



## **FUNDO PÚBLICO E DESIGUALDADE:** a tributação regressiva da propriedade no Brasil

REZENDE, Thiago Dutra Hollanda de<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente texto investiga a forma como estão estabelecidos os impostos sobre a propriedade no Brasil. Além de sua baixa relevância na estrutura tributária brasileira, constata-se qualitativamente que sua composição é regressiva, apesar do seu caráter de tributo direto, o que configura um financiamento do fundo público que tende a favorecer o capital em relação ao trabalho, promovendo a desigualdade social e reduzindo as possibilidades de sua amenização por meio das políticas sociais.

**PALAVRAS-CHAVE:** fundo público; sistema tributário brasileiro; desigualdade.

### **INTRODUÇÃO**

O modo de produção capitalista tem por característica tendencial a concentração e a centralização de capitais, as quais tendem a conformar uma cisão cada vez maior entre os ganhos das classes dominantes e os ganhos das classes trabalhadoras. Essa tendência geral detalhada por Marx (2013, capítulo 23), sofreu o efeito de mecanismos amenizadores ao longo do século XX, especialmente quando a partir da organização e luta de trabalhadoras e trabalhadores pelo mundo foi possível positivar direitos sociais e mecanismos que aliviaram a espoliação do trabalho pelo capital, ainda que em um número reduzido de países e bem distante de se generalizar para a maioria da população mundial (MÉSZÁROS, 2002, p. 168).

O sistema tributário foi um dos mecanismos que atenuou a tendência geral das desigualdades de mercado que promovem a concentração de riqueza. Isso permitiu que alguns países passassem a ser relativamente menos desiguais em relação a outros, especialmente alguns da Europa ocidental, os quais desenvolveram sistemas de bem-estar social financiados com estruturas tributárias em que os impostos diretos tinham considerável relevância. Por meio da combinação entre gastos sociais e tributação progressiva, foi possível promover a atenuação da desigualdade dos dois lados da intervenção estatal na economia, embora sempre apenas como contratendência.

Esse foi o processo de ampliação do fundo público, entendido enquanto a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos para sua intervenção numa economia

---

<sup>1</sup> Câmara Legislativa do Distrito Federal. E-mail: thiagodhr@gmail.com.



capitalista (SALVADOR, 2010). Essa capacidade se dá pelo financiamento por meio de diferentes proporções de taxaço do trabalho excedente e o trabalho necessário (BEHRING, 2021). Trata-se da relação entre tributação direta e indireta. No caso da tributação direta, essa ocorre por meio da incidência sobre a renda ou sobre a propriedade. No presente trabalho, analisamos esta última forma.

A discussão sobre a questão tributária é premente, uma vez que ela é resultante e ao mesmo tempo balizadora dos antagonismos sociais, da disputa pelo fundo público, das possibilidades de atenuação da desigualdade social, da ampliação da proteção social e da implementação das políticas sociais. Os anos de 2020 e 2021 colocaram mais uma vez o tema da reforma tributária na ordem dia, quando trilhões de dólares foram injetados por Estados na tentativa de combater a recessão e as consequências sanitárias provocadas por uma pandemia. Novamente torna-se urgente repensar a relação entre o fundo público e a sociedade, o papel da política fiscal, e as consequências da escolha entre ajuste fiscal ou investimento público como solução contra crises e contra as mazelas provocadas pelo desenvolvimento econômico desigual.

## **OS TRIBUTOS SOBRE A PROPRIEDADE NO BRASIL**

Fandiño e Kerstenetzky (2019) identificam que a atual configuração regressiva do sistema tributário brasileiro encontrar-se-ia já na Constituição Federal de 1988. Embora a Constituição Cidadã tenha estabelecido direitos sociais e vinculado mecanismos de financiamento público diretamente à educação, saúde e à seguridade social, não houve o estabelecimento de uma estrutura tributária progressiva que correspondesse aos anseios e objetivos propostos pela nova Carta Magna. Isso configurou um paradoxo constitucional em relação à questão fiscal no Brasil. A Constituição, segundo os autores, manteve e criou mecanismos e formas de arrecadação que gradativamente viriam a comprometer a equidade do sistema tributário. E, a partir dessa base, com as contrarreformas que ocorreriam no período imediatamente posterior, foi desenvolvido um sistema com baixo grau de progressividade dos tributos diretos e uma carga tributária que se apoia em tributos indiretos.

