

Imposto sobre a propriedade em uma metrópole do Sul Global: atores, interesses e estratégias no caso de São Paulo (1988-2016)

*Working Paper*¹

Guilherme Minarelli²

1. Introdução

A desigualdade sobre a riqueza é um elemento determinante na reprodução das diferenças econômicas e sociais, reforçando a ideia dos impostos sobre o capital como forma de reduzir as desigualdades no longo prazo (PIKETTY, 2014). No entanto, as desigualdades não estão relacionadas apenas à renda e à riqueza, mas também ao acesso aos serviços básicos como dimensões não monetárias (ARRETCHE, 2018). Estes bens e serviços básicos são determinados pela capacidade de arrecadação tributária do Estado, o que dá relevância às políticas de tributação da propriedade imobiliária no sentido de incidir sobre as desigualdades tanto pela tributação direta sobre a riqueza imobiliária quanto pelo condicionamento dos gastos municipais - uma vez que o imposto sobre a propriedade é amplamente voltado ao financiamento local em diferentes países ao redor do mundo (CARVALHO JR., 2017).

Estudos sobre políticas de tributação imobiliária em países subdesenvolvidos (BRÄUTIGAM; FJELDSTAD; MOORE, 2008; CARVALHO JR., 2017) e no Brasil (AFONSO; LUKIC; ORAIR, 2017; CARVALHO JR., 2017; CHRISTENSEN; GARFIAS, 2019; DECESARE, 2004 ; GADENNE, 2017; GOBETTI, 2018; GOTTLIEB; HOLLENBACH, 2019; HOLLENBACH; SILVA, 2019) se expandiram. Em geral, procuram discutir *state building*, as capacidades estatais e os mecanismos políticos que impedem o desenvolvimento econômico, entendido como consequência do avanço da capacidade do Estado de tributar. Para isso, buscam mensurar os efeitos das mudanças na capacidade de arrecadação de tributos do estado, a fim de discutir o potencial de arrecadação de impostos e autonomia financeira, desenvolvimento econômico e representação política na arena eleitoral do Executivo local.

Olhando para as práticas internacionais, vemos que as instituições brasileiras diferem em atribuir ao nível municipal a responsabilidade pela execução da arrecadação de tributos e sua autonomia para legislar a esse respeito. Isso explica a diversidade de

¹ Texto apresentado no XI Seminário Discente do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP) em setembro/2021.

² Aluno de doutorado - Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP / USP) e pesquisador júnior - Centro de Estudos da Metrópole (CEM)

desenhos, estrutura de taxas, níveis de arrecadação, importância na composição das receitas e, em última instância, a baixa incidência de IPTU em diversas localidades, além de sua regressividade geral (CARVALHO JR., 2009, 2017). A partir desse desenho institucional, as principais disputas sobre a definição das políticas fiscais imobiliárias, suas receitas e seus possíveis impactos redistributivos situam-se no nível da política urbana de cada município.

No entanto, embora tenhamos avançado na compreensão da descrição de certos fenômenos decorrentes do desenho mais amplo das políticas fiscais no nível municipal por meio de comparações nacionais e internacionais, pouco tem sido estudado sobre os determinantes das políticas fiscais imobiliárias no nível local, intra-urbano, seus atores, estratégias e formas de atuação cercados por instituições e contextos específicos, identificando mecanismos explicativos específicos, o que vem deixando muitas questões em aberto.

O principal objetivo do trabalho³ foi mapear e identificar as principais arenas, atores, interesses e estratégias envolvidas no processo político de aprovação da reforma do imposto sobre a propriedade na cidade de São Paulo. A principal questão a ser respondida é: como governos de diferentes ideologias lidam com o imposto sobre a propriedade imobiliária (IPTU⁴) em uma metrópole do Sul Global?

O texto está dividido em cinco seções com esta introdução. Na próxima seção, discuto brevemente as escolhas metodológicas feitas. Na terceira seção, apresenta-se a literatura com a qual diálogo e meu ponto de vista teórico. Na quarta, analiso os principais elementos institucionais da trajetória da política fiscal imobiliária em São Paulo. Finalmente, uma breve conclusão encerra com os principais achados e perspectivas de pesquisa.

2. Metodologia

A metodologia utilizada caracteriza-se por métodos mistos, que combinam o uso de metodologia quantitativa e qualitativa. A utilização de metodologia quantitativa, de tipo indutivo e inferencial, baseia-se em dados financeiros, econômicos, políticos e de produção legislativa, que nos permitem identificar regularidades ao longo do tempo e entre os casos dos diferentes governos analisados. A metodologia qualitativa, tanto dedutiva quanto interpretativa, é usada para estudar processos e estruturas de médio

³ Este artigo é baseado em pesquisas e alguns resultados de minha dissertação de mestrado (MINARELLI, 2019).

⁴ Imposto Predial e Territorial Urbano

alcance por meio da reconstituição institucional e histórica e por meio dos significados dados pelos atores às suas ações e às de outros.

Os dados apresentados foram produzidos a partir de pesquisas em registros públicos, em sua maioria digitalizados e disponibilizados nos sites da Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de São Paulo (SF/PMSP) e da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP). Para toda a pesquisa, foram analisadas todas as leis e propostas de lei relativas ao imposto sobre a propriedade na cidade de São Paulo entre 1946-2016, arrecadação de impostos entre 1980-2016 e isenções entre 1995-2016. Além disso, foram realizadas 14 entrevistas com secretários de governo, burocratas, vereadores e um representante do mercado imobiliário; foram feitas análises de documentos oficiais e de todas as notícias jornalísticas relacionadas ao tema disponíveis nos bancos digitalizados pelos dois dos principais jornais em circulação no país e na cidade entre 1988-2016. Aqui, apenas uma parte resumida dos resultados será apresentada com foco no período mais alongado, sem entrar em casos específicos.

A definição dos critérios de progressividade para a análise da política baseou-se no trabalho de Carvalho Jr. (CARVALHO JR., 2006), que considera como elementos centrais da política fiscal dos impostos sobre a propriedade a (i) definição da estrutura de alíquotas, (ii) a atualização da base de cálculo dos valores dos imóveis e (iii) isenções. Esses critérios nortearam a análise de propostas e medidas tomadas por atores e governos.

Segundo Carvalho Jr. (2006), a progressividade do IPTU pode ser afetada na composição das fórmulas de arrecadação de impostos, grosso modo, de duas formas: pela definição da alíquota a ser cobrada por cada unidade e pelo valor de mercado do imóvel de referência para tributação, constante na base de cálculo da arrecadação. A interação dessas duas dimensões em relação às isenções é o que produz diferentes efeitos de progressividade, redistribuição e arrecadação.

