



Regularização Fundiária e Desenvolvimento Econômico

Ricardo Carvalho – Economista/PMF

Capital vivo e capital morto: formalidade e desenvolvimento

Por que algumas sociedades prosperam e outras não?

- A diferença fundamental não é o nível de riqueza, mas o seu grau de **institucionalização**.
- Países pobres têm muito capital, mas seu direito de propriedade não é reconhecido e consagrado em um **título**.
- Sem os títulos de propriedade, a riqueza não se torna **capital**. Tem valor de uso, mas tem baixa liquidez, não pode ser usada como garantia e não consegue alavancar crédito.
- O principal estoque de riqueza de uma sociedade capitalista moderna – a propriedade imobiliária – permanece “morto”, isto é, não consegue ser aproveitado para gerar mais riqueza.

Por que isso acontece?

- No mundo desenvolvido, **instituições inclusivas** fazem da formalidade a regra e da informalidade uma pequena exceção.
- No mundo subdesenvolvido, **instituições excludentes** produzem dois mundos paralelos: a economia legal e a economia extralegal.
- Isso se manifesta em vários âmbitos: direito do trabalho, direito ambiental, direito tributário, direito urbanístico, direito fundiário...

Capital vivo e capital morto: formalidade e desenvolvimento



“A existência de uma exclusão tão massiva gera duas economias paralelas: a legal e a extralegal. Uma minoria pertencente à elite desfruta dos benefícios econômicos da lei e da globalização, enquanto a maioria dos empreendedores permanece com seus ativos definhando como capital morto, à sombra da legalidade.”

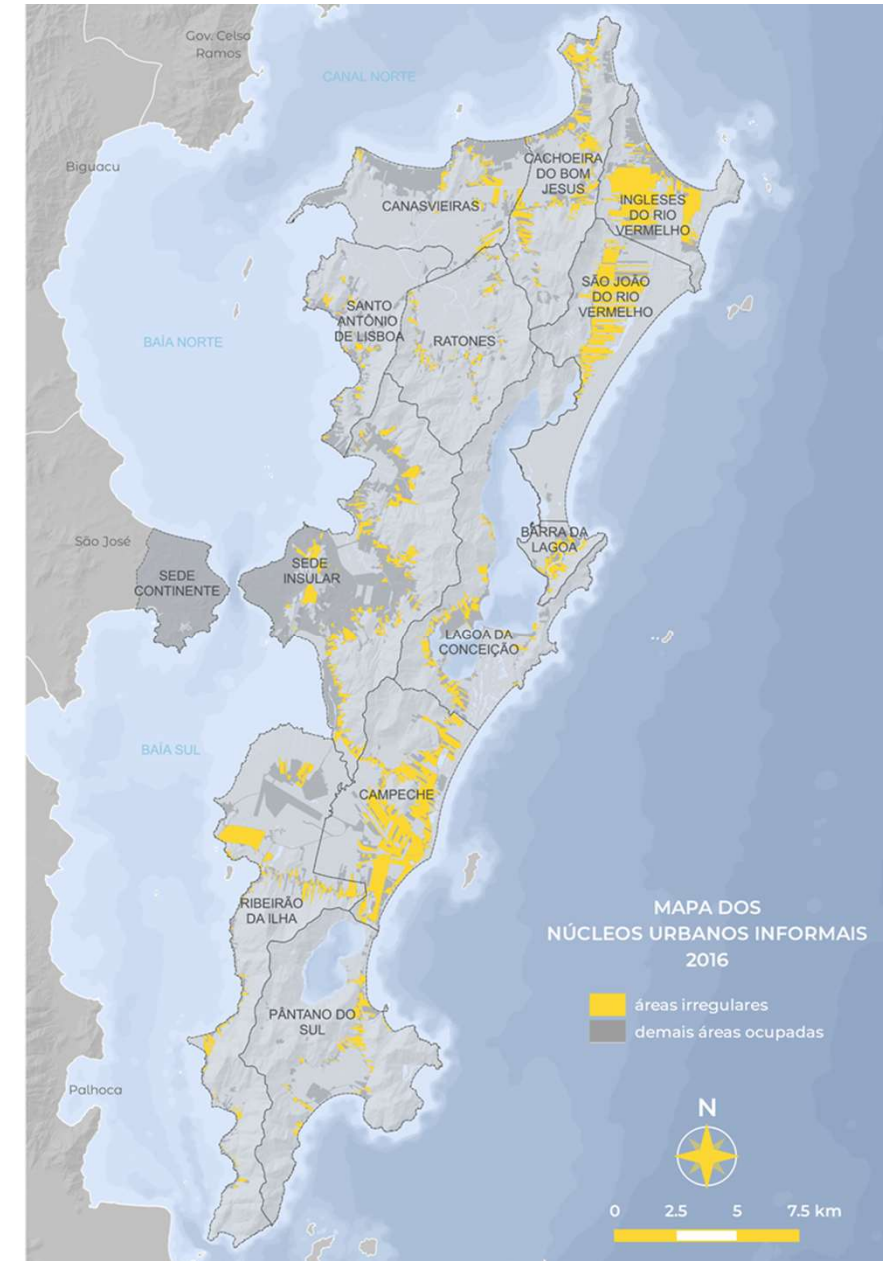
“Sem a apropriada titulação da propriedade, os mercados não funcionam. O capital é transportável em títulos. Vive e viaja no título de propriedade. Sem a titulação, não há capital dentro de um sistema que interconecta toda a economia.”

