

A EXTRAFISCALIDADE DO IPTU COMO FERRAMENTA DE ENFRENTAMENTO CONTRA AS GENTRIFICAÇÕES E DE FORTALECIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

THE EXTRAFISCALITY OF IPTU AS A COOLING TOOL AGAINST GENTRIFICATIONS AND STRENGTHENING THE PROPERTY'S SOCIAL FUNCTION

*Fernando Joaquim Ferreira Maia*¹

UFPB

*Anna Karla da Silva Brisola*²

UFPB

*Bruna Lis Tavares Moura*³

UFPB

Resumo

Esta pesquisa tem por objeto o viés extrafiscal do imposto predial e territorial urbano (IPTU) na perspectiva do dever fundamental de contribuir para o desenvolvimento das cidades. A gentrificação é uma prática comum na América Latina que retira da classe trabalhadora o direito à moradia para concretizar tão somente interesses imobiliários. Assim sendo, esse artigo se justifica em razão da segregação socioespacial causada pela especulação imobiliária no meio urbano, violando os objetivos da Constituição Federal de 1988. Utilizar-se-á como método o positivismo lógico, através da análise do IPTU e da função social da

¹Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba-PPGCJ/UFPB, Líder do Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade na América Latina. E-mail: fjmaia3@gmail.com

²Advogada. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Pesquisadora no Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade na América Latina (NPD) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: anna.k.brisola@gmail.com

³Advogada. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Pesquisadora no Núcleo Multidisciplinar de Pesquisa em Direito e Sociedade na América Latina (NPD) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: brunalis11@hotmail.com

propriedade na Constituição Brasileira de 1988 e nas legislações vigentes. O problema central que se pretende enfrentar é a possibilidade de os tributos municipais combaterem ou não a gentrificação urbana. A partir desta problemática, têm-se como objetivos: 1) analisar se a expansão imobiliária causa um processo de exclusão social e fere os objetivos constitucionais; 2) verificar se existe fortalecimento da função social da propriedade com a aplicação do IPTU e uma concretização ao direito à moradia; 3) estudar se a extrafiscalidade serve como mecanismo de combate à gentrificação. Parte-se da hipótese de que a extrafiscalidade tributária pode servir como mecanismo de minimização das contradições geradas pelo processo de gentrificação urbana.

Palavras-chave

Gentrificações. Direito à cidade. Extrafiscalidade. Tributos Municipais. Função social da propriedade.

Abstract

This research has as its object the extra-fiscal bias of the urban land and property tax (IPTU) in light of the fundamental duty to contribute to the development of cities. Gentrification is a common practice in Latin America that removes from the working class the right to housing to realize real estate interests. Therefore, this article is justified by the socio-spatial segregation caused by real estate speculation in urban areas, in violation of the Federal Constitution of 1988. Logical positivism will be used as a method, through IPTU analysis and the social function of property in the Brazilian Constitution of 1988 and in the current legislation. The central problem to be faced is the possibility of municipal taxes to combat urban gentrification or not. From this problem, the objectives are: 1) to explain how the real estate expansion causes a process of social exclusion and hurts the constitutional objectives; 2) to verify if there is a strengthening of the social function of the property with the application of the IPTU and an accomplishment to the right to housing; 3) to study extrafiscality as a mechanism to combat gentrification. It starts from the hypothesis that tax extrafiscality can serve as a mechanism to minimize the contradictions generated by the process of urban gentrification.

Keywords

Gentrification. Right to the city. Extrafiscalidade. Municipal Taxes. Social function of property.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem por objeto o viés extrafiscal do imposto predial e territorial urbano (IPTU) sob a luz do dever fundamental de contribuir para o desenvolvimento das cidades.

A gentrificação é uma prática comum na América Latina que retira da classe trabalhadora o direito à moradia para concretizar tão somente interesses imobiliários. Assim sendo, esse artigo se

justifica em razão da segregação socioespacial causada pela especulação imobiliária no meio urbano, violando os objetivos da Constituição Federal de 1988.

Utilizar-se-á como método o positivismo lógico, através da análise do IPTU e da função social da propriedade na Constituição Brasileira de 1988 e nas legislações vigentes. Estabelecido o método, passa-se à metodologia. Serão utilizados como instrumento de pesquisa as referências bibliográficas, destacando os textos relativos à extrafiscalidade do IPTU, além daqueles relativos à função social da propriedade urbana, dando-se atenção à aplicação do direito à cidade na política pública urbana com ênfase em questões relacionadas à gentrificação. Tudo isto vai envolver a discussão da gentrificação como um processo de exclusão social e de concretização da sinergia entre interesses imobiliários privados e estatais, do IPTU diante da função social da propriedade e da concretização do direito à moradia e da extrafiscalidade tributária como mecanismo de indução ao desenvolvimento urbano latino-americano.