No caso da tributação sobre a propriedade, seus limites também começam na estrutura tributária prevista na Constituição Federal e regulamentada pelo Código Tributário Nacional. Há apenas um tributo de competência federal para atuar sobre a propriedade no país, o imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR. Os demais impostos incidentes sobre a propriedade são de competências estadual e municipal. Outro imposto que poderia atuar também sobre a propriedade seria o imposto sobre grandes fortunas – IGF, de



competência federal, entretanto, este tributo previsto desde 1988 nunca foi instituído, tendo como barreira o fato de ser o único tributo a ser necessariamente aprovado por meio de lei complementar, a qual exige maioria absoluta para sua aprovação.

Já neste ponto, das competências tributárias, fica já exposta boa parte dos limites da tributação sobre a propriedade no Brasil. Em um país em que as desigualdades sociais e regionais profundas, bem como com a fluidez cada vez maior do capital financeirizado, impostos municipais ou estaduais têm limites territoriais muito restritos para atuar sobre relações de desigualdade e injustiça que se colocam nacionalmente. É muito difícil que impostos com escopo restrito localmente ou regionalmente possam alterar relações de concentração de renda e propriedade que se conformam no país todo, as quais são determinadas a partir da dinâmica da acumulação capitalista no país como um todo.

Além dos limites de escopo, a capacidade política dos agentes públicos de conformar estruturas tributárias progressivas é cada vez mais difícil de acordo com a proximidade cada vez maior do poder político junto às elites locais ou regionais de cada ente federativo. A tendência política tende a evitar que interesses dos grupos próximos ao poder político local ou regional sejam prejudicados em prol do estabelecimento de uma restrita justiça fiscal, a qual não valeria o risco para os mais bem intencionados agentes políticos locais, os quais estão tendo sempre que lidar com um financiamento público restrito e sem maiores instrumentos de política fiscal e nenhum de política monetária.

Os limites apontam para a fundamental relevância de uma tributação sobre a propriedade que parta da esfera federal, a qual pode atuar de modo planejado e consequente sobre as desigualdades econômicas, sociais e regionais, com maior escopo em termos de território bem como de dados e meios de estabelecer uma intervenção mais incisiva sobre a concentração da riqueza no país. Entretanto, a análise da estrutura tributária brasileira aponta que no país vigora o extremo oposto dentro dos tributos existentes sobre a propriedade no país.

**Tabela 1 – Tributação sobre a propriedade. Brasil. 2020.**

<b>Esfera</b>	<b>Tributo</b>	<b>% PIB</b>	<b>% CT</b>
Federal	ITR	0,02%	0,07%
Estadual	IPVA	0,65%	2,05%
Estadual	ITCD	0,11%	0,36%
Municipal	IPTU	0,60%	1,91%
Municipal	ITBI	0,18%	0,56%
<b>Total</b>		<b>1,57%</b>	<b>4,96%</b>

Fonte: Receitadata. Elaboração própria.



Os impostos sobre a propriedade no país representaram o montante equivalente a 1,57% do PIB em 2020, tendo sido responsáveis por apenas 4,96% da totalidade da arrecadação tributária no país. O ITR teve arrecadação equivalente a apenas 0,02% do PIB, sendo responsável por 0,07% da arrecadação tributária nacional em 2020. Portanto, o único tributo sobre a propriedade de alcance nacional é o que tem a menor participação na estrutura tributária.

