

Concurso Fisco Municipal – 2018

Política tributária e espaço urbano. A concentração da propriedade fundiária urbana nas metrópoles brasileiras: o caso de Belo Horizonte

Introdução

O acesso à terra é um dos grandes problemas mundiais do século XXI. No contexto das cidades, a enorme concentração de pessoas e a utilização da terra para os mais diversos fins favorecem uma disputa pelo uso do solo. Nas metrópoles brasileiras esta situação é agravada pelo fato de que o país nunca passou por um processo de reforma urbana e a base fundiária segue intocada. Em artigo de 2008, intitulado “A terra é o nó”, publicado também no livro “O impasse da política urbana no Brasil” (2012), MARICATO usa este termo para referir-se à estrutura fundiária brasileira, em particular às terras mantidas ociosas, em pleno século XXI, como mecanismo que impede o acesso à moradia.”

Neste cenário, este artigo analisa empiricamente o que se passa, no último decênio, com a concentração da propriedade da terra urbana em uma metrópole brasileira, a partir do estudo de caso de Belo Horizonte, terceira maior região metropolitana brasileira e a quinta maior cidade do país, em termos de população e PIB. Os resultados para Belo Horizonte são particularmente relevantes em um país cuja estrutura fundiária urbana é completamente desconhecida e que nunca passou por uma reforma urbana, não obstante 85% da sua população viver em cidades. A pesquisa, ao fazer um diagnóstico em múltiplas escalas territoriais, pretende trazer uma contribuição para a compreensão das relações entre a política tributária imobiliária e o espaço urbano.

Como veremos, os resultados revelam uma enorme concentração da propriedade da terra nua urbana e um mercado de terras oligopolizado, com grande capacidade de controle artificial da oferta da terra – pela retirada de circulação de parte da terra disponível - facilmente mantida ociosa. O problema é grave, particularmente em ambientes em que os mecanismos legais tributários (compulsórios) e urbanísticos (opcionais) para controlar a especulação imobiliária são debilmente aplicados.

Papel do Estado e Tributação Imobiliária

O paradigma da regulação urbana vigente no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 88), reforçado em 2001 pelo Estatuto da Cidade, baseava-se na premissa de um Estado promotor da função social da cidade e da propriedade¹. O conceito de função social da propriedade implicou em uma modificação profunda do direito desta propriedade, o qual deveria passar a ser submetido aos interesses coletivos da sociedade. Trata-se de um Estado que reconheceria o direito à propriedade privada, mas que o submeteria aos interesses coletivos e que, desta forma, impactaria a ordem espacial urbana, reduzindo as desigualdades no acesso ao solo. Os direitos individuais de propriedade deveriam ter limites, ditados pelo Plano Diretor (CF 88, art 182 , inciso 2º). Seria fundamental que o Estado tirasse partido de seu poder de regulação do uso do solo e interviesse na dinâmica imobiliária, utilizando os instrumentos tributários e urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) para redistribuição à coletividade da valorização imobiliária e fundiária (também chamada de “renda fundiária”, ou “mais-valia urbana”).

¹ A introdução do conceito de "função social da cidade" na Constituição (artigo 182, CF 88) tornou o Brasil um dos primeiros países a institucionalizar o direito à cidade, regulamentado treze anos depois, pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001 (artigo 2º, caput e "I"). O Estatuto da Cidade também foi um avanço extraordinário no domínio legislativo em matéria urbana, tanto de uma perspectiva brasileira, como internacional.

O desenho institucional brasileiro dos instrumentos de capturar, pelo Estado, da valorização urbana constitui um sistema bastante potente. À União compete instituir impostos sobre a renda e proventos (Imposto de Renda) oriundos da propriedade de imóveis – tais como alugueis e lucro pela venda de imóveis - e sobre a propriedade territorial rural (ITR), conforme previsto na CF 88, artigo 153, incisos III e VI. Aos Estados e ao Distrito Federal compete instituir impostos sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD), conforme artigo 155, inciso I da CF88. Os municípios têm competência para instituir dois impostos sobre imóveis, respectivamente previstos na CF 88, artigo 156, incisos I e II: o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e o Imposto sobre a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI). A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição de melhoria, cujo fato gerador é a valorização do imóvel em razão da realização de obra pública (CF 88, artigo 145, inciso III).

Ademais destes instrumentos tributários, a edição do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001, art. 4º, IV e V) criou outros, urbanísticos, políticos e jurídicos, para a captura de mais-valia urbana, dentre os quais destacamos: o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), que inclui a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo para imóveis que não cumprem sua função social; a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); as Operações Urbanas Consorciadas (OUC); e mesmo o IPTU, que ganha um novo status além do fiscal, o de instrumento útil para alcançar os objetivos urbanos.

A receita pública proveniente, contudo, da arrecadação sobre valores de bens patrimoniais imobiliários é, no Brasil, bastante débil, conforme veremos. Não em

função do desenho institucional e legal mas do pouco uso que se faz deste (CAPACIDADES, 2011; CYMBALISTA, 2007; FURTADO et al, 2006; SANTOS JUNIOR e MONTADON, 2011).

