

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS: O IPTU SOCIAL NA CIDADE DE PALMAS-TO

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES ON TAX EXEMPTIONS: THE SOCIAL PROPERTY TAX (IPTU) IN THE CITY OF PALMAS-TO

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXENCIONES TRIBUTARIAS: EL IPTU SOCIAL EN LA CIUDAD DE PALMAS-TO

Pablo de Matos Lemos¹, João Aparecido Bazzoli²

DOI: 10.54899/dcs.v23i91.5780

Recibido: 04/05/2026 | Aceptado: 29/05/2026 | Publicación en línea: 05/06/2026.

RESUMO

A política tributária municipal pode desempenhar papel relevante na redução das desigualdades sociais, especialmente por meio de mecanismos de extrafiscalidade, como as isenções tributárias. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo avaliar os critérios de concessão do IPTU social no município de Palmas – TO, verificando sua capacidade de atingir, de forma equitativa, a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A pesquisa caracteriza-se como aplicada, de natureza exploratória e descritiva, com abordagem quali-quantitativa. Metodologicamente, foram utilizados levantamento bibliográfico, análise documental da legislação tributária municipal, coleta de dados institucionais relacionados à arrecadação e à renúncia fiscal do IPTU, além da aplicação de questionários estruturados junto a usuários do serviço público municipal. Os resultados demonstram que o IPTU social possui ampla abrangência no município, representando importante instrumento de desoneração fiscal voltado à população. Contudo, identificou-se que os critérios atualmente utilizados para concessão do benefício, baseados, predominantemente, no valor do imposto e do imóvel, apresentam limitações quanto à correta focalização do público-alvo, podendo permitir distorções na política pública. Verificou-se ainda a ausência de mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento capazes de mensurar, de forma qualitativa, os impactos sociais da política. Conclui-se que, embora o IPTU social possua relevante função social e potencial redistributivo, seu aprimoramento depende da adoção de critérios mais abrangentes de vulnerabilidade socioeconômica, bem como do fortalecimento dos instrumentos de controle, avaliação e produção de dados, visando maior efetividade, equidade e justiça fiscal na gestão tributária municipal.

Palavras-chave: IPTU Social. Política Pública. Avaliação. Renúncia de Receita.

¹ Mestrando em Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, Tocantins, Brasil. E-mail: pablolemos2011@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-0595-8812>

² Doutor em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Palmas, Tocantins, Brasil. E-mail: jbazzoli@mail.uft.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7123-2023>

ABSTRACT

The municipal tax policy can play a relevant role in reducing social inequalities, especially through extrafiscal mechanisms such as tax exemptions. In this context, the present study aims to evaluate the granting criteria of the Social Property Tax Exemption Program (IPTU Social) in the municipality of Palmas, Tocantins, Brazil, verifying its capacity to equitably reach the population in situations of socioeconomic vulnerability. The research is characterized as applied, exploratory, and descriptive, adopting a qualitative and quantitative approach. Methodologically, the study employed bibliographic review, documentary analysis of municipal tax legislation, collection of institutional data related to IPTU revenue and tax waivers, in addition to the application of structured questionnaires to users of municipal public services. The results demonstrate that the IPTU Social program has broad coverage within the municipality and represents an important tax relief instrument aimed at the population. However, it was identified that the criteria currently used to grant the benefit, predominantly based on the tax amount and property value, present limitations regarding the proper targeting of the intended beneficiaries, potentially generating distortions in public policy. The study also verified the absence of systematic evaluation and monitoring mechanisms capable of qualitatively measuring the social impacts of the policy. It is concluded that, although the IPTU Social program has a relevant social function and redistributive potential, its improvement depends on the adoption of broader socioeconomic vulnerability criteria, as well as the strengthening of control, evaluation, and data production mechanisms, aiming at greater effectiveness, equity, and fiscal justice in municipal tax management.

Keywords: Property Tax. Public Policy. Evaluation. Revenue Waiver.

RESUMEN

La política tributaria municipal puede desempeñar un papel relevante en la reducción de las desigualdades sociales, especialmente por medio de mecanismos de extrafiscalidad, como las exenciones tributarias. En este contexto, el presente estudio tiene como objetivo evaluar los criterios de concesión del IPTU Social en el municipio de Palmas – TO, verificando su capacidad para alcanzar, de manera equitativa, a la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica. La investigación se caracteriza como aplicada, de naturaleza exploratoria y descriptiva, con un enfoque cualitativo y cuantitativo. Metodológicamente, se utilizaron revisión bibliográfica, análisis documental de la legislación tributaria municipal, recolección de datos institucionales relacionados con la recaudación y la renuncia fiscal del IPTU, además de la aplicación de cuestionarios estructurados a usuarios del servicio público municipal. Los resultados demuestran que el IPTU Social posee una amplia cobertura en el municipio y representa un importante instrumento de desgravación fiscal dirigido a la población. Sin embargo, se identificó que los criterios actualmente utilizados para la concesión del beneficio, basados predominantemente en el valor del impuesto y del inmueble, presentan limitaciones en cuanto a la correcta focalización del público objetivo, pudiendo permitir distorsiones en la política pública. Asimismo, se verificó la ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación y monitoreo capaces de medir, de forma cualitativa, los impactos sociales de la política. Se concluye que, aunque el IPTU Social posee una relevante función social y potencial redistributivo, su perfeccionamiento depende de la adopción de criterios más amplios de vulnerabilidad socioeconómica, así como del fortalecimiento de los instrumentos de control, evaluación y producción de datos, con el fin de alcanzar una mayor efectividad, equidad y justicia fiscal en la gestión tributaria municipal.

