

Reforma
Tributária

05

Imposto predial e territorial urbano - IPTU

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr.

IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU (*)

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr.

Economista, mestrado em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro UERJ, PhD em *Tax Policy* pela University of Pretoria.

(*) Artigo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa (em andamento) que tem por objetivo elaborar propostas para a reforma tributária no Brasil. Fruto do esforço de dezenas de especialistas, os produtos finais (livro e documento propositivo) deverão ser divulgados no segundo trimestre de 2018. Trata-se de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). Com a gestão executiva da rede Plataforma Política Social, conta com o apoio do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

RESUMO

O artigo aborda a importância dos impostos recorrentes sobre a propriedade imobiliária para financiar os governos locais em vários países, inclusive o Brasil. Apesar de diversos autores apontarem que países em desenvolvimento possam arrecadar entre 0,9% e 1% do PIB com o imposto, a arrecadação do IPTU no Brasil tem se situado entre 0,4% e 0,5% do PIB desde a década de 2000. Mesmo com a grande heterogeneidade das arrecadações entre municípios brasileiros, as principais causas identificadas para o baixo desempenho arrecadatório foram: cadastros e avaliações imobiliárias desatualizadas, ampla concessão de isenções e alta taxa de inadimplência em municípios pequenos. O texto sugere que a Lei de Responsabilidade Fiscal defina que as Planta Genéricas de Valores sejam atualizadas em intervalos máximos de 4 anos, as isenções sejam limitadas a 20% do cadastro e que a dívida ativa municipal seja sempre protestada em cartório e/ou centralizada através da criação ou parceria com alguma agência estadual ou federal. Além disso, o artigo destaca que os programas de financiamento e os consórcios municipais para melhoria das administrações tributárias de municípios pequenos sejam incentivados e aprimorados.

Palavras-chave: IPTU, tributação imobiliária, municípios, federalismo fiscal, finanças públicas.

Introdução

O imposto recorrente sobre a propriedade imobiliária, ou simplesmente imposto imobiliário, é o imposto que grava anualmente um percentual do valor arbitrado ou presumido de uma propriedade. Diferente da maioria dos países, no Brasil existem dois impostos imobiliários separados, um para as propriedades rurais (ITR – Imposto Territorial Rural) e outro para as propriedades urbanas (IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano). Nesta **seção** abordaremos apenas o IPTU.

1. Imposto Imobiliário no Mundo

O imposto imobiliário tem sido majoritariamente usado para financiar de maneira estável os governos locais em vários países do mundo. Isso porque suas receitas dependem menos da atividade econômica que no caso de impostos indiretos, e a imobilidade da sua base de cálculo não gera concorrência fiscal.

No entanto, em alguns países o imposto imobiliário pode ser competência dos governos intermediários/estaduais (Argentina, Uruguai), governos centrais (Chile) ou até cobrados separadamente por dois níveis de governo (Reino Unido, Suécia, Rússia, Austrália). Além disso, na Suíça e Noruega os governos locais têm competência para cobrar dois impostos separados sobre o valor dos imóveis e sobre a riqueza líquida de seus municípios. No entanto, a China ainda não estabeleceu um imposto imobiliário anual, cobrando em seu lugar um alto imposto na transferência imobiliária.

Muitas vezes os governos centrais (Alemanha, Áustria, Reino Unido, África do Sul, Colômbia, Indonésia) ou governos intermediários/estaduais (Austrália, Canadá, Estados Unidos, México, Índia) intervêm fortemente na tributação imobiliária local, seja estabelecendo nacionalmente a legislação do imposto, gerenciando o cadastro, avaliando os imóveis e/ou estabelecendo as alíquotas e isenções. Com exceção da África do Sul e Canadá, muitas destas intervenções têm-se provado negativas e enfraquecido a tributação imobiliária local.

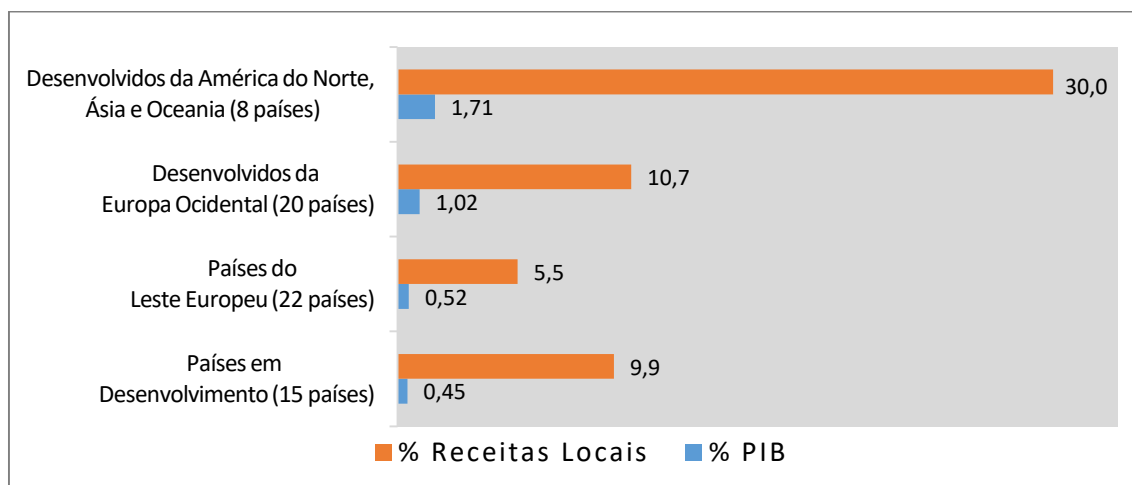
Quando as avaliações imobiliárias são estabelecidas nacionalmente, muitas vezes elas são muito defasadas, como na Alemanha (1936 na parte oriental, e 1964 na parte ocidental), França (1970), Áustria (1973) e Reino Unido (1991 para o imposto residencial). Em 1978, um plebiscito no Estado da Califórnia nos Estados Unidos fixou a alíquota do imposto imobiliário em 1% e congelou as avaliações para 1975 (exceto para novas construções ou na mudança de titularidade). Além disso, alguns estados indianos e mexicanos já praticamente aboliram o imposto imobiliário dentro de sua área de jurisdição.

