segundo Carvalho Jr.:

“O uso de alíquotas menores para camadas mais pobres, bem como isenções e reduções, atenuariam o impacto do imposto no orçamento das populações mais pobres. [...] Outro ponto importante nas características extra-fiscais [sic] do IPTU é a recuperação de “mais-valia”, ou seja, da valorização imobiliária decorrente de obras públicas. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 145, prevê a possibilidade de aplicação de contribuição de melhoria neste caso. Porém, ela é um instrumento pouco utilizado no Brasil, em decorrência de várias restrições legais que tornam difícil a sua aplicação e cobrança. O IPTU, portanto, pode ser usado para recuperar parte dos investimentos em obras públicas, porque a valorização imobiliária ocorrida refletiria na base de cálculo do imposto, pois, se as avaliações imobiliárias oficiais fossem precisas, realizadas num curto espaço de tempo (atuais) e refletissem os valores de mercado, o IPTU seria um instrumento bem direto de recuperação de mais-valias. Entretanto, para a captação de parte da valorização imobiliária ser efetiva, é necessário que o município atualize a sua Planta de Valores Genérica, instituindo novos valores venais por meio de um projeto de lei municipal aprovado pela Câmara de Vereadores. É evidente a dificuldade e a grande pressão política que pode ser exercida pelos grupos de proprietários organizados que tenham sido beneficiados pelas obras públicas na Câmara de Vereadores. Em cidades pequenas ou médias, isso pode tornar difícil a aplicação dessas medidas.” (CARVALHO JR., 2006, p. 15)

Outro instrumento importante a mencionar quanto as possibilidades de aplicação do IPTU, com finalidade urbanística e não arrecadatória, é o instrumento do IPTU progressivo no tempo instituído pelo art. 182, §4º da Carta Magna e inserido no Estatuto da Cidade em seu art. 7º, tem por finalidade a evitar a especulação imobiliária gerada pela retenção de terrenos vagos na malha urbana, realizando concretamente a função social da propriedade. Consiste na possibilidade da legislação municipal majorar as alíquotas do IPTU até o limite de 15%, , por cinco anos consecutivos, não podendo ser esta ser o dobro do cobrado no ano anterior, enquanto o terreno permanecer sem utilização, parcelamento ou edificação (CARVALHO JR., 2006; SANTORO e CYMBALISTA, 2008).

Cabe dizer, que tanto a aplicação de alíquotas progressivas de IPTU, quanto o IPTU progressivo no tempo segundo estudos de Carvalho Jr (2008), estão aos poucos sendo aplicados, sobretudo em municípios de maior porte, e demonstram as possibilidades e alternativas que os municípios podem exercer para aumentar a arrecadação e ter o seu papel na redução da regressividade tributária.

A questão da atualização do cadastro territorial e da planta genérica de valores

O Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM é a ferramenta importante para o governo urbano local, visto ser fonte de informações qualificada para tributar, planejar, prestar serviços, promover o bem-estar e desenvolvimento sustentável. Tratado por Erba & Piumetto (2013) como instrumento chave para as definições de políticas do solo urbano. Reúne os dados econômicos, legais, físico-espaciais, sociais e ambientais do território, essenciais na gestão da cidade, permitindo monitorar e gerenciar seu crescimento, definir estratégias de financiamento urbano, e analisar o antes e depois advindos do impacto das intervenções a serem implantadas. Permite, também, identificar tipológica do uso e ocupação do solo, servindo de base para o lançamento dos tributos imobiliários, em especial o IPTU.

Conforme, Loch:

“O CTM compreende desde as medições, que representam toda a parte cartográfica, até a avaliação socioeconômica da população; a legislação, que envolve verificar se as leis vigentes são coerentes com a realidade regional e local; e a parte econômica, em que se deve considerar a forma mais racional de ocupação do espaço desde a ocupação do solo de áreas até o zoneamento urbano.” (LOCH, 2005, p. 75)

A Planta Genérica de Valores – PGV, segundo Ruano Dalaqua, Amorim, e Flores (2010), é o documento cartográfico que apresenta de forma espacializada os valores médios dos imóveis (terrenos e edificações) por cada face de quadra. Estas informações podem ser apresentadas também por meio de tabelas de valores devidamente referenciados. Integrante do Cadastro Territorial Multifinalitário, tem a finalidade de servir como base de dados para a tributação do IPTU, podendo ser utilizada em todo processo de planejamento urbano, como

informação da riqueza da cidade e dos bairros, para definições de Plano Diretor e de prioridades de investimentos.

Isto dito, em geral, verifica-se que os cadastros territoriais estão defasados em relação à situação real dos imóveis e têm baixo grau de cobertura (AFONSO e CASTRO, 2014), assim como as plantas de valores estão desatualizadas, com a manutenção de valores antigos, corrigidos igualmente por um índice monetário (MONTANHA, 2006). A desatualização destes subsídios de tributação gera prejuízos à sociedade, e mesmo sendo difícil quantificá-lo, os prejuízos estão presentes na arrecadação, na justiça social, como no planejamento do uso e ocupação do solo (AVERBECK, 2003).

Desta observação, Afonso e Castro (2014) argumentam que “qualidade da elaboração e a periodicidade da revisão do Cadastro Imobiliário Municipal e da Planta Genérica de Valores operariam no sentido da minimização, quiçá da extinção, destes problemas”. Ainda, pontuam que existe espaço para melhorar a arrecadação, sem necessariamente aumentar alíquotas, investindo na qualificação da tributação, no uso de tecnologia e capital humano.