Por outro lado, os tributos com maior relevância dentro do grupo de tributos que têm a propriedade como base de incidência são o imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA, de competência estadual, e o imposto sobre a propriedade territorial urbana – IPTU, de competência municipal. Tal proeminência não se explica pelo melhor potencial progressivo sobre a concentração da riqueza dessas duas figuras tributárias, mas pela maior facilidade de sua cobrança, uma vez que a sua aferição, regulação e fiscalização são mais simples que as do imposto sobre a transmissão de bens imóveis – ITBI e do imposto sobre a transmissão “causa mortis” e doações – ITCD. Este último, que abarca a tributação sobre a heranças, tem um maior potencial progressivo em comparação com os demais, uma vez que poderia atingir com maior precisão a transmissão de riqueza, tendo em vista que na transmissão da herança são subtraídos os passivos antes da formação da base de incidência, o que torna o ITCD uma forma potencial de imposto sobre o patrimônio líquido, com maior potencial de ser um instrumento de justiça fiscal. Entretanto, conforme se observa na tabela 1, o ITCD, além de sua limitação regional, se coloca apenas acima do ITR em termos de arrecadação dentro do grupo dos tributos sobre a propriedade no Brasil. Em 2020, sua arrecadação em todo o país representou um montante equivalente a apenas 0,11% do PIB, ou 0,36% da arrecadação tributária nacional.

Além dos baixos valores em termos de arrecadação, a forma como os tributos sobre a propriedade estão estabelecidos no país também fomenta a desigualdade por meio de uma incidência regressiva, a qual esclarecemos a seguir.

## **O CARÁTER REGRESSIVO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A PROPRIEDADE NO BRASIL**

O imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA foi o principal tributo sobre a propriedade arrecadado no Brasil em 2020, conforme constatado na tabela 1. Embora seja um tributo direto, ele tem caráter regressivo. De acordo com a figura 1, elaborada por Carvalho Jr. (2018a), ao analisar a incidência do IPVA numa amostra de 55.589 famílias, a partir dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF de 2008-2009, constatou-se que até o percentil 55-65, renda domiciliar mensal familiar de R\$ 1.700,00 a R\$ 2.500,00, o IPVA era progressivo, mas a partir desse ponto, quanto maior a



renda, menor o seu impacto no orçamento familiar, caracterizando a sua incidência com efeitos regressivos. No caso dos domicílios com renda mensal superior a R\$ 50.000,00, a participação do IPVA na despesa domiciliar era de apenas 0,09%.

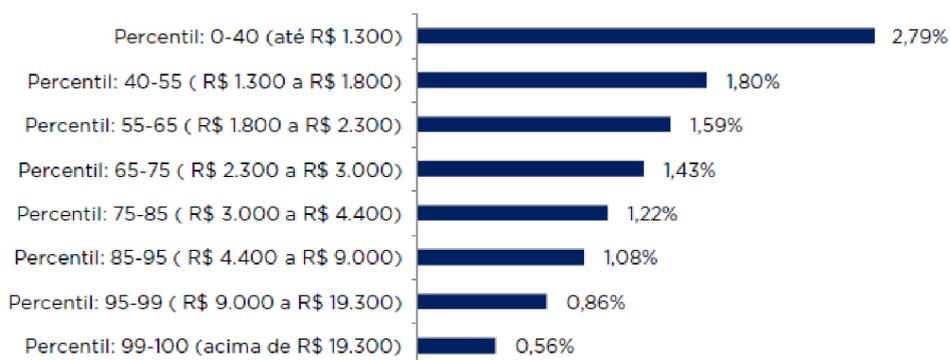
**Figura 1 – Participação do pagamento do IPVA na despesa domiciliar de todos os domicílios, por estratos de renda domiciliar mensal. Em %. 2008 e 2009.**



Fonte: Carvalho Jr. (2018a, p. 430).

Quando se consideram apenas os orçamentos familiares dos domicílios com contribuintes do IPVA, a regressividade é ainda maior, começando da base, sem nem mesmo haver um ponto de inflexão, conforme se observa na figura 2.