- **Hernando de Soto, economista peruano.**

Florianópolis

Cidade formal x cidade informal

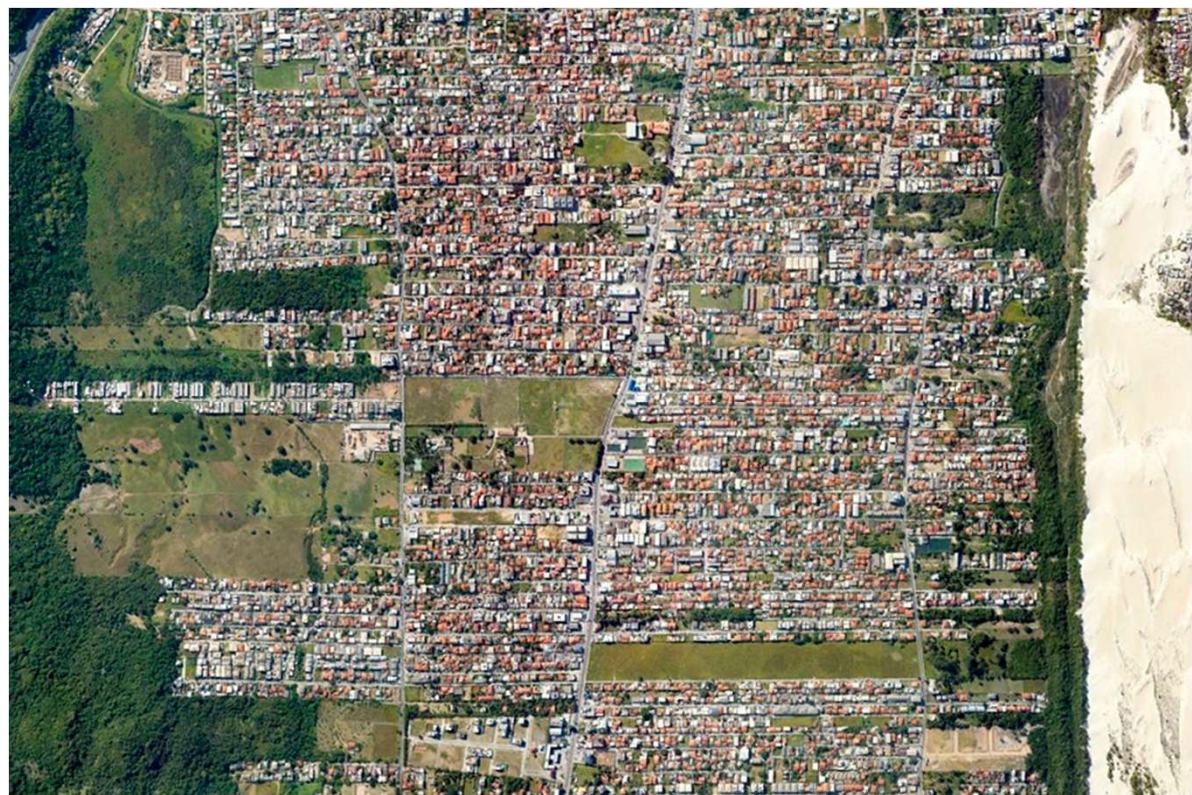
- Em 2016, cerca de **40%** da mancha urbana de Florianópolis era informal, ou seja, foi fruto de parcelamentos clandestinos e irregulares, que ocorreram sem seguir a legislação e sem destinar **áreas públicas** ou **sistema viário** adequado.
- **49.672** dos lotes cadastrados estão em situação fundiária **irregular**



