



**GT – “17”:** “Produção e reprodução do espaço urbano – teoria e prática”

## **AValiação da Proporcionalidade do IPTU em Niterói-RJ: A Leitura das Desigualdades com Base na Infraestrutura Urbana e na Renda**

Gabriel Rodrigues da Silva  
Universidade Federal Fluminense - UFF e Instituto Federal de Minas Gerais - IFMG  
garodrigues@id.uff.br

Marcelo Luiz Delizio Araujo  
UFF – Univ. Federal Fluminense e IBGE – Inst. Brasileiro de Geografia e Estatística  
marcelo.araujo@ibge.gov.br

**RESUMO:** O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) enfrenta desafios como a defasagem em relação ao valor de mercado, inadimplências e isenções. Este estudo analisa a disparidade na cobrança do IPTU em Niterói-RJ, considerando características socioeconômicas das áreas. Investiga os fatores que influenciam a desigualdade, como a renda e a oferta em infraestrutura. A pesquisa destaca a necessidade de estimativas imobiliárias realistas para uma administração eficiente. Compara o valor do IPTU, a renda média e a infraestrutura urbana dos bairros de Niterói, identificando injustiças que contribuem para a exclusão social. A metodologia inclui análise de dados da Secretaria Municipal da Fazenda e do IBGE, e examina o impacto da especulação imobiliária na desigualdade espacial, visando contribuir para a gestão municipal e políticas urbanas.

**Palavras-chave:** IPTU; Desigualdades; políticas urbanas.

## 1. INTRODUÇÃO

---

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) se aplica de diversas maneiras e com cálculos diferentes em determinadas áreas da cidade. Dentre tais cobranças, se apresentam alguns problemas com relação a aplicação do imposto, como por exemplo, a defasagem na atualização do tributo com base no valor de mercado do imóvel, as inadimplências e isenções. Conforme definido por Carvalho Jr (2017), o IPTU é classificado como um “imposto recorrente sobre a propriedade imobiliária, ou simplesmente imposto imobiliário, é o imposto que registra periodicamente um percentual do valor arbitrado ou presumido de uma propriedade”. Embora o IPTU seja de natureza fiscal, ele oferece diferentes abordagens para analisar as dinâmicas urbanas, permitindo, assim, a condução de estudos empíricos relevantes.

Partindo dessa discussão, o presente trabalho tem como objetivo examinar a disparidade na cobrança do IPTU em Niterói - RJ, considerando características socioeconômicas das áreas distintas. A metodologia adotada para comparar o rendimento médio da população<sup>1</sup> dos bairros de Niterói com o pagamento do IPTU e o acesso à infraestrutura de saneamento enfrentou desafios temporais, porém, obrigando-nos a fazer escolhas.

A metodologia de investigação selecionada consiste em identificar a média do IPTU em cada bairro, a partir dos dados de 2021 cedidos pela Secretaria Municipal da Fazenda de Niterói (SMF) e comparar os dados com a Renda Média da população residente com 10 anos ou mais dessas subdivisões administrativas e a percentagem dos domicílios de cada bairro com banheiro de uso exclusivo e acesso à rede de esgoto e de abastecimento de água pluvial, segundo dados do IBGE.

Idealmente, essa comparação seria feita entre o rendimento, o IPTU e os dados de acesso à rede de esgoto do mesmo ano. No entanto, os dados de rendimento da população de cada bairro e acesso à rede de esgoto estão disponíveis somente nos censos do IBGE, sendo o último censo aberto aquele referente a 2010. Enquanto conseguimos acesso aos valores do IPTU para cada unidade urbana de Niterói em 2021, os dados atualizados do censo finalizado em 2023 pelo IBGE seguem sem data prevista para divulgação. Diante dessa situação, optamos por

---

<sup>1</sup> Segundo o manual de entrevista do IBGE para o Censo, por “rendimento” entende-se “valor do rendimento bruto ou da retirada mensal recebida como pagamento pelo trabalho de um mês completo, no trabalho principal que a pessoa tinha na semana de referência”.

utilizar o conceito de “Razão”<sup>2</sup>, amplamente utilizado pelo próprio IBGE para comparar valores em anos diferentes. Desse modo, a Razão considera a média de qualquer dado do município como o número índice 100. Sendo assim, todos os bairros terão seus dados convertidos proporcionalmente a esse índice, de modo a mostrarem-se acima ou abaixo da média municipal. Como são índices proporcionais, torna-se possível comparar dados distintos de anos distintos. Assim, foi calculada a razão dos bairros de Niterói referente ao IPTU/m<sup>2</sup> de 2021, a Razão da Renda média de cada bairro no ano de 2010 e a Razão do acesso a banheiros com ligação à rede de esgoto também para o ano de 2010. Por fim, as razões foram comparadas através de mapas coropléticos.

É importante explorar a relação entre a disparidade na cobrança do IPTU em áreas com diferentes características socioeconômicas dentro de uma cidade, identificando os principais fatores que influenciam para essa desigualdade. Além disso, investigar estratégias e políticas alternativas que possam promover uma distribuição mais equitativa do IPTU, levando em consideração as necessidades socioeconômicas das áreas distintas e os desafios políticos e administrativos envolvidos na implementação dessas soluções.

O intuito da pesquisa, é obter uma leitura extrafiscal e socioeconômica do município, no intuito de verificar de que forma a (in)justiça espacial se apresenta em Niterói. De modo, que os resultados possam contribuir com a gestão municipal, nas ações e estratégias para a promoção de políticas urbanas e mitigação das desigualdades socioespaciais. Assim como, contribuir para a construção de uma agenda de pesquisa futura sobre a temática.

## **2. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E JUSTIÇA ESPACIAL: UMA BASE PARA LEITURA DO ESPAÇO**

---

Segundo Harvey (2006), o espaço urbano se constitui em importante ativo financeiro, cujos proprietários buscam sempre obter uma renda derivada da comercialização da terra. Em complemento, Santos (2015, p. 34) afirma que “[...] a cidade não é tomada meramente como

---

<sup>2</sup> O conceito de “Razão” consiste na proporção do dado do bairro ante o dado médio do município. As razões são expressas na base 100 (a média municipal), o que permite a comparação de proporções, mesmo com dados de anos diferentes. Por exemplo, em 2021, o IPTU/m<sup>2</sup> mais caro de Niterói era encontrado no bairro do Gragoatá, no valor de R\$24,49m<sup>2</sup> e naquele ano, o valor médio do IPTU/m<sup>2</sup> Predial e Residencial do município de Niterói como um todo equivalia a R\$ 16,00. Como no conceito da Razão, consideramos o valor médio do município com o índice 100, temos que o Bairro de Gragoatá apresenta um número índice de 153,03.

lugar de negócios, mas é, ela mesma, o próprio negócio que se realiza a partir da produção do espaço urbano”.