As alíquotas impactam pelo estabelecimento de critérios diferenciais de acordo com a localização, o uso, o padrão de construção (tamanho, número de cômodos etc.) e o valor da propriedade, por exemplo, para que aqueles em melhores condições urbanas e valores de propriedade contribuam proporcionalmente mais do que aqueles em situação de maior desvantagem.

O valor da propriedade tem um efeito progressivo, uma vez que estabelece o valor da mercadoria da propriedade e quanto deve ser contribuído pela receita que é auferida com ela. Sua função é aproximar o valor de referência do rendimento real dos proprietários. Dependendo dos critérios de fixação desse valor e do tamanho da defasagem em relação aos preços de mercado, mesmo com alíquotas diferenciais progressivas, podem ocorrer efeitos regressivos gerais, cobrando-se menos de quem tem mais capital e renda e mais de quem tem menos. Ambos os elementos atuam juntos

e de forma articulada no efeito geral da progressividade tributária, mas são produzidos e têm implicações diferentes.

As isenções devem ser consideradas caso a caso para definir suas implicações para os efeitos da política fiscal. Utilizarei a diferenciação de Carvalho Jr. (2006) para considerar os casos de isenções (totais ou parciais) com base em critérios de progressividade (valor da propriedade) e seletividade (área, localização, padrão de construção) como um efeito progressivo sobre a política fiscal. Nestes casos, embora não sejam critérios de diferenciação que afetem toda a base de contribuintes, são critérios que estabelecem a diferenciação da tributação na parte inferior da distribuição dos contribuintes, tendo efeito progressivo no regime tributário geral - ainda que não seja uma questão de uma carga progressiva.

3. Referencial Teórico e Debate da Literatura

A pesquisa é orientada por uma perspectiva histórica neoinstitucionalista da Ciência Política, que dá centralidade às instituições na compreensão das preferências dos atores, na distribuição desigual de recursos, oportunidades e sanções entre eles, operando como filtros que enquadram atores e preferências, com efeitos de longa duração sobre seus comportamentos e sobre os resultados políticos e das políticas (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; IMMERGUT, 1998; MAHONEY; THELEN, 2009). Essa perspectiva é ampla e norteadada principalmente por estudos em nível nacional, preocupados com dinâmicas e processos distantes da dinâmica urbana.

Acompanho Marques (2021) em sua compreensão das especificidades das políticas urbanas e em sua visão de como os mecanismos eleitorais e partidários e os processos de produção de políticas públicas têm interagido na cidade de São Paulo nos últimos 40 anos. Segundo o autor, a cidade passou por um padrão de mudança com *progressivismo incremental*, incorporando as dimensões de continuidade e mudança associadas a alternâncias entre governos e políticas, mas que tem efeitos cumulativos ao longo do tempo. Sigo também Peres (2021), no que diz respeito à visão multinível do orçamento municipal, suas características de mudança incremental e pontuada, condicionada pela política e instituições de nível superior, com forte centralidade e, ao mesmo tempo, limitações do Executivo local.

Por um lado, os debates sobre desigualdade e redistribuição avançaram recentemente com o uso de novas fontes de dados fiscais sobre imposto de renda e metodologias de estratificação e comparação entre países (AFONSO; LUKIC; ORAIR, 2017; GOBETTI, 2018; GOBETTI; ORAIR, 2016; PIKETTY, 2014; SOUZA, 2018). Porém, muito pouco se tem falado sobre a concentração de riqueza e suas especificidades, como a propriedade imobiliária (CARVALHO JR., 2006, 2009, 2017; JIMÉNEZ, 2017). O foco está principalmente no capital financeiro e nos níveis nacional e internacional. Ao

se aproximar do nível local, o olhar se volta principalmente para uma agenda de descentralização governamental, que busca compreender, por meio da comparação entre as cidades, quais são as melhores medidas, formatos institucionais, políticas e programas capazes de ampliar a capacidade e autonomia de autofinanciamento dos governos locais por meio de políticas de imposto predial, que estão sob sua responsabilidade ou visam financiá-los em grande parte do mundo (CARVALHO JR., 2006; IPEA, 2011; JIMÉNEZ, 2017).

Por outro lado, no caso do debate fiscal, estudos nacionais e internacionais já trataram amplamente de como constrangimentos geográficos (CHRISTENSEN; GARFIAS, 2019), guerras (TILLY, 1996), conflitos entre elites (CHRISTENSEN; GARFIAS, 2019; GARFIAS, 2018; LIEBERMAN, 2003), raízes culturais e coloniais (BORGES, 2018; LIEBERMAN, 2003), o nível de descentralização (OATES, 2001 apud CARVALHO JR, 2017; BRÄUTIGAM; FJELDSTAD; MOORE, 2008), de industrialização, o PIB por capita, (AFONSO; CASTRO, 2014; AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013; BRÄUTIGAM; FJELDSTAD; MOORE, 2008; CASTRO et al., 2017), o tamanho das cidades, a quantidade de transferências interfederativas (ARRETICHE; VAZQUEZ; FUSARO, 2007; CARVALHO JR., 2017; CASTRO et al., 2017), os financiamentos internacionais (BRÄUTIGAM; FJELDSTAD; MOORE, 2008) impactam os níveis de arrecadação tributária, o investimento no cadastro imobiliário, sua manutenção e atualização periódica, entendidas como as principais *proxys* de capacidade estatal de tributar. Esses estudos mostram que cidades maiores, em áreas mais urbanas, mais dinâmicas economicamente, menos dependentes de repasses e financiamento externos e com burocracias profissionalizadas, arrecadam mais relativa e absolutamente.

Em geral, esses trabalhos procuram discutir a construção do Estado, as capacidades do Estado e os mecanismos políticos que impedem o desenvolvimento econômico, entendido implícita ou explicitamente como consequência do avanço da capacidade do Estado de tributar. Para tanto, buscam mensurar os efeitos das mudanças na capacidade de arrecadação de tributos do estado, a fim de discutir o potencial de arrecadação de impostos e autonomia financeira, desenvolvimento econômico e representação política na arena eleitoral do Executivo. Este conjunto de trabalhos conclui que a receita tributária varia no tempo e no espaço, entre países com características socioeconômicas semelhantes e que dependem de decisões políticas, partindo do pressuposto de que a capacidade de tributar e o desenvolvimento econômico e social estão correlacionados, não são igualmente disponível a todos, mas sem clareza do sentido da relação causal e de outros determinantes, um dos problemas apresentados com o uso do conceito de capacidades estatais segundo Cingolani (2013).