Palabras clave: Impuesto sobre la Propiedad Social (IPTU). Políticas Públicas. Evaluación. Exención de Ingresos.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A dinâmica urbana brasileira é historicamente marcada por desigualdades socioespaciais que se refletem no acesso desigual a direitos fundamentais, especialmente nas cidades em processo de consolidação. No caso de Palmas, capital planejada do estado do Tocantins, essa realidade não se apresenta de forma distinta. Conforme aponta Borges (2021), desde sua criação, Palmas enfrenta desafios relacionados à oferta de moradia digna à população de baixa renda, reproduzindo o padrão de cidades excludentes, em que o mercado imobiliário e a insuficiência de políticas públicas dificultam a efetivação do direito à cidade.

Nesse contexto, a vulnerabilidade social se manifesta de maneira ampliada, especialmente entre os grupos que vivem na informalidade e com acesso limitado a direitos básicos, como trabalho, saúde, educação e habitação, conforme pontuam Pizzio, Silva e Bazzoli (2021), o que reforça a necessidade de atuação estatal por meio de políticas públicas capazes de mitigar essas desigualdades.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) estabelece, em seu art. 3º, inciso III, como um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades sociais, atribuindo ao Estado a responsabilidade de formular e implementar políticas públicas voltadas à promoção da equidade (Menezes, 2018). Nesse sentido, a política tributária ultrapassa sua função arrecadatória e assume caráter estratégico, podendo ser utilizada como instrumento de redistribuição de renda e promoção de justiça social. As isenções tributárias, nesse contexto, configuram-se como mecanismos de extrafiscalidade, voltados à proteção de grupos socialmente vulneráveis e à redução de desigualdades estruturais (Musso e Fischer, 2024).

No âmbito municipal, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) apresenta-se como um dos principais instrumentos de política tributária, tanto pela sua relevância arrecadatória quanto por sua capacidade de atuação sobre a realidade urbana. A possibilidade de concessão de isenções, prevista no ordenamento jurídico, permite ao município direcionar benefícios fiscais a contribuintes com menor capacidade contributiva, contribuindo para a promoção da dignidade da

pessoa humana e para a redução das desigualdades sociais (Batista, 2022). No município de Palmas, a política de isenção do IPTU, especialmente na modalidade denominada IPTU social, busca atender a esse propósito, beneficiando parcela da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Entretanto, apesar da relevância dessa política pública, observa-se a ausência de avaliações sistemáticas que permitam verificar sua efetividade, especialmente no que se refere aos critérios de concessão e à sua capacidade de alcançar o público-alvo pretendido. Estudos apontam que a ausência de análises consistentes sobre políticas de renúncia fiscal compromete a qualidade da tomada de decisão pública, sobretudo em contextos de restrição de recursos e aumento das demandas sociais (Custódio e Freitas, 2022). Além disso, a escassez de dados qualitativos e de avaliações que considerem os impactos sociais dessas políticas dificulta a verificação de sua efetividade e equidade, criando lacunas importantes tanto no campo acadêmico quanto na gestão pública (Teixeira e Valadão, 2023).

Diante desse cenário, emerge a necessidade de investigar se a política de isenção do IPTU no município de Palmas está, de fato, cumprindo sua função social, reduzindo desigualdades e beneficiando os contribuintes que realmente necessitam, ou se há distorções que comprometem sua finalidade redistributiva. A relevância desta pesquisa reside, portanto, na produção de evidências que possam subsidiar o aprimoramento dessa política pública, contribuindo para uma gestão tributária mais justa, eficiente e orientada por resultados. Ao analisar o IPTU social sob a perspectiva de sua efetividade, equidade e impacto social, o estudo busca não apenas preencher lacunas acadêmicas, mas também oferecer subsídios técnicos à administração pública, fortalecendo os princípios da transparência, da *accountability* e da justiça fiscal.

Nesse contexto, o objetivo geral deste estudo é avaliar os critérios de concessão do IPTU social no município de Palmas – TO, verificando se estes são capazes de atingir de forma equitativa a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

REFERENCIAL TEÓRICO

Participação do IPTU na Receita Tributária Municipal

A receita tributária própria dos municípios, estabelecida pela Código Tributário Nacional (CTN), compreende impostos, taxas e contribuição de melhoria, sendo a competência atribuída

constitucionalmente. O produto da arrecadação desses tributos pertence integralmente a cada município que utilizou sua competência, adotou lei para instituir e passou a cobrar tais tributos no âmbito dos respectivos territórios. Desde que respeitadas as normas presentes na CRFB, bem como no CTN, cada município organiza seu sistema de arrecadação em Código Tributário próprio (Afonso, Araujo e Nóbrega, 2013).

Além do IPTU, integram a receita tributária de Palmas os impostos ISS, ITBI e IRRF. De acordo com dados retirados do portal da transparência de Palmas (2026), em 2025, Palmas arrecadou somente de IPTU o montante de R\$ 55.882.409,08 (cinquenta e cinco milhões, oitocentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e nove reais e oito centavos).

Em relação a receita tributária total, Palmas em 2025 arrecadou R\$ 667.278.172,56 (seiscentos e sessenta e sete milhões, duzentos e setenta e oito mil, cento e setenta e dois e cinquenta e seis centavos), apenas com impostos (IPTU, ISS, ITBI, IRRF), taxas e contribuições de melhoria. Desse valor, cerca de 8,3% corresponde ao IPTU. Comparando o valor arrecado com a quantidade da população estimada pelo IBGE em 2025 (328.499 habitantes), a arrecadação daria cerca de R\$ 170,11 por morador.