Por outro lado, algumas intervenções nos poderes locais têm-se mostrado positivas. Em 2004, África do Sul promulgou uma lei nacional regulamentadora do seu imposto imobiliário que fortaleceu as finanças locais, pois a lei obrigou a realização de avaliações imobiliárias periódicas a cada 4 anos, regulamentou a atividade dos avaliadores privados e reduziu o nível de isenções. Na Colômbia, o governo central realiza as avaliações imobiliárias nas cidades menores, enquanto Bogotá, Cali e Medellín possuem sistema próprio de avaliação. No Canadá, cada província possui uma agência própria com alta capacidade técnica, para avaliação de imóveis.

Conclusivamente, a experiência internacional tem mostrado que, apesar de alguns casos de interferência dos governos centrais ou intermediários, o poder local deve ter autonomia pelo menos para estabelecer as alíquotas do imposto imobiliário, como forma de planejar suas receitas (como ocorre na Austrália, Reino Unido e África do Sul). No entanto, quando as avaliações imobiliárias se tornam muito antigas e defasadas devido à falta de reavaliações recorrentes, o imposto imobiliário se torna altamente injusto, visto que os valores de mercado dos imóveis podem valorizar-se e desvalorizar-se consideravelmente no longo e médio prazo. Por isso é fundamental que a base de cálculo do imposto

imobiliário seja periodicamente atualizada e haja algum mecanismo legal que garanta essas reavaliações periódicas. O Gráfico 1a a seguir mostra a participação do imposto imobiliário nas receitas locais totais e no PIB, em grupos de países no ano de 2014.

GRÁFICO 1a – IMPOSTO IMOBILIÁRIO COMO PROPORÇÃO DO PIB E DAS RECEITAS LOCAIS (EM PORCENTAGEM) (2014) PAÍSES SELECIONADOS

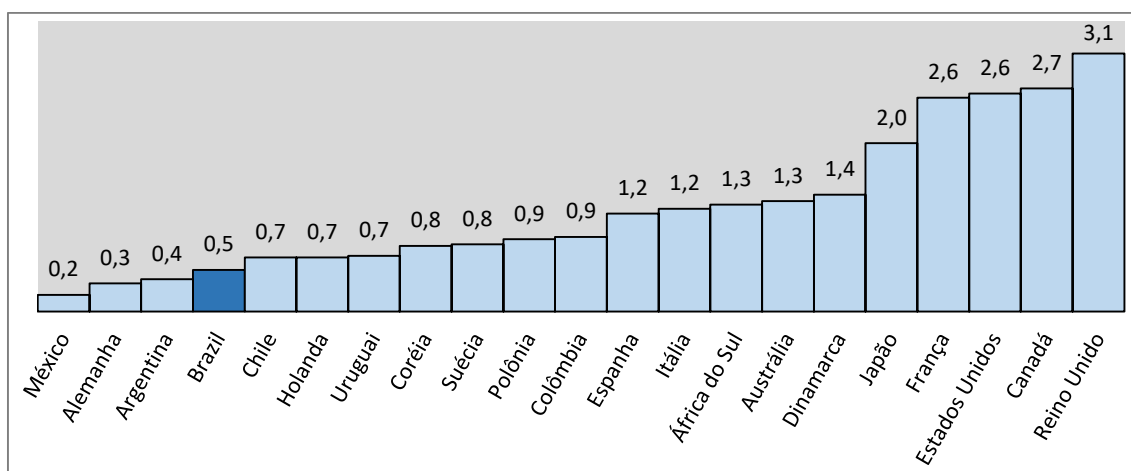


Fonte: FMI (2015), Lincoln Institute of Land Policy (2016) e Carvalho Jr. (2017)

De acordo com o Gráfico 1a, o imposto imobiliário representou em média 1,7% do PIB e 30% das receitas dos governos locais nos países desenvolvidos da América do Norte, Ásia e Oceania. Nos países desenvolvidos da Europa Ocidental, o imposto representou 1% do PIB e 11% das receitas locais; nos países do Leste Europeu, 0,5% do PIB; e 5,5% das receitas locais; e, nos países em desenvolvimento, 0,45% do PIB; e 10% das receitas locais. Ressalta-se que a receita do imposto imobiliário tem crescido nos países da Europa Ocidental devido às crises fiscais, pois a arrecadação média aumentou de 0,85% do PIB em 2010, para 1% em 2014.¹ O Gráfico 1b a seguir mostra mais detalhadamente o indicador de arrecadação do imposto imobiliário pelo PIB, em 21 países em 2014.

GRÁFICO 1b –ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO IMOBILIÁRIO COMO PROPORÇÃO DO PIB (EM PORCENTAGEM) (2014) PAÍSES SELECIONADOS

¹ Na Grécia, o governo central introduziu um imposto imobiliário em 2013, cobrado na fatura de energia elétrica; e a arrecadação global subiu de 0,44% em 2013, para 1,88% em 2015.



Fonte: FMI (2015), Lincoln Institute of Land Policy (2016) e Carvalho Jr. (2017)

De acordo com o Gráfico 1b, o Brasil possui um dos menores indicadores de arrecadação do imposto imobiliário (0,5% do PIB) entre os países selecionados. Outros países em desenvolvimento como Chile, Uruguai, Colômbia e África do Sul apresentam indicadores superiores e muitos países desenvolvidos chegam a apresentar indicadores mais do que três ou quatro vezes superiores ao brasileiro.

