



Revista Administração & Cidadania, EGAP

Vol. 18\_núm. 2\_2023 | pp. 293-304

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5197>

© Betieli da Rosa Sauzem Machado

© Ricardo Hermany

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

Recibido: 15/02/2023 | Aceptado: 15/02/2024

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

# O papel da extrafiscalidade do IPTU verde para o empoderamento social local e a formação de comunidades energéticas no Brasil



## El papel de la extrafiscalidad del IPTU verde para el empoderamiento social local y la formación de comunidades energéticas en Brasil<sup>1 2</sup>

### The role of green IPTU extrafiscality for local social empowerment and the formation of energetic communities in Brazil

#### **BETIELI DA ROSA SAUZEM MACHADO<sup>3</sup>**

Doctoranda en Derecho Programa de posgrado en Derecho  
Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC)

<https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>

[betielisauzem@yahoo.com.br](mailto:betielisauzem@yahoo.com.br)

#### **RICARDO HERMANY<sup>4</sup>**

Profesor de los programas de grado y posgrado en Derecho  
Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC)

<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>

[hermany@unisc.br](mailto:hermany@unisc.br)

**Resumo:** O presente estudo visa a investigar como a extrafiscalidade do “IPTU verde” pode potencialmente contribuir para o empoderamento social no Brasil, com ênfase na formação de comunidades energéticas. A questão proposta aqui é a seguinte: como a extrafiscalidade do “IPTU verde” pode viabilizar o empoderamento social local no contexto brasileiro e a formação de comunidades energéticas? Os métodos utilizados na pesquisa são o de procedimento hermenêutico e o de abordagem dedutiva, além da técnica de pesquisa bibliográfica. Os objetivos específicos são dois: o primeiro analisa os municípios no contexto do federalismo brasileiro e as bases teóricas que fundamentam a extrafiscalidade nas formas de arre-

cadação tributária local; e o segundo estuda a extrafiscalidade do “IPTU verde” como viabilizadora do empoderamento social local. Quanto a esse último aspecto, buscamos exemplos de casos de implementação em diferentes municípios brasileiros, bem como os resultados observados. Na Conclusão, destacamos que o “IPTU verde” tende a incentivar práticas e construções sustentáveis, contribuindo, conseqüentemente, não só para a formação de comunidades energéticas e para o empoderamento social local, a partir do senso de pertencimento, como também promovendo benefícios fiscais para os proprietários que adotam medidas e tecnologias ecologicamente sustentáveis em seus imóveis. Estas podem incluir iniciativas relacionadas à instalação de sistemas de captação de água da chuva e de painéis solares –utilização de energias renováveis–, entre outras ações que visam à preservação ambiental e à eficiência energética.

**Palavras-chave:** Comunidades energéticas; empoderamento social local; energia solar; extrafiscalidade; IPTU verde.

**Resumen:** El presente estudio propone investigar cómo la extrafiscalidad del «IPTU verde» puede contribuir potencialmente al empoderamiento social en Brasil, con énfasis en la formación de comunidades energéticas. La pregunta aquí propuesta es la siguiente: ¿cómo puede la extrafiscalidad del «IPTU verde» permitir el empoderamiento social local en el contexto brasileño y la formación de comunidades energéticas? Los métodos utilizados en la investigación son procedimientos hermenéuticos y enfoques deductivos, además de la técnica de investigación bibliográfica. Los objetivos específicos son dos: el primero analiza los municipios en el contexto del federalismo brasileño y las bases teóricas que sustentan la extrafiscalidad en las formas de recaudación de impuestos locales; y el segundo estudia la extrafiscalidad del «IPTU verde» como facilitadora del empoderamiento social local. Respecto a este último aspecto, buscamos ejemplos de casos de implementación en diferentes municipios brasileños, así como los resultados observados. En la Conclusión, destacamos que el «IPTU verde» tiende a fomentar prácticas y construcciones sostenibles, lo que contribuye en consecuencia no sólo a la formación de comunidades energéticas y al empoderamiento social local, basado en un sentido de pertenencia, sino también promoviendo beneficios fiscales para los propietarios que adopten medidas y tecnologías ecológicamente sostenibles en sus propiedades. Estas podrán incluir iniciativas relacionadas con la instalación de sistemas de captación de aguas pluviales y paneles solares —uso de energías renovables— entre otras acciones destinadas a la preservación ambiental y la eficiencia energética.