A receita do IPTU, nos últimos sete anos, embora seja um valor considerável, não ultrapassa 10% da receita tributária, conforme Tabela 1. Comparando, por exemplo, com o ISS, que em 2025, correspondeu a 27% da receita tributária.

Tabela 1 - Participação do IPTU na receita tributária de Palmas.

Ano	Receita Tributária (em milhões)	Participação do IPTU na Receita Tributária (principal)	%
2026	671.415.325,00 (previsto para 2026)	32.647.105,96 (até abril de 2026)	4,8%
2025	R\$ 667.278.172,56	R\$ 55.882.409,08	8,3%
2024	R\$ 622.959.132,80	R\$ 52.453.928,00	8,4%
2023	R\$ 547.635.057,75	R\$ 40.238.770,09	7,4%
2022	R\$ 461.459.946,35	R\$ 35.458.011,35	7,7%
2021	R\$ 390.103.674,92	R\$ 31.721.606,97	8,1%
2020	R\$ 315.555.380,29	R\$ 29.736.748,89	9,4%

Fonte: Portal da Transparência de Palmas (2026).

A análise da tabela acima permite depreender que o IPTU, embora seja uma fonte importante de arrecadação municipal, mantém uma participação relativamente estável e moderada na receita tributária de Palmas, variando nos últimos anos, entre aproximadamente 7% e 9%. Isso indica que, apesar de sua relevância, o imposto não ocupa posição central na estrutura de financiamento do município, especialmente quando comparado com o ISS, que apresenta maior peso na composição das receitas. No caso de 2026, é importante considerar que o

percentual mais baixo decorre de dados ainda parciais, limitados ao mês de abril, o que não permite uma comparação definitiva com os anos anteriores.

O comportamento dos dados reforça uma constatação relevante: o IPTU possui potencial não apenas arrecadatório, mas também como instrumento de justiça fiscal, sobretudo por meio de políticas como o IPTU social. Nesse sentido, torna-se ainda mais importante avaliar com critério a concessão de isenções, de forma a garantir que a renúncia de receita esteja, de fato, direcionada à população que mais necessita, contribuindo para a redução das desigualdades e para uma gestão pública mais eficiente, transparente e orientada por resultados.

Isenções de IPTU na Legislação Tributária de Palmas: Panorama e Critérios de Concessão

Monteiro Neto, Castro e Brandão (2017) esclarecem que grande parte dos estudos recentes no Brasil relacionados à isenção de IPTU aponta para a melhoria das condições de vida da população, dos seus indicadores sociais e da redução das desigualdades de renda. De acordo com os autores, reconhece-se que este processo de evolução teve início com a promulgação da CRFB de 1988, a partir da qual os sucessivos governos vêm dando contribuições aos ganhos de bem-estar para a população.

A concessão de isenções tributárias precisa obedecer aos princípios constitucionais que regem a tributação, tais como a legalidade, a anterioridade, a irretroatividade, a isonomia e a capacidade contributiva. Isso significa que as isenções tributárias devem ser estabelecidas por lei, respeitando prazos e condições previstos na CRFB de 1988, sem prejudicar o equilíbrio fiscal e a igualdade entre os contribuintes (Pereira e Coelho, 2023).

A concessão de isenção deverá sempre decorrer, na forma de lei, que especifique as condições e requisitos exigidos para a concessão. As isenções podem ser concedidas com prazo certo ou prazo indeterminado, de modo condicionado e incondicionado, e não poderão recair sobre taxas e contribuições de melhoria ou impostos posteriores a sua concessão, exceto quando houver dispositivo em lei que assim o permita (Batista, 2022).

A legislação tributária é a responsável por regulamentar as isenções tributárias, estabelecendo os requisitos e condições para a sua concessão, bem como os procedimentos para a sua obtenção. Nesse sentido, é importante destacar que a legislação tributária deve ser interpretada de forma sistemática e harmônica, garantindo a segurança jurídica e a previsibilidade nas relações entre o Estado e contribuinte (Pereira e Coelho, 2023).

Nesse sentido, o Art. 20º do Código Tributário Municipal de Palmas (CTMP) apresenta 3 tipos de isenções de IPTU. A primeira concedida a todos os imóveis cedidos de forma gratuita para o município. A segunda isenção apontada no Art. 20º do CTMP é concedida para idosos com idade superior a sessenta e cinco anos, como também, independentemente de idade, para os aposentados, pensionistas, deficientes físicos e os incapacitados para o trabalho. Nesse caso é necessário que o contribuinte possua um único imóvel edificado no Município, aufera renda mensal de até dois salários-mínimos, e o imóvel, obrigatoriamente, precisa ser de uso e destinação exclusivamente residencial, de modo que o valor do imposto a ser pago, sem os descontos legais, seja inferior a cento e cinquenta unidades fiscais de Palmas (UFIPs), em 2026 cerca de R\$ 724,50.

O terceiro caso de isenção do IPTU, também chamado de IPTU social, contido no CTMP, e o mais abrangente, é concedido para qualquer pessoa, desde que, o mesmo possua um único imóvel edificado no Município e o valor do imposto a ser pago, sem os descontos legais, seja inferior a cinquenta UFIPs. Em 2026, esse valor está em R\$ 241,50. O Art. 93º do CTMP aponta que também são isentos da Taxa de Coleta de Lixo os mesmos contribuintes que forem considerados isentos do IPTU.