Destarte, atualização constante do CTM e PGV implica em eliminar as iniquidades fiscais que podem ocorrer ao longo do tempo na distribuição do tributo, e comprometem a produtividade fiscal do IPTU. Portanto, deve-se instrumentar e modernizar o cadastro territorial, construindo a partir de informações atualizadas e georreferenciadas, com excelente grau de cobertura e retratando a situação real dos imóveis, de forma a possibilitar a melhor gestão e planejamento, não apenas do IPTU, como também, da cidade. Assim como, manter e atualizar, periódica e sistematicamente a PGV, por meio da implementação de sistemas de avaliação padronizados e uniformizados, que considerem os mais variados fatores que afetam a valorização dos imóveis, usando critérios claros e objetivos para apurar e definir esses valores, deixando de lado qualquer tipo de subjetividade, é garantir a equidade tributária (AFONSO, ARAÚJO e NÓBREGA, 2012; ANSELMO, 2013).

Cabe dizer, que a atualização do CTM é uma decisão administrativa, independe de lei podendo ser executada como rotina ao longo do ano, de modo a aumentar a base da arrecadação, e impactar diretamente no aumento da arrecadação do IPTU (AVERBECK, 2003). Diferente da atualização da PGV, que depende da aprovação do legislativo, e, portanto, torna-se uma decisão política, bloqueando o que deveria ser apenas técnico (AFONSO e CASTRO, 2014).

Diante das relevâncias apresentadas, Averbeck orienta:

“Fica evidente que a desatualização dos valores impede o exercício de uma política tributária justa, seja nos objetivos de arrecadação, seja nos objetivos extra-fiscais [sic]. [...] Por conseguinte entende-se que cada prefeito deveria ao menos uma vez em seu mandato providenciar a atualização da planta de valores (não apenas corrigir através de índices de inflação, mas adequar a valores de mercado), que levaria ao tempo de atualização de quatro anos. Como limite máximo de tempo de atualização da planta de valores defende-se o mesmo tempo máximo para rever a lei que institui o Plano Diretor, de

dez anos, [...] espera-se que os tribunais de contas adotem essa orientação. O que se propõe é que imediatamente antes da elaboração ou revisão do Plano Diretor haja a atualização da planta de valores (o cadastro supõe-se atualizado constantemente[...]), que auxiliará na compreensão da realidade local, na definição da política tributária municipal e na construção do novo Plano Diretor.” (AVERBECK, 2003, p. 53)

METODOLOGIA APLICADA

Buscando delinear e contextualizar o universo da pesquisa, antecedeu-se à execução do estudo de caso proposto a elaboração de uma pesquisa bibliográfica relacionada ao capital imobiliário, ao mercado de imóveis, ao IPTU, propriamente dito, ao cadastro territorial multifinalitário – CTM, e a planta genérica de valores - PGV, o que possibilitou inserir, mesmo que introdutoriamente, alguns conceitos relevantes ao estudo.

Pautada, ainda, na metodologia da investigação exploratória, este artigo propõe elaborar um estudo de caso sobre o IPTU nas cidades da região do Grande ABC, quais sejam: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Compreende o diagnóstico, dos municípios citados, quanto as receitas IPTU obtidas versus a valorização imobiliária, as alíquotas aplicadas, a existência e situação do cadastro e PGV, incluindo, a periodicidade da atualização da PGV e as formas de atualização da PGV. Em melhor detalhe, a tabela 1 elenca os aspectos analisados na construção deste estudo de caso.

Tabela 1. Aspectos observados nos municípios

A. Quanto a arrecadação IPTU	
1. Série histórica:	<ul style="list-style-type: none"> • Participação do IPTU nas receitas municipais; • Receitas do IPTU obtidas por município; • Índice de aumento IPTU por município; • Dinâmica da valorização imobiliária (Índice FlpeZap Histórico);
2. Arrecadação per capita do IPTU por município nos anos 2010 e 2017	
3. Arrecadação por domicílio por município nos anos 2010 e 2017	
4. Proporção de comprometimento de renda por domicílio com pagamento de IPTU	
5. Índice de Grau de Esforço de Arrecadação do IPTU	
6. Alíquotas aplicadas por município	
B. Quanto a atualização Cadastro e PGV	
7. Existência de Cadastro informatizado	
8. Existência de PGV informatizada	
9. Apuração do período e ano de recadastramento	
10. Apuração do período e ano de atualização da PGV	

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

RESULTADOS: O QUADRO DO IPTU NAS CIDADES DO ABC PAULISTA

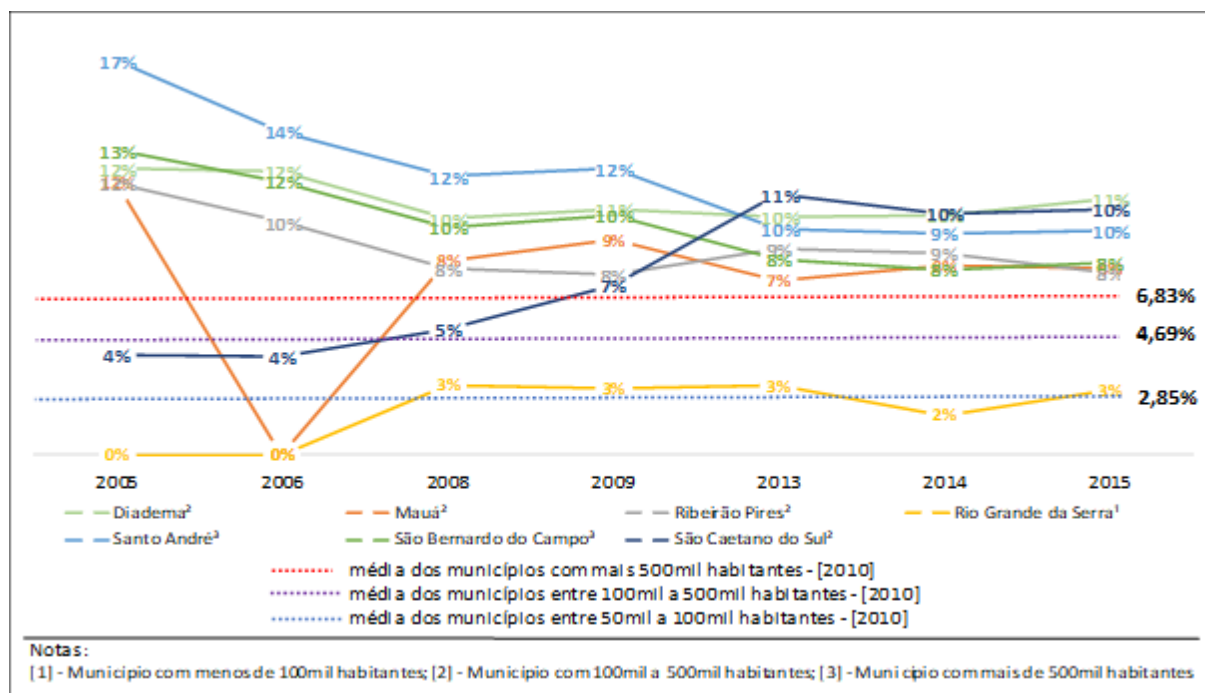
Delineado o panorama conceitual a respeito do capital imobiliário e o IPTU, passa-se a apresentação dos resultados alcançados a partir da execução das análises segundo os aspectos anteriormente relacionados, cabendo iniciar com um breve panorama do IPTU no Brasil.