2. IPTU no Brasil (análise nacional)

A receita nacional do IPTU no Brasil tem-se situado entre 0,42% e 0,47% do PIB entre 2000 e 2015, mas em 2016 atingiu 0,5% do PIB (R\$ 31 bilhões), devido aos efeitos das reformas administrativas que alguns municípios de maior porte implementaram,² bem como à redução do próprio PIB, já que o IPTU é o imposto menos impactado pela atividade econômica (os valores venais são quase sempre abaixo do mercado, e mesmo que o valor de mercado dos imóveis se reduza, a base de cálculo do IPTU permanece inalterada). Em termos da importância do IPTU para os municípios, a arrecadação nacional do IPTU representou cerca de 5% de toda a receita corrente líquida municipal de 2015.

As receitas do IPTU no Brasil, além de estarem abaixo do seu potencial são bastante heterogêneas, regionalmente e conforme o tamanho do município. Em 2016, apenas o Município de São Paulo concentrou 24% de toda a arrecadação nacional do IPTU e mais outros 13 municípios concentraram 50% da arrecadação nacional. Em 80% dos municípios brasileiros, o indicador de arrecadação do IPTU pelo PIB está abaixo de 0,25%; e, como proporção das receitas correntes, está abaixo de 2%. As Tabelas 1 e 2 mostram os indicadores de arrecadação do IPTU pelo PIB municipal e pela receita corrente líquida por classe populacional do município e por localização geográfica em 2015 (os municípios do Norte e Nordeste corresponderam a cerca de 30% do total de cada classe populacional).

² Podem-se citar os efeitos nas receitas do IPTU do recadastramento imobiliário de Salvador e Rio de Janeiro em 2013 e 2015, respectivamente, e da atualização da Planta de Valores de São Paulo, Curitiba, Santos, Salvador e Fortaleza, no ano de 2014.

TABELA 1 – IPTU COMO PROPORÇÃO DO PIB, DA RECEITA CORRENTE E CLASSE POPULACIONAL (MÉDIA DAS RAZÕES)
(EM PORCENTAGEM)
(2015)
BRASIL

Classe populacional (em habitantes)	Número de Municípios	IPTU pelo PIB		IPTU pela Receita Corrente	
		Norte e Nordeste	Sul, Sudeste e Centro-Oeste	Norte e Nordeste	Sul, Sudeste e Centro-Oeste
Até 200 mil	4.140	0,05%	0,23%	0,3%	1,8%
Acima de 200 mil	131	0,29%	0,58%	3,2%	6,8%

Fonte: STN (Siconfi) e IBGE (PIB dos Municípios)

Conforme a Tabela 1, os municípios das Regiões Norte e Nordeste têm um desempenho do IPTU bem inferior ao verificado nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, mostrando grande concentração regional e nos maiores municípios.

O IBGE periodicamente publica a pesquisa *Perfil dos Municípios Brasileiros* (Munic), no qual apresenta algumas informações declaradas por todas as prefeituras do país. A Munic do ano de 2015 mostrou que 15% dos municípios das Regiões Norte e Nordeste não tinham cadastro imobiliário informatizado, e 30% não tinham Planta Genérica de Valores informatizada.

Em outra pesquisa, Carvalho Jr. (2017) mostrou os resultados da inadimplência do IPTU no ano de 2012 em uma amostra de 164 municípios com população acima de 70 mil habitantes. O autor mostrou uma taxa de inadimplência média de 38% na amostra, sendo de 55% nos municípios do Norte e Nordeste e de 30% nos municípios do Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

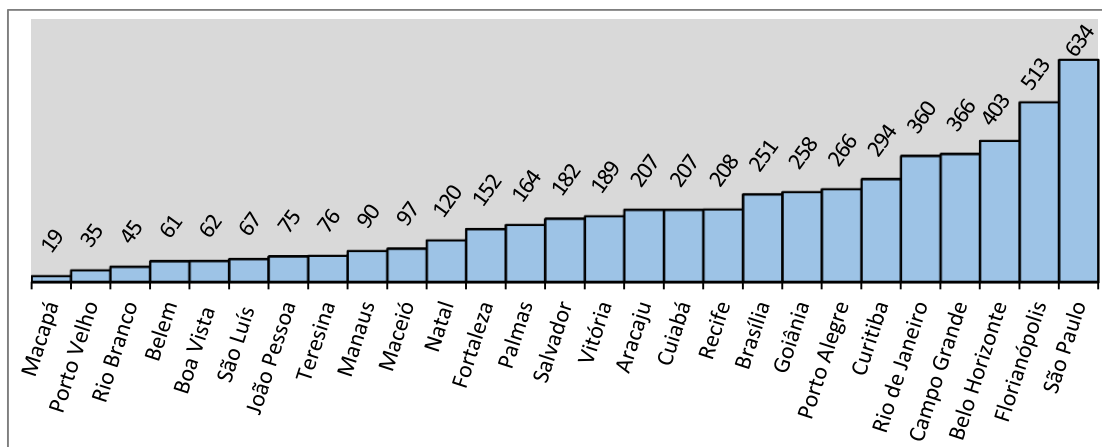
3. IPTU nas grandes cidades

Esta seção mostra a situação do IPTU apenas nas capitais estaduais e grandes cidades, mostrando alguns indicadores individuais de arrecadação e da administração tributária.

3.1 Indicadores de Arrecadação

Mesmo nas capitais estaduais, o IPTU também apresenta comportamento heterogêneo. Em 2016, o **Gráfico 2a** mostra que a arrecadação *per capita* variou de apenas R\$ 19 em Macapá, a R\$ 634 em São Paulo.