O problema central que se pretende enfrentar é a possibilidade do IPTU combater ou não a gentrificação urbana. A partir desta problemática, têm-se como objetivos: 1) analisar se a expansão imobiliária causa um processo de exclusão social e se fere os objetivos constitucionais; 2) verificar se existe fortalecimento da função social da propriedade com a aplicação do IPTU e uma concretização ao direito à moradia; 3) estudar se a extrafiscalidade serve como mecanismo de combate à gentrificação.

Parte-se da hipótese de que a extrafiscalidade tributária pode servir como mecanismo de minimização das contradições geradas pelo processo de gentrificação urbana.

2. GENTRIFICAÇÃO: UM PROCESSO DE EXCLUSÃO SOCIAL E DE CONCRETIZAÇÃO DA SINERGIA ENTRE INTERESSES IMOBILIÁRIOS PRIVADOS E ESTATAIS

A sociedade contemporânea é marcada por características de expansão econômica e concentração de bens e valores, responsável por trazer diversos desdobramentos que acabam por refletir um processo de exclusão social, uma vez que a urbanização crescente ocorre de maneira desigual. Isto se deve ao processo inicial de urbanização no qual os trabalhadores, em razão do êxodo rural, complementam sua renda através de uma economia de autoconsumo, construindo suas próprias moradias. Contudo, é com o processo de desfavelização que a classe proletariada e sua família são forçadas a deixar esse tipo de economia e a mudar sua residência para locais distantes dos grandes centros (RANGEL, 2009, p.158). Este traço é observado ao longo de toda a história do crescimento das cidades brasileiras, particularmente a partir dos anos 70.

Nos países latino-americanos, na metade do século XX, houve um processo de explosão de migração do espaço rural para o urbano, tudo isso em razão da acumulação de investimentos nas cidades, responsável por gerar uma expectativa desmedida de emprego e desenvolvimento nas áreas urbanas, passando o homem a perder o vínculo com a terra. Todos esses aspectos fizeram por surgir o sistema de dualidade entre centro *versus* periferia, fazendo com que nas áreas do entorno urbano, sem infraestrutura, os terrenos perdessem valor econômico. Além do mais, a falta de assistência social, fez com a pobreza, a violência e a condições de vida precária fossem o cenário dessa região, aumentando ainda mais o desinvestimento (FILGUEIRAS, 2014, p. 172-176).

Sobre o processo de urbanização na América Latina, Aníbal Quijano (2005, p. 119) afirma:

Como se sabe, o controle do tráfico comercial mundial pelos grupos dominantes, novos ou não nas regiões do Atlântico onde tinham suas sedes, impulsionou um novo processo de urbanização nesses lugares, a expansão do tráfico comercial entre eles, e desse modo a formação de um mercado regional

crescentemente integrado e monetarizado graças ao fluxo de metais preciosos precedentes da América.

Neil Smith (2007, p. 26) assevera que, a partir dos anos 70, houve uma reestruturação espacial que decorreu da reestruturação econômica. Contudo, nos termos do autor, a fronteira urbana da gentrificação é mais política que econômica (2007, p. 29), porque, conforme Gaspar (2010, p. 3), “[...] o poder público, agindo em prol do aumento da diversidade social, produziria na verdade novas formas de exclusão”.

Como o capitalismo difundiu a cidade como reprodutora do capital e sinônimo de acúmulo de riqueza, gerou por consequência a verticalização da segregação, uma vez que fez surgir a noção de que algumas áreas são mais valorizadas que outras, permitindo assim o abandono das indústrias e comércios em uma determinada localidade para serem aglutinadas em outra, onde o capital passa a apropriar-se da urbanização como produto da mercantilização e fomento do consumo.

O desenvolvimento das cidades com objetivo de enobrecimentos de áreas populares e desgastadas traz como consequência a valorização desses espaços com o passar do tempo. Tal circunstância resulta em um empecilho para que camadas mais baixas da sociedade continuem a residir nesses lugares, uma vez que passam a não possuir mais recursos financeiros suficientes que lhes permitam a permanência. Esse fenômeno denomina-se gentrificação e acaba por refletir em questões sociais, posto que interfere no modo e na estrutura de vida das pessoas (CARLOS, 2017, p. 161). Esse desinvestimento acaba também por enriquecer a elite e criar custos para a população mais carente (SIQUEIRA, 2014, p. 394).