Desse modo, o processo de produção do espaço vem gerando uma série de consequências nas cidades, que se expressam, segundo Corrêa (1995), por meio de fenômenos socioespaciais como: fragmentação espacial; seletividade e diferenciação socioespacial; periferação e marginalização espacial, com a expansão excessiva do tecido urbano e o aumento dos custos de urbanização; entre outras. Todos esses impactos se relacionam, de algum modo, com a questão da segregação socioespacial e podem ser combatidos por meio de políticas públicas que permitam enfrentar e reduzir desigualdades na oferta e no acesso às infraestruturas, serviços e demais oportunidades urbanas, em diferentes partes da cidade. Nos termos de Soja (2014), esse combate seria, mais precisamente, contra a falta de justiça social.

As políticas neoliberais respondem hoje por muitas das ocorrências de investimento concentrado em áreas urbanas já privilegiadas em termos de infraestrutura e acesso, enquanto áreas carentes sofrem com o descaso e o desinteresse do setor público quanto a investimentos em melhorias e infraestruturas. Isso demonstra a interface entre a seletividade espacial de investimentos e a ineficiência de uma política urbana que contribua para a produção de cidades mais justas (BENACH, 2017). A reprodução do espaço sob essa lógica somente agrava as discrepâncias e as desigualdades socioespaciais presentes no território urbano. Nesse sentido, pode-se dizer que a gestão pública, a partir de suas tomadas de decisão, “[...] cria processos de valorização diferenciada do espaço urbano com aplicação de recursos em determinadas áreas” (CARLOS, 2017, p. 39).

A necessidade de se promover cidades mais justas e democráticas, por sua vez, sugere orientar as políticas públicas à luz do que chamamos de teoria da justiça espacial. Tal teoria, que segundo Soja (2009), se estabelece na relação entre espaço, sociedade e exclusão, permite considerar novos meios de pensar e agir para mudar a injusta geografia na qual nós vivemos. O conceito de justiça espacial, para o autor, não representa uma alternativa, mas um complemento aos conceitos de justiça social e ambiental vigentes. Essa seria a espacialidade da (in)justiça, termo que combina os conceitos de justiça e injustiça em uma só palavra, como forma de concentrar os complexos processos sociais e espaciais que formam ou especificam a (in)justiça espacial. O pressuposto, segundo Soja (2009), é que a ação humana sobre o território, em todos os momentos históricos e contextos sociais, produz situações de exclusão e de injustiça espacial decorrentes da hierarquia de lugares ou de redes de centralidades ou de investimentos. Nesse

sentido, a correta aplicação da teoria da justiça espacial é aquela que sugere a perseguição da correção das injustiças e exclusões reproduzidas espacialmente sobre o território.

Outros autores corroboram com essa percepção de que a produção do espaço funciona como um processo de contínua exacerbação das desigualdades urbanas. David Harvey, no livro “Justiça Social e a Cidade”, apresenta uma teoria da justiça territorial. Para o autor, “[...] a justiça distributiva territorial implica automaticamente na justiça individual” (HARVEY, 1980, p. 85). Assim, para que se alcance essa política distributiva territorial é preciso considerar três critérios: a necessidade; a contribuição ao bem comum; e o mérito. Partindo dessa base, o conceito de justiça social pode ser atingido obedecendo aos seguintes princípios:

1 A distribuição de renda deveria ser tal que (a) as necessidades da população dentro de cada território fossem localizadas, (b) os recursos fossem então alocados para maximizar os efeitos multiplicadores inter-territoriais, e (c) os recursos extras fossem alocados para ajudar a resolver as dificuldades específicas emergentes do meio físico e social.

2 Os mecanismos institucional, organizacional, político e econômico deveriam ser tais que as perspectivas do território menos favorecido fossem tão grandes quanto possivelmente pudessem ser (Ibidem, p. 99)

Lima (2020) afirma que, embora não tenha sido o primeiro autor a utilizar essa expressão, Harvey retoma o conceito de justiça territorial para esclarecer melhor o vínculo entre a justiça social e os sistemas espaciais, em especial as cidades, com o propósito de propor uma teoria geográfica da justiça. Dessa forma, complementa o autor, a justiça territorial se apresenta como a espacialização dos princípios da justiça social, o que significa que as injustiças sociais possuem sempre uma dimensão espacial que não pode ser ignorada. Lima (2020) conclui sua análise definindo a justiça territorial como a situação socioespacial na qual os vetores que promovem os espaços opressores são combatidos e eliminados ou, idealmente, não existem.

Contudo, considerando a relação intrínseca, já apontada por Soja (2014), entre as decisões dos diferentes agentes da produção do espaço e a promoção das desigualdades socioespaciais nas cidades, compreende-se que a aplicação de uma teoria geográfica da justiça configura, antes de tudo, um ato político, que passa pela ampliação do horizonte democrático e da cidadania, com o reconhecimento dos direitos sociais (LIMA, 2020), partindo, sobretudo, dos mais desfavorecidos, de modo a inverter a política de prioridades da produção do espaço. Isso significa, ainda, rever resultados de contexto histórico acumulados nas cidades, conforme destaca Ribeiro (2004), em muitos casos decorrentes de processos como a espoliação urbana,

que negava a própria vida urbana impedindo, dentre outras coisas, o acesso dos mais pobres à moradia e evidenciando contradições acerca da propriedade privada como solução habitacional urbana.

Cabe ressaltar a importância do Estado nesse processo, uma vez que é o Estado que responde pelo financiamento e pela distribuição dos serviços e das infraestruturas pelas diferentes partes da cidade. Além disso, compete ainda ao Estado a implantação e manutenção de equipamentos de uso coletivo, como parques, praças e áreas verdes, em geral, além de outras diversas estruturas de apoio às atividades sociais opcionais e de lazer, que são igualmente relevantes para que se conceba um território justo. Costa Ribeiro (2017, p. 153-154) argumenta sobre essas diversas expressões do acesso desigual à cidade, indicando que:

Essa desigualdade é resultado da valorização diferencial que determinados serviços e equipamentos de uso coletivo oferecem às localidades, ou, da valorização da localidade determinada por sua vizinhança, como ocorre em áreas providas de segurança, infraestrutura urbana e áreas verdes, por exemplo.

