

GUILHERME NASCIMENTO MINARELLI

IPTU em São Paulo (1986-2016)
arenas, atores, interesses e estratégias

Versão original

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Eduardo César Leão Marques

São Paulo
2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

M663i Minarelli, Guilherme Nascimento
IPTU em São Paulo (1986-2016): arenas, atores,
interesses e estratégias / Guilherme Nascimento
Minarelli ; orientador Eduardo César Leão Marques. -
São Paulo, 2019.
157 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Política urbana. 2. Política fiscal. 3.
Desigualdade. 4. Progressividade. 5. IPTU. I.
Marques, Eduardo César Leão, orient. II. Título.

MINARELLI, N. M. IPTU em São Paulo (1986-2016) - arenas, atores, interesses e estratégias.

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

Primeiramente, eu gostaria agradecer ao apoio dos meus pais, Maria e Luis, sem o qual essa pesquisa não teria sido possível. Agradeço a eles, acima de tudo, pelo exemplo de dedicação e pelos valores éticos e morais que me instigaram a estudar e atuar em busca de um mundo mais justo. À minha irmã, Marina, dona das poucas palavras e ombros que me acalmam, agradeço pela parceria em todos os momentos.

Agradeço ao meu orientador, Eduardo Marques, pela oportunidade de trabalhar junto dele e de seu grupo de orientandos ao longo de tanto tempo, pela paciência, pelo olhar atento e pelos conselhos precisos - ainda que muitas vezes não seguidos à risca por essa cabeça dura. Agradeço ao grupo de estudos de política do urbano, pelas conversas tão profícuas e pela companhia nessa trajetória que remonta a 2013.

Além deles, agradeço aos meus colegas e amigos do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), cuja experiência de compartilhar reflexões é sempre enriquecedora.

Ao DPC, na figura de seus professores e funcionários, indistintamente relevantes para esse trabalho e para existência de um ambiente de aprendizado tão fervoroso. Aos outros pesquisadores que me acompanharam nas disciplinas e cotidiano de trabalho, pelas trocas.

Àquelas que com respeito e companheirismo dividiram comigo a representação discente entre 2017-18.

Agradeço a todos os meus amigos pelo apoio. Encarar o peso da realidade com vocês certamente fica mais leve.

Ao Victor Próspero (Borges), pela honra da amizade que é capaz de conter tantas diferentes faces, obrigado por tudo. Ao Cadu e ao Jacques, que mesmo um pouco mais longes, estiveram continuamente comigo nesse processo, meus irmãos. À Aline Maria, pelos risos e lágrimas. Ao Cicero, pelo humor, os papos sem fim, e a justeza de um olhar pela vida. Ao Jorel, pela doçura. Aos sambistas da Roda de Quinta, Fina e Guga, pela cadência que sustenta a vida.

À todas e todos os moradores das casas 11 e 13 da vila mais agradável desse Brasil, que me receberam sempre de braços abertos, seja para trabalhar ou esquecer dele.

À minha analista, Maria Inês Giora, presença constante em minha vida há tanto tempo, referência, suporte e palavra exata.

À Fabi, parceira de tantas trocas e conversas intermináveis, pelos pés no chão e ajuda.

Ao Acauã, pela amizade e pela *raspadinha*, que tornou esse trabalho viável.

Aos entrevistados, que se disponibilizaram a me receber e compartilhar comigo parte de suas experiências.

Aos funcionários da Câmara Municipal, da Secretaria da Fazenda (SF) e Secretaria de Licenciamento e Urbanismo (SMUL) que de modo atento e comprometido se dispuseram a me ajudar e responderam aos meus diversos questionamentos.

Às minhas amigas e companheiras de biblioteca, Nina, Jú, Maria, Euge, e Carol.

Deixo meu agradecimento especial aos funcionários das bibliotecas onde trabalhei, em especial à equipe da Amoroso Lima, Faculdade de Saúde Pública/USP, Medicina/USP e Centro Cultural São Paulo. Um viva às bibliotecas públicas, óasis nesse mundo cinza, que deveriam se reproduzir mais pela cidade.

Aos funcionários dos bandejões da USP, em especial, às unidades Central, Saúde Pública e Química. Sem eles, esse trabalho não teria sido realizado da mesma forma, com o mesmo vigor e disponibilidade.

À USP e às Agências de fomento de pesquisa, sem as quais esse trabalho não teria sido feito.

À Lei de Acesso a Informação, que muitas vezes vacila, mas tem garantido estudos mais qualificados sobre o Estado, a política e suas políticas e ampliando o horizonte democrático.

À CAPES, pela concessão de bolsa que resultaram nessa dissertação. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor não necessariamente refletem a visão da CAPES.

RESUMO

MINARELLI, G. N. IPTU em São Paulo (1986-2016) - arenas, atores, interesses e estratégias. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2019.

Esse trabalho está interessado em compreender quais as condições políticas e institucionais para a produção de reformas de caráter progressivo na política fiscal do IPTU em São Paulo entre 1986-2016. O objetivo é identificar quais são as arenas de veto no processo decisório de aprovação da política fiscal imobiliária municipal, os atores relevantes, seus recursos, interesses e estratégias, de modo a colaborar com o debate urbano e fiscal sobre desigualdades a partir da perspectiva da Ciência Política.

Na primeira parte, são analisadas as propostas das reformas com um intuito de mostrar as principais dinâmicas a respeito da produção e aprovação de leis segundo os poderes, os governos, os partidos, a ideologia, o conteúdo das leis, seus efeitos arrecadatário, sobre a progressividade tributária e de viés redistributivo. Argumento que o Executivo detém grande força na proposição das matérias fiscais mais relevantes do IPTU, que governos de esquerda e direita buscam aumentar sua arrecadação, porém se utilizando de instrumentos diferentes, tendo resultados distintos sobre a progressividade e seu efeito redistributivo.

Em seguida, são analisados três casos de processo de aprovação de leis com caráter progressivo, que mostram as estratégias dos governos em buscar ora reivindicar crédito (*credit-clamming*) por benefícios para grupos concentrados do eleitorado ora evitar sua responsabilização (*blame avoidance*) por perdas reais ou percebidas pelo seu eleitorado. Nesse processo, destaca-se a importância das estratégias do Executivo na produção de coalisões com o legislativo, dos atores organizados contrários às políticas progressivas na busca por barrarem as propostas, utilizando-se de suas oportunidades institucionais específicas.

ABSTRACT

MINARELLI, G. N. **IPTU in São Paulo (1986-2016) - arenas, actors, interests and strategies.** Dissertation (Master). Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences, University of São Paulo, 2019.

This research is interested in understanding the political and institutional conditions for production of progressive reforms in the property tax fiscal policy in São Paulo between 1986-2016. The objective is to identify which are the veto arenas in the decision-making process of approval of these policies, the relevant actors, their resources, interests and strategies, in order to collaborate with the urban and fiscal debate on inequalities from the perspective of Political Science.

In the first part, the proposals of the reforms are analyzed in order to show the main dynamics regarding the production and approval of laws according to Executive and Legislative powers, governments, parties, ideology, the content of the laws, their collection effects and effects on the tax progressivity and redistributive bias. I argue that the Executive has great strength in proposing the most relevant tax matters of property tax, that left and right governments seek to increase their collection, but using different instruments, what imply in different results on progressivity and its redistributive effect.

Following are three cases of a progressive law-making process, which show governments' strategies to seek credit-clamming for benefits to concentrated constituencies, and to avoid blame avoidance for real or perceived losses perceived by their constituency. In this process, the importance of the Executive's strategies in producing coalitions with the legislature, the organized actors opposed to progressive policies in the search for barring the proposals, using their specific institutional opportunities, are highlighted.

Sumário

Agradecimentos	i
RESUMO.....	iii
ABSTRACT.....	iv
Introdução	1
Desigualdade, política fiscal e progressividade.....	5
IPTU, Economia e Administração pública nos municípios brasileiros	9
São Paulo.....	15
Estrutura do trabalho	20
1. Produção Legislativa, agendas e progressividade	23
1.1. Introdução.....	23
1.1 Executivo e Legislativo: reformar o IPTU	23
1.2. Matérias fiscais, progressividade e aspectos redistributivos	33
1.3 Conclusão.....	43
2. Caso Marta Suplicy (2001-2004, PT)	46
2.1 Introdução	46
2.2 Contexto econômico e fiscal.....	47
2.3. Contexto político.....	52
2.4. Arena Eleitoral	54
2.5. Executivo, arena pública e midiática.....	57
2.6. Arena Legislativa	63
2.7. Conclusão.....	70
3. Caso Gilberto Kassab (2009-2012, DEM/PSD).....	73
3.1. Introdução	73
3.2. Contexto econômico e fiscal.....	73
3.3. O Contexto político	78

3.4.	A CPI do IPTU: <i>centrão</i> , vitória do Legislativo e do governo.	82
3.5.	Conclusão - Processo de aprovação: atores, interesses e estratégias	92
4.	Caso Fernando Haddad (2013-2016, PT)	96
4.1.	Introdução	96
4.2.	Contexto econômico e fiscal	97
4.3.	Contexto Político.....	101
4.4.	Arena Legislativa	105
4.5.	Estratégia de aprovação, corrupção e <i>credit-clamming</i>	109
4.6.	Arenas judiciais	112
4.7.	Conclusão.....	121
	Conclusão.....	126
	Referências Bibliográficas	135
	Anexos.....	139
	Metodologia e técnicas de pesquisa.....	139
	Anexo1. Tabela 2. PLs do Executivo por tipo de encerramento (1986-2016).....	141
	Anexo 2. Tabela 3. PLs do Legislativo por tipo de encerramento (1986-2016).....	142
	Anexo 3. Tabela 4. PLs do Legislativo por tipo de encerramento (1986-2016)	143
	Anexo 4 – Tabela 6 – Produção legislativa sobre IPTU por partido e ideologia dos vereadores entre 1986-2016.	144
	Anexo 5. Gráfico 3. Projetos e Leis por governo segundo impacto na arrecadação (1986-2016).	145
	Anexo 5. Tabela 7. Proporção de artigos em PLs e Leis com progressividade, efeito de progressividade, efeito neutro e efeito de regressividade segundo governos e propostas de iniciativa do Executivo (1986-2016).....	146

Introdução

Da morte e dos impostos, ninguém escapa.

Dito popular

Achamos injusto o governo aumentar de forma aleatória um imposto que confisca o bem do cidadão e que retorna um serviço a quem das necessidades da cidade.

Lucia Tavares, 54, moradora da Vila Mariana,
líder fundadora do movimento *IPTU Justo*, fevereiro de 2019¹

Todo cidadão quer pagar menos imposto e ter melhores serviços. O conflito distributivo numa sociedade capitalista cortada por desigualdades se dá, grosso modo, aí. Frente à sociedade, a primazia fiscal do Estado moderno se impõe para sua organização e existência (TILLY, 1996) e governos municipais, mais que outros níveis de governo, sofrem dificuldades para dar conta das demandas por mais e melhores serviços sem fontes de receita estáveis e proporcionais aos gastos e necessidades de investimento.

No Brasil, as desigualdades são várias e de muitos tipos. O acesso à terra e à moradia digna, por exemplo, não são garantidos a uma parcela considerável da população vivendo na informalidade – escapando do olhar tributário estatal, mas também da rede de serviços básicos. Em São Paulo, houve expansão e melhora na qualidade dos serviços urbanos nas últimas décadas. Porém, a cidade ainda permanece marcada por grandes desigualdades sociais, de acesso a bens e serviços públicos e privados, segregada e estruturalmente hierarquizada (MARQUES, 2016).

A desigualdade sobre a riqueza é elemento determinante na reprodução das diferenças econômicas e sociais, reforçando a ideia de tributações sobre o capital como meio de diminuir desigualdades no longo prazo (PIKETTY, 2014). Mas, se as desigualdades

¹<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/camara-questiona-reajuste-de-iptu-de-ate-50-em-sp.shtml>>

não estão relacionadas apenas à renda, mas também ao acesso à serviços básicos como dimensões não monetárias (ARRETCHE, 2018), os quais estão determinados pela capacidade fiscal, vemos a relevância das políticas de tributação sobre a propriedade imobiliária para se pensar mudanças no quadro de desigualdade brasileira tanto pela via da tributação direta sobre a riqueza em forma imobiliária como pela via do condicionamento do gasto municipal.

Dentro da estrutura federativa e tributária nacional, a CF88 estabeleceu a responsabilidade dos municípios em regular a política urbana das cidades e os transformou em unidades federativas autônomas com administração tributária e orçamentária próprias. Ampliou suas responsabilidades e buscou dar conta da ampliação de suas fontes de receitas – ainda que de modo limitado (PERES, 2018). Assim, além do estabelecimento de repasses federais e estaduais garantidos (como para saúde e educação, bem como de impostos sobre propriedades como IPVA, e outros como mercadorias e serviços, como o ICMS, ambos estaduais) e outros vinculados a políticas públicas específicas, definiu como tributos exclusivamente municipais o IPTU, o ISS e o ITBI.²

Olhando para as práticas internacionais, vemos que a institucionalidade brasileira difere ao atribuir ao nível municipal a responsabilidade de realizar a coleta da tributação e sua autonomia para legislar a esse respeito. Isso explica a diversidade de desenhos, estrutura de alíquotas, níveis arrecadatórios, importância na composição das receitas e, em última instância, a não incidência do IPTU em várias localidades, além de sua regressividade geral (CARVALHO JR., 2009 P.6).

² “Além deles, existe o ITBI, as taxas urbanas, as contribuições econômicas e a contribuição de melhoria. A CF/1988 não apenas incentivou arrecadação própria municipal, mas também ampliou o sistema de transferências intergovernamentais da Constituição de 1967. Com perfil redistributivo e para reduzir as disparidades entre os municípios, reforçou o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por impostos federais, que tem critérios que beneficiam, sobretudo os municípios com maior população e menor renda *per capita*. Por outro lado, desvinculando o sistema de transferências intergovernamentais de um papel completamente distributivo, aumentou a Quota Parte do ICMS, que passou a transferir 25% da arrecadação do imposto estadual ao município onde houve o fato gerador do imposto. Além disso, há as transferências intergovernamentais vinculadas à saúde e educação e diversas formas de convênios celebrados entre União, Estados e Municípios.” (IPEA, 2011, p.3)

A partir de desse desenho institucional, as principais disputas sobre a definição das políticas fiscais sobre a riqueza em sua forma imobiliária, sua renda, e seus possíveis impactos no gasto redistributivos, estão postas no nível da política urbana.

Mas quem tem condições de interferir nos rumos dessa política fiscal municipal sobre a propriedade? Quais atores políticos e sociais tem acesso às arenas de decisão? Quais as principais estratégias dos atores para fazerem valer seus interesses? Os partidos têm posicionamentos diferentes quando assumem o Executivo da cidade? E os vereadores, como se posicionam, o que podem fazer e fazem a esse respeito? Em que medida os contextos político, econômico e social influem na aprovação de reformas com sentido progressivo? Qual a relevância de dinâmicas políticas entre os diferentes níveis de governo?

Para responder essas perguntas, esse trabalho está interessado em compreender quais as condições políticas e institucionais para a produção de reformas de caráter progressivo na política fiscal do IPTU em São Paulo entre 1986-2016. O objetivo é identificar quais são as arenas de veto (ARRETCHE, 2002, 2018; IMMERGUT, 1996) no processo decisório de aprovação da política fiscal imobiliária municipal, os atores relevantes, seus recursos, interesses e estratégias, de modo a colaborar com a o debate urbano e fiscal sobre desigualdades a partir da perspectiva da ciência política.

Para isso, parto da perspectiva de pesquisa das *políticas do urbano* (MARQUES, 2018), que vê como necessário olhar para instituições, agências, processos de produção de políticas públicas específicas, atores, seus interesses e suas estratégias para buscar compreender a divisão de tarefas entre Estado e outros atores sociais no governo da cidade, constituindo diferentes padrões de governança urbana.

Buscando articular política fiscal e aspectos redistributivos, a ciência política olha o debate sobre desigualdade e sua relação com a política (*politics*) e as políticas (*policies*) com diferentes perspectivas sobre como avaliar suas variações e explicar tais mudanças ao longo do tempo, ensejando questões também sobre quais as melhores soluções para ação de *policy makers* e tomadores de decisão. Temos três principais visões sobre o tema.

Primeiramente, a teoria do eleitor mediano (MELTZER; RICHARD, 1981), que assume ser suficiente a existência de desigualdade de renda e de democracia com sufrágio universal para que, sendo a renda do eleitor mediano inferior à renda média,

esse eleitor tenha suas preferências voltadas para a redistribuição, o que levaria políticos e governos de diferente ideologias a elevarem a taxaço e os gastos públicos.

Em segundo lugar, as teorias do governo partidário, que atribuem à presença de partidos de esquerda nos governos executivos e nas câmaras legislativas a responsabilidade por políticas de redução de desigualdade por meio de expansão da receita tributária e da ação do Estado por meio de gastos com políticas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991)

Por último, as institucionais, que atribuem maior força ao uso estratégico das oportunidades institucionais, admitindo a possibilidade de serem implementadas por minorias (ARRETCHÉ, 2002, 2018; IMMERGUT, 1996). Na linha institucional, devemos considerar a relevância da atuação de atores específicos para a conformação de políticas públicas de caráter redistributivo, como a fiscal, já que políticas públicas não são definidas mormente na arena eleitoral, mas sim nas arenas executiva e legislativa, onde apenas certos atores organizados possuem recursos e oportunidades para fazer valer seus interesses (HACKER; PIERSON, 2010).

Esse exercício partirá da perspectiva de análise que enfatiza as *arenas decisórias* e os possíveis *pontos de veto* no processo decisório de formulação de uma política pública (ARRETCHÉ, 2002, 2018; IMMERGUT, 1996). Sob esse ponto de vista, as instituições definem quais atores serão considerados nas disputas, distribui diferencialmente os recursos entre eles e tornam certas estratégias e resultados mais prováveis que outros, conseqüentemente incidindo sobre os resultados. Elas aparecem como filtros que dispõem diferencialmente as condições de ação dos atores, não necessariamente conformando seus interesses e ideias, mas com certeza definindo suas oportunidades e quais são as melhores estratégias para alcançar seus objetivos diante de disputas com outros atores relevantes em um determinado sistema político. Contudo, é justamente na interação com os resultados eleitorais e as dinâmicas partidárias é que podemos ver como as normas *de jure* (formais) explicam a tomada de certas decisões governamentais.

Do ponto de vista eleitoral, podemos assumir, ao menos provisoriamente, que o principal objetivo dos partidos é ganhar eleições, buscando maximizar votos, ao passo que eleitores buscam maximizar seus benefícios (DOWNS, 1999). Assim, as atitudes e motivações de políticos e *policymakers* diante dos custos e benefícios dos eleitores (*constituency*) estão fortemente condicionadas pelos ciclos eleitorais.

A despeito de buscarem realizar boas políticas (*good policies*) ou a reivindicação de crédito (*credit-clamming*) por ações tomadas que teriam benefícios reais ou percebidos por seu eleitorado, políticos e *policymakers*, quando se trata do viés negativo frente ao eleitor, estão interessados sobretudo não em maximizar o crédito que poderiam receber, mas minimizar a responsabilização por atos vistos como perdas por seu eleitor, o que pode ter efeito sobre os resultados das políticas públicas (WEAVER, 1986). Dado que políticas fiscais são centralmente relacionadas com percepções de perdas individuais pelos eleitores em seu ato de contribuir, a análise também se aterá às estratégias utilizadas pelos diferentes atores políticos, estatais e não-estatais, no processo de buscarem alcançar seus interesses diante do conflito pela definição da política fiscal.

Mas antes de adentrar nos capítulos substantivos, faço um pequeno balanço dos principais estudos que já trataram sobre questões de desigualdade, política fiscal e progressividade, sobre qual o panorama de cobrança do IPTU nos municípios brasileiros e como São Paulo se encaixa nesse quadro.

Desigualdade, política fiscal e progressividade

A desigualdade brasileira, segundo diferentes parâmetros, é sem dúvida uma das maiores do mundo, fazendo dela um grave problema social, político e econômico. Se estamos interessados em debater os efeitos políticos das instituições e atores sobre a desigualdade, é necessário pensar tanto a perspectiva das políticas fiscais que alimentam o orçamento público e incidem sobre a renda de capital quanto as políticas sociais implementadas a partir do gasto dos diferentes níveis de governos.

Nesse sentido, da mesma forma que olhar para o volume de gastos sociais não é suficiente para derivar seus impactos na diminuição das desigualdades (ESPING-ANDERSEN, 1991), olhar para o caráter progressivo da tributação também tampouco o é, já que a arrecadação do Estado poderia estar motivada por gastos não redistributivos, como a guerra (PIKETTY, 2014). Para uma visão mais consistente a esse respeito, seria necessário analisar ambas as pontas da ação estatal (arrecadação e gasto) (BRADLEY et al., 2003). Porém dado o alto grau de complexidade da realidade e nossas limitações operacionais de pesquisa, pesquisadores costumam buscar dar conta de apenas de uma

dessas pontas. Meu caso se aterá à dimensão fiscal, ou seja, à face arrecadatória das políticas estatais.

A tributação aparece como a forma de contribuição para o financiamento do gasto público do Estado na produção de serviços públicos e transferência direta de renda, como via de corrigir e amenizar as distorções que são criadas por economias de mercado em sua ação econômica (CARVALHO JR., 2006b)

Quando pensamos em desigualdades, podemos pensá-las antes ou depois da ação estatal de recolher tributos e distribuir recursos por meio de gasto em políticas públicas. Trabalhos como de Arretche (2018), assim como o debate sobre desigualdade no Brasil, estão muito mais voltado para o gasto do que para a tributação (CARVALHO JR., 2006, p.11). Isso quer dizer que pensam na eficiência de programas sociais para a população pobre, referindo-se menos às políticas de tributação que impactam a contribuição dos diferentes grupos e estratos sociais com o orçamento público e aos impactos que essas políticas tem em suas rendas.

Se é relevante considerar a importância do gasto público como fator indutor da desconcentração de renda, é também necessário considerar as fontes de renda orçamentária provenientes da tributação. Nesse sentido, faltam trabalhos estudando o processo decisório sobre as receitas orçamentárias, sua constituição, formas de arrecadação, divisão federativa, progressividade ou regressividade social. Parte importante da rigidez das receitas depende das características das receitas públicas, e essa é uma área de baixa investigação no âmbito orçamentário e pouca discussão pública (PERES, 2018, p.136). Esse trabalho busca contribuir com esse campo também.

A ideia de que indivíduos devem contribuir para o governo pagando impostos segundo suas capacidades contributivas – isto é, em proporção ao rendimento que cada um desfruta - é tão antiga quanto o debate econômico nos Estados modernos (GOBETTI, 2018, p.10). Mesmo assim, esse princípio permite interpretações distintas de seu significado e a forma como deve ser aplicado, engendrando ao menos três interpretações a seu respeito.

Uma primeira visão é a de quem defende que, sendo todos os indivíduos iguais perante a lei, todos deveriam realizar um sacrifício semelhante, de tal modo que a justiça estaria na aplicação de um imposto proporcional não progressivo. De outro lado, outros economistas defendem o princípio da utilidade marginal, segundo o qual o incremento

de renda em uma unidade monetária tem mais utilidade para um pobre que para um rico, o que implicaria na necessidade de um imposto progressivo para igualar os esforços em termos absolutos (Idem, p.11)³. Mais recentemente, a partir da década de 1980, políticas tributárias passaram a ser implementadas com base na teoria da tributação ótima, que vai questionar a equidade frente à eficiência. Haveria um *trade-off* entre elas, de modo que medidas tributárias de caráter progressivo (sejam sobre renda do trabalho ou do capital) gerariam distorções econômicas, elevando custos pelo desincentivo dos agentes mais capazes de realizarem investimentos, trabalharem e pouparem, impactando, além das políticas específicas a esse respeito, o consumo presente e futuro.

Dessa maneira, podemos ver que existem disputas teóricas e políticas a partir de diferentes visões dos princípios e efeitos da igualdade e desigualdade do ponto de vista econômico. E como poderemos ver, é com base na interpretação jurídica desse conceito de capacidade contributiva econômica, que se dá boa parte das disputas que determinam a conformação e implementação de políticas fiscais progressivas sobre o patrimônio imobiliário no Brasil.⁴

Sem entrar na ceara dos efeitos econômicos de uma política tributária progressiva, busco estudar as políticas de progressividade do imposto sobre a propriedade imobiliária acreditando que possui viés essencialmente distributivo, a partir de uma perspectiva que defende a utilidade marginal como princípio relevante para diminuição das desigualdades numa sociedade capitalista.

Segundo Carvalho Jr. (2006), a progressividade do IPTU pode ser afetada na composição das fórmulas de cobrança do imposto, grosso modo, de duas formas: pela definição da *alíquota* a ser cobrada de cada unidade e pelo *valor venal* do metro

⁴ Essa é a base argumentativa utilizada na Decisão do ministro do STF Luiz Fux em decisão da Primeira Turma do Tribunal em 2011 no Recurso Extraordinário RE 466.400 AgR, que serve de jurisprudência ao tema. Define que “a progressividade consubstancia método de concretização a capacidade contributiva (...) à luz do princípio geral do sacrifício e do conceito econômico de utilidade marginal (...)[devendo] necessariamente, incidir sobre todo e qualquer tributo, como meio de concretização do ideal de justiça fiscal.” Tal entendimento foi utilizado na RE586693, quando o STF decidiu pela repercussão geral do entendimento da possibilidade de haver progressividade no IPTU em processo que envolvia a Prefeitura Municipal de São Paulo.

quadrado do imóvel utilizado como referência para a tributação, contido na base tributária de cobrança do imposto, geralmente a Planta Genérica de Valores (PGV) de cada município.

As *alíquotas* impactam ao serem estabelecidos critérios diferenciais segundo localização, uso, padrão de construção (tamanho, quantidade de cômodos etc) e valor do imóvel, por exemplo, de modo que aqueles em melhores condições contribuam proporcionalmente mais que aqueles em situação mais desfavorecida.

O *valor do imóvel* tem efeito de progressividade na medida em que estabelece o valor da mercadoria propriedade e o quanto deve se contribuir pela renda que se tem dela. Tem a função de aproximar o valor de referência dos ganhos reais dos proprietários. A depender dos critérios de estabelecimento desse valor e do tamanho da defasagem para os preços praticados no mercado, mesmo com alíquotas diferenciais progressivas, pode-se ter efeitos gerais regressivos, cobrando-se menos de quem tem mais capital e renda e mais de quem tem menos. Ambos elementos atuam conjuntamente e de maneira articulada no efeito geral de progressividade de imposto, mas são produzidos e tem implicações de forma distinta.

Além disso, o autor diferencia ainda o que seria propriamente *progressividade*, que seria vir pelo aumento progressivo a partir da base de cálculo do imposto (estruturada com base no valor do imóvel) e o que seriam os *critérios de seletividade*, que seriam *proxys* do valor do imóvel, como localização, uso padrão de construção, tamanho, etc. No caso de São Paulo, como poderemos ver, os critérios de diferenciação da alíquota são por valor, uso e, apenas no último caso, da lei de 2013, por localização. Assim, quando se fizer referência à alíquota progressiva levo em consideração a diferenciação por valor e, nos casos em que envolver, uso e localização, faço menção explícita.

Ainda me utilizarei dessa diferenciação de Carvalho Jr. (2006) para considerar com *efeito de progressividade* os casos de isenções (totais ou parciais) baseadas em critérios de *progressividade* (valor do imóvel) e *seletividade* (área, localização, padrão de construção). Nesses casos, ainda que não se trate de critérios de diferenciação que atingem toda a base de contribuintes, são critérios que estabelecem diferenciação de tributação sobre a parte inferior da distribuição dos contribuintes, tendo um efeito progressivo sobre o sistema geral de tributação – ainda que não se trate propriamente de uma cobrança progressiva.

Portanto, a tributação progressiva é relevante como fator redistributivo tanto como financiador de ações estatais como atuando diretamente sobre a renda dos indivíduos. Por isso, agora abordarei mais detidamente quais são os diagnósticos sobre a política fiscal brasileira de modo mais geral até chegar especificamente na tributação sobre patrimônio imobiliário, o lugar e o papel do IPTU na estrutura fiscal e governamental brasileira e sua relação com as desigualdades.

IPTU, Economia e Administração pública nos municípios brasileiros

O tema do IPTU já tem sido razoavelmente debatido por diferentes perspectivas. Destacam-se os olhares da economia e da administração pública, cujos interesses se voltam sobretudo para a dimensão arrecadatória e de financiamento estatal em nível local - dada atribuição municipal que lhe é outorgada no Brasil -, pensando autonomia e capacidade de expansão arrecadatória, sem esquecer questões distributivas e relativas à *progressividade*. Esses vários olhares, no entanto, pouco ou nada se referem ao processo político, aos atores, seus interesses, suas estratégias e às instituições que tanto enquadram, estabelecendo e condicionando esses processos de interação e disputa, quanto são produzidas e modificadas por essas dinâmicas que produzem a política pública de taxação imobiliária em nível municipal.

No geral, parece haver certo consenso na literatura quanto ao caráter regressivo da tributação nacional (CARVALHO JR., 2006b, 2009; CASTRO et al., 2017a; GOBETTI, 2018; SILVEIRA, 2008). A tributação sobre renda do trabalho e do capital hoje no Brasil são muito baixas e faz com que tenhamos das maiores desigualdades de renda do mundo (GOBETTI, 2018). Sua estrutura geral incide mais indiretamente sobre o consumo e menos sobre as propriedades, ou sobre as rendas derivadas do capital, o que penaliza os mais pobres (CARVALHO JR., 2009; SILVEIRA, 2008). Em específico, tratando-se de renda de capitais, hoje existem distorções na tributação de seus diferentes tipos, promovendo incentivos e isenções para uns e não para outros, como por exemplo a isenção de impostos para investimentos em fundos imobiliários e sobre lucros e dividendos (GOBETTI, 2018). Além disso, o usufruto do patrimônio imobiliário é mais concentrado que a própria renda familiar (CARVALHO JR., 2009).

A propriedade imobiliária, especificamente, possui um indicador relativamente muito baixo de tributação em comparação com outros países, representando apenas 0,46% do PIB (CARVALHO JR., 2009, p.5). Carvalho Jr. (2006, p.11) se utilizando de outra metodologia apresenta resultado levemente superior. Sua comparação com outros países mostra como no Brasil a participação desse tipo de tributação é baixa e menos significativa para o financiamento dos governos locais, tanto na América Latina quanto em outros lugares do mundo.

Olhar para a tributação do patrimônio imobiliário no Brasil, envolve também pensar sua estrutura fundiária. Ela condiciona o estado em ação (JOBERT; MULLER, 1987) no ato de tributar propriedades imóveis urbanas, no que o Estado vê ou deixa de ver (SCOTT, 1998) e quais instrumentos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012) ele usa para isso.

No Brasil, a partir da década de 1930, as políticas de habitação popular nas grandes cidades foram pensadas e produzidas a partir do trinômio autoconstrução, informal e periférica que fizeram dos pobres urbanos proprietários de suas residências, antes alugadas ou associadas ao seu regime de trabalho (BONDUKI, 2011). Intensificando tal processo, durante o regime militar, as políticas de habitação pública federais focaram na transformação das camadas mais pobres em proprietários (BOLAFFI, 1982), algo continuado nas políticas posteriores, como o programa Minha Casa Minha Vida mais recentemente. Dessa maneira, passou-se a ter a partir da década de 1970 maior número de residentes proprietários do que inquilinos na cidade de São Paulo (PASTERNAK; BÓGUS, 2014) e – ainda que de maneira torta – ter sido garantida relativa desconcentração da posse da terra urbana.

Assim, como muitas de nossas cidades foram produzidas de maneira informal, ou seja, sem registro de propriedade e reconhecimento público municipal, deixa-se boa parte da população, principalmente as mais pobres das grandes cidades, fora do grupo dos contribuintes (IPEA, 2011), ao mesmo tempo que a maior parte dela é também proprietária de suas residências. Esse grupo representa a grande parte dos isentos – seja por enquadramento de critérios legais, seja por não constarem nos registros municipais como terra regular – invisíveis aos olhos estatais.

Nesse sentido, as políticas de reconhecimento de propriedade têm implicações fortes sobre o acesso à cidadania (CARVALHO JR., 2006b, 2009; HOLSTON, 2013). São mediadoras de processo de acesso ao Estado e ao mercado. Ainda que tenha havido

melhoras na distribuição e acesso à infraestruturas básicas como de esgotamento sanitário, água e energia elétrica nas cidades brasileiras nas últimas décadas (ARRETCHE, 2015) e em São Paulo (KOWARICK; MARQUES, 2011; MARQUES; TORRES, 2005), a informalidade habitacional segue presente em nossas realidades urbanas (CARVALHO JR., 2006b).

Assim, as políticas parciais de reconhecimento da posse de propriedade dos mais pobres parecem ser mecanismo relevante de superposição de vantagens e desvantagens (ARRETCHE, 2018). O reconhecimento público de regularidade da posse de um imóvel impacta no efeito geral de regressividade do sistema tributário e entre os contribuintes mais pobres do IPTU (CARVALHO JR, 2006), bem como serve de gatilho de ligação a outros direitos, como o trabalho - pela necessidade de se ter CEP para se ter registro formal⁵ -, e acessar serviços bancários e outras políticas sociais como transporte, educação, saúde e lazer, já que sem a sua consideração nos planos municipais de produção de infraestrutura urbana, muitas vezes essas redes não chegam a esses territórios.

Do ponto de vista do aspecto distributivo, o perfil fiscal das políticas de cobrança de IPTU é altamente regressivo no país (CARVALHO JR., 2006b, 2009; IPEA, 2011; SILVEIRA, 2008). Segundo dados da POF de 2003, apenas 32,6% dos domicílios contribuíram, fazendo a carga do imposto progressiva no geral, pois os imóveis dos pagantes têm valor mais alto (IPEA,2011). Porém, se considerarmos apenas o universo de contribuintes, a tributação efetiva média fica em torno de 1% do valor da propriedade e tem regressividade elevadíssima (idem, p.12).

Silveira (2008, p. 67) mostra que a cobrança do imposto exhibe uma concentração inferior ao índice de Gini, o que significa que aumentos proporcionais em seu valor implicam em queda de desigualdade. Entre 365 cidades brasileiras, as alíquotas residenciais estão entre 0,5-1,5%, não residenciais entre 0,8-2% e 1,5-3% para terrenos, sendo que um quarto dos casos tem política de alíquotas progressivas (CARVALHO JR, 2009). Em 16 capitais brasileiras, as alíquotas progressivas melhoram a distribuição do imposto sobre as rendas familiares e tem impacto sobretudo sobre as classes médias e pequenas empresas (CARVALHO JR, 2006, p.7). Dado a alta regressividade do sistema tributários brasileiro, pela centralidade em impostos indiretos sobre o consumo, a

⁵ <<https://poupatempoagendamento.info/tirar-carteira-de-trabalho-como-funciona-esse-procedimento/>>

progressividade no imposto imobiliário urbano pode ter efeito atenuante incidindo positivamente sobre a equidade do sistema (DOMINGOS, 2011).

Os fatores determinantes da regressividade no IPTU estariam relacionado aos critérios utilizados pelos municípios para o cálculo do valor venal dos imóveis, às políticas de isenções e descontos que atingem famílias com capacidade contributiva maior - classes médias e altas -, à defasagem regressiva nas avaliações imobiliárias oficiais em relação aos preços praticados no mercado (CARVALHO JR., 2006b, 2009; CASTRO et al., 2017a; IPEA, 2011), à falta de abrangência do cadastro imobiliário fiscal entre domicílios mais pobres (CARVALHO JR., 2009), à má gestão administrativa (CARVALHO JR., 2006b; CASTRO et al., 2017a), aos altos custos políticos de aumento do imposto, persistência de interpretação judicial restritiva do princípio de capacidade contributiva e resistência dos interesses imobiliários – construtoras, imobiliárias e proprietários de imóveis mais valorizados (CARVALHO JR., 2006, 2009).

A partir de estudos econométricos e de análise estatísticas, todas essas afirmações foram feitas se utilizando dados nacionais sem análises desses mecanismos em ação em casos específicos, sendo apontados como possíveis razões a partir dos resultados e das correlações nos dados analisados. Aqui, na medida do possível, buscarei dialogar com essa literatura a partir da análise dos três casos, na segunda parte desse trabalho.

Do ponto de vista financeiro, sabemos que municípios das regiões Sul e Sudeste arrecadam mais. A renda per capita municipal, alíquotas diferenciadas com critérios de seletividade ou progressividade, cobertura cadastral, grau de urbanização, gasto *per capita* em habitação e urbanismo (ARRETCHE; VAZQUEZ; FUSARO, 2007; CARVALHO JR., 2006b) , tem efeito positivo no nível de arrecadação do IPTU. Em contrapartida, o nível de transferências correntes *per capita* tem impacto negativo. Além disso, a concentração da arrecadação nas regiões Sul e Sudeste frente os dados de distribuição das famílias da POF, poderia ser tomada como indícios de que no Brasil o imposto estaria concentrado em imóveis não-residenciais (IPEA, 2011), mais concentrados nessas regiões. Para os autores do estudo do IPEA, isso abre a hipótese de que seria menos custoso politicamente para governantes locais concentrar a arrecadação em imóveis não-residenciais (p.10). Se isso for verdade, os agentes comerciais e industriais, organizados ou não, passam a ser atores potencialmente interessados nos efeitos dessas políticas e

relevantes nas disputas pela sua definição e interessa saber como se dá a relação entre esses interesses políticos e desses atores.

Castro e Afonso (2017) mostram que para o conjunto de todas as prefeituras do país, o imposto veio perdendo importância como fonte de financiamento entre 2000 e 2014, passando de 27% de participação da receita tributária própria para 19,4% na média. Em mais de 50% deles, contudo, esse tributo não alcança nem o patamar de 10%. Outra evidência de baixa utilização do imposto seria de que 96% dos municípios brasileiros tiveram mais arrecadação com o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) em 2014. Frente o ISS e ao ITBI, também de atribuição exclusivamente municipal, a relação foi de, respectivamente, 87,7% e 45,9% no mesmo ano. Conclusões semelhantes são encontrados por Carvalho Jr. (2009) para o período de 1990-2008, mostrando que a maior fonte de financiamento municipal é proveniente do ISS nesse período. Arrecadação de IPTU nas dez maiores cidades do país caiu no período de 79,2% para 49,3% das receitas tributárias (p.9).

Sandroni (2018) está interessado em analisar a concentração de terras passíveis de serem incorporadas para produção imobiliária em São Paulo (não verticalizados com uso residencial, comercial e industrial), de forma a poder calcular os impactos com a cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)⁶. Em sua análise da distribuição de propriedade imobiliária na cidade de São Paulo a partir dos dados da Secretaria de Finanças (base tributária do IPTU de 2016), o economista encontra uma distribuição de propriedades e áreas interessante: pessoas físicas são responsáveis 73,10% do número total de terrenos e 46,9% da área; empresas industriais, comerciais, de serviços, empresas privadas que prestam serviços de provisão pública de infraestrutura (energia elétrica, p. ex.) ficam com 15,4% das unidades, mas com 37,9% da área; deixando apenas 11,5% de terrenos e 15,2% de área para empresas imobiliárias. Ainda que não dê conta de toda a área da cidade e não leve em consideração todos os imóveis registrados, essa distribuição parece interessante mostrando que capitais industriais, comerciais e de serviços tem grande concentração de propriedade, possuindo menos terrenos de grandes áreas.

⁶ Um tipo de instrumento urbanístico de recuperação da valorização incorporada aos imóveis por meio dos investimentos públicos em melhorias e infraestrutura.

Se olharmos para a questão fiscal menos do ponto de vista das desigualdades individuais e mais do ponto de vista do financiamento do orçamento público, tributaristas e economistas tendem ao consenso de que, ainda que se pese a visão de que a carga tributária total brasileira seja alta, há potencial de crescimento da arrecadação do IPTU, sobretudo num momento de crise econômica e fiscal em todos os níveis federativos que pressiona sobremaneira o conflito distributivo e os gastos municipais na provisão de políticas públicas (CASTRO et al., 2017b; SANDRONI, 2014).

A literatura analisada até aqui não traz resposta específica para as mudanças nas políticas fiscais, seja de reformas de maior ou menor tamanho, de efeito progressivo ou regressivo, de efeito expansivo ou de retração arrecadatória, ou de sua dimensão mais ou menos redistributiva.

DeCesare (2010 apud Carvalho Jr. 2014) aponta que as dificuldades para aprovação de reformas fiscais na América Latina têm relação com a falta de vontade política, desconfiança nas autoridades públicas, governança fraca e corrupção. Alguns destacam a proximidade do eleitorado em cidades menores como fator que levaria à captura pelas elites e menor arrecadação (MARQUES, 2016). Outros apontam a atitude esquiva ou visando o adiamento da atualização dos valores venais por prefeitos e câmaras municipais (DOMINGOS, 2011) e a tendência à não manutenção ou atualização dos cadastros fiscais (CARVALHO JR., 2006b, 2009; CASTRO et al., 2017b; IPEA, 2011), como forma de antecipar desgastes na arena eleitoral.

Esses autores ressaltam a relação entre representantes, a arena eleitoral e as expectativas de reeleição, relacionando-os genericamente com a ideia de altos custos políticos e com o pior desempenho nas urnas (CARVALHO JR., 2006b, 2009; CASTRO et al., 2017b). Porém esses aspectos não são analisados sistematicamente e individualmente.

Os atores relevantes para a determinação das políticas fiscais de IPTU são atores imobiliários – construtoras, imobiliárias e proprietários de imóveis mais valorizados – sem exatamente possuírem interesses e estratégias específicos. A *arena judicial* aparece como relevante contra a aprovação de reformas de viés progressivo, pela persistência de interpretação judicial restritiva do princípio de capacidade contributiva (CARVALHO JR., 2006b, 2009).

São Paulo

O caso de São Paulo aparece como destoante, já que é a cidade que mais arrecada IPTU no país, representando aproximadamente um-quarto das receitas nacionais sobre impostos sobre a propriedade – mas cuja importância dentro das receitas próprias tem taxa relativamente baixa, em torno de 15% desde os anos 2000⁷.

Segundo Carvalho Jr. (2014), o IPTU deixou o lugar de imposto com maior participação nas receitas próprias para o ISS entre os anos de 1980 e 1985, quando teve forte queda, de 20% em 1980 até sua pior marca de 2,8% em 1989. A queda na participação nas receitas não tem relação exclusiva com sua arrecadação, que a partir de 1994 tem tendência positiva de variação anual. Simultaneamente, houve aumento na taxa de arrecadação do ISS a níveis mais elevados durante os anos de 1990 e entre 2000-2012, o que tem relação tanto com a mudança da matriz produtiva da cidade quanto estratégias fiscais dos governos. Entre 2009 e 2012, a contribuição de imóveis não-residenciais superou a de residenciais. Imóveis comerciais e industriais foram os que mais contribuíram com participação em torno de 50% do total arrecadado (3,5% de terrenos e o restante de residenciais), o que mostra relativo equilíbrio na divisão entre tipos usos.⁸

Na Tabela 1., podemos ver o histórico de estrutura de alíquotas na cidade desde 1966, quando foi estabelecida alíquota indiferenciada pra imóveis construídos (1,2%) e alíquota progressiva para os terrenos (2,4%-4,2). Jânio Quadros é o primeiro a aprovar alíquotas com estrutura progressivas em 1987. Contudo, a não atualização da PGV durante seu governo foi que levou aos índices mais baixos de arrecadação durante o período analisado, como podemos ver no gráfico 1. Luiza Erundina deu continuidade à progressividade das alíquotas, mas deu início à recuperação da arrecadação com a

⁷ Segundo dados do Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em termos absolutos atualizados pelo IPCV, em 2017, São Paulo arrecadou quase 4 vezes mais que a segunda que é o Rio de Janeiro e 8 vezes mais que Belo Horizonte, a terceira.