Segundo dados do Munic: 2015, entre 2012 e 2015, o percentual de municípios que cobravam IPTU teve um acréscimo irrelevante de 0,7%, subiu de 94,1% para 94,8%. Quanto aos municípios com cadastro, os percentuais alteraram de 93,9% para 95%. Já os municípios com PGV, apresentou uma melhora de 2,7%, passando de 78% para 80,7%. Ainda, quanto do uso do IPTU como incentivo à implantação de empreendimentos, verifica-se que um aumento de pouco mais de 10% no percentual de municípios que aplicaram a isenção de IPTU, de 29,1% passou para 39,5%. Diferente do incentivo por redução do imposto, que regrediu 6,2%, do patamar de 34,3% desceu para 28,1% (IBGE, 2016).

Averigua-se que as cidades aqui estudadas estão incluídas no universo das cidades que cobram IPTU e possuem cadastro e PGV (IBGE, 2016).

Deste ponto, observando agora as receitas obtidas pelos municípios segundo a arrecadação do IPTU, por meio do Gráfico 1, verifica-se que em relação a receitas totais dos municípios, em 2015, que o percentual da participação do IPTU está acima da média nacional segundo o respectivo do porte do município. Pontualmente, nota-se que São Caetano ao longo do período ampliou o percentual da participação do IPTU em suas receitas, crescendo de 4% em 2005 para 10% em 2015. Em contraverte a esta evolução a cidade de Santo André,

Gráfico 1 - Percentual da participação do IPTU nas receitas municipais - Série histórica



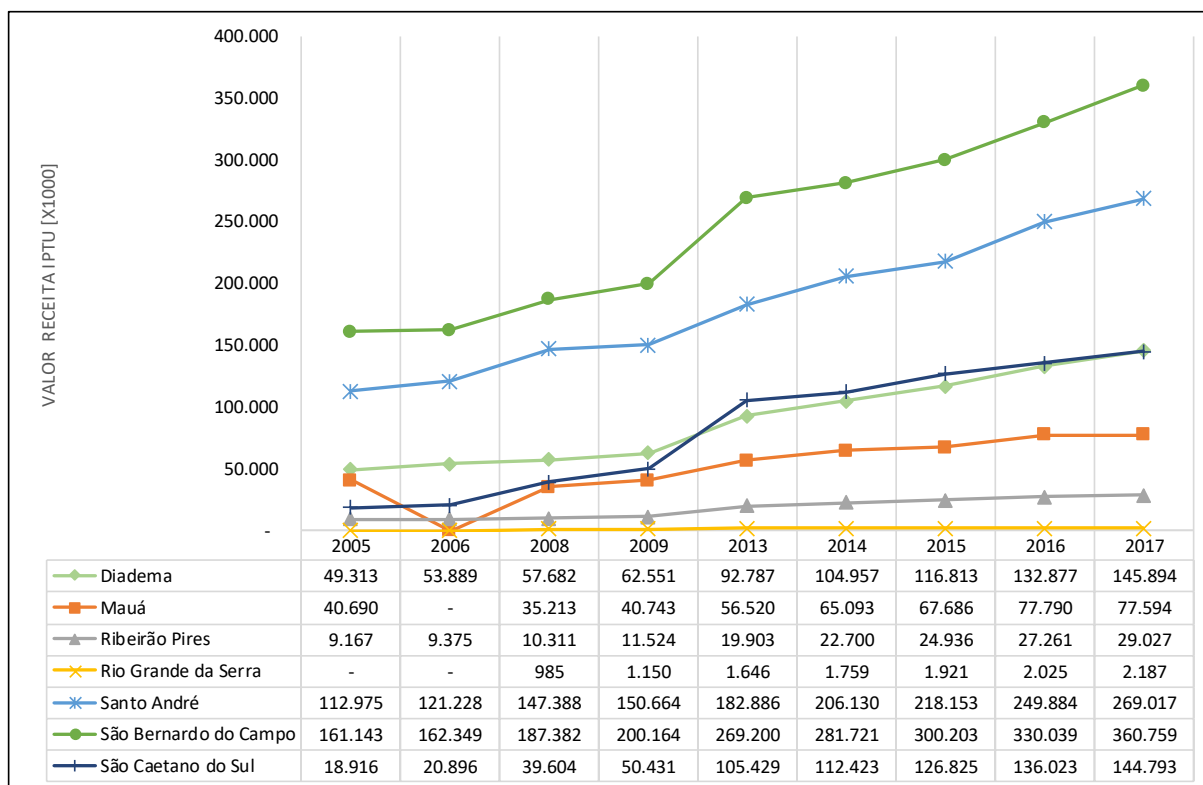
Fonte: Elaborado pelos autores segundo (IBGE, 2017)

apresentou um decréscimo de 7 pontos percentuais, caindo de 17% em 2005 para 10% em 2015. Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e São Bernardo, também mostrou em situação de retração no período estudado, e destas, São Bernardo apresentou maior índice de retração, com a diminuição de 5 pontos percentuais, baixando de 13% para 8%. Já Rio Grande da Serra, a partir de 2008, mantém seu percentual no patamar de 3%, acompanhando a média nacional dos municípios entre 50 mil a 100 mil habitantes, o qual se enquadrada.