**Figura 2 – Participação do pagamento do IPVA na renda domiciliar dos contribuintes do imposto, por estratos de renda domiciliar mensal. Em %. 2008 e 2009.**



Fonte: Carvalho Jr. (2018, p. 430).

Os contribuintes na faixa dos 40% com menores rendas tinham uma participação do IPVA de 2,79% de sua renda mensal, enquanto o 1% com maiores rendas, tinham uma participação do IPVA na renda domiciliar de 0,56%. Trata-se de uma diferença de quase 500%, a qual é consideravelmente agravada pelo fato dos contribuintes com maiores rendas terem acesso a automóveis de maior valor de mercado, com possíveis maiores bases de



incidência. Portanto, o IPVA, o tributo sobre a propriedade de maior relevância na carga tributária brasileira em 2020 demonstra-se ser um tributo regressivo.

A ausência de progressividade também decorre da ausência de progressividade de alíquotas, as quais são sempre proporcionais, o que colabora para a incidência regressiva do IPVA. Ocorre, assim, uma desoneração progressiva dos bens provenientes do consumo de luxo, os quais se beneficiam de uma certa seletividade. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embarcações e aeronaves não devem pagar o IPVA, por exemplo. Portanto, no IPVA, um imposto sobre a propriedade, está oculto um mecanismo de desoneração do consumo de luxo, que é uma desoneração em favor da manutenção da concentração da propriedade e dos ganhos possíveis advindos da concentração e centralização da riqueza.

O IPTU é o segundo tributo de maior relevância dentre os cinco tributos que incidem sobre a propriedade na estrutura tributária brasileira. O IPTU respondeu por 1,91% da carga tributária bruta total e ao montante de 0,60% do PIB. De acordo com Orair e Albuquerque (2017), haveria potencial, pelo menos, da arrecadação da ordem de 0,85% do PIB, considerando o ano de 2014, quando a arrecadação do IPTU no país equivaleu a 0,51% do PIB. Os autores destacam que há uma relação significativa entre a dependência de transferências e o menor esforço fiscal, que é maior dada a ineficiência técnica na cobrança do IPTU pelos municípios. Caso os municípios fossem mais eficientes e explorassem plenamente sua estimativa de capacidade fiscal, a arrecadação do IPTU poderia chegar a 1,16% do PIB, o que os autores consideram uma hipótese com a melhor eficiência possível.

A Constituição Federal permite que o IPTU seja progressivo em dois sentidos. No primeiro, ela permite a progressividade no tempo, de modo que seja feita a sua utilização de acordo com o adequado aproveitamento definido no plano diretor de desenvolvimento urbano do município. No segundo sentido, trata-se da progressividade em razão do valor do imóvel, da sua localização e do seu uso, portanto, da manifestação da riqueza. Esse segundo sentido, que tem um caráter redistributivo, somente foi incluído pela Emenda Constituição nº 29, de 2000, portanto, após 12 anos da promulgação da Constituição. Até então, não era permitida a progressividade fiscal do IPTU, e o STF chegou a emitir a Súmula nº 668, a qual estabeleceu como inconstitucionais alíquotas progressivas para o IPTU, antes de 2000, salvo as de caráter fiscal relacionadas ao plano diretor. Portanto, foi mais de uma década da promulgação do texto constitucional até que esse imposto realmente pudesse ser um tributo sobre a propriedade com caráter progressivo em termos fiscais e de manifestação da riqueza do proprietário de imóvel, ainda que limitado localmente.