A percepção de que a terra valoriza-se ao longo do tempo, em função, basicamente, de ações públicas - investimentos em infra-estrutura ou alterações na legislação urbanística - sem qualquer esforço por parte do seu proprietário, gera, desde o século XIX, uma importante discussão teórica em torno do conceito de justiça na apropriação privada deste valor gerado. Segundo GUIGOU (1982), a partir do século XIX, há uma convergência excepcional de diferentes escolas de pensamento econômico (classicos, neoclassicos e marxistas) em torno da ausência de ética e justiça na apropriação privada desta valorização do solo pelo proprietário da terra. Uma das soluções propostas, por Henry GEORGE (*Progress and Poverty*, 1879), foi a de recuperação deste valor, para a coletividade, pelo Estado, através da cobrança de um imposto sobre o valor da terra (*Land Value Tax*). Foi a primeira vez que um imposto foi proposto pelo objetivo de promover justiça.

O trabalho recente de PIKETTY (2014), que se dedica à análise histórica e empírica da concentração da riqueza ao longo dos séculos XIX a XXI, e do papel tributário do Estado nesta distribuição, parte da mesma premissa de Henry George. Piketty propõe a tributação como solução para a desigualdade crescente na distribuição da riqueza, verificada no século XXI. O autor é categórico em afirmar que é a debilidade dos impostos sobre a riqueza a causa da sua concentração. Para Piketty, as instituições públicas são as únicas que podem contrabalancear os efeitos desta lógica “implacável” e alterar a distribuição da riqueza (2014, p. 33-34 e 208).

A realidade, contudo, é distinta. Desde os Anos Oitenta, em um contexto de globalização financeira e concorrência forte entre os países para atrair o capital

internacional, as alíquotas dos impostos caem, às vezes a níveis quase nulos (PIKETTY, 2014, p. 345-346). Isto significa que a concorrência fiscal, típica do capitalismo global, potencializa a concentração patrimonial extrema. Se considerarmos que esta prática é ainda mais feroz nos países do Sul Global, caso do Brasil, e, conseqüentemente, mais frequente que o Estado abra mão de receitas tributárias (PIKETTY, 2017, p. 56), podemos supor que a tendência à concentração nestes países é elevadíssima. Sabemos que, no caso dos impostos incidentes sobre a terra urbana é usual sua isenção, nas cidades brasileiras, particularmente em projetos de parcerias público privadas para requalificação urbana. Esta abordagem é central a este trabalho: a debilidade dos tributos brasileiros sobre a renda fundiária facilita sua concentração e seu uso especulativo como reserva de valor.

Cenário brasileiro de baixa tributação imobiliária

Diversos estudos empíricos apontam o Brasil como um país que tributa pouco a propriedade imobiliária, em relação aos padrões internacionais: algo entre 0,4 e 0,5% do PIB (De Cesare, 2016; Carvalho Jr, 2010; Afonso, Araujo e Nóbrega, 2010), percentagem bem inferior aos 0,8% cobrados em outros países de renda semelhante, como a África do Sul e Argentina ou, entre 2% e 3% em países como Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália. Segundo dados da Receita Federal, para 2011, a tributação da propriedade imobiliária representa 0,47% do PIB, dos quais 0,46% arrecadado pelos municípios e apenas 0,1% pelo Governo Federal. O IPTU, cuja arrecadação é sabidamente débil – segundo De Cesare (2015), sua participação na carga tributária brasileira é de apenas 1,34%, inferior à média verificada para países latino americanos, de 1,76% -, é o instrumento brasileiro mais potente de tributação imobiliária. É seguido pelo ITBI, embora este tenha um desempenho que

oscila bastante ao longo do tempo, em função do volume de imóveis comercializados, de cenários de crises ou *boom* das transações imobiliárias e da elevação do preço dos imóveis. A contribuição de melhorias é raríssimamente cobrada no Brasil, eventualmente em municípios de menor porte.

Os instrumentos urbanísticos, previstos pelo Estatuto da Cidade, não contribuem para o aumento desta arrecadação. Pesquisa recente do Ministério da Justiça, Ministério das Cidades e Universidade Federal do ABC (2015), mostra que o PEUC, por exemplo, foi regulamentado em pouquíssimas cidades brasileiras: oito cidades aplicam o primeiro mecanismo (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios), três o segundo, IPTU Progressivo no Tempo, e em nenhum município a expropriação por imóveis ociosos foi realizada.

Como já abordado, a tributação sobre a propriedade imobiliária foi um dos principais instrumentos jurídicos criados pelo Estatuto da Cidade para garantir o cumprimento da função social do solo. O papel extrafiscal urbanístico dos tributos imobiliários é largamente discutido pela literatura e inclui a capacidade de, a partir do uso da progressividade, seletividade ou isenções, aumentar o custo de retenção de imóveis e desestimular a especulação imobiliária. Pesquisadores como MORALES SCHECHINGER e SMOLKA defendem que a tributação do valor do solo reduz seu preço, tendo em vista suas características peculiares (oferta inelástica, irreprodutibilidade, fator de localização, irreprodutibilidade), o que reforça os efeitos extrafiscais positivos da tributação imobiliária sobre o amplo acesso ao solo por parte de todos os cidadãos. Não obstante a legislação inovadora, o fraco desempenho compromete não apenas o aspecto arrecadatário do tributo imobiliário, mas também o papel extrafiscal que poderia desempenhar na política urbana. Citando Smolka e Schechinger (2005), “países ou municípios que tenham uma tributação imobiliária

ativa, conseguem regular de melhor forma o preço da terra, o acesso à habitação e prevenir melhor a informalidade que se traduz em favelas e outros assentamentos precários”.