Quanto as receitas do IPTU arrecadadas, propriamente ditas, o Gráfico 2 demonstra no período de 2005 a 2017 as receitas obtidas por cada uma das cidades. Assim, certa ascendência dos valores arrecadados é constatada, a exceção da cidade de Rio Grande da Serra, que se mantém numa constante. Mesmo que as cidades apresentem patamares diferentes de arrecadação, visto o gráfico ter a base em valores absolutos, pode-se perceber que Santo André e São Bernardo apresentam uma linha evolutiva quase que paralela, assim também as outras 4 cidades (Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e São Caetano) a partir de 2013.

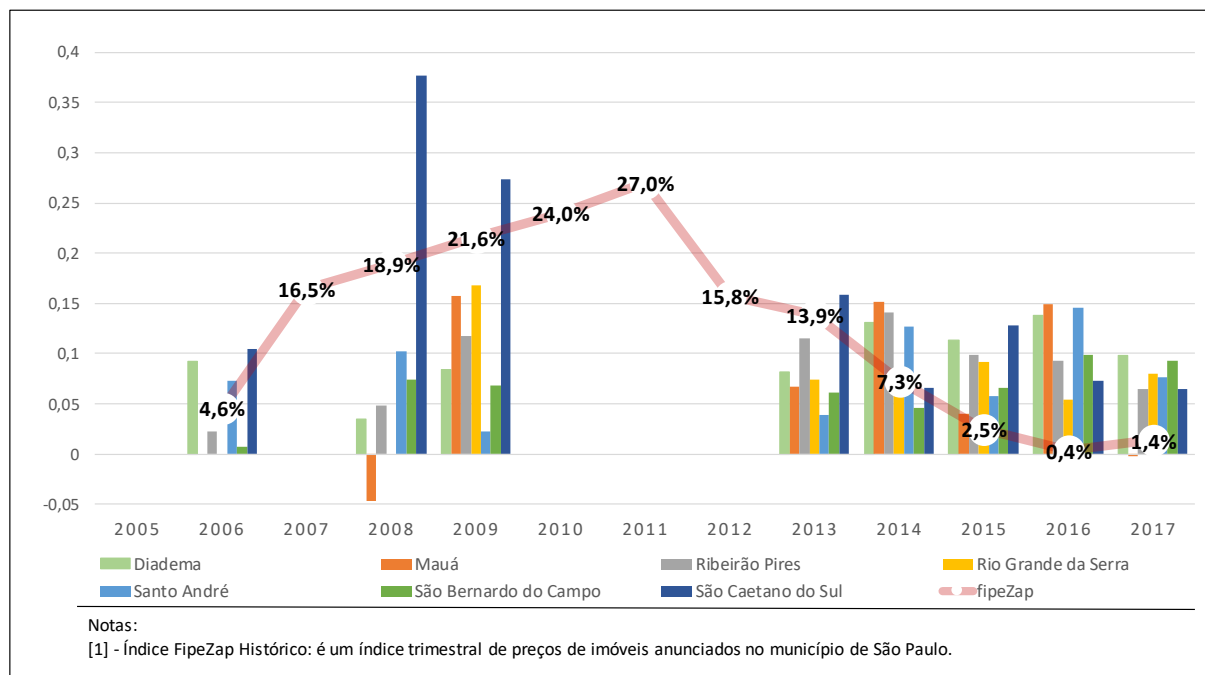
Complementando os dados do Gráfico 2 para melhor análise, elaborou-se o Gráfico 3 que informa os percentuais de aumento da arrecadação, incluindo ainda a sobreposição da variação da valorização imobiliária obtida pelo Índice FipeZap-histórico. Cabe ressaltar, que se optou por manter o lançamento dos dados ano a ano do Índice FipeZap-histórico, mesmo não acompanhando os dados dos municípios que seguem pelos anos disponibilizados na base do IBGE, ou seja, estes apresentam uma lacuna entre 2009 e 2013, faltando também o ano de 2007.

Gráfico 2 - Receita do IPTU obtida por município no período de 2005 a 2017 - Série histórica



Fonte: Elaborado pelos autores segundo (IBGE, 2017)

Gráfico 3 - Índice de aumento IPTU por município e dinâmica da valorização imobiliária (Índice FipeZap Histórico);