Estabelece-se, assim, uma relação entre os investimentos públicos e a dinâmica imobiliária que vai além do acesso a serviços e infraestruturas e inclui o componente da qualidade ambiental e paisagística na valorização diferencial do solo urbano e, portanto, na promoção das diferenças socioespaciais. Nos termos de Harvey (1980), a justiça territorial passa pelo (re)conhecimento das distribuições realizadas e das que precisam ser implementadas, de forma a identificar aqueles territórios que mais necessitam das políticas de redistribuição, direcionando investimentos para se obter um certo grau de justiça social nessas localidades. Soja (2014) chega à mesma conclusão, indicando que a justiça espacial ocorre com a redistribuição no espaço de investimentos públicos de interesse comum, com maior aporte para os territórios que sofrem com carências, de modo a contemplar uma proposta mais justa de acesso.

Dessa maneira, este artigo corrobora com as teorias discutidas no sentido de propor um maior conhecimento sobre o território, as distribuições realizadas e a dinâmica imobiliária em curso, o que pretendemos realizar para o caso de Niterói/RJ com base nos dados do IPTU. Em consonância com a proposta de busca pela justiça espacial e por formas de garantir esse grau de equidade a partir da arrecadação e redistribuição dos tributos imobiliários.

### 3. O IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA

---

No contexto do debate sobre como mitigar a desigualdade territorial urbana, é importante que os municípios se utilizem de estratégias e políticas que colaborem com a captura da valorização diferencial do solo urbano, de modo a financiar a oferta de infraestrutura e serviços urbanos para outras áreas da cidade que possuam maiores carências, promovendo assim o financiamento do desenvolvimento urbano.

Para atender essa distribuição coletiva em prol do bem comum, é possível se utilizar do Estatuto da Cidade, recorrendo aos instrumentos da política urbana, sobretudo os institutos tributários e financeiros indicados no Capítulo II, Art. 4º e, em especial, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU (BRASIL, 2001). Se bem gerido pelos governos locais, o IPTU poderá contribuir para a justiça espacial no sentido de permitir o controle e a atualização adequada do grau de ocupação das cidades e do valor de mercado da propriedade urbana (AFONSO; ARAUJO; NÓBREGA, 2013), garantindo a distribuição mais justa da mais-valia fundiária.

Segundo Smolka (2014), o IPTU, tal como todos os demais impostos sobre o valor da terra, é uma forma de recuperação de mais-valias fundiárias, uma vez que a maior parte do valor do imóvel é decorrente da ação pública e de investimentos públicos acumulados. Sendo o espaço urbano a totalidade de localizações interligadas, a partir de infraestruturas e redes que suportam o trabalho social, a localização se torna “útil”, isto é, dotada de valor de uso, na medida em que atende aos requisitos da economia (DEÁK, 2016). Significa isso dizer que a localização assume valor de troca para o mercado de terras e que o setor público, enquanto principal agente capaz de determinar ou alterar atributos de localização, tem o poder de intervir nesse processo, seja por meio de investimentos em infraestruturas ou por restrições ou incentivos ao uso e ocupação do solo, no sentido de favorecer a contenção da especulação imobiliária e a captura de mais-valias.

Apesar de ser um imposto importante para a carga tributária de vários países, Carvalho Jr. (2009) observa que no Brasil o instrumento ainda precisa ser melhor implementado, no sentido de orientar a arrecadação fiscal para as melhorias urbanas. Segundo o autor, o imposto representa apenas 6,3% das receitas municipais brasileiras, ainda que as alíquotas aplicadas aqui não sejam muito diferentes daquelas vigentes na maioria dos países do mundo, o que significa que a baixa arrecadação não tem tanto a ver com a política de alíquotas, mas com uma

provável ineficiência administrativa e com a concessão generosa de isenções e redução do imposto (Ibidem, p. 11).

Ademais, prossegue o autor:

As receitas do IPTU no Brasil, além de estarem abaixo do seu potencial, são bastante heterogêneas, regionalmente e conforme o tamanho do município. Em 2016, apenas o município de São Paulo concentrou 24% de toda a arrecadação nacional do IPTU e mais outros 13 municípios concentraram 50% da arrecadação nacional. Em 80% dos municípios brasileiros, o indicador de arrecadação do IPTU pelo PIB está abaixo de 0,25%; e, como proporção das receitas correntes, está abaixo de 2% (CARVALHO JR, 2017, p. 414).

Dessa maneira, segundo Cesare (2007), para que o IPTU se torne um instrumento efetivo de recuperação de mais-valias fundiárias no Brasil, será preciso investir: na atualização do cadastro territorial, sobretudo quanto ao uso e ocupação do solo; na atualização da base de cálculo e dos valores venais, para que eles estejam mais próximos dos valores de mercado; na atualização das alíquotas, de modo a permitir a recuperação proporcional dos investimentos públicos; na definição de uma política tributária clara, objetiva e de fácil compreensão; na qualificação do quadro técnico das administrações municipais; e na instrumentação de um banco de dados capaz de subsidiar análises constantes da dinâmica imobiliária em curso.

Quanto ao último item, em específico, cabe ressaltar que um dos objetivos centrais deste trabalho é o estudo da base de dados do IPTU como forma de apreensão e análise da dinâmica imobiliária em curso, no sentido de gerar subsídios para a definição de políticas de regulação do uso do solo e recuperação de mais-valias. Os resultados desse estudo com a base de dados do IPTU, para o caso de Niterói, serão apresentados na seção seguinte.

Por ora, concluímos nossa análise do IPTU e sua relação com a justiça espacial entendendo que, apesar de haver no Brasil um conjunto normativo que permite direcionar o uso dos instrumentos como estratégia de regulação do uso do solo, contenção da especulação imobiliária e orientação do desenvolvimento urbano, existe um hiato entre a teoria e a prática que dificulta a manutenção e a implementação de tais instrumentos. Furtado (1999, p. 48) trata dessa dificuldade na aplicação dos instrumentos para captura da mais-valia fundiária, indicando que:

[...] as diversas instâncias de governo, em países latino-americanos, intencionalmente ou porque são levados a isso, acabam por beneficiar o capital imobiliário ou grandes grupos privados quando da alocação dos investimentos públicos. É importante notar, porém, que essa atuação não é desprovida de

uma justificativa, ao contrário, ela costuma apoiar-se na proposição, muito difundida (e cara aos neoclássicos), de que o critério prioritário seria o da eficiência econômica desse procedimento.