⁸ Informações a respeito da distribuição da carga tributária por tipo de uso de imóveis é informação que não foi acessada por fonte primária, exceto por relatórios esparsos anexados a alguns poucos PLs. Os dados foram solicitados por meio de pedido de acesso à informação à Secretaria da Fazenda, que alegou haver necessidade de trabalho complementar – caso em que a lei os desobriga a responder – ou mesmo não ter a informação.

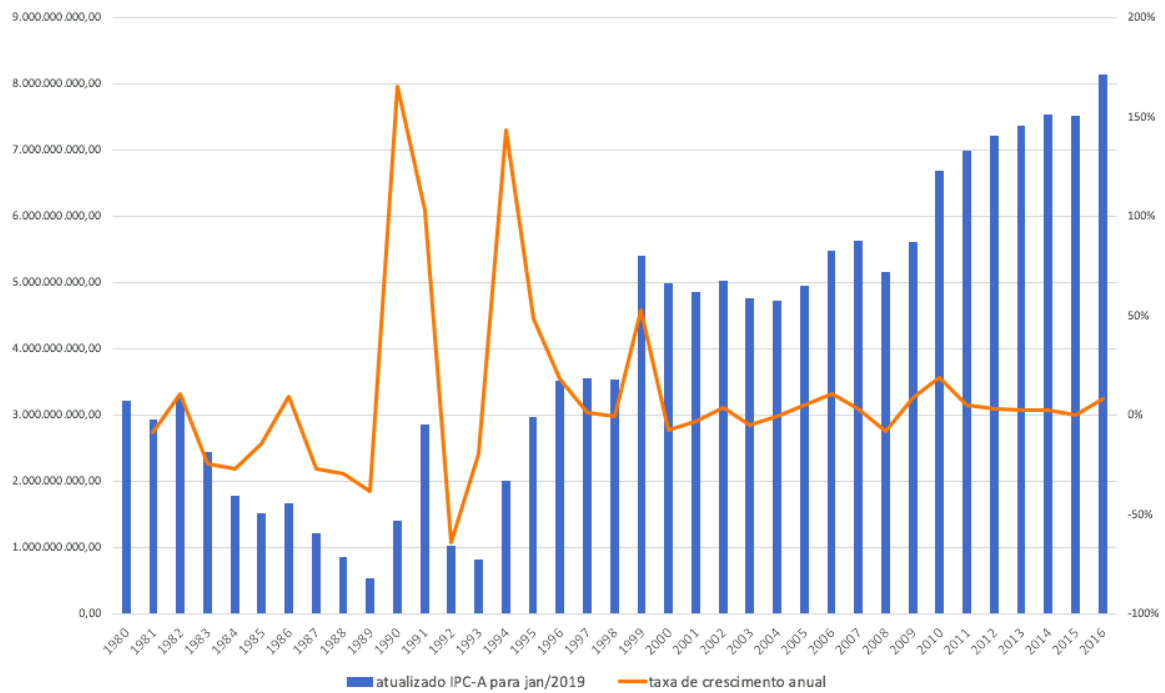
atualização dos valores venais ano a ano. Ao final de seu governo, após ter tido a aplicação da lei de 1991 suspensa por liminar judicial que questionava sua constitucionalidade, foi reestabelecida a *flat rate* em patamares inferiores ao encontrados anteriormente (0.6%). Durante os anos de 1990, após oscilações no início da década, teve leve recuperação para o patamar em torno dos 10% das receitas municipais. Eleva-se para perto de 20% na virada para os anos 2000, após aumento de 0,6% para 1% da alíquota indiferenciada com Pitta. Em seguida, é estabelecida política progressiva do governo Marta Suplicy (PT, 2001-2004) que o mantém nos mesmos níveis arrecadatórios absolutos. Todavia, a partir dos anos 2000, sua participação segue caindo, após seguidas reformas que consolidaram o ISS como o carro chefe das receitas municipais, mesmo com seu valor nominal crescendo a patamares mais elevados, até se estabilizar em torno dos 15% das receitas totais a partir de 2005.

Tabela. 1. Histórico de Leis que mudaram a estrutura de alíquotas do IPTU em São Paulo (1966-2016)

Governo	Partido	Lei com critério de alíquotagem	Residencial	Nº de faixas intermediárias	Não residencial	Nº de faixas intermediárias	Terrenos	Nº de faixas intermediárias
JOSE VICENTE FARIA LIMA	ARENA	LEI 6.989 de 29/12/1966	1,20%	-	1,20%	-	2,4% - 4,2%	3
JANIO DA SILVA QUADROS	PTB	LEI 10.394 de 20/11/1987	0,8 - 2%	7	1,2 - 2,2%	6	2,4-7%	7
		LEI 10.805 de 27/12/1989	0,2 - 1,4%	9	0,2 - 1,8%	9	0,4-5%	9
LUIZA ERUNDINA	PT	LEI 10.921 de 30/12/1990	0,08 - 0,8%	8	0,13 - 1,6%	9	0,4-5%	9
		LEI 11.152 de 30/12/1991	0,2 - 1%	5	0,6 - 2,4%	8	0,75-5%	9
		LEI 11.334 de 31/12/1992	0,6%	-	0,6%	-	0,6%	-
CELSO PITTA	PPB	LEI 12.782 de 30/12/1998	1%	-	1%	-	1%	-
		LEI 13.250 de 27/12/2001	0,8 - 1,6%	5	1,2 - 1,8%	4	1,2 - 1,8%	4
MARTA SUPLICY	PT	LEI 13.475 de 30/12/2002	0,8 - 1,6%	5	1,2 - 1,8%	4	1,2 - 1,8%	4
GILBERTO KASSAB	DEM - PSD	LEI 15.044 de 03/12/2009	0,8 - 1,6%	5	1,2 - 2%	5	1,2 - 2%	5
FERNANDO HADDAD	PT	LEI 15.889 de 05/11/2013	0,7 - 1,5%	5	1,1 - 1,9%	5	1,1 - 1,9%	5

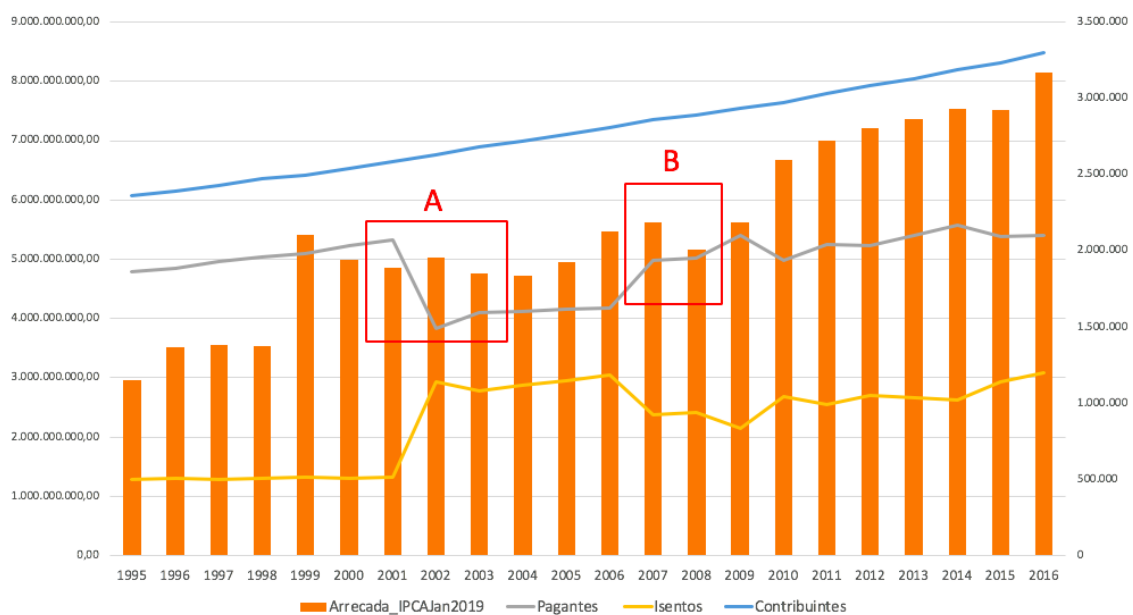
Fonte: Dados Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do autor.

Gráfico 1. Arrecadação e taxa média de crescimento anual da arrecadação do IPTU (1980-2016)



Fonte: Dados da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo. Elaboração do autor.

Gráfico 2. Trajetória de arrecadação, de número de contribuintes, pagantes e isentos do IPTU (1995-2016)



Fonte: Dados da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo. Elaboração do autor.

Quando olhamos para o histórico de arrecadação junto do número de contribuintes e isentos no Gráfico 2, vemos como a dinâmica entre diferentes elementos pautam os resultados arrecadatórios do imposto. Olhando para os dois momentos destacados, vemos no recorte A aumento da arrecadação com queda do número de pagantes e leve aumento do número de pagantes com queda da arrecadação. Nesses casos, o elemento que parece determinante é a atualização dos valores da PGV.

No ano de 2003, por exemplo, o governo Marta Suplicy atualiza os valores da PGV abaixo da inflação, como a justificativa de ajustar os valores do ano anterior, e abaixa o valor máximo para isentos, fazendo com que houvesse queda de arrecadação e diminuição do número de isentos. Toda vez que se atualizam os valores da PGV sem a atualização dos valores das isenções, no caso de uso de critérios de valor venal, se penaliza os grupos o estratos mais pobres, donos de imóveis de menor valor, e as classes médias que contribuem proporcionalmente mais, poupando os grupos que disfrutam de maior renda e imóveis de maior valor.

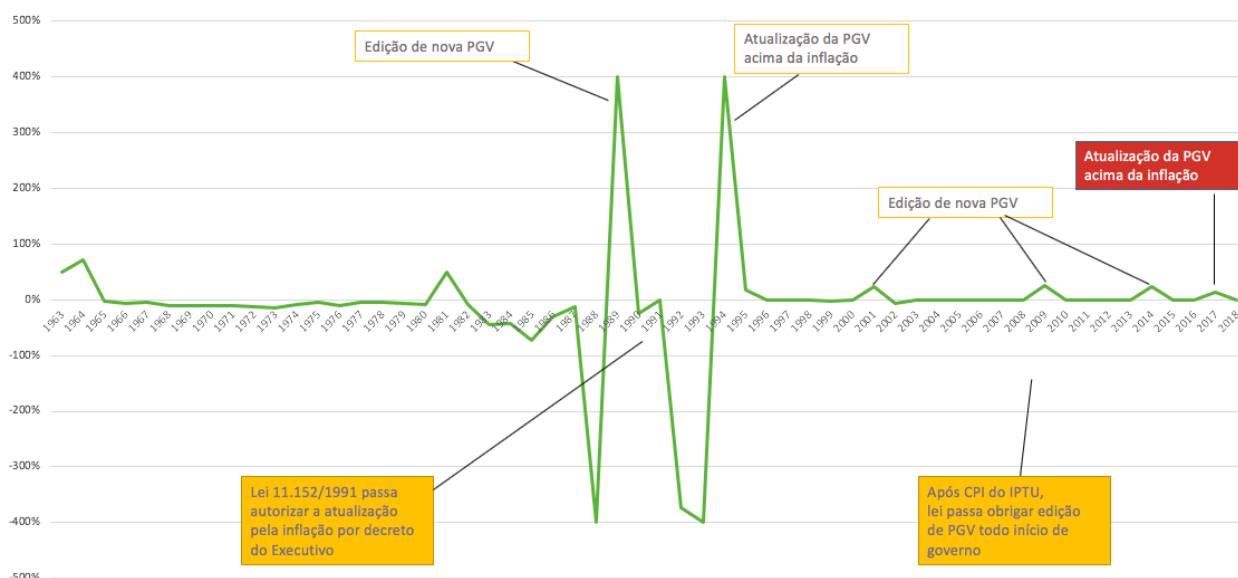
Assim, as estruturas de alíquotas, o número de faixas intermediárias, as atualizações dos valores das faixas de alíquotas e dos critérios de isenção e a atualização dos valores da PGV impactam ao longo do tempo de maneira interativa a distribuição entre essas categorias de pagantes e isentos, mais que a retirada ou inserção de novas categorias de beneficiários ou benefícios específicos.⁹ Interessante é ver que sem a mudança de grandes parâmetros legais ou sem mudá-los de nenhuma forma, apenas pela não atualização dos valores das faixas ou da PGV, produz-se política fiscal ampliando ou reduzindo acesso a benefícios.

Os governos Paulo Maluf e Pitta atualizam anualmente as faixas de isenção junto da PGV pela inflação, de modo que mantém a taxa de isentos em 20% dentre os contribuintes. Após a grande ampliação de 500mil para 1 milhão e 500 mil contribuintes isentos no governo Suplicy, a taxa fica em torno de 40% até 2006, quando após lei do governo Kassab, o patamar se estabelece entre 30-35% até 2018.

⁹ Não é meu interesse aqui analisar as dinâmicas de interação desses elementos, seus impactos específicos nos resultados arrecadatórios, na distribuição das categorias de contribuintes e mesmo sobre o resultado da distribuição da carga, se mais progressiva ou regressiva. Uma análise mais detida poderia ser feita sobre isso em outro momento.

Atento aos elementos centrais para o efeito progressivo do imposto, tracei um histórico da atualização da PGV e das estruturas de alíquotas, que podemos ver no gráfico 3. A atualização das alíquotas em relação à inflação dá a dimensão de quanto os preços de referência na base tributária acompanhavam os preços praticados no mercado e em que medida a tributação acompanhava os ganhos com a valorização imobiliária.¹⁰

Gráfico 3. Taxa de atualização dos valores da base de cálculo do IPTU (PGV) por ano (1963-2018) em relação à inflação.



Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda e Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do autor.

Vemos um processo paulatino de revisão periódica da base de cálculo. Durante anos de grande inflação, sua atualização respondia sobretudo à grande corrosão dos valores, sem nunca recuperar patamares proporcionalmente perdidos. Mas é a partir de

¹⁰O gráfico apresenta trava superior e inferior a 400%, para facilitar a leitura. Para a produção desse gráfico foram utilizadas as informações contidas nas leis e decretos do Executivo. Quando são acima da inflação, estão em leis. Quando não, estão em decretos. No caso de não terem sido encontradas informações a respeito em nenhum ato formal do Executivo para a atualização dos valores, foi imputada desvalorização proporcional à inflação do pelo IPC-A. No caso de as atualizações de valores terem sido realizadas por meio da tabela de valor do m2 de construção, foi utilizado como referência o valor do padrão mais baixo do tipo residencial horizontal. No caso de edição de nova PGV, foi utilizado o valor médio da atualização indicado pela Secretaria da Fazenda Municipal.

dos anos de 1995, que se passa a ter uma política recorrente de ao menos atualizá-la pela inflação, evitando seu descolamento dos preços de mercado – o que não significa incorporar as variações diferenciais de variação do preço na cidade. A partir de 2009, com a obrigação do Executivo apresentar ao menos uma vez por mandato proposta de revisão à Câmara, vemos que se passou a realizar revisões periódicas com edições de novas PGV a partir de amostras de transações do mercado.¹¹

Outros elementos que impactam na progressividade do sistema, como isenções, descontos, cobertura cadastral, adimplência, programas de renegociação de dívidas também poderiam ser tratados aqui. Em grande medida, não foi possível acessar mais informações a respeito desses elementos da política, seja por falta de informações sistematizadas, ativamente disponíveis ou passíveis de serem analisadas, seja porque estão cobertas por sigilo fiscal.¹² No primeiro capítulo, poderei tratar mais desses temas a partir da produção legislativa.

Estrutura do trabalho

A estrutura do trabalho se divide em quatro capítulos mais essa introdução e uma conclusão. O primeiro capítulo analisa a produção legislativa sobre IPTU entre 1986-2016, com intuito de compreender quais são as condicionantes estruturais da relação entre Executivo-Legislativo no nível municipal para a produção e aprovação de matéria tributária imobiliária, qual a agenda dos diferentes poderes e seus possíveis efeitos sobre a arrecadação, a progressividade da tributação e do ponto de vista da redistribuição. Podemos ver, pela análise da agenda dos poderes, governos, partidos de diferentes posições ideológicas, que o Executivo detém força para impor sua agenda, concentrando suas ações em reformas mais estruturantes do imposto. Vereadores de direita

¹¹ O destaque para a última atualização acima do valor é feito, já que, a despeito de técnicos da secretaria terem realizado os estudos e preparado a edição de no PGV como demanda a legislação, por questões político eleitorais, foram atualizados acima da inflação apenas os valores de m² da tabela de construção.

¹² O CTN define em seu art.198 que informações fiscais tem caráter sigiloso e não poderiam ser utilizadas para outra finalidade a não ser nos casos expressos em lei. Boa parte da argumentação de órgãos públicos para restringir o acesso a dados sobre tributação são feitos com base nesse argumento.

apresentam ativismo maior na pauta, mas menos eficácia em suas ações. Vereadores de esquerda tendem a produzir normativas com viés mais progressivo, redistributivo e menos concentrador. Enquanto todos os partidos no à frente do Executivo buscam aumentar a arrecadação – porém, utilizando-se de instrumentos distintos.

Nos outros três capítulos que se seguem, analiso o processo de aprovação de três casos de leis com progressividade na cidade de São Paulo, após a aprovação da EC 29/2000, que passou a prever expressamente na Constituição Federal (CF88) a possibilidade de se empregar diferenciação de alíquotas para a cobrança do IPTU segundo valor, uso e localização do imóvel.

O primeiro caso é do governo de Marta Suplicy (PT), cuja relevância se dá sobretudo pela mudança da estrutura de alíquotas, de indiferenciada (*flat rate*) para estrutura progressiva. Num contexto econômico e fiscal pouco favorável, mas em que seu partido gozava de apoio popular, é interessante ver como a estratégia de reivindicação de crédito (*credit clamming*) pela prefeita vai ser colocado em ação, junto de uma série de outros mecanismos, como a força da base aliada na Câmara, pelas suas estratégias de formação de coalisão ampla estável. A arena judicial que vinha sendo mobilizada como arena de veto da progressividade durante os anos 90, acaba sendo neutralizada pelo recente consenso político que reformou a CF e previu os casos de diferenciação de alíquotas, bem como pela inovação de instrumentos de política pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012), com a introdução da trava de aumento de imposto.

O segundo caso é de Gilberto Kassab (DEM/PSD). Nele, interessa ver quais são as estratégias de um governo de direita para a aprovação de medida para aumento da arrecadação e reforma da política fiscal imobiliária, indo contra diferentes grupos de interesses aliados e parte de seu eleitorado (*constituency*). A partir de escândalos de subtributação veiculados na mídia, vereadores abrem uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e deslocam o centro de gravidade das negociações e da formulação das necessidades de revisão da política fiscal do IPTU para a Câmara. O governo, vereadores de todos os espectros políticos e burocratas se veem contemplados na reforma numa estratégia ampla de evitar a responsabilização (*blamme avoidance*) por medida com ampla resistência de interesses organizados e do eleitorado em geral.

O terceiro caso, de Fernando Haddad (PT), destaca-se por vermos novamente a arena judicial no centro das disputas pela implementação de política progressiva do IPTU.

Num contexto de crise econômica, política e social, com escândalos de corrupção envolvendo o partido do prefeito em nível federal, o governo oscila entre a busca de crédito na política fiscal (*credit clamming*) por meio do combate à corrupção, evitando ser responsabilizado (*blamme avoidance*) pelo aumento da carga fiscal individual pela atualização da PGV. Após uma coalisão de atores sociais se voltar contra sua política aprovada na Câmara e se lançarem na disputa judicial, o prefeito muda a estratégia e busca vocalizar os benefícios que traria para parte de seu eleitorado, liderando articulações. Contudo, num ambiente de fortalecimento do ativismo do Ministério Público (MP) e de atores judiciais frente às políticas dos outros poderes, atores organizados se utilizaram de oportunidades institucionais na arena judicial para barrar a agenda do governo.

Os casos se distinguem em contextos econômicos, fiscais, políticos e sociais, bem como nas estratégias empregadas pelos governos para buscar suas reformas. Esses elementos serão apresentados nas introduções aos capítulos, de modo a apresentar as condicionantes mais gerais que enquadram a ação dos atores.

Ao final, faço uma breve conclusão, buscando fazer um balanço do que foi analisado ao longo dos capítulos, relacionando com a literatura e teoria mobilizada. A metodologia empregada para a pesquisa está descrita junto dos anexos, ao final.

1. Produção Legislativa, agendas e progressividade

1.1. Introdução

Para compreender quais as condições políticas institucionais para a produção de reformas de caráter progressivo e distributivo no IPTU em São Paulo entre 1986-2016, considero necessário analisar a dinâmica entre Executivo e Legislativo na aprovação de leis, enfatizando o papel do Legislativo como arena decisória e de veto (ARRETCHE, 2002, 2018; IMMERGUT, 1996). Analiso as propostas das reformas no período, com um intuito de mostrar as principais dinâmicas a respeito da produção e aprovação de leis segundo os poderes, os governos, os partidos e o conteúdo das leis, argumentando que o Executivo detém grande força na proposição das matérias fiscais mais relevantes do IPTU.

Em seguida, a partir das perspectivas da arrecadação, da progressividade/regressividade e dos efeitos redistributivos, analiso a produção legislativa segundo os poderes, os governos, a ideologia e o posicionamento diante da coalisão do governo, buscando testar os principais argumentos sobre a teoria do governo partidário (ESPING-ANDERSEN, 1991) e do eleitor mediano (MELTZER; RICHARD, 1981), argumentando que governos e vereadores de esquerda tendem a propor medidas de caráter mais progressivo, redistributivo e menos concentrador, ao mesmo tempo que todos os governos, independentemente de ideologia, buscam aumentar a arrecadação e manter as isenções voltadas para os eleitores das regiões mais pobres da cidade - com imóveis de menor valor ou na última zona fiscal: mas o fazem por instrumentos diferentes.

1.1 Executivo e Legislativo: reformar o IPTU

No campo da Ciência Política, análises sobre o processo decisório no Legislativo, a formação de coalisões e relações entre os poderes já abordaram aspectos da aprovação do IPTU junto do orçamento na cidade de São Paulo em governos específicos, como Mario Covas (1983-1985) e Jânio Quadros (1986-1988) (MALUF, 1993) e Erundina (COUTO, 1999; COUTO; ABRUCIO, 1995). Apontaram para as negociações do Executivo com vereadores e partidos, para a necessidade de formação de *coalisões* estáveis ou

pontuais e para as consequências dessas estratégias para vitórias e derrotas do governo. Além disso, apresentam a dinâmica de relação entre interesses presentes nas decisões que levaram ao resultado apresentado – como desejo de aumento da arrecadação, empresários interessados no orçamento público e posicionamento favorável ou não ao governo –, num olhar institucional próximo da escolha racional. Contudo, tais trabalhos ressaltam a dificuldade do executivo em obter maiorias sem barganhar trocas por cargos com vereadores, emendas parlamentares, substitutivos, prática que é vista de forma perniciososa e instável.

Vemos também na Ciência Política análises do ponto de vista das *políticas do urbano* e das políticas públicas municipais que assumem que a dinâmica para a aprovação de leis que envolve o Executivo e o Legislativo no nível municipal seguem as lógicas do arranjo político do *presidencialismo de coalisção* no nível federal (MARQUES; HOYLER, 2018), assim como pensado por Figueiredo e Limongi (2007).

A literatura que discutiu as dinâmicas entre Executivo e Legislativo no nível municipal não analisou políticas específicas em seus processos de produção e aprovação legal em período mais alongado, de modo a poder ver a força dos diferentes poderes e atores partidários na aprovação de reformas do IPTU de modo mais amplo. E Marques e Hoyler (2018), que analisaram a formação das coalisções de governo segundo lógica semelhante à do Executivo nacional, não analisaram os níveis de aprovação e dinâmica interna das arenas legislativas para ver se de fato esses elementos se comportavam segundo os preceitos do presidencialismo de coalisção do nível federal.

Na arena eleitoral, a predominância de votos de centro e de direita no eleitorado paulistano se dá nas eleições para o Executivo e Legislativo (LIMONGI; MESQUITA, 2011). Essa tendência repercute sobre a formação das coalisções de governo, na medida em que, ainda que possua algumas prerrogativas de poder, o Executivo necessita de maioria legislativa para a aprovações de projetos importantes (MARQUES; HOYLER, 2018).

A autonomia do Legislativo e o tipo de articulação entre os dois poderes, depende das estratégias de governo do Executivo no relacionamento com o outro poder, podendo buscar a formação de *coalisções* como base de apoio estável ou de bases circunstanciais para votações específicas, o que torna o processo mais conflituoso e menos previsível (COUTO, 1998, P.9; MARQUES, HOYLER, 2018). E isso passa também, pela ocupação de postos estratégicos nas arenas internas ao Legislativo, a Mesa Diretora e as comissões

temáticas e de inquérito, já que tem o poder de controlar a pauta e o ritmo do processo de legislativo.

Quando olhamos para a produção legislativa relativa ao IPTU no período (Tabela 1), vemos uma forte preponderância do Executivo na aprovação de normativas frente a um Legislativo que domina a proposição de novas leis. Enquanto o Legislativo representa 79% das proposições, o Executivo é que inicia 76% das leis aprovadas, com uma taxa de aprovação de 74%, frente a 6% do primeiro. Mesmo com diferentes estratégias de governo para aprovação e relacionamento com a base na Câmara e, assim, graus diversos de dificuldade e êxito, podemos dizer que os executivos não só estiveram constantemente interessados em produzir ações de política fiscal imobiliária, como conseguiram implementar reformas quando tiveram interesse. Essa taxa é próxima aos 75% de sucesso do Executivo Federal em legislação ordinária após a CF88, sob operação do *presidencialismo de coalisão* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p.157) e mostra a força de agenda também no nível municipal.

Tabela 1. Produção Legislativa segundo os poderes e suas taxas de aprovação (1986-2016)

	Total de PLs	% entre PLs	Leis	% de Leis	Taxa de Aprovação
Executivo	112	21%	83	76%	74%
Legislativo	415	79%	26	24%	6%
TOTAL	527	100%	109	100%	21%

Fonte: Dados da Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do autor.

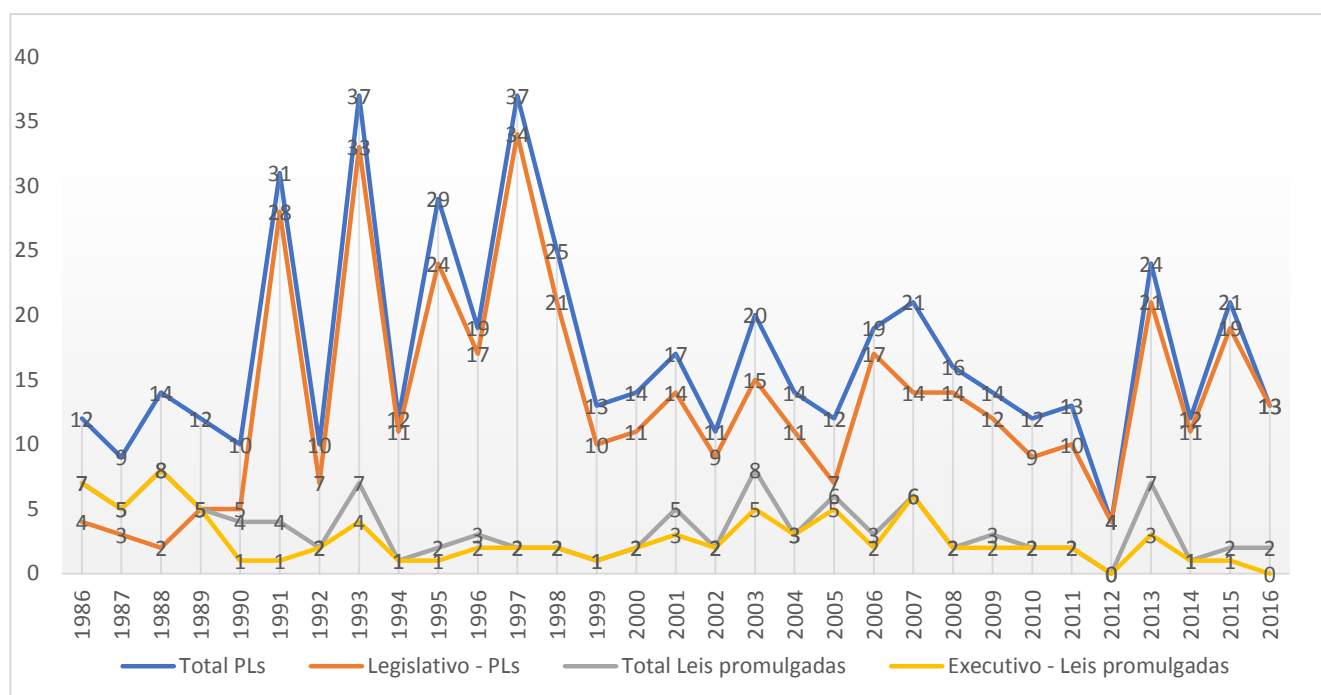
Do ponto de vista dos vereadores, ainda que mantenham baixa taxa de aprovação, vemos que a aprovação de uma proposição sua não é o único objetivo buscado e nem a única forma de usar os PLs como instrumento para impactar o processo político. Por meio da análise dos processos de tramitação e por meio de entrevistas, vemos que os vereadores se utilizam de PLs para marcar sua posição para outros atores relevantes no processo político, podem usá-los como meio de barganha ou capital político internamente às negociações da Câmara, na relação com o Executivo ou frente sua *constituency*.

A proposição de leis já inicia o processo de estabelecimento de interesses a respeito de uma determinada política, de um vereador específico, de uma bancada, da oposição ou de um grupo de interesses. Além de adiantar as negociações, coloca o proponente a frente delas, já que muitas vezes PLs tornam-se parte da barganha na aprovação de leis do Executivo em negociações diretamente com ele ou mesmo dentro da Câmara, sendo incluídos em parte ou totalmente na forma de emendas ou substitutivos. Além disso, projetos podem ser utilizados como forma de atrasar o encaminhamento de questões relativas ao Executivo em filas de avaliação de comissões e no plenário. Frente ao eleitorado, a proposição de leis pode ser tomada como uma das fontes primárias de compromisso e produtividade de um parlamentar, bem como sinaliza como uma bandeira a defesa dos interesses de determinados grupos específicos que o apoiaram ou com o qual ele busca apoio. Assim, a simples avaliação da produção legislativa segundo os poderes não revela toda a complexidade do processo político, mas a dimensão da força de cada um dos poderes na matéria segundo um dado arranjo institucional.

Ao olharmos para o número de proposições e de aprovações de normas ao longo do tempo e o número de proposições do Legislativo e aprovações do Executivo (Gráfico 1), vemos que o único momento em que o número total de PLs propostos se distancia da linha de PLs propostos pelo legislativo é entre 1986-1990. Nesse período, o número de leis promulgadas se sobrepõe completamente com o número de leis promulgadas com iniciativa do Executivo e tem patamar superior às propostas dos vereadores. Isso se mantém até 1990, primeiro ano de Luiza Erundina, quando deixa de existir o instrumento de *decurso de prazo* com implementação da nova Lei Orgânica do Município e acaba a exclusividade de iniciativa do executivo para legislação sobre o IPTU.¹³

¹³ No período do regime militar (1964-1985), ainda que mantidas as eleições e o funcionamento das casas legislativas, houve forte centralização do poder no Executivo, que passou a ter prerrogativas de iniciativa legal, como o mecanismo de aprovação automática por não apreciação pela Câmara em 30 dias (*decurso de prazo*), a prerrogativa privada de iniciação de legislação financeira e tributária e de atualização da PGV por meio de decreto pelo Executivo, de modo que a oposição nas câmaras ficou fragilizada e parecia não ter interesse em lançar projetos, sabendo da baixa possibilidade de aprovação.

Gráfico 1. Produção Legislativa – PLs e Leis do IPTU (1986-2016)



Fonte: Dados da Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do autor.

Quando olhamos as razões de encerramento dos PLs, vemos que parte significativa dos projetos com origem no Legislativo (42%) não chega nem a ser avaliada nas comissões temáticas, sendo arquivadas com o término da legislatura. A partir de 1986, 13,7% foram retirados pelo próprio autor ou considerados de mesmo teor de outro projeto, 10% considerados ilegais, 2,7% chegaram a ser votados e rejeitados e apenas 0,7% arquivados com pareceres contrários das comissões. Enquanto isso, os PLs do Executivo são em sua maioria promulgados e, caso não sejam, acabam não tendo destinação exata (pois os PLs não caducam como dos legisladores) ou são retirados pelo autor (Tabelas 2 e 3, Anexo 1 e 2).

O uso das comissões temáticas e de inquérito como meio de negociação para aprovar projetos ou segurar iniciativas de reformas é visto durante todo o período, sejam elas de interesse da oposição ou do governo. Nelas, os vereadores agem menos no sentido de pautar a aprovação direta de leis por meio de novas proposições em nome da

Comissão (algo possível segundo o Regimento Interno¹⁴) ou como meio de tentar vetar sua continuidade. O mais comum é se utilizarem dessas arenas para pautar a agenda e seu ritmo de tramitação – como inviabilizar um projeto por pedidos sucessivos de informações ao Executivo – e utilizar-se desse espaço para buscar confrontar os principais interesses relacionados à política num ambiente a parte do plenário, o que dá destaque a seus membros e, sobretudo, presidentes, vice-presidentes e relatores de projetos. No caso do IPTU e das outras matérias tributárias, a LOM obriga a realização de ao menos duas Audiências Públicas para sua aprovação¹⁵. Nesses casos, são as comissões que costumam organizá-las, pautando suas dimensões temáticas e servindo de plataforma para relacionamento também com outros atores da sociedade civil. De modo geral, as proposições do Executivo têm parecer favorável, assim como as dos vereadores – caso cheguem a ser avaliadas.

Assim, vemos que grande maioria dos projetos do legislativo não chega nem a ser apreciada ou votada. Entretanto, quando olhamos as leis aprovadas a partir de 1992, 63% delas possuem emendas ou são aprovadas como substitutivos, sendo a taxa muito próxima entre as iniciativas dos dois poderes – 64% para leis do executivo e 60% para o legislativo. O poder de veto total do Executivo foi confirmado pela Câmara em apenas 4% dos casos e o veto parcial em apenas 2%, mostrando que projetos aprovados na casa, ainda que tenham discordância entre os poderes, são conflitos que na maior parte das vezes são equacionados anteriormente a esse ato extremo de poder do Executivo, que deve ser confirmado em última instância pelo Legislativo.

¹⁴ Art. 46 - Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, cabe: III - tomar a iniciativa de elaboração de proposições ligadas ao estudo de tais assuntos ou decorrentes de indicação da Câmara ou de dispositivos regimentais;

¹⁵ LOM, art. 41 - A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre: I - Plano Diretor; II - plano plurianual; III - diretrizes orçamentárias; IV - orçamento; V - matéria tributária; (...)

A análise da ocupação dos cargos da mesa diretora¹⁶ e das comissões temáticas¹⁷ pelas quais os projetos a respeito do IPTU passam, mostra como, seguindo diferentes estratégias, a partir de diferentes contextos de negociação e capital político, governos se preocuparam em ocupar cargos relevantes e garantir apoio da base aliada nessas arenas, como previsto na literatura (MARQUES; HOYLER, 2018). Porém, obtém resultados diferentes.

A negociação entre as bancadas, seus líderes e o governo para a composição das comissões são iniciados ainda antes da posse, muitas vezes já logo após os resultados eleitorais. Primeiramente, a composição delas deve respeitar a representação dos diferentes partidos segundo cálculo previsto pelo quociente partidário¹⁸ e, depois disso, são feitos cálculos e estratégias a partir da antecipação dos projetos que necessariamente serão votados, dada sua importância política na agenda do governo e das bancadas. A presença da oposição nas comissões e muitas vezes em posições estratégicas, não é de se estranhar, mas ao mesmo tempo é de se preocupar, sobretudo em contexto de maior polarização e fragmentação partidária.

As Comissões de Constituição e Justiça, que aprecia o mérito legal de todas as matérias, Finanças e Orçamento, que avaliam projetos orçamentários e tributários e

¹⁶ Não analisarei em detalhe a ocupação da Mesa Diretora na medida em que não a entendo aqui como uma arena decisória e de veto para os projetos, mas mais como uma posição institucionalmente relevante para determinação da capacidade de governo do Executivo. Como todos os governos aqui analisados, exceto Erundina, tiveram à frente da mesa aliados de seu partido ou da base, não me ative a uma análise desse aspecto, o que será feito para os três casos analisados em profundidade nos próximos capítulos.

¹⁷ As comissões pelas quais mais de 50% dos projetos passaram e que tiveram suas composições analisadas entre 1977-2016 foram: Comissão de Constituição e Justiça (CCJ); Comissão de Finanças e Orçamento (FIN); Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (URB); Comissão de Administração Pública (ADM). Pelo espaço reduzido, não analisarei em detalhe a ocupação dos cargos em cada legislatura e governo, segundo os partidos e as coalisões.

¹⁸ Art. 40 - A representação numérica das bancadas nas Comissões será estabelecida dividindo-se o número de Vereadores de cada partido, exceto os citados no artigo 8º, pelo número de Comissões, sendo que o inteiro do quociente final, dito quociente partidário, representará o número de vagas que cada bancada terá nas Comissões. § 1º - As vagas remanescentes, uma vez aplicado o critério do "caput", serão distribuídas aos partidos levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.

Urbanismo e Meio Ambiente, responsável por projetos de legislação urbanística, como PDE e Zoneamento, são as mais relevantes e visadas.

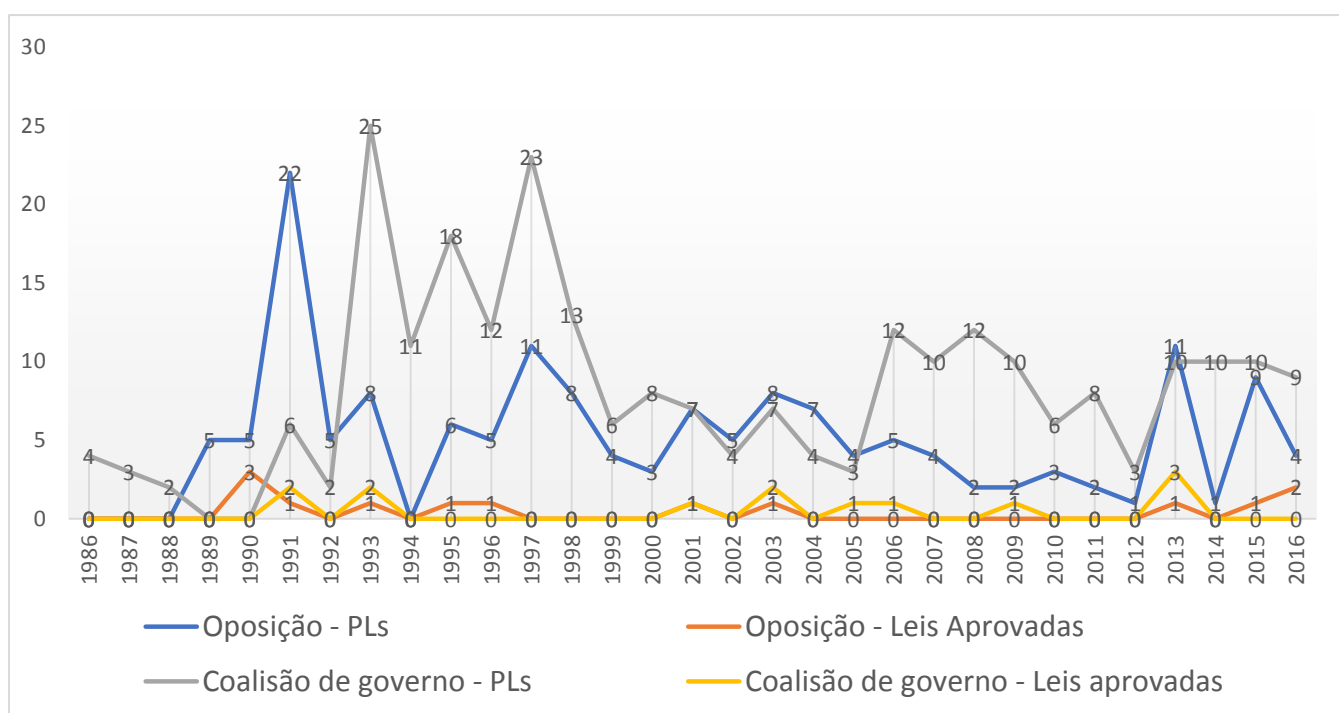
Entre 1986-1988, Jânio Quadros possui uma taxa média de ocupação de lugares nas comissões pela base aliada de 80%, a maior de todo período analisado.¹⁹ De 1989-2016, os governos de direita e centro-direita tem muito mais força em suas coalisões e, conseqüentemente, taxas médias de ocupação por governos de esquerda do PT tem em média 49% das vagas nas mãos de aliados. Sem o governo Erundina (1989-1992), que não possuía nenhuma maioria nas comissões, a taxa sobe para 56,7%. Marta (2001-2004) e Haddad (2013-2016) não possuíram maioria consistente entre os membros apenas na Comissão de Administração. Erundina e Haddad são os governos com as menores proporções de ocupação de cargos estratégicos de presidente e vice-presidente nas comissões analisadas dentre todos os governos (Tabela 4, Anexo 3).

Se olhamos para os projetos propostos segundo critérios de coalisões de apoio e oposição ao governo do Executivo (Gráfico 2), vemos que segundo diferentes ideologias dos governos no Executivo, temos diferentes tipos de comportamento da base de apoio e oposição no Legislativo.²⁰

¹⁹ Jânio Quadros e Mario Covas governam sob a mesma legislatura da Câmara, o que traz complexidades para análise da questão de apoio, como ressaltado por Maluf (1993), Couto (1999) e Couto e Abrucchio (1995).

²⁰ Para as análises de composição da base do governo me utilizo dos critérios de participação da coalisão de governo de Marques e Hoyler (2018).

Gráfico 2. PLs e Leis do Legislativo segundo a coalisão de governo (1986 – 2018)



Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do Autor.

Inicialmente, a primeira proposta aprovada pela oposição é apenas em 1990, após mudanças institucionais com a nova LOM, no governo Erundina. E é nesse momento em que opositores aprovaram o maior número de projetos, mostrando a fragilidade do governo na negociação com a Câmara, sobretudo em seu início.

De modo geral, durante governos de esquerda no Executivo²¹, destaca-se a predominância da oposição na proposição de reformas, como forma de pressionar o governo e marcar oposição pública, estratégia que não parece ser utilizada de maneira tão sistemática em casos de governos de direita e centro direita, quando o maior número de projetos vem da base aliada do governo – também de direita e centro-direita.

²¹ Os governos do PT são os únicos considerados como de esquerda no Executivo e são representados por Luiza Erundina (1989-1992), Marta Suplicy (2001-2004) e Fernando Haddad (2013-2016).