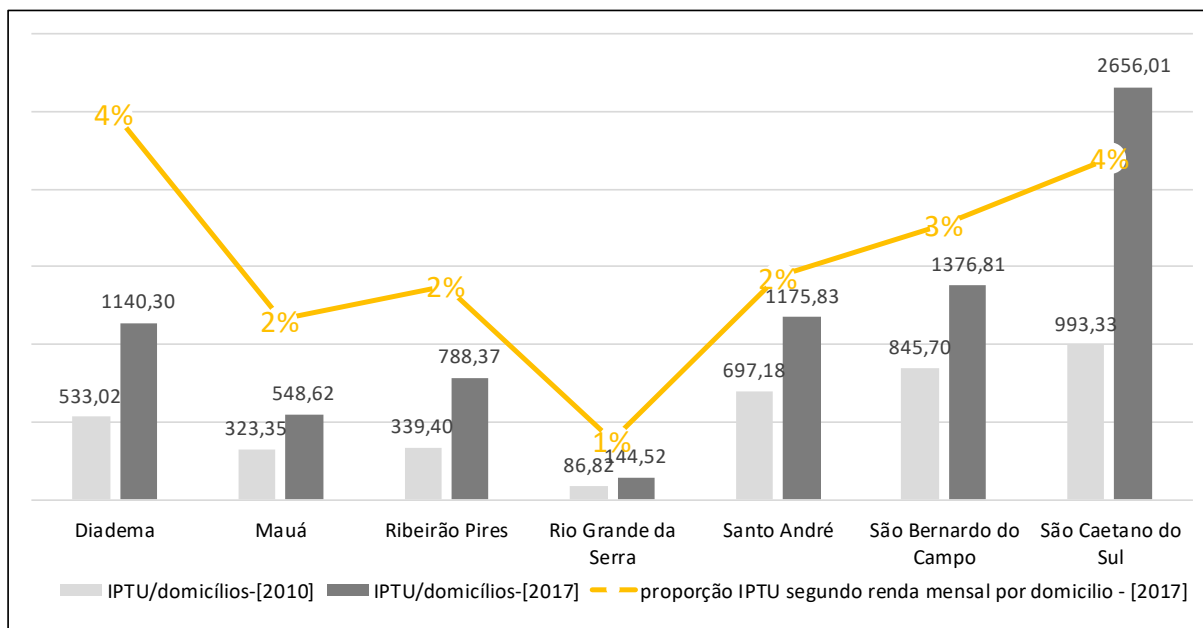
Fonte: Elaborado pelos autores segundo (IBGE, 2017) e FipeZap (2018)

Assim do demonstrado no Gráfico 3, observa-se que São Caetano entre 2006 e 2009 apresentou uma variação maior que a valorização do mercado imobiliário. Já as demais, praticamente, tiveram a variação inferior. Passando para o período de 2013 a 2017, verifica-se que em 2013, São Caetano do Sul é o município com variação superior ao índice de mercado. Já em 2014, o contrário, São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo e Rio Grande da Serra, tiveram a variação inferior em relação a valorização de mercado, e as outras cidades a variação foi acima desta referência. A partir de 2015, constata-se que as cidades apresentaram um percentual de aumento de arrecadação superior ao índice praticado pelo mercado imobiliário.

Passando para a compreensão que “capacidade de tributação local depende não só do nível de estrutura técnica dos municípios e do desempenho dos administradores, mas também da condição de riqueza da população local” (AVERBECK, 2003, p. 58), verifica-se nos Gráficos 4 e 5 a análise da arrecadação relacionada a renda da população, incluindo o Indicador de Grau de Esforço da Arrecadação do IPTU (CARVALHO JR., 2006).

Desta forma, o Gráfico 4 informa a relação da arrecadação do IPTU por domicílio nos anos de 2010 e 2017, e o percentual da renda por domicílio comprometida ao pagamento do IPTU. Pode-se observar que São Caetano do Sul é a cidade com maior valor do tributo por domicílio, quase o dobro de São Bernardo do Campo – segunda cidade a tributar maior valor por domicílio – e com valor em 2017 quase 3 vezes maior que praticado em 2010. Também é o município que apresentou a maior variação entre as demais cidades. Verifica-se que Diadema e Santo André, em 2017, arrecadaram por domicílio valores bem parecidos, sendo que em 2010, Diadema tributava valor quase 30% menor que Santo André, de forma que o aumento praticado por Diadema de 2010 para 2017 foi superior ao praticado por Santo André, um aumento de aproximadamente 53% e 40%, respectivamente.

Gráfico 4 - Arrecadação por domicílio e proporção de comprometimento de renda por domicílio com pagamento de IPTU