De acordo com Carvalho Jr. (2018b), a arrecadação do IPTU sofre de muitos problemas, dos quais ele destaca: i) baixa arrecadação nacional; ii) elevada concentração



em poucos municípios brasileiros, apenas o município de São Paulo arrecadou 24% de toda a arrecadação nacional do IPTU em 2016; iii) elevada disparidade regional, com os indicadores médios de arrecadação pelo PIB sendo superiores nas regiões sul e sudeste em relação ao norte e nordeste; iv) cadastros imobiliários desatualizados; v) avaliações desatualizadas de valor de mercado ; vi) autonomia dos municípios prejudica a adoção de sistemas de avaliação de imóveis de melhor qualidade; vii) ampla autonomia municipal na concessão de isenções do IPTU; viii) grande taxa de inadimplência em municípios menores ou quando é cobrado sobre terrenos vagos; xix) dificuldade dos municípios menores participarem dos programas de financiamento para a modernização tributária municipal.

Cesare (2018) demonstra que a cobrança do IPTU é simbólica em muitos municípios, tendo como expressão o fato de que, em 2012, enquanto a média do IPTU per capita foi de R\$ 108,31, 50% dos municípios arrecadaram até R\$ 17,15 por habitante. A autora também destaca as fortes diferenças regionais e locais. Como razões para a essa desigualdade e insuficiência, destaca a cobertura insuficiente do cadastro de imóveis, com a média de cobertura nacional sendo de 75%; a avaliação baixa dos imóveis para fins fiscais, em média a 46% do seu valor de mercado; a baixa eficiência da arrecadação, com os municípios arrecadando, em média, 65% da receita lançada; a quantidade de isenções, que somadas aos imóveis não cadastrados, chega-se a 36% dos imóveis brasileiros que não são tributados.

Se a situação é desigual no território urbano, ela piora no campo de incidência do imposto territorial rural – ITR. A arrecadação desse tributo no período de 2015 a 2019, foi, em média, o equivalente a 0,02% do PIB ao ano, o equivalente a 0,06% da carga tributária total e a 1,32% da arrecadação dos tributos sobre a propriedade no Brasil. É o imposto direto com menor relevância no Brasil, justamente em um país marcado pela concentração de terra.

**Tabela 2 – Imposto territorial rural – participação e evolução recente – 2002-2019.**

Ano	2002	2006	2010	2014	2018	2019
% PIB	0,013%	0,012%	0,012%	0,016%	0,021%	0,022%
% CT	0,040%	0,036%	0,038%	0,049%	0,062%	0,068%

Fonte: Receptadata.  
Elaboração própria.

A arrecadação do ITR tem aumentado em relação à carga tributária total, especialmente com a regulamentação dos convênios entre União e município pelo Decreto nº 6.433/2008 e pela Instrução Normativa RFB nº 884/2008, e em relação ao PIB, mas ainda assim, representa um monte extremamente baixo da arrecadação, e alia-se a mais uma das benesses ao agronegócio brasileiro e a histórica concentração fundiária no país. De acordo



com o Censo Agropecuário de 2017, realizado pelo IBGE, de 5.073.324 propriedades rurais, apenas 51.203, ou 1,01% do total, correspondentes as propriedades com mais de 1.000 ha, concentravam 47,6% das terras agrícolas ocupadas. Em 2006, o mesmo grupo de propriedades acima de 1.000 ha concentrava 44,4% das terras, ou seja, houve um aumento da concentração no topo da propriedade rural nas últimas décadas no país. Pochmann (2015) demonstra que o Brasil fica atrás de apenas 4 países (Paraguai, Barbados, Peru e Bahamas) entre os índices de Gini da desigualdade na distribuição da propriedade rural mais elevados.

Há muitos determinantes para essa concentração, como o aumento do agronegócio, a redução dos incentivos à agricultura familiar e a financeirização da terra e da produção agrícola. Appy (2015) destaca o baixo valor cobrado por hectare por meio do ITR, que, em 2012, ficou em torno de R\$ 2,00, havendo pouca variação em função do porte do imóvel, apesar da progressividade prevista nas tabelas de alíquotas do ITR.