Inclusive, autores como Washington de Barros e Carlos Alberto Maluf (2015, p.118), têm o entendimento de que as limitações do direito de construir, dispostas em vários dispositivos legais, evidenciam a preocupação do Estado de harmonizar o direito privado em prol do interesse social. Contudo, esse

pensamento é questionável, em razão de os próprios autores relatarem, em outro momento (2015, p.109), que a favela resulta de um “déficit habitacional”, no qual as pessoas carentes não conseguem enquadrar-se na “cidade formal”. Desta forma, como o Estado estaria preocupado com o bem-comum se impõe uma série de regras ao direito de construir sabendo que as favelas não conseguem amoldurar-se a esse padrão, levando a um desinvestimento dessas propriedades? Logo, não está preocupado com o interesse social, e sim em concretizar interesses privados e causar uma segregação socioespacial, reforçando ainda mais o déficit habitacional, pois faz com que essas populações migrem para outras favelas, constituindo o fenômeno da gentrificação de forma velada.

Assim sendo, Marina Toneli Siqueira (2014, p.392) entende que o conceito de gentrificação deve ser analisado de forma local, porque apesar de existirem pontos em comum, há aspectos específicos em cada situação que, em razão do processo do urbanismo neoliberal, não é possível comparar com as definições clássicas. Desta forma, ela entende que não é possível a aplicação da teoria clássica do conceito de *gentrification* no Brasil em função das cidades europeias não sofrerem esse padrão de desinvestimento. Além disso, na Europa existe um padrão arquitetônico homogeneizado de revitalização urbana, enquanto que no Brasil não é possível visualizar isso; da mesma maneira existe atualmente uma tentativa de despolitizar a figura do Estado desse processo e atribuir papel estimulador apenas aos agentes imobiliários (SIQUEIRA, 2014, p. 394; 396).

Contudo, conforme adverte Leite (2002, p.116), essa reurbanização pode afastar o caráter público das cidades, permitindo um processo de exclusão, pois privilegiaria apenas uma classe e destituiria o sentimento de pertencimento da maioria da população daquele local. Uma vez que “os processos de *gentrification* (enobrecimento) reanimam os usos públicos dos espaços urbanos” (LEITE, 2002, p. 116). Essa necessidade de tornar espaços urbanos como de uso público se deve à tentativa neoliberal da adoção de

um desenvolvimento urbano globalizado (SIQUEIRA, 2014, p. 398).

Essa tentativa de reforçar o modelo capitalista não é compatível com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previsto no art. 3º da Constituição de 1988. Não se constrói uma sociedade livre, justa e solidária alargando as desigualdades sociais e regionais, não erradicando a pobreza. Muito pelo contrário, a gentrificação reforça a injustiça social e as práticas de exclusão.

Esse processo de exclusão fere a função social da propriedade, previsto no art. 5º, inciso XXIII, da CRFB/88, pois, como bem afirma Requião (2018, p. 3), é “necessário entender que a gentrificação não é uma transformação da cidade para as pessoas, mas sim para o capital”. Ofende-se a função social da propriedade, pois a propriedade tem o dever de assegurar o bem-estar social (GOMES, 2016, p. 55). Por isso, no momento em que há um desinvestimento em determinada região e seus proprietários são obrigados a venderem seus imóveis em valor abaixo do de mercado (ou os locatários a abandonar o imóvel), não se está visando o bem-comum, mas interesses individuais. Isto constitui o que Raquel Rolnik (2015, p. 149) chama de “a crise da insegurança da posse” e se manifesta sob muitas formas e em muitos contextos. As remoções forçadas são seu sinal mais visível e chocante.

Por fim, nota-se que, conforme o art. 182, *caput*, da Constituição de 1988, apesar de o ente municipal ter por objetivo ordenar o desenvolvimento da função social da cidade, garantindo, assim, o bem-estar dos seus habitantes, quando o poder público aceita práticas como as gentrificações, fere esse objetivo, bem como os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos no art. 3º, em especial, os de ajudar a construir uma sociedade livre, justa e solidária, de garantir o desenvolvimento nacional e de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e as regionais.

3. O IPTU DIANTE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

A Constituição Federal de 1988 consagra no art. 5º, inciso XXII e XXIII, o direito de propriedade, bem como o dever de que esta atenda a sua função social, uma vez que se busca evitar, inclusive sob pena de desapropriação, a manutenção de edificações ou terras sem a devida utilização.

Historicamente, pode-se observar na propriedade um caráter absoluto. “No Código de 1916, a propriedade era quase sacralizada, concedendo a seu titular os poderes a ela inerentes e exercidos com pouquíssimas limitações e sem a definição precisa do que seria um abuso no exercício desse direito” (GONÇALVES, 2013, p. 38).