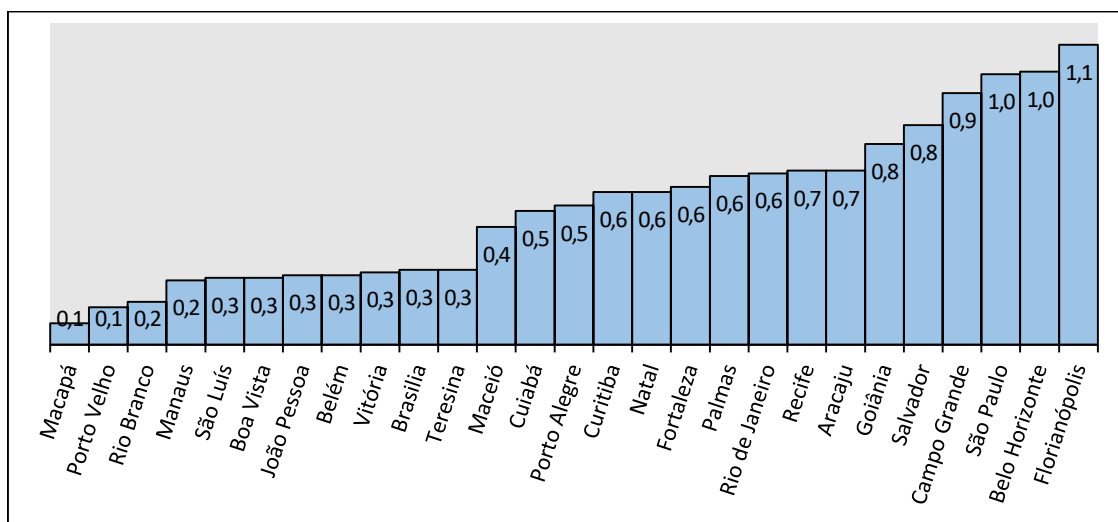
GRÁFICO 2a – IPTU *PER CAPITA*
(EM R\$)
(2016)
BRASIL, POR CAPITAIS ESTADUAIS



Fonte: STN (Siconfi)

No entanto, a arrecadação por habitante não é um bom indicador para comparar o desempenho do IPTU entre municípios, devido às suas diferentes condições econômicas que impactam a base tributária (o valor dos imóveis). Com isso, a relação entre o IPTU e o PIB municipal, como mostra o **Gráfico 2b**, fornece um melhor indicador de eficiência na arrecadação. Observa-se que o IPTU pelo PIB em 2015 ainda continuou heterogêneo, variando de apenas 0,1% em Macapá e Porto Velho, a 1% em São Paulo, Belo Horizonte e Florianópolis.

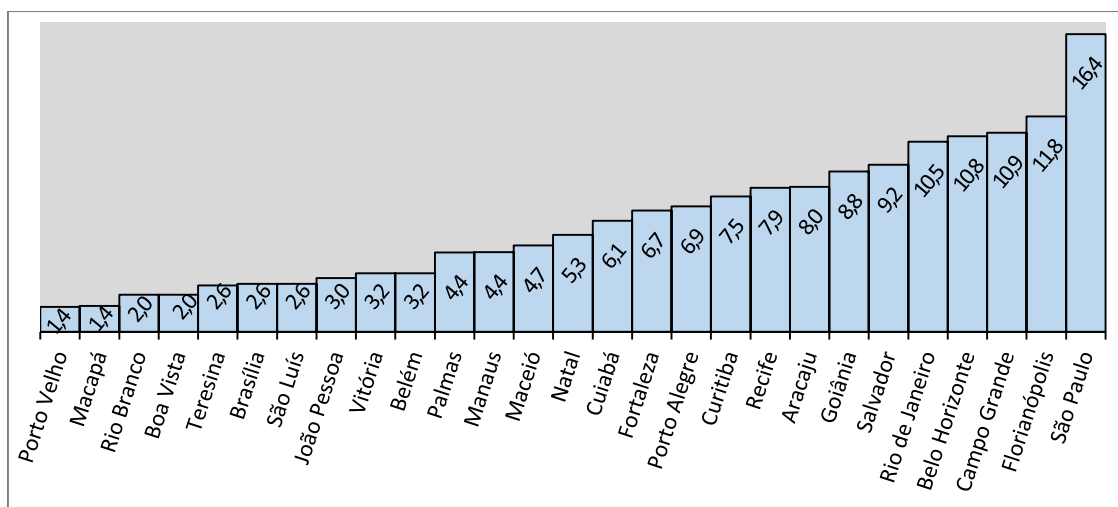
**GRÁFICO 2b – IPTU COMO PROPORÇÃO DO PIB
(EM %)
(2015)
BRASIL, POR CAPITAIS ESTADUAIS**



Fonte: STN (Siconfi) e IBGE (PIB dos Municípios).

Por fim, tem-se a participação do IPTU na receita corrente líquida municipal, indicador que mostra a importância das receitas do IPTU no orçamento das cidades. Como mostra o **Gráfico 2c**, observa-se novamente uma grande heterogeneidade, onde o imposto representou apenas 1,4% das receitas de Porto Velho e Macapá e 16,4% em São Paulo.

GRÁFICO 2c – IPTU COMO PROPORÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
(EM %)
(2016)
BRASIL, POR CAPITAIS ESTADUAIS



Fonte: STN (Siconfi)

3.2 Indicadores Administrativos

A administração do IPTU pode ser dividida em três principais atividades: a) cadastro imobiliário e isenções, b) avaliações imobiliárias e Plantas Genéricas de Valores, c) cobrança e arrecadação.