No caso de Niterói, as arrecadações baseadas no IPTU, especificamente, sugerem uma utilização eficiente do instrumento no município, que está associada ao uso de ferramentas sofisticadas na atualização de seu banco de dados, à adoção de estratégias de marketing mais expressivas e à oferta de descontos baseados no consumo da população, a partir das notas fiscais municipais. Em 2014, segundo reportagem do Jornal O Globo (ROSA, 2015), a Prefeitura de Niterói realizou uma atualização da base cadastral de imóveis, com a implantação do software e-cidade pela Secretaria Municipal de Fazenda, que teve impacto nas cobranças de IPTU, tanto para aumento como para diminuição do tributo, em função de modificações realizadas nos imóveis. A adoção do software permitiu uma apuração mais precisa da base cadastral, que resultou em mudanças nas alíquotas cobradas, a partir da atualização de dados como área, localização e valor venal do imóvel. Isso gerou aumentos de até 17% no imposto cobrado, em diferentes bairros como Icaraí e Fonseca. Para 2016, a expectativa da Prefeitura era arrecadar o equivalente a 418 milhões de reais, sem contar os descontos obtidos com o pagamento antecipado do imposto. Além disso, a Prefeitura também realizou campanhas para a quitação de dívidas relativas a anos-fiscais anteriores, com abatimento dos juros incididos sobre o imposto (ROSA, 2015).

Essas ações demonstram um esforço do poder público municipal em tentar tornar mais eficiente a aplicação do IPTU. Essa maior eficiência, por outro lado, também pode ser alcançada em função da articulação entre as estratégias em curso e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em especial, o IPTU Progressivo no Tempo, que tem por finalidade evitar a retenção especulativa de imóveis em áreas urbanas e promover a correta realização da função social da propriedade, a partir da majoração da alíquota no prazo de cinco anos consecutivos. O IPTU Progressivo atua em conjunto com o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) e visa incentivar a utilização de imóveis sem uso ou subutilizados localizados em áreas estratégicas da cidade, de acordo com as definições do Plano Diretor (BRASIL, 2001). Tais instrumentos, contudo, apesar de compor normativa básica da política urbana municipal, ainda encontram restrições de aplicação e estão sendo implementados, segundo Carvalho Jr (2017), aos poucos e primeiro em municípios de maior porte, que se

tornaram excelentes campos de estudo para avaliação das possibilidades e alternativas para aumento de arrecadação a partir do IPTU.

#### **4. UMA ANÁLISE EM NITERÓI: A LEITURA DO IPTU, DA RENDA E DA INFRAESTRUTURA**

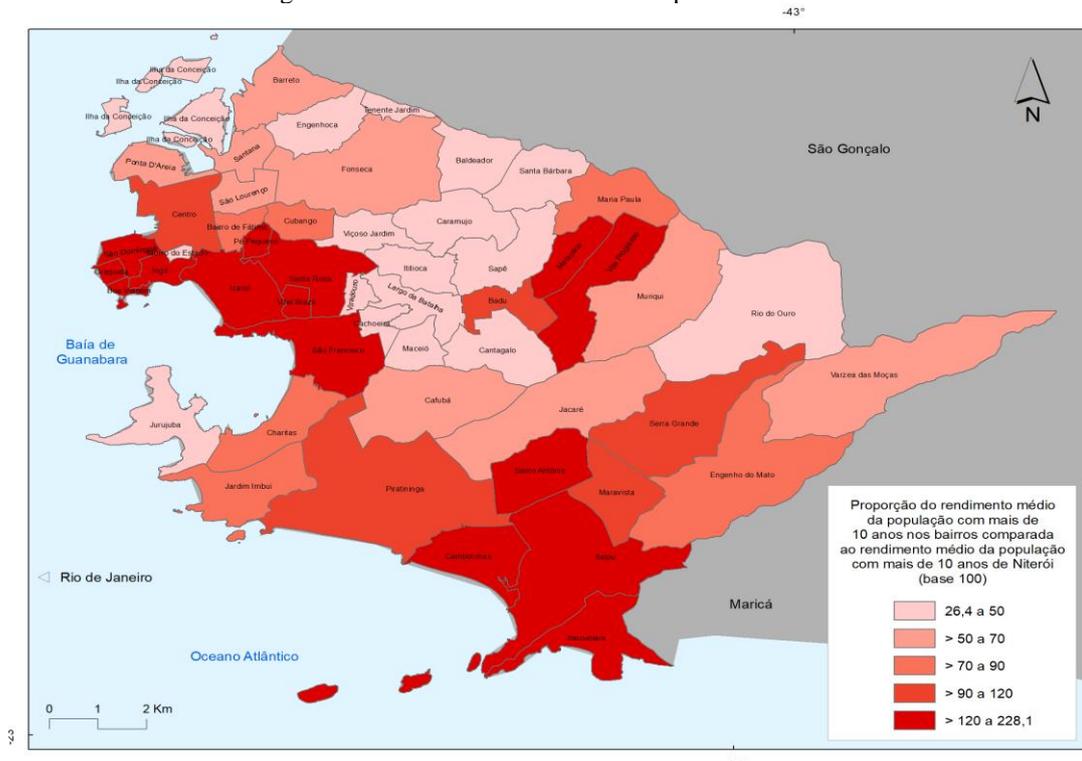
---

A apreensão das dimensões espaciais da justiça pode ocorrer de várias maneiras. Lefebvre (2001), ao discutir o direito à cidade, estabelece uma correlação implícita entre o exercício da justiça e a cidade como uma condição espacial para todos. Segundo o autor, o direito à cidade é gravemente prejudicado quando o espaço é utilizado para opressão, exploração e dominação, resultando em várias formas de controle social. Isso implica que a gentrificação desenfreada e a influência do mercado imobiliário na diferenciação social do espaço geram injustiças que estão, pelo menos em parte, ligadas aos modos predominantes de produção do espaço nas cidades contemporâneas. Portanto, o reconhecimento dessa geografia da injustiça representa um passo fundamental para a compreensão da justiça espacial.

No contexto específico de Niterói, a análise da espacialização do rendimento médio mensal, conforme evidenciado na Figura 1, revela uma notável concentração de renda nos bairros centrais, próximos ao Rio de Janeiro, assim como nos bairros periféricos e oceânicos. Nesses últimos, a produção imobiliária se beneficia das características ambientais e paisagísticas para fundamentar um conceito ideal de qualidade de vida, impulsionando as atratividades nessas localidades.

Embora os dados não sejam atualizados, a utilização da Razão permite uma análise significativa da proporção e tendência da distribuição de renda nos bairros de Niterói. Evidentemente, verifica-se que os bairros litorâneos mantêm um rendimento médio superior em comparação aos bairros do interior. No entanto, há uma extensão desse elevado rendimento para bairros não litorâneos adjacentes, exemplificado pelos casos de Santo Antônio e Santa Rosa. Além disso, destacam-se os cenários particulares de Matapaca e Vila Progresso, bairros de baixa densidade populacional situados em áreas mais distantes da principal mancha urbana do município. Essas observações ressaltam nuances interessantes na dinâmica da distribuição de renda em Niterói.