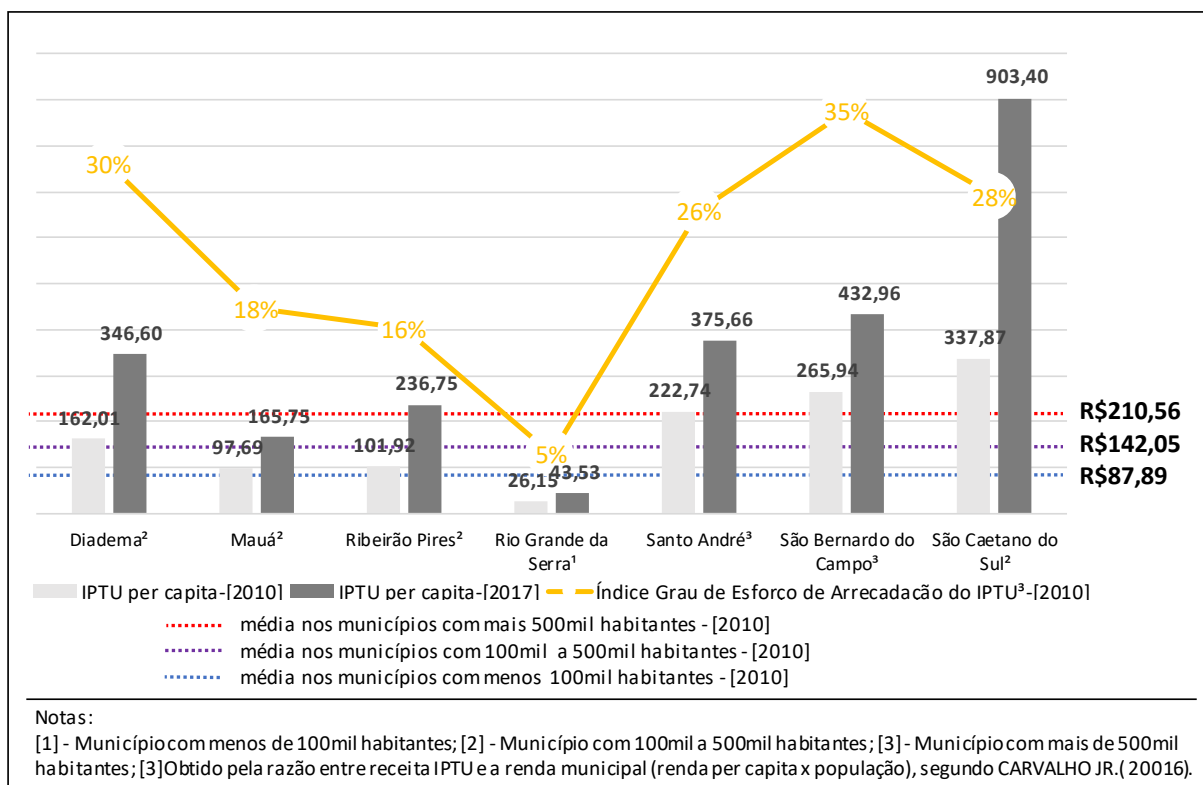


Fonte: Elaborado pelos autores segundo (IBGE, 2017)

Ainda, do Gráfico 4, quanto o percentual de comprometimento de renda por domicílio, identifica-se que Diadema e São Caetano do Sul são as cidades que mostraram o maior percentual, 4%, seguido por São Bernardo do Campo com 3%, Mauá, Ribeirão Pires e Santo André com 2%, e Rio Grande da Serra com 1%.

Quanto a arrecadação per capita, por obvio, manteve as proporções entre a variação

Gráfico 5 - Arrecadação per capita e Indicador de Grau de Esforço de Arrecadação do IPTU



Fonte: Elaborado pelos autores segundo (IBGE, 2017)

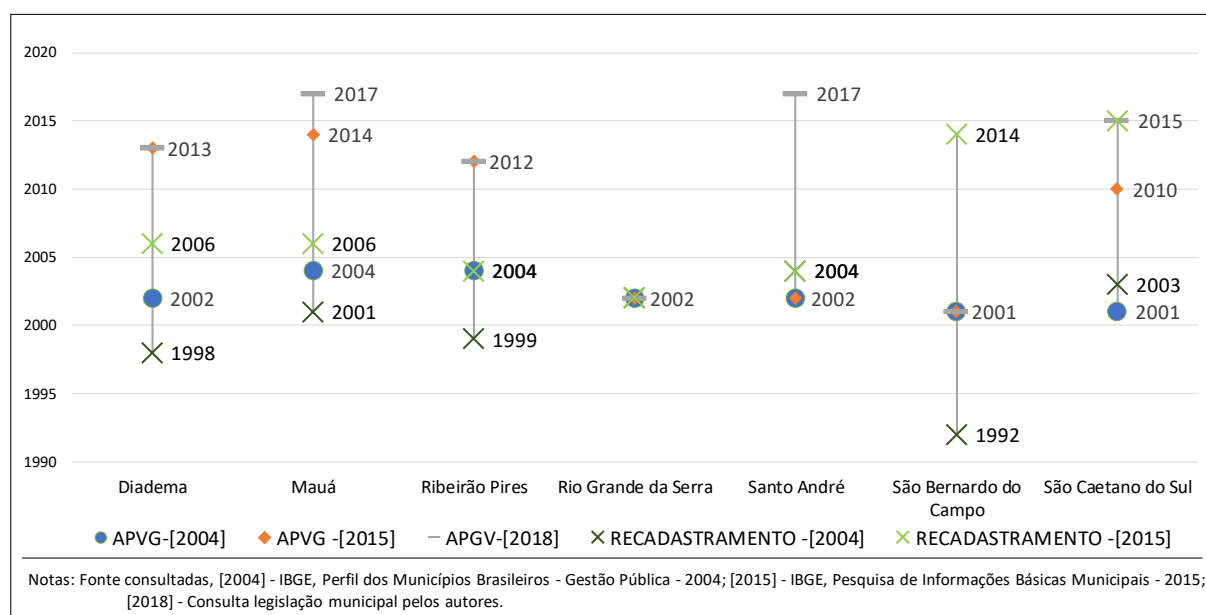
tempo (2010 e 2017) como entre as cidades do apresentado no Gráfico 4. Observa-se que considerando a média nacional de arrecadação IPTU per capita, Santo André tributava valor muito próximo da referência respectiva ao seu porte, e São Bernardo do Campo valor um pouco superior. Das cidades com porte similar a 100mil a 500mil habitantes, Diadema praticava valor próximo a referência de R\$142,05, já Mauá e Ribeirão valores inferiores, e São Caetano do Sul valor superior a esta referência, inclusive até ao das cidades de porte superior a 500 mil habitantes.

Também, no Gráfico 5 verifica-se o indicador de grau de esforço da arrecadação do IPTU, que segundo Carvalho Jr. (2006), é o resultado da razão entre a receita arrecadada pelo IPTU e a renda municipal, serve-se da referência da renda municipal – obtida pela multiplicação da renda per capita aferida pela população do município – para expressar a capacidade contributiva da população. Desta forma, São Bernardo do Campo aparece como a cidade com maior capacidade contributiva, seguida por Diadema, São Caetano do Sul, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, com respectivamente 35%, 30%, 28%, 26%, 18%, 16% e 5%.

Da atualização dos cadastros e PGV, Carvalho Jr. (2006) afirma que apenas pouco mais da metade dos municípios de realizaram a atualização da PVG e o recadastramento conseguiram obter aumento real na arrecadação média nos dois anos seguintes a aplicação de tais medidas, também, verificou que os municípios com renda per capita maior são os que mais têm sucesso quando realizam a atualização da PGV ou recadastramento, mostrando que para isto seja viabilizado é fundamental que o município tenha no mínimo recursos, capacidade técnica.