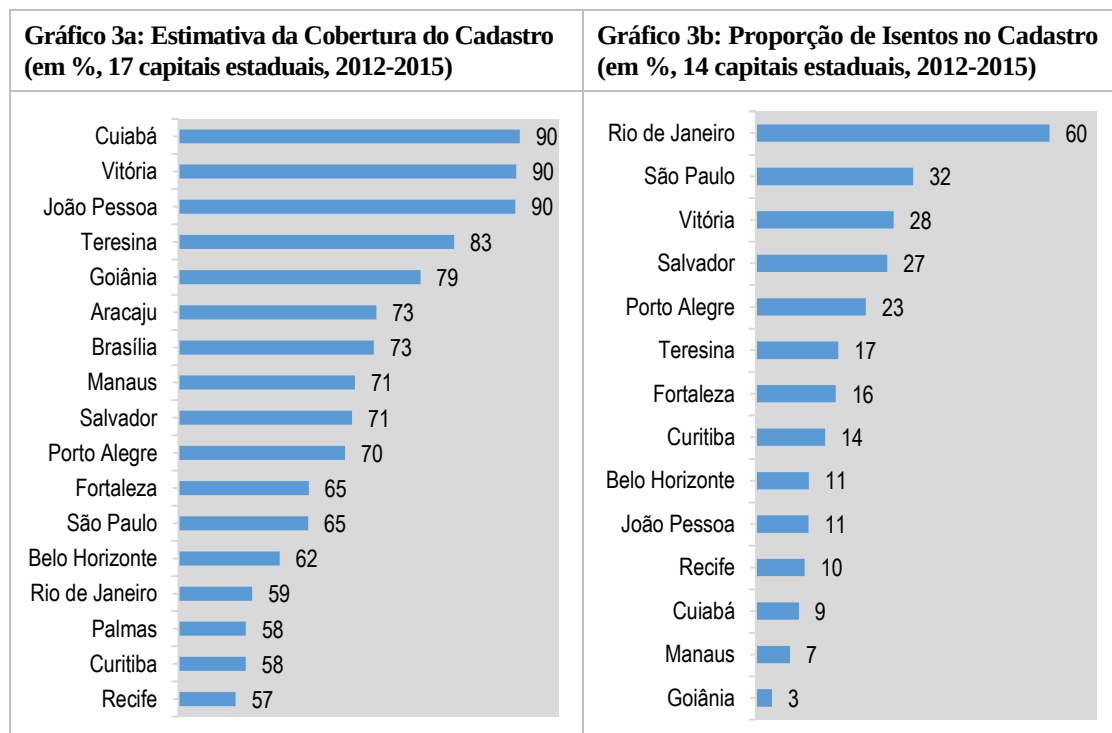
3.2.1 Cadastro Imobiliário e Isenções

O cadastro imobiliário do IPTU é uma ferramenta administrativa complexa, pois é necessário o correto cadastramento das características físicas dos imóveis e de seus proprietários para que o imposto possa ser efetivamente cobrado. Devido à modernização tecnológica, os municípios maiores têm realizado o recadastramento físico de grande número de imóveis através de georreferenciamento e fotos aéreas. Com essa técnica o município consegue captar loteamentos e mudanças no uso e na área construída dos imóveis.

O recadastramento dos proprietários, atividade importantíssima para que o imposto possa ser efetivamente cobrado, pode ser feito através do cruzamento de dados das bases dos cartórios, instituições bancárias, concessionárias de serviços públicos e outros cadastros públicos. É importante ressaltar que inspeções *in situ* para recadastramento imobiliário têm sido cada vez mais abandonadas, devido à sua pouca eficiência e alto custo administrativo.

Além dos imóveis fora dos cadastrados que não estão sujeitos à tributação do IPTU, os municípios podem discricionariamente estabelecer seus próprios critérios de isenção do IPTU, além da imunidade constitucional para imóveis de propriedade de entes públicos, templos de qualquer culto, sindicatos, partidos políticos e entidades filantrópicas.

Os **Gráficos 3a** e **3b** a seguir mostram, respectivamente, uma estimativa da cobertura do cadastro imobiliário (relação entre o número de residências cadastradas e domicílios recenseados) e a proporção de isentos de IPTU no cadastro (indicador fornecido pelas Secretarias Municipais de Fazenda).



Fonte: IBGE (Munic 2015) e Carvalho Jr. (2017) *apud* Secretarias Municipais de Fazenda.

Pelo Gráfico 3a, a estimativa da cobertura do cadastro imobiliário em 17 capitais selecionadas variou entre cerca de 60% (Recife, Curitiba, Palmas e Rio de Janeiro) e 90% (Cuiabá, Vitória e João Pessoa). Observa-se que municípios maiores tiveram menor cobertura do cadastro devido ao maior número de assentamentos informais. No entanto um recadastramento bem executado pode melhorar muito esse indicador. Por exemplo, em 2011 e 2012, a Prefeitura de Manaus realizou um grande recadastramento que aumentou em 65% o número de imóveis cadastrados e em 2013, o recadastramento de Salvador aumentou o cadastro em 40%.

Já o Gráfico 3b mostra que o nível de isenções foi bastante heterogêneo entre as 14 capitais selecionadas, variando apenas 3% em Goiânia para 60% no Rio de Janeiro.³

3.2.2 Avaliações Imobiliárias e Plantas Genéricas de Valores

O IPTU apresenta uma tarefa administrativa adicional que não existe em outros impostos: a sua base de cálculo (valor venal do imóvel) precisa ser presumida (avaliada) pela administração tributária. De acordo com a Súmula do STJ 160 de 1996, os municípios