**Palabras clave:** Comunidades energéticas; empoderamiento social local; energía solar; extrafiscalidad; IPTU verde.

**Abstract:** This study proposes to investigate how the extra-fiscality of “green IPTU” [Urban Building and Land Tax] can potentially contribute to social empowerment in Brazil, with an emphasis on the formation of energetic communities. The question proposed here is the following: how can the extra-fiscality of “green IPTU” enable local social empowerment in the Brazilian context and the formation of energetic communities? The methods used in the research are hermeneutic procedures and deductive approaches, in addition to the bibliographical research technique. The specific objectives are twofold: the first analyzes municipalities in the context of Brazilian federalism and the theoretical bases that underlie extra-fiscality in different forms of local tax collection; and the second studies the extra-fiscality of “green IPTU” as a facilitator of local social empowerment. Regarding the latter, we looked for examples of implementation cases in different Brazilian municipalities, as well as the results observed. In the Conclusion, we highlight that “green IPTU” tends to foster sustainable practices and constructions, thus contributing not only to the formation of energetic communities and local social empowerment, based on a sense of belonging, but also promoting tax benefits for property owners who adopt ecologically sustainable measures and technologies in their properties. These may include initiatives related to the installation of rainwater collection systems and solar panels – the use of renewable energy – among other action aimed at environmental preservation and energy efficiency.

**Key words:** Energetic communities; local social empowerment; solar energy; extra-taxation; green IPTU.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Los municipios en el federalismo brasileño y formas de recaudación tributaria a nivel local. 3. El carácter extrafiscal del IPTU verde y el empoderamiento

social local: ejemplos de implementación y resultados observados. 4. Conclusión. 5. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

La complejidad de las demandas contemporáneas asociadas al desarrollo urbano y la preservación ambiental ha impulsado la búsqueda de políticas públicas capaces de conciliar estas esferas aparentemente antagónicas. Por lo tanto, la búsqueda de soluciones sostenibles y ambientalmente responsables se ha convertido en una prioridad global ante los inminentes desafíos asociados al cambio climático y el agotamiento de los recursos naturales.

En el contexto brasileño, el tema de la sostenibilidad urbana emerge como un espacio crítico de intervención que destaca la necesidad de estrategias que promuevan no sólo la eficiencia energética, sino también el empoderamiento social local. En este escenario, el Impuesto Verde a la Propiedad y al Territorio Urbano (IPTU) tiende a surgir como una herramienta potencialmente importante y adopta un enfoque extrafiscal para fomentar prácticas ambientales responsables.

El IPTU verde se presenta, además, como una expresión innovadora de esta dinámica, trascendiendo su carácter fiscal para configurarse como un mecanismo extrafiscal destinado a promover la sostenibilidad y estimular el empoderamiento social local. El presente estudio tiene como objetivo investigar cómo la extrafiscalidad del IPTU verde puede potencialmente contribuir al empoderamiento social en Brasil, con un enfoque específico en la formación de comunidades energéticas.

A partir de estas premisas planteamos la siguiente pregunta: ¿cómo puede la extrafiscalidad del «IPTU verde» permitir el empoderamiento social local en el contexto brasileño y la formación de comunidades energéticas? Partimos de la hipótesis de que la implementación efectiva de la extrafiscalidad del «IPTU verde» puede desencadenar procesos de empoderamiento social local, permitiendo a los ciudadanos desempeñar un papel más activo en la formación y gestión de comunidades energéticas. En otras palabras, los incentivos fiscales relacionados con la adopción de prácticas sostenibles pueden catalizar no sólo transformaciones ambientales, sino también el compromiso participativo de la sociedad —basado en un sentido de pertenencia a nivel municipal— en la búsqueda de soluciones innovadoras y autosostenibles.