Base de dados: Cadastro Municipal Imobiliário

Apesar da extensa bibliografia sobre políticas fundiárias, há uma clara ausência, na literatura nacional e internacional, de estudos empíricos e de dados confiáveis sobre a estrutura fundiária urbana, paradoxalmente à importância do tema. Diversos autores destacam a escassez de pesquisas empíricas, ao longo do século XX, e o pouco que se sabe sobre quem são os proprietários da terra urbana e qual seu grau de concentração, tanto em países do Norte como do Sul Global, basicamente em função da indisponibilidade de dados de patrimônio imobiliário para uso público (KIVELL e McKAY, 1988; DIXON, 2009; PAYNE, 2001 e 1996; EVERS, 1975).

A análise da estrutura fundiária de Belo Horizonte, entre 2009-2017, feita neste artigo, é inédita e baseia-se em acesso à base de dados do “Cadastro Municipal de Imóveis”, um sistema de informações geográficas, usado para fins de tributação imobiliária, pela Secretaria Municipal da Fazenda, Prefeitura de Belo Horizonte². Trata-se de um banco de dados com a representação da estrutura física imobiliária de uma cidade, coletado para proceder à elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV), para a cobrança de dois impostos imobiliários, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto *sobre a* Transmissão de Bens Imóveis, “inter vivos”, por Ato Oneroso (ITBI). Neste Cadastro, constam diversas características de cada um dos imóveis que possuem título de propriedade ou posse, localizados nesta cidade, sejam eles

² A autora agradece à Secretaria Municipal da Fazenda, Prefeitura de Belo Horizonte, pelo acesso a estas bases de dados.

residenciais, não residenciais ou territoriais. A cada imóvel é atribuído um número de inscrição, à qual permanecem ligadas suas características, para efeito de atualização, pesquisa, relatórios, cruzamentos de informações e outros (CABRAL, 2010).

A análise de dados do Cadastro Imobiliário tem várias dificuldades. A principal diz respeito a possíveis erros na estimativa dos mesmos, tendo em vista que a dinâmica imobiliária da cidade é mais ágil que o processo de atualização cadastral, por mais investimentos que sejam feitos no mesmo. É certo que sempre existirá algum grau de defasagem entre a situação fática dos imóveis e as informações sobre os mesmos disponíveis na base cadastral - a maior ou menor proximidade entre ambos é o que define o grau de confiabilidade desta base de dados e a possibilidade de usá-la para pesquisas³. Criar e manter um banco de dados de grandes proporções é tarefa cara e difícil. No caso de Belo Horizonte, são 800.000 imóveis cadastrados, com mais de setenta atributos coletados para cada imóvel. No caso específico de imóveis territoriais, há o risco de superdimensionamento das áreas disponíveis para construção, pois há terrenos que podem não ser propícios para ocupação – podem estar em áreas de preservação ambiental, de risco, com topografia imprópria para construção, terem alguma finalidade para fornecimento de serviços públicos, além daqueles que constam no cadastro, mas cuja localização é incerta. Há, por outro lado, o risco de subdimensionamento, especialmente para terrenos públicos, muitas vezes subcadastrados. Por fim, há que lembrar que os dados cadastrais retratam, mesmo que com limitações, a cidade formal, mas não as ocupações informais e as vilas e favelas⁴. Parece-nos, contudo, ser uma contribuição metodológica relevante a

³ O nível de atualização dos cadastros municipais está correlacionado, dentre outros fatores, às tecnologias utilizadas - Sistemas de Informação Geográficas (SIG), aerolevanteamento, crowdmapping, etc. - à capacitação do corpo técnico, aos recursos financeiros investidos, ao grau de informalidade urbana local, à velocidade com que o parque imobiliário é renovado e mesmo ao tamanho populacional das cidades.

⁴ As áreas de vilas e favelas não são registradas no Cadastro, a não ser em situações em que haja documentação de propriedade ou posse.

exploração das potencialidades e limites destas bases de dados - disponíveis para muitas das grandes cidades brasileiras - para estudos urbanos.

Estas dificuldades estão refletidas, de forma mais ou menos intensa, nos dados cadastrais da Planta Genérica de Valores de Belo Horizonte, embora o Cadastro Imobiliário de Belo Horizonte tenha reconhecida qualidade técnica, em âmbito nacional (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014)⁵.

A análise dos dados revela quem são os proprietários de solo urbano e qual sua participação na distribuição da terra nua existente, subdivididos em Estado, empresas e pessoas físicas. A partir deste ponto calculou-se, vias abordagens distintas, indicadores de desigualdade para a propriedade fundiária, quais sejam, o Coeficiente de Gini, a Curva de Lorenz e a terra detida pelo 1% dos maiores proprietários.