Havia uma nítida despreocupação com interesses coletivos e com a concretização de ditames sociais até que, em 1988, com a promulgação da Constituição da República, houve uma mudança de cenário em que se trouxe a necessidade de que a propriedade fosse corretamente aproveitada, atendendo a sua função social.

No mesmo sentido, já em 2002, entrou em vigor o novo Código Civil, que estabeleceu no artigo 1.228, §1º, que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, [...], a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (BRASIL, 2019b).

A função social, segundo Vanessa Hamessi Valério (2009, p. 105), corresponde ao olhar sobre interesses coletivos, ou seja, embora a propriedade seja um instituto de direito privado, em que é facultado ao indivíduo, nos termos do ordenamento jurídico pátrio, usar, dispor e gozar da coisa, faz-se necessário também que seja dado ao bem um correto aproveitamento, uma vez que deve ser promovida para toda a sociedade uma existência digna, haja vista um dos fundamentos da República Federativa do Brasil ser o princípio da dignidade da pessoa humana.

Corroborando do mesmo entendimento, Márcia Vieira Marx Andrade (2007, p. 161) afirma “que a função social será atendida quando a utilização do bem provocar os efeitos desejados pela comunidade interessada, o que traz à baila as ideias de uso e de atividade”. A autora ainda menciona que cabe ao poder público estabelecer o conceito e os contornos objetivos e subjetivos, podendo valer-se de instrumentos oferecidos pelo direito tributário para orientar e harmonizar o interesse particular com o coletivo (2007, p.162).

A função social da propriedade também é considerada princípio informador da ordem econômica, nos termos do artigo 170, inciso III, da Carta Magna, sendo respeitada, na política urbana, quando há observância das exigências trazidas no plano diretor das cidades. A sua não observância acarreta determinadas penalidades, trazidas no artigo 182, §4º, da Constituição vigente.

Sendo assim, em caso de solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado, cabe ao Município notificar o proprietário para que se faça o parcelamento ou a edificação do terreno. Não fazendo, a segunda medida sucessiva é a incidência do IPTU progressivo por até cinco anos. Depois das duas providências, caso a propriedade permaneça improdutiva, há a desapropriação especial urbana, como última medida (BRASIL, 2019a).

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) foi instituído como tributo de competência municipal, sendo previsto tanto no artigo 156, inciso I, da Carta Magna, como no artigo 32 do Código Tributário Nacional. Sua progressividade, no tocante à função social da propriedade, é lícita, conforme a Súmula nº 668 do Supremo Tribunal Federal: “é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

A instituição do imposto progressivo é abordada, nesse caso, em um viés extrafiscal, como forma de incentivar o aproveitamento do solo, dando-lhe alguma utilidade. Uma das grandes concretizações que podem ser visualizadas nesse cenário é

a do direito à moradia, pois ao exigir que seja dada à propriedade alguma finalidade, a consequência vista é a diminuição dos “vazios urbanos”.

Além de que é sabido que a moradia é um direito social e que para ser efetivado é necessário que o Estado realize dispêndios, pois para todo direito há um custo que lhe corresponde. Nesses termos, Rodrigo Lucas Carneiro Santos (2015, p. 51-52) ensina que “a falta de recursos financeiros para a manutenção do Estado afeta diretamente os direitos dos cidadãos. Afinal, não há como custear serviços públicos de qualidade sem que, para isso, o Estado faça uso de considerável quantidade de dinheiro público”.

José Casalta Nabais (2017, p. 14), por sua vez, explica que tal situação se configura num “estado fiscal”, já que se “tem nos impostos o seu principal suporte financeiro”. Sendo assim, a previsão de IPTU progressivo, como sanção, nos casos de terrenos ou edificações improdutivas, configura-se numa forma do Estado obter verbas para investir no próprio planejamento urbano, em especial nos meios de moradia para a população.

Não se pode olvidar que a função social dos tributos direciona-se para o pressuposto da justiça fiscal, como integrante da justiça social (COSTA, 2018, p. 16). Por um lado, os cidadãos apresentam um dever de contribuir, por outro, o Estado deve disponibilizar serviços públicos básicos para que se dê a vida em sociedade.

Observa-se, portanto, “a importância da educação fiscal no seu papel conscientizador do exercício da cidadania, por meio do pagamento de tributos” (COSTA, 2018, p. 20). Porém, essa medida não será suficiente “caso os nossos governantes não tenham a consciência de realocar a arrecadação tributária exclusivamente em favor do bem comum do povo” (COSTA, 2018, p. 20).