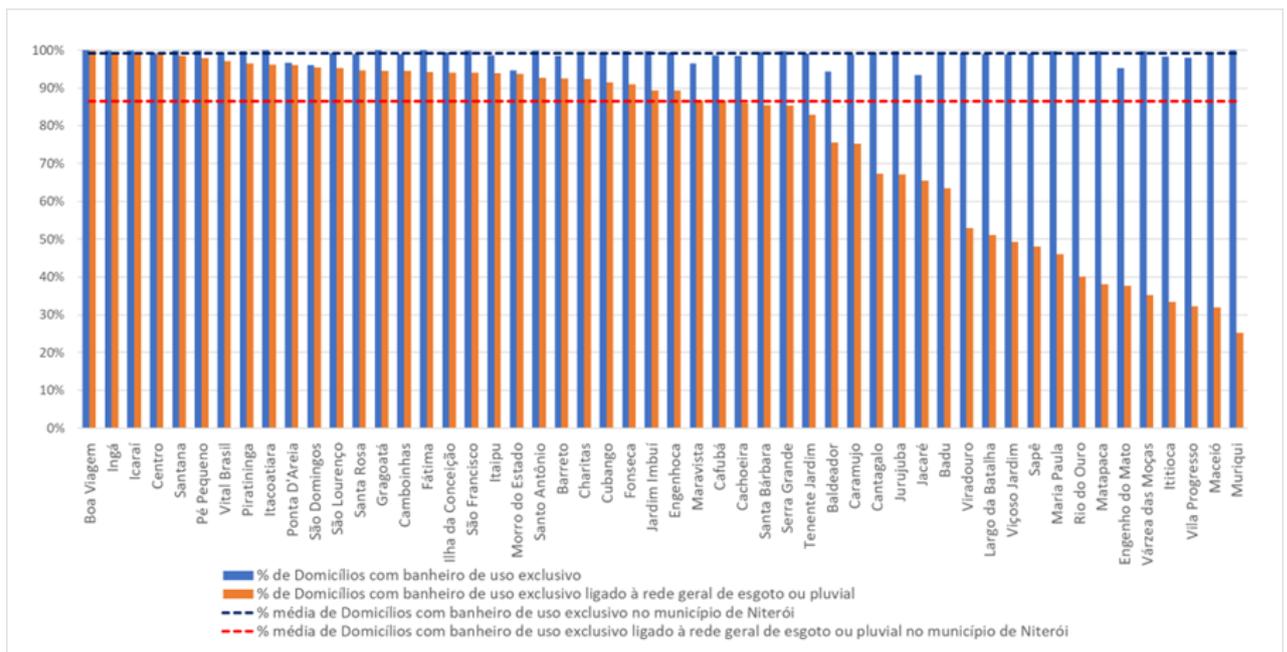
Figura 1- Razão do rendimento médio por bairros - 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Os dados Referentes ao acesso à banheiros de uso exclusivo e se esses banheiros tinham ou não ligação à rede de esgoto ou pluvial em 2010 são expressos em percentagem, conforme se vê na figura 2 abaixo:

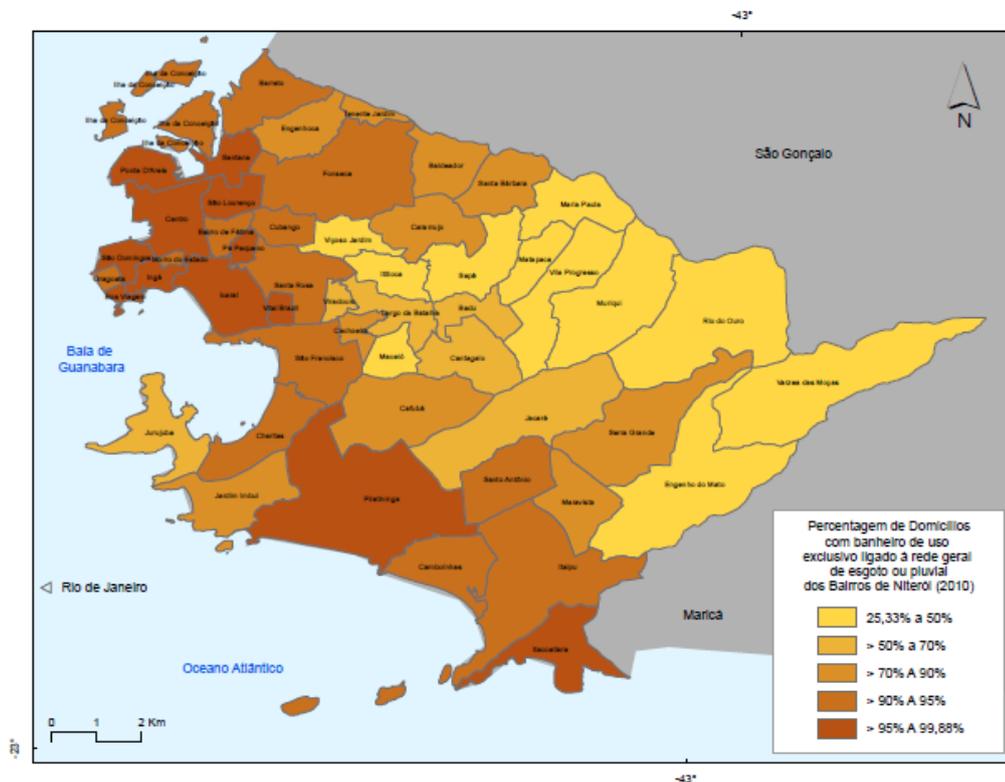
Gráfico 1 - Acesso a Banheiro ligado à rede de esgoto ou pluvial por Bairros do Município de Niterói - 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Espacializando os dados acima, temos a figura 2 abaixo, que evidencia uma distribuição espacial bastante hierarquizada no referente ao acesso à rede de esgoto ou pluvial. Os bairros próximos às áreas costeiras, sejam oceânicas, sejam banhados pela Baía de Guanabara, apresentam, de modo quase total, uma boa cobertura de rede de esgoto, com percentagens superiores a 95% dos domicílios. As únicas exceções a essa regra são os bairros de Jurujuba e Jardim Imbul. Por sua vez, quanto mais distante das áreas costeiras, menor a percentagem de acesso à uma rede de esgotos ou pluvial. De fato, os bairros mais a leste do município apresentam percentagens que variam de 25,33% a 50% dos domicílios com acesso a uma rede de esgoto ou pluvial, exibidos com a cor mais clara no mapa.