Desta maneira, consultando as MUNIC, 2005 e 2015, que trazem a informação do ano de atualização da PGV e do recadastramento, acrescentando a consulta a legislação para identificar possível atualização pós 2015, obteve-se no Gráfico 6. Disto, constata-se que no geral as cidades atualização a PGV e o recadastramento é executado depois de longos

Gráfico 6 - Quadro Sinóptico da atualização da PVG e recadastramento



Fonte: Elaborado pelos autores segundo (IBGE, 2017)

períodos. Apenas São Bernardo e São Caetano fez o recadastramento, e somente Mauá, Santo André e São Caetano atualizaram a PGV a menos de 4 anos.

Cabe pontuar, que o tempo para atualização da PGV deve ser função da velocidade de variação dos preços dos imóveis, independentemente de serem preços absolutos ou relativos. No Brasil, como nos países em desenvolvimento, uma significativa alteração nos preços dos imóveis nas cidades de maior crescimento populacional é observada, o que sugere uma melhor atenção ao tempo entre avaliações. Já as cidades com baixo nível de crescimento tempos mais espaçados é aceitável (AVERBECK, 2003). Ressalta-se que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP faz recomendação explícita que atualização da PGV seja realizada a cada quatro anos (FALCOSKI, PAIVA, *et al.*, 2018) os mesmos quatro anos, no máximo, recomendando pela Portaria MC 511/2009 (art. 30, § 2º) como forma de minimizar as pressões políticas desnecessárias.

Por fim, da aplicação das alíquotas, sabe-se que conforme Averbeck:

[...] não existe na Constituição Federal limitador da alíquota ao IPTU, cabendo a cada município, em função de suas características e necessidades, a definição do *quantum* deseja arrecadar, fixando a correspondente alíquota. Em qualquer caso a definição da alíquota não deve tornar o imposto proibitivo ou confiscatório. Os municípios que possuem as plantas de valores razoavelmente coerentes com o mercado têm trabalhado alíquotas de IPTU entre 0,2% e 2%, com as alíquotas maiores para terrenos desocupados (objetivo extra-fiscal [sic]) e as menores para residências de padrão popular. (AVERBECK, 2003)

Tabela 2 – Alíquotas aplicadas

UF	CIDADE	NÚMERO DA LEI MUNICIPAL	ALÍQUOTA PREDIAL				ALÍQUOTA TERRITORIAL	
			RESIDENCIAIS (%)	CRITÉRIO DE VARIACÃO	NÃO RESIDENCIAIS (%)	CRITÉRIO DE VARIACÃO	(%)	CRITÉRIO DE VARIACÃO
SP	Diadema	LC Nº 379/2013	0,4 a 1,0	[1a]	0,6 a 1,5	[1b]	0,6 a 2,7	[1c]
	Mauá	LC Nº 21/2014	0,5	-	0,5	-	3	-
	Ribeirão Pires	LEI Nº 4.213/1998	0,9	-	0,9	-	2,0	-
	Rio Grande da Serra	LEI Nº 916/1995	0,4 a 2,92	[2a]	-	-	1,0 a 1,5	[2b]
	Santo André	LEI Nº 9.968/2017	0 a 0,75	[3a]	0,5 a 1,1	[3b]	1,0 A 1,8	[3c]
	São Bernardo do Campo	LEI Nº 4.931/2000	0,3 a 0,7	[4a]	0,8 a 1,5 0,7 a 1,0	[4b] [4c]	1,6 a 2,5	[4d]
	São Caetano do Sul	LEI Nº 4.966/2010	0,85	-	1,46	-	6,28 A 7,11	[5]

Notas:

- [1] Faixa de Valor Venal: 1a – 0,4% até R\$150.000,00 a 1,0% acima de R\$800.000,00; 1b – 0,6% até R\$100.000,00 a 1,5% acima de R\$2.900.000,00; 1c – 0,6% até R\$85.000,00 a 2,7% acima de R\$4.500.000,00.
 [2] Tipologia: 2a – 0,4% para imóvel edificado; 1,0% para imóvel que exceder 5 vezes a área construída; e 2,92% para sítio de recreio; 2b – 1,0% para imóvel não edificado; e 1,5% para glebas com área superior a 16.000m².
 [3] Faixa de Valor Venal: 3a – 0% até R\$19.000,00 a 0,75% acima de R\$432.843,76; 3b – 0,5% até R\$38.000,00 a 1,1% acima de R\$432.843,76; 3c – 1,0% até R\$38.000,00 a 1,8% acima de R\$432.843,76.
 [4] Faixa de Valor Venal: 4a – 0,3% até R\$60.000,00 a 0,7% acima de R\$240.000,00; 4b – uso industrial, 0,8% até R\$250.000,00 a 1,5% acima de R\$500.000,00; 4c – outros usos, 0,7% até R\$200.000,00 a 1,0% acima de R\$400.000,00; 4d – 1,6% até R\$60.000,00 a 2,5% acima de R\$100.000,00.
 [5] Imposto territorial: 6,28% alíquota, e 7,11% para terrenos situados em vias dotadas de guias, sarjetas e pavimentação, que não possuam vedação e passeios construídos, definidos em regulamentos.

A tabela 2 apresenta a apuração das alíquotas prediais e territoriais praticadas pelas cidades, sendo constatado que apenas Mauá e Ribeirão Pires não aplicam a progressividade nas alíquotas. São Caetano aplica a progressividade apenas nas alíquotas territoriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o IPTU mostra-se como promissor instrumento para política urbana, destacadamente, no sentido de capturar as mais-valias fundiárias, com potencialidades reais de influenciar o processo de democratização de acesso à terra, o combate à especulação imobiliária e a regulação do mercado de terras de modo a garantir a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização a todos os habitantes da cidade, e, portanto, garantir o direito à cidade sustentável.