As desigualdades sociais ocasionadas em virtude da forma de ocupação do solo, presentes no processo de gentrificação, torna essencial “o reconhecimento da necessidade vital de revigoração dos traços de solidariedade social frente às pressões globalizantes que tendem ao esfacelamento das comunidades que,

invariavelmente, fazem prevalecer os interesses das corporações sobre os interesses locais” (SOUZA, 2014, p. 114).

O desenvolvimento urbano, portanto, está intrinsecamente ligado às questões de justiça social e ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois o crescimento desordenado e a expansão dos processos de gentrificação conflitam com direitos e garantias fundamentais.

Desse modo, a carga tributária vista aqui, através da incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU torna possível a materialização de um devido planejamento urbano que prime pelo bem comum, pois “a possibilidade de incidência seletiva e progressiva, característica do IPTU, permite, em tese, a recuperação da mais-valia urbana engendrada pelos investimentos públicos em determinadas regiões da cidade e condiciona o processo de redistribuição de riquezas” (SOUZA, 2014, p. 123).

4. O DESENVOLVIMENTO URBANO LATINO-AMERICANO DIANTE DO CONTEXTO DA GENTRIFICAÇÃO E A EXTRAFISCALIDADE DO IPTU COMO MECANISMO DE COMBATE À GENTRIFICAÇÃO

Os tributos, na ótica do direito tributário contemporâneo, possuem uma classificação segundo o caráter fiscal e o extrafiscal. Por tributos fiscais, entendem-se aqueles arrecadados com o intuito de somar verbas nos cofres públicos e, assim, obter recurso para as despesas de interesse público.

Por outro lado, os tributos extrafiscais são indutores de condutas sociais, ou seja, o governo utiliza das alíquotas desses tributos para estimular ou não determinados comportamentos (COLUCCI *et al.*, 2018, p. 122). A Lei nº 12.546 de 2011 traz um típico caso de extrafiscalidade, qual seja, a que ocorre com a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no cigarro, em que há previsão da alíquota de 300% para o produto, nos termos do artigo 14 da referida lei (BRASIL, 2019c). Nesse caso, pode-se perceber uma atuação estatal com vistas ao

desestímulo do consumo do tabaco em virtude dos seus prejuízos à saúde humana

Ao contrário da neutralidade fiscal, que incentiva uma tributação não influente na economia (BOMFIM, 2015, p. 71), a extrafiscalidade funciona como um mecanismo de intervenção no meio econômico, que auxilia na concretização de ditames sociais e políticas públicas, “através dela, a imposição tributária busca objetivos alheios à mera arrecadação, sendo intencionalmente moldada para orientar os cidadãos a agir, direta e imediatamente, em favor da realização de determinado bem público” (ALVES; DUARTE, 2016, p. 281).

A Constituição Federal de 1988, ao tratar do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no capítulo da Política Urbana, prevê no artigo 182, §4º, inciso II, que é facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de ter alíquotas progressivas para garantir a manutenção da função social da propriedade. Tal circunstância tem o objetivo “[...] de impor uma conduta ao proprietário (atender à função socioambiental da propriedade urbana) e ao mesmo tempo sancioná-lo por não ter adotado a conduta” (ASSUNÇÃO, 2014, p. 193).

Em contrapartida, na progressividade no tempo (art. 182, §4º da Constituição de 1988), o art. 156, §1º, incisos I e II do texto constitucional, incluídos pela Emenda à Constituição nº 29/2000, estabelece a possibilidade do IPTU ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do mesmo. Privilegia-se, assim, o princípio da capacidade contributiva (prevista no art. 145, §1º, CRFB/88), o princípio da isonomia e o da justiça tributária (RIBEIRO, 2001, p. 237-238).

Maria de Fátima Ribeiro (2001, p. 241) distingue as progressividades do IPTU da seguinte forma: a progressividade no

tempo visa concretizar as funções sociais das cidades, enquanto que a progressividade genérica a função social da propriedade.

Todos esses dispositivos reforçam a necessidade de se assegurar o bem-estar social. Inclusive convém destacar, conforme ensina Diego Bomfim (2015, p. 97), que estas normas “apesar de voltadas a estimular os contribuintes a darem cumprimento à função social da propriedade, [...], de modo algum, podem desnaturar a própria propriedade. Após a tributação, o contribuinte continua a ter parcela relevante de sua propriedade, sob pena de [...] confisco”. Haroldo Celso de Assunção (2014, p.197-198), por sua vez, afirma que “[...] o IPTU progressivo no tempo, da forma prevista no ordenamento jurídico vigente, não caracteriza confisco”.