**Tabela 3 – Tributação do ITR por tamanho do imóvel. Brasil. 2012.**

Tamanho imóvel	Área média do imóvel	Valor da terra nua tributável (R\$/ha)	Imposto devido (R\$/ha)	Alíquota média (%VTNt)	VTNt (%valor do imóvel)
Pequeno	19,9	2.269	1,50	0,07%	50,50%
Médio	215,9	1.336	2,39	0,18%	45,80%
Grande	2.239,4	733	2,17	0,30%	34,40%
<b>Total</b>	<b>92,2</b>	<b>1.174</b>	<b>2,11</b>	<b>0,18%</b>	<b>42,40%</b>

Fonte: Appy (2015, p. 17).

É possível observar que os imóveis maiores pagam menos por ITR por hectare do que os imóveis de tamanho médio, tendo em vista dificuldade encontrada pelo modelo de avaliação do valor da terra nua tributável, o qual se dá por declaração do contribuinte. De acordo com APPY (2015), a tendência é que no preenchimento da declaração do ITR os proprietários reduzam o valor do imposto devido por meio da subavaliação do valor de mercado da terra nua; superestimando a área não tributável (de interesse ambiental) do imóvel e superestimando o grau de utilização da área aproveitável.

Portanto, o ITR só poderia ter algum papel relevante num conjunto de medidas articuladas dentro de uma política estratégica que demandaria forte apoio popular e organização classista. Além disso, o ITR, como qualquer outro imposto, é limitado pelo princípio constitucional que veda a utilização do tributo com efeito de confisco. Apesar desses limites, ainda é um instrumento com uma utilização muito aquém do seu potencial, como manifesta a contradição entre o crescimento da relevância do agronegócio na



economia brasileira e a manutenção da irrelevância da tributação sobre a propriedade rural cada vez mais concentrada e tornada produto de especulação financeira.

Há limites estruturais ao IPTU e ao ITR quando consideramos a relação capital e trabalho. Ambos recaem sobre a propriedade dos bens imóveis. São impostos reais, não pessoais, que desconsideram a pessoa do “contribuinte”, levando em conta apenas a relação jurídica de propriedade do bem. Diferente do que ocorreria com um imposto sobre o patrimônio líquido ou sobre a riqueza, que levaria em conta toda a riqueza do indivíduo. Com o avanço da urbanização e da especulação imobiliária, cada vez mais rendida à financeirização por meio da proliferação dos fundos de investimentos imobiliários, residências que antes eram localizadas em zonas populares centrais nas grandes metrópoles tornam-se áreas valorizadas, com valores de IPTU abusivos para famílias trabalhadoras que ainda habitam nessas regiões. Além disso, a propriedade imóvel pode ser tanto capital, quanto de bem de usufruto pessoal do capitalista individual ou do trabalhador que habita do imóvel. Enquanto capital, o imposto pode ser remunerado pela renda da terra, enquanto uma das partes nas quais se cinde o mais valor, ou por meio do capital-dinheiro aplicado no processo produtivo que ocorre sobre o imóvel, enquanto custo operacional. Essas formas de pagamento do tributo, que podem recair sobre o capital aplicado, ou sobre o capital realizado, tem efeitos diferentes do que aquelas que recaem sobre a renda do capitalista e do trabalhador sobre seus imóveis de usufruto pessoal, especialmente enquanto habitação. No caso do capitalista individual, o crédito tributário é extinto por meio da cessão de parte do mais-valor recebido na forma de lucros, juros, ganho comercial ou renda da terra (de outros imóveis), por tanto, da parte do trabalho não pago distribuída a cada categoria de capitalista. Já ao trabalhador assalariado que é sujeito tributário passivo da obrigação de pagar IPTU ou ITR, o crédito tributário é extinto por meio da cessão de parte do salário recebido, portanto, do trabalho pago.

O imposto sobre a transmissão de bens imóveis – ITBI, de competência municipal, é um imposto sobre transações, refletindo assim, o estado econômico, diferente do que acontece com IPVA, IPTU e ITR, os quais tendem a ter uma participação na arrecadação em proporção ao PIB mais constantes. No caso, o ITBI reflete, relativamente, especialmente o mercado imobiliário, como é possível observar no **gráfico 1**, de 2002 a 2014, em valores reais deflacionados pelo IGP-DI a valores de 2019, a arrecadação do ITBI subiu de cerca de R\$ 5,94 bilhões para R\$ 14,78 bilhões, o que representou um aumento real de 148,5%.