Politicamente, estudos em economia, administração pública e estudos urbanos costumam justificar resultados encontrados por meio de argumentos de vontade política (*political will*) e esforço tributário (*tax effort*) para apontar que, quando as

capacidades estão presentes, os resultados alcançam o esperado e que, quando não estão, consideram que há potencial relativo melhoria (AFONSO; CASTRO, 2014; AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013; BORGES, 2018; CARVALHO JR., 2017; CASTRO et al., 2017; DECESARE, 2004). DeCesare (2004) aponta que as dificuldades para aprovar reformas fiscais na América Latina estão relacionadas à falta de vontade política, desconfiança do poder público, governança fraca e corrupção. Alguns destacam a proximidade do eleitorado nas cidades menores como fator que levaria à captura pelas elites e à redução da arrecadação tributária (AFONSO; CASTRO, 2014; MAHLMEISTER; KOMATSU; FILHO, 2018). Outros apontam a atitude evasiva ou visando postergar a atualização dos valores venais por prefeitos e vereadores (DOMINGOS, 2011) e a tendência de não manter ou atualizar os registros fiscais (CARVALHO JR., 2006, 2009, 2017; CASTRO et al. , 2017; IPEA, 2011) como forma de antecipar o desgaste da arena eleitoral. Esses autores enfatizam a relação entre os deputados, a arena eleitoral e as expectativas de reeleição, genericamente relacionando-as à ideia de altos custos políticos e baixo desempenho nas urnas. No entanto, esses aspectos não são analisados de forma sistemática e individual por meio de casos.

Pesquisas mais recentes trataram dos vínculos entre os incentivos eleitorais e seu poder de definir as decisões dos governantes de investir em capacidades estatais de tributar a propriedade dos municípios brasileiros. Partem da ideia de que tributar é uma atividade difícil e a capacidade de fazê-lo não está disponível para todos (BRÄUTIGAM; FJELDSTAD; MOORE, 2008; GOTTLIEB; HOLLENBACH, 2019; HOLLENBACH; SILVA, 2019). Custos políticos podem impedir os investimentos necessários (CHRISTENSEN; GARFIAS, 2019). Nas democracias latino-americanas, incluindo o Brasil, os políticos em geral exploram a vulnerabilidade dos cidadãos para garantir seu apoio político. Tais práticas incluem a oferta de benefícios particulares em troca de votos (HICKEN, 2011; NÚÑEZ, 2018; STOKES, 2005). Famílias sem títulos enfrentam ameaças de despejo e desafios no acesso aos serviços públicos. Esses eleitores são particularmente suscetíveis às promessas contingentes de proteção ou acesso de políticos locais em troca de apoio eleitoral (CHRISTENSEN; GARFIAS, 2019; GARFIAS, 2018; HOLLENBACH; SILVA, 2019), o que é entendido como clientelismo ou relações clientelistas.

Assim, mesmo que os governantes sejam maximizadores de receita e eleitores de benefícios (LEVI, 2008) e existisse o interesse de aumentar a receita dos prefeitos em primeiro mandato, a perspectiva de perder uma ferramenta política poderosa como esta ou uma possível punição eleitoral pode nortear suas decisões (CHRISTENSEN; GARFIAS, 2019). No entanto, segundo Gottlieb e Hollenbach (2019), prefeitos com mandato limitado (sem possibilidade de reeleição) não são mais propensos a reformar a legislação tributária local (que estabelece as alíquotas) ou revisar as fórmulas que atribuem o valor das propriedades. Seus resultados apontam que onde há mais desigualdade e pobreza - o que levaria a relações clientelistas - o incentivo dado pelo impedimento de reeleição teria mais efeito sobre os prefeitos que tenderiam a investir

mais nessas mudanças em segundo termo. E em ambientes de baixa capacidade, os eleitores são menos propensos a aprovar impostos mais altos do que em ambientes de alta capacidade (GOTTLIEB; HOLLENBACH, 2019).

Os atores relevantes para a determinação das políticas de tributação sobre a propriedade indicados na literatura são os atores imobiliários - construtoras, imobiliárias e proprietários de imóveis mais valorizados - sem exatamente ter interesses e estratégias específicas (AFONSO; CASTRO, 2014; AFONSO; SOARES; CASTRO, 2013; CARVALHO JR., 2006, 2009, 2014, 2017; CASTRO et al., 2017), os mais ricos (elites econômicas e políticas) (CHRISTENSEN; GARFIAS, 2019; GOTTLIEB; HOLLENBACH, 2019, 2019; LIEBERMAN, 2003), interessados em limitar ou desestimular investimentos na capacidade do estado de tributar, reformar ou impedir reformas e sonegar impostos (BRÄUTIGAM; FJELDSTAD; MOORE, 2008; LIEBERMAN, 2003).

A disputa política para produzir essas políticas fiscais públicas tem sido pouco discutida no debate. Persistem questões sobre como politicamente essas políticas são viabilizadas, a aprovação de suas reformas - sempre consideradas muito impopulares e politicamente onerosas -, sua gestão e implementação, a dinâmica entre atores estatais e não estatais, seus interesses e estratégias na busca de seus interesses.

Algumas teorias apontam para interpretações sobre as relações entre governos, governantes, partidos, ideologias, eleições e eleitores. Autores pluralistas sugerem que democracia, sufrágio mais amplo e eleições competitivas trazem mais chances de governos de esquerda chegarem ao poder (DAHL, 1971). Em um contexto como este e com altas desigualdades de renda, as preferências dos eleitores tendem a ser por programas – e governos – e redistributivos (MELTZER; RICHARD, 1981) -, que, portanto, governantes são maximizadores de receitas e eleitores, de benefícios (LEVI, 2008) . Por outro lado, autores da *partisan politics* apontam que governos de esquerda tendem a tributar mais (ESPING-ANDERSEN, 1991), a produzir políticas com maiores efeitos redistributivos e aumentar as capacidades do Estado, mas por meio de políticas fiscais regressivas (HUBER; STEPHENS, 2012).

Olhando para o lado do gasto das políticas urbanas, Marques (2021) sugere que todos esses elementos se articulam de alguma forma em mecanismos político-partidários e de produção de políticas públicas num processo no qual, em contexto eleitoral democrático e competitivo, a alternância de poder e a eleição de governos de esquerda, que produzem mais redistribuição e aumento de capacidades, produzem mecanismos de permanência e reforço de determinadas políticas. Isso se dá por meio de um mecanismo vinculado ao eleitor mediano (MELTZER; RICHARD, 1981), que faz com que ambos os partidos, da esquerda ou da direita, convirjam na produção de políticas redistributivas, aprimorando-as, ou pelo menos buscando transformá-las sem ferir os interesses do eleitorado beneficiário. As dinâmicas específicas relacionadas às instituições também atuam produzindo permanências, mudanças incrementais e acumulações ao longo do tempo, enquanto a dinâmica de entrada e saída dos atores do governo, assim como suas relações com atores não-estatais, faz com que políticas entrem e saiam da agenda, entrem em latência, sejam eventualmente implementadas e possam a vir posteriormente a ser institucionalizadas. Este trabalho dialoga e busca contribuir para o avanço das reflexões empíricas e teóricas sobre essas teorias.