Tabela 5. Produção legislativa sobre IPTU dos vereadores segundo ideologia (1986-2016)²²

Ideologia	Total PLs	Leis	% PLs	% Leis	Taxa de aprov.
direita	130	5	31%	19%	4%
centro-direita	145	9	35%	35%	6%
centro-esquerda	36	0	9%	0%	0%
esquerda	68	7	16%	27%	10%
multipartidária	36	5	9%	19%	14%
total	415	26	100%	100%	6%

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do Autor.

Do ponto de vista ideológico, vemos na tabela 5, que os vereadores de partidos de direita e centro-direita somam 66% das iniciativas e 54% das medidas aprovadas pelos frente a índices muito inferiores dos legisladores da esquerda e centro-esquerda, que somados tem, respectivamente, 25% e 27%.

Apenas no governo de Fernando Haddad, a própria base toma a frente na proposição de projetos a partir do segundo ano de governo, num momento de forte acirramento das disputas distributivas no país. Da mesma forma, são em governos petistas em que a base aliada, liderada por seus próprios correligionários, as que mais aprovam entre os legisladores. Isso parece mostrar que vereadores de direita são mais atinentes a essa temática, sobretudo, quando estão na base de governo, mostrando diferentes engajamentos e estratégias de usos dos PLs pelos vereadores, sobretudo na relação com os executivos também de direita. Os parlamentares de esquerda e centro-esquerda, mostram maior empenho e aprovação quando o Executivo também o é. Caso contrário, disputam pouco pela via da proposição de reformas no campo fiscal imobiliário. Isso poderá ser visto melhor na próxima seção desse capítulo.

Os partidos que mais se destacam na produção legislativa entre os vereadores são PDS /PPR/PPB/PP, PT e PSDB, com respectivamente 18%, 16% e 14% dos PLs propostos

²² Para a distribuição no espectro ideológico foi utilizada a categorização de Power e Zucco (2012). Na categoria das multipartidárias estão PLs e leis produzidos por iniciativa coletiva ou por comissões.

e 8%, 23%, 27% das leis aprovadas, mostrando que os partidos dominantes nas proposições e nas aprovações na Câmara também são aqueles que polarizaram e disputaram competitivamente na arena eleitoral o Executivo ao longo do período: da virada dos 90 até os 2000 entre os dois primeiros, e de 2000 em diante, entre os dois últimos (MARQUES; HOYLER, 2018) (Anexo 3 – Tabela 6).

O PSDB mostra mais eficácia na ação legislativa que os outros dois e também na força em barrar o seu principal oponente na oposição: ainda que os três façam proposições constantemente desde os anos de 1980, a disputa entre PP e PT na década de 1990 tem projetos de ambos os lados aprovados enquanto oposição e governo, já o PSDB-DEM (esse último com relativo destaque em proposições, 4%, e aprovações, 8%), quando polarizam com o PT, ainda que consigam apoio para aprovar seus projetos enquanto oposição a ele, não dão espaço para que ele aprove projetos de sua autoria em governos seus. A parte mais substantiva dos projetos do PP se concentra também na última década do século passado, enquanto é oposição à Erundina e base de apoio dos prefeitos do partido, Maluf e Pitta, com grande pico em 1997.

1.2. Matérias fiscais, progressividade e aspectos redistributivos

Além de ter força para propor e aprovar projetos, o Executivo está menos interessado em ficar propondo PLs apenas como forma de sinalizar publicamente para atores e suas *constituency* seu posicionamento a respeito de certas matérias, ou pelo menos esse não é o padrão. O custo de formulação de reformas envolvendo os principais atores interessados nessas políticas – burocracia, vereadores, capitais urbanos, sociedade civil (MARQUES, 2017) - é elevado e a busca por sucesso nas negociações de suas propostas é alta.

Como já comentado, pelo lado da vereança, PLs parecem ter outros usos possíveis. Quando se trata de IPTU em São Paulo, o legislativo praticamente apenas legisla a

respeito de isenções, que nesse trabalho são consideradas, de modo geral, *neutras* do ponto de vista da progressividade e do efeito distributivo.²³

Dessa forma, as grandes curvas de projetos do legislativo vistas nos gráficos 1 e 2, dizem respeito a isenções, descontos ou incentivos em forma de deduções de imposto, de modo que 76,3% de seus projetos dizem respeito alguma forma de dedução, mas apenas 6% deles são aprovados. Isso tem relação, mormente, com a prerrogativa de início sobre o tema das isenções totais ou parciais²⁴. Porém, não se constitui em limitação de proposição para outras matérias tributárias, como cancelamento de débitos e anistias de infrações (11,9%), lançamento do imposto (13,2%), cadastro e regularização (4,1%), mudanças de alíquotas (1%), atualização da planta genérica de valores (1 PL ou 0,2%), cujas iniciativas não são exclusividade do Executivo a partir de 1989.

A centralização do poder no Executivo em matéria tributária a partir das reformas de 1966, que permitiram aos prefeitos atualizarem as bases de cálculo por decreto, concederem isenções e outros benefícios, por exemplo, não permaneceu nem mesmo antes da promulgação da Carta de 1988, vindo de entendimentos do STF de 1982, que passou a obrigar sua aprovação por lei nas Câmaras. Entretanto, o que parece interessante é que permaneceu como prática certa especialização de iniciativas entre os

²³ Há um debate sobre o impacto de isenções sobre a progressividade de sistemas de tributação e sobre o efeito distributivo. Porém, tudo que é dito é amplamente incerto. Por isso, assumo aqui que, de modo geral, tem efeito neutro sobre a progressividade e em seus efeitos redistributivos.

²⁴ “O § 6º do artigo 150 da Constituição da República, estabelece que qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições só poderão ser concedidos mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as exonerações fiscais mencionadas, ou o correspondente tributo ou contribuição. O legislador constituinte estabeleceu a reserva absoluta de lei em sentido formal para a concessão de benefícios fiscais, ou seja, o tratamento da referida matéria só pode ser veiculado por normas que derivem de fonte parlamentar. Isso quer dizer que é vedado ao Poder Legislativo conferir a outro órgão a prerrogativa que lhe é constitucionalmente atribuída de conceder exonerações fiscais, sob pena, como dito, de transgressão do princípio da separação dos Poderes. Esse entendimento restou consagrado no STF, conforme se observa da ADI 1296 MC, relatado pelo ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 14/6/1995, DJ 10/8/1995”. Fonte: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-01/opiniao-legislativo-nao-delegar-executivo-alteracao-tributos>>

poderes nessas matérias. Projetos de isenções e deduções para grupos de contribuintes específicos, categorias profissionais, de atividade econômica, instituições e grupos de interesse específico, incentivos os mais diversos – esportivo, educacional, ambiental – podem ser encontrados dentre os projetos dos vereadores. Uma análise mais detida de como se dá a relação de representação e intermediação de interesses nesses casos, bem como os efeitos tributários dessas medidas deve ser, contudo, objetivo de outro trabalho.

Dessa maneira, vemos que o Executivo é que propõe e aprova reformas mais amplas e centrais para os efeitos progressivo e redistributivo da política e tem capacidade de estabelecer a sua agenda. A partir de 1986, elas envolvem atualização dos valores da PGV (17,9%), mudanças de alíquotas (11,6%) e outros elementos para a política pública fiscal do IPTU, como cancelamento de débitos fiscais e anistias (29,5%), mudança nas formas de apuração do valor da base de cálculo (3,6%), regularização e cadastro fiscal (4,5%), lançamento, impressão e cobrança do imposto (18,8%).

A produção do Executivo sobre deduções totais ou parciais também não é menos significativa: 82% dos PLs tratam da questão e 80% das leis tratam da concessão de algum desses benefícios. Geralmente, a legislação proposta pelos prefeitos busca conceder isenções e descontos de caráter mais universal, pautado em critérios de seletividade mais genéricos pelo menos desde a década de 1970²⁵.

A política de dar isenções totais ou parciais baseadas em critérios de seletividade passou a ser estabelecido em 1972, num momento em que inflação escalava. Esse pacote passou a ser renovado praticamente todo ano, por vezes com atualização de suas alíquotas, faixas e critérios.²⁶

Assumo aqui, a partir das considerações de Carvalho Jr. (2006) sobre os efeitos de critérios de seletividade sobre a progressividade geral do sistema, que essas reformas, assim como as que passaram a ser estabelecidas a partir 1977, voltadas apenas a dar

²⁵ Algo que se destacará como das principais características do período após a grande reforma do Sistema Tributário Municipal em 1966 pela Lei 6.989/1966. E isso não significa que isenções para categorias profissionais, instituições específicas não tenham sido implementadas no período.

²⁶ Na lei 7.834/1972, utiliza-se pela primeira vez critérios progressivos segundo as zonas fiscais para dar descontos sobre os valores venais dos imóveis (respectivamente, 20%, 25%, 50%, da zona mais central para zona mais periférica).

descontos e isenções para as zonas periféricas, tem *efeito de progressividade* e efeito *redistributivo*. Tais ações não ampliam a progressividade geral do sistema, mas impactam positivamente nela, já que os imóveis de menor valor – da população mais pobre e menos beneficiada por bens e serviços públicos – diminui sua parte na contribuição. Assim, mais a frente, quando tratarei dos *efeitos de progressividade* sobre o sistema, trato de medidas que não são progressivas sobre toda a base fiscal, mas apenas sobre uma parte dela.²⁷

Essa política passou a ser implementada no início dos anos 70 e parece estar relacionada com a incorporação cada vez maior da dinâmica eleitoral dos interesses de um grupo grande cidadãos das camadas mais baixas das periferias urbanas das cidades grandes como São Paulo (KINZO, 1988), num momento em que começava se acirrar a crise econômica e havia crescimento dos votos de oposição ao governo nessas regiões. Sua manutenção no período analisado aqui, aponta para o efeito *catraca* e de dependência da trajetória (PIERSON, 2003) associado à teoria do eleitor mediano (MELTZER; RICHARD, 1981): após a incorporação de grupo muito grande de eleitores com renda abaixo da renda média, torna-se difícil retirar esse benefício sem grandes custos políticos-eleitorais.

Segundo a teoria do governo partidário (ESPING-ANDERSEN, 1991), é de se esperar que governos de esquerda busquem aumentar mais a arrecadação para prover mais e melhores serviços à população, como meio de diminuir as desigualdades.

Se analisados os PLs propostos e leis aprovadas, predominam iniciativas de queda da arrecadação (Anexo 5 – Gráfico 3)²⁸. O resultado pode parecer contra intuitivo, se

²⁷ O efeito geral é de pressão da carga sobre as zonas médias e imóveis de valor médio, sobretudo quando há alíquota indiferenciada. Caso não sejam realizadas atualizações da PGV, o efeito se agrava com simultânea diminuição de arrecadação.

²⁸ Os critérios para categorização dos PLs e leis foi feito a partir da identificação dos critérios de progressividade de Carvalho Jr. (2006) e das conclusões dele e de Arretche et. al (2007), associando-as a maiores patamares de arrecadação. Assim, temos *Aumento da Arrecadação*, quando foi identificada estrutura de alíquotas progressivas, atualização da base acima da inflação, edição de nova PGV, aumento de alíquota em *flat rate* e programas de renegociação de dívida. *Queda na Arrecadação*, quando a legislação trata exclusivamente de isenção ou desconto; cancelamento de débitos ou anistia fiscal; atualização abaixo da inflação. Foram classificados como *Indeterminado* os casos com outras medidas administrativas sobre o lançamento do imposto. No caso de haver na mesma lei alíquotas **progressivas**,

olhado em relação com o histórico da arrecadação, que vem elevando seus patamares desde a década de 1990. Contudo, isso se dá pela grande quantidade de PLs e leis que tratam de isenções e descontos específicos, remissão de dívidas e programas voltados para incentivos fiscais (entendidos aqui também como isenções).

Além disso, cabe destacar que ao longo do tempo, com a maior institucionalização das regras em nível federal, a estabilidade política e econômica que foi sendo alcançada, menos reformas sobre estrutura de alíquotas foram sendo feitas. Outra ressalva deve ser feita sobre o efeito individual de cada lei: leis que envolvem reformas nas estruturas de alíquotas, atualização da PGV e isenções de caráter mais genérico são feitas conjuntamente em um único PL e tem efeitos muito maiores sobre o sistema do que o grande número de proposições e aprovações de benefícios específicos.

É pela relevância desse tipo de reforma mais ampla e impactante na estrutura tributária que serão analisados três casos de aprovação específicos na segunda parte desse trabalho. Assim, o teste do governo partidário não pode ser satisfatoriamente feito apenas pela produção legislativa e o número de aprovações. Ou ainda, esse tipo de análise não avança muito na compreensão dos diferentes posicionamentos dos governos com diferentes ideologias.

Uma outra forma interessante de tentar ver a produção legislativa é do ponto de vista redistributivo e do efeito da medida sobre a sistema, aumentando sua progressividade ou sua regressividade. Dessa maneira, proponho aqui duas outras formas de olhar esses dados, cujas metodologias são apontadas abaixo.

Proponho uma análise dos PLs em termos redistributivos categorizando-os em redistributivo, neutro e concentrador. Para classifica-los dessa forma, categorizei os artigos presentes nos PLs e Leis segundo caráter *progressivo* (alíquotas progressivas, aumento da PGV acima da inflação e edição de nova PGV); com *efeito de progressividade* (isenções totais ou parciais com critérios de baixo valor e padrão de construção,

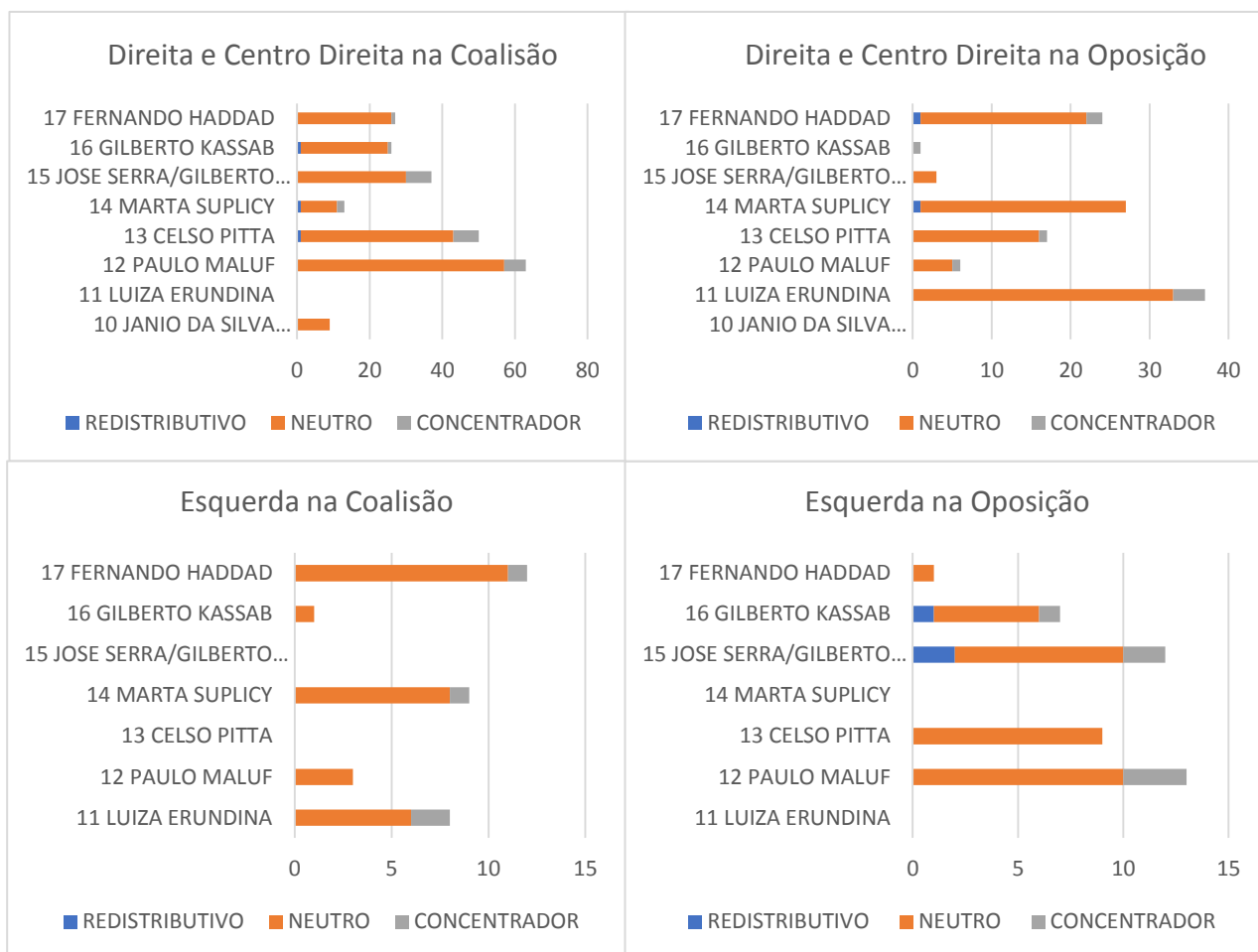
atualização acima da inflação junto de isenções, o caso foi considerado de *Aumento*. A classificação possui várias limitações e poderia ser pensada de outra forma, levando em consideração casos de regulação fundiária, revisão cadastral entre outras medidas. Mas por falta de evidências e estudos outros que tratem da questão, faço aqui um esforço inicial de categorização.

localização na última zona fiscal, para residenciais e comerciais ou para conjuntos habitacionais populares); *neutro* (atualização da PGV pela inflação, outras isenções que não se encaixam no perfil anterior, ou seja, todas as outras de tipo específico e de tipo incentivo a atividade econômica); de caráter *regressivo* (cancelamento de débitos, anistia fiscal, *flat rate* ou atualização abaixo da inflação).

A partir dessa classificação, criei uma ponderação a partir das diferenças entre os efeitos de caráter *progressivo* (1), de *efeito de progressividade* (1), *neutros* (0) e *regressivos* (-1). Foram considerados de caráter *redistributivo* os PLs e leis que tinham artigos de caráter *progressivo* ou cuja diferença entre *efeitos de progressividade* e de caráter *regressivo* fossem maiores que 1. Foram consideradas *neutras* as que tiveram peso igual a zero e regressivas as que tiveram no somatório resultado menor 1.

Primeiramente, nos gráficos 4, se olharmos para as proposições do Legislativo do ponto de vista redistributivo, a ideologia do vereador promovente e sua relação com a coalisão do governo no Executivo, vemos que, na oposição, a esquerda proporcionalmente propõe mais modificações de efeito redistributivo que a direita, mas também mais de viés concentrador. Como base de governo, onde a produção legislativa da direita é amplamente superior à da esquerda, a direita se concentra em isenções e incentivos específicos, também de viés concentrador. Ambas as posições políticas têm taxas de 6% em propostas de viés concentrador de riqueza enquanto parte da coalisão de governo.

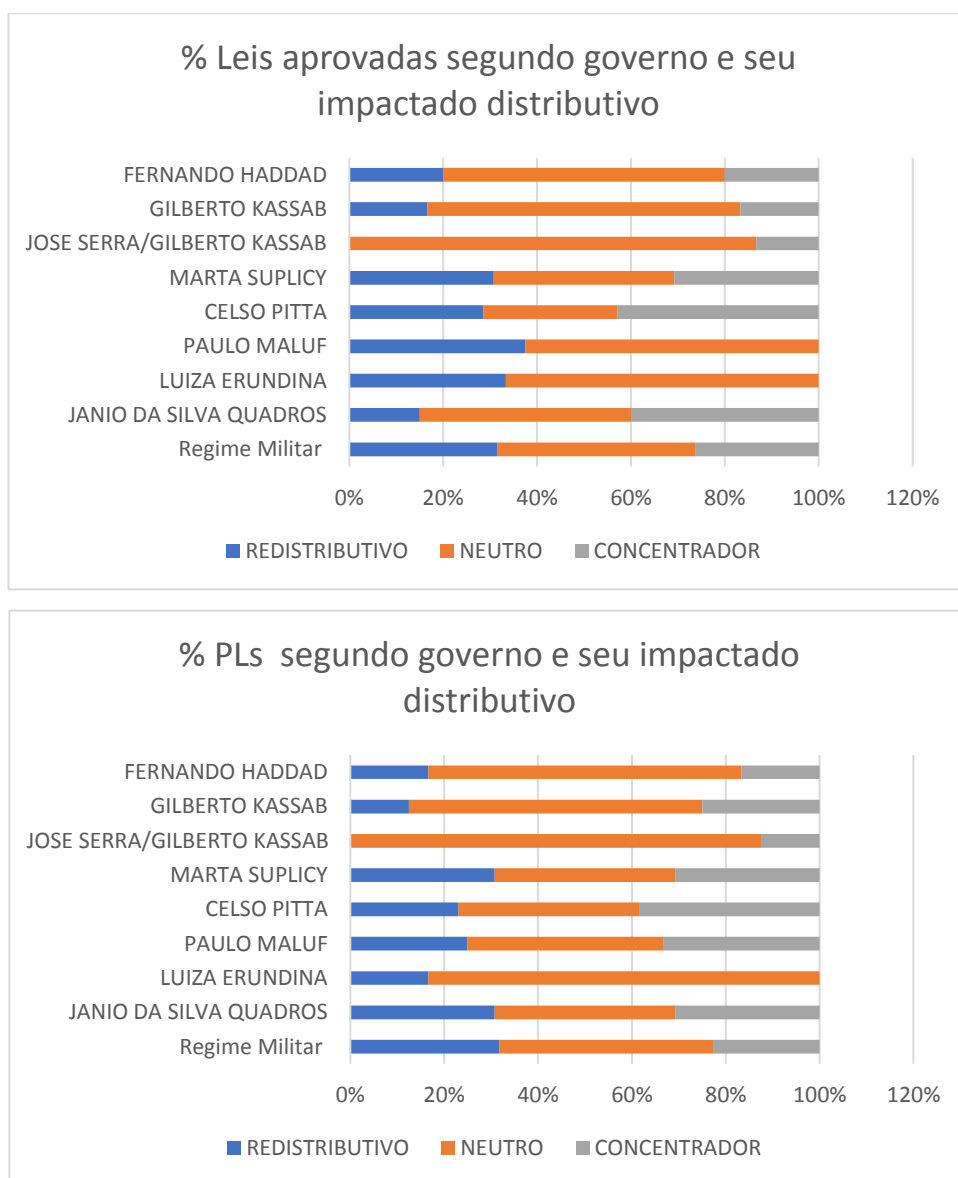
Gráfico 4. Produção legislativa da Câmara segundo ideologia, coalisção e governo (1986-2016)



Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do Autor.

Se olharmos para a produção e aprovação do Executivo em termos redistributivos, governos de esquerda propõem e aprovam mais medidas redistributivas (21% PLs e 28% das leis) que governos de direita e centro-direita (respectivamente, 18% e 22%) e menos de caráter concentrador (esquerda, 16% dos PLs e 17% da leis, direita e centro-direita 28% entre os PLs, 23% das leis).

Gráfico 6. Proporção de PLs e Leis sobre IPTU por efeito redistributivo segundo governos e propostas de iniciativa do Executivo (1986-2016).



Dados da Câmara Municipal, classificação e elaboração do autor.

Do ponto de vista da atualização da PGV, governos de direita e centro-direita atualizam quase 60% das vezes segundo a inflação, enquanto governos de esquerda atualizam mais vezes acima da inflação (25%, frente a 21% da direita e centro-direita), mas também mais abaixo dela (33%). Isso se deve, basicamente, à dificuldade de aprovar medidas na Câmara por Erundina, e atualização da PGV abaixo da inflação no segundo governo de Marta Suplicy.

Ao olharmos para a produção do Executivo em termos de leis com artigos que incidem sobre o sistema de modo *progressivo* ou *regressivo*, vemos que Jânio Quadros

foi quem produziu mais PLs com artigos que continham elementos de progressividade (27%), porém que se mantiverem presentes em apenas 10% das leis aprovadas. Seu governo será o primeiro a implementar política de alíquotas progressivas segundo o valor venal do imóvel em 1987. As duas leis que aprova nesse sentido só são possíveis pelo uso do *decurso de prazo* e tem interesse explicitamente voltado para recuperação da arrecadação municipal e financiamento de obras, nas declarações do prefeito, justificativas do processo, debates na Câmara e também descrito por Maluf (1993). Como face de um governo conservador com bases relativamente populares, sua política é ambígua, e também será responsável por não atualizar a PGV, levando a arrecadação aos seus patamares mais baixos – e provavelmente mais desiguais. Ele proporcionalmente produziu mais leis com artigos com efeitos regressivos (45%), atrás apenas de Celso Pitta (62% do PLs e 71% das leis) (Anexo 6 - Tabela 7).

O governo que mais aprovou proporcionalmente medidas com progressividade foi o de Luiza Erundina (33% das leis), seguida por Maluf (25%), Marta (23%) e Haddad (20%). Mesmo com dificuldades na Câmara, Erundina obteve apoio de setores do mercado e da oposição interessados na recuperação da arrecadação e capacidade de investimento municipal (COUTO, 1999) e aprovou políticas de alíquotas progressivas, que passaram a ser barradas na justiça a partir de 1990, por liminar do Procurador Geral do Estado de São Paulo, sendo julgadas constitucionais pelo TJ/SP em 1995. Os únicos governos que não tiveram propostas de alterações nesse sentido foram de Pitta e de Serra/Kassab. Maluf, que governou com alíquota indiferenciada de 0,6%, aprovada no último dia de governo de Erundina, devido às liminares judiciais que suspenderam a progressividade das leis a partir de 1991, foi quem atualizou a PGV acima da inflação depois 5 anos em 1994, o que destaca efeito redistributivo em meio a uma política amplamente regressiva – talvez a mais de todas, já que aqui discutimos proposições e reformas, não o que foi implementado.

Em termos de *efeito de progressividade*, temos Pitta com presença em 57% de suas leis aprovadas, basicamente com a atualização anual de isenções com critérios de seletividade voltados para a última zona fiscal, residenciais e comerciais de baixo valor e padrão, que vinham sendo feitos desde Jânio e mantiveram as taxas e isenções estáveis durante seu governo e o anterior. O governo manteve a *flat rate* de Maluf até 1999, quando aumentou de 0,6 para 1%, explicitamente por interesses arrecadatários, diante

de grande crise orçamentária. Assim, sem grandes pretensões de reformas, mas com muita atividade legislativa, num governo com base na Câmara, mas muito instável em meio a escândalos, destacou-se a manutenção de uma política de benefício aos imóveis de valor mais caro e mais baratos, com pressão sobre as faixas médias que vinha sendo feito desde 1993.

Após aprovação da EC 29/2000, que passou a prever explicitamente a possibilidade de progressividade de alíquotas para o IPTU por meio da diferenciação de segundo valor, localização e uso do imóvel (residencial/não residencial), o governo Marta foi o primeiro a retomar a política de alíquotas progressivas na cidade em 2001. Elas foram recalibradas ao longo dos anos, junto da ampliação da política de isenções para periferia, cuja marca atingiu 43% dos contribuintes (valor mais alto registrado, segundo dados a partir 1993). Ainda que tenha produzida política com medidas de efeito redistributivo como essas, junto do lançamento de nova PGV, o governo atualizou posteriormente os valores de metro quadrado de construção abaixo da inflação em um dos anos, com justificativa de ajustes da carga sobre os contribuintes onerados já pela atualização da PGV. Uma grande inovação do governo que parece ter sido muito relevante para o processo de aprovação das alíquotas progressivas e sua posterior manutenção em nível judicial foi colocar um limite de reajuste anual do imposto a partir da atualização da nova PGV (um teto de reajuste anual de 60% para residenciais e 75% para não residenciais), de modo a escalonar o impacto da atualização dos valores dos imóveis no bolso do contribuinte.

O governo de José Serra/Gilberto Kassab se destaca por nenhuma proposta de progressividade e atualizações da base de cálculo apenas pela inflação, com aprovação de isenções e programas de parcelamento de dívidas. Já o governo de Gilberto Kassab, pressionado por uma CPI do IPTU, manteve o sistema de alíquotas progressivas existente, publicou nova PGV, adicionou nova faixa de padrão de alto luxo na tabela de valores de m² construído, mas colocou teto no valor de terreno para apartamentos, claramente beneficiando os estratos mais ricos, de mais alta renda imobiliária e riqueza.

O governo de Fernando Haddad se destaca por ser junto com o de Luiza Erundina o que tem menos medidas com efeito de regressividade (17%) e por ter aprovado nova PGV, atualizações acima da inflação, novas faixas de alíquotas progressivas e relativa ampliação das isenções para os imóveis de baixo padrão e valor das zonas periféricas. A aplicação da progressividade do imposto foi contestada por liminar judicial em 2013 e só

pode ser aplicada em 2015, após decisão do TJ/SP, como veremos nos próximos capítulos.

Ainda vale ressaltar que politicamente as políticas de *flat rate* foram implementadas sempre sem custos políticos eleitorais para os governos do Executivo, com a exceção de Pitta, que subiu a alíquota de 0,6% para 1% em 1999. Em 1966, o governo Faria Lima, cuja taxa se deu em 1,2%, era indicado pelo governo militar. Maluf se aproveitou que Erundina perdeu na justiça o direito à aplicação de alíquotas progressivas e ter tido posição republicana de assinar a lei em seu último dia de mandato para evitar a cobrança em alíquota mínima (0,2%) no ano seguinte, tendo assinado sua elevação para 0,6%. A progressividade das alíquotas foi estabelecida pela primeira vez por Jânio Quadros por meio de instrumentos não democráticos. Com base nos instrumentos democráticos, os governos do PT, de Erundina e Marta, foram os que votaram e buscaram aprovar com os custos políticos de negociação para mudança mais estrutural da política fiscal sobre a propriedade. Os representantes dos governos de direita, abertamente contrários as essas reformas quando na oposição, não abdicam de seu uso quando tomam o governo, em nome da arrecadação e justiça social. Gilberto Kassab será um deles, como veremos.

1.3 Conclusão

A análise buscou mostrar como a partir do caso do IPTU podemos ver a força que o Executivo possui na implementação de suas agendas de reformas frente a Câmara Municipal. Se tinha prerrogativas exclusivas e poderes centralizados durante o regime militar, após a redemocratização, foram mantidas sua atuação temática e sua alta capacidade de aprovação de projetos de sua iniciativa em questão fiscal imobiliária com efeitos *progressivos/regressivos* e distributivos mais relevantes. Contudo, os vereadores estão constantemente presentes e são levados em consideração nas negociações, seja estruturalmente, na formação das coalisões de governo, seja em negociações mais pontuais, por meio de emendas e substitutivos, liberação de verbas e cargos. O caso parece confirmar e reforçar a ideia de funcionamento em nível municipal de lógica semelhante às coalisões dos presidentes em nível federal.

Entre os vereadores, a baixa taxa de aprovação indica uma racionalidade do uso dos PLs como instrumento político que não necessariamente é visto como eficaz politicamente somente quando aprovado. Vemos que vereadores de direita são mais ativos na questão fiscal, com proposições voltadas sempre para deduções parciais ou totais para grupos específicos, sobretudo em governos de direita e centro-direita, quando são base de apoio - mas tem baixa taxa de aprovação.

Governos de direita tem postura relativamente menos favorável à progressividade do imposto e a medidas de efeito redistributivo, mas não deixam de atender os grupos de contribuintes menos favorecidos, mostrando que a teoria do governo partidário de esquerda (ESPING-ANDERSEN, 1991) tem algum sentido, quando olhado do ponto de vista da atuação dos parlamentares. Contudo, quando olhamos para os padrões de aprovação e o conteúdo das medidas, vemos que não tem tanto poder institucional nem atuação propositiva nas pautas mais relevantes para a arrecadação, atuando majoritariamente no sentido contrário. Assim, não se deve deixar de levar em consideração a relevância da presença de grande contingente eleitores em situação abaixo da renda média, que parece levar a governos de direita e centro-direita a produzirem medidas em sentido do progressivo, redistributivo e de aumento da arrecadação, como sugere a teoria do eleitor mediano (MELTZER; RICHARD, 1981).

Em contexto institucional favorável à aprovação de reformas pelo Executivo, governos de esquerda apresentaram postura mais reformista em direção à progressividade e mais radical em suas propostas, de modo que também receberam maior oposição, com menor base aliada. Governos de direita parecem ter estratégia mais incrementalista e de evitar custos eleitorais com mudanças no imposto imobiliário (*blame avoiding*).

Com isso, já podemos ter uma ideia do que foi feito a respeito do IPTU ao longo desse período, das reformas propostas e aprovadas. Contudo, falta ainda um saldo mais específico do que foi feito durante os governos, as disputas e interesses atuante nos processos, os atores, seus interesses e estratégias. Isso é algo que deixo para os próximos capítulos, em que analisarei três casos específicos de aprovação com alíquotas progressivas e atualizações da PGV. Para facilitar o entendimento do que foi tratado especificamente nos PLs e leis que serão analisados, apresento abaixo uma tabela sintética com os principais pontos tratados.

Tabela 8. Síntese dos pontos principais dos PLs e leis abordados nos casos dos capítulos 2, 3 e 4.

Governo	Projeto de Lei	Lei
Marta Suplicy (PT, 2001-2004)	PL 606 30/10/2001	LEI 13.250 de 27/12/2001
	Mudança da alíquota para estrutura de alíquota progressiva	Mantém sem alteração
	Atualiza os valores de metro quadrado de construção e terreno	Mantém sem alteração
	Estabelece nova estrutura para isenções, cortando os critérios de tamanho, valor e última zona fiscal, para implementar apenas isenção com teto de valor do imóvel em R\$ 20.000 para terrenos e qualquer tipo de uso.	Mantém sem alteração
	O grupo de imóveis que vinha obtendo descontos, passa a ser isento.	Diminuição do teto para isentos residenciais de R\$ 65.000 para R\$ 50.000
	Inova com a introdução das travas de limite de aumento do imposto, prevendo apenas para o ano seguinte: residencial: 60%; não residencial: 80%	Redução de 5% na trava de não residenciais. Introduz as travas de limite de aumento do imposto: residencial: 60%; não residencial: 75%
		Isenções para as unidades autônomas de condomínio tributadas como garagem
		Criação de faixa de descontos de transição entre isenção total e os pagantes, atingindo imóveis de maior valor.
	Introduz isenção para imóveis utilizados como templo para qualquer culto.	
Gilberto Kassab (DEM, 2009-2012)	PL 720 17/11/2009	LEI 15.044 de 03/12/2009
	Mantém a progressividade com aumento da alíquota máxima de não residencial e terreno de 1,8% para 2%. residencial: 0,8 - 1,6%; não residencial e terreno: 1,2 - 2%	Mantém sem alteração
	Atualiza os valores de m2 da PGV	Mantém sem alteração
	Cria dois tipos de padrão de construção de luxo para residenciais e não residenciais para ser levado em consideração no cálculo do valor do m2 de construção.	Mantém sem alteração
	Atualiza os valores de m2 de construção	Mantém sem alteração
	Atualiza as faixas de valores de isenção total e parcial.	Mantém sem alteração
	Propõem travas de limite de aumento do imposto para os três anos seguintes: residencial: 40%; não residencial: 60%	Travas de limite de aumento do imposto para os três anos seguintes: residencial: 30%; não residencial: 45%
	Atualiza o trava superior para valor de terreno para apartamentos.	Mantém sem alteração
	Obrigação de o Executivo enviar, a partir de 2013, até outubro do primeiro e terceiro exercícios de seu mandato proposta de revisão dos valores da PGV para a Câmara.	
Fernando Haddad (PT, 2013-2016)	PL 711 03/10/2013	LEI 15.889 de 05/11/2013
	Novos perímetros para as subdivisões de zona urbana, em substituição àqueles definidos pela Lei n° 7.954/1973	Mantém sem alteração
	Nova metodologia de cálculo do imposto com a introdução do critério de diferenciação do valor unitário de m2 de construção segundo localização e uso de imóvel. Até ali era apenas por padrão de construção.	Mantém sem alteração
	Ajuste das alíquotas: reduz em 0,1% a base e o teto das alíquotas: para residencial 0,7% - 1,5% não residencial e terreno: 1,1%-1,9%	Mantém sem alteração
	Prevê travas de aumento de imposto para os três anos seguintes: residencial: 30% não residencial: 45%	Prevê travas de aumento de imposto para os três anos seguintes: residencial: 20%, primeiro ano, 10% nos dois seguintes; não residencial: 35%, primeiro ano, 15% nos dois seguintes. Com suspensão judicial para a aplicação em 2014, não serão aplicados os tetos previstos para o primeiro ano.
	Atualiza o trava superior para valor de terreno para apartamentos para R\$9.300,00	Mantém sem alteração
		Amplia as isenções para imóveis de aposentados com único imóvel utilizado com residência própria, com valor venal igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00, estabelecendo isenções parciais acima da isenção total de 3 SM vigente: 100% até 3 SM; 50% até 4 SM; 30% até 5 SM
	Mudança da obrigatoriedade de revisão dos valores da PGV em relação a Lei 15.044/2009, que obrigava a cada dois anos, para obrigar o envio pelo Executivo para a Câmara até outubro do exercício referente ao primeiro ano do respectivo mandato proposta de revisão.	Mantém sem alteração
Introduz nova sistemática de concessão de desconto no valor venal, que passou a ser contínuo e variável, implementando uma faixa de transição entre não pagantes e pagantes, sem sobressaltos. Passou a permitir a incidência de descontos também sobre imóveis não residenciais.	Mantém sem alteração	

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do Autor.

2. Caso Marta Suplicy (2001-2004, PT)

2.1 Introdução

O caso da lei aprovada pelo governo de Marta Suplicy é relevante por realizar a mudança de uma estrutura de alíquotas indiferenciadas (*flat rate*) para uma estrutura de alíquotas progressivas segundo valor e uso do imóvel. Isso ocorre após a introdução expressa na CF88 da possibilidade de se diferenciar a cobrança do imposto segundo valor, uso e localização, com a EC 29/2000.

Antes dela, os governos de Jânio Quadros e Luiza Erundina já tinham realizado tal feito. Contudo, o primeiro o fez ainda sob a égide de instituições não democráticas e anteriores à CF88. E a segunda teve sua legalidade contestada na justiça, tendo sido suspensa a partir de 1992.

Num contexto pouco favorável economicamente, com recentes mudanças na estrutura de financiamento público, mas com a agenda municipal pautada pelas finanças em colapso e o debate sobre novas fontes de recurso por meio da implementação da progressividade do IPTU, o governo vai saber se utilizar de uma janela de oportunidade para implementar agenda antiga do partido.

Desataca-se, então, o debate pouco usual na arena eleitoral, as estratégias de negociação com atores organizados, a inovação do instrumento (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012) das *travas* do imposto e os repertórios de ação dos atores organizados e do governo para mobilizar apoio da opinião pública e pressionar os vereadores a votarem segundo seus interesses. A prefeita lança mão de estratégias de reinvidicação de crédito (*credit-clamming*) (WEAVER, 1986) na condução das negociações, ao saber mobilizar apoio de parte relevante do eleitorado e neutralizar as principais posições e argumentos contrários dentro e fora da Câmara. Com os vereadores, comanda um processo concomitante de produção e mobilização de sua base de governo, apoiando à formação de uma coalisão com o *centrão*, cujo suporte, se não foi ideológico, foi essencial para aprovação.

2.2 Contexto econômico e fiscal

A década de 1990 foi uma década de busca pela estabilidade econômica e política, após anos de altos índices inflacionários, seguidos planos econômicos sem resultado esperado, mudanças de moeda, o retorno para o regime democrático e um novo pacto federativo. Nesse processo, do ponto de vista das responsabilidades federativas, houve centralização de receitas e descentralização de despesas, de modo que os municípios passaram a ter mais responsabilidades na entrega de políticas sociais, o que não foi acompanhado imediatamente pela afluência de maiores recursos (PERES, 2018).

Num contexto macroeconômico pouco favorável com baixo crescimento do PIB, buscou-se realizar reformas para dar maior consistência e previsibilidade para a política fiscal da União, estados e municípios e garantir maior estabilidade econômica, sobretudo, pelo controle da inflação (OLIVEIRA, 2012; PERES, 2018, p.118-119). Essas reformas se iniciaram, primeiramente, com a CF88, buscando maior organização e planejamento fiscal, e num segundo momento, por meio de reformas arregimentadas durante o governo federal de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002, PSDB), cuja inspiração internacional buscava implementar nova lógica de financiamento público, deixando um modelo de permissividade ao endividamento para sustentação de investimentos públicos para assumir nova perspectiva voltada para o controle do endividamento dos entes subnacionais, maior “responsabilidade fiscal” (maior transparência no planejamento e execução orçamentária e equilíbrio das contas primárias) e sua subordinação fiscal e financeira à esfera federal (OLIVEIRA, 2012; PERES, 2018)²⁹.

No caso de São Paulo, a municipalidade sofreu mais fortemente esse processo, já que desde a década de 1980 vinha perdendo participação na arrecadação do IPTU e do ICMS, algo que pode ser visto como consequência do processo de descentralização industrial no país, guerra fiscal entre estados e entre o interior do estado de São Paulo e a capital (CERON, p.5). Essas mudanças não foram acompanhadas de medidas de compensação fiscal no município, o

²⁹ Oliveira (2012) destaca dentre as várias medidas tomadas em âmbito federal que modificaram o modelo de política fiscal no país e vieram a constranger as finanças municipais: a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as Resoluções do Senado 69 e 78 de 1998 e 40 e 41 de 2001.

que impôs a São Paulo a absorção integral dos custos fiscais decorrentes das modificações normativas e econômicas em nível nacional. Exceto pelo ano de 1995, em que o resultado orçamentário foi favorável devido ao crescimento das receitas acima do projetado após a implementação do Plano Real, para os demais anos, nota-se crescente deterioração das finanças municipais (OLIVEIRA, 2012, p.11). Esse processo levou a insolvência financeira municipal ao final da década – ou seja, a incapacidade de cumprir seus compromissos no curto prazo, com a suspensão de pagamentos de contratos.

Em meio a diversos tipos de escândalos, como duas CPIs na Câmara Municipal e no Senado que comprovaram fraudes nos lançamentos de títulos da dívida pública nos governos Maluf e Pitta e levaram ao pedido de *impeachment* do segundo, a prefeitura assinou contrato de renegociação da dívida com União em maio de 2000. Em posição frágil, São Paulo, assim como quase todas as outras capitais do país, foi forçada a assinar acordo pouco vantajoso, que limitou sua capacidade de endividamento e praticamente inviabilizava investimentos pela prefeitura, gerando implicações significativas para as duas décadas seguintes.

No contrato de renegociação da dívida com a União, destaca-se a obrigação de gerar superávits primários, a restrição ao crédito e o crescimento do estoque de passivos sem contrapartida nos ativos - ou, aumento das dívidas sem aumento do patrimônio – devido aos termos do contrato, que previam índice de atualização desfavorável (IGPD-I) e parcela extraordinária que deveria ser paga em 2002.

Como mostra Oliveira (2012), a renegociação da dívida nesses termos tinha como objetivo forçar a geração de superávits primários robustos com base nas arrecadações próprias municipais, saneamento das contas no curto prazo, já que o modelo anterior deteriorava o patrimônio municipal no longo prazo. Contudo, sem levar em consideração o quadro econômico de estagnação, as alterações no arranjo federativo com a descentralização do gasto que não foi acompanhada de maneira suficiente por transferências interfederativas, agravou-se o impacto deletério do ajuste fiscal que deveria ser feito, comprometendo severamente a capacidade de investimento em infraestrutura.