**Gráfico 1 – Relação entre arrecadação do ITBI e indústria da construção civil. Brasil. 2002-2019. % PIB.**



Fonte: ITBI: Receitadata. Construção civil: Ipeadata.  
Elaboração própria.

A divergência entre 2017 e 2019 deve-se ao fato de que o PIB da construção civil se refere a construção de edifícios, obras de infraestrutura e serviços especializados para a construção, o que pode divergir dos números de comercialização, seja pelas transferências de imóveis usados ou de imóveis novos em estoque. Como exemplo, de acordo com dados do Sindicato da Habitação do Estado de São Paulo (SECOVI-SP), o número de imóveis vendidos residenciais novos vendidos na cidade de São Paulo aumentou em 108% de 2017 a 2019, quando comparados o número de unidades vendidas no acumulado de cada ano. Além disso, o ITBI varia de acordo com o valor dos imóveis, refletindo também a especulação imobiliária.

Por ausência de manifestação explícita da Constituição, o ITBI não é um imposto progressivo, pelo menos se ainda for válida a Súmula nº 656 do STF, aprovada em 2003, que diz ser inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o ITBI com base no valor venal do imóvel. Ocorre que, em 2013, no julgamento do Recurso Extraordinário 562.045/RS, o STF reconheceu como possível a adoção de alíquota progressiva para o ITCMD e o voto vencedor afirmou que o princípio da capacidade contributiva é extensivo a todos os impostos. Essa situação demonstra o estado lamentável da justiça fiscal no Brasil, em que a Constituinte foi omissa e ficou por conta da judicialização a resolução de questões relativas à progressividade dos tributos sobre a propriedade que não têm expressão explícita da adequação do princípio da capacidade contributiva. A partir dessa insegurança jurídica, os municípios tendem adotar baixas alíquotas do ITBI, tendo em vista a impossibilidade da sua progressividade. De acordo com Carvalho Jr. (2018c), países como Portugal, Hungria, Reino Unido, Irlanda, Austrália, África do Sul e Canadá. Além disso, China, Coreia do Sul e Canadá aplicam alíquotas punitivas como forma de coibir a especulação imobiliária. As alíquotas médias do ITBI no Brasil variam de 2% a 3% do valor do imóvel transacionado.



Por fim, o imposto de transmissão causa mortis e doação – ITCMD é o equivalente ao imposto sobre heranças adotados em outros países. Esse tributo respondeu 7,47% da arrecadação dos tributos sobre a propriedade em média anual de 2015 a 2019, o que equivaleu a 0,37% da carga tributária anual e a 0,11% do PIB. A sua irrelevância só não é maior que a do ITR, e reflete como os tributos sobre a propriedade com maior possibilidade de progressividade sobre o estoque da riqueza em um país fundado sobre a base latifundiária são justamente os com menor participação. O ITCMD é especialmente restringido pela Resolução nº 9, de 5 de maio de 1992, a qual limitou em 8% a alíquota máxima desse imposto. Tal limite se mantém até o momento, o que coloca o Brasil entre os países que menos exploram esse tributo direto sobre a propriedade.