Figura 2 – Percentagem dos Domicílios com banheiro ligado à rede geral de esgoto

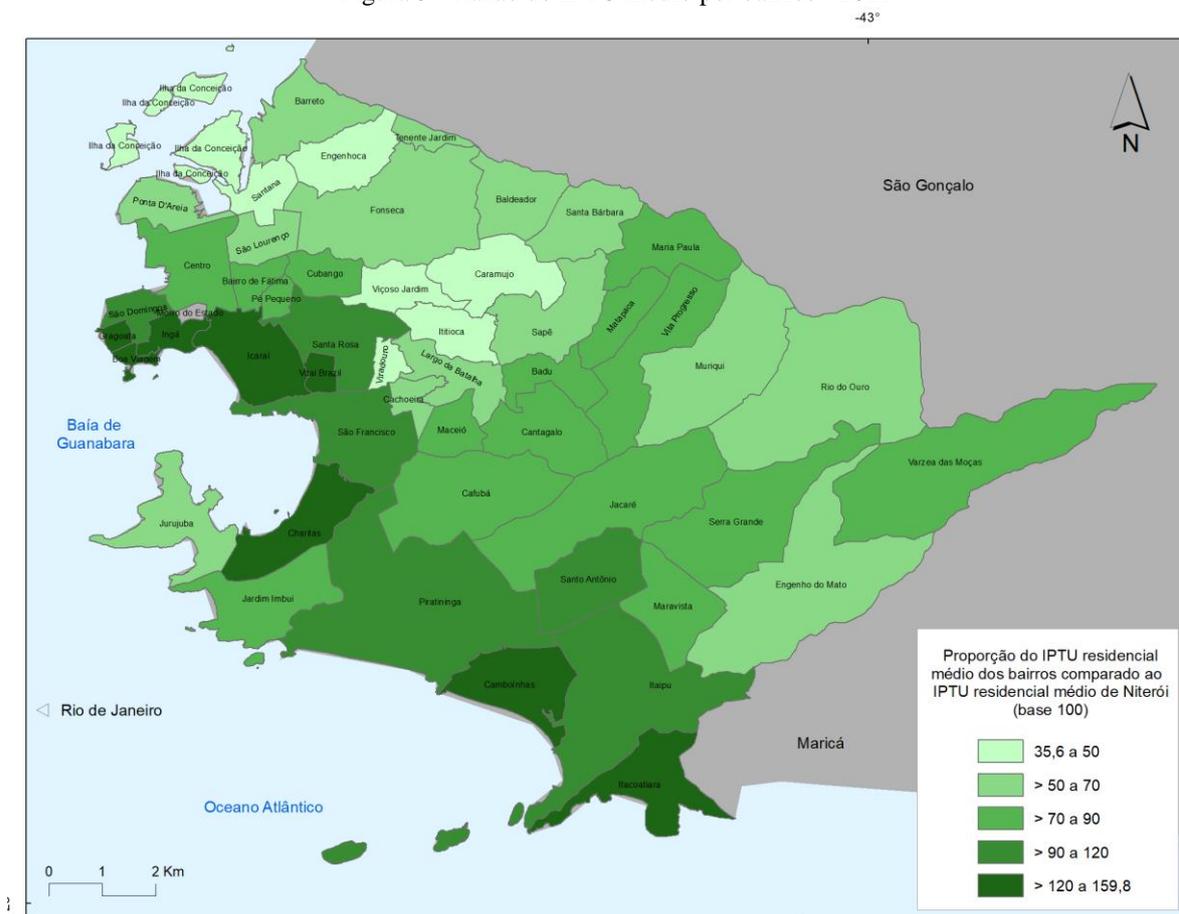


Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Uma análise da figura 3 abaixo, por sua vez, também revela uma disparidade significativa nos valores de IPTU/m<sup>2</sup> entre os bairros litorâneos e aqueles localizados no interior de Niterói. Destaca-se uma notável diferença nos montantes, proporcionando uma clara tendência de maior tributação nas áreas costeiras em comparação com os bairros mais internos. Vale ressaltar a ausência de valores para o bairro Morro do Estado, caracterizado como o de menor renda do município, devido o mesmo ser uma área de favela, onde o IPTU não é aplicado.

Essa exceção ressalta a complexidade das políticas tributárias em contextos socioeconômicos diversos e enfatiza a necessidade de considerar fatores específicos de cada localidade para avaliar o impacto do IPTU na comunidade.

Figura 3 - Razão do IPTU médio por bairros - 2021



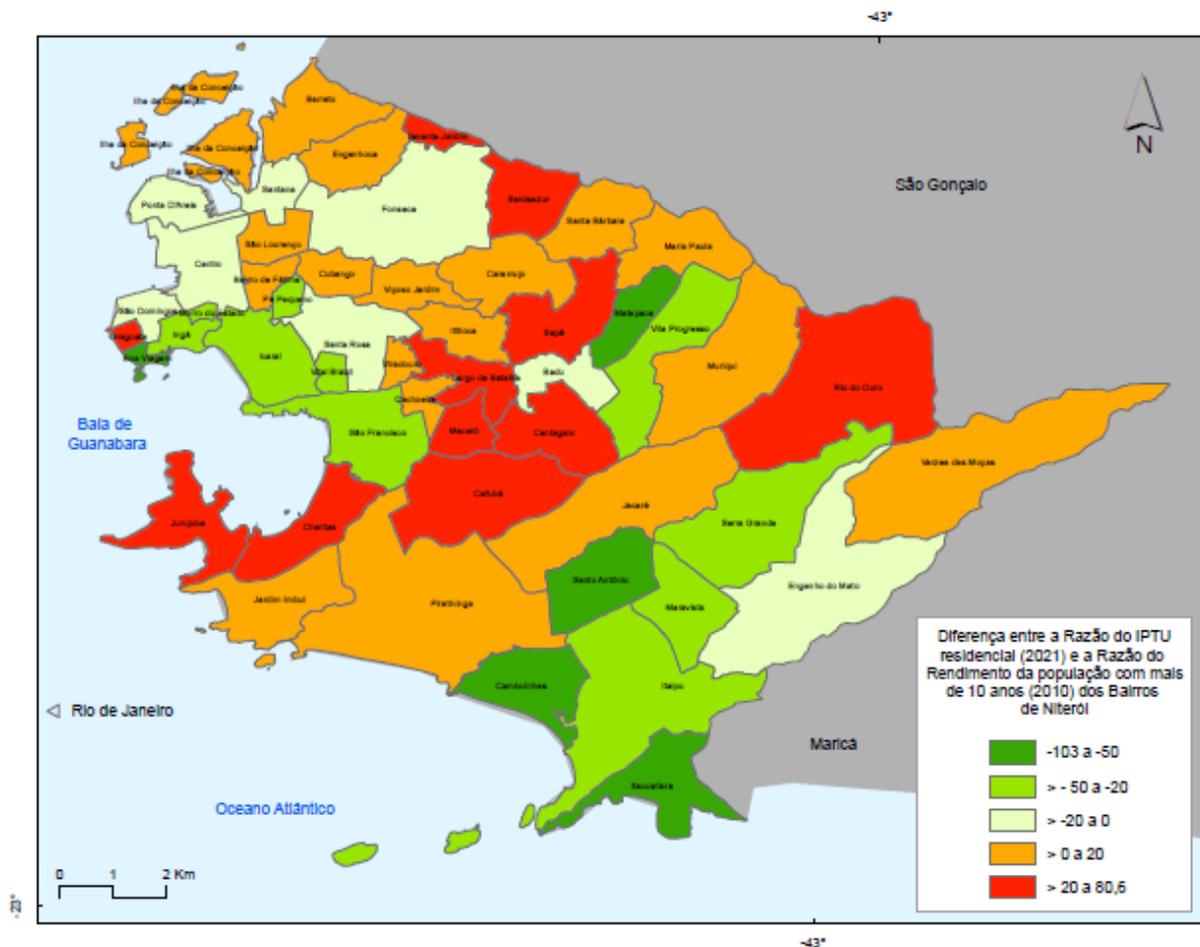
Fonte: Prefeitura do Município de Niterói, 2021