La investigación también se justifica por su relevancia, configurada en el desarrollo de estrategias que promuevan la eficiencia energética y la formación de la ciudadanía como agentes activos en el impulso de cambios socioambientales en sus localidades. Comprender los mecanismos a través de los cuales los impuestos adicionales del «IPTU verde» pueden influir en el empoderamiento social local es esencial para orientar políticas urbanas más efectivas y socialmente inclusivas.

El método utilizado en la investigación es el procedimiento hermenéutico, que permite la correcta interpretación de los textos y sistemas analizados. El método de

aproximación aplicado es deductivo, ya que se parte de un análisis de datos generales —premisa mayor—, pasando por datos específicos —premisa menor—, hasta llegar a la conclusión. En cuanto a la técnica de investigación, se recurrió a la bibliografía, a través de documentación indirecta, utilizando obras, publicaciones periódicas, disertaciones, tesis y legislación sobre el tema.

La investigación tiene dos objetivos específicos. En el primero, analizamos los municipios en el contexto del federalismo brasileño y las bases teóricas que sustentan la extrafiscalidad en las formas de recaudación de impuestos locales. En el segundo, estudiamos la extrafiscalidad del «IPTU verde» como facilitador del empoderamiento social local, buscando, en este punto, ejemplos de casos de implementación en diferentes municipios, y los resultados observados.

## **2. LOS MUNICIPIOS EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO Y LAS FORMAS DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN EL ÁMBITO LOCAL**

En el contexto brasileño, el federalismo se configura como un sistema de organización política que distribuye el poder entre los diferentes niveles de gobierno. El artículo 1 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988, prevé la unión indisoluble entre los estados miembros, los municipios y el Distrito Federal, lo que constituye así el Estado Democrático de Derecho<sup>5</sup>. De este modo, al elaborar la división espacial de competencias entre las entidades federadas, la Constitución adoptó el federalismo cooperativo, estructurado en tres niveles de gobierno. Como establece el *caput* del artículo 18, las entidades federadas tienen autonomía política, administrativa y financiera, y las responsabilidades de cada nivel están delimitadas.

Además, la Constitución de 1988 introdujo importantes innovaciones, aumentando la asignación de recursos a las esferas subnacionales —estados miembros y municipios— ampliando derechos sociales fundamentales, como la salud y la educación, y mejorando el control institucional y social sobre los tres niveles de gobierno. Así, a diferencia de muchos otros modelos de federación, el federalismo brasileño adopta un sistema trino (tres niveles de gobierno), integrando a los municipios como entidades federativas, lo que remite a una tradición histórica de autonomía municipal y control limitado por parte de los estados miembros en cuestiones de orden local. Por lo tanto, los tres niveles de gobierno tienen sus propios Poderes Legislativo y Ejecutivo, mientras que los niveles federal y estatal también tienen sus propios Poderes Judiciales<sup>6</sup>.

El modelo federalista, tal como lo define el artículo 18 de la Constitución, sitúa las entidades federativas —Unión, estados miembros, Distrito Federal y municipios— en el mismo nivel jerárquico, y destaca, sin embargo, las diferentes competencias que les atribuye el texto constitucional. Además, es evidente que la autonomía política y administrativa, consagrada en este texto, se traduce en la descentralización del poder político y organizativo, otorgando a cada entidad federativa la prerrogativa de elegir

a sus gobernantes configurar su forma de organización y tener sus propias fuentes de ingresos y prioridades, sin interferencia del poder central.

En este sentido, la descentralización de competencias y responsabilidades, si bien simboliza un avance en la autonomía, invariablemente implica una mayor necesidad de recursos, puesto que cada entidad asume responsabilidades constitucionales específicas, y sus respectivas responsabilidades de financiación. De esta manera, además de la autonomía política y administrativa, la autonomía financiera es uno de los pilares fundamentales del modelo federativo. Vale la pena señalar que su ausencia implicaría necesariamente una dependencia de las entidades federativas, especialmente las subnacionales, de la financiación proporcionada por el gobierno central<sup>7</sup>.