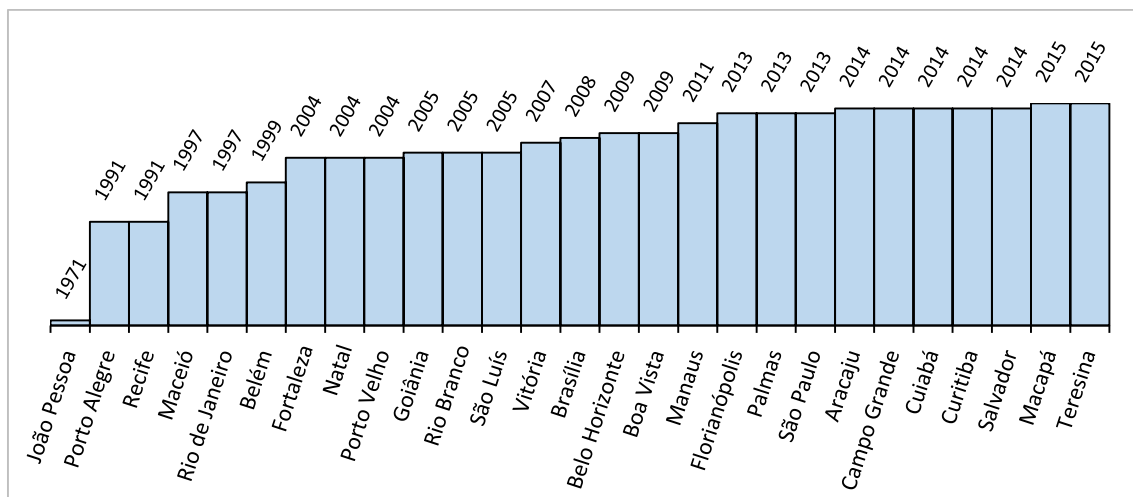
³ O número de imóveis isentos será reduzido de 60% para 40%, por efeito da atualização da Planta de Valores do Rio de Janeiro em 2017.

devem fixar o valor venal dos imóveis em lei municipal, sendo proibido estabelecê-los por decreto municipal (apenas a correção monetária dos valores venais pode ser realizada por decreto).

A Planta Genérica de Valores (PGV) é o nome dado a lei municipal que define os valores venais de toda área urbana do município, o valor dos padrões construtivos e toda metodologia de cálculo do valor venal dos imóveis. Em geral, a PGV contém o valor do metro quadrado de cada logradouro do município bem como o valor dos padrões construtivos dos imóveis. Apesar da avaliação de imóveis ser uma tarefa técnica, para uma PGV ser alterada ela precisa passar por discussões legislativas nas Câmaras de Vereadores. Com isso, muitos projetos de atualização de uma PGV acabam não sendo aprovados e as avaliações se tornam muito defasadas em relação aos valores de mercado, em direção oposta às transformações imobiliárias que os municípios enfrentam no decorrer do tempo. Por exemplo, uma área recém valorizada e edificada em um município pode ter seu IPTU cobrado com valores de décadas atrás (atualizados só pela inflação).

Avaliação em massa de imóveis para fins fiscais é uma tarefa complexa que requer sofisticação técnica e pode ser custosa, principalmente para municípios menores. Por isso é recomendável que os municípios possam terceirizar a atividade de avaliação imobiliária e realizar convênios e consórcios intermunicipais na atividade de administração do IPTU, podendo-se contemplar também o manejo dos cadastros e cobrança do imposto. Até 2012, havia uma disputa judicial sobre a categoria profissional competente para ser avaliador de imóveis: engenheiros ou corretores. O STF, porém, decidiu que ambas categorias podem executar a tarefa e com isso os municípios menores podem contratar os seus próprios corretores locais para realizar a tarefa de avaliação, ao invés de exclusivamente engenheiros (ARE 708474/DF). O Gráfico 4a a seguir mostra o ano da última atualização da PGV em capitais estaduais considerando-se o ano de 2016.

**GRÁFICO 4a – ANO DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES
BRASIL, POR CAPITAIS ESTADUAIS**

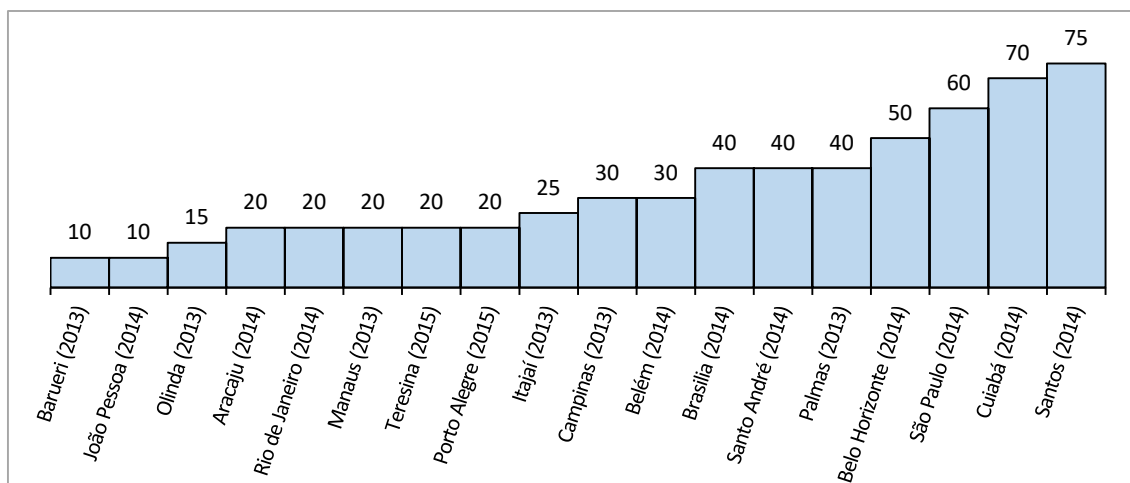


Fonte: IBGE (Munic 2015) e Legislações Municipais

Conforme mostra o **Gráfico 4a** que algumas Plantas de Valores se encontram muito defasadas, sendo da década de 1970 em João Pessoa, e da década de 1990 em Porto Alegre, Recife, Maceió, Rio de Janeiro e Belém. No entanto, considerando-se novembro de 2017, a atualização da PGV foi aprovada pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, mas rejeitada em Porto Alegre. É importante destacar que apesar de muitos municípios terem atualizados suas plantas recentemente, em muitos casos a defasagem superava 20 anos, como em Manaus e Aracaju (penúltimas plantas de 1983 e 1996, respectivamente) e com isso foram aplicados limitadores de aumento do IPTU.