Resultados

A distribuição da área de lotes vagos em Belo Horizonte, conforme dados de 2017, revela que o setor privado (empresas e pessoas físicas) é central na produção da

⁵ “O início da sistematização do cadastro de imóveis para fins de IPTU em Belo Horizonte ocorreu ao final da década de 1950, quando foram utilizadas informações basicamente documentais, tais como fichas de campo e livros de lançamento. Já se utilizava o conceito de zonas fiscais, que ainda hoje, subsidia a cobrança diferenciada do IPTU ao longo do território. A informatização se deu a partir de 1984, com a implantação do SIRI (Sistema de Informações de Registro de Imóveis), com lançamento das fichas de imóveis em sistema. A partir de 1987, de forma pioneira em relação às demais cidades brasileiras, Belo Horizonte iniciou a estruturação de seu CTM, com base nos conceitos de quadra (limite vetorial do quarteirão) e setor (conjunto de quadras). Em 1990, a Prefeitura de Belo Horizonte já contava com um sistema estruturado e passou a trabalhar com os conceitos de lote e imóvel (subdivisão do lote para fins fiscais), desenvolvendo uma base de dados sistematizada que foi georreferenciada em 2005 por um levantamento planimétrico da cidade. Em 2006, os sistemas utilizados para tributação e cadastro de imóveis foram integrados, dando origem ao SIATU – Sistema de Administração Tributária e Urbana, que permitiu o cruzamento de dados tributários com informações georreferenciadas ao nível lote. Hoje, a cidade de Belo Horizonte ainda não possui cobertura total do cadastramento dos imóveis para fins de IPTU, mas grandes esforços têm sido direcionados a esse fim, a exemplo da contratação de um aerolevanteamento, realizado em 2007/2008, que incluiu um primeiro perfilhamento a laser da cidade (exceto vilas e favelas), e um segundo aerolevanteamento, em 2015, para toda a cidade.

A finalidade tributária é que tem, contudo, norteado o desenvolvimento das bases de dados territoriais, devido necessidade de cobrança de pelo menos dois tributos municipais, o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e o Imposto sobre a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI).” (NABUCO, FONSECA & LEGROUX, 2016, p. 10).

cidade, detendo 69% das terras nuas da cidade. As empresas têm a maior participação (36,3%), seguidas do Estado (31,1%) e das pessoas físicas (28,2%). Ressalva-se que as empresas de **sociedade mista**⁶ estão contabilizadas como “Empresas” para fins desta pesquisa - a participação do Estado, se incluídas fossem as empresas de sociedade mista, seria maior que o valor aqui apresentado. Os terrenos públicos são constituídos de imóveis territoriais cadastrados como patrimônio “federal”, “autarquia federal”, “estadual”, “autarquia estadual”, “municipal” e “autarquia municipal”, sendo a grande maioria patrimônio do Município, quase 90% dos lotes vago públicos.

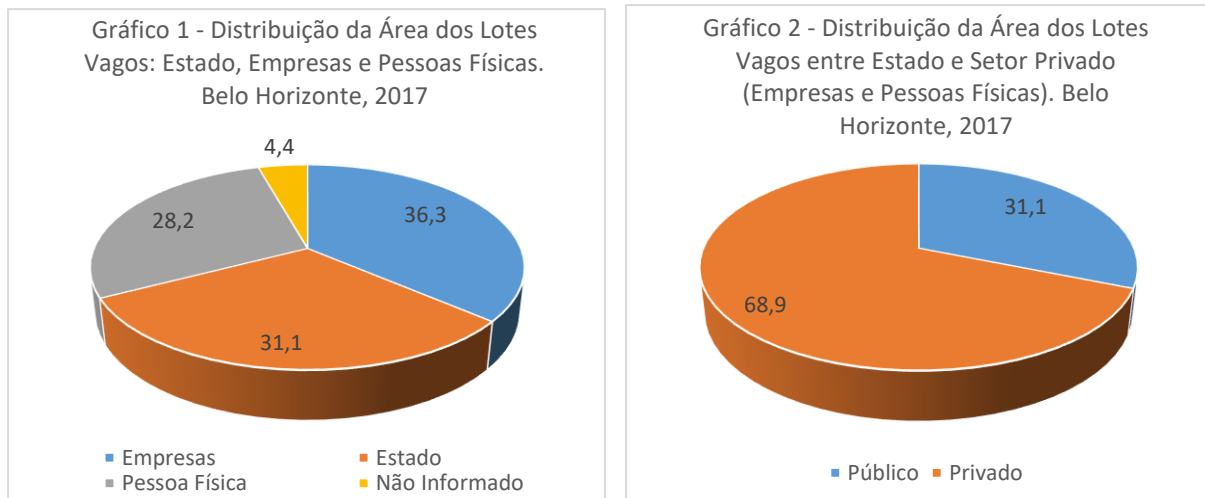
Concentração Patrimonial

Diferentes métodos de análise da concentração da propriedade fundiária foram adotados: Coeficiente de Gini, Curva de Lorenz e cálculo da quantidade de terra controlada pelos maiores proprietários. A partir destes métodos, quantitativos e gráficos, foram feitas comparações entre as distribuições espaciais da propriedade fundiária - para a cidade de Belo Horizonte e para três das suas Regionais Administrativas, Regionais Norte, Venda Nova e Barreiro, todas estas áreas periféricas e vulneráveis da cidade - e temporais - 2009 e 2017.

Todos os resultados obtidos revelam a mesma situação, aparentemente paradoxal: a coexistência de um número expressivo de proprietários de lotes vagos, quase 18.000 em Belo Horizonte, entre pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, concomitante a uma enorme concentração desta propriedade. Este cenário se repete

⁶ A título de exemplo, no caso de Belo Horizonte, são empresas de sociedade mista a Cemig, Copasa e Caixa Econômica Federal, dentre outras.

tanto nas análises intraurbanas, como para a cidade como um todo, variando com a escala apenas o nível de concentração da propriedade fundiária.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH⁷