De acordo com Carvalho Jr. (2018d), o Brasil, entre países que exploram esse tributo, é um dos que menos exploram seu potencial progressivo, tendo em vista a baixa alíquota máxima, a qual, mesmo podendo ser aplicada de maneira progressiva, está dentro de um limite muito restrito. Além da Resolução do Senado, o problema se agrava pelo fato de que a maioria dos estados que não chegam a utilizar a alíquota máxima de 8%, nem mesmo a instituição de alíquotas progressivas. De acordo com Gassen e Valadão (2020), em 2015, apenas 5 estados das 27 unidades federativas praticavam alíquotas acima de 4% e a maioria não praticava a progressividade das alíquotas para heranças e doações. Embora a tributação de heranças e doações passe longe de ser hegemônica em qualquer país, mesmo os com maior taxa D/I, uma vez que no modo de produção capitalista tributa-se muito mais a renda enquanto tributação direta, protegendo-se o estoque e a riqueza acumulada, o Brasil tem taxas de sua arrecadação bem inferiores aos países que o utilizam de maneira mais ativa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise qualitativa dos tributos da propriedade no Brasil demonstra que estes estão bem longe de promover alguma forma de justiça fiscal, pelo contrário, apresentam caráter regressivo e assim não realizam seu potencial redistributivo, reforçando a desigualdade entre as classes sociais e entre as regiões do país.

A tributação sobre a propriedade no Brasil apresenta uma baixa relevância em termos de arrecadação, sendo responsável por apenas 4,2% da arrecadação tributária do país, o que equivalente a 1,3% do PIB, enquanto a tributação sobre o consumo é responsável por 62,9% da arrecadação tributária, e a tributação sobre a renda por 30,9% da carga tributária nacional, de acordo com os dados consolidados pela Receita Federal. Além dos limites quantitativos restritivos do estabelecimento da progressividade tributária por meio



da tributação sobre a propriedade no Brasil, a análise qualitativa dos tributos sobre a propriedade no país demonstra que estes também são regressivos internamente, o que torna ainda mais crítica a questão tributação sobre a propriedade em um país marcado pela forte concentração do capital e pela cada vez mais inaceitável desigualdade social.

## REFERÊNCIAS

APPY, B. **O imposto territorial rural como forma de induzir boas práticas ambientais**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPMA. Junho de 2015.

BEHRING, E. R. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.  
BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 20/04/2022.

CARVALHO JR., P. H. B. C. O Imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA). In: FAGNANI, E. (Org.). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. 1ed. Brasília, São Paulo: ANFIP, FENAFISCO, PPS, 2018a.

CARVALHO JR., P. H. B. C. Imposto predial e territorial urbano (IPTU). In: FAGNANI, E. (Org.). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. 1ed. Brasília, São Paulo: ANFIP, FENAFISCO, PPS, 2018b.

CARVALHO JR., P. H. B. C. O imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI). In: FAGNANI, E. (Org.). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. 1ed. Brasília, São Paulo: ANFIP, FENAFISCO, PPS, 2018c.

CARVALHO JR., P. H. B. C. O imposto sobre herança. In: FAGNANI, E. (Org.). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. 1ed. Brasília, São Paulo: ANFIP, FENAFISCO, PPS, 2018d.

CESARE, C. M. Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural. In: FAGNANI, E. (Org.). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. 1ed. Brasília, São Paulo: ANFIP, FENAFISCO, PPS, 2018.

FANDIÑO, P.; KERSTENETZKY, C. L. O Paradoxo Constitucional Brasileiro: Direitos Sociais Sob Tributação Regressiva. **Brazilian Journal of Political Economy (Impresso)**, v. 39, p. 306-327, 2019.

GASSEN, V; VALADÃO, M. **Tributação nos Estados Unidos e no Brasil: estudo comparativo da matriz tributária (atualizado com a reforma tributária Trump)**. São Paulo: Almedina, 2020.

IPEADATA. Bases de dados econômicos, financeiros, demográficos, geográficos e sociais. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> Acesso em: 20/04/2022.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política – livro I**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.



ORAIR, R. O.; ALBUQUERQUE, P. H. M. **Capacidade de Arrecadação do IPTU**: estimação por fronteira estocástica com dados em painel. Brasília: Ipea, 2017.

POCHMANN, M. **Desigualdade econômica no Brasil**. São Paulo: Ideias e Letras, 2015.

RECEITADATA. Central de dados econômico-tributários aduaneiros da Receita Federal – Disponível em:  
<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata>  
Acesso em: 20/04/2022.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.