4. Instituições e trajetórias da política

Os municípios brasileiros têm autonomia política, administrativa, orçamentária e fiscal (PERES, 2021). Embora sempre tenha figurado entre os principais orçamentos do país, a estrutura de receitas de São Paulo e seus volumes mudaram consideravelmente. A cidade passou por períodos ruins entre os anos de 1980 e o início dos anos 2000, com pesadas perdas em suas receitas próprias e forte dependência de transferências e operações de crédito (empréstimos). Além disso, enfrentou processos de renegociação da dívida com o governo federal ao menos duas vezes e passou pelo ajuste de suas contas para o novo arranjo fiscal proposto pela Constituição de 1988 e passado a ser implantado na década de 1990. Ele preconizava descentralização, autonomia, responsabilidade e maior capacidade de arrecadação dos municípios. Exigia superávits primários compatíveis com suas receitas próprias e controle de suas contas e dívidas (OLIVEIRA, 2012; PEREIRA, 2016; PERES, 2018). O governo federal promoveu uma série de reformas e programas como forma de atingir esses objetivos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a lei que garantiu a constitucionalidade da progressividade do IPTU (EC29/2000), a imposição de novos termos de gestão orçamentária, fiscal e de endividamento por meio de contratos de renegociação de dívidas e aderência aos programas federais de incentivo à modernização tributária⁵.

⁵ PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal e PMAT – Programa de Modernização Tributária.

Atualmente, vemos que a cidade tem muito mais autonomia financeira, dependendo cada vez mais dos próprios tributos, que vêm crescendo consistentemente com base nas mudanças no sentido de ampliação de sua base tributária, tanto em número de instrumentos, fontes e formas de arrecadar recursos, bem como do conjunto de tributos existentes desde o início (MINARELLI, 2020). Investimentos em burocracias qualificadas, autônomas, dotadas de centralidade nas redes políticas locais (MARQUES, 2021, 2018), e na modernização fiscal por meio de recursos financeiros específicos não sujeitos à disputa da partilha orçamentária anual por programas supragovernamentais (BNDES, BID), proporcionou condições para que as mudanças implementadas por diferentes governos tivessem um efeito contínuo, sobreposto e cumulativo ao longo do tempo, do ponto de vista fiscal.

Do ponto de vista político, a cidade elegeu entre 1988-2018 três governos de esquerda⁶, três governos de direita⁷ e três de centro-direita⁸, com representação legislativa predominantemente de direita (LIMONGI; MESQUITA, 2011; MARQUES; HOYLER, 2018; SILOTTO, 2017). O Executivo local, apesar das disputas, negociações, diferentes estratégias e concessões, é capaz de implementar sua agenda política em relação à Câmara Municipal (MARQUES, HOYLER; 2018) e o fez em termos de política de imposto predial (MINARELLI, 2019). A análise da produção legislativa sobre o IPTU no período mostra que todos os governos implementaram reformas fiscais em diferentes direções, conforme discutido a seguir.

Em meio ao cenário internacional e nacional, São Paulo é uma exceção. Contraria todas as previsões da literatura a respeito do Executivo em termos de seu posicionamento diante de reformas e em relação a eleições, já que todos os prefeitos exceto um aprovaram reformas em alguns dos principais elementos da política. Está entre o pequeno grupo de cidades grandes que depende pouco de transferências interfederativas e financiamento externo. Com burocracia profissionalizada, é a que mais arrecada no país, representando aproximadamente um-quarto das receitas nacionais sobre impostos sobre a propriedade – mas cuja importância dentro das receitas próprias vem crescendo nos últimos anos, saindo de cerca de 7% em 1988 e está em torno de 20% desde 2018 (MINARELLI, 2020)⁹.

Em comparação com Nova York, ela arrecada relativamente pouco em proporção ao seu PIB e receita própria total (BORGES, 2018). Como a maioria das 22 maiores cidades brasileiras, aplica impostos com alíquotas progressivas e passou a atualizar regularmente seu cadastro tributário desde pelo menos a década de 1990 (CARVALHO

⁶ Luiza Erundina (PT, 1989-1992), Marta Suplicy (PT, 2001-2004) e Fernando Haddad (PT, 2013-2016).

⁷ Jânio Quadros (PTB, 1986-1988), Paulo Maluf (PDS/PPB, 1993-1996) e Celso Pitta (PPB, 1997-2000).

⁸ José Serra/Gilberto Kassab (PSDB/DEM, 2005-2008), Gilberto Kassab (DEM/PSD, 2009-2012) e João Dória/Bruno Covas (PSDB, 2017-2020).

⁹ Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em termos absolutos atualizados pelo IPCV, em 2017, São Paulo faturou quase 4 vezes mais que o segundo que é o Rio de Janeiro e 8 vezes mais que Belo Horizonte, a terceira.

JR., 2014; MINARELLI, 2019). Diferentemente de seus equivalentes nacionais e internacionais, seus níveis de isenção (totais e descontos) são elevados (BORGES, 2018; CARVALHO JR., 2014; MINARELLI, 2019). Embora haja concentração da propriedade imobiliária na cidade¹⁰, há uma distribuição relativa dos imóveis residenciais (BONDUKI, 2011; PASTERNAK; BÓGUS, 2014). Isso significa que uma parte relevante do eleitorado residente em sua própria casa é um potencial beneficiário de isenções totais ou parciais.

Minarelli (2019) mostra que as isenções são a principal motivação para a produção legislativa sobre o IPTU no município entre 1986-2016, praticamente monopolizando as propostas e aprovações da iniciativa dos vereadores e concentrando suas contribuições em emendas e substitutos. O Executivo também não é menos fecundo no assunto: embora concentre a iniciativa dos principais elementos definidores da política (estrutura de alíquotas, atualização cadastral, anistias e dívidas) em legislações mais complexas, mais de 80% de sua pauta de IPTU também passa por isenções. Elas existem desde a década de 1970, sendo introduzidas como um benefício às periferias urbanas no período de retorno à democracia e têm, apesar da variação de critérios e níveis de isenção, grande continuidade ao longo do tempo. No entanto, é ainda tema pouco explorado na literatura.