Como solução para a cobrança justa do IPTU e como estratégia para se ter uma melhor arrecadação e possibilidade de financiamento urbano, seria importante se utilizar dos instrumentos disponíveis pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), no qual, já foi pensado como maneira de conduzir uma política urbana, que contemple um ordenamento territorial mais justo e democrático, como uma efetivação do direito à cidade. Conforme Carvalho Jr (2016), a obtenção de estimativas imobiliárias realistas revela-se crucial para a administração eficiente do IPTU e demais instrumentos de política urbana, uma vez que o valor venal é utilizado como elemento da base de cálculo dos instrumentos.

Dessa forma, embora não haja uma correspondência exata com os preços de mercado, que estão sujeitos a critérios e variações subjetivas e conjunturais, é revelada a espacialização

das áreas mais valorizadas da cidade em termos de acesso à terra urbanizada. Além disso, a espacialização desses valores contribui para a análise da (in)justiça espacial, conforme abordado por Soja (2014), ao setorizar tanto as áreas com preços imobiliários acima da média da cidade, ou seja, mais valorizadas no sentido da produção imobiliária, quanto as áreas com preços imobiliários abaixo da média da cidade, por sua vez, de menor interesse para a produção imobiliária. Ao se comparar, porém, os dados da razão do rendimento médio com a razão do IPTU/m<sup>2</sup> Predial Residencial médio dos bairros de Niterói, temos a figura 4:

Figura 4 - Comparação entre a Razão do Rendimento e a Razão do IPTU



Fonte: Prefeitura do Município de Niterói (2021); IBGE, Censo Demográfico (2010).

Nesse contexto da figura 4, emerge um panorama distinto. Ao subtrair a Razão da Renda da Razão do IPTU, a figura revela os bairros com renda elevada e um IPTU/m<sup>2</sup> desproporcionalmente mais acessível, destacados em tons verdes. Em contrapartida, áreas onde a razão de renda é proporcionalmente inferior à razão do IPTU/m<sup>2</sup> surgem com números positivos, evidenciados em tons laranja e vermelho. A escolha cromática segue um padrão

intuitivo, com tons verdes diminuindo uma proporção positiva, ou seja, onde o IPTU é considerado "econômico" em relação à renda média da população. Já os tons vermelhos denotam uma proporção negativa, sinalizando que o IPTU cobrado é proporcionalmente mais "oneroso" do que a renda média do bairro, quando comparado à média municipal.

Desta forma, na figura 4, visualiza-se que, os bairros em tons vermelhos destacam-se por apresentarem rendimentos mais baixos e, proporcionalmente, pagarem mais IPTU em comparação com os bairros em tons verdes. Notavelmente, os destaques negativos (vermelhos) são observados nos bairros de Charitas, Jurujuba e Cantagalo, com valores de 80,64, 34,17 e 31,20, respectivamente. Nestas localidades, percebe-se uma razão do IPTU/m<sup>2</sup> proporcionalmente elevada em comparação com a razão da renda da população, gerando uma carga tributária mais significativa nessas áreas.

No extremo oposto, representado pela cor verde, destacam-se os bairros de Boa Viagem, Itacoatiara e Matapaca. Esses três bairros apresentam um rendimento médio da população significativamente superior à média municipal, enquanto pagam proporcionalmente um IPTU/m<sup>2</sup> mais acessível em comparação com outros bairros. Os valores desses bairros excedem consideravelmente zero, totalizando -103,01 para Boa Viagem, -92,36 para Itacoatiara e -80,84 para Matapaca.

Ainda na figura 5, o bairro de Boa Viagem e Itacoatiara, sendo bairros litorâneos de alta renda, destacam-se por uma cobrança de IPTU proporcionalmente mais baixa em comparação com outros bairros costeiros, como Gragoatá e Icaraí. Esses são exemplos notáveis de uma tributação desproporcionalmente favorável, considerando a infraestrutura urbana robusta e o fácil acesso às centralidades municipais.