Desta forma, a progressividade do IPTU não viola o princípio do não confisco, mas concretiza os ditames da justiça social e tributária, visto que, a colonialidade do poder, o eurocentrismo e o capitalismo na América Latina, consoante sustenta Quijano (2005, p.118), trouxe um “padrão global de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos”. No tocante ao direito à moradia, uma das consequências da tríade — colonialidade, eurocentrismo e capitalismo — foi a gentrificação, porque como o capitalismo tornou o meio urbano produto da mercantilização, a colonialidade do poder passou a manifestar-se no poder dos ricos sobre os pobres, criando o êxodo destes em determinada região, gerando as metrópoles brasileiras segundo o modelo eurocentrista.

O desenvolvimento latino-americano foi pautado na classificação da população segundo um critério racial, em razão da necessidade de colonização, que logo foi associada às ideias de hierarquia, de posição social e de poder aquisitivo, para que se justificasse tal dominação. Assim, os dominados passaram a exercer trabalhos que não eram interessantes para a nobreza, além de não receber nenhuma contraprestação por isso.

Desta forma, a América Latina passou ser a principal fornecedora de matéria-prima para os colonizadores, a sua boa localização facilitava a distribuição de mercadorias, impulsionando

a urbanização eurocentrista nesses lugares (QUIJANO, 2005, p. 117-119). Isto repercute até os dias atuais no modo de desenvolvimento das cidades, inclusive na separação entre a parte valorizada e a desvalorizada no espaço urbano, decorrente do critério de hierarquização social, no qual reside o cerne da gentrificação.

A consequência é a de que os dominadores, passando a ter interesse em uma determinada área popular em conjunto com o Poder Público, investem naquele local para o aumento da especulação imobiliária, causando o êxodo dos moradores que não conseguem manter-se segundo o novo padrão aquisitivo.

Portanto, o caráter extrafiscal do IPTU é um importante mecanismo de combate à gentrificação, já que os municípios, como entes responsáveis pela cobrança e pela fiscalização de tal tributo, poderiam geri-lo para combater essa desconformidade urbana prejudicial, que viola frontalmente os objetivos constitucionais. Conforme explica Roney Carlos de Carvalho (2016, p. 77), “[...] são necessárias medidas estatais no sentido de opor-se ao processo de acumulação de capital e redução das desigualdades. Essas medidas corporificam-se na tributação”.

Assim sendo, o poder público municipal, ao perceber que em uma determinada área, de um grupo social menos favorecido, foi construído um prédio de grande vulto e famílias foram remanejadas, poderia aumentar a cobrança do IPTU, em razão do valor, da localidade e do uso do imóvel, visando inibir a gentrificação. Logo, diante do aumento da carga tributária, esse tipo de conduta diminuiria consideravelmente, pois “através da extrafiscalidade tributária, o poder tributário pode adotar medidas fiscais de grande importância para o bem-estar da população brasileira” (COSTA, 2018, p. 22).

Quanto ao desenvolvimento urbano, a progressividade do IPTU, prevista no art. 182, §4º, inciso II, da CRFB/88 é instrumento de política urbana ao qual:

“O sistema jurídico brasileiro oferece uma forma especial

progressividade, que é a progressividade no tempo, prevista no art. 182 da Constituição Federal. Tal progressividade tem por finalidade desestimular os proprietários de imóveis de os manterem contrariando os planos de urbanização das cidades. Esta progressividade não é um instrumento de justiça tributária. Trata-se de instrumento da política urbana” (RIBEIRO, 2001, p. 238).

Essa progressividade configura, por fim, um instrumento do ente público para desestimular condutas que afetem o Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257/2001), o plano diretor e, conseqüentemente, o desenvolvimento das cidades. Apesar de apresentarem perspectivas distintas, a abordagem da extrafiscalidade do IPTU (art. 156, §1°, inciso I e II) e a sua progressividade temporal (art. 182, §4°, CRFB/88) buscam concretizar a solidariedade social.

5. CONCLUSÃO

Na segunda metade do século XX, ocorreu na América Latina uma explosão migratória do meio rural para o urbano, devido a busca pelo desenvolvimento nacional. Fatores esses que são conseqüências sociais da colonialidade, do eurocentrismo e do capitalismo mundial que repercutem até os dias atuais, em especial na criação das cidades.

A apropriação da *polis* pelo capital, tornou a cidade sinônimo de riqueza e produto da mercantilização, valorizando algumas áreas mais que outras e dividindo a cidade entre o centro e a periferia, o que resultou em um abandono dessas tanto pela sociedade, como pelo Poder Público, o que contribuiu para a marginalização, a pobreza, a informalidade e a violência.