Además, la Constitución de 1988 delineó claramente los ámbitos de competencia y estableció un modelo único en los artículos 21 a 30, que constituyen la «columna vertebral» de división de responsabilidades entre las entidades federativas<sup>8</sup>. Estas disposiciones describen las competencias de la Unión, tal como se expresan en los artículos 21 y 22; los atribuidos a los municipios se encuentran en los artículos 29 y 30. Se conceden a los estados miembros competencias residuales, previstas en el artículo 25, y la facultad de crear municipios, prevista en el artículo 18, §4. La Constitución también delimita áreas de competencia legislativas que compiten entre sí, descritas en el artículo 24, y competencias administrativas comunes, en los términos del artículo 23. En consecuencia, los estados miembros, el Distrito Federal y los municipios deben cooperar con la Unión en la prestación de servicios en áreas de carácter social, respetando las normas constitucionales.

Desde esta perspectiva, la autonomía financiera se presenta como la faceta más desafiante que deben alcanzar los estados miembros y los municipios. Este desafío está permeado por varios factores, incluida la falta de fuentes propias capaces de asegurar la ejecución y la financiación de las responsabilidades derivadas de la descentralización. Además, la estructura tributaria, establecida por la Constitución para la distribución de recursos, acentúa las disparidades regionales, y destaca las dificultades de los estados miembros y municipios para apoyar financieramente, de manera sostenible, las responsabilidades inherentes a la descentralización.

La distribución de poderes fiscales y administrativos entre niveles de gobierno plantea diferentes perspectivas dentro del ámbito del federalismo. Por un lado, es posible sostener que la descentralización representa una condición necesaria, pero no suficiente, para el federalismo. En consecuencia, la ausencia de recursos financieros propios establece una dinámica de dependencia de las entidades respecto de quienes controlan dichos recursos, generalmente el centro. Por otro lado, se observa que la descentralización no es una condición necesaria para el federalismo, ya que la falta de división clara de las competencias gubernamentales entre entidades tiende a resultar en duplicidad y vacíos en la acción gubernamental, pero no necesariamente en una ausencia de autonomía.<sup>9</sup>

En cuanto a la autonomía financiera, los artículos 145 y 162 de la Constitución establecen la distribución de las competencias tributarias entre las entidades federativas,

mientras que los artículos 21 al 32 enumeran las cargas y servicios públicos a cargo de cada entidad. Estos artículos también indican los mecanismos para compartir los ingresos tributarios recaudados, como el Fondo de Participación de los Municipios, los estados miembros y el Distrito Federal, tal como los Fondos Constitucionales destinados a fomentar el desarrollo regional. Desde esta perspectiva, las entidades federativas tienen la facultad, a través de normas tributarias, de recaudar y controlar los impuestos, dentro de los límites establecidos por la Constitución.

El análisis de la composición de los ingresos de las entidades federativas permite identificar tres recursos principales: los recursos provenientes de la recaudación propia, de conformidad con las facultades tributarias constitucionales inherentes a cada entidad; recursos vinculados a transferencias obligatorias, previstos tanto en la Constitución como en otras leyes, incluidas las relativas al Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y al Fondo de Participación de los Estados (FPE); y las llamadas transferencias voluntarias, caracterizadas, en el contexto de la Unión, como la entrega de recursos corrientes o de capital a otra entidad federativa, en forma de cooperación asistencial o asistencia financiera, ajenas a determinaciones constitucionales legales o destinadas al Sistema Único de Salud (SUS).

De esta manera, entre las autonomías otorgadas a los municipios, merece destacarse la autonomía financiera, que se manifiesta en la capacidad de las entidades locales de instituir y recaudar sus propios impuestos, aplicando estos recursos sin interferencia de otras entidades federativas. En este contexto, la Constitución de 1988 estipuló que los municipios cuentan con fuentes de recursos según lo previsto en los artículos 145, 149 § 1 y 156, además de recibir contribuciones para la recaudación de fondos de otras entidades federadas, de conformidad con los artículos 158 y 153 § 5, fracción II, y el Fondo de Participación, según lo previsto en el artículo 159<sup>10</sup>.