Como parte das negociações entre o nível federal, governadores e prefeitos, para aprovação e implementação do novo modelo institucional de política fiscal, temos duas medidas que parecem relevantes para esse trabalho e que não foram destacadas pela literatura. Primeiramente, foi garantida linha de crédito especial para o financiamento da

modernização tributária dos entes subnacionais, disponibilizando recursos para expansão da base arrecadatária, melhoria de procedimentos, ganho de capacidade administrativa, sem colocá-los em meio à disputa orçamentária, por meio do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT).³⁰

Além disso, em 2000, foi aprovada a Emenda Constitucional 29 (EC 29/2000), que tinha como principal objetivo garantir percentuais mínimos de investimento em saúde de 12% do orçamento de estados e 15% municípios. Tal medida engessava ainda mais orçamentos severamente restritos e muito disputados pelos diversos setores de políticas. Desse modo, como parte da negociação levada pelo governo federal para sua aprovação no Congresso, foi inserido dispositivo que alterava o art.156 da CF para estabelecer de modo inequívoco a possibilidade de o IPTU ter caráter progressivo a partir do valor do imóvel, de sua localização e uso.³¹

³⁰ O programa foi criado em 1997 com o objetivo de "(...) estimular o aumento das receitas próprias, de modo a diminuir a dependência municipal em relação às transferências federais e estaduais." Posteriormente, em maio de 1999, o PMAT passou a se chamar "Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos". Adicionaram-se aos objetivos originais a melhoria da qualidade de atendimento ao cidadão e a maior transparência na ação governamental", segundo Angela Fernandes, chefe do Departamento de Gestão de Participação do BNDES. Fonte: <<http://www.guiadascidadesdigitais.com.br/site/pagina/pmat-tem-recursos-para-modernizacao-de-municipios>>, site do programa de mesmo nome do BNDES. Acessado em 28/05/2019.

³¹ EC 29/2000: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>

A emenda ao Projeto de Emenda à Constituição (PEC) foi feita pelo relator Eduardo Jorge, na época no PT/SP, e por Carlos Mosconi (PSDB/MG), mostrando o consenso entre os dois principais partidos disputando a política nacional naquele momento. Em meio ao debate de Reforma Tributária, a justificativa da medida foi possibilitar maior arrecadação e flexibilidade orçamentária para prefeitos que poderiam se utilizar da progressividade para incrementar seus recursos de fonte primária, associando progressividade e patamares mais elevados receita. A articulação política para viabilizar a aprovação da EC foi ampla, envolvendo Michel Temer (PMDB/SP), então presidente da Câmara dos Deputados, Antônio Carlos Magalhães (DEM/BA), então presidente do Senado, o senador Renan Calheiros (PMDB/AL) e membros do PFL-BA. Todos os partidos representados no congresso votaram a favor da medida. <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14719&keyword=IPTU&anchor=4864165&origem=busca&pd=ff5c3217b400f1a37f72e18f0d168a8e>>

Assim, Marta Suplicy assume em contexto pouco favorável do ponto de vista econômico e fiscal, sendo obrigada a realizar um ajuste fiscal em meio ao aumento das pressões sociais por maiores investimentos públicos. Sem poder amparar-se em recursos privados (empréstimos e títulos da dívida pública, sobretudo) para financiamento do estoque da dívida e com a exigência de comprometimento de 13% das receitas para cobertura do serviço da dívida³², o município foi obrigado a criar condições imediatas de sustentabilidade, o que foi feito por meio de ajustes tanto nas receitas quanto nas despesas.

Durante o ajuste fiscal realizado, realizou-se a adequação judicial (como Certidões de Débitos Negativos do INSS e Pasep) para possibilitar que o município pudesse pleitear a participação em convênios, programas sociais para transferência de recursos e operações de crédito de outros entes federados. Foram renegociados contratos com fornecedores e aprovada medida que permitisse o uso de parte da verba transferida pelo governo federal para educação também pudesse ser usada para a construção dos Centros de Educação Unificada (CEUs), uma das marcas de seu governo.

Segundo Oliveira (2012), do ponto de vista das receitas, houve aumento da carga tributária individual, sobretudo por meio da revisão da PGV, implementação de alíquotas progressivas do IPTU e criação de novas taxas urbanas (como a Taxa de Resíduos Sólidos e a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública). A implementação das novas taxas vem sem as devidas mediações no meio político e no debate público, gerando severas críticas da oposição, que é bem-sucedida em lhe imputar a pecha de taxadora com o apelido de *Martaxa*.

Como parte de busca por ampliar setorialmente as receitas municipais (PERES,2018), o governo também seguiu com a política de Operações Urbana, introduzindo um novo mecanismo previsto no Estatuto das Cidades³³: a venda dos Certificados de Potencial Adicional

³² Segundo Gaspar, Garibe e Akerman (2006), isso representava 4 meses de arrecadação da prefeitura num ano durante aqueles 4 anos ou praticamente todo o valor investido em saúde e educação no ano de 2002 (R\$3,35 bi) (p.221).

³³ A Lei Federal 10.257/2001, que acabava de ser regulamentada em nível federal após mais de 10 anos de debate com participação de vários setores sociais, foi também regulamentada em nível municipal durante seu governo com a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/b9e06_Lei_N_13.430-02_PDE.pdf>

de Construção (CEPACs), cuja importância dentro desse quadro de recursos escassos não é desprezível, já que antecipa recursos em áreas de valorização imobiliária e reserva recursos do tesouro para investimentos em áreas mais pobres (GASPAR; GARIBE; AKERMAN, 2006, P.228)³⁴. Sua participação na arrecadação foi aumentando ao longo do tempo como um dos principais instrumentos para arrecadar fundos não tributários e garantir investimentos em infraestrutura – ainda que apenas dentro de seus perímetros (OLIVEIRA, 2012).

Mesmo assim, tais medidas não foram capazes de garantir incremento suficiente para cobrir a parcela de amortização extraordinária do serviço da dívida prevista para 2002, como não o foi para a maior parte dos municípios que também realizaram acordo semelhante. Em contexto econômico nada favorável, parecia praticamente impossível sair de uma situação de insolvência para em 2 anos acumular 20% do valor da dívida e ainda manter as despesas correntes e novos investimentos. Com isso, foi acionado dispositivo punitivo previsto no contrato de renegociação, fazendo com que a partir daí a taxa de juros não fosse mais de 6% ao ano, com atualização do IGPD-I – índice mais desvantajoso em todos os cenários possíveis (OLIVEIRA, 2012,p.58-59) – e sim, de 9%, com efeito retroativo sobre o total devido. Desse momento em diante, a dívida paulistana irá crescer inexoravelmente, independentemente de governo ou matiz política, até sua renegociação por Fernando Haddad.

A prefeitura ainda age em duas outras frentes, de recuperação da dívida ativa e modernização administrativa. Como veremos, em meio às negociações para aprovação da proposta de IPTU do governo e a redução do patamar de arrecadação planejado inicialmente, será proposto e aprovado pacote de incentivo ao pagamento de dívidas tributárias municipais, o PEP – Programa Especial de Parcelamento.

De outro lado, o governo Suplicy assinará acordo de financiamento do PMAT³⁵ e iniciará processo de modernização da gestão do IPTU, com a contratação de sobrevoos para a digitalização do desenho dos lotes urbanos, compatibilização do tamanho real com o

³⁴ A Operação Urbana Água Espriada foi a primeira experiência nacional de uso de CEPACs como um título mobiliário a partir de 2003 (AFONSO,2008; SARUE; PAGIN,2018).

³⁵ O programa, ainda que vá permanecer basicamente o mesmo, vai ter seu nome mudado entre diferentes governos no nível federal. No momento em que é aprovado no município de São Paulo em 2001, pode-se encontrar referências a ele como PMAT ou PMAD.

cadastrado e a modernização do Mapa Oficial da Cidade (MOC), proveniente da última grande transformação nos instrumentos de gestão do imposto iniciado na década de 1970 e implementado em sua totalidade na seguinte. Assim, foi iniciado o processo de criação do Mapa Digital da Cidade (MDC) e iniciadas uma série de modificações nos sistemas de gestão de informação do imposto, as quais foram sendo incorporadas ao longo da primeira década do milênio.

Marta irá resgatar a Comissão Municipal de Valores Imobiliários (CMVI), cujas atividades tinham sido encerradas por seus dois antecessores, com vistas a retomar os estudos para a atualização da PGV, num processo acompanhado de perto pelos principais atores organizados interessados na política fiscal do IPTU, como Associação Comercial de São Paulo (ACSP), representantes dos setores da indústria, construção e incorporação. Tal conselho havia sido criado pelo governo de Luiza Erundina e seu secretário Almir Khair em 1989, mas foi desativado a partir de 1994 e só foi retomado em 2001, quando se voltaram a fazer estudos sistemáticos para a edição de nova PGV.³⁶

É durante esse governo que se digitalizam várias rotinas internas à Prefeitura e se melhora a transparência fiscal por meio de rotinas de lançamento de impostos e atendimento ao cidadão via página da secretaria na internet, acesso às normativas fiscais, formulários e requerimentos padronizados e informações sobre praças de atendimento. Também se passou a publicar anualmente a Consolidação das Leis Tributárias Municipais, que consolida anualmente as normativas vigentes.

2.3. Contexto político

O governo Marta Suplicy marca a ascensão do PT ao Executivo municipal depois de 8 anos de governo da direita pelo PPB, que terminaram em fragorosa derrocada do malufismo e mudança no eixo de polarização local na década seguinte, que passa não mais a opor PT e PDS/PPB/PP, mas PT e PSDB – e seus aliados, dentre os quais se destaca o DEM (LIMONGI;MESQUITA,2011).

³⁶ Relatório da CPI do IPTU, vol.1, p. 11, entrevistas e outros PLs.

Seu governo pode ser considerado um ensaio do tipo de estratégia política que passará a ser implementado pelo PT no governo federal a partir de 2002. Esse novo posicionamento mostra um governo interessado em conseguir governar e realizar feitos relevantes que não meramente marcar a agenda política local, após a experiência com vasta oposição e dificuldades de articulação política para implementação de suas iniciativas com Luiza Erundina. Assim, a composição das alianças acena para um governo de coalisões mais amplas, menos isolado politicamente, contando com apoio de partidos de centro e centro-direita na Câmara, tradicionalmente seus opositores políticos (MARQUES; HOYLER,2018)³⁷.

O governo é eleito com a chapa formada pela coligação PT, PC do B, PCB e PHS, após não conseguir chegar a um acordo prioritário com Erundina e seu novo partido, o PSB. Após o processo eleitoral, passa a contar com apoio em sua base de coalizão de governo do PFL/DEM, PMDB, PR/PL, PTB e PSB, alcançando uma maioria virtual de 36 vereadores dos 55 eleitos, o que lhe dava margem razoável para aprovar projetos de relevância, como reformas à Lei Orgânica Municipal (LOM) e no IPTU. Tal estratégia de evitar isolamento parece ter surtido efeito, dados os tempos de tramitação e as taxas de aprovação apresentados (FIORILLO, 2006). Mas também parece ter lhe custado caro, dado a crescente pressão política do *centrão*, que passa a tomar força em seu governo (MARQUES; HOYLER,2018).

Na Câmara, o governo mantém o controle da mesa diretora durante os primeiros dois anos com a José Eduardo Cardozo e posteriormente com Arselino Tatto, ambos do seu partido. Eles foram acompanhados por vice-presidentes do PMDB e PTB e secretários e suplentes, em sua maioria, parte de sua base aliada.

Na relação com a Câmara, Marta manterá uma relação relativamente sólida, mas que vai se tornando ainda mais estável a partir do segundo ano de governo. Isso se dá sobretudo pela indicação de quadros de vereadores nas subprefeituras, que passaram a ter maior autonomia

³⁷ Em seu discurso de posse, algo como uma *carta ao povo paulistano*, Marta diz: “Por este motivo e sem abrir mão da vitória obtida pelo meu partido, o PT, no pleito municipal constituí uma equipe de governo que além do PT inclui todas as forças democráticas dispostas a se unirem para recuperar São Paulo. Tenho estendido a mão franca e aberta a todos que têm tido um procedimento ético em defesa do interesse público. Reitero aqui solenemente meu compromisso. Estou disposta a compartilhar as responsabilidades inerentes ao governo da cidade, fundamentalmente a de trabalhar duro, com todos os que estejam dispostos a contribuir pelo bem comum.” <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u18164.shtml>>

orçamentária, com a descentralização administrativa que delegou parte significativa do orçamento para essas pastas espacialmente distribuídas.³⁸ A força do governo na Câmara pode ser vista em negociações de projetos relevantes, onde apresenta segurança diante de vereadores, atores estatais e não estatais, não se sujeitando a derrotas e viradas inesperadas, como veremos com o IPTU.

Dentre os atores mais relevantes na política urbana, a disposição precoce de regulação e implementação dos CEPACs teria contribuído para maior aceitação dos interesses do setor imobiliário a outras medidas do governo, já que se sentiram contemplados pela inovação. Com os outros capitais urbanos, a prefeita manterá relação tensa, com disposição para negociação.

2.4. Arena Eleitoral

O processo de debate público e estabelecimento da agenda do governo sobre o imposto se iniciou ainda no período eleitoral. Parte da literatura aponta para raridade desse fato, devido à resistência à pautas de aumentos de impostos, tornando a discussão sobre a progressividade impopular e de altos custos políticos (CARVALHO JR., 2006, 2009; CASTRO et al., 2017b). Isso se dá aqui por diferentes razões, mas sobretudo pelo contexto político local e nacional.

A especificidade do caso tem relação com o passado recente. Primeiramente, o momento crítico das finanças municipais. Em segundo lugar, os diversos escândalos envolvendo os governos Maluf e Pitta que não deixaram de se envolver em polêmicas a respeito também do imposto.³⁹

³⁸ A política de distribuição de cargos nas subprefeituras no governo Marta passou, grosso modo, pela divisão de cada subprefeitura por dois vereadores, que teriam autonomia para indicar apoiadores sobretudo para os novos cargos criados de superintendentes de áreas temáticas como educação e saúde. Esses novos cargos tinham enquadramento com salários relativamente elevados dentro da estrutura administrativa da época. Isso permitia grande autonomia, recursos e retornos individuais para os vereadores e seus apoiadores e relativa estabilidade nas relações políticas. E não deixará de ser percebido e criticado por opositores e cobertura na mídia.

³⁹ Dentre elas, esteve a possível cobrança retroativa do imposto progressivo de 1991 embargado por liminar judicial em 1992 e depois autorizado em 1995 pelo TJ/SP³⁹. No processo eleitoral que culminaria na eleição de Pitta, Maluf disse que ele não o cobraria retroativamente. Em seus primeiros meses de governo, Pitta em meio a situação calamitosa das finanças, considerou a questão, gerando alvoroço. No ano seguinte, houve decisão do STF

Assim, entre muitas idas e vindas judiciais – que não davam segurança jurídica à medida⁴⁰, o processo eleitoral de 2000 se dá em meio à negociação no Congresso Nacional sobre uma PEC que resultaria na EC29/2000, cuja promulgação em agosto passou a prever expressamente a diferenciação do IPTU por valor do imóvel, uso e localização. Tal fato, além de estabelecer consenso político a respeito de incerteza jurídica, trouxe aos debates com os candidatos o questionamento de suas posições a esse respeito.

Marta irá se posicionar ainda no primeiro turno a favor da medida, depois de certo período de indeterminação sobre qual seria sua política, ainda que sempre se colocasse a favor da progressividade quando interpelada. Contrapôs-se aos seus adversários à direita e à

favorável a uma ação individual de uma empresa contra a municipalidade de São Paulo, proibindo a progressividade na paulicéia.

⁴⁰ Mesmo após à EC29/2000, o TJ/SP continuou dando decisões tanto favoráveis como contrárias à progressividade no caso de diferentes municipalidades.

Quanto a isso também é interessante ressaltar que ao longo da década de 1990 e mesmo durante os anos de 2000, há diferença de tratamento e encaminhamento dessa questão a depender das instâncias judiciais e das estratégias mobilizadas.

Ao longo dos anos 90, várias municipalidades implementaram diferenciação de alíquotas de IPTU com base no valor (progressividade) e pelo uso do imóvel. Exemplos são Porto Alegre, Rio de Janeiro, Recife. Contudo, somente houve ações coletivas questionando a constitucionalidade da progressividade – e não da seletividade por uso -, ou seja, a validade em abstrato da medida, por meio de ADI, levada aos TJs, em alguns locais, mormente, grandes centros com economia voltada para os serviços, logística e indústria. Assim, onde não houve esse tipo de questionamento, as leis permaneceram válidas e foi implementada a cobrança com esses critérios de diferenciação, sendo questionados posteriormente após as decisões do STF a esse respeito.

De outro lado, temos tanto ao longo da década de 90 e 2000, ações individuais de contribuintes contra as prefeituras acusando-as de cobrança confiscatória ou indevida de seu IPTU, levadas, nesses casos, aos tribunais civis. Curiosamente, durante a década de 90, esses tribunais penderam para a garantia do direito dos contribuintes frente às municipalidades. Após a EC29/2000, esses mesmos tribunais passaram a dar maior ganho de causa às municipalidades. Em pesquisa de banco de ações judiciais e de decisões dos TJ/SP e STF, vemos a existência desse padrão e o peso dessas diferentes instâncias, dos meandros das diferentes arenas judiciais, os diferentes recursos, capacidades de ação, estratégias possíveis de serem usadas e que de fato foram sendo mobilizadas por diferentes atores sociais, coletivos ou não, para buscar valer seus direitos e interesses. Isso poderia ser matéria a ser aprofundada por outras pesquisas.

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14719&keyword=IPTU&anchor=4864165&origem=busca&pd=ff5c3217b400f1a37f72e18f0d168a8e>>

esquerda, como a ex-prefeita Erundina, sua concorrente ao cargo, que naquele momento não definiu o que faria a esse respeito.⁴¹ Seu discurso é de condenação da política indiferenciada de seus dois antecessores. Diz que com a progressividade busca beneficiar a classe média, os mais pobres com aumento das isenções, diminuindo o tributo para 80% dos contribuintes e atingindo grandes empreendimentos comerciais e terrenos ociosos.

Marta, contudo, quando questionada, diz não ter interesse em atualizar ou corrigir a PGV, que disse estar adequada.⁴² A simples instauração da progressividade sem a atualização da PGV já tinha sido realizada antes, no governo Jânio Quadros, e já havia se mostrado ineficiente do ponto de vista da justiça social e do aumento da arrecadação, como pude mostrar no capítulo passado. O afastamento da hipótese da atualização da base de cálculo é estratégico na medida de não gerar ataques precoces dos principais atores do setor comercial, industrial e imobiliário, que parecem compreender mais claramente o peso dessas medidas e poderiam impulsionar um desgaste frente ao eleitorado, sobretudo das classes medias e altas.

Assim, ainda que tenha defendido a proposta de progressividade das alíquotas na arena eleitoral, não o fez sem cálculos para maximizar seus créditos e minimizar a perda de apoio eleitoral, já que políticas públicas não são definidas na arena eleitoral, mas sim nas arenas executiva e legislativa (HACKER; PIERSON, 2010).

Assim, aqui temos um caso especial, não de *blame avoidance*, quando a atitude dos atores políticos é de buscar minimizar perdas concentradas, até mesmo quando isso significa sacrificar ganhos maiores, mas de *credit-claiming*, pela maximização do excedente de benefícios de grupo concentrado (reivindicável) de eleitores sobre as perdas. Contudo, isso não será feito sem cuidados e mediações, levando em consideração as diferentes arenas políticas, os atores e seus recursos, com vistas a minimizar os efeitos políticos negativos que inviabilizariam sua vitória na arena eleitoral – sua eleição.

⁴¹ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001029-38093-nac-0260-epl-h5-2cl/tela/fullscreen>>

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20000826-39029-spo-0007-pol-a7-not/busca/IPTU+emenda>>

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14685&keyword=IPTU&anchor=625689&origem=busca&pd=af680ccd3e47aabb71f7fab32e7d0ced>>

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14846&keyword=IPTU&anchor=14415&origem=busca&pd=a382db0a40615cdbe363ae0b4b2eb262>>

⁴² <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20001029-38093-nac-0260-epl-h5-2cl/tela/fullscreen>>

2.5. Executivo, arena pública e midiática

Após sua eleição, os debates na mídia a respeito da proposta do IPTU não tardaram a serem retomados. Eles passam a ser pautados cedo no ano de 2001, ainda em janeiro. Mas o governo consegue segurar a discussão mais substantiva sobre sua proposta ao menos até julho, quando foi votada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), novo instrumento trazido pela LRF, onde já se previa a implementação da proposta de progressividade, novas taxas urbanas, a atualização da PGV, e a criação de novos cargos em comissão, que será de grande importância para a formação de sua base de apoio.⁴³ A partir dali, o debate fica mais acalorado e os atores passam a colocar suas cartas na mesa.⁴⁴

O debate público – e posteriormente na Câmara – será marcado por conflito de informações e sobre os possíveis efeitos da política. Como aponta Peres (2018,p.124), existe uma permanente assimetria de informações no debate orçamentário entre o núcleo do governo, da Secretaria de Finanças e os outros atores políticos do Executivo, do Legislativo e, conseqüentemente, em relação à mídia e a sociedade no geral. Uma nuvem de incerteza paira no ar e claramente há o uso de dados e informações imprecisas por parte dos atores não estatais e opositores à medida, como forma de pressionar o governo, de tentar mobilizar opiniões contrárias e constranger o governo a apresentar mais claramente suas propostas. Essa falta de precisão também é utilizada pelo governo para ganhar tempo e manter as rédeas do processo, enquanto produz estudos internos.⁴⁵

Ao longo das negociações, o governo encontrará dois tipos de oposição e basicamente três tipos de argumentação contrário.

⁴³<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15028&keyword=IPTU&anchor=79938&origem=busca&pd=e561e26ac85a4b1da0176565a4827772>>

⁴⁴<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14867&keyword=IPTU&anchor=9853&origem=busca&pd=a869dd919b898affa2c1cb86e968ccd4>>

⁴⁵ Contudo, pela análise das diversas notícias, do processo legislativo e pelas entrevistas, fica claro que as informações demandadas são prestadas, mas são utilizadas também de maneira conveniente por todas as partes. O governo, detentor dos dados, obviamente, tem vantagem no debate a esse respeito, ainda que possa ter sido atingido por inverdades que possam ter se espalhado.

Entre os agentes relevantes estão atores organizados do mercado, ligados ao comércio, a indústria e ao setor imobiliário e vereadores dos partidos políticos opositores, em especial PSDB, e de membros do *centrão*, destacando-se o PMDB. Todos eles agem durante todo o período analisado, buscando influir na arena de debate público e na arena legislativa. Como os atores organizados tiveram maior influência na fase de negociação anterior à chegada do projeto no parlamento, ênfase nessa seção seus interesses e estratégias, para analisar mais detidamente o posicionamento dos atores políticos partidários na próxima seção.

Na disputa por seus interesses e como meio de constrangerem e dissuadirem o governo a não implementarem seu projeto da forma pensada, lançarão mão de diferentes argumentos. Primeiramente, o debate se coloca em termos econômicos, posteriormente jurídicos e, por último, políticos.

Além disso, cabe desatacar que a burocracia nesse caso é elipsada e não aparece nos relatos processuais, nas audiências públicas e nas narrativas dos entrevistados, como acontecerá nos outros dois casos que serão analisados em seguida. A mediação da articulação política e da exposição de relatórios técnicos e medidas são todas realizadas por atores comissionados do governo, em cargos de confiança, dando o teor altamente político da decisão. Entretanto, isso não significa que não tem importância: como confirmado nas entrevistas, seu poder reside na produção de cenários e soluções técnicas para problemas e interesses políticos, colocando-os como um filtro relevante e com poder importante no processo de tomada de decisões.

Assim, durante esse período preliminar de debate, representantes do Executivo municipal se reúnem com representantes dos principais interesses organizados. Como ficará claro nas análises do processo administrativo da proposta que será enviada à Câmara, o secretário Sayad e chefe de gabinete Fernando Haddad se reuniram algumas vezes com diferentes representantes do empresariado para apresentar e discutir a proposta antes de sua formalização e envio para a Câmara. Foram realizadas reuniões na sede da FECOMERCIO, da ACSP, do SECOVI⁴⁶ e do SINDUSCON.

⁴⁶ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011107-39467-spo-37-cid-c6-not/busca/IPTU>>

O SECOVI e o SINDUSCON tomam inicialmente posições mais ponderadas, dizendo esperar cópia do projeto e maiores definições a respeito da atualização da PGV para tomarem uma posição concreta a respeito da questão.⁴⁷

ASCP, por meio de seu presidente, desde o início se coloca como terminantemente contra a progressividade do IPTU. Após uma dessas reuniões com representantes do governo diz que, se a prefeitura insistisse com a proposta, ganharia um inimigo. A medida gera efeitos econômicos perversos para empresários e trabalhadores: levaria a um ciclo pernicioso de aumento de custos, com queda no consumo e na da produção e, conseqüentemente, elevação do desemprego. O presidente da ACSP apresenta a preocupação com o efeito que a proposta teria no longo prazo e seu possível *efeito catraca* sobre a política: "A progressividade é inaceitável, porque a gente sabe como ela começa, mas não sabe como ela termina." O uso de progressividade junto da atualização da PGV teria efeito confiscatório. As isenções já existentes - e projetadas para serem elevadas - são tidas como um privilégio, sendo a favor de que todos pagassem alguma mínima quantia que fosse. Imaginando que a política estivesse sendo feita apenas para gerar aumento da arrecadação e sem parecer compreender os conflitos entre grupos diferentes do eleitorado e a estratégia política usada, questiona: "Se a maior parte do aumento já vem com a revisão da planta, por quê eles fariam um negócio que até eleitoralmente é pernicioso?"

Do lado da prefeitura, o secretário responde que "a progressividade é cláusula pétrea para o PT". Marta declara, em meio a compromissos na cidade, que a associação deveria ter vergonha de ser contra o imposto. Defende que quem tem mais tem que pagar mais. Assim, regiões mais nobres terão que pagar proporcionalmente mais e o comércio e indústria, com imóveis mais valorizados que os residenciais, terão que aumentar sua participação no volume arrecadado, de 40% para próximo de 50%.

Ademais, representantes da prefeitura defendem que está sendo realizada a calibragem da atualização da PGV na relação com as alíquotas para não impactar tão fortemente grupos específicos. O argumento é de que houve aumento proporcionalmente maior dos valores de

⁴⁷<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15118&keyword=iptu&anchor=121185&origem=busca&pd=550048de91c0b6289a9b83cd7654acea>>

áreas mais pobres e menor das áreas mais ricas – algo que é difícil de se imaginar –, o que estaria expresso na PGV, equilibrando a medida, ao passo que está se aumentando a alíquota das áreas ricas e diminuindo ou isentando nas áreas de menor valor.⁴⁸ Futuramente, em meio aos debates na Câmara, a prefeitura apresentou novos relatórios com estudos que apontaram a perspectiva de criação de 4500 empregos com a medida, já que o dinheiro dos isentos e aqueles que tiverem redução do imposto será reinserido na economia.

As organizações de representação dos trabalhadores também entram em cena. A Força Sindical, ligada aos comerciários e fundada para fazer oposição à CUT, mais ligada ao PT, posicionou-se contra a cobrança de taxas superiores para o comércio e a indústria (diferenciação de usos), apesar de apoiar a progressividade para casas de alto padrão. Argumenta que o IPTU progressivo iria provocar demissões⁴⁹ e que a entidade consultaria técnicos da ASCP para se posicionar melhor. A CUT, de outro lado, irá contestar a possibilidade de demissões provocadas por causa do novo IPTU. Para ela, a Prefeitura deve taxar com alíquotas maiores mansões e determinadas regiões de São Paulo. Defenderam a redução do pagamento para pequenas e médias empresas e o aumento da cobrança para grandes corporações. Após reunião com cinco principais centrais sindicais, Marta disse que iria rever alguns pontos da proposta.

A ACSP, então, passou a incorporar nova estratégia e anunciou a intenção de acionar a Justiça contra a progressividade, argumentando que seu efeito, junto do aumento da PGV, teria efeito confiscatório. O argumento não é novo e retoma a ideia de inconstitucionalidade da medida para tributos reais, como sobre a propriedade. O argumento publicizado baseia-se no fato de que, no início daquele mesmo outubro, o STF, em decisões monocráticas, atendeu aos Recursos Extraordinários (RE 229.164 e RE 225.132) movidos contra leis municipais em Novo Hamburgo (RS) e em Guarulhos (SP), que estabeleciam alíquotas progressivas para a cobrança do IPTU.⁵⁰ Contudo, não se observou – ou fingiu-se não ter observado para efeitos públicos de

⁴⁸ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011003-39432-spo-41-cid-c2-not/tela/fullscreen>>

⁴⁹ 'As pessoas que não vão pagar o IPTU podem ser demitidas, o que ficará muito mais caro para elas', disse seu presidente Paulinho.

⁵⁰ <https://www.conjur.com.br/2001-out-07/marta_suplicy_aceita_rever_itens_imposto_progressivo>

confrontação - que se tratavam de julgamentos a respeito de leis, como a do governo Erundina, julgadas pelo STF em 1996, que aplicaram a progressividade ao IPTU antes da EC 29/2000.

A entrada em cena dos argumentos jurídicos passa a balizar parte do debate. O governo terá condição de contornar esse argumento de seus opositores mais aguerridos ao buscar contato com diferentes juristas e especialmente com um velho conhecido dos petistas, dos debates sobre progressividade, o jurista Yves Gandra Martins.⁵¹

Em 2001, Gandra presidia o Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO, cujo cargo mantém até 2019. Após conversa entre o secretário, chefe de gabinete, ele e empresários,⁵² o governo apresentou publicamente nova proposta que passava a conter uma novidade em relação às últimas tentativas de teor semelhante.⁵³ Essa proposta previa uma *trava* para limitar o aumento efetivo do imposto dos contribuintes nos anos seguintes por meio do estabelecimento de limites percentuais em relação ao ano anterior – inicialmente, de 60% para usos residenciais e 80% para usos não residenciais. O objetivo era não sobrecarregar o contribuinte com aumentos excessivos de uma única vez, escalonando o impacto do reajuste ao longo do tempo de maneira mais adequada ao planejamento financeiro⁵⁴.

⁵¹ O tributarista é reconhecidamente um dos maiores opositores da aplicação do conceito de progressividade ao IPTU e aos impostos reais, no geral. Ele foi responsável pelo parecer contra a estrutura de alíquotas progressivas de Erundina, enquanto era professor de direito da Faculdade Mackenzie, ao ser provocado pelo então procurador do Estado de São Paulo do governo Montoro. Foi com base em sua argumentação que o procurador abriu ação no TJ/SP contra essa política em 1991. De modo surpreendente, esse parecer e o que redigirá também contra a normativa de Marta estão disponíveis na internet sem grandes dificuldades de serem localizadas por meio de busca aberta no Google. Ele possui página pessoal com grande quantidade de materiais a seu respeito e de suas posições.

⁵² <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011026-39455-spo-0037-cid-c1-not>>

⁵³ Uma análise superficial de todos os PLs e Leis relativos ao IPTU de 1946 a 1964 mostra que a limitação de porcentagem de aumento efetivo do imposto após reajustes já tinha sido utilizada nesse período, quando o imposto possuía estrutura e lógicas bem diferentes. Todavia, aqui serão propostas travas sem se fazer qualquer referência a essa utilização prévia, sendo aparentemente desconhecida pelos formuladores da política. Além disso, também serão utilizadas com taxas diferenciadas entre usos, com lógicas de previsões anuais, diferentes daquelas. Uma pesquisa mais detida sobre os instrumentos de regulação dessa política poderia discutir isso em outro momento.

⁵⁴ Nos debates dentro da Câmara, na primeira Audiência Pública organizada pela Comissão de Finanças, Yves Gandra irá estabelecer o que ele vê como critérios para enquadramento de expropriação: o caráter confiscatório

Com essa estratégia – de aproximação e introdução de novo instrumento na *policy* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012) –, o governo conseguirá neutralizar o principal argumento utilizado juridicamente contra a progressividade sobre propriedades: o de confisco.⁵⁵

Entretanto, as travas produziam um efeito não esperado pelo governo: a diminuição das previsões de incremento arrecadatário, ao menos para o segundo ano de governo, quando se deveria pagar a parcela extra da renegociação da dívida. Isso será contornado pela apresentação de um projeto em paralelo de renegociação de dívidas, que teria a capacidade de auxiliar no objetivo inicial de arrecadação⁵⁶, retomando a projeção inicial sem obter grandes indisposições políticas entre os contribuintes: o incentivo para endividados impactaria justamente uma parte significativa dos contribuintes que viriam a ter isenção em 2002. Mais conciliador que Marta nos discursos públicos, Haddad diz que a pressão de empresários "foi uma demanda que entendemos como aceitável".⁵⁷

Após lapidar a proposta em meio às negociações com os principais interesses organizados, o governo recebe uma mensagem de acirramento de parte desse grupo de interesses no final de outubro, quando está prestes a enviar seu PL aos vereadores:

fica caracterizado quando um contribuinte paga em período de 10 a 20 anos, o equivalente ao valor de mercado do imóvel. Esse critério é evidentemente arbitrário, mas parece ser uma baliza levada em consideração no meio, dada a influência do jurista no debate normativo.

⁵⁵ Tal princípio está presente na CF88 no art.150 inciso IV, na seção II - Das limitações do poder de tributar. É das ideias mais antigas no pensamento liberal moderno de defesa da propriedade privada contra a ação perversa do Estado frente a seus súditos, estando presente em Hobbes e Locke, por exemplo. Ele seria ferido, de modo grosseiro e geral, quando cobrança do imposto alcançasse fatia relativamente significativa do próprio valor do imóvel de modo que em pouco tempo o Estado teria recolhido seu valor integral. Esse princípio seria ferido, assim, ao não se respeitar outro: o de capacidade contributiva. Ambos, geralmente, serão mobilizados conjuntamente em argumentações contra a progressividade.

⁵⁶ Esse projeto será apresentando no PL 669, em 27/11/2001, e aprovado na Lei 13.283 de 09/01/2002. Como não se tratava especificadamente de aumento de imposto, não havia necessidade de aprovação no ano fiscal anterior e já foi implementada no segundo ano de governo. Esse será o programa de recuperação da dívida ativa do governo Marta. Pode-se dizer que praticamente todos os governos irão produzir projetos desse teor de Pitta em diante. Com as mudanças institucionais na estrutura de financiamento municipal, a busca por recuperação de dívidas e manutenção das taxas de adimplência parece ter entrada mais fortemente na agenda fiscal municipal paulistana.

⁵⁷ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2510200101.htm>

organizações de representação empresarial lideradas pela ACSP estabeleceram uma frente de defesa contra a mudança do IPTU, chamada *IPTU e Cidadania*.⁵⁸ Conjuntamente, colocam-se contra qualquer tipo de diferenciação sobre o imposto (não apenas pelo valor, mas também por tipo de uso), contra o aumento previsto para a PGV – considerado abusivo – e a quantidade de isentos. Propõem a manutenção da alíquota em vigor (de 1%), um aumento máximo de 10% da PGV e a diminuição dos isentos.

Assim, esses atores organizados, não vendo espaço para mais negociações com o governo, que já adiantava que não iria ceder mais, apresentam nova tática: a de manifestações públicas de força para mobilizar a opinião pública e pressionar vereadores. A Força Sindical ameaça: “Se o diálogo não resolver, começamos manifestações”. Em resposta, a prefeita convoca moradores de bairro periférico em evento escolar a serem "soldados" em defesa do imposto progressivo e das reformas que os impactariam, sobretudo por meio de isenções.

Em meio a essas discussões, o PL passa a tramitar nos sistemas oficiais da Câmara no dia 30 de outubro, chegando à mesa diretora, que logo a encaminha para a primeira comissão a avaliar o projeto, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Nesse momento, o governo seguiu rebatendo as seguidas tentativas de ameaça e radicalização das estratégias pelos atores organizados contrários a medida.

2.6. Arena Legislativa

Ao longo das negociações, o governo consegue ir neutralizando todos os principais argumentos contrários ao PL: do efeito econômico perverso sobre o desemprego, da ilegalidade/inconstitucionalidade, restando ao final, basicamente, a incerteza sobre quais os efeitos para os contribuintes e a indignação com a grande quantidade de contribuintes isentos⁵⁹ – algo que não consegue apoio nem mesmo em sua base.

⁵⁸ Inicialmente, constituíam-se de seis entidades. Puxam o movimento ASCP, SINDUSCON e Força Sindical. <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011027-39456-spo-47-cid-c1-not>>

⁵⁹ A expansão do número de isenções foi para os níveis mais altos registrados até hoje: o número de isentos em 2001 saiu do patamar de 500 mil para 1 milhão e 500 mil, tendo um incremento de 200%. Seu foco eram os imóveis de mais baixo valor, notadamente – mas não exclusivamente - das zonas periféricas da cidade, retirando

Todos eles já estão postos na fase anterior à tramitação na Câmara e também continuaram presentes nessa etapa. Contudo, percebe-se a perda de força dos primeiros e a maior centralidade dos últimos.

A primeira comissão, a CCJ⁶⁰, cuja função é apreciar a legalidade do projeto, avaliando seu mérito – não seu conteúdo substantivo –, poderia parecer uma ameaça, dado os vários argumentos jurídicos já levantados sobre a validade constitucional ou suas possíveis condicionantes. A essa altura o único argumento a ser levado a sério pelo governo sobre a constitucionalidade da medida é a respeito da necessidade de constar previsão sobre a progressividade na LOM, algo que foi cuidado pelo líder do governo.⁶¹ Outro argumento que constará no relatório final conjunto das três comissões será o do risco de se incorrer em renúncia fiscal, com base na nova LRF, devido ao número muito elevado de isentos. Nesse ponto, os vereadores da base e oposição registram seu descontentamento com a política proposta pelo Executivo.

O incomodo com o número de isenções existe entre vários segmentos, como já apontado. A parte os empresários e representantes de moradores de áreas mais ricas, que acusam de viés eleitoreiro⁶², vereadores e a burocracia⁶³ também apareceram contra a

critérios de tamanho do imóvel - critério que vinha sendo utilizado desde a década de 1970 –, aplicando apenas critérios de valor e incorporando o uso não residencial – antes não contemplados.

⁶⁰ Na CCJ, o governo tem a presidência com Arselino Tatto e consegue a relatoria do PL com José Laurindo, mas não tem maioria garantida dentre os 7 integrantes. PMDB e PDT, dois partidos que não fazem parte da coalisão formal, colocando-se como mais independentes ao governo, tem duas cadeiras. O PPB e o PSDB, cuja oposição são as mais sistemáticas e ferrenhas, tem 2 cadeiras, sendo que Gilson Barreto (PSDB), dos mais eloquentes contra a progressividade, ocupa a vice-presidência. O PCdoB tem a última restante.

⁶¹ O líder do governo na Câmara, José Mentor (PT) considera desnecessário, com base em pareceres de diferentes juristas, mas não desconsidera a aprovação de emenda à LOM, como forma de garantir que não haja questionamento posterior. O governo, então, insere artigo sobre a progressividade no projeto de emendamento à LOM que é enviado à Câmara poucos dias antes do PL do IPTU. Em meio a medidas polêmicas, como a concentração das prerrogativas de iniciativa legislativa em matéria tributária no Executivo, o PLO foi aprovado dias antes da legislação do IPTU – com a progressividade, mas sem esse último ponto.

⁶² <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!//20011219-39509-nac-40-cid-c3-not/busca/IPTU>>

⁶³ O único momento em que representantes da burocracia aparecem na vasta documentação analisada sobre esse caso é na coluna *Tendência & Debates* do jornal Folha de S. Paulo, confrontando a proposta do governo, defendida

proposta. Para os vereadores, além da aparente questão da possibilidade de se arrecadar com parte dos beneficiários, o que faria da proposta excessivamente generosa, existe o argumento forte de capital político ganho exclusivamente pelo Executivo.

A política de isenções ampla baseada em critério genérico de valor do imóvel segundo seu uso, de alguma forma inviabiliza iniciativas de caráter específico, com maior aderência a grupos específicos – como aposentados, empresas de setores específicos, etc. –, campo de disputa política mais específico de legisladores e com maior possibilidade de retorno de votos por identificação direta com o benefício. A despeito de terem prerrogativa de início de qualquer tipo de lei tributária após a LOM de 1988, conceder isenções específicas parece ser na prática das poucas iniciativas às quais os vereadores se apegam em matéria tributária do IPTU, vendo como politicamente relevantes frente a seu eleitorado e com possibilidade de serem aprovadas. Nesse caso, o Executivo estaria concentrando os ganhos em cima de uma das poucas chances do Legislativo faturar politicamente sobre o imposto diante de seu eleitorado. Ainda assim, a proposta é mantida inalterada e será encaminhada com voto favorável para votação em plenário.

Assim, após 15 dias de casa legislativa, convencidos de que a legalidade da medida não seria um empecilho e buscando levar o projeto logo para sua fase de discussão substantiva, a prefeita solicita à mesa diretora a tramitação em *Regime de Urgência* no dia 14 de novembro, obrigando que fosse levado para votação em plenário em no máximo 30 dias, ou seria colocado obrigatoriamente na Ordem do Dia.⁶⁴ A medida visava garantir a votação do projeto antes do recesso de fim de ano e vai pautar a tramitação dali em diante. Cinco dias depois o projeto é

por Fernando Haddad. O centro da argumentação é contra a quantidade de isentos: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15188&keyword=HADDAD&anchor=128193&origem=busca&pd=d1cde28b5ef1b81ba2ac3a5f92a49f14>>

⁶⁴ Trata-se de dispositivo Art.38 da LOM. Ele é uma das formas que o executivo manteve de ter poder de agenda sobre o legislativo e garantir tomadas de decisão pela apreciação de seus projetos. Essa medida veio com a LOM em 1988, após a extinção do instrumento autoritário vigente durante o regime militar, o *decurso de prazo*, cujo mecanismo aprovava automaticamente medidas não apreciadas pela Câmara em 30 dias. Esse mecanismo foi utilizado por Jânio Quadros para aprovar seus projetos de progressividade. Nesse regime anterior, a base do parlamento servia mais como barreira às discussões para que fossem aprovadas as medidas do governo, forçando a sua não discussão, do que fonte de debate para a busca de consenso.

enviado para a Comissão de Finanças, por solicitação do presidente da casa, onde passará a ser debatido de modo substancial.

Enquanto está na Comissão de Finanças (FIN), serão realizadas mais de 22 reuniões entre vereadores e equipe do governo e 2 audiências públicas com participação da população e representantes de organizações. O gabinete do vereador Humberto Martins (PDT) parece ter centralizado o principal canal de debate das propostas da casa.

Dentro da Câmara, temos, além de resistência às isenções, vereadores que compõem a base do governo e se mostraram contra a progressividade. Dentre eles, temos tanto aqueles que acabarão votando a favor ao projeto quanto aqueles que não comparecerão ou votarão contra ela. Há defesas eloquentes contra a lógica de alíquotas progressivas por vereadores desse grupo e aqui aparecem posições mais ideológicas e também ligadas à defesa dos interesses de sua *constituency*, como foi indicado nas entrevistas. Vereadores tem base eleitoral bem determinada no espaço da cidade. Vereadores de bairros de elite e classes médias em regiões mais centrais, cujo apoio a esse tipo de medida é praticamente inexistente, são na prática dispensados das votações. Articuladores políticos que fazem as contas dos votos necessários levam em consideração esse tipo de constrangimento específico que cada um carrega diante de sua *constituency* e não há expectativa diferente a respeito desse tipo de posicionamento entre eles: irão vociferar nos plenários e, a depender de sua força e relevância, ficarão dispensados de votar ou votarão silenciosamente com o governo. Num jogo relativamente previsível para a base – incluso o *centrão* –, a oposição e o governo.