O impacto econômico da regularização

Considerações gerais

- As consequências da irregularidade fundiária – urbanísticas, ambientais, sociais, tributárias – são **custos** econômicos.
- Ao atenuar essas consequências, a regularização aumenta a **eficiência** da economia local.
- Provisão de **infraestruturas** essenciais;
- **Segurança jurídica** para os proprietários privados e para o poder público;
- **Valorização** dos imóveis;
- Fomento ao **empreendedorismo** local;
- Aumento da **arrecadação** de tributos imobiliários.



Benefícios privados da regularização

Evidências empíricas

- **Empreendedorismo:**

- Nos **EUA**, mais de **71%** do crédito acessado pelos pequenos negócios tem como lastro as **hipotecas residenciais** das casas dos próprios empreendedores. [1]
- Na **China**, titulação de propriedades rurais aumentou significativamente a criação de pequenos negócios. [2]
- No **Reino Unido**, a disponibilidade da garantia imobiliária impulsionou o empreendedorismo local em até **20%**. [3]

- **Valorização e dinamização do mercado imobiliário:**

- No **Peru**, regularização dos imóveis aumentou o seu valor de mercado em **25%** em média. Número de transações imobiliárias aumentou em **134%**. [4]
- Na **Tailândia**, valorização atingiu **192%** em condições semelhantes. [5]

- **Acesso ao crédito:**

- Na **Tailândia**, empreendedores com títulos receberam até **171%** mais crédito. [5]

[1] *The Fed - Availability of Credit to Small Businesses - October 2022*. Consulta em 16/06/2025.

[2] Land property rights and rural enterprise growth: Evidence from land titling reform in China. *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 157(C).

[3] Mortgage affordability and entrepreneurship: Evidence from spatial discontinuity in Help-to-Buy equity loans. In: *ScienceDirect*. 2021.

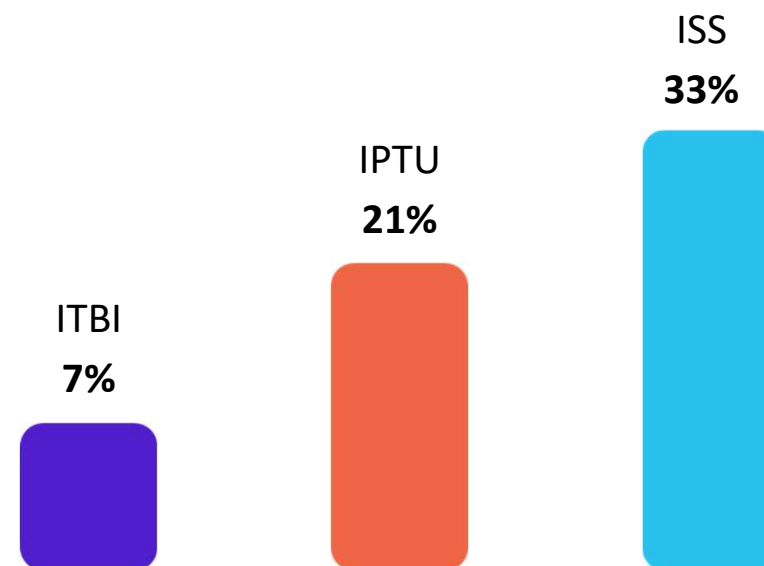
[4] *World Bank - Peru's Urban Land Titling Program - 2004*. Consulta em 06/07/2025.