La Constitución Federal de 1988 también atribuye a los municipios, específicamente en su artículo 156, la responsabilidad de imponer impuestos y recaudar recursos fundamentales para financiar servicios públicos esenciales y promover el desarrollo local. Para tanto, los municipios cuentan con varias fuentes de ingresos, y el Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS) es una de las principales, ya que se centra en servicios como el turismo, el transporte y las comunicaciones. Además, el Impuesto Territorial y Predial Urbano (IPTU) aparece como una fuente importante de ingresos municipales, basado en la propiedad de inmuebles. Otras fuentes incluyen el Fondo de Participación Municipal (FPM), una transferencia constitucional de la Unión, y recursos provenientes de convenios, donaciones y regalías.

### **3. EL CARÁCTER EXTRAFISCAL DEL IPTU VERDE Y EL EMPODERAMIENTO SOCIAL LOCAL: EJEMPLOS DE IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS OBSERVADOS**

El Derecho Tributario, que examina los impuestos tributarios y sus contornos, establece una conexión intrínseca con el Derecho Económico, siempre que la política tributaria comienza a ejercer influencia en el campo económico. La modalidad mediante la cual la política tributaria interviene en la política económica se denomina extrafiscalidad. Por ejemplo, el gobierno, cuando busca estimular un determinado sector de la economía, puede optar por reducir las tasas impositivas, promoviendo así incentivos específicos para ciertas actividades económicas<sup>11</sup>. Se observa, por lo tanto, que la tributación puede impactar situaciones u operaciones de manera que influya en las decisiones de los agentes económicos, quienes pueden organizarse para evitar la configuración del hecho desencadenante y, por esta razón, evitar la incidencia tributaria. En otras palabras, este efecto se reconoce como extrafiscal.

En este contexto, la extrafiscalidad se caracteriza como un impuesto y tiene una finalidad extrafiscal cuando sus efectos constituyen no sólo un resultado secundario de la tributación, sino también su resultado primario, intrínsecamente deseado por el legislador, quien utiliza el impuesto como un instrumento para disuadir o fomentar determinadas conductas<sup>12</sup>. Los objetivos de la extrafiscalidad pueden ser diferentes, interviniendo en la economía privada para estimular actividades, desestimular el consumo de bienes, inducir el uso de la propiedad según su función social e impactar la economía.

El IPTU también adopta un carácter extrafiscal cuando el Estado busca restringir o alentar determinadas conductas por parte del contribuyente. En este escenario, la función recaudatoria deja de predominar, y destaca el impacto económico generado por la política tributaria. De este modo, para que el IPTU sea calificado como un impuesto extrafiscal, su objetivo principal no debe limitarse a la recaudación financiera, sino más bien incentivar o desalentar conductas específicas, convirtiéndose así en un instrumento social o económico.

En este sentido, los municipios tienen la prerrogativa de otorgar descuentos o exenciones en el IPTU a los propietarios que adopten prácticas sostenibles en sus predios, como la implementación de sistemas de captación de aguas pluviales, el uso de energías renovables, la creación de zonas verdes, adecuaciones de accesibilidad, entre otras medidas encaminadas a la preservación del medio ambiente. Este enfoque puede contribuir significativamente a construir ciudades más sostenibles, justas y eficientes. Es importante resaltar que las estrategias extratributarias pueden variar dependiendo de la legislación municipal y de las políticas específicas que adopte cada localidad.

Desde esta perspectiva, la práctica de la extrafiscalidad en el IPTU, orientada a incentivar la sostenibilidad —conocida como «IPTU verde», y también como «IPTU ecológico» e «IPTU sostenible», entre otras nomenclaturas— es una política pública que tiene como objetivo promover construcciones más sostenibles e inclusivas, otorgando

descuentos en el IPTU a los contribuyentes que adopten medidas socioambientales en sus inmuebles. De esta manera, el «IPTU verde» se alinea con los principios de sostenibilidad establecidos en la Constitución Federal, especialmente en el artículo 225, que estipula que toda persona tiene derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, considerado como un bien de uso común de la población y esencial para una saludable calidad de vida, imponiendo al Poder Público y a la comunidad el deber de defenderla y preservarla para las generaciones presentes y futuras.