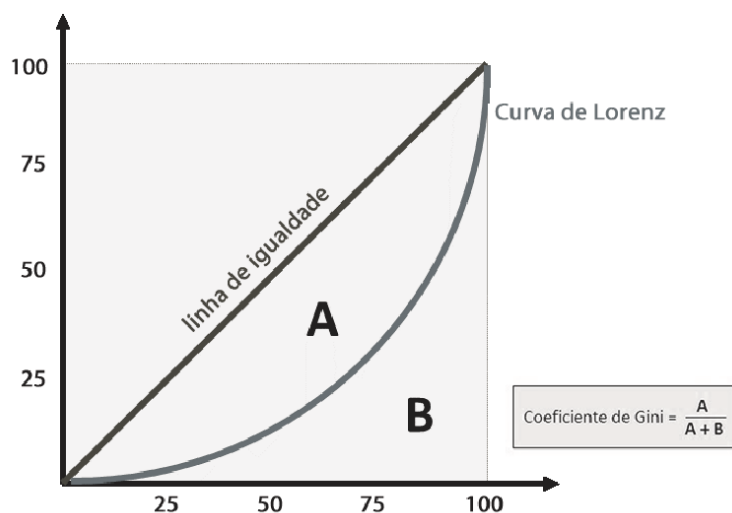
O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade, bastante usual em trabalhos acadêmicos, principalmente aqueles relacionados à distribuição de renda. Consiste em um número que varia de zero a um, sendo “zero” a igualdade perfeita e “um” a desigualdade total. Foram calculados, nesta pesquisa, Coeficientes de Gini para diferentes escalas de análise, diferentes anos, assim como Coeficientes de Gini para terras públicas e privadas.

A Curva de Lorenz (Figura 1) é um gráfico utilizado para representar e analisar a distribuição relativa de uma variável estudada, em uma determinada população (NERI, 2018). Neste trabalho, mostra a distribuição da propriedade da terra urbana (medida em área), entre seus proprietários. É representada por uma função $L(P)$, que corresponde à fração de terra controlada pela p -ésima fração inferior dos proprietários,

⁷ Os 4,4% “não informados”, no Gráfico 1, são imóveis de propriedade privada, para os quais não há informação suficiente para categorizá-los como “pessoa física” ou “empresa”.

quando estes estão ordenados pela quantidade de terra possuída, de forma crescente. A inclinação da curva é sempre positiva e é convexa, e $L(0) = 0$ e $L(1)=1$. A linha $L(p)=p$ é a linha de perfeita igualdade e a uma situação na qual todos detêm a mesma quantidade de terra. Quando mais próxima a Curva de Lorenz estiver da linha de perfeita igualdade, mais igualitária é a distribuição da propriedade. Se a propriedade da terra renda estivesse distribuída de forma perfeitamente equitativa, a curva coincidiria com a linha de 45 graus que passa pela origem. Se existisse desigualdade perfeita- uma pessoa detivesse toda a terra-, a curva coincidiria com o eixo das abscissas até ao ponto (100,00), de onde iria até o ponto (100,100).

Figura 1



Fonte: DPP, 2007

A primeira comparação feita confronta a desigualdade na concentração da propriedade privada com aquela observada para todas as terras (públicas e privadas), no mesmo momento do tempo, 2017. Os resultados obtidos, para todas as escalas de análise (Tabelas 1 e 2), revelam que os Coeficientes de Gini para os terrenos privados são sempre ligeiramente inferiores que aqueles obtidos para todos os

terrenos (públicos e privados) – o que já era esperado, uma vez que os titulares de terras públicas são numericamente poucos. Mostram, também uma grande concentração da propriedade fundiária, em todas as escalas de análise, variando, apenas, a intensidade deste fenômeno. Para Belo Horizonte, em 2017, o Coeficiente de Gini é igual a 0,81 para os terrenos privados e 0,87 se considerarmos todos os terrenos (públicos e privados); na Regional Norte, a concentração atinge índices altíssimos, com Coeficientes de Gini de, respectivamente, 0,94 e 0,95; e, na Regional Venda Nova a concentração é um pouco menor, com respectivamente, Ginis de 0,77 e 0,67.

Tabela 1 - Coeficientes de Gini:
Propriedade Territorial Pública e Privada
Regionais Norte, Venda Nova e Belo Horizonte Horizonte. 2017