O **Gráfico 4b** mostra as estimativas de defasagem da PGV com relação ao mercado reportado pelas Secretarias Municipais de Fazenda e catalogados por estudos do Lincoln Institute of Land Policy (2016) e Carvalho Jr. (2017).

GRÁFICO 4B – DEFASAGEM MÉDIA DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES (EM %)
(ENTRE 2013 E 2015)
BRASIL, 18 CIDADES

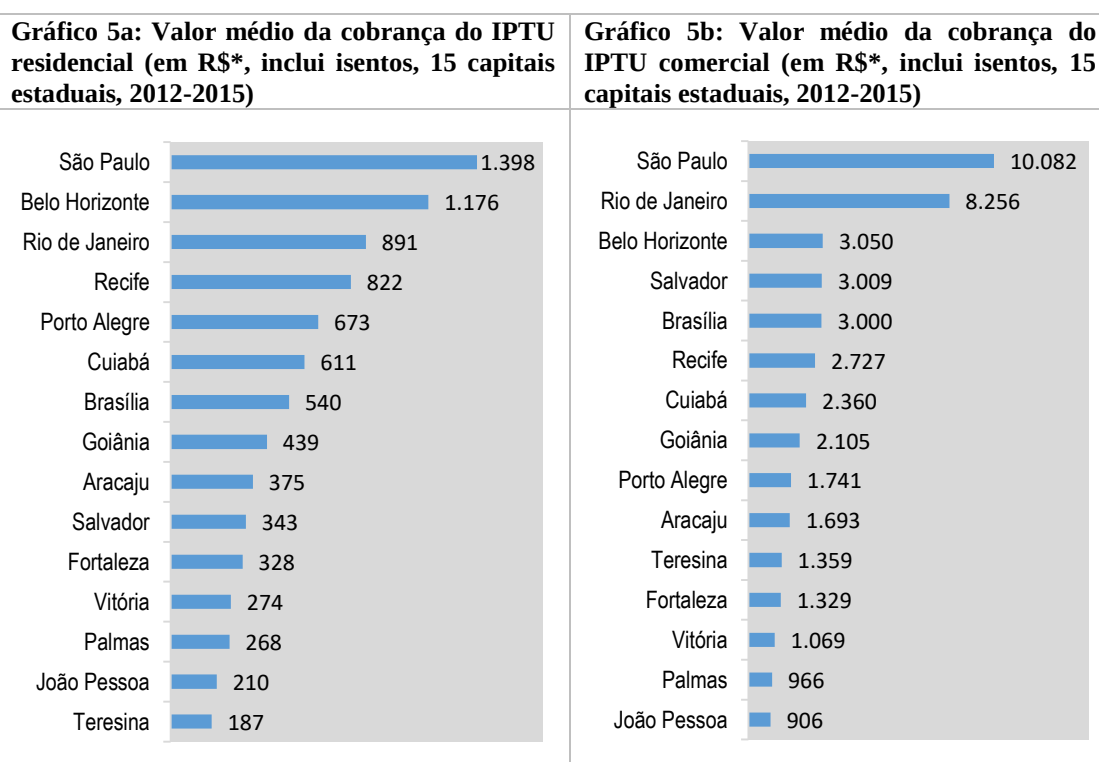


Fonte: Carvalho Jr. (2017) e Lincoln Institute of Land Policy (2016)

De acordo com o **Gráfico 4b**, a defasagem média das Plantas de Valores em relação ao mercado (nos período da pesquisa) tem sido significativa e bem heterogênea entre os municípios, variando de 10-15% Barueri, João Pessoa e Olinda, 20% em Aracaju, Rio de Janeiro, Manaus, Teresina e Porto Alegre, 30-40% em Campinas, Belém, Brasília e Palmas, 50-60% em Belo Horizonte e São Paulo e 70-75% em Cuiabá e Santos.

3.2.3 Cobrança e Arrecadação

A atividade de lançamento, arrecadação e cobrança da dívida ativa é a etapa final do processo de tributação do IPTU. Em geral, as alíquotas para terrenos vagos são maiores que para imóveis construídos, e as alíquotas para imóveis comerciais são maiores que para imóveis residenciais. Imóveis não residenciais e terrenos, de modo geral, também têm menor nível de isenções e descontos. Os Gráficos 5a e 5b, a seguir mostram a cobrança média do IPTU (valores reais de dezembro de 2016), por tipo de imóvel (residencial e comercial) entre 2012 e 2015, em 15 capitais estaduais.



Fonte: Carvalho Jr. (2017) *apud* Secretarias Municipais de Fazenda.

*Em R\$ lançados em 1º de janeiro do ano base e reajustados pelo IPCA para 31 de dezembro de 2016.

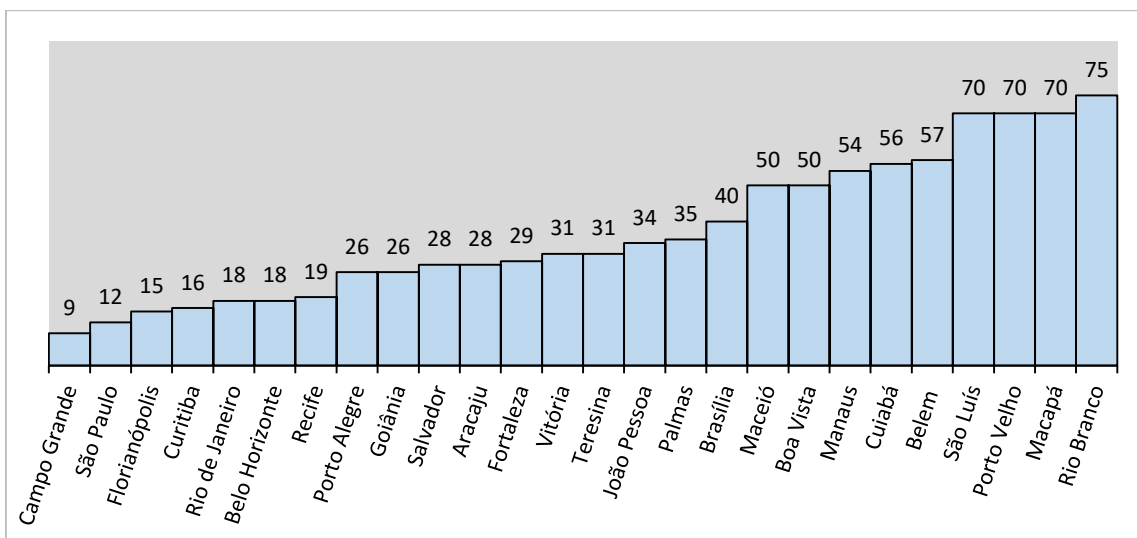
Ano Base de 2012 para Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia; 2013 para Manaus, Palmas, Aracaju, Salvador, Vitória, Cuiabá e Brasília; 2014 para João Pessoa e 2015 para Teresina e Recife.