Em 1970, o Estado com vistas a uma reestruturação espacial, gerou ainda mais exclusão, uma vez que o investimento

nas áreas populares traz um empecilho para a classe baixa, pois o local passa a depender de mais recurso financeiro para a permanência, a exemplo do aumento dos aluguéis e do IPTU. Não resta outra alternativa à camada menos abastada da sociedade a não ser a saída para outras localidades. Assim sendo, a população carente não consegue ter inclusão na dita “cidade-formal”. Esse processo de reurbanização dos centros populares e o êxodo dos moradores pobres é chamado de gentrificação.

Esse não é um movimento desprovido de interesses capitalistas e políticos. O poder público, com o objetivo de arrecadar e concretizar interesses imobiliários, cria a segregação socioespacial. Inclusive, isso pode ser observado na codificação do direito de construir, pois quem não tem recursos nem para a concretização dos direitos sociais, não poderia se enquadrar nesses conjuntos de normas.

Agindo assim, o ente estatal entra em dissonância com o que estabelece os objetivos da República, previstos no art. 3º da Constituição, em razão de não estar construindo uma sociedade justa e solidária, muito menos reduzindo a pobreza e a marginalização. Por outro lado, também fere a função social das cidades, expresso no art. 182, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a extrafiscalidade do IPTU, constitucionalmente prevista no artigo 182, §4º, em razão da função social da propriedade, é defendida no presente estudo como uma forma de se combater a gentrificação e concretizar direitos sociais.

O direito tributário é utilizado pelo poder público como forma de legalizar as cobranças realizadas através de tributos. Essas exações podem ter finalidade de aumentar tão somente as receitas públicas, sem contraprestação determinada, bem como de funcionar como um mecanismo indutor de comportamentos. Esta última finalidade, denominada de função extrafiscal, fundamenta a cobrança de alíquotas expressivas em determinados tributos, em virtude do seu caráter de indução social.

A função social da propriedade é um princípio da ordem econômica e financeira, também previsto nos direitos e garantias fundamentais, que é atendida quando o proprietário faz um uso correto do solo, com o seu aproveitamento e o respeito ao plano diretor das cidades. De maneira que, a sua não observância, implica em sanções de iniciativa do Poder Público, a exemplo do IPTU progressivo no tempo.

Essa circunstância visa o combate à manutenção de propriedades improdutivas, além de possibilitar a aquisição de recursos financeiros por parte do Estado, que podem ser utilizados na efetivação do direito à moradia, frontalmente abalado pelo processo de gentrificação, em que se visa apenas interesses imobiliários. A população de classe social mais baixa se vê obrigada a estar em um constante processo de mudança de logradouro.

Portanto, nada melhor que o IPTU, que é um tributo de competência municipal, com fato gerador incidente sobre a propriedade, posse ou domínio útil de um imóvel, para ter a sua extrafiscalidade voltada à materialização do direito à moradia, levando em consideração a necessidade de combate à gentrificação.

A aplicação de alíquotas progressivas é apenas um dos aspectos da extrafiscalidade do IPTU, uma vez que, conforme o art. 156, §1º, incisos I e II, da CRFB/88, o IPTU pode ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e uso do mesmo.

Desta forma, a extrafiscalidade do IPTU, diante do contexto histórico do desenvolvimento latino-americano, que foi pautado na classificação da população segundo critérios raciais e econômicos, interferiu diretamente na urbanização das cidades brasileiras, criando um sistema dual, “área nobre” versus “área popular”.

Com o passar dos anos, o Poder Público e o mercado imobiliário, em busca de interesses sinérgicos, ou seja, o de gerar mais arrecadação e lucros, iniciaram o processo de gentrificação, sob o pretexto de reestruturação urbana. Contudo, sabe-se que esse processo não é condizente com os princípios da Constituição de 1988. A extrafiscalidade do IPTU pode ser um mecanismo de

combate a essa prática, pois, através dela, os municípios podem aumentar a carga tributária em edifícios e imóveis de grandes vultos construídos em áreas populares, justificando-a em razão da localidade e do uso do imóvel, inibindo assim, o mero interesse imobiliário.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Márcia Vieira Marx. “O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade art. 7º do Estatuto da Cidade”. Revista de Direito Administrativo. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42126/40817>. Acesso em: 10 set. 2018.

ALVES, Bruna Alexandre Marques; DUARTE, Francisco Carlos. “Aplicações da extrafiscalidade no Direito Brasileiro”. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 280-300, 2016.