Área	Gini
Regional Norte	0,95
Regional Venda Nova	0,77
Belo Horizonte	0,87

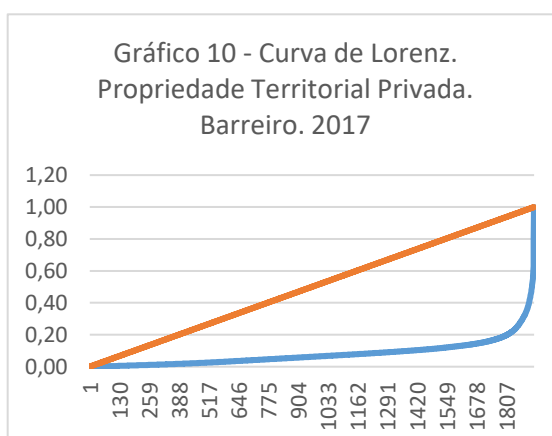
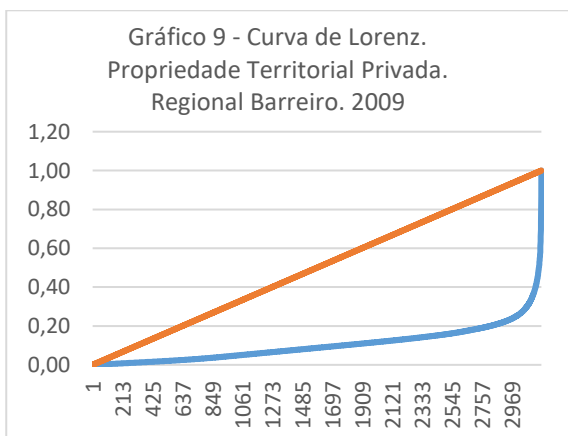
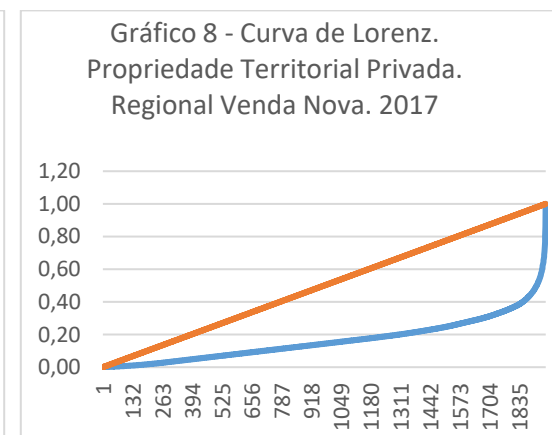
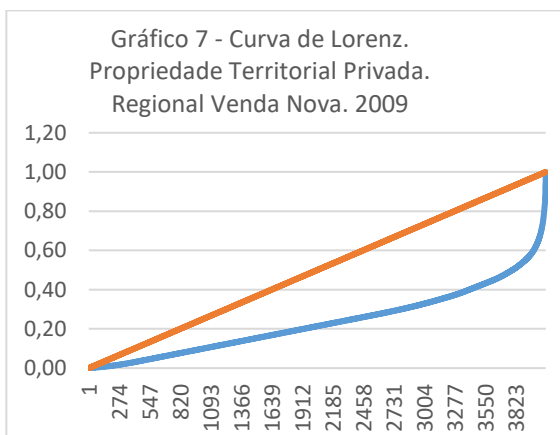
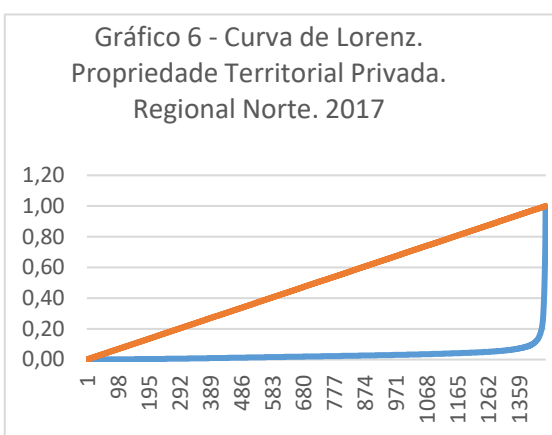
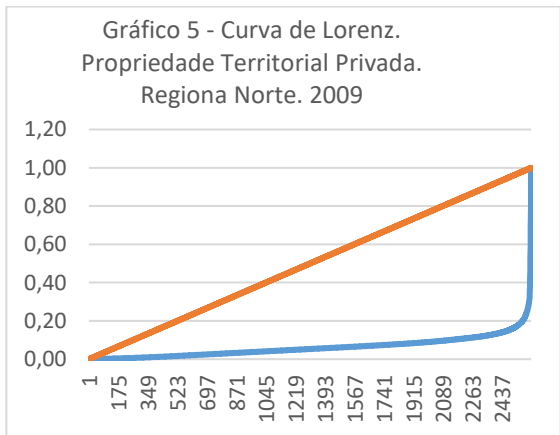
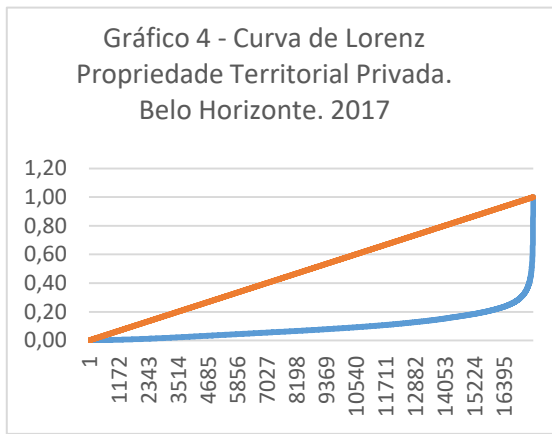
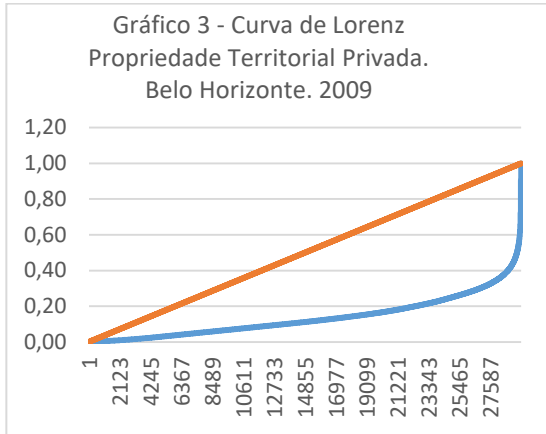
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH

Tabela 2 - Coeficientes de Gini: Propriedade Territorial Privada
Regionais Norte, Venda Nova e Belo Horizonte. 2009 e 2017