A su vez, el Estatuto de la Ciudad (Ley n.º 10.257, de 10 de julio de 2001), en su artículo 2, inciso I, reitera la garantía del derecho a las ciudades sostenibles y al saneamiento ambiental. El citado artículo establece que la política urbana pretende coordinar el pleno desarrollo de las funciones sociales y de propiedad urbana de la ciudad, a través de lineamientos generales, destacando, en el apartado I, la garantía del derecho a las ciudades sostenibles. Este derecho abarca el suelo urbano, la vivienda, el saneamiento ambiental, la infraestructura urbana, el transporte y los servicios públicos, el trabajo y el ocio, con miras a servir a las generaciones presentes y futuras.

El «IPTU verde», tal como deriva de la legislación municipal, presenta variaciones entre distintos municipios, dado que cada entidad local puede establecer sus propias normas y criterios. Estas variaciones incluyen el otorgamiento de descuentos o incentivos fiscales con diferentes porcentajes, distintos plazos para que los descuentos sean válidos, criterios específicos relacionados con las prácticas socioambientales elegibles y los procedimientos y plazos para que los contribuyentes soliciten la membresía en el programa.

Por lo tanto, los criterios y requisitos para obtener el descuento «IPTU verde» dependen de la legislación específica de cada municipio. Los requisitos también pueden variar. En algunos casos incluyen la necesidad de darse de alta en el año anterior a la entrada en vigor del descuento, mientras que en otros la necesidad es unos meses antes, siendo además necesaria la presentación de la documentación requerida. Veamos cómo se explica esta realidad en algunos municipios brasileños, según la siguiente tabla:

Tabla 1

Estado-miembro	Municipio	n.º de la ley	Práctica adoptada en el «IPTU verde»
Bahia	Salvador	Decreto n.º 36.288/2022	El programa funciona a través de una puntuación, basada en las acciones sostenibles adoptadas, relacionadas con la gestión sostenible del agua, eficiencia y alternativas energéticas, diseño sostenible, calidad urbana, verde urbano, contribuciones a la adaptación basada en ecosistemas (AbE), gestión de residuos y bonificaciones para proyectos con requisitos de certificación.



Estado-miembro	Municipio	n.º de la ley	Práctica adoptada en el «IPTU verde»
<b>Minas Gerais</b>	Betim	Ley n.º 6.223/2017	Beneficios fiscales para propiedades que adopten prácticas sostenibles, como la instalación de sistemas de calefacción solar y recogida selectiva de residuos.
<b>Rio Grande do Sul</b>	Porto Alegre	Ley Complementaria n.º 974/2023	Políticas para fomentar la sostenibilidad, incluida la posibilidad de descuentos en el IPTU para inmuebles que inviertan en tecnologías sostenibles y eficiencia energética.
	Santa Cruz do Sul	Ley Complementaria n.º 745/2019	Programa «Santa Cruz solar» con reglas de incentivo fiscal para la adopción de energía solar a nivel municipal.
<b>Santa Catarina</b>	Balneário Camboriú	Ley n.º 4.303/2019	Las prácticas que generan el descuento son el uso de sistemas de captación y reutilización de agua, sistema de calefacción solar hidráulica, construcción con materiales sostenibles, el uso de tejado verde y de paneles fotovoltaicos.
<b>São Paulo</b>	Guarulhos	Ley n.º 6.793/2010	La política de incentivos está enfocada en el uso de un sistema de recolección de aguas pluviales, la instalación de un tejado verde, entre otras prácticas.

*Fuente: Elaboración propia, con base en legislación municipal.*

También es importante destacar que, además de las disposiciones presentes en la legislación municipal sobre la materia, en diciembre de 2022 el Senado Federal aprobó la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) n.º 13/2019, con miras a incentivar la adopción de fuentes de energía limpia y, al mismo tiempo, reducir los impuestos que pesan sobre los contribuyentes. Esta PEC propone la implementación de tarifas diferenciadas a nivel federal, proyecto actualmente en trámite en la Cámara de Diputados.