Conclui-se para o IPTU ser efetivamente um elemento de recuperação de mais-valias fundiárias requisitos na tributação do imposto devem ser atendidos, quais sejam: (1) o cadastro territorial devem estar atualizado em correspondência a ocupação e uso dos imóveis; (2) a base de cálculo estimada deve corresponder ao valor de mercados dos imóveis; (3) as estimativas de valor dos imóveis devem ser mantidas atualizadas; (4) as alíquotas aplicadas devem proporcionar a recuperação de parcela expressiva do incremento de valor gerado por investimentos públicos.

Do diagnóstico das cidades do ABC Paulista mostra-se que a arrecadação do IPTU, merece um olhar mais atencioso, apesar das cidades praticarem valores de arrecadação acima da média nacional, a participação do IPTU na composição das receitas totais do município ainda tem baixa representatividade. Assim, observando o comprometimento da renda por domicílio com percentuais baixos, como o Indicador de Grau de Esforço da Arrecadação do IPTU pode-se deduzir que existe possibilidades para se trabalhar a melhora da arrecadação.

Isto dito, lembrando dos princípios da equidade, eficiência e efetividade, não objetivando simplesmente o aumento do valor arrecadado, e sim a ampliação da base de aplicação dos tributos, permitindo a distribuição do ônus de forma mais ampla e justa no município, deve-se considerar que a melhora da arrecadação está atrelada a necessária atualização das PGV e como a execução de novo recadastramento pela maior parte das cidades estudadas, visto que atualmente apenas duas cidades tem PVG atualizada a menos de 4 anos.

Portanto, do diagnóstico, evidência que existe espaço para aplicar melhorias na política tributária e urbanística do IPTU, de maneira que melhorar e qualificar a arrecadação do IPTU é garantir um aumento significativo do potencial de investimentos na melhoria e manutenção da qualidade das cidades como um todo, é garantir o direito à cidade sustentável.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. The Urban Property Tax (IPTU) in Brazil: An Analysis of the Use of the Property Tax as a Revenue Source by Brazilian Municipalities. *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, 2012.
- AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. *Iptu e finanças públicas municipais no Brasil: dificuldades e potencial*. [S.l.]: FVG/IBRE, 2014.
- AGUIAR, M. M. *A elevação dos preços dos imóveis no Brasil de 2002 a 2013: uma abordagem teórica, histórica e econométrica*. Dissertação. Belo Horizonte: UFMG, 2014. 93 p.
- ANSELMO, J. L. *Tributo Municipal*. São Paulo: CEPAM, 2013.
- AVERBECK, C. E. *Os sistemas de cadastro e planta de valores no município: prejuízos da desatualização*. Dissertação. Florianópolis: UFSC, 2003. 200 p.
- CARVALHO JR., P. H. B. IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais. *Textos para discussão*, Brasília, n. 1251, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/TDs/td_1251.pdf>. Acesso em: 10 outubro 2018.
- CARVALHO JR., P. H. B. Estrutura de alíquotas do iptu nos municípios. In: OLIVEIRA, C. W. A. *Boletim Regional e Urbano*. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 1, 2008. Cap. 8, p. 45-65.
- DE CESARE, C.; FERNANDES, C. E.; CAVALCANTI, C. B. *Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.
- DEÁK, C. *Em Busca das Categorias da Produção do Espaço*. 1ª. ed. São Paulo: Annablume Editora, 2016.
- ERBA, D. A.; PIUMETTO, M. *Catastro Territorial Multifinalitário*. [S.l.]: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- FALCOSKI, L. A. N. et al. *Os limites da PGV de 2017 do município de Araraquara (SP): perspectivas de inovação social e instrumental*. PLURIS 2018 - 8º CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO para o Planeamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Coimbra: [s.n.]. 2018.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: 2015*. IBGE - Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, p. 61. 2016.
- IBGE. Brasil em Síntese. IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 outubro 2018.
- JORGENSEN, P. O mercado imobiliário e a formação dos preços do solo. In: PINHEIRO, O. M.; COORD. *Acesso à terra urbanizada implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena*.

- Florianópolis; Brasília: UFSC; Ministério das Cidades, 2008. Cap. Aula 2, p. 51-74. ISBN 978-85-7426-018-1.
- LOCH, C. Cadastro multifinalitário instrumento de política fiscal e urbana. In: AL], D. A. (.). [*Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005. p. 75-101.
- MALAMAN, C. S. *Aplicação de lógica fuzzy na elaboração de planta de valores genéricos*. Dissertação. Presidente Prudente: UNESP, 2014.
- MONTANHA, E. P. *Geoprocessamento e Planta de Valores Genéricos: uma discussão das tendências e vantagens da associação dessas tecnologias*. Dissertação. São Carlos: UFSCar, 2006. 105 p.
- ORAIR, R. O. et al. Uma metodologia de construção de séries de alta frequência das finanças municipais no Brasil com aplicação para o IPTU e o ISS: 2004-2010. *Pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, 41, n. 3, 2011.
- PINTO, V. C. *Direito Urbanístico: plano diretor e o direito de propriedade*. 3ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- RUANO DALAQUA, R.; AMORIM, A.; FLORES, E. Utilização de Métodos Combinados de Avaliação Imobiliária para a Elaboração da Planta de Valores Genéricos. *Boletim de Ciências Geodésicas*, 16 (2), p. 232-252., 2010.
- SANTORO, P.; BONDUKI, N. *O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano*. XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Florianópolis: XIII ENANPUR. 2009.
- SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Gestão social da valorização da terra. In: PINHEIRO, O. M.; COORD. *Acesso à terra urbanizada implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis; Brasília: UFSC; Ministério das Cidades, 2008. Cap. Aula 3, p. 77-101. ISBN 978-85-7426-018-1.
- SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K.; (ORG.) *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. Cap. 1. ISBN 978-85-98271-42-2.
- SMOLKA, M. O. *Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. ISBN 978-1-55844-295-5.