Área	Coeficiente de Gini 2009	Coeficiente de Gini 2017	Taxa de Crescimento Gini 2009-17
Regional Norte	0,88	0,94	6,82%
Regional Venda Nova	0,53	0,67	26,42%
Barreiro	0,79	0,84	6,33%
Belo Horizonte	0,72	0,81	12,50%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2009 e 2017. SMFA/PBH

Curvas de Lorenz. Propriedade territorial Privada. 2009 e 2017



A segunda comparação confronta a desigualdade na concentração da propriedade **privada**, em 2009 e em 2017. Tanto os resultados para o Coeficiente de Gini (Tabela 2) como as curvas de Lorenz (Gráficos 3 a 10) mostram que a propriedade da terra nua torna-se mais desigual longo do tempo, embora a desigualdade tenha sido sempre a tônica, quer em 2009, quer em 2017. No caso do Gini, os resultados para os coeficientes aumentam ao longo do tempo e, para as Curva de Lorenz, elas estão mais distantes da linha de 45 graus em 2017 do que em 2009.

Os resultados obtidos põem em dúvida a interpretação habitual de que a extensão de Belo Horizonte (331km²), pequena para padrões de metrópoles brasileiras, funciona como limite “natural” à oferta de terras na cidade (MAGALHÃES et al. 2011, p. 33). Propõe-se uma visão distinta: o que limita a oferta de terras em Belo Horizonte é a concentração oligopólica de solo urbano, majoritariamente sob a forma de glebas, mantidas ociosas como forma de especulação imobiliária, facilitada pela política de baixa recuperação da valorização fundiária pelo Estado.

A análise da propriedade fundiária controlada pelos maiores proprietários privados confirma ambas tendências apontadas nos resultados anteriores: (i) de enorme concentração da terra nua nas mãos de pouquíssimos proprietários; (ii) de potencialização deste fenômeno, ao longo do tempo. Os maiores proprietários privados são definidos, nesta pesquisa, como o 1% do total de proprietários, empresas e pessoas físicas, localizados no topo da pirâmide de quem detêm mais terra.

Novamente, é na Regional Norte a maior concentração, tanto em 2009 como 2017: 14 proprietários detêm 81% das terras nuas (dados de 2017); em Belo Horizonte, os 176 maiores proprietários detêm 61%; em Venda Nova 20 controlam 43%; e, no Barreiro, 19 proprietários têm 58% da terra. Todas as escalas de análise revelam que

o 1% dos maiores proprietários aumentou sua participação no total da terra disponível, de 2009 a 2017, exceto o Barreiro, onde a situação permanece basicamente a mesma.

Tabela 3 - Participação do 1% dos Maiores Proprietários Privados na Área de Lotes Vagos Existentes. Regionais Norte, Venda Nova, Barreiro e Belo Horizonte. 2009 e 2017

Área	Número de Proprietários que compõem 1%		Percentual da Área de Lotes Vagos propriedade do 1% Maiores Proprietários Privados		Taxa de Crescimento da Área de Lotes Vagos do 1% dos Maiores Proprietários 2009 a 2017
	2009	2017	2009	2017	
Regional Norte	26	14	75,63%	81,06%	7,18%
Regional Venda Nova	41	20	30,06%	42,82%	42,45%
Barreiro	32	19	57,16%	58,30%	1,99%
Belo Horizonte	297	176	50,52%	60,92%	20,59%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2009 e 2017. SMFA/PBH

Conclusão

Esta pesquisa apresenta resultados inéditos sobre a estrutura e concentração fundiária em Belo Horizonte, a diferentes escalas. Com isto, revela características desconhecidas - tendo em vista a habitual indisponibilidade de informações-, da desigualdade patrimonial fundiária de uma importante metrópole latino americana. Análises comparativas com outras cidades ficam restritas pela excepcionalidade de estudos empíricos, em âmbito nacional e internacional. Os resultados obtidos desmascaram as consequências da não implementação da reforma urbana no Brasil. Não há como falar em função social da propriedade, reconhecida como um princípio jurídico pela CF 88, com a desigualdade revelada na apropriação do espaço por este trabalho, como visto.

Dentre as características da estrutura fundiária reveladas na pesquisa, destaca-se, nesta conclusão, quatro pontos. Em primeiro lugar, o setor privado é central na

produção da cidade de Belo Horizonte, facilmente submetendo o uso da terra à lógica de mercado, tendo em vista que detem 69% do banco de terras nuas da cidade - dos quais 36% são das empresas e 28% das pessoas físicas. O Estado, basicamente o Executivo Municipal, tem controle dos 31% restantes dos imóveis territoriais.

Em segundo lugar, o cálculo dos Coeficientes de Gini, a elaboração das Curvas de Lorenz e a análise da concentração da propriedade da terra urbana pelos maiores proprietários, feitos pela pesquisa, mostram uma fortíssima concentração da terra urbana, para Belo Horizonte e, especialmente, para a Regional Norte. O Coeficiente de Gini, para os terrenos privados, é 0,81 em Belo Horizonte e, nas Regionais Norte, Barreiro e Venda Nova é, respectivamente, 0,94, 0,84 e 0,67. Percebe-se que a maior concentração da propriedade da terra ocorre na Regional Norte, onde há a maior reserva de terra nua na cidade (um quinto de toda a área remanescente em Belo Horizonte) e a maior participação do setor privado no controle da oferta da terra - consequentemente a menor participação do Estado.