Do lado de fora, os interesses organizados contrários a medida, já em fogo aberto com o governo, passam a receber mensagem desaforadas da prefeita e do chefe de gabinete.⁶⁵ Ao verem que suas falas e apelos eram recebidos de modo intransigente pelo governo, que passa a não recuar em mais nenhum ponto de sua proposta, o grupo inicialmente constituído de 6 organizações de representação profissional de patrões, mais a Força Sindical, vão ampliar seu apoio e irão se constituir no autodenominado *G-12*.⁶⁶

⁶⁵ Haddad chama empresários contrário às medidas de mesquinhos. Prefeita <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011122-39482-spo-44-cid-c2-not/busca/IPTU>>

⁶⁶ As doze entidades que fazem parte do grupo são: 1) Associação Comercial 2) Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), 3) SindusCon-SP, 4) Secovi-SP, 6) Associação Brasileira dos Lojistas de Shopping (Alshop), 7)

Em meio a residência de vereadores que impunham mais e mais condicionantes para apoiarem o projeto,⁶⁷ e vendo o fortalecimento de uma coalisão de interesse organizados fora da Câmara, o governo coloca em prática uma ofensiva para aprovação do projeto no fim de novembro.

A primeira das medidas é o envio de cartas aos contribuintes que seriam isentos caso a proposta fosse aprovada. Sabendo do grau de sensibilidade popular e a desinformação a respeito dessa política dentre a maior parte dos contribuintes, toma essa decisão com discrição dentro da administração, buscando angariar apoio do eleitorado que seria beneficiado. A ação seguiu os conselhos do ex-secretário de Erundina⁶⁸. A tática, contudo, já havia sido utilizada por diferentes governantes em diferentes níveis de governo⁶⁹. Porém, a jurisprudência em casos semelhantes já apontava a proibição.

Sindicato das Micro e Pequenas Indústrias (Simpí), 10) Sindicato dos Padeiros, 11) Federação do Comércio e 12) Sindicato dos Comerciantes.

⁶⁷ Carlos Apollinário (PMDB), expoente do *centrão* e da bancada evangélica, cujas relevâncias vão passar a aumentar justamente nesse governo por meio de figuras até ali pouco expressivas, vai ameaçar não cumprir suas promessas e de passar a votar contrário às propostas do Executivo caso não fossem aprovadas algumas medidas específicas de interesse do grupo. Dentre elas, têm destaque nos discursos a liberação de emendas à Lei do Psiu que beneficiassem os templos evangélicos a serem menos enquadrados e penalizados e a liberação de emendas ao orçamento de obras aprovadas ainda no governo Pitta em redutos eleitorais de vereadores do PMDB, PTB, PL e PDT. Pelo *centrão*, outros nomes relevantes são como Milton Leite (PMDB) e Paulo Frange (PTB). Pela bancada evangélica, temos nomes do PMDB, do PSDB, PTB e do PDT, mostrando relativa pluralidade partidária.

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15038&keyword=IPTU&anchor=5511881&origem=busca&pd=9836f95fc2e3eb228bd37445c0ae2090>>

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15028&keyword=IPTU&anchor=79938&origem=busca&pd=e561e26ac85a4b1da0176565a4827772>>

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011218-39508-spo-40-cid-c1-not/busca/IPTU>>

⁶⁸ O ex-secretário da Erundina, Almir Khair defende a sua reedição, a despeito da condenação judicial da medida.

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15118&keyword=iptu&anchor=121185&origem=busca&pd=550048de91c0b6289a9b83cd7654acea>>

⁶⁹ Além de Erundina, Maluf também teria utilizado do mesmo expediente, assim como o governador Mario Covas em caso semelhante a respeito de buscar apoio para a cobrança de taxa de segurança por meio de conta telefônica.

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011128-39488-spo-37-cid-c1-not/busca/IPTU>>

Com isso, numa cartada só, o governo mobiliza a população para o debate, adianta de maneira individualizada os resultados de suas medidas, consegue apoiadores, mas também abre espaço para constranger vereadores a apoiarem sua votação⁷⁰.

O efeito é imediato. O PSDB entra na justiça pedindo a suspensão da medida – que é alcançada por liminar dias depois de consumado o fato e impedindo o envio aos outros contribuinte. Vereadores sentem-se coagidos com a medida, e não tardam a aparecer reportagens com contribuintes que receberam as cartas mostrando como apoiam a medida e, ao mesmo tempo, como seriam relevantes para suas vidas. A prefeita pede sensibilidade com o tratamento da nova proposta, ironiza aqueles que abrem mão de suas isenções⁷¹, brada pela necessidade de se informar a população, enquanto seu líder diz que irá recorrer à liminar.

Alguns dias depois, em evento na periferia de lançamento de projeto de CEUs, Marta condiciona a viabilidade dos projetos à aprovação do IPTU e ameaça vereadores: iria às comunidades que não puderem receber o novo equipamento para lembrar a população quais vereadores da região votaram contra a proposta.⁷² A cartada é fatal e parece alinhar outra parte dos atores que vinham se rebelando: os vereadores do *centrão*⁷³. Montoro (PSDB) chama a medida de imoral.⁷⁴

Após o envio das cartas, na penúltima semana de novembro, a ofensiva do governo na Câmara continua. Na semana seguinte, quando ocorre a primeira Audiência Pública, são

⁷⁰ Eliseu Gabriel (PDT), ao jornal O Estado de S. Paulo “Isso compromete a independência do Legislativo”.

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!//20011128-39488-spo-37-cid-c1-not/busca/IPTU>>

⁷¹ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!//20011205-39495-spo-41-cid-c3-not/busca/IPTU>>

⁷² Prefeita “Nos bairros em que não haverá CEU eu não vou me esquecer de dizer quem é o vereador responsável”.

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15190&keyword=IPTU&anchor=128927&origem=busca&pd=88391186d65474d4968ba95f3d0b76e4>>

⁷³ Vereador José Viviani Ferraz (PL) em fala na segunda Audiência Pública na Câmara: “Veja minha situação, que sou Vereador de nosso bairro da Freguesia do Ó e Brasilândia. 80% da Brasilândia e 64% da Freguesia do Ó receberam cartas de isenção. As pessoas do bairro me dizem: “Vereador, você tem de votar a favor desse IPTU.” Não podemos ver isso somente em relação, nobre Vereadora Havanir Nimitz, à Freguesia do Ó e Brasilândia, temos de ver por um todo”. (PA_PL606/2001, p.196)

⁷⁴ Audiência Pública da Comissão de Finanças, Processo Administrativo do PL 606/2001.

realizadas uma série de discussões em gabinetes de vereadores, liberados relatórios que contrapõem os argumentos econômicos de efeito negativo e publicados artigos em jornais.

Inconformados, o G-12 chama uma série de atos contra a proposta. A primeira manifestação, puxada pela Força Sindical, previa 6 mil pessoas, contou com apenas 600, e foi um fracasso – aproveitado pelo governo como chacota⁷⁵. Nas duas semanas seguintes, foram chamados *locoutes* pela ACSP e Abrasce, que prometeram fechar, respectivamente, as lojas de rua e de shoppings por 10 minutos no horário de almoço, para mostrar a insatisfação dos empresários à população.

De outro lado e entre esses atos, A prefeitura apoia manifestação chamada por movimentos de habitação e a CUT, que se colocam em favor da reforma. Esses mesmos atores são convocados a participarem das audiências públicas e comparecem em peso sobretudo na última no dia 11 de dezembro.

Nessa ocasião, os salões estão cheios de representantes dos movimentos sociais por habitação. Eles fazem defesa contundente da proposta do governo e ameaçam vereadores sobre os possíveis efeitos eleitorais de uma defecção. Ao mesmo tempo, frente a intransigência da ACSP e Abrasce – os principais vocalizadores da insatisfação empresarial –, o governo apenas aceita o caráter irreconciliável de suas posições.

Dois dias após à segunda audiência pública, há um parecer conjunto das comissões favorável à sua votação. A primeira votação ocorre no dia 17 de dezembro, com vitória apertada com 29 votos favoráveis, apenas um a mais que o necessário. Na mesma noite, a primeira tentativa de emendamento da LOM, não tem resultado favorável ao governo, mostrando a necessidade de se negociar concessões. Entre ela e a segunda, a prefeita admite acatar sugestões de vereadores.⁷⁶A segunda votação no 21 de dezembro, sem modificações e surpresas, também passa com placar apertado. No dia seguinte, os vereadores votam uma série de emendas e substitutivos, buscando chegar a um último acordo. Aí são discutidas e

⁷⁵ Chamada da manifestação: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011128-39488-spo-37-cid-c1-not/busca/IPTU>>

Cobertura do resultado: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011129-39489-spo-42-cid-c1-not/busca/IPTU>>

⁷⁶ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20011219-39509-nac-40-cid-c3-not/busca/IPTU>>

aprovadas as modificações necessárias para o avanço final da proposta: além da diminuição de parte dos isentos, a inclusão das isenções para templos religiosos, algo previsto na CF88, e regulamentado nesse momento de maneira ampla, incluindo áreas sem a finalidade de culto.

A temporalidade da votação não é signo apenas de certa dificuldade na negociação, mas mostra estratégia: em meio a tanta resistência pública, sua votação na semana do recesso de fim de ano já oferece menos pressão e atenção da população, preocupada com a mesa de natal e os fogos de fim de ano. Dia 27 é promulgado pela prefeita.

2.7. Conclusão

O governo de Marta Suplicy aprova a medida em meio a uma série de condicionantes de diferentes naturezas e devido a um conjunto de fatores em interação.

Primeiramente, como condicionantes institucionais, no nível federal, novos arranjos políticos estavam sendo produzidos a partir de consensos amplos em torno de reformas e regulamentações da CF88. A mudança das estruturas de financiamento municipal (OLIVEIRA, 2012; PERES, 2018) e a advento da EC29/2000, que dá segurança jurídica para a utilização de alíquotas diferenciadas por valor, uso e localização para o IPTU, aparecem então como elementos centrais e condição *si ne qua non* para esse resultado.

Essas mudanças tem impacto na arena eleitoral, onde, contra o os padrões de evasão identificados pela literatura, pauta-se o debate sobre o IPTU e a implementação das alíquotas progressivas. A eleição da prefeita fazendo defesa explícita da proposta, chancela a sua busca irredutível por sua implementação como pauta de seu partido, utilizando-se de atitude de *credit-clamming* (WEAVER, 1986). Dessa maneira, desde o início, enfatiza os ganhos de um grupo maior de sua *constituency*, ainda que se utilizando de táticas diferentes segundo diferentes arenas.

Dando continuidade à discussão que havia sido iniciado na arena eleitoral, os debates na arena pública também se iniciam cedo no ano de 2001, o que dá tempo para diferentes atores debaterem a pauta. A busca pela articulação com os principais atores sociais organizados que teriam capacidade de buscar vetar a proposta na arena judicial, antes de fechar sua proposta para envio à Câmara, dá vantagem ao governo. Nesse sentido, adequa suas expectativas por meio da inovação de um instrumento fiscal (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012): as *travas* de

aumento anual. Isso neutraliza a principal estratégia que vinha sendo utilizada até ali para barrar a implementação da progressividade.

Os atores organizados de representação comercial, industrial, da construção e de parte dos trabalhadores, buscam acompanhar esse movimento do governo, que consegue neutralizar satisfatoriamente os argumentos econômicos, judiciais, levando o debate para termos políticos de ganhadores e perdedores com a nova distribuição da carga do tributo.

O governo consegue relativa neutralização de parte do empresariado da construção por meio de negociações em outras frentes, como a do PDE e de retomada de investimentos em obras, como CEUs e corredores de ônibus. Mas suas organizações seguem marcando posição como parte do G-12. Antevendo que não teria mais espaço para debate com o governo, após radicalização precoce de suas posições no início das negociações, partem para a estratégia de mobilização do debate público e pressão sobre os vereadores com manifestações públicas pouco expressivas e sem eficácia.

O governo passa lançar mão da mesma estratégia e apoia mobilização de movimentos sociais de habitação e de centrais sindicais favoráveis ao projeto. Além disso, utiliza-se da estrutura do Estado para se comunicar diretamente com os beneficiários finais da política, buscando convencimento, apoio, diminuição da sensação de perdas iminentes pelas incertezas das mudanças. Ganha suporte de parte significativa do eleitorado - já que aumenta a taxa de isentos para 40% dos contribuintes – e garante a disciplina da base, com pressão sobre os vereadores.

A política de isenções que vinha sendo utilizada desde muito tempo como benefício para os estratos de renda mais baixo da cidade, moradores dos imóveis de menor valor, tem peso político-eleitoral relevante em termos da teoria do eleitor mediano (MELTZER; RICHARD, 1981), já que os custos de sua retirada são altos, ainda que impliquem em queda da arrecadação. Contudo, o desenho da política gera aumento de receita com o imposto e legitima a proposta como um todo, mesmo com fortes resistências dentro e fora da Câmara.

Politicamente, os posicionamentos mais contundentes são da oposição fechada – PSDB – e de parte do *centrão* que não se vê completamente contemplado nas alianças, como PMDB, PL e PTB. Nos debates fica claro que essa indisposição de parte do *centrão* se dá pelas duas vias: a ideológica e a da barganha política. A segunda vence, sobrepondo-se à primeira, mostrando força da estratégia de produção de coalisões estáveis e mais amplas do governo,

como fica claro no discurso da vereadora Avanir⁷⁷ e também nas entrevistas com vereadores de diferentes partidos.

⁷⁷ Vereadora Dra. Havanir (PRONA) em meio a falas contundentes pela mudança do imposto na segunda Audiência Pública. " Estou aqui para dizer, como representante do povo que não haverá mudança. Na mesa temos a maioria da base governista. A Comissão de Finanças é composta pela base governista." (PA PL606/2001, p.201)

3. Caso Gilberto Kassab (2009-2012, DEM/PSD)

3.1. Introdução

Nesse capítulo analiso o processo de aprovação de lei com elementos de progressividade em um governo de direita, como caso relevante para se confrontar a teoria do governo partidário (ESPING-ANDERSEN, 1991), na qual apenas governos de esquerda estariam interessados em estabelecer aumentos arrecadatórios que seriam utilizados como meio de produzir investimentos para garantir melhores serviços e redistribuição de renda.

As decisões tomadas durante o governo Kassab não só elevaram o patamar arrecadatório do imposto, como implementaram melhorias na política fiscal do IPTU. Foi aprovada a revisão periódica da PGV, aprimoraram a cobrança sobre imóveis de luxo, sobre imóveis não residenciais e sua gestão administrativa. Com isso, foi contra interesse de atores industriais, comerciais e do setor da construção – tradicionalmente seus aliados e contra esse tipo de política –, contra parte do eleitorado de classes médias e altas que o elegeram (LIMONGI; MESQUITA, 2011; SILOTTO, 2017) e contra o posicionamento que vinha sendo tomado por parte de sua base aliada na Câmara.

Para entender como isso foi possível, é necessário olhar para o papel institucional das CPIs como instrumento relevante dos vereadores para o deslocamento do centro de gravidade das negociações para uma arena em que detêm mais recursos, suas implicações sobre os atores e suas estratégias. Além disso, destaca-se a estratégia do Executivo em buscar atenuar efeitos políticos reais e percebidos dessas medidas, evitando a aderência da responsabilidade dessas decisões contrárias a parte de sua *constituency*, por meio de estratégias de *blame avoidance* (WEAVER, 1986).

3.2. Contexto econômico e fiscal

Com a melhora do cenário macroeconômico brasileiro a partir de 2005, o PIB municipal também volta a apresentar sinais positivos que impulsionam a melhora dos saldos fiscais municipais com sensível aumento das receitas. Entre 2005 e 2008, o crescimento econômico

local acumulou mais de 20% (OLIVEIRA, 2012, p. 43-5). A arrecadação, após ajuste fiscal no início do governo Serra-Kassab (2005-2008), junto de medidas para a modernização do ISS, como a implantação da Nota Fiscal Eletrônica, passou a ter saldos positivos consistentes ano a ano, retomando a capacidade de investir do município.

A atividade imobiliária na cidade voltou a crescer (HOYLER, 2014), num novo ciclo virtuoso, que se seguiu pelo menos até 2012. O valor da terra voltou a ter grandes variações ao longo do período, sobretudo nas novas áreas de expansão do mercado da construção, no perímetro das OUCs como a Faria Lima, e nas áreas que receberam maiores investimentos públicos - ou simples promessas – no período.

Durante os governos de Serra e Kassab, o IPTU perde importância dentre os tributos, tanto do ponto de vista da atenção política que lhe é dada, ao número e escopo das reformas de que é objeto, ainda que sua arrecadação em termos nominais cresça. O ISS se consolida como principal imposto municipal.⁷⁸ Ambos irão buscar ter créditos políticos (*credit-clamming*) pelas ações voltadas ao ISS e evitar associações com as modificações no IPTU (*blame avoidance*).

Quanto ao IPTU, os dois governantes buscaram cortar isenções, iniciar o recadastramento de contribuintes e imóveis e utilizá-lo como incentivo à implementação da Nota Fiscal Eletrônica, premiando com descontos aqueles que aderissem ao novo instrumento.

Foi feita ampla reforma dos impostos municipais, o estabelecimento do valor venal de referência da venda do imóvel na transação registrada em cartório como a base de cálculo do ITBI⁷⁹ e um novo plano de parcelamento incentivado para contribuintes com dívida ativa, como

⁷⁸ Isso aparece de maneira clara na análise dos PLs e Leis, mas de maneira direta pode ser vista na principal reforma tributária realizada no período, na Lei 14.125 de 29/12/2005.

⁷⁹ Anteriormente, para o cálculo do ITBI era utilizado o valor venal do imóvel da base do IPTU. Esse valor é propositalmente calculado em torno de 70% do valor de mercado para evitar judicializações excessivas contestando o valor lançado, mantendo-se dentro de uma margem média de segurança, já que na PGV são valores estatisticamente produzidos a partir de amostras. A partir de 2006, essa mudança passou a utilizar o valor venal de referência, ou seja, o valor registrado em cartório. Isso tem duas implicações importantes. Primeiramente, aumenta-se a arrecadação com esse imposto, pois o valor registrado em cartório tende a ser mais próximo do de mercado, já que os proprietários têm maiores incentivos para o registro próximo ao comercializado. Em segundo lugar, como a gestão dos impostos passou a ser feita conjuntamente, esse valor passou a ser atualizado e utilizado

forma de buscar recuperar parte da arrecadação, as taxas de adimplência municipais, beneficiando também grandes devedores.

Administrativamente, foi feita reforma que unificou a gestão dos impostos, antes divididos em áreas administrativas diferentes – o departamento de IPTU, de ISS, ITBI -, e que passaram a ter suas atividades geridas por setores com funções específicas, como cadastro, cobrança, arrecadação, receita. Isso significará também maior integração na gestão cadastral dos tributos.

Foi criado um novo conselho, o Conselho Municipal de Tributos, que teria como objetivo servir de segunda e terceira instâncias colegiadas para avaliação de recursos em processos de auto de infração, buscando dar mais transparência e agilidade para eles. A composição paritária prevista entre representantes da prefeitura e da sociedade civil, indicados por entidades representativas de categoria econômica ou profissional, não foi implementada em nenhum momento, sendo nomeados apenas auditores fiscais de carreira nas portarias relativas ao tema.⁸⁰ A criação do conselho e a indicação de auditores fiscais pode ser vista também como política de agradecimento aos funcionários dessa carreira que incorporaram maiores benefícios nesses cargos.

A principal reforma no imposto realizada no governo Serra/Kassab foi por meio da aprovação de PL de iniciativa de Aurélio Miguel (PR) que culminou na Lei 14.089/2005, a qual, de modo sucinto, teve implicações relativamente grandes. A lei estabeleceu novas opções de parcelamento do pagamento do IPTU, condicionou o recebimento de isenções parciais ou totais à atualização cadastral do imóvel e restringiu a concessão de qualquer tipo de benefício desse tipo a um único imóvel por contribuinte. Curiosamente, apenas parte da lei “vai pegar”. O parcelamento se implementou imediatamente. O recadastramento é indicado por parte da

posteriormente para a cobrança do IPTU, o que também tem efeitos arrecadatários e de qualificação do cadastro a partir de novas transações.

⁸⁰ Lei 14.107/2005, Art 55. O Conselho Municipal de Tributos será constituído por 4 Câmaras Julgadoras Efetivas, compostas, cada uma, por 6 Conselheiros, sendo 3 representantes da Prefeitura do Município de São Paulo e 3 representantes dos contribuintes.

Foram analisadas as nomeações de 2005 até 2016 pelas portarias indicadas por SF por meio de pedido de acesso à informação.

burocracia como feito prático hercúleo, “o maior recadastramento já feito no Brasil”, ainda que também seja relativizada sua qualidade nos detalhes.

A atenção, todavia, vai para a restrição de acesso a benefícios a um único imóvel. Ela apenas foi implementada no primeiro ano do segundo governo de Gilberto Kassab, no início de 2009. Para diminuir a base de isentos e ampliar a arrecadação – duas ações largamente impopulares por ampliarem os custos de parte do eleitorado – a medida é politicamente calculada para não atrapalhar as ambições políticas de José Serra ao governo do Estado e de Kassab à reeleição. Assim, lançam os custos de tal desconforto aos munícipes no momento em que os governantes gozam de maior popularidade frente ao eleitorado – primeiro ano de governo -, quando seus objetivos políticos já haviam sido alcançados e estão no ponto mais distante de um novo encontro nas urnas.

Tal medida desagradou boa parte de seu eleitorado nos bairros mais ricos da cidade. Mostraram desagravo sobretudo pequenos proprietários cuja parte significativa da renda vinha de aluguéis de outros imóveis que não sua moradia, criando um clima de indignação que aparece nas colunas de leitores dos dois principais jornais analisados.⁸¹ A estratégia poupou-lhes o confronto direto com associações de bairro de elite e classes médias, que não se mobilizaram a esse respeito.

Tal cálculo também é feito quanto à atualização da PGV. Em sua primeira proposta de reforma ampla dos tributos municipais com objetivo de gerar mais caixa para a prefeitura, Kassab tenta, ainda como substituto de Serra em 2006, realizar a atualização dos valores da PGV acima da inflação, algo que não era feito desde 2001⁸².

A proposta previa atualização segundo as zonas fiscais, com aumentos proporcionalmente maiores para os imóveis do centro expandido e de regiões valorizadas da cidade, como Moema, Tatuapé, Santana e Pinheiros. Nessas áreas, o aumento seria em até 70%, enquanto na última zona poderia haver queda de até 2%. Contudo, a proposta é barrada

⁸¹ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20090222-42131-nac-26-cid-c2-not/busca/IPTU>>

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20090207-42116-nac-3-edi-a3-not/busca/IPTU>>

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20090130-42108-nac-28-cid-c1-not/busca/IPTU>>

⁸² A partir de 2002, a atualização da PGV vai ser feita segundo índice do IPC-A, mas segundo seus efeitos específicos para cidade, assim como definido pelo SINDUSCON. (CPI, vol1, 11).

na Câmara com apoio de parte da coalisão de governo, da oposição, e de aliados, que viam risco eleitoral. A medida so será retomada também em seu primeiro ano de governo após a reeleição, como veremos.

Outra reforma relevante será feita com a Lei 14.256/2006. Ela limita o valor de terrenos de apartamentos residenciais. Trata-se de uma forma de conter o aumento do imposto com a valorização do solo urbano para as classes médias e altas que moram mais predominantemente nessa tipologia nas áreas de maior valor da cidade. Enquanto as variações diferenciais do valor da terra serão incorporadas ao imposto para os outros imóveis, as moradias em apartamentos das zonas mais valorizadas da cidade passaram a ser preservadas dessas variações para cima.

Nessa mesma normativa, realiza-se uma série de modificações na carreira de auditor fiscal na pasta de Finanças, ampliando seus benefícios na ativa e após a aposentadoria com o estabelecimento de ganhos extras baseados em critérios de produtividade coletiva também incorporados por funcionários afastados. Isso aparece junto de novos concursos e contratações, que eram demandas antigas da categoria e que continuarão aparecendo como parte dos interesses desses atores, como veremos nos resultados da CPI que analisaremos a seguir.

Durante seu segundo governo, será aprovada lei de IPTU progressivo no tempo por iniciativa do presidente da Câmara, Police Neto (PSDB), que faz questão de derrubar iniciativa anterior de mesmo teor do opositor Paulo Teixeira (PT), de modo a capitalizar politicamente sobre o feito. A lei 15.234/2010 não teve nenhum efeito imediato, pois o Executivo não tomou nenhuma medida administrativas na direção de sua implementação.⁸³

Entre 2005 e 2012, houve reuniões constantes na CMVI, onde foram sendo debatidos os valores propostos de reajuste dos valores venais para as diferentes áreas da cidade. Nesse período, o foco é nas regiões mais periféricas, consideradas as áreas com os valores mais defasados, devido à falta de regularização dos imóveis, poucos casos de transações imobiliárias no mercado formal e, logo, baixo número de casos representativos dos preços praticados. Nas reuniões estão presentes os principais representantes de grupos de interesses atentos às definições dos valores da terra na cidade. Destaca-se que nesse período o representante da

⁸³ O que será feito apenas em 2013, no governo seguinte, com a criação de um departamento com funcionários dedicados exclusivamente a essa atividade no setor de urbanismo.

FIESP e do SECOVI são a mesma pessoa. De modo geral, as modificações sugeridas pelos técnicos da secretaria foram todas acatadas pelos participantes, com exceção de alguns poucos casos, que foram revistos e aprovados em segunda discussão com base de informações fornecidas por representantes da EMBRAESP.

Abortada a reforma de 2006, a partir de 2007, um grupo de técnicos da secretaria se organizou para passar a fazer estudos sistemáticos, segundo regiões homogêneas (RHs)⁸⁴. Durante o governo Kassab, essa comissão realiza algumas reuniões na sede do SINDUSCON, algo não identificado em momentos anteriores ou posteriores. Tomo isso como disposição na aproximação com interesses imobiliários e de abertura à interlocução, ocorrendo, por exemplo, já na primeira reunião de 18 de março de 2009.

3.3. O Contexto político

O segundo governo de Gilberto Kassab à frente da prefeitura de São Paulo representa em grande medida a continuidade do que vinha sendo feito em seu governo enquanto substituto de José Serra, que deixou o Executivo municipal para assumir o estadual em 2007. Sua vitória marca a primeira ascensão do DEM, antigo PFL, ao Executivo municipal, representando sobretudo a continuidade da força da aliança eleitoral entre centro-direita versus esquerda, marcada pela aliança PSDB/DEM contra o PT (LIMONGI; MESQUITA, 2011).

Sua vitória foi sobre a ex-prefeita Marta Suplicy, que no segundo turno foi derrotada novamente, no momento em que Lula tinha os melhores índices de aprovação em seu segundo governo no nível federal. Ainda que tal resultado possa parecer contra intuitivo, devemos atentar ao fato de que em ambas as eleições de Lula o candidato tucano sagrou-se vencedor na cidade no segundo turno (MARQUES; HOYLER, P.68). Os votos de Kassab no segundo turno representaram a capacidade que teve em atrair, além de seus apoiadores de direita, os eleitores de centro do peessedebista Alckimin e também de ex-malufistas e ex-petistas (LIMONGI; MESQUITA, 2011, P. 229-230).

⁸⁴ Trata-se da unidade básica de análise da secretaria para a criação de áreas homogêneas nas quais se pode considerar certos efeitos de valorização de modo homogêneo e são pautadas sobretudo pelo uso do solo no Zoneamento e investimentos em infraestrutura.

A chapa é eleita pela coligação DEM, PMDB, PR, PV, PSC e PRP. Após ver seus principais aliados divididos internamente entre apoiá-lo com uma indicação à vice ou lançar Alckmin à prefeitura – o que acabou sendo feito –, acordou com Quércia (PMDB) a indicação da engenheira Alda Marco Antônio para vice. Tal aliança marca, assim, não só a primeira ascensão do DEM/PFL ao poder, mas também do PMDB ao Executivo municipal e a primeira mulher ao cargo de vice-prefeita.

Assim, ainda que tenha se mantido próximo de grupos do PSDB ligados a José Serra, a composição de seu governo mudou para assentar novos participantes da coalisão de governo, tirando tucanos do primeiro escalão num primeiro momento. Na busca por sustentação na Câmara, garantiu a indicação de nomes de uma ampla gama de partidos para o segundo escalão das subprefeituras, dando autonomia para gerir as políticas⁸⁵.

Além disso, lançou mão de negociação de emendas legislativas e suas execuções - também acordadas. Como Marta, buscou negociar com diversos partidos. Mas diferentemente dela, que tinha mais resistência interna do PT, negociou individualmente com qualquer parlamentar ou agremiação partidária. Utilizando-se de negociações individuais e pontuais, mudou a estratégia que vinha operando de se governar com o *centrão* – do qual seu partido fazia parte (MARQUES; HOYLER, 2018). Seguindo essa lógica de alianças, apenas PT e PC do B, que somavam 13 dos 55 vereadores, mantinham-se na oposição formal. Mas até eles fizeram parte da mais ampla maioria do Executivo na Câmara desde a redemocratização, ocupando posições estratégicas em comissões e votando com o governo em certas ocasiões.

Contudo, nem tudo serão flores, sobretudo em seus dois primeiros anos de governo, como poderemos ver adiante. Desde 2007, quando assume o Executivo, Kassab verá se organizar na Câmara uma nova frente de vereadores do *centrão*. Liderados por Antônio Carlos Rodrigues (PL – PR) na presidência entre 2007 e 2010, irão tomar maior protagonismo nos processos políticos municipais.

Assim, seu governo teve apoio na presidência da mesa diretora de Antônio Carlos Rodrigues (PR) nos primeiros dois anos e de José Póllice Neto (PSDB à época) na segunda

⁸⁵ Em nome de uma face mais austera, incorruptível e moralizadora da política sua estratégia foi indicar coronéis aposentados para a chefia das subprefeituras. Para o segundo escalão, fizeram parte da indicação para os cargos o PR, PSD, PSDB, PSB, PPS, PV, PTN, PSD, PTN, PDT, PTB e PROS (MARQUES, HOYLER, 2018, p.69).

metade. Nas comissões, ainda que tivesse maioria, não garantiu as presidências na Comissão de Constituição e Justiça, ocupadas pelo PT, que também teve vice-presidências na Comissão de Orçamento e Finanças. Dessa forma, sua relação com a Câmara parece ter se mantido boa, ainda que tenha sofrido pressões do *centrão* e da oposição, que também buscaram se posicionar de maneira estratégica, como veremos.

Kassab é engenheiro civil formado pela POLI-USP e economista pela FEA-USP. Teve sua trajetória profissional ligada a organizações de representação de interesses comerciais e imobiliários, como Associação Comercial de São Paulo (ACSP), da qual foi vice-presidente, ao Conselho Regional de Corretores de Imóveis (Creci), onde foi diretor, e ao Sindicato de Empresas de Compra Venda e Administração de Imóveis (SECOVI)⁸⁶. Teve bom trânsito com Maluf e foi secretário de Planejamento de Pitta, quando era responsável pelas articulações políticas.

Durante seu segundo governo, ele foi o líder da articulação para a fundação de um novo partido, o PSD, arregimentando ex-membros do DEM, PSDB, PV, PR, entre outros do campo de centro-direita. Em uma jogada política arriscada e bem-sucedida, conseguiu apoio de Lula e do PT para sua articulação nacional ao mesmo tempo que se mantém próximo e fiel a suas parcerias locais com o PSDB. É notório entre vereadores na Câmara, funcionários e gestores da prefeitura e também para parte da mídia que o prefeito abdica de se dedicar centralmente ao

⁸⁶ Entra na política como apoiador da campanha de Guilherme Afif Domingos, diretor-presidente licenciado do Sebrae Nacional, ex-presidente por quatro vezes da ACSP. Tem negócios ligados ao setor imobiliário e chegou a ter seu mandato cassado em 2010 acusado de receber doações ilegais que somavam R\$ 10 milhões, provenientes de construtoras, do banco Itaú e da AIB (Associação Imobiliária Brasileira), tida como face eleitoral do SECOVI, proibido de realizar doações em campanhas. Além do prefeito, 13 vereadores têm processo de cassação aberto contra eles por receberem financiamento da AIB. Governo deu suporte público, já que são todos da base, de centro-direita.

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20091020-42371-spo-36-cid-c3-not/busca/IPTU>>

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2010/02/696793-justica-eleitoral-cassa-mandato-do-prefeito-gilberto-kassab.shtml>>

governo da cidade para realização desse feito, sobretudo a partir de seu segundo ano de governo, em 2010.

Na ocupação dos cargos do Executivo, vê-se a presença de empresários do setor imobiliário em cargos relevantes nos setores de habitação e planejamento, assim como em seu governo anterior. O caso mais emblemático é de Orlando de Almeida Filho, secretário de Habitação dos governos Serra e Kassab entre 2005-2008 e posteriormente indicado por Kassab para o cargo especial de Controle Urbano em 2009, pasta especialmente criada para ele. Foi dada a ele a presidência da Comissão Integrada de Fiscalização (CIF), cuja responsabilidade seria de fiscalizar o licenciamento de atividades de uso e ocupação do solo e a Lei Cidade Limpa.⁸⁷ Próximo à Kassab, ele é tido como o responsável pela montagem e articulação de esquema de corrupção na fase de entrada dos processos para aprovação de novas construções de médio e grande porte na prefeitura, como shoppings, supermercados, faculdades e hotéis⁸⁸. Segundo Serra, foi Orlando quem indicou e manteve no cargo de diretor de aprovações Hussein Aref, nomeado em seu governo para a posição, e posteriormente tido como o responsável e maior beneficiário do esquema que se estendeu pelo menos de 2006⁸⁹ ao final de 2012.⁹⁰

Seu secretário de Finanças entre 2008-2011 foi Walter Aluísio Moraes Rodrigues, empresário e economista ligado pessoalmente à Kassab. Ele chegou a ser relacionado ao esquema de corrupção que arrecadava propina na outra ponta do processo de aprovação de empreendimentos na capital, no momento da declaração do Habite-se, o documento que garante a regularidade fiscal das obras após sua conclusão, liberando-as para o uso em consonância com a lei. Em troca de benefícios de subtributação na cobrança do ISS e da redução das áreas construídas na base de arrecadação do IPTU, auditores fiscais responsáveis pela direção das principais divisões internas da Secretaria de Finanças (Subsecretaria de Receita,

⁸⁷ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20090123-42101-spo-37-cid-c6-not/busca/IPTU>>

⁸⁸ <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2013/11/30/sistema-contra-fraude-no-iss-ficou-parado-desde-2009.htm>>

⁸⁹ Em 2006 a Folha fez a primeira reportagem que se tem notícia sobre o esquema com base em denúncias anônimas de funcionários do setor de Habitação. Posteriormente, seria identificado pelas investigações do Ministério Público. Fonte: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0602200901.htm>>

⁹⁰ <https://istoe.com.br/207321_KASSAB+E+A+MAFIA+DOS+IMOVEIS/>

Departamento de Arrecadação e Cobrança, Divisão de Cadastro de Imóveis) cobravam parte do imposto devido à prefeitura ou não aprovavam o empreendimento.⁹¹ Isso será debatido nesse trabalho mais adiante. O interessante é que todos os personagens que serão futuramente denunciados podem ser vistos atuando durante o que será narrado nas próximas seções desse capítulo.

3.4. A CPI do IPTU: *centrão*, vitória do Legislativo e do governo.

O governo mal assume seu mandato e já é atingido por escândalo na mídia relacionada à cobrança do IPTU. Em reportagem do dia 8 de fevereiro de 2009, a *Folha de S. Paulo* veicula reportagem que aponta irregularidades no cadastro e cobrança do IPTU do Shopping Bourbon, na zona oeste de São Paulo⁹². A reportagem é seguida por outras publicações do *Estado de S. Paulo* e da revista *Veja* que veicularão informações de casos de subtributação e não tributação de empreendimentos de grande porte que estariam impactando fortemente a arrecadação municipal. Interessante é ver como as irregularidades do caso do novo shopping estão sendo indicadas pelo mesmo jornalista que em 2006, com base em denúncias anônimas de funcionários da prefeitura, já apontava para tais irregularidades no caso da loja de luxo Daslu, em casos de hotéis e bingos e que à época não foram levadas a diante.⁹³

⁹¹ Nesses esquemas de corrupção para a aceitação na entrada ou liberação na saída dos projetos, fica clara a importância do tempo. Como indicado desde o início pelas reportagens do jornalista investigativo Mario Cesar Carvalho na *Folha de S. Paulo* e verificado posteriormente pela Controladoria Geral do Município (CGM) e o Ministério Público Estadual (MPE) nas investigações realizadas a partir de 2013, a *taxa extra* cobrada pelos agentes municipais que controlavam os processos não era feita apenas no oferecimento de benefícios pelo subdimensionamento das áreas construídas, na definição do caráter das obras (se reforma, demolição ou construção de nova edificação), mas também, e sobretudo, como *taxas de urgência* ou *taxa de retardo*, a depender da disposição dos interlocutores em fazer parte do esquema. Enquanto *gate keepers*, tais funcionários detinham tal poder. A ação articulada entre eles nas duas pontas do processo de aprovação imobiliária trazia eficácia à estrutura.

⁹² <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0602200901.htm>>

⁹³ <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0503200614.htm>>

Com base nessas declarações, é proposta uma CPI pelo vereador da base do governo, Aurélio Miguel (PR). Por que isso teria acontecido nesse momento? Qual o impacto disso no processo de tramitação da reforma aprovada ao final do ano pelo governo Kassab?

Antes de responder a essas questões, é necessário compreender o papel das CPIs como instrumento de poder dos legisladores municipais e como decorreu seu processo de instauração e investigação nesse caso.

As comissões parlamentares de inquérito surgem pela primeira vez como instituição política ainda durante os governos de Getúlio Vargas, na década de 1930, tendo longa trajetória em meio nossas instituições políticas. A CF88 prevê suas bases no novo regime de governo, incluindo seu estabelecimento no nível municipal.⁹⁴ Sua grande força reside no estabelecimento de poderes excepcionais aos vereadores, que passam a ter autoridade de caráter judicial e policial de intimação para depoimento de qualquer cidadão que os vereadores julgarem necessário para investigação. Esse poder se apoia no poder da Guarda Municipal, que realiza as convocações, cuja desobediência pode ter consequências em tribunais civis.

Tal poder deve ser entendido como de extrema relevância para legisladores que, individualmente, tem poucos recursos para realizar políticas e pressionar interesses, fora e dentro do governo, já que o foco da atuação legislativa estaria na produção legislativa e fiscalização e aprimoramento das ações do executivo municipal.

Segundo vereadores entrevistados, sua importância é ainda maior para aqueles parte do chamado *centrão*, os quais só existem politicamente durante as legislaturas na medida em que conseguem algum tipo de relação positiva com o governo do Executivo para conseguirem realizar medidas que possam ser entendidas como atendimento a demandas de sua *constituency* e interesses aos quais está relacionado⁹⁵. Na medida em que o governo busca apoio para suas propostas, os vereadores buscam recursos variados que possam se reverter

⁹⁴ A Lei Orgânica do Município de São, em seu art. 14, inciso XV, estabelece ser competência privativa da Câmara Municipal: “fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, acompanhando sua gestão e avaliando seu resultado operacional, com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, sempre que solicitado”. Igualmente, o art. 33 da Lei Orgânica prevê a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, nos moldes da Constituição Federal.

⁹⁵ Até a mudança da legislação eleitoral que passou a vetar o financiamento privado de campanha em 2015, aqui estavam também seus financiadores.

em votos ou poder, como posições à frente das secretarias, cargos, emendas, liberações de verbas para políticas específicas.

Do ponto de vista do governo, a disputa se dá em conseguir mais apoio, cedendo o menos possível. Do ponto de vista dos vereadores, é interessante conseguir aumentar seu poder de barganha, ou o valor de seu apoio, a partir dos recursos que sua posição lhes dá. Para aqueles que não possuem acordos vantajosos ou que parecem já ter alcançado logo de início, por meio dos acordos individuais ou pela liderança de seu partido, o máximo de recursos que lhe estariam disponíveis, uma das principais formas de conseguir força frente ao governo é produzir constrangimentos ao Executivo, de modo a tornar obrigatória a negociação com eles. É aí que as CPIs entram.⁹⁶

Os poderes institucionais extraordinários dotam vereadores inexpressivos de alta capacidade de constrangimento público de atores estatais e não estatais, dado seu caráter investigativo e moralmente negativo, já potencialmente ligado a ilícitos, que sendo descobertos ou não, publicamente imputam aos seus convocados a dúvida da prova de lisura. Numa sociedade em que julgamentos públicos são realizados cotidianamente nos jornais, fazendo da mídia um de nossos principais tribunais, colorido com alto grau de moralidade e não de rigor procedimental e valores republicanos, todos querem fugir dessa arapuca – analisada aqui enquanto arena interna ao legislativo.

Assim, independentemente de haver ou não ilícitos, que se comprovem ou não, o instrumento de instalação de CPIs é amplamente utilizado como meio de constranger governos

⁹⁶ É mister ressaltar os vários usos políticos possíveis para as CPIs. Aqui, destaca-se aquele que nos parece mais relevante para o caso em tela. Como exemplo, elas podem ser utilizadas também como forma de aliados do governo exporem e constrangerem a oposição, como foi no caso de Pitta, quando a oposição irá tentar conter a sangria do governo ou, no caso de mudanças de lado do espectro ideológico no controle do Executivo, como no governo Marta, com a CPI da Dívida Pública, de modo a realizar certa “caça às bruxas”, para “abrir a caixa preta” e/ou pressionar parte do centrão que ainda não tenha entrado na base de apoio do governo que agora toma posse.

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff11089901.htm>>

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15118&keyword=IPTU&anchor=121160&origem=busca&pd=3de9ffbb012f2849cfea6f542e6e83de>>

e atores a negociar com legisladores. Nesse sentido, temáticas de impacto econômico são mais interessantes, pois os custos em jogo são maiores. O IPTU e a aprovação de empreendimentos imobiliários se encaixam bem nesses quesitos.

Segundo vereadores entrevistados, trocas de favores variadas – inclusive pagamento de propinas - podem ser feitas para alguém ou não ser convocado a depor, ou a depor dentro parâmetros razoáveis de segurança para sua reputação, sem muito constrangimento, ou ainda, tendo sido convocado, pressionado, tendo apresentado alguma fragilidade ou irregularidade, para que essas não sejam levadas a diante.

A leitura dos depoimentos e da documentação anexada nos processos dessa CPI,⁹⁷ mostra a postura agressiva de investigação dos vereadores, independentemente de sua posição política. São convocados burocratas da secretaria de finanças e habitação, membros da CMVI, representantes de empresas e interesses organizados do setor imobiliário e dos principais ramos de empreendimento alvo das denúncias públicas, como shoppings, bancos, universidades, *call centers*, supermercados, hotéis, etc.⁹⁸ O aqodamento público dos atores é fonte de poder para negociações presentes e futuras.

O início da CPI se dá com a primeira reunião no dia 03/03/2009, quase um mês após a primeira reportagem sobre o tema. A composição da comissão é dominada pela base do governo que tem 7 posições entre as 9 vagas. A coalisão tem a presidência e vice-presidência, com, respectivamente, o vereador Aurélio Miguel (PR) e a vereadora Marta Costa (DEM). A relatoria ficou com Antônio Donato (PT), que junto com Arselino Tatto (PT), são os únicos da oposição formal. Esse arranjo parece desde o início confortável a todos, tendo sido negociado entre as lideranças. O PSDB, inclusive, abre mão de sua vaga para a indicação de um membro do PPS.