Já quanto aos critérios de concessão, o Decreto nº 1.667/2017 que aprovou o novo Regulamento do CTMP, no Art. 169, aponta que a isenção para os imóveis com valor do imposto inferior a 50 (cinquenta) UFIPs independe de solicitação do interessado, e restringir-se-á a pessoa física, proprietário de um único imóvel no Município exclusivamente residencial e que contenha apenas uma edificação, com base nos dados registrados no Cadif. A isenção disciplinada neste artigo não se aplica para as unidades autônomas de condomínio tributadas como garagem ou box em edifícios (Palmas, 2018b). Nota-se que o Decreto nº 1667/2018 concede uma isenção de caráter geral pois independe de solicitação do interessado.

Apesar de seu caráter social, o IPTU social apresenta limitações relevantes quanto aos critérios de concessão, uma vez que utiliza o valor do imposto como principal parâmetro, o que nem sempre reflete a real condição socioeconômica do contribuinte. Essa fragilidade pode comprometer a focalização do benefício, permitindo a inclusão de indivíduos fora do público-alvo e ampliando a renúncia de receita sem a devida efetividade social. Assim, evidencia-se a necessidade de aperfeiçoamento dos critérios, de modo a alinhar a política aos princípios da equidade e da justiça fiscal.

Outra isenção garantida por Lei, comumente também chamada de IPTU Social, está estabelecida no art. 5º na Planta de Valores Genéricos, Lei nº 2.428 de 20 de dezembro de 2018.

De forma automática é concedida isenção do IPTU para os imóveis com menor valor do imposto a ser pago, sem os descontos legais, pela ordem crescente de valor, desde que: I - os imóveis que contenham apenas uma edificação, com uso e destinação exclusivamente para fins residenciais; II - os respectivos contribuintes sejam pessoa física e possuam um único imóvel no município de Palmas (Palmas, 2018C).

De forma automática e sem solicitação do contribuinte, em 2026, a Prefeitura de Palmas isentou 30.733 imóveis por meio do IPTU social. O quantitativo dos últimos sete anos é apontado na Tabela 2.

Tabela 2 - Quantitativo de imóveis isentos.

Ano	Quantidade de imóveis isentos
2026	30.304
2025	31.538
2024	30.733
2023	24.759
2022	27.302
2021	29.397
2020	30.208

Fonte: Cadastro Imobiliário de Palmas (2026).

Ao observar a evolução do número de imóveis isentos de IPTU em Palmas, percebe-se um comportamento relativamente estável ao longo dos anos, com algumas variações pontuais. Entre 2020 e 2022, os números se mantiveram próximos da faixa de 30 mil imóveis, o que indica uma certa consistência na política. Em 2023, há uma queda mais perceptível, seguida por uma recuperação nos anos seguintes. Em 2025, o município atinge o maior número de isenções da série, e, em 2026, mesmo com uma leve redução, quantitativo continua elevado.

Em Palmas, o IPTU social tem alcançado um número expressivo de beneficiários, o que reforça sua importância como instrumento de apoio à população. Por outro lado, esse crescimento também levanta um ponto de atenção: quanto maior o número de isenções, maior o impacto na arrecadação do município. Assim, mais do que ampliar o alcance, torna-se essencial garantir que o benefício esteja chegando, de fato, a quem realmente precisa. Nesse sentido, esses dados indicam a importância de uma avaliação constante da política, especialmente quanto aos seus critérios de concessão, para assegurar maior justiça, eficiência e equilíbrio na gestão dos recursos públicos.

Impactos da Renúncia Fiscal Oriundas do IPTU Social na Arrecadação de Palmas

A competência municipal sobre o IPTU decorre da maior aptidão técnica para valorar os imóveis urbanos e gerenciar a arrecadação de forma eficiente, embora políticas locais de isenção possam influenciar sua efetividade como instrumento de justiça fiscal (Vital e Nicácio, 2025).

Sempre que uma política pública, por meio de fomento, é implementada, o Estado deixa de arrecadar significativos recursos que são muito caros ao orçamento público. Desta forma, o implemento de uma política pública de fomento, com base em uma renúncia fiscal, deve ser muito bem planejado, para que sejam justificados as suas finalidades e os benefícios com a medida adotada (Musso e Fischer, 2024).

A limitação de se realizar pesquisa com a finalidade de levantar os reais resultados da renúncia tem sido um dos grandes entraves do governo para a avaliação de seu custo-benefício e custo-efetividade. Avaliar uma política pública significa gerar informações, argumentos e consensos que forneçam uma base mais sólida à tomada de decisão pública (Teixeira e Valadão, 2023).

Nessa perspectiva, para uma análise abrangente da renúncia fiscal como política pública, é necessário considerar aspectos jurídicos, políticos e financeiros. A análise jurídica é relevante em virtude das limitações legais à tributação e à desoneração fiscal. Já a análise política é necessária, uma vez que a tributação está sujeita às decisões dos grupos que se organizam ao redor do Estado. Por fim, a análise financeira é também importante, pois a redução da carga tributária tem um custo e pode levar à significativa perda de arrecadação, com impactos indesejados no orçamento público (Musso e Fischer, 2024).

Os valores renunciados pelo Município de Palmas nos últimos sete anos estão apresentados nas Leis Orçamentárias Anuais de 2026 a 2020, conforme tabela 3. Em 2026 a Loa, entre descontos por adimplência, Nota Palmense Premiada, Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Palmas Solar, entre outros, trouxe uma renúncia de receita no valor de R\$ 18.128.058, desse valor 40,1% corresponde ao IPTU social, cerca de R\$ 7.268.847,00.

Tabela 3 - Comparativo da renúncia de receita.