ASSUNÇÃO, Haroldo Celso de. “O IPTU como instrumento de efetivação da função socioambiental da propriedade urbana”. In: AMARAL, Paulo Adyr Dias do; LEVATE Luiz Gustavo (orgs.). *A extrafiscalidade ambiental e desenvolvimento sustentável*. Belo Horizonte: Editora D’ Plácido, 2014, pp. 181-198.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.a

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: 10 fev. 2019.b

_____. Lei nº 12.546, de 14 de Dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm. Acesso em: 02 mai. 2019.c

BARROS, Washigton B. M; MALUF, Carlos A. D. Curso de Direito Civil: direito das coisas. 44 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOMFIM, Diego. Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle. 1 ed. São Paulo: Noeses, 2015.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. “A privação do urbano e o “Direito à cidade” em Henri Lefebvre”. In: CARLOS, Ana. F. A; ALVES, Glória; DE PADUA, Rafael. F. (orgs.). **Justiça** espacial e o Direito à cidade. Local: Editora Contexto, 2017, pp. 33-62.

CARVALHO, Roney Carlos de. “Gentrificação: a tributação como atenuante da segregação social e urbana”. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, v. 2, n. 2, pp. 66-80, 2016.

COLUCCI, Maria da Glória; *et al.* “O caráter extrafiscal do IPTU como instrumento de proteção ao patrimônio imobiliário tombado em Curitiba”. Raízes Jurídicas (Universidade Positivo. Online), v. 10, pp. 115-132, 2018.

COSTA, Carlos Adriano da. A extrafiscalidade tributária na concretização do bem-estar social. Disponível em: http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis_monografias.obtem_monografia?p_id=809. Acesso em: 30 dez. 2018.

FILGUEIRAS, Beatriz Silveira Castro. “As migrações internas e seu protagonismo contemporâneo nos imaginários urbanos da metrópole da Lima, Peru”. Caderno Metrôpoles, São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 171-196, jun. 2014.

GASPAR, Samantha dos Santos. “Gentrification: processo global, especificidades locais?”. **Ponto Urbe**, 6, 2010. Disponível em: <http://journals.openedition.org/pontourbe/1575> Acesso em: 19 nov. 2018.

GOMES, Orlando. Introdução ao Direito Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GONÇALVES, Belmiro Fontoura Ferreira. “10 anos do Código Civil de 2002 e seus avanços à luz das Constituição”. Série de Aperfeiçoamento de Magistrado 13, v. 1, pp. 37-46. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013.

LEITE, Rogerio Proença. “Contra-usos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares na Manguetown”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 115-134, June , 2002 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 nov. 2018.

NABAIS, José Casalta. “A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos”. Disponível em: <http://educacaoofiscal.gov.br/artigo-a-face-oculta-dos-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 10 fev. 2018.

QUIJANO, Aníbal. “Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas”. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005, p. 117-142.

RANGEL, Ignácio. Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil. José Graziano da Silva (org.). 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

REQUIÃO, Maurício. “Gentrificação como abuso de direito”. *Civilistica.com Revista eletrônica de direito civil*, v. 7, n. 2, pp. 1-14, 28 out. 2018.

RIBEIRO, Maria de Fátima. “O IPTU como instrumento de intervenção no uso e ocupação do solo urbano conforme disposições do estatuto da cidade”. *Scientia Iuris*, v. 5/6, pp. 232-258, 2001/2002. Disponível em:<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11186/9936> Acesso 04 mai. 2019.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Rodrigo Lucas Carneiro. “Cidadania e solidariedade tributária: entre participação e responsabilidade”. In SANTOS, Rodrigo Lucas Carneiro (Coord); ABRANTES, Laís Marcelle Nicolau (Coord). *Os pilares do direito: estudos de Teoria Crítica da Cidadania*. João Pessoa: Ideia, 2015.

SIQUEIRA, Marina Toneli. “Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo”. *Cadernos Metrópole*, 2014, 16, Dez., Disponível em:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402833928005> Acesso em: 20 nov. 2018.

SOUZA, Jairo Salvador De. “Imposto Predial e Territorial Urbano, direito à cidade e solidariedade social: breves apontamentos sobre o papel dos tributos na concretização dos direitos fundamentais sociais”. In: BASSO, Ana Paula; MURTA, Antonio Carlos Diniz;

FEITOSA, Raymundo Juliano Rego (Org.). *Imposto Predial e Territorial Urbano, direito à cidade e solidariedade social: breves apontamentos sobre o papel dos tributos na concretização dos direitos fundamentais sociais*. 1 ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2014.

SMITH, Neil. “Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano”. Tradução: Daniel de Mello Sanfelici. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 21, pp. 15 - 31, 2007. Disponível em:

<http://www.journals.usp.br/geousp/article/view/74046/77688>

Acesso em: 04 nov. 2018.

VALÉRIO, Vanessa Hamessi. “Imposto predial e territorial urbano: progressividade e função social da propriedade”. *Revista de Direito Público*, v. 4, n. 1, pp. 91-113. Londrina, jan/abr. 2009.