Para aprofundar o conhecimento sobre a trajetória dessas políticas a partir do caso de São Paulo, foram analisadas evidências sobre os três principais elementos da política tributária de tributação imobiliária de Carvalho Jr. (2006): (i) definição da estrutura de taxas, (ii) a atualização da base de cálculo dos valores imobiliários e (iii) isenções. A Tabela 1 apresenta os principais resultados da análise da legislação e dos dados públicos sobre as políticas produzidas e implementadas em cada governo ao longo do tempo, acrescentando (iv) as travas de aumento de imposto, instrumento introduzido com o objetivo de graduar os aumentos anuais do imposto, diluindo os efeitos de atualização sobre os contribuintes e evitando aumentos excessivamente abruptos da carga individual.

Tabela 1. Trajetória da Legislação e Principais Elementos do IPTU em São Paulo (1989-2020)

Legislação	Governos	(i) estrutura de alíquota	(ii) atualização dos valores do cadastro	(iii) isenções	(iv) travas de aumento do imposto
Lei nº 10.805 /1989	Erundina (PT,1989-1992)	progressiva - impedida na justiça (0.08-5%)	atualização valores do mercado + inflação anual	ampliação	-
Lei nº 11.457/1993	Maluf (PDS/PPB,1993-1996)	flat rate (0,6%)	inflação anual	redução	-
Decreto 37.270/1997	Pitta (PDS/PPB,1997-2000)	flat rate (1%)	inflação anual	redução	-
Lei nº 13.250/2001	Suplicy (PT,2001-2004)	progressiva (0,8-1,8%)	atualização valores do mercado + inflação anual	ampliação	1 ano
Decreto nº 46.877/2005	Serra/Kassab (PSDB/DEM,2005-2008)	progressiva (0,8-1,8%)	inflação anual	redução	-
Lei nº 15.004/2009	Kassab (DEM/PSD,2009-2012)	progressiva (0,8-2%)	atualização valores do mercado + inflação anual	redução	3 anos
Lei nº 15.889/2013	Haddad (PT,2013-2016)	progressiva (0,7-1,9%)	atualização valores do mercado + inflação anual	ampliação	3 anos
Lei nº 16.768/2017	Doria/Covas (PSDB,2017-2020)	progressiva (0,7-1,9%)	inflação anual	redução	-

Note:

Fonte: CMSP e SF/PMSP. Elaboração do autor.

¹⁰ O autor está realizando uma análise de dados para buscar respostas mais precisas a esse respeito por meio do banco de dados do cadastro de imóveis do IPTU do município.

Olhando de uma perspectiva mais longa, vemos que após a redemocratização e a nova Constituição de 1988, os governos de esquerda buscaram implementar taxas progressivas, atualizar regularmente os valores das propriedades pelos valores de mercado e inflação anual e expandir o número de isentos. Isso começou com o governo de Luiza Erundina (PT, 1989-1992), que teve sua legislação questionada na esfera judicial em seu terceiro ano de governo por representantes organizados dos setores do comércio, da indústria, imobiliário¹¹ e do principal partido da oposição¹², que, além de estarem interessados em ver a derrota do adversário, defendeu publicamente ser contra a medida.

Durante a década de 1990, os governos de direita orientaram suas políticas por alíquotas indiferenciadas ou *flat rate* (a mesma taxa para todas as propriedades), também atualizações homogêneas acima da inflação com manutenção da inflação anual e cortes de isentos. Todas as medidas têm efeito regressivo, cobrando proporcionalmente mais de quem possui imóveis de menor valor e preservando ganhos e benefícios para os maiores proprietários, de maior valor ou com imóvel com processo intenso de valorização.

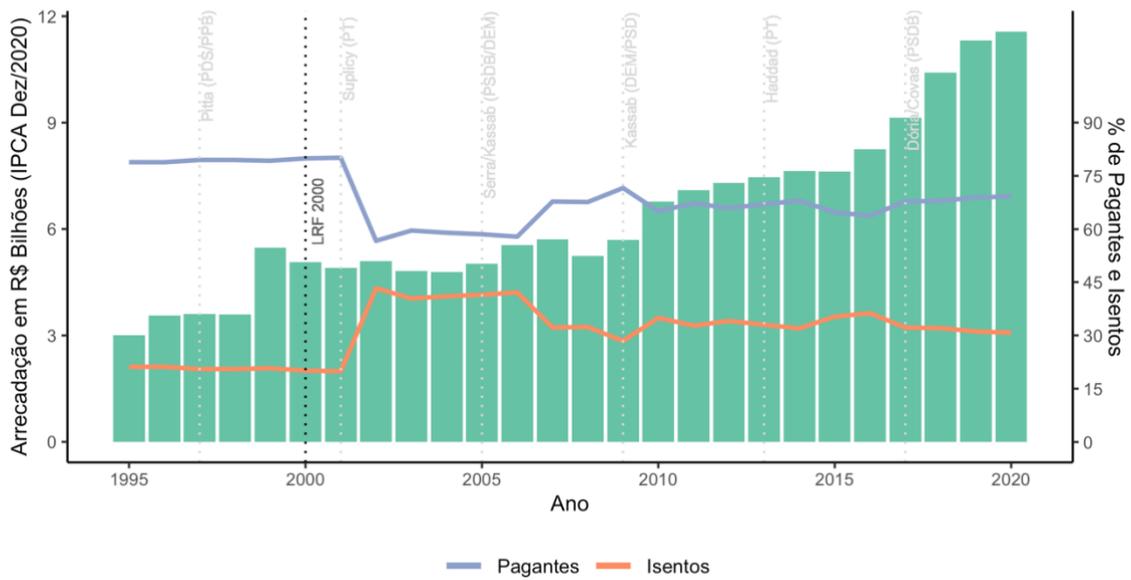
No governo Paulo Maluf (PSD/PPB, 1993-1996), o IPTU volta a crescer e retoma os níveis anteriores (MINARELLI, 2019). Porém, apesar do aumento da arrecadação, ele se dá em outras bases: com alíquotas indiferenciadas sob o mínimo constitucional de 0,6% - a menor alíquota desde 1964 - e redução das isenções. A estabilidade econômica da nova moeda (Plano Real) reduziu a inflação, o que tornou a atualização da base de cálculo dos valores dos imóveis suficiente para que houvesse um grande aumento das receitas com a estrutura da política mais regressiva do período.

A melhora da economia não foi suficiente para preservar o prefeito Celso Pitta (PDS/PPB, 1997-2000) em meio à escassez aguda (SCHICK, 1976) das finanças municipais e aos escândalos de corrupção e dívida pública. Para ampliar a arrecadação de impostos e tentar salvar seu governo, houve aumento da taxa indiferenciada (de 0,6% para 1%) e redução do número de isentos (de 21% para 20%), o que pode ser observado no Gráfico1.

¹¹ Um conjunto de entidades lideradas pela FIESP, pelo SECOVI e pela FECOMERCIO.