Ano	Receita do IPTU arrecadada	Renúncia	% sobre a receita
2026	32.647.105,96 (até abril de 2026)	R\$ 7.268.847,00	22,2%
2025	R\$ 55.882.409,08	R\$ 6.962.497,00	12,4%
2024	R\$ 52.453.928,00	R\$ 6.699.863,00.	12,7%
2023	R\$ 40.238.770,09	R\$ 6.545.268,00	16,2%
2022	R\$ 35.458.011,35	R\$ 6.218.890,00	17,5%

2021	R\$ 31.721.606,97	R\$ 2.271.129,00	7,1%
2020	R\$ 29.736.748,89	R\$ 2.461.500,00	8,2%

Fonte: Portal da Transparência de Palmas (2026); Leis orçamentárias anuais (2020 a 2026).

A LDO, Lei de Diretrizes Orçamentárias, para 2026 de Palmas, Lei nº 3.165 de 31 de dezembro de 2025, estabeleceu os mecanismos para compensação da receita renunciada, conforme determina do art. 14 da LRF. Foram quinze medidas de compensação adotadas, dentre outras, as medidas de compensação adotadas pelo município para fazer frente à renúncia de receita decorrente de benefícios fiscais concentram-se, sobretudo, no fortalecimento da arrecadação tributária por meio de alterações normativas e administrativas.

Destacam-se a revisão da Planta Genérica de Valores e a adoção de alíquotas progressivas do IPTU, o aumento de alíquotas e ampliação da base de incidência do ISS, bem como a elevação de diversas taxas municipais, como as de coleta de lixo, poder de polícia e serviços diversos. Além disso, foram implementadas medidas voltadas ao incremento da fiscalização e formalização econômica, como a obrigatoriedade de emissão de nota fiscal de serviços para pessoas físicas e a criação de programas de incentivo à arrecadação, como a Nota Premiada. Em conjunto, essas ações demonstram uma estratégia de compensação baseada no aumento da capacidade arrecadatória do município, buscando equilibrar os impactos financeiros das renúncias de receita sem comprometer a sustentabilidade fiscal.

A análise dos dados apontados na tabela 3 evidencia que a renúncia de receita relacionada ao IPTU em Palmas tem apresentado crescimento relevante ao longo dos últimos anos, especialmente a partir de 2022, quando os valores passam a representar percentuais mais expressivos da arrecadação do imposto. Em 2026, ainda que os dados sejam parciais, chama atenção o fato de que mais de 22% da receita arrecadada já tenha sido objeto de renúncia, sendo que, desse total, cerca de 40% está concentrado no IPTU social. Esse cenário revela, por um lado, a importância da política como instrumento de apoio à população e de promoção de objetivos sociais, por outro, levanta um ponto de atenção quanto ao seu impacto nas finanças municipais, especialmente diante de sua expansão contínua.

Observa-se que o município tem buscado cumprir as exigências da LRF por meio da adoção de medidas de compensação baseadas, principalmente, no aumento da arrecadação. No entanto, essa estratégia revela um certo desequilíbrio: enquanto se amplia a concessão de benefícios fiscais, também se eleva a carga tributária por meio de ajustes em alíquotas, taxas e bases de cálculo. Na prática, isso pode indicar que o custo das políticas de renúncia não está sendo necessariamente reduzido, mas redistribuído entre os contribuintes.

Dessa forma, os dados sugerem a necessidade de aprofundar a avaliação da efetividade dessas renúncias, especialmente no caso do IPTU social. Isso porque, sem mecanismos mais precisos de controle e focalização, há o risco de expansão de uma política que, embora socialmente relevante, pode não estar plenamente alinhada com seu público-alvo, comprometendo tanto sua eficiência quanto sua capacidade de promover justiça fiscal.

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como aplicada, de natureza exploratória e descritiva, com abordagem quali-quantitativa, tendo como objetivo avaliar os critérios de concessão do IPTU social no município de Palmas – TO. Do ponto de vista metodológico, adotou-se a combinação de técnicas quantitativas e qualitativas, com vistas a possibilitar uma análise mais abrangente da política pública estudada, permitindo não apenas a mensuração de dados, mas também a interpretação de seus significados no contexto social e institucional.

No que se refere aos procedimentos, a pesquisa envolveu levantamento de dados secundários e primários. Inicialmente, realizou-se análise documental, a partir da legislação tributária municipal vigente, especialmente o Código Tributário do Município de Palmas, bem como decretos regulamentadores e informações constantes no Diário Oficial do Município. Complementarmente, foram coletados dados institucionais junto à Secretaria da Fazenda Municipal e à Diretoria de Fiscalização e Tributação, com o objetivo de compreender a dinâmica de concessão das isenções e seus impactos na arrecadação.

No âmbito da coleta de dados primários, foi conduzido um trabalho de campo com aplicação de questionário estruturado nas unidades do Resolve Palmas, buscando captar a percepção dos usuários quanto à política de IPTU social. A amostra foi composta por 31 respondentes, de forma anônima, não sendo possível a identificação individual dos participantes, o que garantiu maior liberdade nas respostas e confiabilidade nas informações coletadas. Por se tratar de pesquisa exploratória com abordagem qualitativa complementar, a amostra não possui pretensão de representatividade estatística, mas de obtenção de percepções sociais sobre a política pública analisada.

A análise dos dados foi realizada de forma integrada, por meio da triangulação entre os dados quantitativos, a análise qualitativa fundamentada no referencial teórico e as informações obtidas nos questionários. Tal estratégia permitiu confrontar evidências empíricas com a literatura

existente, possibilitando uma avaliação mais consistente quanto à efetividade, equidade e impactos da política pública analisada.