[5] *World Bank - Staff Appraisal Report: Thailand Second Land Titling Project - August 1990*. Consulta em 06/07/2025.

Benefícios públicos da regularização

Aumento da receita

- **Cenário atual em Florianópolis:**
 - **33%** da arrecadação de impostos de Florianópolis provém do ISS - tributo com prazo de extinção pela reforma tributária.
 - **Os tributos imobiliários (IPTU e ITBI)**, que juntos representam apenas **28%** da arrecadação atual, tendem a ganhar centralidade.
 - A **irregularidade fundiária compromete a base de cálculo** do IPTU e **inviabiliza** a cobrança de ITBI.

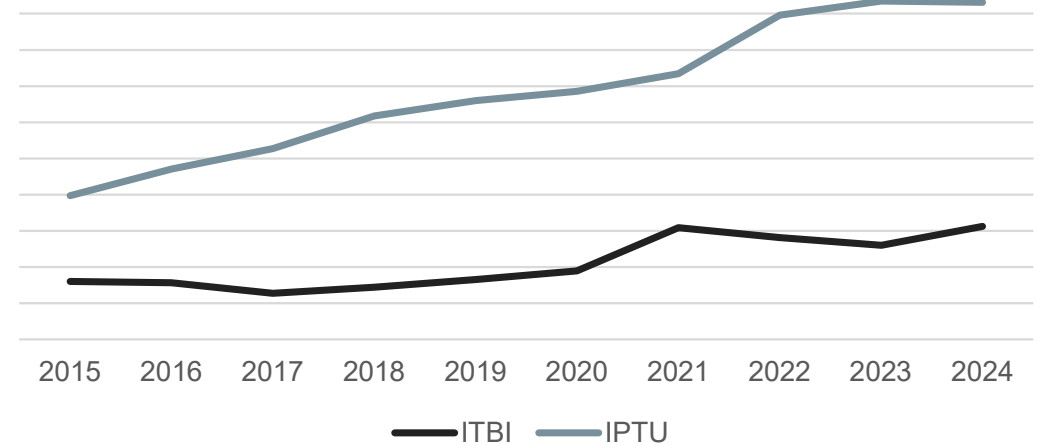


Benefícios públicos da regularização

Aumento da receita

- Crescimento real do IPTU em 10 anos: **44%**.
- Crescimento real do ITBI em 10 anos: **17%**.
- Hipótese: divergência decorre do **crescimento de ocupações irregulares**, que geram incremento da receita de IPTU, mas nenhum crescimento do ITBI.
- Receita adicional de ITBI, caso crescesse a mesma taxa do IPTU: **R\$ 457.339.657,00**.

Evolução da arrecadação de IPTU e ITBI
Município de Florianópolis



Case: o Núcleo “Bilcks”

Primeira REURB-E de Florianópolis

Área total regularizada: 33.021,53 m²

Quantidade de lotes: 74

Inscrições imobiliárias antes da REURB: 51

Inscrições imobiliárias após a REURB: 74

Aproximadamente 6.150,00 m² ocupados não possuíam cadastro territorial e não contribuíam com o IPTU.



A Economia Política da REURB

Um caminho de consenso?

- **Políticas de desenvolvimento econômico**, em geral, enfrentam:
 - **Conflitos** com interesses organizados, em favor de interesses desorganizados.
 - **Resultado: alto custo político** no curto prazo, **benefícios incertos** e de longo prazo.
- **A REURB é uma exceção:**
 - Benefícios diretos, concretos e **amplamente distribuídos**.
 - Não impõe perdas significativas a nenhum setor da sociedade.
 - Possui **potencial de consenso** entre diferentes forças políticas.



Obrigado.