¹² Naquele momento, o PDS/PPB do Maluf é quem rivalizava mais diretamente nas urnas com o PT, lugar que será assumido pelo PSDB a partir dos anos 2000. Porém, a disputa entre os partidos já se dava naquele momento e o partido não se furtou a atuar politicamente para inviabilizar a legislação por meio de ADI, como partido e por meio da procuradoria-geral do Estado de São Paulo, sob seu governo.

Gráfico 1. Trajetória da Arrecadação do IPTU e % de Pagantes e Isentos em São Paulo (1995-2020)



Fonte: SF/PMSP. Elaboração do autor.

Marta Suplicy (PT, 2001-2004) é eleita prometendo a implantação de alíquotas progressivas do IPTU no município, tendo em vista a alteração constitucional recentemente aprovada que afastou quaisquer dúvidas sobre a possibilidade de aplicação de alíquotas progressivas do IPTU (EC29 / 2000). A política que foi implementada pelo governo Erundina, questionada na esfera judicial e recuada nos anos da direita, permaneceu latente (MARQUES, 2021) e voltou em outro contexto político, eleitoral e econômico com outro governo de esquerda. Medidas foram aprovadas e instrumentos criados (LASCOUMES; LE GALES, 2007) que desta vez produziram “efeitos de catraca” relacionados à teoria do eleitor mediano (MELTZER; RICHARD, 1981), uma vez que uma vez implementados eles se tornaram muito caros politicamente para serem removidos por políticos opostos à política. Nesse sentido, também representa uma conjuntura crítica, pois altera a trajetória da política a partir de então.

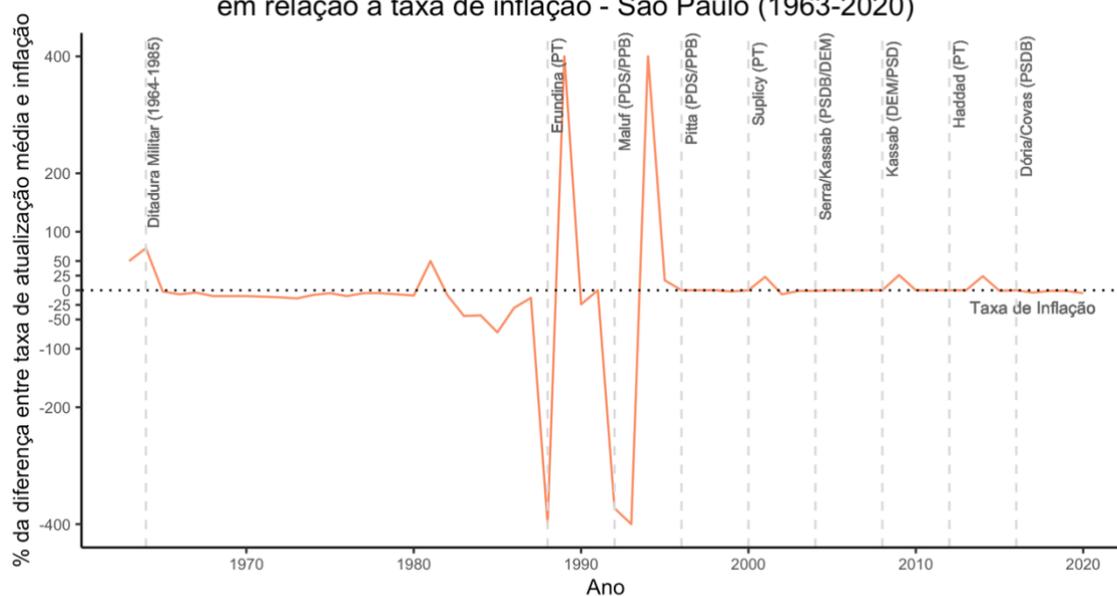
O difícil consenso em aceitar a implementação de alíquotas progressivas foi alcançado com a criação e implementação de um novo instrumento pelo governo: as travas de aumento anual. Legalmente, seja em ações coletivas de efeito geral (ADI, por exemplo) ou em ações individuais, os principais argumentos utilizados - e aceitos pelos tribunais - estão relacionados ao aumento abusivo do imposto de uma única vez, de forma que configuraria confisco de bens. Com as travas, mesmo com atualização da base de cálculo com levantamento de preços de mercado - portanto, certamente acima da inflação, dada a defasagem dos registros públicos durante os intervalos de atualização -

o aumento anual dos tributos seria limitado de forma a distribuir o aumento gradativamente nos anos seguintes (ou até o próximo governo)¹³.

Como podemos observar no Gráfico 1, os níveis de arrecadação são mantidos com outra estrutura tributária: alíquotas progressivas, atualização da base de cálculo pelos valores de mercado e aumento da alíquota de isenção de impostos de cerca de 14% para 35% dos contribuintes. A partir daí, assistimos à manutenção dessa estrutura tarifária e ao estabelecimento de novos patamares de isenção, embora a tendência seja de redução nos governos de direita. A principal disputa subsequente será a atualização sistemática da base de cálculo dos valores dos imóveis, conforme mostra o Gráfico 2. O primeiro motivo é para que não haja distorções aos contribuintes, dadas as variações diferenciais dos preços dos imóveis no município e ao longo do tempo, que sem atualização beneficia proprietários de imóveis com maior valor e em processo de valorização. O segundo motivo é para que não haja perda de receita devido à depreciação dos valores no registro de imóveis. Isso só será resolvido politicamente por uma reforma do governo Gilberto Kassab (DEM/PSD, 2009-2012) em 2009. Isso aconteceu depois de a Câmara Municipal abrir uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre subtributação e esquemas de suborno na política de imposto sobre a propriedade. A reforma exige que todo prefeito eleito atualize a base de cálculo em seu primeiro ano de mandato. Essa obrigação de atualização também poderia ser considerada mais um instrumento (LASCOURMES; LE GALES, 2007) que passou a despolitizar outro elemento central da disputa na política, retirando o tema da agenda e obrigando políticos de todas as posições do espectro ideológico a segui-lo - o que caracteriza a institucionalização de elementos progressivos da política fiscal. Um problema político caro para cada governante não é mais uma questão de posição política e agora é aceito e executado por todos com mais regularidade.

¹³ Embora deva ser celebrado como um instrumento que possibilitou a construção de um consenso e a despolitização de uma questão tão central quanto a necessidade de atualização da base tributária dos imóveis, tem efeitos regressivos, pois mitiga os efeitos sobre proprietários dos imóveis mais valorizados e também limitam a ação redistributiva mais ágil por parte da prefeitura.