Por fim, reconhecem-se como limitações da pesquisa a restrição do número de respondentes, bem como a dependência de dados institucionais disponíveis, o que pode limitar a generalização dos resultados. Ainda assim, o estudo apresenta potencial significativo de contribuição para o aprimoramento da gestão tributária municipal, ao oferecer subsídios técnicos para a avaliação e revisão dos critérios de concessão do IPTU social.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos resultados da política de IPTU social no município de Palmas evidencia, inicialmente, a relevância quantitativa dessa política pública no contexto da gestão tributária municipal. Os dados apresentados demonstram que o número de imóveis beneficiados por isenção se mantém elevado ao longo dos anos, com patamar próximo a 30 mil unidades, indicando não apenas a continuidade da política, mas também sua ampla abrangência no território municipal. Esse comportamento relativamente estável sugere que o IPTU social se consolidou como instrumento permanente de desoneração fiscal voltado à população, especialmente àquela inserida em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Entretanto, ao mesmo tempo em que a política revela capilaridade e alcance significativo, os resultados apontam para um aspecto central que permeia toda a análise: a necessidade de avaliar a efetividade dessa política para além dos dados quantitativos. O elevado número de isenções, por si só, não é suficiente para comprovar que a política cumpre sua função social, especialmente no que se refere à redução das desigualdades. Pelo contrário, a ampliação do número de beneficiários levanta questionamentos importantes sobre a focalização da política e sobre a adequação dos critérios utilizados para a concessão do benefício.

Nesse sentido, a análise dos critérios de concessão evidencia uma fragilidade estrutural relevante: a utilização do valor do imposto como principal parâmetro para definição do acesso ao benefício. Embora esse critério seja operacionalmente simples e de fácil aplicação administrativa, ele não necessariamente reflete a real condição socioeconômica do contribuinte. Isso ocorre porque o valor do IPTU está diretamente vinculado ao valor venal do imóvel, que, por sua vez, pode não representar com precisão a renda, o patrimônio global ou a situação econômica do proprietário. Assim, contribuintes com imóveis de baixo valor venal podem não estar em situação

de vulnerabilidade, ao passo que outros, em condição econômica mais fragilizada, podem não ser contemplados pela política.

Essa distorção compromete diretamente o princípio da equidade, que deveria orientar políticas públicas de natureza redistributiva. Ao não considerar variáveis sociais mais amplas, como renda familiar, composição do núcleo familiar ou condições de vulnerabilidade, a política corre o risco de beneficiar indivíduos que não integram seu público-alvo prioritário, ao mesmo tempo em que pode deixar de atender aqueles que efetivamente necessitam do benefício. Essa constatação dialoga com a literatura analisada, que aponta a importância de critérios mais robustos e multidimensionais na formulação de políticas públicas voltadas à redução de desigualdades.

Outro ponto relevante identificado nos resultados refere-se à ausência de mecanismos sistemáticos de avaliação da política. Os dados disponíveis no município concentram-se, majoritariamente, em informações quantitativas relacionadas à arrecadação e ao volume de renúncia fiscal, sem a devida incorporação de indicadores qualitativos que permitam mensurar os impactos sociais da política. Essa limitação compromete a capacidade do gestor público de avaliar, de forma mais aprofundada, se os objetivos da política estão sendo alcançados.

A análise dos dados institucionais evidência que o IPTU, embora represente uma fonte importante de arrecadação, possui participação relativamente moderada na receita tributária municipal, situando-se, nos últimos anos, em patamar inferior a 10%. Esse dado é relevante, pois indica que, do ponto de vista fiscal, há margem para utilização do imposto como instrumento de política pública, sem comprometer de forma significativa a sustentabilidade financeira do município. No entanto, essa mesma constatação reforça a necessidade de que a renúncia de receita decorrente das isenções seja devidamente justificada por seus resultados sociais.

A discussão teórica incorporada à análise dos resultados reforça que a tributação deve ser compreendida não apenas como instrumento arrecadatório, mas também como mecanismo de intervenção estatal voltado à promoção do bem-estar social. Nesse sentido, as isenções tributárias assumem papel relevante dentro da lógica da extrafiscalidade, podendo contribuir para a redução de desigualdades quando corretamente direcionadas. Contudo, para que isso ocorra, é fundamental que haja alinhamento entre os critérios de concessão e os objetivos da política pública.

A percepção dos usuários, obtida por meio dos questionários aplicados, complementa a análise quantitativa ao trazer elementos qualitativos importantes para a compreensão da política.

Embora o número de respondentes seja limitado, as respostas indicam a relevância do benefício para a população, especialmente no que se refere ao alívio financeiro proporcionado pela isenção. Para muitos beneficiários, o valor economizado com o IPTU representa a possibilidade de direcionar recursos para necessidades básicas, como alimentação, saúde e moradia, o que reforça o papel social da política.

Por outro lado, a análise das respostas também evidencia a necessidade de maior transparência e clareza nos critérios de concessão, bem como de aprimoramento nos mecanismos de controle. A ausência de informações claras sobre quem tem direito ao benefício e quais são os critérios utilizados pode gerar percepções de injustiça e comprometer a legitimidade da política perante a sociedade. A tabela 4, apresenta linhas gerais as respostas encontradas no questionário aplicado.