Em terceiro lugar, a propriedade da terra, em Belo Horizonte, está cada vez mais concentrada. Este é o resultado obtido para todas as escalas de análise empregadas, para o período de 2009-2017.

O estudo aponta, ainda, a incapacidade do Estado em regular a concentração da propriedade fundiária. Os resultados, ao revelarem o crescente grau de controle do setor privado sobre a terra urbana e a altíssima concentração desta, demonstram que não há que se falar em papel limitador do uso especulativo do solo pelo Estado. A ação pública é determinante para o interesse privado em especular com a terra, tratando-a como ativo financeiro e reserva de valor. Vale aqui ressaltar que esta situação não é particular para Belo Horizonte. Segundo estudo de McCluskey & Franzsen (2013), com amostra internacional de municípios, Belo Horizonte é uma das

poucas cidades que progrediu significativamente, ao longo dos últimos anos, a capacidade arrecadatária sobre imóveis prediais e territoriais. Com isto, os resultados obtidos para a concentração da propriedade da terra urbana em Belo Horizonte devem se repetir, ou serem ainda mais graves, nas demais capitais brasileiras.

A opção pela não aplicação, por parte do Estado, dos instrumentos de recuperação da renda fundiária, tributários e urbanísticos, previstos no Estatuto da Cidade, facilita a concentração especulativa da propriedade privada do solo. Com esta escolha política, define-se quem são os beneficiários da valorização da terra. A “ausência” do Estado tem claros beneficiários e impactos. É fundamental que a progressividade tributária, especialmente sobre a terra nua, seja, de fato, implementada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto; ARAUJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. IPTU NO Brasil. Um diagnóstico abrangente. FGV Projetos e IDP. Volume 4. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Estatuto da Cidade*. Lei 10257/2001

CABRAL, Carlos Cristiano. Emprego de técnicas de clusterização para gestão tributária do solo urbano: um estudo de caso+ aplicado à cidade de Fortaleza. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2010.

CAPACIDADES. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Volume 1. Ministério das Cidades. Brasília. 2011

CARVALHO Jr, P.H. O sistema avaliatório municipal de imóveis e a tributação do IPTU no Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Economia/ UERJ. 2010

CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, 1988

CYMBALISTA, et. al. A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 9, n.2, p. 73-93. Nov. 2007

DE CESARE, C.Relevancia del impuesto inmobiliario.In:Sistemas del impuesto predial em America Latina y el Caribe.De Cesare (Ed).Lincoln Institute of Land Policy. 2016

DE CESARE, C. Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria em América Latina. Cambridge, Massachussets. Lincoln Institute. 2015

DIXON, Tim. Urban land and property ownership patterns in the UK: trends and forces for change. Land use policy. 26S (2009). S43-S53. Disponível em: www.elsevier.com/locate/landusepol. Consulta em: 15/04/2018.

EVERS, Hans-Dieter. Urban expansion and landownership in underdeveloped societies. Urban Affairs Quarterly, v.11, no.1, Sept 1975.Sage Publications, p.119-129

FURTADO, F. et al.. Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper. 2006

GEORGE, H. Progress and poverty. New York: Robert Schalbènbc Foundation. 1982

GUIGOU, J.L. La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650. Economica, Paris. 1982.

KIVELL, P.T. & McKAY, I.. Public ownership of urban land. Transactions. Institute of British Geographers. N.S.13: 165-178. 1988. Great Britain.

MAGALHÃES, F.; TONUCCI, J.; SILVA, H. Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes 93na RMBH. In.: MENDONÇA, J.; COSTA, H. (Orgs.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011. p 17-40

MARICATO,E. O impasse da política urbana no Brasil. Ed Vozes. Rio Janeiro. 2012

MCCLUSKEY & FRANZSEN (2013), Property Taxes in Metropolitan Cities. In: BAHL, R.; LINN, J. & WETZEL, D. (Eds). Financing metropolitan governments in developing countries. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts. 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, MINISTÉRIO DAS CIDADES E UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias e o IPTU Progressivo no Tempo. IPEA. Série Pensando o Direito. No. 56. Brasília, 2015

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. CAPACIDADES. Cadernos técnicos. Volume 3. Brasília, 2014

NABUCO, Ana Luiza, FONSECA, Diego & LEGROUX, Jean. À procura de evidência empírica acerca dos processos de segregação sócio espacial em Grandes Projetos Urbanos: o caso do Vetor Norte de Belo Horizonte. São Paulo. Enanpur. 2017

NERI, Marcelo. Curva de Lorenz. Disponível em: http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas_sociais_alunos/2010/BES_raiz_aanew/pdf/sbst/BES_CurvadeLorenz.pdf. Acesso em 25/07/2018.

PAYNE, Geoffrey. Urban land tenure policy options: titles or rights? Habitat International 25(3):415-429 · September 2001

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Editora Intrínseca Ltda. 1ª edição. 2014.

PIKETTY, T. Às urnas, cidadãos! Crônicas 2012-2016. Ed. Intrínseca Ltda. 1ª ed. 2017

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Dados IPTU, 2017. SMFA/PBH

SANTOS JUNIOR, O.; MONTADON, D. (Orgs). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Letra Capital. 2011.

SMOLKA, M. e SCHECHINGER, C.. Apuntes sobre conceptos desarrollados por Martim Smolka respecto del mercado del suelo y el impuesto a la propiedad en América Latina. Cambridge, Lincoln Land Institute, 2005. (Working Paper)