No entanto, o caso de Matapaca revela uma dinâmica distinta. Este é um bairro isolado da mancha urbana principal, caracterizado como um subúrbio, com serviços públicos mais escassos e infraestrutura menos desenvolvidos em comparação com as áreas centrais. A presença de vegetação nativa indica uma densidade populacional menor, com condomínios de luxo e grandes residências situadas em lotes espaçosos. Embora o IPTU/m<sup>2</sup> Predial e Residencial nesse bairro seja inferior à média do município, o tamanho significativo das propriedades resulta em um valor absoluto do IPTU que não é particularmente baixo. Assim, temos grandes residências de luxo, em uma localidade isolada, com infraestrutura reduzida, distante da mancha urbana principal. Esse cenário peculiar reflete em um IPTU/m<sup>2</sup>



estratégia, porém, mostra-se problemática com esses critérios. Tomemos como exemplo o bairro de Icaraí. A razão do IPTU desse bairro é 144,38, bem acima da média do município, representado pelo número 100. Por sua vez, a Razão da cobertura de esgoto desse bairro é 114,34, pouco acima do número 100 que representa a média do município de Niterói. Isso ocorre porque a média da cobertura de esgoto no município com um todo é elevada. Assim, um bairro com uma cobertura quase universal de sistema de esgoto não apresenta uma razão tão mais alta que a média do município. A amplitude dos dados referentes à cobertura de esgoto é menor. O bairro com a maior cobertura do município é Boa Viagem, com 99,88% dos domicílios ligados à rede de esgoto ou pluvial. Como a média do município também é alta (86,5), Boa Vista apresenta uma Razão de 115,48 para esse item. Comparação feita, o bairro do Icaraí surge com um dos bairros que paga IPTU mais alto na comparação à infraestrutura de esgoto. Assim como o Bairro do Icaraí, os bairros em que o IPTU é proporcionalmente mais caro em relação à cobertura da rede de esgoto, são representados no mapa com cores quentes (vermelho ou laranja). Observa-se que os bairros mais a leste do município, aqueles dotados de precária cobertura de esgoto pagam um IPTU desproporcionalmente elevado.

Na ponta inversa da escala, os dados também se mostram interessantes. Com as cores mais frias (tons de verde) são representados os bairros em que o IPTU é “baixo” na comparação à percentagem de cobertura de esgoto. Observa-se que o Norte de Niterói, com bairros de baixa renda, pagam em média um IPTU “mais barato” em relação à boa cobertura de esgoto que a região possui.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

A atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) do município representa uma necessidade crucial para equilibrar e igualar a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), assegurando uma tributação mais justa e eficiente. Esta iniciativa vai além de um mero ajuste fiscal; ela reflete um compromisso com a justiça fiscal e com a melhoria da gestão pública. Uma PGV atualizada proporcionará uma avaliação mais precisa dos valores dos imóveis, alinhando a tributação às condições reais do mercado imobiliário e ao contexto socioeconômico atual.

A equidade na cobrança do IPTU é essencial para garantir justiça fiscal, reduzindo disparidades e promovendo uma sociedade mais equitativa. Além disso, a atualização da PGV não apenas otimiza a arrecadação, mas também fortalece a capacidade da administração pública

de investir em infraestrutura, serviços e projetos que beneficiam toda a comunidade. Portanto, a atualização da PGV é uma medida estratégica que visa uma gestão tributária mais eficaz e uma distribuição mais justa dos recursos municipais.

Esta pesquisa e a metodologia adotada abrem novas perspectivas para investigações futuras, oferecendo uma base sólida para uma análise mais aprofundada da distribuição dos valores do metro quadrado do IPTU nos bairros de Niterói. Considerando não apenas as características físicas e geográficas, mas também o rendimento da população e a complexa realidade local, este trabalho propõe um caminho para uma avaliação mais justa do IPTU. O cruzamento de dados adicionais pode gerar novas visões e sugestões para um preço mais equitativo do imposto. Assim, incentiva-se a continuidade deste estudo para fornecer insights valiosos no desenvolvimento de políticas tributárias mais justas e adaptadas às demandas socioeconômicas do município.

## 6. REFERÊNCIAS

---

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. **The urban property tax (IPTU) in Brazil: an analysis of the use of the property tax as a revenue source by brazilian municipalities**. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, 2012. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/>>. Acesso em: 21 out. 2024.

BENACH, N. Da desigualdade social à justiça espacial. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

BRASIL, 2001. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001** - Estatuto da Cidade. Brasília: Congresso Nacional. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)> Acesso em: 13 out. 2022.

CARLOS, A. F. A. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (org.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 2017.

CARVALHO JR, P. H. B. **Aspectos Distributivos do IPTU e do Patrimônio Imobiliário das Famílias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **A Administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade**. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9180>. Acesso em: 15 jul. 2023.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU**. 2017. Disponível em:

<https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2017/12/TD05.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2023.

CESARE, C. M. A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios. In: CUNHA, E. M. P.; CESARE, C. M. (Orgs.). **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 45-78.

CORRÊA, R. L. Espaço: um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C., CORRÊA, R. L. (orgs.) **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.

DEÁK, C. **Em busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Anna Blume, 2016.

FONSECA, Diego Ferreira; LOBO, Carlos; GARCIA, Ricardo Alexandrino. Imposto predial e territorial urbano: uma metodologia de ajuste tributário para belo horizonte/mg. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S.L.], v. 9, n. 3, p. 513-526, 24 jul. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.009.003.ao10>.

FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação**. 1999. 283 f. Tese (Doutorado), Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 1999.

HARVEY, D. **Limits to capital**. New York, Verso, 2006.

HARVEY, D. **A justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Manual de entrevista, **Censo Demográfico 2022**, Ministério da Economia, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em [https://ibge.gov.br/component/rsfiles/download-file/files.html?path=censo2021%252Fmanuais%252FManual de Entrevista CD 1.04 v 05.22.pdf&Itemid=6739](https://ibge.gov.br/component/rsfiles/download-file/files.html?path=censo2021%252Fmanuais%252FManual%20de%20Entrevista%20CD%201.04%20v%2005.22.pdf&Itemid=6739). Acesso em: 04 nov. 2023.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, I. Em favor da Justiça Territorial: o encontro entre geografia e ética. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, p. 125-148, maio 2020. Disponível em <<https://www.revistappr.com.br/>>. Acesso em: 21 out. 2022.

NITERÓI. Secretaria Municipal da Fazenda de Niterói – SMF. (2021). Banco de dados do IPTU referente aos anos entre 2014 a 2022. Niterói.

RIBEIRO, L. C. Q. Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 1-3, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/>>. Acesso em: 22 out. 2022.

ROSA, G. Prefeitura de Niterói recalcula alíquota de IPTU de cerca de dez mil imóveis. **O Globo**. Bairros. Rio de Janeiro, 27 dez. 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/>>. Acesso em: 27 out. 2022.

SANTOS, C. S. Do lugar do negócio à cidade como negócio. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

SMOLKA, M. O. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano**. Lincoln Institute of Land Policy, Informe sobre Políticas Fundiárias, Ministério das Cidades, 2014. Disponível em: <<https://www.lincolnst.edu/>>. Acesso em: 26 out. 2022.

SOJA, E. W. The city and spatial justice. **Justice Spatiale | Spatial Justice**, Paris, n. 1, p. 1-5, set. 2009. Disponível em <<https://www.jssj.org/>>. Acesso em: 22 out. 2022.

SOJA, E. W. **En busca de la justicia espacial**. Valencia: Tirant Humanidades, 2014.