Tabela 4 - Perfil dos respondentes

Dimensão analisada	Tendência observada	Interpretação
Importância da política	Predominantemente positiva	A maioria dos respondentes reconhece o IPTU social como uma política relevante, especialmente pelo impacto no orçamento familiar.
Impacto financeiro	Moderado	O benefício é percebido como auxílio concreto, porém não suficiente para promover mudanças significativas na condição econômica.
Redução das desigualdades	Parcial	Há entendimento de que a política contribui, mas de forma limitada, para a redução das desigualdades sociais.
Adequação dos critérios de concessão	Questionada	Muitos respondentes indicam que os critérios deveriam considerar renda e condições sociais, e não apenas o valor do imposto.
Existência de concessões indevidas	Percepção presente	Parte dos participantes acredita que há possibilidade de beneficiários fora do perfil adequado, ainda que sem apontamentos concretos.
Transparência dos critérios	Baixa a moderada	Os critérios não são percebidos como totalmente claros ou acessíveis por todos os respondentes.
Justiça na distribuição territorial	Não consolidada	Não há percepção uniforme de que a política beneficia igualmente todas as regiões da cidade.
Possibilidade de melhoria da política	Alta concordância	A maioria entende que o IPTU social pode ser aprimorado para atingir melhor o público-alvo.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos questionários aplicados (2026).

A triangulação entre os dados quantitativos, o referencial teórico e a percepção dos usuários permitem uma análise mais consistente da política de IPTU social em Palmas. Essa abordagem evidencia que, embora a política possua potencial significativo como instrumento de redução de desigualdades, sua efetividade está condicionada à qualidade de seus critérios de concessão e à capacidade institucional do município de monitorar e avaliar seus resultados.

Outro aspecto relevante discutido refere-se à relação entre a política de isenção e os princípios da administração pública, especialmente aqueles relacionados à eficiência, economicidade e transparência. A ausência de avaliação sistemática e de dados qualitativos compromete não apenas a efetividade da política, mas também a capacidade do poder público de prestar contas à sociedade sobre os resultados alcançados. Nesse contexto, a implementação de mecanismos de monitoramento contínuo se mostra essencial para o aprimoramento da política.

Adicionalmente, os resultados evidenciam a importância do fortalecimento dos instrumentos de controle e da integração de bases de dados como estratégia para melhorar a focalização da política. A utilização de informações provenientes de outros cadastros governamentais poderia contribuir para uma análise mais precisa da condição socioeconômica dos beneficiários, reduzindo a ocorrência de concessões indevidas e aumentando a eficiência do gasto público indireto representado pela renúncia de receita.

A discussão também permite compreender que a política de IPTU social, embora relevante, não deve ser analisada de forma isolada. Sua efetividade depende da articulação com outras políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à habitação, assistência social e desenvolvimento urbano. A ausência dessa integração pode limitar o impacto da política e reduzir sua capacidade de promover transformações estruturais na realidade social do município.

Por fim, os resultados reforçam a necessidade de revisão e aprimoramento dos critérios de concessão do IPTU social em Palmas. A adoção de critérios mais abrangentes, que considerem múltiplas dimensões da vulnerabilidade social, associada à implementação de mecanismos de avaliação contínua, pode contribuir para o fortalecimento da política e para o alcance de seus objetivos redistributivos. Nesse sentido, a pesquisa evidencia que a melhoria da política não depende apenas de ajustes normativos, mas também do fortalecimento da capacidade institucional do município em produzir, analisar e utilizar dados de forma estratégica na tomada de decisão.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo avaliar os critérios de concessão do IPTU social no município de Palmas – TO, verificando sua capacidade de atingir, de forma equitativa, a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A análise realizada permitiu evidenciar que essa política pública possui relevância significativa no contexto da gestão

tributária municipal, tanto pelo número expressivo de beneficiários quanto pelo seu papel potencial como instrumento de redução das desigualdades sociais.

Os resultados demonstraram que o IPTU social apresenta estabilidade ao longo dos anos e ampla abrangência, o que indica sua consolidação como política pública no município. Esse cenário reforça sua importância como mecanismo de desoneração fiscal voltado à população, especialmente em um contexto marcado por desigualdades socioeconômicas. Contudo, a análise também revelou fragilidades relevantes, sobretudo no que se refere aos critérios de concessão do benefício.

A utilização predominante do valor do imposto como principal parâmetro de elegibilidade mostrou-se limitada, uma vez que não representa, de forma adequada, a real condição socioeconômica dos contribuintes. Essa característica pode comprometer a focalização da política, permitindo a inclusão de beneficiários fora do público-alvo e, simultaneamente, a potencial exclusão de indivíduos que efetivamente necessitam do benefício. Dessa forma, a política, embora relevante, pode apresentar distorções que afetam diretamente sua capacidade de promover justiça fiscal e equidade.

Outro aspecto importante identificado diz respeito à ausência de mecanismos sistemáticos de avaliação da política. Verificou-se que os dados disponíveis se concentram, majoritariamente, em informações quantitativas relacionadas à arrecadação e à renúncia de receita, sem a incorporação de indicadores qualitativos que permitam mensurar seus impactos sociais. Essa limitação dificulta a análise da efetividade da política e compromete a capacidade do poder público de tomar decisões baseadas em evidências.

A triangulação entre os dados quantitativos, o referencial teórico e a percepção dos usuários reforçaram que, embora o IPTU social contribua para o alívio financeiro de parte da população, sua efetividade depende diretamente da qualidade dos critérios de concessão e da existência de mecanismos adequados de monitoramento e controle. Nesse sentido, a política ainda carece de maior alinhamento com os princípios da equidade e da justiça fiscal, especialmente no que se refere à correta identificação do público beneficiário.

Diante disso, conclui-se que o IPTU social em Palmas constitui um instrumento relevante de política pública, mas que necessita de aprimoramentos para alcançar de forma mais eficaz seus objetivos. A adoção de critérios mais abrangentes, que considerem diferentes dimensões da vulnerabilidade social, aliada ao fortalecimento dos mecanismos de avaliação e produção de dados, mostra-se fundamental para o aperfeiçoamento da política.