Gráfico 2. Taxa de Atualização Média dos Valores da PGV do IPTU em relação à taxa de inflação - São Paulo (1963-2020)



Fonte: Câmara Municipal e SF/PMSP. Elaboração do autor.
Índice inflacionário de referência: IGP-DI/FGV (1963-1979) e IPC-A/IBGE (1980-2020).

Porém, mesmo com esse novo consenso sobre a política, as disputas e as estratégias são operadas pelos atores nesses novos contextos. Ambos os governos de direita continuaram realizando atualizações junto da inflação, assim como atores organizados e partidos de direita voltaram à arena judicial como um meio de tentar impedir ou atrasar as reformas tributárias dos governos de esquerda.

Durante o governo Fernando Haddad (2013-2016), a politização do imposto foi tamanha, em um momento de crise em que a cidade voltou a ser palco de agendas e atores nacionais, que os mesmos atores que se voltaram contra o aumento do governo Erundina (PT, 1989-1992), voltaram a entrar na esfera pública e judicial e conseguiram suspender temporariamente a vigência da lei, a qual acentuou aspectos progressivos, como maior tributação sobre áreas e imóveis de maior valor, aumento do nível de isenção e diferenciação de imóveis por padrão, valor e localização (anteriormente apenas padrão e valor).

Alguns autores relacionarão a racionalidade dos prefeitos em relação às reformas tributárias e seu desejo de reeleição, assumindo os efeitos negativos que teriam sobre as preferências eleitorais na arena eleitoral (GOTTLIEB; HOLLENBACH, 2019; HOLLENBACH; SILVA, 2019). Para eles, nas grandes cidades, nem mesmo os governantes em segundo mandato que não buscariam a reeleição teriam incentivos para reformar os impostos sobre a propriedade. O que vemos aqui é que, no caso da maior cidade do país, com grandes desigualdades e eleições competitivas, todos os governos buscam aumentar sua arrecadação tributária. No entanto, o fazem de forma diferente, de acordo com diferentes instrumentos, visões, interesses e estratégias.

Os governos de direita também buscam aumentar a receita tributária por meio de reformas do imposto sobre a propriedade, mas não o fazem de qualquer maneira: elas

se dão em uma direção regressiva (aumento da alíquota indiferenciada no caso do governo Pitta, atualização pela inflação e diminuição das isenções nos governos Maluf, Pitta, Serra/Kassab e Dória/Covas), ou mitigar os efeitos progressivos existentes (por meio de novas faixas de alíquotas, novas categorizações e limites superiores de valor pelo governo Kassab), diminuição no nível de isentos (em todos os casos) ou, em alguns casos, medidas estratégicas para fortalecer a burocracia (sobretudo, governo Serra/Kassab e Kassab). São medidas que podem ser consideradas de *easy redistribution* (HOLLAND; SCHNEIDER, 2017), aliadas a políticas de aumento de impostos indiretos, pois buscam atingir algum nível de redistribuição por meio da ação estatal, evitando enfrentar interesses centrais organizados, como os principais capitais e elites urbanas.

Governos de direita e de centro-direita tendem a buscar reformas tributárias sobre impostos diretos com base em discursos de evasão de culpa (*blamme-avoidance*), buscando mitigar possíveis efeitos adversos em seu eleitorado. No caso dos governos de esquerda, a lógica se inverte: eles buscam defender política e publicamente que a postura de aumentar os impostos diretos de forma progressiva foi assumida para defender os interesses de sua *constituency*, tendendo a implementar alíquotas mais progressivas, atualização dos valores com base no mercado seguida de manutenção pela inflação, introdução de novos instrumentos, buscando simultaneamente o aumento da arrecadação com ampliação de isenções.

6. Conclusão

Como principais resultados, em primeiro lugar, constatei que o Poder Executivo local tem força para implementar sua agenda no relacionamento com a Câmara Municipal, mesmo em um contexto de predominância política de vereadores e governos de direita. No entanto, os atores políticos e sociais organizados são capazes de acessar a arena judicial em contextos de intensificação do conflito distributivo como meio de gerar restrições políticas e bloquear ou atrasar reformas por governos opostos, dificultando seus objetivos de arrecadação de receitas e seus projetos de implementação de políticas com efeitos potenciais no próximo ciclo eleitoral.

Em segundo lugar, em contextos de municípios políticos e administrativos descentralizados, com altos níveis de desigualdades, ambiente eleitoralmente competitivo e alternância de poder, apesar das diferenças ideológicas, todos os governos buscam aumentar a arrecadação e, uma vez que alíquotas progressivas sejam postas em prática por governos de esquerda, mudanças em direções mais regressivas são marginais e difíceis de serem defendidas tanto frente ao eleitorado quanto em termos financeiros e administrativos. No entanto, governos de diferentes ideologias se utilizam de diferentes instrumentos e estratégias, de acordo com contextos e coalizões

especificadas, na busca constante por mais recursos para a execução de políticas e programas visando aumentar suas chances de reeleição.

Por um lado, os governos de esquerda estão mais dispostos a arcar com os custos políticos de mudanças estruturais na política fiscal, recorrendo a estratégias de reivindicação de defesa de benefícios para seu eleitorado (*credit clamming*) (WEAVER, 1986) e por meio de redistribuição acentuada (*hard redistribution*) (HOLLAND; SCHNEIDER, 2017) instrumentos. Por outro lado, os governos de direita, mantendo suas posições contra o caráter progressivo do imposto, buscaram fazer mudanças que garantissem ganhos em benefícios para grupos específicos e estratos de renda mais elevados, mas continuaram a expandir algumas medidas progressivas e aumentar a receita por meio de estratégias de evitação de responsabilidade (evasão de culpa ou *blamme-avoidance*) por perdas reais ou percebidas em seu eleitorado por meio de instrumentos de redistribuição mais fáceis – ou menos custosos politicamente.

Terceiro, essas mudanças são cumulativas ao longo do tempo e, exceto por mudanças na estrutura das taxas para estruturas de alíquotas progressivas, a maior parte das mudanças em sentido mais redistributivo têm se caracterizado como um processo de progressivismo incremental (MARQUES, 2021), um processo de camadas sobrepostas pela alternância de poderes ao longo do tempo que acumula novas fontes de recursos, capacidades, medidas expansivas e progressivas, novos instrumentos e instituições, que fortaleceram a autonomia fiscal, a capacidade de arrecadação de impostos e aumentaram a importância do imposto sobre a propriedade nas receitas municipais.

Os resultados indicam que olhar apenas para que política partidária, teoria do eleitor mediano, teoria eleitoral e análise pelos resultados das políticas fiscais de forma agregada não pode explicar por que as políticas fiscais são implementadas em uma grande metrópole do Sul Global.