⁹⁷Os relatórios da CPI estão disponíveis em formato digital via internet <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/biblioteca/processos-digitalizados/>>

⁹⁸ Para se ter noção, foram expedidos 2069 ofícios para empreendimentos, órgãos públicos e entidades da sociedade civil durante o processo de investigação da comissão. Foram realizadas 26 sessões ordinárias e 6 sessões extraordinárias, onde foram ouvidos vários depoimentos de servidores públicos, de proprietários de imóveis e empreendimentos e de pessoas ligadas a entidades que atuam no setor imobiliário, num total de 155 depoentes (Relatório Final da CPI, 2009, p.4).

O objetivo da CPI é apurar responsabilidades pelas irregularidades, inconsistências e mesmo ausência de lançamento de IPTU, que estaria gerando perda de arrecadação tributária significativa aos cofres municipais, representando grave entrave para o atendimento dos interesses públicos (p.2, relatório final). As principais questões levantadas passam pela razão do subdimensionamento de empreendimentos, a temporalidade dos processos de aprovação, os procedimentos de definição dos valores venais, sua aderência aos valores de mercado, e a frequência de atualização da PGV. Todos os atores a prestar depoimento, de alguma forma, irão passar por esses questionamentos e pela publicização de suas posições a respeito desses pontos.

O processo da CPI é muito elucidativo a respeito da política fiscal do IPTU, na medida que os vereadores pareciam ter pouco ou nenhum conhecimento a respeito de como ela se dava cotidianamente.

As primeiras reuniões buscarão colher evidências básicas sobre o IPTU, requerendo informações do Executivo e convocando funcionários das principais áreas da Secretaria de Finanças para prestarem depoimento sobre como se dava o desempenho de suas funções e o processo de produção da política. Posteriormente, serão convocados representantes de interesses organizados e que tinham acento no CMVI, acompanhando a rotina de atualização da PGV. Por último, serão convocados representantes de partes interessadas em casos específicos de irregularidades identificadas no processo de investigação iniciado pela mídia e levado a diante pelos legisladores.

Ainda que o nome aponte para os processos relativos ao IPTU, é discutido o processo inteiro de circulação dos processos de aprovação de empreendimentos e regulação da atividade construtiva na cidade, desde sua entrada e fiscalização nas Subprefeituras e Secretaria de Habitação⁹⁹, sua avaliação, aprovação e encaminhamento para a pasta de Finanças, responsável pela sua inclusão no cadastro municipal de imóveis para fins fiscais, de dar o ateste de sua regularidade e pela coleta da tributação.

Os funcionários de finanças e habitação são convocados a prestar depoimento desde as primeiras sessões. As subprefeituras, conhecido espaço de poder dos vereadores, são

⁹⁹ A depender do tipo de regulação, do tipo de uso e tamanho do projeto, isso fica a cargo das Subprefeituras ou do setor de licenciamento, que na época se encontrava na Secretaria de Habitação.

poupadas desse constrangimento e apenas chamadas para prestar esclarecimentos sobre casos específicos na última sessão da comissão, quando tudo já estava encaminhado e o PL do Executivo para ser votado. Contudo, não serão eximidas de responsabilidade no jogo de empurra sobre as incumbências e efeitos sobre os resultados da política questionados como inadequados.

Os representantes de SF, cuja centralidade é inquestionavelmente maior no tema, defendem-se com relatórios, declaração de atraso e má qualidade da informação prestada pelas outras duas áreas¹⁰⁰ e com argumentos técnicos que, ainda que claros para a burocracia, dependeriam de suporte político para serem implementados, como a atualização regular da PGV.

É nesse processo de questionamento, apresentação de indícios de provas e busca por responsabilização que vão se identificando irregularidades e construindo alguns consensos. Um deles é sobre a necessidade de haver lei que obrigasse o Executivo a enviar com periodicidade determinada nova proposta de atualização dos valores da PGV para o legislativo, cuja centralidade os vereadores vão buscar reafirmar a todo momento.

Os mais diferentes atores irão concordar com a medida, ainda que divergissem sobre o espaçamento temporal. Representantes da Divisão de Mapas e Valores (DIMAP) de SF, responsáveis pela produção contínua de estudos sobre o valor do solo municipal, eram favoráveis a revisões anuais¹⁰¹. Alguns atores do mercado com representação na CMVI viam

¹⁰⁰ Durante sua primeira ocupação da cadeira de prefeito, há a descentralização do atendimento das praças de atendimento para cadastro de novos imóveis para as subprefeituras, algo que é acusado pela SF como algo que merecia maior atenção e treinamento dos funcionários, pois os processos vinham mal instruídos, com falhas que comprometiam a qualidade e celeridade dos processos. E como eles acreditam em basicamente em tudo que vem de lá, por falta de condições operacionais de verificação, havia chance grande de ter erros. (CPI, vol1, p.30)

¹⁰¹ Diretor de DIMAP, Ricardo Neves, 1ª reunião da CPI: “é responsável pelo levantamento da Planta Genérica de Valores a valores de mercado, a gente está sempre realizando estudos para que a gente mantenha uma Planta Genérica de Valores atual em nossos cadastros para que, a qualquer momento, possa ser solicitada, venha a ser solicitada, e a gente apresente para a Câmara Municipal ou uma nova PGV”. Então Subsecretário da Receita, e posterior secretário da pasta, Wilson Araújo, na mesma reunião: “todo ano é elaborada uma Planta Genérica de Valores, que é submetida à apreciação do Prefeito”, cuja decisão política é que define se será encaminhada medida para sua implementação (Relatório final CPI,2009, p.28-29).

como suficiente uma atualização por mandato¹⁰². Outros com visão mais elástica consideravam razoável uma vez a cada 10 anos, de modo que não fossem incorporadas grandes variações influenciadas pelo contexto macro-econômico. Os vereadores, com diferentes posições a respeito do intervalo entre as atualizações, concordavam com a necessidade de obrigar o Executivo a propor tal revisão com alguma regularidade, já que prefeitos sempre estariam fugindo de sua atribuição legal de iniciar esse processo, devido aos custos políticos frente ao eleitorado e aos diferentes atores organizados, como indicado de alguma forma por parte da literatura (CARVALHO JR., 2006b, 2009, 2014; DOMINGOS, 2011).

O consenso passou pelo entendimento, hoje unânime entre todos os entrevistados para essa pesquisa, de que a não atualização periódica era danosa para os cofres públicos e para todos os atores interessados, já que a depreciação dos valores na tabela aumenta os custos de sua atualização para todos. Toda vez que a PGV não é atualizada durante muito tempo, seja pelos índices inflacionários ou por novas edições que incorporem as diferentes variações no valor da terra na cidade, sua atualização passa ter altos custos políticos para governantes e representantes legislativos pois o aumento que deveria ser realizado passa a ser muito alto. E, do ponto de vista do contribuinte, o salto em relação ao valor do imposto a ser cobrado também, incorporando de uma só vez todo o valor ganho entre uma atualização e outra. Assim, a atualização periódica garante menos custos políticos e orçamentários aos governos e menor impacto orçamentário aos contribuintes, garantindo maior previsibilidade e sobretudo justiça social.

“A atualização da PGV se pudesse ser feita anualmente com base no mercado imobiliário, tornaria o imposto mais justo”.

Diretor da DIMAP, Ricardo Neves (1ª reunião ordinária)

“Era bom que a cidade incorporasse na rotina dele uma coisa que despolitizasse essa decisão, ou seja, que tivesse uma metodologia que, de tempos em tempos, você tenha que atualizar”.

Coordenador Executivo do Grupo de Legislação Urbana do Secovi,
Eduardo Della Manna (19ª reunião)

¹⁰² Como representantes da EMBRAESP e CRECI.

O relatório final da CPI irá apontar também as defasagens nas tabelas de padrões de construções que servem de base para o cálculo do valor do m² de construção, que acompanha o valor do m² de terreno da PGV no cálculo do valor total do imóvel para o cálculo do imposto. Com base no depoimento e apoio de auditores fiscais, incluindo futuros condenados por esquema de corrupção, será construído consenso sobre a necessidade de introdução de um novo padrão de construção para construções de luxo e também de uma faixa de alíquotagem superior para imóveis de maior valor.¹⁰³

“Essa situação acarreta uma brutal vantagem aos proprietários de prédios mais sofisticados, luxuosos e modernos, na medida em que os novos materiais de construção e acabamentos não foram colhidos pela atual planta genérica de valores (Lei 13.250/01), igualando os padrões de construção de um requintado prédio comercial a uma modesta edificação residencial. (...) O exemplo utilizado pelo é bem elucidativo: “Realmente, hoje – para você ter uma ideia – o imóvel do dono do Banco Santos ou o meu apartamentinho na Vila Mariana, se chega a um nível de padrão que ele não cresce mais” (p.35, Relatório final, 2009).

Subsecretário da Receita Municipal
Ronilson Bezerra Rodrigues (14ª reunião ordinária)

Além disso, será apontada a necessidade de digitalização, modernização e integração de sistemas de informação com as outras secretarias envolvidas no processo de licenciamento e fiscalização da regularidade urbanística dos imóveis e obras realizados na cidade; a insuficiência de recursos humanos para a gestão desses processos; maior atenção e alguma atitude quanto

¹⁰³ “Essa situação acarreta uma brutal vantagem aos proprietários de prédios mais sofisticados, luxuosos e modernos, na medida em que os novos materiais de construção e acabamentos não foram colhidos pela atual planta genérica de valores (Lei 13.250/01), igualando os padrões de construção de um requintado prédio comercial a uma modesta edificação residencial.

(...) O exemplo utilizado pelo Subsecretário da Receita Municipal Sr. RONILSON BEZERRA RODRIGUES (14ª reunião ordinária) é bem elucidativo: “Realmente, hoje – para você ter uma ideia – o imóvel do dono do Banco Santos ou o meu apartamentinho na Vila Mariana, se chega a um nível de padrão que ele não cresce mais” (p.35, Relatório final, 2009).

à política de concessão de isenções e imunidades; e providências em relação aos maiores devedores de IPTU.

A força dos vereadores foi tal que conseguiram prorrogar o final da CPI, que tem legalmente 120 dias de duração, de modo que ela se estendeu de março até novembro daquele ano. O constrangimento ao governo fez do PL enviado por ele à Câmara no dia 17/11/2009 uma resposta direta às demandas colocadas como resultado no relatório final da comissão, que saiu apenas após a sua chegada na mesa diretora da casa, já incorporando críticas a ele.

O fim da CPI se dá no dia 28/11/2009. A aprovação da lei é em 03/12/2009. O que significa que durante todo o processo de aprovação da lei a CPI estava ocorrendo, pressionando e condicionando suas negociações, como também podemos ver pela análise do processo administrativo de sua tramitação.

Assim, ao final do relatório, já se festeja a atualização da PGV como resultado alcançado pela comissão especial, junto da incorporação de 3.420.578 milhões de m² de área construída identificadas durante as investigações como não lançados, o que teria um impacto estimado para o próximo ano de aproximadamente R\$180 milhões.

Os legisladores, que também buscam maximizar créditos minimizando responsabilização de medidas impopulares diante do eleitorado, também vão fazer uso da estratégia de evitar a concentração dos custos políticos no governo e em poucos atores. A proposta foi votada e aprovada em forma de substitutivo proposto por conjunto de lideranças da base do governo.¹⁰⁴ Nele, será adicionada uma faixa superior de alíquotagem para imóveis com maiores valores, inclusos não residenciais e terrenos, já que a proposta inicial focava nos residenciais. Porém, para atenuar o impacto, as novas alíquotas superiores de não residencial e terreno que poderiam chegar a 2% só ficam para implementação a partir de 2011, sendo aplicado 1,8% para 2010. Poupa-se, seja pelo adiamento ou por teto de valor, sistematicamente os contribuintes do topo da distribuição – bem como o governo e os vereadores de maiores constrangimentos frente a esses grupos.

¹⁰⁴ O PL será aprovado em formato de Substitutivo, o nº2 entre os 5 apresentados. Ele foi de autoria das seguintes lideranças: PMDB, PSDB, PV, PP, Democratas, PSC, PR, PPS, PRB; e dos Vereadores Adilson Amadeu, Paulo Frange, Eliseu Gabriel e Noemi Nonato, todos da base do governo. (Processo Administrativo, PL720/2009,V6, P.128)

Outro ponto de controvérsia, foi a sugestão da criação de travas de atualização em 30% para residenciais e 45% para não residenciais para o ano seguinte. A medida parecia incorporar o sucesso na aprovação e negociação com os principais interesses no governo Marta. Contudo, as travas serão contestadas sobretudo pelo SECOVI, que gostaria de ter travas menores, 5% para residenciais 15% para não residenciais. Vereadores mostraram preocupação quanto ao que ocorreria nos outros dois anos de governo, sem travas previstas. Assim, acrescentaram-nas ao substitutivo, prevendo o escalonamento para os três anos seguintes.

Em meio a tantas ambiguidades, a proposta amplia levemente o número de isentos, beneficiando no primeiro ano da medida as populações das regiões mais periféricas. O SECOVI questiona o benefício, como defensor constante de sua extinção e pela incorporação de todos os contribuintes à base de pagantes – algo também apoiado por alguns vereadores como Aurélio Miguel (PR) e Floriano Pésaro (PSDB).

O fato de Kassab ser próximo aos setores imobiliários e ter íntima relação com a ACSP, considerado ator organizado mais atuante e questionador desse tipo de reforma, teve relevância. Aceitaram a reforma sem nem poderem ser vistos nos anais processuais. Se não concordaram, ao menos não buscaram gerar constrangimento, como geralmente fazem. Consta ao menos a ciência do processo, pela presença de seus interlocutores na série de sinais de aproximação e escuta que ocorreram na CMVI durante o período analisado.

Outra vitória dos legisladores negociada em termos de *blame avoidance*, foi a introdução pelo substitutivo da obrigação para o prefeito fazer atualização da PGV de dois em dois anos - mas só a partir de 2013. A medida, indicada no relatório da CPI, colocava os custos políticos de uma atualização mais recorrente para os próximos governo e legislatura. Assim, a lei foi aprovada em 2ª discussão e votação na 70ª Sessão Extraordinária, no dia 1 de dezembro de 2009 pelo presidente Antônio Carlos Rodrigues (PR), líder do *centrão*, e sancionada pelo prefeito dois dias depois sem alterações.

Não posso deixar de chamar atenção para o papel da CPI para a força da Câmara nesse caso em que parece ter conseguido impor uma vitória na negociação frente ao governo e outros atores. Costumeiramente, o Executivo sempre fez uso do acesso restrito às informações fiscais, com base na interpretação do CTN de que haveria sigilo e alto grau de tecnicidade em seu trato como meio de forçar suas posições nas reformas que buscou implementar, sem prestar grandes esclarecimentos aos cidadãos e os próprios vereadores. Os processos dos PLs

mostram a disputa pelo acesso a informações da política, a relatórios que analisem seu histórico, cenários de impacto das medidas propostas e os diferentes efeitos sobre os diferentes contribuintes. Uma zona cinzenta, esfumada, que não dá precisão de onde se pisa, sempre foi produzida, em alguma medida, nos momentos de negociação de reformas desse tipo, mesmo que a transparência tenha melhorado ao longo do tempo, com destaque para governos do PT, mais preocupados com a exposição das bases de suas proposições. Sempre foi questão relevante e motivo de disputa entre vereadores e governo, seja nos plenários, nas comissões ou na mídia, o acesso a informações sobre a política do IPTU.

Dentre todos os processos de PLs relativos ao tema analisados desde 1964, insolitamente, só temos relatórios mais completos instruindo a tomada de decisão nos momentos em que a Câmara impõe vitórias relevantes ao Executivo. Destacam-se, assim, dois momentos. Primeiro, na derrota de Erundina em sua última tentativa de aprovação de progressividade em 1992, quando já tinha perdido as eleições, tinha tido sua lei de progressividade de 1991 suspensa por liminar judicial, e a Câmara vira a mesa para fazer de seu projeto de progressividade a volta de taxa indiferenciada de 0,6% que vigorou nos governos Maluf e Pitta – retirando deles o custo dessa aprovação. E nesse caso analisado aqui, quando os vereadores parecem ter conduzido o processo de reforma a partir da CPI.

3.5. Conclusão - Processo de aprovação: atores, interesses e estratégias

A sobreposição do processo da comissão com a tramitação da proposta do Executivo e o caráter das medidas encaminhadas mostra que a CPI foi uma arena relevante de exposição de interesses e negociação com os principais atores organizados que poderiam servir de veto na arena pública e institucional.

A instalação da comissão logo no início do primeiro ano do governo – reconhecidamente o momento em que se fazem as proposições para as reformas mais relevantes na área fiscal, para serem encaminhadas e aprovadas no segundo semestre e implementadas a partir do segundo ano de governo-, mostra que os vereadores foram estratégicos e aproveitaram do escândalo público e das oportunidades institucionais que tinham para puxar o centro de gravidade da formulação da proposta para a Câmara. A casa se tornou espaço privilegiado para

a negociação, deu ao legislativo posição favorável e mais relevante no processo do que vinha tendo em outras reformas.

Ao mesmo tempo que colocaram o Executivo em cheque, podendo fazer exigências maiores e antigas, fizeram a mediação entre diversos interesses, neutralizaram possíveis reações desses mesmos interesses – pressionando-os numa arena em que usualmente são vistos como vetores de pressão –, por meio de acordos de caráter lícitos e, muito provavelmente, também ilícitos. Isso porque, estabelecida a CPI, realizadas as investigações e identificados os esquemas de subtributação, ninguém foi responsabilizado – nem burocratas, nem empresários, nem políticos. A identificação de responsáveis será realizada apenas quatro anos mais tarde, com as investigações do MPE e da CGM, que culminaram no que ficou conhecido como a máfia do ISS – mas que poderia ser chamada do IPTU também.

A aclamação de crédito (*credit-clamming*), tanto na mídia, quanto nos documentos e entrevistas é feita coletivamente, como uma vitória da Câmara. Essa atitude não deixa de ser, como analisado por Weaver (1986), uma forma de evitar a responsabilização (*blame avoidance*), por meio da difusão da responsabilidade pelo maior número de *policymakers* possível. Publicamente, a situação se constituiu como um jogo de soma zero, não tendo sido encontrada uma única notícia sobre a comissão naquele ano.

Os vereadores coletivamente impuseram uma vitória sobre o Executivo, produziram políticas públicas e, individualmente, parecem ter tido ganhos relevantes frente a um governo que tinha interesse na proposta e em evitar ser responsabilizado por ela. Kassab, a todo momento, quando questionado sobre a questão do aumento do IPTU, furtou-se a dizer que nada estava definido e que a proposta só seria discutida em dezembro – quando na arena pública e midiática, praticamente nada tem aderência e muitas medidas passam sem a mobilização da sociedade.¹⁰⁵

Assim, nesse caso, a aprovação da reforma que implementa elementos de progressividade, em meio a uma série de ambiguidades, parece ser uma vitória da Câmara, do *centrão* e de parte da oposição, que também esteve presente na CPI. Mas não teria sido também uma vitória do governo?

¹⁰⁵ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20091030-42381-spo-46-cid-c10-not/busca/IPTU>>

O governo sai vitorioso na medida que consegue ter os benefícios do aumento da arrecadação com uma política que atende a diferentes interesses de sua *constituency*, sem ser responsabilizado por possíveis perdas reais ou percebidas – mirando na minimização das possíveis perdas eleitorais.

De um outro lado, como poderemos ver no próximo caso, Kassab deu às raposas o cuidado do galinheiro e, se não comeu da canja feita por eles, aproveitou-se da guarda que também faziam da casa em que vivia ao lado. Com as contratações de auditores e o fortalecimento dos benefícios especiais da carreira que fez, buscou dar imagem de fortalecimento das instituições de controle fiscal, agraciando a burocracia, ao passo que dava autonomia e espaço para velhos parceiros políticos operarem esquemas milionários de corrupção à frente do setor.¹⁰⁶

Assim, a aprovação desse projeto parece ter sido possível por uma conjunção de fatores. De um lado, a ascensão do *centrão* à presidência da mesa diretora a partir de 2007, com a eleição de Antônio Carlos Rodrigues (PR)¹⁰⁷; a insatisfação pública com aumento do IPTU de grupos de rentistas em áreas de elite, com a implementação da medida de restrição de benefícios de isenção para apenas um imóvel, grupo esse que tem mais expressividade na mídia e pressão nos corredores da câmara junto a esses vereadores de centro-direita parte do *centrão*; a visão da oportunidade desse grupo de legisladores de obter maior poder e força junto ao governo e frente a atores não-estatais, parecem ter criado as condições instauração e para o avanço do projeto.

Do lado da oposição, parece ter sido determinante a chance de pressionar o governo a implementar medidas que julgavam corretas do ponto de vista da política pública, defendidas em outros momentos, e também faturar politicamente frente a um escândalo de um governo de centro-direita.

¹⁰⁶ Walter Araújo e Gilberto Kassab foram apontados como beneficiários do esquema e investigado pelo MPE em algumas ocasiões sobre o caso, mas não houve nenhuma comprovação que os levassem a serem considerados culpados por benefício ou omissão no caso como ocorreu com os outros acusados que eram funcionários naquele momento.

<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fiscal-diz-que-se-ligou-a-kassab-em-2004,1097347>>

¹⁰⁷ Ele é eleito para o biênio 2007-2008 e reeleito para o seguinte, 2009-2010.

Com a força do instrumento de inquisição que a CPI lhes dá, vereadores convocaram e negociaram em situação favorável com os principais interesses em torno dessa política, sendo capazes de colher suas opiniões a respeito das mudanças que buscavam fazer. Ao mesmo tempo, formularam e encaminharam suas visões sobre as reformas, anulando atores relevantes de tentarem vetar as mudanças e produzindo um novo consenso. O governo contorna a pressão e sai publicamente em defesa da medida, produzindo uma acomodação que também o beneficiasse com o aumento arrecadatório e um discurso de justiça social, tentando ainda minimizar os efeitos sobre seu eleitorado de classes médias e altas e ganhar frente as de baixa renda. Curiosamente, nas colunas de opinião dos jornais à época, a reforma é apoiada por seu secretário de trajetória e posições amplamente liberais ao lado do ex-secretário de finanças de Erundina, defensor da progressividade, Almir Khair, que acusa o governo de exagerar naquele momento com aumentos inconvenientes.¹⁰⁸ O contexto – institucional e político - faz a cena e dá o papel aos atores.

¹⁰⁸ Seção Tendências e Debates, Folha de S. Paulo, 21/11/2009, *Prefeitura de São Paulo acerta ao propor o aumento do IPTU no ano que vem?*

SIM, *Uma questão de justiça fiscal*, WALTER ALUISIO MORAIS RODRIGUES

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2111200909.htm>>

NÃO, *Chega de aumento*, AMIR KHAIR

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2111200908.htm>>

4. Caso Fernando Haddad (2013-2016, PT)

4.1. Introdução

Nesse capítulo analiso o único caso dentre os três que teve sua aplicação suspensa por liminar judicial após à EC29/2000, fazendo da arena judicial arena novamente relevante para a disputa política fiscal do IPTU. A proposta do governo era pautada pela obrigação legal de revisão da PGV, segundo a lei aprovada por seu antecessor, e pela busca por aumentar a capacidade de investimento municipal. Segundo entrevistas, os níveis de elevação buscados com a atualização foram estabelecidos após a decisão de não se reajustar as passagens de ônibus, demanda inicial da série de manifestações ocorridas ao longo do primeiro semestre de 2013.

Num contexto de crise econômica, política e social com acirramento do conflito distributivo, o PL centrava os aumentos nos imóveis mais valiosos e não residenciais, mas não trouxe alterações na estrutura de alíquotas muito distintas ou acima do que foram apresentadas anteriormente. Propôs reajuste da PGV em índices abaixo dos dois últimos aumentos (2001 e 2009) e travas de aumento do imposto semelhantes às de Kassab e inferiores às de Marta.

Destaca-se a força das estratégias de coalisão com Câmara e a estratégia do prefeito para ganhar créditos (*credit-clamming*) pela sua política fiscal por meio do combate à corrupção fiscal com o escândalo do ISS. O ritmo da tramitação do projeto será pautado por isso, trazendo-lhe problemas na articulação política, que, se não foram suficientes para deixar de aprová-lo dentro da arena legislativa, ensejaram os primeiros questionamentos na arena judicial.

A estratégia ainda se mostrou limitada na medida em que os atores organizados também têm força nessa disputa sobre a imputação de créditos e responsabilidades e podem se tornar mais sofisticados nas estratégias de produzir responsabilização (WEAVER, 1986). Como agravante, temos a sobreposição entre atores organizados e partidos políticos, com a busca de crédito público pelo pré-candidato à governador pelo PMDB, presidente da FIESP, que em

coalisão com o PSDB, foram capazes de se utilizar de suas oportunidades institucionais para bloquear a agenda do governo.

4.2. Contexto econômico e fiscal

No período de transição entre os governos de Kassab e Haddad, vemos o início de uma crise econômica que seria das mais fortes já registradas no país, (CARVALHO, 2018; GOBETTI; ORAIR, 2017). Entre os anos de 2004-2010, houve taxas médias de crescimento do PIB de 6,7% ao ano, redução das desigualdades sociais e regionais, aumento consistente de salários, elevação de taxas de emprego formal, bons resultados primários do orçamento federal, melhorando as contas públicas e externas e mantendo baixos índices de inflação.

A partir de 2011, assume-se uma nova política econômica e fiscal no nível federal, como meio de buscar melhores resultados frente a crises econômicas internacionais e nacionais. Nessa mudança, o papel das desonerações fiscais assumiu relevância cada vez maior. Elas levaram, junto com a crise, a uma queda substancial das receitas, sendo o principal determinante da inflexão dos resultados fiscais (CARVALHO, 2018; GOBETTI; ORAIR, 2017). No centro dessa articulação com o governo, representantes do setor industrial, especificamente a FIESP, e dos trabalhadores, com a CUT e Força Sindical.

Existe correlação positiva significativa entre receitas e o crescimento do PIB (GOBETTI; ORAIR, 2017, p.27). Contudo, quando olhamos as finanças municipais de São Paulo, temos um resultado que poderia parecer relativamente contra intuitivo: entre os anos de 2013-2016, a continua tendência de expansão das receitas vistas em nível municipal (GOBETTI; ORAIR, 2017) e na cidade de São Paulo (PERES,2018) se manteve, em especial, das receitas tributárias próprias.

Peres (2018) nos mostra que entre 2008-2014, o crescimento que já vinha acontecendo (OLIVEIRA, 2012) será sustentado dependendo basicamente de dois tributos: o ISS e o IPTU. O ICMS seguiu a frente do IPTU como o segundo tributo mais relevante nas receitas municipais, mas teve pequenas variações para baixo, apresentando tendência de queda entre 2013 e 2014. Ainda assim, o município estará em 2016 com as contas no azul. E para isso, também serão determinantes a renegociação da dívida mobiliária municipal com a União e algumas outras medidas.

Como comentado em capítulo anterior, os termos de renegociação da dívida realizados em 2000 eram muito pouco favoráveis e factíveis de serem cumpridos. Após o não pagamento de uma parcela extraordinária no valor de 20% da dívida em 2002, houve o acionamento de uma cláusula de punição que aumentou o valor dos juros. Isso, junto da escolha do IGPD-I como instrumento de medição do índice inflacionário – com variação superior a outros índices –, tornou-se inexorável o crescimento do montante devido a partir de então, como nos mostra Oliveira (2012).

Haddad iniciou as negociações para a revisão dos termos da dívida municipal com a presidenta e sua equipe logo após o resultado das urnas. Depois de empossado, como vice-presidente da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), faz reuniões com o governo federal e congressistas, diante da situação grave de vários municípios do país.¹⁰⁹ Após longas negociações, em 2015, a Secretaria da Fazenda consegue renegociar os termos da dívida, com mudança do índice anterior para o IPC-A. A alteração tem efeito retroativo sobre o total da dívida e sobre as parcelas já pagas. Assim, com índice com variação mais próxima aos da receita municipal, houve redução de 60% no valor total, podendo ser considerada seu principal feito financeiro.¹¹⁰

Além da renegociação da dívida, são buscados acordos para ampliar as receitas não tributárias. No nível federal, isso vai ser buscado por meio de acesso a programas específicos, como o PAC e o PMCMV, e por pressão para o aumento da CIDE sobre os combustíveis¹¹¹.

¹⁰⁹ O prefeito buscou também negociar com congressistas a aprovação do PL que tratava do enquadramento de atividades econômicas não tributadas pelo ISS e/ou ICMS, visando aumentar a arrecadação dos municípios.

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131001-43813-spo-12-mrt-a12-not/busca/IPTU>>

¹¹⁰ “A renegociação da dívida da cidade pela mudança no indexador utilizado –resultado de um movimento articulado por Haddad com o governo federal– ajudou a levar a dívida consolidada líquida do município de R\$ 82,5 bilhões em 2012 para R\$ 33,6 bilhões em 2016, aos preços atuais. Proporcionalmente à receita corrente líquida, a dívida passou de 197% para 76%.

<<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2016/09/1817888-haddad-reduziu-a-divida-e-mostrou-que-crise-nao-e-pretex-to.shtml>>

¹¹¹ A Contribuição de Intervenção em Domínio Econômico. A CIDE é um tributo federal que, no caso dos combustíveis, incide sobre a importação e a venda de petróleo e derivados, gás natural e etanol. Criada em dezembro de 2001, a Cide-combustíveis pode ser usada para evitar a variação brusca do preço da gasolina e do álcool na bomba. Por lei, os recursos arrecadados são destinados a subsidiar preços de combustíveis, financiar projetos ambientais relacionados à área de

Estimulou convênios nacionais e internacionais com repasses específicos, a criação de fundos para recebimento de outras receitas e novas fontes, a realização de PPPs e introduziu novos mecanismos urbanísticos no PDE.¹¹²

Os limites impostos pela LRF¹¹³ e pelos critérios desse dois programas principais¹¹⁴, num momento em que o governo federal começava a cortar investimentos pela mudança da estratégia econômica já diminuindo gastos discricionários em programas de financiamento direto, deixou o governo municipal com uma série de obras e iniciativas aprovadas, mas sem recursos suficientes no Tesouro que dessem condições para seu início. O aumento do IPTU tinha como um dos objetivos dar garantia a esses repasses e sua não aprovação terá impacto estimado para além do aumento esperado de R\$800 milhões, chegando às cifras de R\$4 bilhões.¹¹⁵

Além disso, foi feito investimento na burocracia, em novos instrumentos de gestão fiscal e mecanismos de combate à corrupção, com vistas a organizar o setor de finanças e dar

petróleo e financiar programas de infraestrutura de transportes. Em junho de 2012, a Cide foi zerada sobre os combustíveis, para compensar a alta de 7,83% na gasolina e de 3,94% no diesel nas refinarias ocorrida naquele mês e, desde então, não voltou a ser cobrada.

<<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/08/imposto-de-r-050-permitiria-abater-r-120-na-tarifa-do-onibus-diz-haddad.html>>

¹¹² Passou-se a fazer uso mais amplo de compensações urbanísticas, aprovou-se mecanismos de financiamento da habitação, como Consórcio Imobiliário, Cota de Solidariedade, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC), IPTU progressivo no Tempo e novas OUCs. Foram criados novos fundos específicos e mecanismos para ampliar a arrecadação do FUNDURB, por meio de CEPACs e OODC. Dentre os programas internacionais, estão convênios com a fundação Bloomberg e ONU para transporte e urbanismo.

¹¹³ Segundo a Lei Complementar 101/2000, a LRF, o orçamento só incorporará novos projetos após o atendimento dos que estão em andamento (art. 45, caput), caso estejam previstos no PPA, que é revisto no segundo ano de cada governo, e seja comprovada capacidade de investimento com base nos resultados orçamentários e comprovação de recursos no tesouro, de modo a evitar suspensão de contratos por falta de planejamento, previsão fiscal e endividamento por outra via, junto aos fornecedores.

¹¹⁴ Os programas PAC e PMCMV também possuíam critérios específicos de repasse e liberação de verbas que previam participação das prefeituras, certas garantias de investimento, ajustes mútuos, tipos específicos de prestação de contas, etc. (PERES, 2018, p.121)

¹¹⁵ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131219-43892-nac-13-mrt-a14-not/busca/IPTU>>

condições para que fosse gerado aumento arrecadatário por meio também de modernização administrativa.

É investido bastante esforço na viabilização do projeto de digitalização dos lotes do cadastro de imóveis da cidade¹¹⁶ – o que segue sendo implementado nos governos João Dória e Bruno Covas. Dá nova sede para a secretaria com a reforma do Edifício Othon, logo ao lado da prefeitura – reiterando simbolicamente sua importância. Vai contratar novos auditores fiscais, criar uma Controladoria Geral do Município (CGM) que, após o escândalo de corrupção do ISS, irá organizar internamente uma COCIN¹¹⁷, destacamento dentro das secretarias para revisão de processos, implementação de mecanismos de *compliance*, segurança da informação e transparência. Com isso, são revistos parâmetros de sistema para garantir rastros de modificações nos registros do cadastro, fechamento de campos, restrições de acesso e modificação segundo cargos e níveis administrativos, junto de várias outras medidas para a modernização do sistema, algumas das quais já estavam previstas no relatório da CPI de 2009, mas que não tinham sido implementadas.

Assim, frente a um quadro de expectativas crescentes por investimentos públicos, com uma campanha baseada em uma pauta urbana, centrada na diminuição da distância casa-trabalho, por meio da melhoria do transporte público, com a promessa de novos corredores de ônibus, ciclovias, novos equipamentos de saúde, educação e cultura, o governo vai ter como objetivo principal de campanha no campo fiscal recuperar a capacidade de investimento da cidade e assim parte em busca de diversas fontes para aumentar as receitas.

¹¹⁶ Trata-se de dar continuidade e buscar alcançar uma transição definitiva para os meios digitais de produção e gestão da informação imobiliária municipal iniciada no governo Marta. Entre muitas idas e vindas, problemas de cumprimento contratual, falhas nas especificações dos produtos que geraram incompatibilidade de uso com softwares municipais, mudanças no desenho de setores administrativos, sua subordinação a diferentes secretarias e descontinuidades com as mudanças de governo, o esforço foi retomado ainda sob o guarda-chuva do PMAT com novos sobrevoos, uso de tecnologias mais recentes em novo contexto e estratégia de articulação entre atores estatais e não estatais e maior participação do setor de planejamento urbano.

¹¹⁷ Coordenação de Controle Interno

4.3. Contexto Político

Seguindo a valsa paulistana – que elege desde Erundina, em ciclos trienais, um prefeito de esquerda e dois de direita/centro-direita – Haddad representou a volta do PT ao governo municipal. Ele foi eleito em 2012 com a coligação entre o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) – de sua vice, Nádia Campeão -, Partido Progressista (PP) e Partido Socialista Brasileiro (PSB). Após o término das eleições e o resultado de sua vitória, o partido articulou a ampliação de suas alianças com vistas a possuir maioria na Câmara dos Vereadores.

Mesmo tendo a maior bancada na Câmara (11 vereadores), frente à crescente fragmentação da representação partidária (MARQUES;HOYLER,2018), o governo foi atrás de trazer novos aliados para a composição de sua coalisão de governo. Conseguiu atrair partidos concorrentes e apoiadores de outras candidaturas, passando a contar em seu primeiro ano com o apoio de pelo menos 40 dos 55 vereadores.¹¹⁸

O PT conseguiu, assim, garantir a presidência da Câmara no primeiro ano de governo com o vereador José Américo, cuja presidência se estendeu durante todo o período dos acontecimentos aqui em causa, até sua substituição pelo ex-secretário de Governo municipal, Antônio Donato, em dezembro de 2014.

A composição das comissões da Câmara não era favorável ao governo. O partido tinha maioria entre os membros, contudo não possuía na presidência nenhum aliado confiável¹¹⁹. A comissão de Finanças era a única que tinha na vice-presidência um aliado da base do governo,

¹¹⁸ Passaram a integrar a base aliada do governo o Partido Verde (PV), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Social Democrático (PSD) – do ex-prefeito Gilberto Kassab -, Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido Republicano (PR) e Partido Republicano Brasileiro (PRB). Nos cálculos iniciais do governo, ainda poderia contar com eventuais apoios de independentes do Democratas (DEM), o que faria chegar a possíveis 43 votos. A oposição ficou a cargo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – com nove vereadores, do Partido Popular Socialista (PPS) – com dois, e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) – com apenas um.

¹¹⁹ Presidente de Finanças, Roberto Tripoli (PV) seria da base, mas não apoia o governo. Em Urbanismo e Meio Ambiente, quem comandava era Andrea Matarazzo (PSDB). Constituição e Justiça tinha Antonio Goulart (PSD) à sua frente.

Nello Rodolfo (PMDB). E isso foi utilizado pela oposição para criar problemas na aprovação do projeto em análise.

A estratégia do prefeito de relação com a Câmara foi bem diferente da de seu antecessor e ficou num meio do caminho entre a dificuldade de obter acordos com partidos de centro e direita de Erundina e a disposição para a produção de maiorias de Marta. Como pilar, mantém a subdivisão de cargos de comando das subprefeituras entre vereadores. Todavia, como modo de tentar evitar controle excessivo por um único partido ou grupo político num território, vai misturar partidos nos cargos de comando. A tática acaba sendo mal recebida pelos vereadores, gerando ruídos e disputas políticas que impactaram na eficácia das políticas locais e na articulação geral com o governo.

Além disso, a estratégia para a produção legislativa e negociação das aprovações de reformas também foi distinta. Marta pautou a necessária produção de filtros de prioridades pelos legisladores de quais medidas seriam levadas a discussão e aprovadas, buscando evitar seu constrangimento de veto. Já Haddad privilegiou uma estratégia de “voto sem compromisso de sanção”, preferindo um caminho em que os projetos deveriam ser votados com menos resistência, mas não poderiam contar com a certeza de sanção pelo Executivo. O primeiro depende de base ampla e tende a aprovar mais projetos do Executivo. O segundo, o vereador desloca o custo político de veto para o Executivo frente ao eleitorado, ao passo que o Executivo tem capacidade de barganhar apoio tendo em vista o projeto que os vereadores querem ver sancionados (MARQUES; HOYLER, 2018, p.73).

Num contexto de acirramento político em nível nacional com base em uma série de escândalos envolvendo o partido da presidenta e do prefeito eleito, Haddad voltará grande parte de seus esforços de governo para o combate à corrupção como forma de responder aos anseios pela moralização da administração pública. Criará a Controladoria Geral do Município (CGM), responsável por analisar e rever processos internos com vistas ao combate de práticas ilícitas, garantia de transparência, acesso à informação pública e participação social.

Desde o início, buscou identificar esquemas, desmontá-los publicamente, mostrando atitude de reivindicar crédito (*credit clamming*) por meio de sua liderança pessoal nas ações.¹²⁰ A centralidade da pauta não passa despercebida nas previsões orçamentárias e nem na mídia mais tradicional.¹²¹ Contudo, é de se imaginar que tais ações não seriam bem recebidas pelos atores políticos potencialmente atingidos por esses escândalos e teriam efeitos sobre as articulações necessárias para governar.

Diferentemente dos outros dois projetos analisados antes, o caso da reforma de Haddad não foi debatido na arena eleitoral, nem detalhadamente com os principais atores organizados antes de sua apresentação formal e nem por tão longo período na Câmara – como por meio da CPI com Kassab. Isso também não motivou o debate público por meio da mídia¹²².

Como indicado por atores entrevistados que acompanharam de perto as ações de Marta e Haddad e por outros que acompanharam Kassab, Marta e Kassab não mediam esforços de aproximação e articulação política de bastidores junto a atores econômicos de relevância e do judiciário. Já Haddad, tinha pessoalmente indisposição para esse tipo de prática política e passou a fazê-lo somente a partir do momento em que se mostram indispensáveis para tentar contornar defecções políticas – comprometendo a estratégia de aproximação.

Além disso, sua disposição para mostrar liderança nas políticas de combate à corrupção na arena pública e midiática não se mostraram as mesmas para reformas fiscais. Segundo personagens que atuaram no gabinete do prefeito e do setor de finanças, a única ação pública para apresentação e defesa da proposta de política para o IPTU foi uma coletiva de imprensa,

¹²⁰ Haddad vai construir narrativa pública em que teria pago com o dinheiro do próprio bolso para o aluguel de imóvel vizinho ao do local identificado como centro de encontro pelo grupo responsável pelo esquema de corrupção do ISS. Seu envolvimento pessoal direto mostraria comprometimento com a pauta.

<<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/11/haddad-diz-ter-alugado-imovel-para-permitir-escuta-de-suspeitos-de-fraude.html>>

¹²¹ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131001-43813-spo-12-mrt-a12-not/busca/IPTU>>

¹²² O debate sobre a reforma do IPTU proposto por Haddad entra na pauta política e pública no momento em que é enviado o projeto de lei orçamentária (PLO) no dia 30 de setembro de 2013, três dias antes de seu encaminhamento formal à mesa da Câmara. Junto do PLO, as previsões de arrecadação do imposto, cujo aumento era estimado em 24% em relação ao ano anterior.

dentro da sede da prefeitura – cuja cobertura não foi encontrada na mídia¹²³. Tanto o prefeito quanto seu secretário de finanças à época, Marcos Cruz, mostravam indisposição para fazer articulações e dar entrevistas a esse respeito, muito afetados pelo clima geral avesso ao aumento da carga tributária individual, sobretudo por meio de imposto direto e de maior sensibilidade do eleitorado, num ambiente de acirramento do conflito distributivo e busca por aumento da arrecadação. Abriu-se mão de buscar apoio dentre a parte da *constituency* que teria benefícios com a medida, para minimizar as possíveis perdas sua vocalização.¹²⁴

Assim, a estratégia pública no campo de reforma fiscal do IPTU oscilou entre evitar a responsabilização frente ao eleitor (*blame avoidance*), num momento delicado da política nacional e local e a de reivindicação de crédito (*credit-clamming*), após os riscos de defecção na arena judicial, como veremos a diante.

Não obstante, não podemos dizer que os principais atores organizados interessados nessa política não sabiam das visões do governo e do que seria apresentado: as atas das reuniões da CMVI evidenciam debates e revisões de valores de regiões específicas, proposição de inovações na forma de cálculo do valor venal desde 2010 e já apresentavam no primeiro semestre de 2013 as informações mais relevantes a respeito do PL, como a revisão da zona fiscal, a introdução da progressividade por localização e os valores médios de atualização da PGV. Assim, se não houve propriamente uma negociação e uma articulação política antes da apresentação pública do PL por iniciativa de representantes do governo, os principais atores estavam informados dos seus principais objetivos.

Isso posto, o processo de negociação para aprovação dessa reforma pode ser dividido, basicamente em dois: a partir do envio do PL para a Câmara, sua tramitação na casa durante outubro e sua aprovação ao final daquele mês; e uma segunda, a partir daí, na arena judicial,

¹²³ A única referência ao fato foi encontrada em página do site da Secretaria de Finanças, com o resumo da proposta. A postura destoa inclusive de seu posicionamento como chefe de gabinete de Finanças de Marta, quando foi a face da prefeitura na negociação com os principais interesses organizados.

<<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=158167>>

¹²⁴ Lula chega orientar que Haddad fosse ao programa do Ratinho para a que a população de baixa renda entendesse os significados da medida, o que o prefeito se negou a fazer.