En el contexto de fortalecer el poder local y acercar la toma de decisiones y el ejercicio del poder al lugar donde se presta el servicio público, cabe destacar también la aplicación del principio de subsidiariedad, específicamente en su perspectiva administrativa interna. Este principio está relacionado con la división de competencias entre las entidades federativas y está intrínsecamente vinculado a la idea de federalismo, cuyo objetivo es garantizar que las decisiones necesarias no se desvíen de la realidad local, produciéndose el distanciamiento sólo en situaciones en las que sea absolutamente imposible actuar de manera subsidiaria. En resumen, el principio de subsidiariedad implica que las decisiones se retiran del nivel local sólo cuando no es factible procesarlas de esta manera, y luego se transfieren a la entidad federada más distante<sup>13</sup>. Desde esta perspectiva, el esfuerzo para articular la subsidiariedad, como estrategia para (re)organizar competencias y relaciones entre ciudadanos y autoridades públicas, tiende a contribuir a la valorización del espacio local y la realización de su autonomía, incluida

la asignación de recursos compatibles con las exigencias derivadas del aumento de derechos. La democratización de las decisiones públicas, basada en la igualdad entre los ciudadanos, fortalece el control social sobre la gestión pública, creando un entorno menos susceptible a las intenciones oligárquicas regionales<sup>14</sup>.

A nivel municipal, la relevancia de las medidas encaminadas a promover el medio ambiente es incuestionable, dada la evidente conexión local y proximidad con el medio ambiente. Esto surge del hecho de que las normas de orden público y de interés social, que ahora regulan el uso de la propiedad en las ciudades, ya no tienen un carácter únicamente individual. De esta manera, adquieren un carácter metaindividual, en vistas de que el uso de la propiedad, según el artículo 1, párrafo único del Estatuto de la Ciudad, pasa a regularse en favor del bien colectivo, la seguridad, el bienestar de los ciudadanos y el equilibrio ambiental<sup>15</sup>. De esta manera, en tal escenario se perfila una transformación paradigmática, ya que la propiedad urbana trasciende la mera caracterización como inmueble ubicado en el área urbana, pasando a cumplir una función ambiental en el contexto de la sostenibilidad y la dignidad humana.

Además, la extrafiscalidad del «IPTU verde» se manifiesta como un instrumento aplicado para reducir los impactos ambientales. Además de presentar los beneficios derivados del involucramiento y la participación social —caracterizada como empoderamiento social local—, este mecanismo promueve una transformación democrática entre ciudadanos y autoridades públicas.

Vale también reiterar que los sistemas fotovoltaicos, encargados de transformar la luz solar en energía eléctrica limpia, constituyen una de las soluciones sostenibles más aceptadas y adoptadas en los distintos municipios que implementan el «IPTU verde». Este enfoque no sólo proporciona ganancias financieras a través de la adopción de esta tecnología, que contribuye al ahorro y la reducción de los gastos de electricidad para muchos consumidores en Brasil, sino que también resalta que la participación ciudadana puede desempeñar un papel esencial en la transición energética en las comunidades locales, en consecuencia permitiendo la formación de comunidades energéticas.

## 4. CONCLUSIÓN

La investigación buscó responder a la siguiente pregunta: ¿cómo la extrafiscalidad del «IPTU verde» puede permitir el empoderamiento social local en el contexto brasileño y la formación de comunidades energéticas? Para responderla, la investigación se dividió en dos momentos. En el primero, los municipios fueron analizados en el contexto del federalismo brasileño y las bases teóricas que subyacen a la extrafiscalidad en las formas de recaudación de impuestos locales. En el segundo, se estudió la extrafiscalidad del «IPTU verde» como facilitador del empoderamiento social local y, en ese sentido, se buscaron ejemplos de casos de implementación en diferentes municipios brasileños y los resultados observados.