Reformas institucionais e programas federais para implementar a estratégia de descentralização fiscal e modernização administrativa local parecem ter surtido efeito e sido condição *sine qua non* para mudar o contexto de disputa por políticas públicas de IPTU no nível local e possibilitaram a mudança em direção a uma maior progressividade.

Além disso, instrumentos de política pública são criados e operacionalizados, possibilitando mudanças importantes, que ao longo do tempo adquirem relativa autonomia e têm efeitos imprevistos de longo prazo que devem ser considerados em conjunto com a mobilização realizada pelos atores de acordo com seus interesses.

O trabalho também corrobora a necessidade de mais estudos de caso sobre políticas fiscais em nível local sob uma perspectiva de tempo ampliada e que considere as dimensões institucional, político-econômica, eleitoral e partidária, juntamente com a perspectiva dos agentes, seus interesses e estratégias.

Referências

- AFONSO, J. R.; CASTRO, K. IPTU e Finanças Públicas Municipais no Brasil: Dificuldades e Potencial. **FGV**, v. Nº 63, set. 2014.
- AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O. **Tributação e Desigualdade**. 1ª edição ed. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017.
- AFONSO, J. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. DE. **Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro - Livro branco da tributação Brasileira**. [s.l.] BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. Disponível em: <<https://webimages.iadb.org/publications/portuguese/document/Avalia%C3%A7%C3%A3o-da-estrutura-e-do-desempenho-do-sistema-tribut%C3%A1rio-Brasileiro-Livro-branco-da-tributa%C3%A7%C3%A3o-Brasileira.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2019.
- ARRETICHE, M. DEMOCRACIA E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ECONÔMICA NO BRASIL: A INCLUSÃO DOS OUTSIDERS. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.
- ARRETICHE, M.; VAZQUEZ, D.; FUSARO, E. R. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007.
- 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.
- BORGES, L. M. M. Imposto sobre Propriedade: uma reflexão crítica do caso do Município de São Paulo e da Cidade de Nova Iorque. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, n. 3, p. 570, 27 jul. 2018.
- BRÄUTIGAM, D. A.; FJELDSTAD, O.-H.; MOORE, M. (EDS.). **Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent**. New York: Cambridge University Press, 2008.
- CARVALHO JR., P. H. B. DE. **IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais**. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4814>.
- 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 and potential in Brazil**. Thesis—[s.l.] University of Pretoria, 2017.
- 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. 2017.
- CHRISTENSEN, D.; GARFIAS, F. Politics of Property Taxation: Fiscal Infrastructure and Electoral Incentives in Brazil. 2019.
- CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. p. 58, 2013.
- DAHL, R. A. **Polyarchy: Participation and Opposition**. [s.l.] Yale University Press, 1971.

DECESARE, C. M. D. Thoughts on the fiscal reform in Brazil: Looking at the property tax. **Journal of Property Tax Assessment & Administration**, v. 1, n. 2, p. 57–69, 1 jun. 2004.

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.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (EDS.). **Bringing the State Back In**. Edição: Reissue ed. Cambridge Cambridgeshire ; New York: Cambridge University Press, 1985.

GADENNE, L. Tax Me, but Spend Wisely? Sources of Public Finance and Government Accountability. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 9, n. 1, p. 274–314, jan. 2017.

GARFIAS, F. Elite Coalitions, Limited Government, and Fiscal Capacity Development: Evidence from Bourbon Mexico. **The Journal of Politics**, v. 81, n. 1, p. 94–111, 14 nov. 2018.

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. PROGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA: A AGENDA NEGLIGENCIADA. **IPEA**, Texto para Discussão. n. TD2190, p. 60, 2016.

GOTTLIEB, J.; HOLLENBACH, F. M. Fiscal Capacity as a Moderator of the Taxation-Accountability Hypothesis. 2019.

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.

HICKEN, A. Clientelism. **Annual Review of Political Science**, v. 14, n. 1, p. 289–310, 2011.

HOLLAND, A. C.; SCHNEIDER, B. R. Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America. **Perspectives on Politics**, v. 15, n. 4, p. 988–1006, dez. 2017.

HOLLENBACH, F. M.; SILVA, T. N. Fiscal Capacity and Inequality: Evidence from Brazilian Municipalities. 2019.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. **Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America**. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

IMMERGUT, E. M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5–34, mar. 1998.

IPEA. **O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil**. Brasília: [s.n.].

JIMÉNEZ, J. P. Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal. In: AFONSO, J. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O. (Eds.). **Tributação e Desigualdade**. 1ª edição ed. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017.

- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Second edition, Pearson new international edition ed. Harlow: Pearson, 2014.
- LASCOURMES, P.; LE GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1–21, jan. 2007.
- LEVI, M. **Of rule and revenue**. 1. ed. Berkeley: Univ. of California Press, 2008.
- LIEBERMAN, E. S. **Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa**. [s.l.] Cambridge University Press, 2003.
- 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.
- MAHLMEISTER, R.; KOMATSU, B. K.; FILHO, N. M. **Testando Rent-Seeking no Brasil: Desigualdade e Arrecadação de IPTU nos Municípios Brasileiros**. São Paulo: INSPER, 2018.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. 1. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2009.
- MARQUES, E. C. (ED.). **The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo**. [s.l.] John Wiley & Sons, Incorporated, 2021.
- 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.
- 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.
- MINARELLI, G. N. **IPTU em São Paulo (1986-2016) - arenas, atores, interesses e estratégias**. São Paulo: Universidade de São Paulo, set. 2019.
- MINARELLI, G. N. **De onde vem o dinheiro? As receitas municipais em São Paulo 1988-2019**. Seminário apresentado em Produção do Espaço Urbano e Finanças Contemporâneas. FAU/USP, dez. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Np3ZQKfo9M8>>
- NÚÑEZ, L. Do clientelistic machines affect electoral outcomes? Mayoral incumbency as a proxy for machine prowess. **Electoral Studies**, v. 55, p. 109–119, 1 out. 2018.
- 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.
- PEREIRA, F. Notas sobre o financiamento das políticas públicas no Brasil e na cidade de São Paulo. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 4, n. nº7, dez. 2016.

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.

PERES, U. D. The politics of municipal budgets. In: MARQUES, E. C. (Ed.). . **The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo**. [s.l.] John Wiley & Sons, Incorporated, 2021.

PIKETTY, T. **O Capital no Século XXI**. [s.l.] Intrínseca, 2014.

SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. **Revista de Administração Pública**, jun. 1976.

SILOTTO, G. Mapeando a competição: padrões de votação em São Paulo entre 2008 e 2016. **Revista Parlamento & Sociedade**, v. 5, n. 8, 2017.

SOUZA, P. H. G. F. DE. **Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil**. Edição: 1 ed. São Paulo: Hucitec, 2018.

STOKES, S. C. Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 315–325, ago. 2005.

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.