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131114-43857-spo-53-cd2-c2-not/busca/IPTU>>

quando o prefeito é obrigado a mudar de estratégia e sai em busca de defender seu projeto, passa a disputar o debate público e os bastidores da política.

4.4. Arena Legislativa

Como vimos, o governo Haddad não possuía presidência ou vice-presidência em nenhuma das comissões. Quando não tinha oposição, também não tinha base sólida, ainda que com representantes de partidos com assento na chefia de secretarias, como o PV e PMDB.

Seguindo a tramitação interna à Câmara, a avaliação na CCJ ocorreu sem grandes problemas, mas já antecipou estratégias de atores. Mesmo com pedido de vistas de um dos membros, a primeira Audiência Pública é realizada 12 dias após a chegada à mesa diretora. O parecer do relator petista foi aprovado por 7 votos a 2. Contudo, destaca-se a apresentação de Relatório Alternativo pelo opositor Eduardo Tuma (PSDB), alegando ilegalidade e inconstitucionalidade – e que foi voto vencido.

Após a primeira Audiência Pública, que contou com cerca de 400 manifestantes contra o projeto mobilizados pela bancada do PSDB¹²⁵, o governo sinalizou nova proposta por meio da base governista em que previa mudanças em dois pontos importantes da medida que já vinham gerando muito debate público: o aumento da faixa de aposentados com algum tipo de isenção, estendendo de 3 SM até 5 SM¹²⁶, e a diminuição das travas de aumento do imposto de 30% para 20% para residenciais e de 45% para 35% para outros usos.

¹²⁵ PSDB organizou protesto na Câmara que contou com 400 pessoas, segundo o jornal. Nesse momento, mais de 12 páginas de Facebook teriam sido criadas para mobilizar pessoas contra a medida do governo. <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131017-43829-spo-19-mrt-a20-not/busca/IPTU>>

¹²⁶ O número de isentos aposentados de bairros de elite, "áreas nobres", cairia pela metade com a medida proposta inicialmente. A descrição do jornal *O Estado de S. Paulo* é intrigante a esse respeito: "O privilégio de morar em um bairro de alto padrão na capital sem gastar um tostão será usufruído por menos contribuintes com a nova PGV apresentada pela gestão Fernando Haddad (PT)". Após as negociações, é introduzida uma faixa de transição com descontos de 50% para 4 SM e 30% para 5 SM. <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131013-43825-spo-29-mrt-a30-not/busca/IPTU>> <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131013-43825-spo-27-mrt-a28-not/busca/IPTU>>

A liderança legislativa do governo buscava seguir a estratégia de votar o projeto do Executivo sem alterações na primeira votação, para depois acolher as propostas de modificação por meio de emendas ou substitutivo. Tentou colocar o PL em pauta para a primeira votação, mas teve que adiá-la. Mudou o discurso para aguardar a Audiência pública na comissão de Finanças, após protesto de parte da base aliada com a imprensa¹²⁷. O Secretário de Relações Institucionais, responsável pelas articulações com os vereadores, negociou com os 15 líderes da bancada governista em meio a descontentamentos e ecos às falas da oposição, de que o projeto não poderia ser votado de maneira “atropelada” e sem mais debates.

Seis dias depois, o projeto é avaliado na Comissão de Urbanismo, presidida pelo opositor Andrea Matarazzo (PSDB). É aprovado relatório favorável de José Póllice Neto (PSD), que encaminhou substitutivo aprovado na CCJ com as modificações incorporadas após o primeiro debate público.

Uma semana depois da audiência na CCJ, o governo segue correndo com a pauta e realiza a audiência pública na comissão de Finanças. O secretário Marcos Cruz apresenta dados com a revisão das travas e das isenções para os aposentados. Ele busca dividir os ônus com os vereadores, apontando para a revisão orçamentária da arrecadação, dos investimentos e consequentemente para a restrição da liberação de verbas para emendas e projetos de interesse deles.

Ao fim da audiência, a Comissão votou o parecer contrário ao projeto do relator Aurélio Miguel (PR), supostamente da base aliada, e o aprovou por 5 votos a 4. Com duas comissões favoráveis e uma contra, o processo já poderia ser levado a plenário e o líder do governo tentou a primeira votação no mesmo dia – sem sucesso. A oposição articulou e conseguiu esvaziar o plenário. O presidente da mesa, José Américo (PT), determinado em ver a votação acontecer logo, chamou cinco sessões extraordinárias para o dia seguinte.

Depois da derrota, o governo voltou a negociar com partidos da base aliada que não estavam favoráveis ao projeto como PMDB, PSD, PROS e PV. O principal empecilho seria a

¹²⁷ Uma das críticas é de Roberto Tripoli (PV), base do governo, presidente da comissão de finanças, e que ameaçou renunciar ao cargo, caso não fosse discutido o PL em audiência pública em FIN; "não estou aqui para apertar botão".

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131017-43829-spo-19-mrt-a20-not/busca/IPTU>>

diluição dos valores reajustados acima das travas para o primeiro ano e que teriam ainda valores a serem incorporados à cobrança em 2015 e 2016, já que outro ponto sensível, a diminuição de isenções para aposentados em bairros ricos e de classe média, já havia sido apaziguado. A barganha passa indicação de cargos, investimentos, emendas e outros projetos.¹²⁸

Dentre as negociações, a com o PSD de Kassab é a mais relevante e problemática. Com postura independente, sem compromisso de apoio, a terceira maior bancada da câmara tinha vereadores a favor e contra a medida. Police Neto, ex-presidente da casa pelo PSDB e líder da aprovação da lei de 2009, era um símbolo da postura dúbia e incerta do partido: após relatar favoravelmente ao projeto na comissão de urbanismo, será dos mais eloquentes questionadores da proposta nas audiências públicas e no plenário. A posição de independência no nível federal, condicionada ao início do processo eleitoral de 2014,¹²⁹ mantinha o partido aberto e apto a giros ágeis de rota num contexto político conturbado. Segundo vereadores entrevistados, tal postura hesitante se agrava após junho de 2013, fazendo com que Kassab passasse a articular defecções ao governo.¹³⁰

¹²⁸ A votação foi negociada em termos de distribuição de cargos em Subprefeituras, com vereadores defendendo diferentes interesses específicos para o afrouxamento da Lei Cidade Limpa, como bares, igrejas evangélicas, hotéis e casas de show, arenas esportivas, viagens de ônibus, táxis e o Metrô; pela liberação de emendas, recursos para obras em seus redutos eleitorais e, sobretudo, indicação da localização de equipamentos de saúde da Rede Hora Certa e participação em outras metas do governo.

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131014-43826-spo-14-mrt-a14-not>>

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131030-43842-spo-19-mrt-a20-not/busca/IPTU>>

¹²⁹<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psd-fica-fora-do-governo-ate-2014-diz-kassab,1009075>>

¹³⁰ Outros dois partidos muito relevantes para as duas votações serão o novato PROS e o PSB. Após movimentações no alinhamento do PSB no governo federal, com sua saída do governo, sua oposição poderia ter força relativamente significativa – com 3 vereadores – no quadro de grande fragmentação no nível municipal. Em uma negociação com o recém-criado Progressistas, o governo articula a saída de dois vereadores do PSB e a mudança de um da oposição para sua base. Com isso, o PROS articulou para não deixar a oposição derrubar as sessões plenárias e ainda assegurou 3 votos a mais para o governo. Com essas mudanças, o prefeito garantiu a manutenção do apoio deles à base do governo local e, de quebra, deixou o PSB sem representação na Câmara, colocando o secretário do Trabalho, Eliseu Gabriel (PSB), vereador licenciado, em situação delicada, obrigando-o a uma renegociação das condições de sua permanência na pasta. Até a semana anterior, os três do PROS estavam entre os independentes, sem voto confirmado. Com essas mudanças, o partido já nasceu na base do governo.

Assim, 22 dias após dar entrada na Câmara, o PL vai à primeira votação e é aprovado¹³¹ com as modificações realizadas e apoio de cinco votos do PSD. O governo diz não ceder mais, enquanto partidos da base ainda mostravam grande descontentamento na forma de negociação e com os valores da PGV.¹³²

Cinco dias após a primeira votação, no 29 de outubro, a Câmara votou e aprovou em segunda votação o PL do IPTU. O grau de tensão e importância da matéria se dá pelo comparecimento e o resultado: foi a primeira sessão do ano com todos os 55 vereadores presentes em plenário, com 29 votos a favor e 26 contra, sem nenhuma abstenção.¹³³

PL aprovado e oposição indignada. Até aí, nada de novo no *prefeitismo de coalisão* e no cotidiano da Câmara municipal de São Paulo. Contudo, é justamente após a decisão mais importante no processo de aprovação na Câmara que vem à tona, no dia seguinte, o principal motivo da pressa do governo e de algumas resistências específicas ao projeto: são realizados mandados de prisão, busca e apreensão da Operação Acerto de Contas, comandada pelo MPE com apoio da CGM.¹³⁴

¹³¹ 30 votos a favor, 18 contra e 7 abstenções.

¹³² Gilberto Natalini (PV), do mesmo partido de Tripoli e do secretário de Meio Ambiente Roberto Teixeira, vai acusar o governo de ameaçar a bancada evangélica, dizendo que perseguiria as igrejas dos vereadores da base caso não votassem a favor e ameaçou os suplentes.

¹³³ Votaram contra o PSDB, o PV, o PPS, PMDB o PSD. No PMDB, apenas um de cinco foi a favor. O PSD de Kassab, que tinha apoiado com cinco votos a primeira votação, apresenta apenas um voto a favor e oito contra aqui. O PV, supostamente na base, tem seu único voto favorável pelo ex-secretário Ricardo Teixeira, que defendido pelo governo frente a acusação do MPE de improbidade administrativa quando era diretor da DERSA no governo Alckmin em 2002, deixa seu posto e volta para a Câmara para garantir um voto decisivo – já que seu suplente havia votado contrariamente na primeira rodada.

¹³⁴ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131031-43843-spo-23-mrt-a24-not/busca/IPTU>>

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131031-43843-spo-22-mrt-a23-not/busca/IPTU>>

4.5. Estratégia de aprovação, corrupção e *credit-clamming*

A investigação do MPE vinha acontecendo desde o relatório da CPI do IPTU de 2009, após envio do relatório a eles.¹³⁵ Ainda que funcionários de carreira, os quatro presos trabalhavam na secretaria desde 2007, quando se iniciou o primeiro governo de Kassab e chegariam a dizer que o conheciam desde 2004¹³⁶: um ex-subsecretário de Finanças e três ex-diretores de Arrecadação, Cadastro Imobiliário e um auditor fiscal.

Dizendo não terem sido avisados de que as investigações iriam desencadear a série de prisões, Kassab e membros do PSD consideram que a medida visava impactar o ex-prefeito e seus correligionários: se a operação já estava ocorrendo desde 2012, a sua divulgação e as prisões teriam sido muito bem planejadas. A relação entre PT-PSD, que vinha sendo costurada por Lula e Kassab para se estreitar em nível nacional e estadual¹³⁷, previa apoio para reeleição da presidenta em 2014 e lançamento de chapa conjunta para o governo do estado, deslocando a forte proximidade entre PSDB-DEM - partido deixado por Kassab para fundar o PSD - na cidade e no estado. Pelas contas do PT, o partido teria 30% dos votos, mais 10 ou 15% de Kassab e do já candidato a governador pelo PMDB, o presidente da FIESP, Paulo Skaf.¹³⁸

¹³⁵ No fim de 2012, um ex-funcionário da Subprefeitura do Butantã, supervisor técnico de licenciamento, já vinha sendo investigado acusado de fazer vista grossa para reformas irregulares de um shopping¹³⁵. Ele seria indicação de Aurélio Nomura (PR), numa subprefeitura tradicionalmente ocupada pelo PR. O vereador que nega tudo, defendendo-se como o autor da CPI do IPTU. Como indicado por Marques e Hoyle (2018), a subprefeitura do Butantã tem histórico reconhecido de ser ocupada por correligionários do PR (p.72).

¹³⁶ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131116-43859-spo-20-mrt-a20-not/busca/IPTU>>

¹³⁷<<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/02/20/kassab-recebe-lugar-de-destaque-em-festa-do-pt-e-recebe-vaia-da-militancia.htm>>

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131109-43852-nac-25-mrt-a26-not/busca/Kassab>>

¹³⁸ O enfraquecimento de sua imagem também enfraqueceria o PT, já que tanto PSD e PT estariam interessados numa aliança para tirar o PSDB de Alckmin do governo do estado. Kassab seria essencial para levar Padilha, pré-candidato, para o segundo turno contra Alckmin. Pelas contas do partido, o PT teria 30% dos votos, mais 10 ou 15% de Kassab e do já candidato a governador pelo PMDB, o presidente da FIESP, Paulo Skaf.

Contudo, ainda que Kassab apele publicamente para o argumento de desconhecimento da operação e Haddad para o de que Donato sabia da operação desde o início¹³⁹, alguns indícios apontam para o contrário.

Com o desenrolar das investigações, gravações e depoimentos dos presos indicam que o SECOVI entrou em contato com um dos operadores para indicar que estavam sendo investigados, sugerindo para que ficassem quietos, que o SECOVI também faria sua parte.¹⁴⁰ Assim como Aurélio Miguel (PR), base do governo e com nome envolvido no escândalo, Kassab e seu correligionários do PSD aparecem nos debates na Câmara buscando frear o processo de aprovação do PL com afinco, sobretudo na última semana antes da segunda votação, já que o primeiro irá produzir parecer contrário na Comissão de Finanças e 7 dos 8 vereadores do PSD votaram contra a medida, depois de terem dado 5 votos a favor na primeira votação. Segundo vereadores entrevistados, um dos articulares de confiança de Kassab em São Paulo acompanhou todas as votações do IPTU em plenário.

Segundo entrevistados do gabinete do prefeito, ele temia não conseguir apoio necessário para a votação após a operação, já que Kassab poderia considerar o caso como uma vingança. Por isso, pressionou seus articuladores da Câmara para que acelerassem a votação. O governo correu, abriu mão de negociações com atores organizados relevantes, com parte da sociedade civil e com parlamentares não envolvidos no caso, adiantando a votação final para o dia anterior ao previsto na agenda parlamentar¹⁴¹. Aparentemente, tal pressa não seria necessária: o PSD

¹³⁹ Do lado do Executivo petista, o Secretário de Governo Antônio Donato (PT) será indicado como beneficiário do esquema, tendo recebido dinheiro para sua campanha de vereador em 2012, após a CPI da qual foi relator. Ele teria ainda indicado Rodrigues para o cargo na SPTrans, algo que negou.

<<https://noticias.r7.com/sao-paulo/essa-historia-toda-foi-uma-surpresa-diz-secretario-de-haddad-sobre-fraude-na-prefeitura-04112013>>

¹⁴⁰ Seu diretor afirmou que tinha sido procurado pelo MPE para dar explicações sobre o que saberia antes de ter sido dado início às operações, mas que não teria feito isso, sendo a favor do combate a corrupção e revisão dos procedimentos de aprovação.

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131106-43849-spo-14-mrt-a15-not/busca/IPTU>>

¹⁴¹ A pauta do PL estava de fato prevista para a Ordem do Dia da agenda do dia seguinte, assim como uma terceira Audiência Pública chamada por Andrea Matarazzo (PSDB).

já vinha articulando contra o governo, votou contra a proposta aprovada e entenderam o ato como uma traição, acirrando ânimos no meio político partidário e fora dele.

Kassab buscou o presidente estadual do PT para que esse "enquadrasse" Haddad. O prefeito seria o grande entusiasta da avalanche de notícias sobre o desbaratamento do esquema de corrupção que teria seu nome envolvido e estampado nas manchetes. O entusiasmo foi confirmado por entrevistados e pode ser visto na profusão de vezes que aparece falando sobre o tema na mídia, reiterando a postura de *credit-claimer* do prefeito no front da corrupção.

Dessa forma, a estratégia do governo para legitimar sua pauta fiscal e ganhar créditos com seu eleitorado foi por meio da liderança do combate à corrupção fiscal. O prefeito apostou na neutralização da pauta de aumento de imposto pela sobreposição da pauta da corrupção. A atitude de *credit-clammer* da corrupção, se diferenciava da de *policymaker* em busca da minimização das perdas na frente de reforma do imposto, indiferente à discricção e à liderança na articulação política e disputa pública.

Numa jogada arriscada, com assimetria de informações de vários atores, buscou, ao mesmo tempo, aumentar o imposto em contexto de forte indisposição de atores políticos, de atores organizados da sociedade civil e do eleitorado em geral, dar uma resposta pública aos baixos índices de popularidade pela via da corrupção relacionada aos impostos na cidade e ainda enquadrar atores do setor da construção, parte de sua base na Câmara, participando de ação em que basicamente o prefeito e parte do núcleo de seu governo possuíam acesso privilegiado a informações e capacidade de levá-la mais adiante com a CGM.¹⁴²

Apostando na estabilidade das relações com a coalisão da Câmara como necessária para garantir a aprovação, abriu mão de uma liderança ativa no convencimento público da parte do eleitorado que seria beneficiada com a medida, sem atenção às articulações políticas necessárias com atores organizados e aos detalhes dos ritos processuais da casa, que passarão

¹⁴² Segundo articuladores do governo entrevistados e que fizeram ligações para que os vereadores comparecessem ao plenário na terça-feira em que foi votado o projeto em sessão extraordinária (já que as votações geralmente aconteciam às quartas, para quando estavam marcadas as prisões), o prefeito manteve sigilo entre os mais altos cargos do gabinete, apenas reiterando que a votação deveria, impreterivelmente, ser na terça-feira.

a lhe custar caro em seguida, já que uma coalisão de atores sociais e políticos se forjou contra o governo e especialmente contra essa reforma.

4.6. Arenas judiciais

Findo o processo de aprovação nas arenas do Executivo e do Legislativo, a lei foi promulgada pelo prefeito pouco mais de um mês depois do início de sua tramitação. Com isso, a única forma de contestá-la seria em arena judicial por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) – algo que o governo tinha conhecimento¹⁴³. O instrumento pode ser utilizado para questionamento de constitucionalidade frente à Constituição estadual e federal. No caso de leis municipais, isso ocorre em nível estadual, nos Tribunais de Justiça (TJ-SP).¹⁴⁴

Segundo a CF88 (art.103), a Constituição Estadual de São Paulo (CE, art.90) e as decisões vinculatórias do STF, são apenas 9 atores autorizados a se utilizarem desse instrumento judicial para disputarem a validade de uma lei ao questionarem a constitucionalidade de uma ação de ente público.¹⁴⁵ Dentre elas estão os chefes dos executivos, as mesas diretoras dos

¹⁴³ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131107-43850-spo-22-mrt-a23-not/busca/IPTU>>

¹⁴⁴ CE, Artigo 74 - Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente: VI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição;

¹⁴⁵ Frente à CF, os legitimados universais podem propor a ADI sobre qualquer assunto. Eles são nove: o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal e Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e os partidos políticos com representação no Congresso Nacional (ADI 1396, Rel. Min. MARCO AURÉLIO), com fundamento nos incs. I, II, III, VI, VII e VIII do art. 103 da Constituição Federal.

Os legitimados especiais só podem propor ADI sobre determinado interesse, ou seja, pertinência temática. Os que possuem pertinência temática são: as Mesas das Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa (ADI 1307, Rel. Min. FRANCISCO RESEK) e Governadores de Estado e Distrito Federal (ADI 902, Rel. Min. MARCO AURÉLIO), bem como as confederações sindicais (ADI 1151, Rel. Min. MARCO AURÉLIO) e entidades de classe de âmbito federal (ADI 305, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

parlamentos, a OAB, partidos políticos com representação nacional e estadual e sindicatos e entidades de classe com representação estadual ou federal. Portanto, é muito restrito o grupo de entidades que tem oportunidade institucional e recursos para darem entrada em pedidos desse tipo, tornando a arena judicial extremamente relevante como arena de veto no processo decisório num caso como esse. Como contraponto, movimentos sociais expressivos, mas não registrados como de representação de classe (profissional ou setor econômico) que disputam a pauta urbana e de moradia como sociedade civil organizada, centralmente interessados nos rumos da política urbana e apoiadores concretos dos benefícios que teriam com medidas como a analisada, não tem as mesmas oportunidades e, conseqüentemente, os mesmos recursos para disputar nessa arena.

Isso é relevante de ser compreendido, porque será esse o instrumento usado para barrar a medida na justiça e impedir sua aplicação para o ano de 2014. Apesar da existência da súmula 668 de 2003 do STF, que estabelecia jurisprudência ampla para o tema com base nos princípios da isonomia e capacidade contributiva, podemos ver que a disputa sobre a política fiscal do IPTU permaneceu após a EC 29/2000. Se já não se disputava mais a legalidade da progressividade de alíquotas, passou-se a voltar os argumentos para a falta de razoabilidade e para incompatibilidade das atualizações das PGVs com a capacidade contributiva dos contribuintes.¹⁴⁶

Por isso, a partir de agora, analiso a atuação dos principais atores envolvidos nessa arena, seus interesses e estratégias. Começamos pelo Ministério Público Estadual (MPE), órgão parte do Executivo, que apenas poderia se utilizar de ADI por meio do Procurador Geral do Estado ou

No caso da CE, segundo seu art. 90, os legitimados são apenas seis: o Governador do Estado e a Mesa da Assembleia Legislativa; o Prefeito e a Mesa da Câmara Municipal; o Procurador-Geral de Justiça; o Conselho da Seção Estadual da OAB; as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, demonstrando seu interesse jurídico no caso; os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa, ou, em se tratando de lei ou ato normativo municipais, na respectiva Câmara.

¹⁴⁶ O uso do instrumento das ADIs para barrar a atualização da PGV em São Paulo também foi utilizado em várias cidades do país e do estado de São Paulo (CORREIA, 2014). Pode-se reconhecer pela leitura rápida de alguns processos que muitas delas foram realizadas pela mesma FIESP, que juntamente com a ACSP, foi encontrada protestando publicamente contra os outros dois casos de atualização da PGV e de propostas de progressividade do IPTU em São Paulo entre 2000-2014, porém que não tiveram o mesmo resultado.

questionar legislação municipal por via de Ação Civil Pública. Ele foi o primeiro a sinalizar interesse em judicializar a proposta e a entrar na Justiça contra a Lei.

Cinco dias após a apresentação do PL à mesa diretora da Câmara, um promotor de Habitação e Urbanismo afirmou que iria questionar a PMSP sobre o IPTU como instrumento para manter congelado o valor da passagem de ônibus a R\$3. Na avaliação do promotor, a medida seria "demagoga" e "pouco razoável" por não atacar diretamente a fonte do problema da mobilidade paulistana, os automóveis.¹⁴⁷

Duas pontos chamam atenção aqui. O primeiro é que o fundamento da indignação do promotor possivelmente não encontraria respaldo no Judiciário – como de fato ocorreu. A oposição à declaração do prefeito não encontra consonância na legislação. O IPTU é um imposto e, segundo nossa CF, não pode ter destinação definida.¹⁴⁸ Sua arrecadação vai direto para o tesouro, não podendo estar vinculado a nenhum gasto específico. De outro lado, os subsídios do transporte estão também nas despesas discricionárias, sem fonte de financiamento previsto (PERES,2018), de tal sorte, que sempre são utilizados para essa finalidade.

A segunda observação é a disposição ativa mostrada pelo representante do MPE de intervir no processo decisório desde o início do processo de negociação, sem que todos os atores políticos e sociais tivessem se posicionado claramente a respeito da medida, como a análise sistemática dos documentos mostra. Com argumento que desconecta a relação entre mobilidade e uso do solo, financiamento do gasto público e mobilidade, o autor da declaração mostra oposição à plataforma de governo pela qual o governante foi eleito, desejo de interferir nas decisões alocativas do Executivo, de desenho de política pública fiscal e de mobilidade e

¹⁴⁷ "Não sou contra a ideia de que propriedades valiosas de São Paulo paguem IPTU maior. Mas acho que deslocar a responsabilidade dos proprietários de imóveis para o financiamento da mobilidade urbana, quando o problema central é causado pelos automóveis, é injusto". <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131008-43820-spo-18-mrt-a18-not/busca/IPTU>>

¹⁴⁸ O art. 167, IV da Constituição consagra o chamado Princípio da Não-Afetação, proibindo a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.

mostra amplo desconhecimento sobre as desigualdades urbanas tanto em termos de política fiscal quanto urbanística e de mobilidade, movido por voluntarismo e ativismo institucional.¹⁴⁹

No dia seguinte à segunda votação e à aprovação do PL, o MPE volta a cena. Mas não apenas em parceria com a CGM e o Executivo contra a corrupção. O mesmo promotor de Urbanismo adiantou que iria se iniciar uma "batalha jurídica".¹⁵⁰ Quatro dias depois, no mesmo dia em que o prefeito sanciona a lei 15.889/2013, o MPE entra com Ação Civil Pública (ACP) objetivando vício na tramitação interna na Câmara.¹⁵¹ O argumento é de que a votação foi antecipada por meio de sessão extraordinária sem constar na pauta do dia, sem haver pedido de Regime de Urgência (que garantiria o encaminhamento dessa forma)¹⁵² e convocação prévia dos vereadores – algo incoerente frente ao quórum inédito - e sem a realização de mais uma

¹⁴⁹ Isso, porque, uma simples análise da distribuição da origem das viagens pelos diferentes modais na cidade pelo pesquisa Origem-Destino, a análise das normas urbanística, da base tributária e da PGV naquele momento, mostrava que a origem das viagens de carro se concentrava, em oposição aos ônibus, fortemente nos bairros centrais, com maior valor do solo, população mais rica que, ainda que contribuísse com maiores valores absolutos de imposto já naquele momento, não o fazia proporcionalmente com o esforço de outras partes da cidade e dos estratos sociais, gozando de privilégios de acesso a mais e melhores infraestruturas e ocupando maior espaço nas vias urbanas para seus deslocamentos. A reconstituição do debate público mostra que especialistas argumentam em paralelo com justificativas desse tipo. Eu mesmo tenho mapas produzidos com análises nesse sentido, que, por questão de economia de espaço, não trarei aqui.

¹⁵⁰ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131030-43842-spo-19-mrt-a20-not/busca/IPTU>>

¹⁵¹ <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2405229.PDF>

¹⁵² José Américo (PT), presidente da Câmara, lembra que a mesma prática foi adotada “centenas de vezes”. Em entrevistas, isso é confirmado por vereadores de outros partidos do espectro político. Aqui, devemos nos atentar para o fato de que, ao mesmo tempo que as regras formais servem de baliza para ações dos atores, elas são mobilizadas por eles do modo que lhes for mais conveniente conforme o contexto, existindo espaço para práticas pouco formalizadas e baseadas em práticas e normas informais. A análise do histórico de PLs e Leis sobre IPTU na casa mostra que em muitos momentos certas práticas como essa passam despercebidas mesmo que existam flagrantes desrespeito a procedimentos, com formalizações *ad hoc* e *a posteori*, por exemplo.

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131107-43850-spo-22-mrt-a23-not/busca/IPTU>>

Audiência Pública – o que não seria necessário¹⁵³ –, por isso teria desrespeitado o regimento interno da Casa. E alerta:

"O que fizemos agora foi anular o jogo para, depois, contestar o resultado. Se eu conseguir barrar esta questão, todos ganham fôlego para estudar melhor o assunto, inclusive o cálculo de valores (...). A discussão do mérito nem começou ainda. Creio que cabe discussão sobre os valores em si, sobre os índices de correção."¹⁵⁴

A discussão do mérito não tardou a se iniciar, como veremos. Mas antes, o MPE conseguiu a suspensão da lei com liminar favorável por decisão da 7ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP)¹⁵⁵. A prefeitura recorreu e conseguiu revisão da liminar favorável. Na decisão do juiz presidente do tribunal, destaca-se que a decisão suspensiva teria efeitos potencialmente lesivos ao interesse público, dado os efeitos sobre gastos com políticas públicas relevantes e o fato de não ser atribuição do MP agir em casos como esse, não havendo legitimidade para ACP em matéria tributária, conforme jurisprudência dos tribunais. Ele complementa reconhecendo que o efeito prático da ACP do MPE nesse caso seria o mesmo de uma ADI, pois a ação torna sem efeito uma lei. E uma ADI não pode ser proposta ao Judiciário em primeira instância. O responsável por entrar com uma ADI no MPE é o Procurador Geral de Justiça, não um promotor.¹⁵⁶

Enquanto isso, atores sociais organizados que também defendiam entrar na justiça contra a aprovação afinavam seus argumentos e estratégias.¹⁵⁷ A escolha da ADI como instrumento mais adequado para esses fins vem do consultor jurídico da ACSP, um dos atores mais atuantes no debate público e nos salões da Câmara.

¹⁵³ Formalmente não seria necessária, mas havia sido convocada nova Audiência Pública para o dia posterior ao da votação, quando o PL constava na ordem do dia, pelo vereador Andrea Matarazzo, presidente da Comissão de Urbanismo e Meio Ambiente.

¹⁵⁴ <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/11/04/mp-entra-com-acao-contrareajuste-do-iptu.htm?cmpid=copiaecola>>

¹⁵⁵ <<https://www.conjur.com.br/dl/liminar-suspende-aumento-iptu.pdf>>

¹⁵⁶ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131112-43855-spo-14-mrt-a14-not/busca/IPTU>>

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131114-43857-spo-25-mrt-a26-not/busca/IPTU>>

¹⁵⁷ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131031-43843-spo-23-mrt-a24-not/busca/IPTU>>

Dentre os interessados em judicializar a disputa temos, primeiro, o mesmo grupo de instituições de representação profissional, econômica e patronal parte do G-12, que foram contra a reforma de Marta Suplicy, e que agora se organizava em base mais amplas, reunindo novos apoios para entrar na justiça contra o IPTU de Haddad.¹⁵⁸

Dentre os membros, dois tem destaque nesse contexto.

O SECOVI era contra o projeto desde o início. Questiona a legitimidade e a justiça social da progressividade e vai contra os aumentos da PGV sem redução das alíquotas. Chega a usar o argumento de que haveria erros técnicos que levariam a isenções em áreas nobres. Mas seu argumento central é de que todas as mudanças propostas conjuntamente pesam demais sobre o setor da construção, ameaçando a aprovação do PDE: as OODC (outorgas onerosas) são calculadas com base no valor venal dos imóveis, o que significa que também teriam um aumento feitas as atualizações.¹⁵⁹

Diferentemente do processo de aprovação com muita resistência empresarial no governo Marta, em que o próprio Haddad disse ter tido apoio e a colaboração de “empresários amigos”¹⁶⁰ no desenho de uma proposta razoável e que não impactasse negativamente o setor, aqui não parece haver apoio empresarial vindo de nenhuma parte. Sem ter buscado se aproximar do empresariado e articular com os atores organizados – sejam eles organizações de representação econômica e de classe contrárias ou movimentos sociais de apoio –, num contexto em que vários atores políticos sociais passaram a canalizar suas insatisfações contra

¹⁵⁸ Tratam-se de FIESP mais 26 entidades que não puderam ser identificadas por análise da cobertura jornalística, entrevistas e mesmo acessando os processos, já que não ficaram explicitadas neles nem em nenhum outro lugar. A melhor informação a esse respeito foi encontrada no próprio site da FIESP, constando indicações sobre a participação da CIESP, SEBRAE, SECOVI e outros sindicatos ligados à ACSP e à FECOMERCIO <<http://www.fiesp.com.br/artigo/o-aumento-abusivo-e-inconstitucional-do-iptu/>>

¹⁵⁹ Empresas imobiliárias não detêm grande banco de terras em São Paulo (SANDRONI, 2018). Em entrevista com representante jurídica do setor fiscal de uma grande incorporadora e construtora com atuação em São Paulo, foi confirmado que o ITBI e o ISS parecem ser os impostos que incidem mais fortemente sobre os custos de produção desse grupo de interesses. Contudo, como indicam diferentes entrevistados, o ITBI é tido como mais legítimo, dado que incide unicamente no momento da transação, e o ISS, sendo indireto, gera indignação de alguns poucos empresários.

<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131025-43837-spo-14-mrt-a15-not/busca/IPTU>>

¹⁶⁰ Anais da segunda audiência pública do PL 606/2001.

o partido do prefeito, ele não vai atenuar o centro de sua proposta de aumentar a carga sobre os imóveis mais valiosos e sobre os não residenciais, apesar da indisposição geral.

A FIESP aparece, então, como principal nome a puxar a coalisão de interesses empresariais nesse momento. A organização sempre se mostrou contrária a reajustes de imposto, contra a progressividade no IPTU, argumentando ter efeitos econômicos deletérios¹⁶¹. A sobreposição entre FIESP e PMDB, por meio do interesse político de Skaf em ser governador do estado, tornou o espaço de negociação ainda mais estreito. Usando a organização como plataforma política para se promover publicamente, Skaf abre fogo contra o governo desde muito cedo e diz se manter independente da bancada do PMDB que apoiava o PT em nível local e nacional. Num morde – assopra contínuo e insolúvel, Haddad o acusava de ir contra a população mais pobre, investimentos em políticas básicas, sem poder tratá-lo verdadeiramente como adversário, dada as articulações entre Lula, Dilma e Temer.

Em segundo lugar no grupo interessado na judicialização da disputa política e com oportunidade institucional de fazê-lo¹⁶², o PSDB, que, a propósito, possui níveis superiores de votação nos bairros das associações também contra a proposta (SILOTTO, 2017).

O PSDB mostrou-se contrário as alíquotas progressivas em diferentes momentos do histórico da Câmara municipal paulista.¹⁶³ Quando governaram com Serra, apenas realizaram atualizações da PGV pela inflação. Podem de fato ser contra uma política progressiva de imposto e representarem interesses contrários a ela, sendo eles organizados ou não. Contudo,

¹⁶¹ A FIESP, especificamente, apresenta em seu site vasto material sobre suas posições a respeito da cobrança do IPTU, a atualização dos valores acima da inflação e de projetos que visem sua progressividade. Basicamente, argumenta que haveria um efeito econômico perverso de tipo dominó. Tais reajuste elevam os custos de produção para indústria, para o comércio e para a moradia, cujo efeito seria o aumento da inflação, consequentemente impactando o consumo e a queda das vendas e dos investimentos.

¹⁶² Uma série de entidades de representação de moradores de bairros de elite apoiavam a medida, mas restringiram-se a pressionar o representante do MPE. Eram o Defenda São Paulo, AME Jardins, Associação de Amigos e Moradores pela Preservação do Alto da Lapa e Bela Aliança, Associação de Moradores da Vila Mariana.
<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131107-43850-spo-22-mrt-a23-not/busca/IPTU>>
<<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131003-43815-spo-23-mrt-a24-not/busca/IPTU>>

¹⁶³ Pela análise dos PLs, vemos demonstrações contra a progressividade de alíquotas, por exemplo, no PL 838/1996 e também no caso da aprovação do projeto da LEI 13.250/2001 de Marta.

foi o grande partido a rivalizar com o PT na política nacional e local paulistana a partir dos anos 2000 (LIMONGI; MESQUITA, 2011; MARQUES; HOYLER, 2018), o que torna compreensível o posicionamento e uso de tal estratégia, após seguidas derrotas na arena legislativa para inviabilizar a política. A ação aqui é contra uma medida que claramente favoreceria o governo petista em seus objetivos políticos específicos e mais gerais. Não se tratou apenas de política fiscal e justiça tributária, mas também de acirramento da pressão orçamentária para impactar a capacidade para produção e entrega de obras e serviços públicos sensíveis ao eleitorado a tempo do próximo ciclo eleitoral.

Houve alinhamento na estratégia de PSDB e PMDB de Skaf. Aécio Neves (presidente do PSDB à época) chega a fazer palestra no SECOVI-SP, um dia após a formalização da ADIN da FIESP, com o título "Cenários e Perspectivas Nacionais". Destarte, ambos se aproveitaram da oportunidade de acessar e ter recursos na arena judicial para tentar prejudicar um governo adversário.

As duas ações apresentadas pelo grupo liderado pela FIESP e pelo PSDB se utilizam da mesma estrutura argumentativa e serão julgadas pelo TJ-SP conjuntamente.¹⁶⁴

Nas argumentações apresentadas nas ADIs, sustenta-se, em suma, vício administrativo na aprovação e que o reajuste empreendido acarreta majoração “desproporcional”, “irrazoável” ou “exagerada” do imposto devido, a ponto de violar os princípios constitucionais do não confisco e da capacidade contributiva. Os aumentos propostos de até 20% para imóveis residenciais e 35% para imóveis não residenciais não guardariam proporção com o poder aquisitivo dos contribuintes, ferindo o princípio da razoabilidade. Questiona-se também a base material e as técnicas utilizadas para mensurar a valorização imobiliária ocorrida no mercado, a partir do princípio da isonomia tributária, pois estaria sendo dado tratamento desigual para imóveis de mesmo valor venal, estimulando a especulação imobiliária.¹⁶⁵

Faltando 17 dias para emissão dos boletos - que deveriam ser emitidos até 28 de dezembro -, o TJ/SP atende ao pedido e concede liminar suspendendo o aumento. 22 dos 25

¹⁶⁴ As ADIs do PSDB e do grupo liderado pela FIESP são, respectivamente, nº 0201865-26.2013.8.26.0000 e 0202182-24.2013.8.26.0000.

¹⁶⁵<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/11/1373579-psdb-entra-com-acao-de-inconstitucionalidade-contra-aumento-do-iptu.shtml>>

desembargadores do órgão especial do tribunal acataram argumentos das ADIs.¹⁶⁶ O órgão decidiu por suspensão liminar até que o mérito da questão fosse julgado. Ainda que houvesse recesso do judiciário, há plantões que não impediriam a disputa judicial, atendendo exatamente os casos alegados urgentes (como pedido de liminar e pedido de revogação de liminar). Porém, o caso só voltaria a ser julgado um ano depois, frustrando as expectativas de validade já em 2014.

Como último recurso, no dia 18 de dezembro, a controvérsia chegou ao STF na forma de pedido de suspensão de liminar (SL) impetrada pela PMSP, no qual se pretendia que a corte suspendesse os efeitos das liminares concedidas pelo TJ/SP. No dia 19, o governo tem seu primeiro pedido negado. No dia seguinte, entra com nova ação e novamente tem seu pedido negado pelo presidente Ministro Joaquim Barbosa. Durante esses dias, tanto Haddad quanto Skaf encontram-se com o ministro em Brasília para fazer valer seus posicionamentos na questão.¹⁶⁷

A argumentação da prefeitura foi feita, grosso modo, baseando-se na lesão ao erário público e à possível inviabilidade de cumprir com seus compromissos constitucionais na provisão de serviços públicos básicos, como saúde, educação e transportes. O argumento do ministro seguiu o utilizado pelo TJ-SP, mas complementou dizendo que para assegurar que tais recursos oriundos do IPTU seriam imprescindíveis para os cofres públicos deveria ser necessário a avaliação das matrizes de receitas e despesas municipais, bem como seus recursos em caixa, algo na prática inviável. Nesse sentido, parece ter seguido as decisões que vinham sendo tomadas pela Corte, mesmo não havendo jurisprudência a esse respeito. Deve ser observado, entretanto, que

“exigir do município que efetivamente exponha e comprove o dano concreto e específico às contas públicas, indicando as obras que ficarão prejudicadas ou os programas que serão interrompidos em virtude da suspensão da lei (...), em certos

¹⁶⁶ Vários deles, incluso o relator, fizeram declarações contrárias ao mérito de aumento do imposto e mesmo de sua lógica, defendendo apenas o ITBI como responsável por atacar a dimensão dos ganhos de valorização imobiliária. Representantes do PSDB e o próprio Skaf estiveram presentes. A prefeitura não pode se pronunciar em plenário.

¹⁶⁷ <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20131220-43893-nac-17-mrt-a18-not/busca/IPTU>>

casos, é verdadeira prova diabólica, em face da vedação à vinculação de receitas dos impostos, prevista no artigo 167, IV, da Constituição Federal (CORREIA, 2014).”

Dessa maneira, a lei ficou suspensa e o aumento aprovado não foi implementado para o exercício de 2014, sendo aplicada somente majoração de acordo com os índices de inflação. Um ano depois, em novembro de 2014, TJ/SP, agora em decisão colegiada do plenário do órgão, julga a ação do ano anterior e libera o aumento de imposto, inclusive para cobrança retroativa. A maioria entendeu que não ocorreram os vícios alegados e que não houve ofensa a princípios constitucionais.

Em novo contexto político, Haddad recua o teto de majoração para 10% no IPTU residencial e 15% para o comercial, sem ação retroativa para aqueles que teriam que pagar a mais, apenas concedendo abatimento para aqueles que teriam isenção na proposta original. A Câmara Municipal aprova a proposta de revisão da lei em dezembro, tornando-a passível de aplicação para 2015. Skaf segue dizendo que o projeto é expropriador e uma afronta ao trabalhador num momento de crise como a vivida naquele momento. Entretanto, após as eleições, não se encontrou mais nenhuma ação na direção de inviabilizar a medida, ainda que em muitas inserções públicas tenha reafirmado sua posição a esse respeito.¹⁶⁸

4.7. Conclusão

O governo saiu derrotado em sua agenda de reformas numa disputa acirrada contra uma coalisão de diferentes interesses políticos e sociais organizados num contexto político de grande polarização e acirramento do conflito distributivo, com realinhamento de diferentes atores sociais e político-partidários.

O prefeito inicialmente aposta em estratégia de *blamme avoidance* quanto à sua proposta de atualização da PGV e reforma do IPTU, buscando minimizar perdas concentradas

¹⁶⁸<<https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2014/11/skaf-confirma-recurso-da-fiesp-contra-alta-do-iptu-em-sp.html>>

<<http://www.fiesp.com.br/artigo/o-aumento-abusivo-e-inconstitucional-do-iptu/>>

<<http://www.fiesp.com.br/iptu-a-preco-justo/>>

no eleitorado, sobretudo das classes médias – protagonistas das manifestações que cobravam mais eficiência do Estado por meio de mais e melhores investimentos e sem aumento dos custos individuais dos contribuintes.

A proposta é subordinada aos tempos de uma operação de combate à corrupção fiscal, área na qual lança mão de estratégia de reivindicar crédito (*credit-clamming*), almejando maximizar os ganhos junto a esse eleitorado que também clamava pela moralização da política e da administração pública.

Nesse sentido, ainda que tivesse estratégia voltada a manutenção de base de coalisão estável na Câmara, não confia plenamente em sua mobilização em qualquer cenário. No Legislativo, sofreu com oposição de aliados, devido sobretudo à velocidade imposta ao debate, pautado por cadeia externa de eventos, por realinhamentos políticos e negociações que envolviam diferentes níveis de governo, eleições à governador e à presidência, bem como pela dificuldade de produção de maiorias com a alta fragmentação partidária e as estratégias escolhidas de relação com os vereadores – que não eram plenamente satisfatórias. Como relatado por atores políticos favoráveis e contrários à proposta, ela foi muito *atropelada*, a ponto do governo não ter tido atenção com mecanismos básicos de procedimento de votações – que deram espaço para a primeira ação judicial pelo MPE. Ainda, assim, esses obstáculos foram superados.

Na arena judicial, vemos então a grande oportunidade institucional de atores políticos organizados de barrarem a agenda do governo, imputarem-lhe a responsabilidade por perdas reais ou percebidas – queda da renda, aumento do imposto, perda de empregos e recessão econômica –, faturarem (*credit-clamming*) frente a esse eleitorado com vistas ao próximo ciclo eleitoral, diminuindo as chances do governo de entregar melhorias de infraestruturas e serviços pela restrição de receitas e da capacidade de investimento. A partir daí, quando os custos de defecção são altos, a responsabilidade já estava imputada ao governo, o prefeito muda a estratégia e vai em busca de maximizar os créditos frente parte significativa do eleitorado, numa postura de liderança nas negociações e articulações para reverter a suspensão iminente.