Quedó claro, así, que los municipios, como entidades federativas más cercanas a los ciudadanos, son los más adecuados para reconocer y satisfacer las necesidades de la población local, puesto que su proximidad a la población brinda mayores condiciones para la participación comunitaria en la formulación e implementación de las políticas públicas, especialmente las de carácter social. Por lo tanto, se concluye que el «IPTU verde» tiene el potencial de fomentar prácticas y construcciones sostenibles, contribuyendo de esa manera a la formación de comunidades energéticas y al empoderamiento social local.

Esta dinámica, basada en el sentido de pertenencia, promueve beneficios fiscales para los propietarios que adopten medidas y tecnologías ecológicamente sostenibles en sus propiedades. A su vez, las personas de la comunidad, impulsadas por la idea de sostenibilidad, al recibir el descuento del «IPTU verde», tienden cada vez más a adherirse a este tipo de energía renovable, con el objetivo de implementar acciones encaminadas a la preservación del medio ambiente y la promoción de la eficiencia energética.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Bercovici, G. 2004. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed.
- Brasil. Constituição. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- Brasil. *Leis municipais (s/a)*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 18 jan. 2024.
- Brasil. 2001. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 20 jan. 2024.
- Carrazza, R.A. 2011. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros.
- Corralo, G. da Silva. 2012. «O poder municipal na elaboração e execução de políticas públicas», em *Revista do Direito*, 37: 116-130.
- Dallari, D. de Abreu 2019. *O Estado Federal*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação.
- Fiorillo, C.A. Pacheco 2013. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva.
- Lima, D. Vaz de, Giacobbo, G. Estima e Hermany, R. 2023. *Espaço local em perspectiva: os limites e as possibilidades dos pequenos municípios no federalismo brasileiro*. Brasília: CNM.
- Nazar, N. 2009. *Direito Econômico*, 2ª ed. Bauru: EDIPRO.
- Paulsen, L. 2012. *Curso de Direito Tributário Completo*, 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Soares, M. Miranda e Machado, J.A. 2018. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap.
- Souza, C. 2005. «Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988», em *Revista de Sociologia Política*, 24: 105-121.

---

## NOTAS

- 1 La investigación se llevó a cabo con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Enseñanza Superior- Brasil CAPES – Código de Financiación 001.
- 2 La publicación contó con el apoyo de una subvención institucional otorgada por la Confederación Nacional de Municipios.
- 3 Doctoranda en Derecho del programa de posgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul, con beca PROSUC/CAPES, modalidad I, dedicación exclusiva (2021-2025). Prácticas de doctorado en la Universidad de Santiago de Compostela (España), con beca PDSE/CAPES (11/2023-05/2024). Beca de la Confederación Nacional de Municipios en convenio Apesc/CNM. Máster en Derecho del programa de posgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul (2020). Posgraduada en Derecho Procesual Público por la Universidad de Santa Cruz do Sul (2020). Licenciada en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul (2016). Miembro del grupo de investigación Gestión Local y Políticas Públicas, coordinado por el Profesor Ricardo Hermany.
- 4 Profesor de los programas de grado y posgrado en Derecho-Máster/ Doctorado de la Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC). Posdoctoral en la Universidad de Lisboa (2011). Doctor en Derecho por la Universidad do Vale do Rio dos Sinos (2003) y Doctorado sándwich por la Universidad de Lisboa (2003). Máster en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul (1999). Coordinador del grupo de investigación Gestión Local y Políticas Públicas (UNISC). Asesor jurídico de la Confederación Nacional de Municipios (CNM).
- 5 Bercovici, 2004.
- 6 Souza, 2005.
- 7 Dallari, 2019.
- 8 Corralo, 2012.
- 9 Soares y Machado, 2018: 26.
- 10 Carrazza, 2011.
- 11 Nazar, 2009: 39.
- 12 Paulsen, 2012.
- 13 Lima, Giacobbo y Hermany, 2023.
- 14 Lima, Giacobbo y Hermany, 2023.
- 15 Fiorillo, 2013.