Por fim, a pesquisa contribui ao evidenciar a importância da avaliação de políticas públicas de renúncia fiscal no âmbito municipal, destacando a necessidade de uma gestão orientada por evidências, comprometida com a eficiência, a transparência e a promoção da justiça social.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. **IPTU no Brasil um diagnóstico abrangente**. Instituto Brasiliense de Direito Público. FGV Projetos, v. 4, 79p., 2013. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/iptu-no-brasil-um-diagnostico-abrangente>. Acesso em: 6 set. 2024.

CADASTRO IMOBILIÁRIO DE PALMAS. Prefeitura de Palmas isenta mais de 30 mil imóveis do IPTU 2026. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/core/noticias/prefeitura-de-palmas-isenta-mais-de-30-mil-imoveis-do-iptu-2026/>. 2026. Acesso em 15 abr. 2026.

BATISTA, L. A. J. Isenção tributária para idosos e pessoas com deficiência (PCD). **RECIMA 21 - Revista Científica Multidisciplinar**, v. 3, n. 1, p. 1-13, 2022.

BORGES, H. R. P. S. **Avaliação do processo de regularização urbana na cidade de Palmas – TO e mensuração dos seus efeitos**. 2021. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Palmas, 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Senado Federal, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post***. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2 (301 p.). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>

CUSTÓDIO, M. B.; FREITAS, R. M. S. **Monitoramento em Foco: Indicadores como instrumentos de Monitoramento de Políticas Públicas e parâmetros de qualidade**. De Olho na Cidadania: Monitoramento em Foco, Ministério da Cidadania, v. 8, 2022. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_228.pdf

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto /;** tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6ª edição - São Paulo, Atlas, 2017.

IBGE. **Panorama da Cidade de Palmas**. 2024.

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/palmas/panorama>. Disponível em: Acesso em: 21 fev. 2024.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O papel da política fiscal no enfrentamento da desigualdade de gênero e raça no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2024.

LOA. **Leis Orçamentárias de Palmas**. 2024. Disponível em:

https://acessoainformacao.palmas.to.gov.br/cidadao/resp_fiscal/planejamento. Acesso em: 20 set. 2024.

LDO. **Lei de Diretrizes Orçamentárias de Palmas**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias do exercício financeiro de 2024. 2024. Disponível em:

<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-3.049-2023-12-26-3-1-2024-15-55-59.pdf>. Acesso em: 22 set. 2024.

MENEZES, D. T. Política tributária como política pública. Análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowe. **Revista da PGFN**, v 10, p 115-134, 2018.

MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2017. 468p. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7450>.

MUSSO, D. R.; FISCHER, O. C. Parâmetros mínimos de controle das políticas públicas de fomento por meio da renúncia fiscal no Brasil. **Revista de direito tributário da apet**, n. 49, 2024.

PALMAS. **Prefeitura de Palmas isenta mais de 30 mil imóveis do IPTU 2026**. Prefeitura de Palmas. 2026. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/core/noticias/prefeitura-de-palmas-isenta-mais-de-30-mil-imoveis-do-iptu-2026/>

PALMAS. **Lei Complementar n. 285, de 31 de outubro de 2013**. Institui o novo Código Tributário do Município de Palmas – TO e adota outras providências. Prefeitura de Palmas. 2013. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-285-2013-10-31-30-9-2021-17-10-14.pdf>.

PALMAS. **Decreto nº 1.668, de 6 de dezembro de 2018**. Aprova o Regulamento dos Processos Administrativos Tributários e adota outras providências. Prefeitura de Palmas. 2018a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1668-2018-12-06-7-12-2018-17-24-27.pdf>.

PALMAS. **Decreto nº 1.667, de 6 de dezembro de 2018**. Aprova o novo Regulamento do Código Tributário do Município de Palmas e adota outras providências. Prefeitura de Palmas. 2018b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1667-2018-12-06-25-2-2022-14-36-19.pdf>.

PALMAS. **Lei nº 2.428, de 20 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a Planta de Valores Genéricos e adota outras providências. Prefeitura de Palmas. 2018c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.428-2018-12-20-8-1-2019-17-28-5.pdf>.

PALMAS. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE PALMAS. **Participação do IPTU na receita tributária**. 2026. Disponível em: <https://prodata.palmas.to.gov.br/sig/app.html#/transparencia/comparativo-receita-prevista-com-arrecadada/> Acesso em: 15/04/2026.

PEREIRA, SM. M.; COELHO, L. A. A natureza jurídica das isenções tributárias em tempos de pandemia. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 5, 2023.

PIZZIO, A.; SILVA, M. V. C.; BAZZOLI, J. A. O surgimento de regiões periféricas no processo de urbanização de Palmas - Tocantins (Brasil): desafios ao direito a uma cidade sustentável. **Revista Interface**, nº 22, p. 60-80, 2021.

TEIXEIRA, J. M. M; VALADÃO, M. A. P. Renúncia de receita tributária: uma análise dos mecanismos para transparência de dados quantitativos nas normas de políticas públicas no Distrito Federal. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 5, ano 9, p 1251-1282, 2023.

TERNOSKI, S. *et al.* Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional: a relação entre os repasses públicos e o desenvolvimento brasileiro. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 8, n. 2, p. 109-139, 2020.

VITAL, V. E.; NICÁCIO, E. B. R. Função social da propriedade e IPTU: evidências do município de Maceió. **Revista Foco**, v. 18, n. 5, p. e8718, 2025.