Nesse caso, temos evidências suficientes para pensar que a aprovação dessa reforma, diferentemente das outras, toma significado mais amplo que uma disputa por um sentido da política fiscal, fazendo-se campo de disputas políticas mais amplas, num posicionamento tático

diante de estratégias de médio e longo prazo de atores políticos organizados em partidos e sindicatos.

Isso só é possível na medida em que atores judiciais também se viram imbuídos de ativismo institucional, voluntarismo e politização crescentes. Se o uso de instrumentos de questionamento judicial de legislação fiscal não são novidades no município, esse resultado é. Após a produção de consenso político amplo com a reforma da CF em 2000, outras ações desse tipo haviam sido protocoladas pela mesma FIESP e atores ligados a ela, mas não tinham tido acolhida nos tribunais.

A mudança de argumentação jurídica veio também em relação ao caso de Erundina. Quando houve ação de inconstitucionalidade pelo Procurador do Estado de São Paulo em 1992, a argumentação questionava a legalidade da diferenciação de alíquotas para impostos reais, como o IPTU. Em decisão de 1996, o STF definiu, a partir do caso de São Paulo, que não poderia haver essa diferenciação. Assim, o sistema político produziu amplo consenso, reformando a CF pela EC29/2000. Aqui, o argumento é – ainda que levante outros elementos – é centralmente apoiado na ideia de razoabilidade dos aumentos da atualização da PGV – algo que, a todo e qualquer momento, por ter alto grau de discricionariedade dos operadores do direito por falta de parâmetros claros que o definam nesse caso específico, pode ser convocado e decidido em favor. Nesse sentido, vemos como a persistência de interpretação judicial restritiva do princípio de capacidade contributiva vai contra interesses políticos de implementação da progressividade (CARVALHO JR., 2006b, 2009) e, nesse caso, especificamente contra objetivos políticos circunstâncias de governos específicos.

Nesse sentido, vemos que houve aprendizado dos atores e, como aventado por Yves Gandra em 2001, quando o governo criou as travas para evitar ADIs por confisco, outros argumentos, princípios e estratégias jurídicas poderiam ser exploradas para, se não barrar, impor derrotas políticas a adversários na arena judicial.

Vemos como a definição de políticas públicas se dá por meio da atuação de interesses organizados que possuem oportunidades e recursos para pressionar o desenho específico de políticas que são produzidas no executivo e no legislativo (HACKER,PIERSON, 2010), com detalhes técnicos de alíquotas, dados de avaliação imobiliária, lobby, acesso à mídia e, como pudemos mostra, acesso à disputa jurídica.

Há ainda maior organização dos atores, com a expansão do grupo *IPTU e Cidadania* com 6 organizações, passando pelo *G-12*, para, nesse caso, a adesão de pelo menos mais 15 entidades, formando um grupo de 27 organizações de representação patronal, profissional e setor econômico.

Fora das arenas institucionais, empresários da indústria, comércio, construção, associações de bairro de elite e classe média, empresas e instituições de produção de informação imobiliária (EMBRAESP), entidades de *advocacy* (Rede Nossa São Paulo), de representação profissional (Associação Brasileira de Economistas, OAB, grupos de engenheiros e urbanistas) e também parte da mídia escrita e televisiva ficaram contra a medida¹⁶⁹. Foram mobilizados argumentos de autoridade técnica sobre o tema com apoio de especialistas dos mais variados campos – inclusive que já haviam apoiado medidas como essa. A cobertura jornalística foi intensa e informada por gráficos e mapas como nunca antes.

A partir das manifestações de junho de 2013, o ambiente político se polariza cada vez mais e a arena política se dividia em muitas partes de dois lados. Enquanto isso, argumentos aprofundavam o ativismo institucional do judiciário e do MP e colocavam a arena judicial de modo mais central como plataforma de resolução de conflitos políticos mais estruturais.

Quando a cidade é palco de manifestações e disputas políticas nacionais, a política municipal também fica tingida por interesses e disputas que remetem a esse nível.

Assim, ainda que vejamos manifestações públicas de empresários relevantes, com capitais variados, assumidamente interessados em defender interesses de classes médias e altas, é somente por meio da compreensão das arenas de veto, suas regras, distribuição de recursos e possibilidades de participação, os atores passíveis de acessá-la, seus recursos, interesses e estratégias, que podemos compreender como um processo como esse será disputado e quais seus resultados possíveis. A relevância e a capacidade de ver e compreender o poder dos diferentes capitais urbanos nos resultados políticos e das políticas passa pela

¹⁶⁹ Além de editoriais contrários do *O Estado de S. Paulo* acusando o prefeito de incentivar a luta de classes, ficou amplamente conhecida a conversa que João Saad, dono do grupo Bandeirantes e dono de muitas terras em São Paulo, teria tido com o prefeito ao telefoná-lo para avisar que colocaria todos seus meios de comunicação, entre rádios, canais de televisão, jornais e revistas impressas e sites de notícias, contra a medida e seu governo.

<<https://psd-sp.org.br/saopaulo/editorial-a-luta-de-classes-de-haddad/>>

<<https://www.conversaafiada.com.br/brasil/2013/12/17/saad-da-bandeirantes-ameacou-haddad>>

análise da atuação deles em meio aos ambientes institucionais, nas diferentes arenas decisórias, na relação com os atores embebidos nos contextos políticos e institucionais.

Conclusão

Essa pesquisa buscou contribuir para a melhor compreensão de quais são as condições políticas necessárias para haver políticas de caráter progressivo sobre o IPTU na cidade de São Paulo. Para isso, foram identificadas e analisadas as principais arenas decisórias, os atores, os interesses e as estratégias relevantes para a aprovação de reformas que tivessem esse viés.

No primeiro capítulo, podemos ver que o Executivo detém, a despeito de diferentes estratégias de relacionamento com a Câmara, de estabelecimento de bases de coalisão com partidos e vereadores, força para implementar sua agenda de reformas. A pauta tributária imobiliária se mostra central na agenda de governantes do Executivo e vereadores, não havendo um único ano no período analisado que não tenha existido propostas apresentadas ou leis aprovadas sobre o tema.

Enquanto o Executivo centra suas ações em propostas mais robustas de revisão de parâmetros de alíquotagem, revisão da base de cálculo, isenções de caráter mais abrangentes de caráter mais genérico e outras medidas voltadas para a gestão do imposto, vereadores, sobretudo os de direita e centro-direita, voltam-se para isenções de caráter específico.

A teoria do governo partidário (ESPING-ANDERSEN, 1991) parece não ter condições de explicar o posicionamento e atuação dos Executivos, já que todos buscam aumentar a arrecadação. A distinção é que buscam fazê-lo segundo o uso e combinação de instrumentos diferentes – atualização da PGV, estrutura de alíquotas, isenções, emprego de instrumentos de política inovadores, reformas administrativas –, a depender de seus objetivos e visões complementares, bem como a relação que tem com sua *constituency*. Ainda, assim, governos de esquerda estão mais dispostas a arcar com os custos políticos de mudanças estruturais de política fiscal lançando mão de estratégias de reivindicação de defesa de benefícios para seu eleitorado.

No parlamento, de onde a teoria originalmente olha para as questões redistributivas, esse olhar chega a fazer sentido, na medida que vereadores de esquerda tendem a se voltar mais para proposições de caráter progressivo, redistributivo e menos concentrador. Contudo, num sistema que funciona de modo semelhante ao *presidencialismo de coalisão* (MARQUES;HOYLER,2018), suas capacidades de pautar a agenda tributária sobre a riqueza em nível municipal, pela proposição e aprovação de legislação, mostram-se altamente limitadas.

De outro lado, vemos o papel relevante das isenções frente o grande número de isentos dentre os contribuintes e, conseqüentemente, no eleitorado. Após a abolição da política de isenções com as reformas nos anos 60, voltou-se a implementar na década de 1970 benefícios de isenções totais ou parciais com caráter mais genérico e extensivo. Essa política se voltou mormente para as populações das periferias urbanas, de mais baixa renda e com imóveis de menor valor, buscando gerar benefícios para eleitores de regiões que se consolidavam como redutos eleitorais da oposição ao governo. Sua implementação dessa maneira irá condicionar a trajetória (PIERSON, 2003) desse tipo de política, na medida em que processos simultâneos de regularização de áreas informais e a expansão do eleitorado nos estratos mais pobres até o retorno pleno do regime democrático irão tornar muito custosas política e eleitoralmente a retirada desses benefícios que passaram a ter um grupo de eleitores consistentemente identificado a elas e seus benefícios. Isso compeliu governos das mais diferentes posições ideológicas a manterem, ainda que modificando os critérios de seletividade ou por mudanças incrementais, basicamente o mesmo conjunto de beneficiários ao longo do tempo.

Como essas políticas podem ser consideradas com *efeito de progressividade* e com impacto positivo na equidade da tributação e das rendas familiares (CARVALHO JR., 2006b; SILVEIRA, 2008), sendo associadas a grupos de eleitores abaixo da renda média do eleitorado, podemos ver maior aderência à sua explicação pela teoria do eleitor mediano (MELTZER; RICHARD, 1981)– ainda que se tratem de políticas que reduzem, em seus efeitos isolados, a arrecadação.

A baixa popularidade de políticas de elevação de IPTU entre diferentes estratos de renda se daria em razão de sua própria natureza, de ser um imposto direto, real e servir como condição para garantia do direito de propriedade (CARVALHO JR.,2006). Assim, grande parte da população mais pobre da cidade de São Paulo é simultaneamente proprietária e *outsider* da política, seja pela não cobertura dos cadastros imobiliários de amplas partes da cidade consideradas ilegais e irregulares, seja por políticas de isenções que não oneram seu orçamento familiar diretamente, sofrendo indiretamente os efeitos limitados da política fiscal. Não se constituem enquanto grupo de eleitores interessados na expansão de uma política fiscal progressiva que os favoreçam, pois boa parte segue fora dela. Seu benefício é não pagar, mas também, geralmente é não receber investimentos. Essa situação parece reafirmar uma situação de *superposição de vantagens/desvantagens* (ARRETCHE, 2018) na política urbana,

dado que o reconhecimento público da posse da propriedade é também critério vinculante para acesso de outros bens e serviços sociais em alguns casos.

Da mesma forma, se são limitados os efeitos redistributivos das isenções e não tributação por informalidade sobre a progressividade do sistema, é limitada a entrada no conflito distributivo sobre a política fiscal dos atores de renda mais baixa e os seus possíveis efeitos redistributivos, seja pela incidência sobre a riqueza ou pela transferência de renda pelo gasto.

Essa dinâmica pressiona mais os imóveis e as populações de rendas médias, preservando os imóveis de maior valor, cuja capacidade de pressão e influência no desenho das políticas é maior, sobretudo quando se constituem em atores organizados com mais recursos nas arenas pública e midiática, no Executivo, no Legislativo e na arena judicial.

Assim, ainda que não possamos ignorar o grande contingente de eleitores abaixo da renda medida, que leva não só a governos de esquerda a tomarem medidas em sentido progressivo, redistributivo e de aumento da arrecadação, a arena eleitoral não aparece como determinante para definição do desenho das políticas de progressividade.

A arena eleitoral aparece exclusivamente quando pautada por cadeias de eventos externos à eleição municipal. No caso da eleição de Pitta, veio à baila após decisão judicial que reconhecia a constitucionalidade da progressividade da lei de Erundina, permitindo sua cobrança retroativa – quando buscou evitar se associar a ela (*blamme avoidance*). No caso da eleição de Marta Suplicy, deu-se pautada pelas reformas tributárias e na estrutura de financiamento nacionais que ocorriam durante o período eleitoral e que incorporaram a progressividade ao texto constitucional. Marta, ainda que tenha lançado mão de estratégia de valorizar os ganhos de grupos consideráveis de seu eleitorado pela liderança no tema e diferenciação de outros candidatos (*credit clamming*), não o fará sem maiores cuidados estratégicos deixando as definições específicas de desenho da política, para as arenas posteriores, mais técnicas e de interesse dos atores organizados, onde a atuação de atores organizados pauta as negociações (HACKER; PIERSON, 2010).

No segundo capítulo, com a lei aprovada pelo governo Marta Suplicy, vemos um caso em que está em jogo as duas dimensões mais relevantes para a definição da progressividade: uma estrutura de alíquotas diferenciada por valor e uso do imóvel e a revisão dos valores da base de cálculo. O caso mostra como foi relevante a mudança das condições macroinstitucionais em nível federal para o enquadramento da política fiscal municipal, como condições essenciais

para sua aprovação e implementação. Ainda que a estrutura institucional brasileira delegue grande autonomia à definição da política fiscal municipal, condiciona a definição de seus desenhos mais estruturantes (como a estrutura das alíquotas progressivas) e a possibilidade de se constituir capacidades estatais (BICHR) por meio, sobretudo, da produção e manutenção de cadastros imobiliários, cujo volume de recursos é muito elevado.

A articulação e negociação com os principais atores organizados interessados na política antes de fechar sua proposta foi essencial para a proposição de um novo instrumento na política pública, as travas. Isso não evitou o conflito aberto travado posteriormente, mas possibilitou neutralizar eventuais expectativas de veto na arena judicial – que vinha sendo até ali, determinante para a implementação da progressividade.

A estratégia de buscar maximizar os ganhos de parte concentrada de seu eleitorado mesmo com custos frente a outros atores, levou à liderança do processo de negociação e mobilização junto a atores organizados com benefícios reais e aparentes (população das periferias e movimentos sociais), deu vantagens ao governo no processo de medir forças de apoio e abriu diferentes frentes de negociação.

Num caso de mudança com altos custos aparentes e baixa informação sobre os efeitos da política, mobilizou parcela significativa dos eleitores, dando-lhes uma mostra do benefício que teriam: uma carta de isenção. Com o legislativo, ainda que tivesse apoio de uma coalisão estável, tinha resistências e altos custos de barganha. Para diminuí-los, usou do constrangimento da base aliada frente a seu eleitorado (cartas aos isentos) e negociou outros benefícios específicos: novos cargos, emendas e isenção para templos.

Assim como no caso da lei aprovada por Kassab e diferentemente do caso de Haddad, alargou o tempo de debate e discussão da proposta, dando a oportunidade para que os vários atores interessados se informassem e se posicionassem a seu respeito, mas garantido que fosse votado no momento mais propício para evitar defecções, seja pela imputação de perdas frente ao eleitorado, seja por medidas imediatas de contestação judicial da lei, votando e promulgando-a nos últimos dias do ano.

O caso de Kassab, no terceiro capítulo, mostra-nos como governos de direita buscam alcançar maiores patamares de arrecadação, sem deixar de levar em conta os interesses de diferentes grupos de seu eleitorado: por meio da tentativa de escapar da responsabilização (*blamme avoidance*) por perdas reais ou percebidas. O Executivo praticamente se abstém de

aparecer no processo de formulação e negociação das soluções publicamente, furtando-se de um papel central no conflito distributivo e relegando esse papel ao Legislativo.

Após um escândalo jornalístico de subtributação que poderia ter efeitos severos para o governo diante do eleitorado, os vereadores lançam mão da CPI como instrumento para deslocar o debate para uma arena restrita e controlada, onde possuem recursos privilegiados, sendo capazes de constranger os principais atores interessados – organizados ou não –, evitando a responsabilização de atores específicos e maximizando os ganhos de modo coletivo e disperso.

Após a implementação de estrutura de alíquotas progressivas por Marta, o outro elemento central para garantir o efeito progressivo sobre o IPTU é a atualização regular da base de cálculo, a PGV (CARVALHO JR., 2006). É nesse contexto de *blamme avoidance* geral dos atores que se produz um novo consenso sobre os efeitos positivos de diminuição de custos políticos e econômicos e maior justiça social pela obrigação do Executivo a garantir a revisão dos valores dos imóveis ao menos uma vez por governo.

Assim, olhando em perspectiva mais alargada, podemos ver que vínhamos tendo mudanças no sistema de produção e gestão do imposto que o fizeram ir se tornando gradativamente mais progressivo com base em decisões produzidas com relativamente ampla participação de atores chanceladas por decisões políticas de representantes dos dois poderes municipais, e cuja retorno às situações institucionais anteriores, teriam altos custos políticos – dados os altos níveis de desigualdade da cidade. Além das alíquotas e da atualização regular da base de cálculo, vemos um aumento de capacidade burocrática na gestão do imposto que em si também teria efeitos sobre a progressividade do sistema, na medida de possibilitar a produção de valores venais da PGV mais próximos dos valores de mercado.

É nesse momento que o caso da tentativa de aprovação da reforma de Fernando Haddad, abordada no capítulo 4, gera interesse ao apresentar o retorno da arena judicial como arena de veto à implementação de medidas progressivas.

Atores organizados dos setores do comércio, da indústria, da construção e associações de bairros de elite, que aparecem como os principais atores mobilizados e em busca de interferir nos rumos da política fiscal imobiliária da cidade, sempre se mostraram contrários à progressividade – seja pela estrutura de alíquotas diferenciada pelo valor, uso e localização dos imóveis, seja pela atualização da PGV que incorporassem seus ganhos de valorização

imobiliária, seja por isenções a imóveis de menor valor. Nesse sentido, vinham obtendo derrotas sistemáticas ao longo da primeira década do milênio, aumentando sua contribuição proporcional em relação aos outros contribuintes e, conseqüentemente, ampliando o caráter distributivo da política fiscal municipal.

Num contexto de acirramento do conflito distributivo, em meio a uma crise econômica, política e social no país que tinha como epicentro a cidade de São Paulo, o governo buscou, com base em seus objetivos de ampliar a capacidade de investimento municipais, atualizar a PGM segundo obrigava a legislação vigente. Como estratégia para evitar a responsabilização por agravar perdas de grupos concentrados do eleitorado num momento delicado, evitou sua exposição em busca de apoio para a reforma do imposto, mas lançou-se como principal responsável pelo combate à corrupção fiscal.

Tal estratégia condicionou o processo de debate e aprovação no legislativo a uma cadeia externa de eventos, sem a negociação prévia com interesses organizados e o devido debate com vereadores. O uso da capacidade de mobilizar a coalisão de governo foi usado em seu limite, com a lei sendo aprovada com quórum máximo e apenas um voto a mais que o necessário. Se, como vimos no primeiro capítulo, o Executivo tem condições estruturais de impor sua agenda de reformas, não tem condições de controlar as atuações de atores na arena judicial.

A arena judicial reaparece, então, como extremamente relevante para a definição da política fiscal de tributação progressiva da propriedade imobiliária de São Paulo por meio da oportunidade institucional que é reservada a poucos atores contrários à progressividade de lhe acessarem e obterem chances de barrar decisões políticas.

Se é necessário que haja governos no Executivo com preferências e incentivos para propor medidas progressivas, apoio parlamentar para lhe dar seguimento e validade, essas variáveis não são suficientes para garantir seu aprofundamento ou manutenção. No caso de uma grande cidade como São Paulo, em que muitos interesses organizados estão articulados para fazerem valer seus interesses sobre a política urbana, o acesso à arena judicial de um grupo seleto de atores faz com que essa arena seja um espaço de disputa determinante no caso do acirramento do conflito distributivo ou dos posicionamentos políticos. A tentativa de mobilização da arena judicial contra a progressividade por esses mesmos atores não é exclusiva desse momento, mas a volta da obtenção de vetos nela, é.

Nesse sentido, podemos dizer que a persistência de interpretação judicial restritiva do princípio de capacidade contributiva (CARVALHO JR, 2006, 2009) é fator relevante para implementação de políticas progressivas de IPTU, sendo os atores da arena judicial (promotores, desembargadores e juízes federais) verdadeiros fiéis da balança redistributiva. Contudo, ainda que possuam interpretações historicamente de viés ideológico conservador, as disputas nesse espaço não podem ser explicadas apenas por isso. As instituições legais que definem quem participa, como e em quais condições, também fazem diferença na definição dos resultados.

Assim, o caso ajuda a pensar quais são os atores relevantes atuando na política do urbano de uma única cidade, mas também a sua capacidade de influir nas políticas de várias cidades do país, produzindo jurisprudência, desencorajando governos e outros atores a seguirem por esse caminho.

A hipótese de que a cobrança do IPTU recaria mais fortemente sobre imóveis não residenciais (industriais e comerciais) na região Sudeste (CARVALHO JR.,2006; IPEA,2011, p.12), fazendo desses atores especialmente interessados na definição dessa política, potencialmente mais capazes de agir (por terem mais organização, mais incentivos para pressão e maior capacidade de contestação judicial) (CARVALHO JR., 2006, p.23-24), faz sentido pelos resultados encontrados aqui. Corrobora também a ideia de que os custos político-eleitorais para governantes de aprovação de alíquotas majoradas para imóveis com esse tipo de uso seriam menores (CARVALHO JR, 2006, p.28), sobretudo num contexto com o fim do financiamento privado de campanhas, mas não significa que não tenham outros efeitos para os governos e seus objetivos políticos.

Se nos pequenos municípios onde não há atividade industrial e comercial relevante talvez não haja interesse nem recursos de atores para atuarem nas arenas judiciais, sendo constrangidos por outros fatores potencialmente mais relevantes, como proximidade eleitoral, baixa cobertura cadastral, falta de economia de escala para investimento em material e pessoal para implementação e manutenção de um sistema complexo de avaliação e cobrança de imposto (CARVALHO JR., 2006, p.16; CASTRO et al., 2017b), nas cidades médias e grandes como São Paulo com intensas atividades ligadas aos setores industrial e comercial, certamente devem considerar a arena judicial como relevante e os tipos de atores aqui encontrados também.

Grandes capitais como Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Florianópolis e cidades médias como São Sebastião, Santos, São José do Rio Preto e Ribeirão Preto, tiveram casos semelhantes tanto de acionamento pela FIESP e associações comerciais como de partidos opositores ao governo do executivo, cujo julgamento foi realizado em conjunto com resultado em súmula em 2015 e 2017.¹⁷⁰ Nesse cenário, não apenas atores industriais e comerciais organizados, mas também partidos opositores nas Câmaras municipais parecem ter fortes incentivos para agirem com essa estratégia, sobretudo quando em minoria, utilizando-se de suas oportunidades e recursos favoráveis na arena judicial, para frustrar objetivos de seus concorrentes nas urnas. E isso poderia ser aprofundado por outros estudos.

Do ponto de vista da política do urbano (MARQUES, 2017) e dos capitais do urbano (MARQUES, 2016) não são apenas os atores que tem seus processos de acumulação e lucratividade ligados diretamente a produção e entrega de serviços urbanos e produção da cidade por meio da construção os mais relevantes nesse caso, mas os que a tem também apenas como suporte e custo de produção (industriais e comerciais).

O SECOVI-SP, por exemplo, enquanto representante de interesses imobiliários que envolvem a construção civil, é discreto nos casos analisados, opõe-se, mas não atua nas arenas analisadas mais diretamente, sendo representado, nesse caso pela FIESP, que tinha a frente um candidato a cargo eletivo. A sobreposição entre esses interesses deve ser considerada como elemento interessante de configuração das disputas pela definição das desigualdades urbanas por meio da definição da política fiscal imobiliária.

Portanto, o argumento publicamente recorrente e presente no debate de estudos urbanos da força determinante dos capitais ligados especificamente à produção da cidade na definição das desigualdades urbanas pela resistência sobretudo dos interesses imobiliários organizados – incorporadoras, construtoras, imobiliárias e proprietários de imóveis mais valorizados (CARVALHO JR., 2006, 2009), deve ser reforçado, mas também nuançado, para que, ainda que explique muitas situações e casos, seja considerado junto de outras arenas de

¹⁷⁰ <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000239947&base=baseMonocraticas>
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365489>
<https://www.conjur.com.br/2014-set-13/observatorio-constitucional-cabera-supremo-definir-limites-aumento-iptu>

atuação, junto de outros atores e mecanismos políticos, e sobre outros tipos de políticas, como a de tributação imobiliária.

Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.
- ARRETCHE, M. (ED.). **Trajetórias das desigualdades - Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: UNESP, 2015.
- ARRETCHE, M. DEMOCRACIA E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ECONÔMICA NO BRASIL: A INCLUSÃO DOS OUTSIDERS. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.
- ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; FUSARO, E. R. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007.
- BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Ed.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p. 37–70.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. 6. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.
- BRADLEY, D. et al. Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies. **World Politics**, v. 55, n. 2, p. 193–228, 2003.
- CARVALHO JR., P. H. B. DE. IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais. TD1251. 2006a.
- CARVALHO JR., P. H. B. DE. TD 1251 - IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais. **IPEA**, dez. 2006b.
- CARVALHO JR., P. H. B. DE. **ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DO IPTU E DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS**. Brasília: IPEA, ago. 2009.
- CARVALHO JR., P. H. B. DE. Property tax performance in Sao Paulo. **Journal of Property Tax Assessment & Administration**, v. 11, n. 2, p. 63–89, 1 jun. 2014.
- CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. 1ª ed. São Paulo: Todavia, 2018.
- CASTRO, K. P. DE et al. IPTU: avaliação de potencial e utilização sob a ótica da teoria dos conjuntos fuzzy. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 828–853, out. 2017a.
- CASTRO, K. P. DE et al. Assessment of potential and use of the IPTU tax, based on the fuzzy set theory. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 828–853, out. 2017b.
- COUTO, C. G. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: **Régis Stephan de Castro Andrade. (Org.). O Processo de**

governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp; Fapesp, 1998. p. 41–72.

COUTO, C. G. O Processo decisório municipal como instrumento de autonomia: considerações a partir do caso paulistano. In: **Marcus André Melo. (Org.). Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 1999. p. 285–306.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. L. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**, 2. v. 9, p. 57–65, 1995.

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia.** São Paulo: Edusp. Cap. 7, [1957]. 1999.

DOMINGOS, O. P. Implementing Local Property Tax. **Land Lines - Lincoln Institute of Land Policy**, jan. 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, set. 1991.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; ALCÁNTARA SÁEZ, M. (Eds.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

GASPAR, R. C.; GARIBE, R.; AKERMAN, M. (EDS.). **Espaço Urbano e Inclusão Social - A Gestão Pública na Cidade de São Paulo - 2001-2004.** [s.l.] PERSEU ABRAMO, 2006.

GOBETTI, S. **TRIBUTAÇÃO DO CAPITAL NO BRASIL E NO MUNDO.** Brasília: IPEA, abr. 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33106>.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. TD 2288 - Resultado Primário e Contabilidade Criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. **IPEA**, n. TD2288, 2017.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. **Politics & Society**, v. 38, n. 2, p. 152–204, 1 jun. 2010.

HOLSTON, J. **Cidadania Insurgente.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HOYLER, T. **Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo.** text—[s.l.] Universidade de São Paulo, 3 dez. 2014.

IMMERGUT, E. As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 139–63, 1996.

IPEA. **O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil.** Brasília: [s.n.].

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'Etat en action : Politique publiques et corporatismes*. [s.l.] Presses Universitaires de France, 1987.

KINZO, M. D. **Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

KOWARICK, L.; MARQUES, E. C. L. (EDS.). **São Paulo - Novos Percursos e Atores - Sociedade, Cultura e Política**. São Paulo: Editora 34, 2011.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A AÇÃO PÚBLICA ABORDADA PELOS SEUS INSTRUMENTOS. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 2012.

LIMONGI, F.; MESQUITA, L. Estratégia partidária e clivagens eleitorais: as eleições municipais pós-redemocratização. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. C. L. (Eds.). . **São Paulo: Novos Percursos e Atores - Sociedade, Cultura e Política**. São Paulo: Editora 34, 2011.

MALUF, R. T. **A Câmara Municipal de São Paulo na IX Legislatura (1983-1988) e o processo decisório do IPTU**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 27 maio 1993.

MARQUES, E. Os Capitais do Urbano no Brasil. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 35, n. 02, p. 10–13, jul. 2016.

MARQUES, E. C. L. EM BUSCA DE UM OBJETO ESQUECIDO: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, p. 01, 2017.

MARQUES, E. C. L. (ED.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2018.

MARQUES, E. C. L.; HOYLER, T. Política e coalisões de governo. In: MARQUES, E. C. L. (Ed.). . **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2018.

MARQUES, E. C. L.; TORRES, H. **São Paulo – segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: SENAC, 2005.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, v. 89, n. 5, p. 914–927, 1981.

OLIVEIRA, R. C. DE. Evolução das finanças municipais = o caso da cidade de São Paulo - 1995 a 2010. 2012.

PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. M. M. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. *Caderno CRH*, v. 27, n. 71, p. 235–254, ago. 2014.

PERES, U. D. Análise da governança do orçamento. In: MARQUES, E. C. L. (Ed.). . **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2018.

PIERSON, P. Big, slow-moving, and ... invisible: macro-social processes in the study of comparative politics. In: **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. [s.l.] Cambridge University Press, 2003. p. 177–207.

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI**. [s.l.] Intrínseca, 2014.

POWER, T. J.; ZUCCO, C. Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990–2009. **Latin American Politics and Society**, v. 54, n. 4, p. 1–27, 2012.

SANDRONI, P. **Municípios financeiramente asfixiados** Blog do Sandroni, 2014. Disponível em: <<http://sandroni.com.br>>

SANDRONI, P. **A dinâmica da oferta de terrenos urbanos: análise preliminar dos dados da PGV de 2016 do Município de São Paulo** Blog do Sandroni, 2018. Disponível em: <<http://sandroni.com.br>>

SCOTT, JAMES. **Seeing like a state : how certain schemes to improve the human conditions have failed**. [s.l.] Yale University, 1998.

SILOTTO, G. Mapeando a competição: padrões de votação em São Paulo entre 2008 e 2016. **Revista Parlamento & Sociedade**, v. 5, n. 8, 2017.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdencia e assistencia sociais : impactos distributivos**. 2008.

TILLY, C. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: Edusp, 1996.

WEAVER, R. K. The Politics of Blame Avoidance. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 4, p. 371–398, 1986.

Anexos

Metodologia e técnicas de pesquisa

Como apontado, buscarei identificar quais são as arenas de veto produzidas como resultado das regras formais existentes, a composição dessas arenas (os atores presentes e passíveis de agir) e seus interesses por meio de seus comportamentos.

Para compreensão da relação Executivo-Legislativo, li e analisei os projetos de lei (PL) e leis relacionados a esse imposto durante o período de 1985 a 2016. Além deles, foram analisados relatórios e atas das principais arenas decisórias formais (comissões) do Executivo e do Legislativo, processos administrativos, judiciais, relatórios de Audiências Públicas, notícias de jornal e outras informações acessadas por pedido de acesso à informação.

Para análise do projeto, foi produzida uma base de dados com todos os 600 projetos e 144 leis promulgadas no período resultados de uma raspagem sistemática do resultado da busca feito com a palavra *IPTU* no banco de PLs do site da Câmara Municipal de São Paulo.¹⁷¹

Os PLs e leis foram analisados um a um. Em muitos casos, também foi lido os pareceres das comissões pelas quais passaram. Como forma de organização e análise, foram produzidas categorias para controlar os elementos de progressividade e critérios de seletividade segundo Carvalho Jr. (2006). Além disso, foram categorizadas as isenções totais e parciais (descontos), seus tipos e beneficiários, assim como outras medidas administrativas envolvendo o IPTU, como cadastramento, regularização fundiária, anistias a infrações, cancelamento ou remissão de débitos. Nem todos os aspectos serão trabalhados aqui por questão de economia de espaço e escassez de tempo e aguardam estudos futuros.

A partir das categorias primárias, foram criadas categorias secundárias para avaliar dimensões redistributivas, que serão melhor apresentadas no primeiro capítulo.

Para a análise dos casos apresentados na segunda seção, foram realizadas entrevistas, análise documental de documentos oficiais e notícias de jornal e observação de campo na

¹⁷¹ <http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/projetos-apresentados-desde-1948/>

Câmara. Foram entrevistados três secretários do Executivo, quatro funcionários da burocracia de Finanças, três de Urbanismo, três vereadores e uma representante jurídica do setor fiscal de uma grande incorporadora e construtora com atuação em São Paulo. Todas as entrevistas foram gravadas, mas nem sempre em sua totalidade por questões de discrição dos informantes. Como forma de poupá-los de constrangimentos possíveis devido à sensibilidade de algumas informações prestadas, será garantido o sigilo das fontes. Sempre que for adequado, irei indicar quando se trata de informação prestada por um dos entrevistados.

Foram analisadas sistematicamente todas as notícias dos jornais o *Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*¹⁷² entre julho e dezembro dos anos de proposição dos PLs e entre agosto e novembro do ano anterior, durante o processo eleitoral. Para análise mais geral de eventos de outros governos, também foi feita pesquisa menos rigorosa nessas bases. Outros meios de comunicação escrita foram utilizados como fonte, mas sobretudo em anos mais recentes, com o processo de digitalização de suas plataformas.

Para servir de base de análise, foram criadas linhas do tempo para cada um dos casos contendo os eventos principais e a sistematização da aparição de atores, seus interesses, posicionamentos e estratégias.

Assim, todas minhas evidências foram sendo confrontadas, junto da análise dos processos de tramitação dos PLs pelo site da Câmara, pelos seus processos digitalizados, relatórios administrativos, atas de reuniões e audiências e entrevistas.

¹⁷² Cabe ressaltar a importância do esforço de digitalização e disponibilização do acervo dos dois maiores jornais do país, ainda que com diferentes qualidades da informação entre eles. Nesse sentido, o Estadão é digno de destaque pela qualidade dos documentos e a forma de sua digitalização, bem como pela qualidade da ferramenta de busca, pelos filtros e opções de seleção. Além disso, é necessário dizer que a cidade de São Paulo tem privilégio de ter dois grandes jornais, com profissionais de indiscutível qualidade realizando a cobertura cotidiana da política municipal, que, independentemente de suas linhas editoriais, registram, investigam e comunicam à sociedade fatos que de outra forma dificilmente seriam recuperados.

Anexo1. Tabela 2. PLs do Executivo por tipo de encerramento (1986-2016)

Executivo		
Classificação de Encerramento	Nº de PLs	% em relação ao total
PROMULGADO	81	72,30%
PL SEM ENCERRAMENTO PRECISO	14	12,50%
RETIRADO PELO AUTOR	14	12,50%
VETO PARCIAL ACEITO	2	1,80%
PL ABERTO COM PARECER ou EM AVALIAÇÃO POR COMISSÃO TEMÁTICA	1	0,90%
REJEITADO	0	0,00%
total	112	100%

Anexo 2. Tabela 3. PLs do Legislativo por tipo de encerramento (1986-2016)

Legislativo		
Classificação de Encerramento	Nº de PLs	% em relação ao total
TÉRMINO DE LEGISLATURA (ART. 275 REG. INT.)	173	41,70%
RETIRADO PELO AUTOR	52	12,50%
PL ABERTO COM PARECER ou EM AVALIAÇÃO POR COMISSÃO TEMÁTICA	51	12,30%
ILEGALIDADE (ART. 79 REG. INT.)	42	10,10%
PL ABERTO - APROVADO EM PRIMEIRA DISCUSSÃO	35	8,40%
PROMULGADO	26	6,30%
VETO TOTAL ACEITO	17	4,10%
REJEITADO	11	2,70%
IGUAL TEOR (ART. 212 REG. INT.)	5	1,20%
ARQUIVADO. PARECER CONTRÁRIO DE COMISSÕES TEMÁTICAS	3	0,70%
PL SEM ENCERRAMENTO PRECISO	0	0,00%
Total	415	100%

Anexo 3. Tabela 4. PLs do Legislativo por tipo de encerramento (1986-2016)¹⁷³

Prefeito	Presidente		Nº de Presidentes Total	Vice-Presidente		Nº de Vice-Presidentes Total	Membro		Nº de Membros Total	Nº Total Geral de vereadores ocupantes dos cargos
	não coalisão	coalisão		não coalisão	coalisão		não coalisão	coalisão		
JANIO QUADROS	0%	100%	8	25%	75%	8	26%	74%	38	54
LUIZA ERUNDINA	88%	13%	16	79%	21%	14	61%	39%	90	120
PAULO MALUF	41%	59%	17	38%	62%	13	35%	65%	110	140
CELSO PITTA	50%	50%	16	0%	100%	16	35%	65%	98	130
MARTA SUPLICY	25%	75%	16	50%	50%	16	45%	55%	96	128
JOSE SERRA	25%	75%	8	13%	88%	8	24%	76%	49	65
GILBERTO KASSAB 1	33%	67%	9	13%	88%	8	25%	75%	57	74
GILBERTO KASSAB 2	25%	75%	16	25%	75%	16	28%	72%	127	159
FERNANDO HADDAD	81%	19%	16	63%	38%	16	38%	62%	180	212
Total Geral	45%	55%	122	37%	63%	115	37%	63%	845	1082

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do Autor.

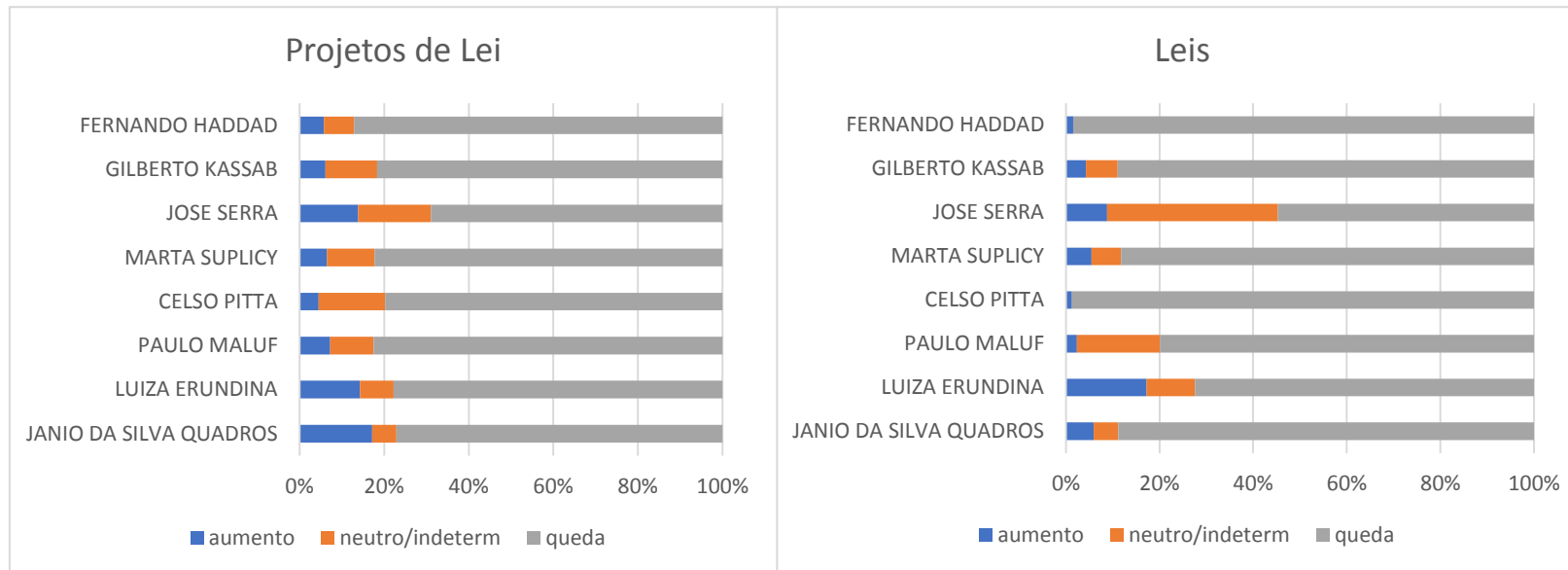
¹⁷³ As comissões pelas quais mais de 50% dos projetos passaram e que tiveram suas composições analisadas entre 1986-2016 foram: Comissão de Constituição e Justiça (CCJ); Comissão de Finanças e Orçamento (FIN); Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (URB); Comissão de Administração Pública (ADM). Pelo espaço reduzido, não analisarei em detalhe a ocupação dos cargos em cada legislatura e governo, segundo os partidos, mas apenas pelas coalisões. As coalisões foram produzidas segundo Marques e Hoyler (2018).

Anexo 4 – Tabela 6 – Produção legislativa sobre IPTU por partido e ideologia dos vereadores entre 1986-2016.

ideologia segundo PowerZucco2012	Partido	Leis	Total PLs	% PLs	% Leis	Taxa de aprov.
direita	PDS - PPR - PPB - PP	2	74	18%	8%	3%
esquerda	PT	6	65	16%	23%	9%
centro-direita	PSDB	7	58	14%	27%	12%
centro-direita	PTB	0	42	10%	0%	0%
direita	PL - PRONA - PR	1	39	9%	4%	3%
centro-direita	PMDB	1	37	9%	4%	3%
multipartidaria	COLETIVA	5	36	9%	19%	14%
direita	PFL - DEM	2	17	4%	8%	12%
centro-esquerda	PV	0	11	3%	0%	0%
centro-esquerda	PDT	0	9	2%	0%	0%
centro-esquerda	PPS	0	9	2%	0%	0%
centro-esquerda	PSB	0	7	2%	0%	0%
centro-direita	PSD	1	5	1%	4%	20%
centro-direita	PHS	0	2	0%	0%	0%
esquerda	PC do B	1	2	0%	4%	50%
centro-direita	PRB	0	1	0%	0%	0%
esquerda	PSOL	0	1	0%	0%	0%

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do Autor.

Anexo 5. Gráfico 3. Projetos e Leis por governo segundo impacto na arrecadação (1986-2016).



Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do Autor.

Anexo 5. Tabela 7. Proporção de artigos em PLs e Leis com progressividade, efeito de progressividade, efeito neutro e efeito de regressividade segundo governos e propostas de iniciativa do Executivo (1986-2016)¹⁷⁴

	%PLs				%Leis			
	Progressividade	Efeito de Progressividade	Neutro	Efeito de regressividade	Progressividade	Efeito de progressividade	Neutro	Efeito de regressividade
Governo Municipal								
JANIO QUADROS (1986-1988, PTB)	27%	27%	38%	38%	10%	15%	45%	45%
LUIZA ERUNDINA (1989-1992, PT)	17%	17%	78%	17%	33%	33%	56%	33%
PAULO MALUF (1993- 1996, PPR – PPB-PP)	17%	33%	33%	42%	25%	50%	50%	13%
CELSO PITTA (1997- 2000, PP/PTN)	0%	46%	15%	62%	0%	57%	0%	71%
MARTA SUPPLY (2001-2004, PT)	23%	23%	38%	31%	23%	23%	38%	31%

¹⁷⁴ Para a definição desses efeitos, levou-se em consideração a existência de mais de um artigo dentro de uma mesma lei que pudessem ter efeitos contrários, como estrutura de alíquotas progressivas e não atualização dos valores da PGV, como explicado na nota 17. Por isso, os valores aqui não chegam em 100%, já que uma mesma lei poderia conter elementos com diferentes direções. As porcentagens referem-se às normativas propostas e aprovadas dentro do mesmo governo.

JOSE SERRA/GILBERTO KASSAB (2005-2008, PSDB/DEM)	0%	6%	81%	19%	0%	7%	80%	20%
GILBERTO KASSAB (2009-2012, DEM/PSD)	13%	13%	63%	25%	17%	17%	67%	17%
FERNANDO HADDAD (2013-2016, PT)	17%	17%	67%	17%	20%	20%	60%	20%

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo. Elaboração do Autor.