Conforme mostram os Gráficos 5a e 5b, a cobrança anual média residencial variou entre R\$ 200 e R\$ 300 em Teresina, João Pessoa, Palmas, Vitória e Fortaleza para cerca de R\$ 1.200 em Belo Horizonte e São Paulo. O IPTU comercial teve uma cobrança significativamente maior, variando de cerca de R\$ 1.000 em João Pessoa, Palmas e Vitória

para acima de R\$ 8.000 no Rio de Janeiro e São Paulo. Realmente, os imóveis não residenciais representaram em média 15% de todos os imóveis cadastrados nas capitais estaduais selecionadas, mas 32% dos valores venais calculados e 40% do IPTU lançado (CARVALHO JR., 2017).

Infelizmente grande parte dos municípios brasileiros ainda têm nível de inadimplência do IPTU superior a 50%. Segundo Carvalho Jr. (2017), os níveis de inadimplência do IPTU são extremamente heterogêneos entre os municípios brasileiros sendo a principal causa dos baixos indicadores do IPTU no Brasil, sobretudo em municípios pequenos e das Regiões Norte e Nordeste. Melhorias administrativas no cadastro de contribuintes e na cobrança do imposto teriam um grande potencial de alavancar as receitas. Os motivos para indicadores de inadimplência tão altos passam pela falta de infraestrutura administrativa dos municípios menores, o custo político, administrativo e financeiro da execução da dívida ativa, a desatualização do cadastro de contribuintes e a dificuldade em tributar terrenos vazios. O **Gráfico 6** a seguir fornece o nível de inadimplência do IPTU em todas as capitais estaduais em 2015.

GRÁFICO 6 – Nível de Inadimplência do IPTU
(Em %)
(2015)
BRASIL, POR CAPITAIS ESTADUAIS



Fonte: Carvalho Jr. (2017) *apud* Secretarias Municipais de Fazenda.

De acordo com o Gráfico 6, o nível de inadimplência do IPTU variou de apenas 10-15% em Campo Grande, São Paulo e Florianópolis e ao redor de 70% em São Luís, Porto Velho, Macapá e Rio Branco. Com isso o gráfico mostra que muitos municípios poderiam simplesmente duplicar a sua arrecadação do IPTU apenas melhorando a inadimplência. Carvalho Jr. (2017) mostrou que entre 17 capitais estaduais brasileiras,⁴ embora todas declarassem executar judicialmente a dívida ativa, apenas 45% faziam recadastramentos periódicos dos contribuintes, e 35% protestavam a dívida ativa nos cartórios (conforme permitido pela Lei Federal 12.767 de 2012) com a consequente inclusão do contribuinte inadimplente no *Serasa Exparian* e SPC.

É importante também destacar a elevada inadimplência do IPTU sobre terrenos vagos devido à desatualização do cadastro e a maior alíquota do imposto. Carvalho Jr. (2017) comparou o índice de inadimplência entre o IPTU predial e territorial, achando resultados bem discrepantes, como no Rio de Janeiro (20% versus 60%), Salvador (20% versus 64%), Brasília (24% versus 62%) e Vitória (17% versus 54%).

4. Potencial de arrecadação do IPTU no Brasil

Vários estudos têm convergido para uma conclusão que o IPTU tem um potencial viável de aumentar a sua arrecadação dos atuais 0,5% para 1% do PIB (cerca de R\$ 60 bilhões em 2016). Norregaard (2013) destaca que países em desenvolvimento têm um potencial de arrecadar 0,9% do PIB em impostos imobiliários, inclusive a África do Sul tem arrecadado valores superiores a 1% do PIB desde 2009.

⁴ Manaus, Palmas, Teresina, Fortaleza, João Pessoa, Recife, Aracaju, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Goiânia, Cuiabá e Brasília.

No caso do Brasil, Orair e Albuquerque (2016) estimaram um potencial arrecadatário de 0,8% do PIB, De Cesare et al. (2014) estimaram um potencial entre 1% e 1,2% do PIB e Carvalho Jr. (2017) estimou entre 0,8% e 1,1% do PIB. Estes dois estudos mais recentes estimaram o impacto na arrecadação, mediante uma melhora na administração do IPTU, baseados no melhor indicador (*benchmarking*) encontrados em diferentes classes de municípios. No caso do estudo de Carvalho Jr, a cobertura dos cadastros imobiliários (perante todos os valores de mercado) subiria de 83% para 96%; a tributação efetiva do IPTU sobre os valores de mercado subiria dos atuais 0,11% para 0,37%; e a média nacional de inadimplência do IPTU se reduziria dos atuais 57%, para 23%.

5. Diagnóstico do IPTU Brasil

Os principais problemas enfrentados pelo IPTU no Brasil podem ser resumidos nos seguintes oito tópicos:

- a) A arrecadação nacional de 0,5% do PIB é baixa, se comparada a vários países desenvolvidos (média de 1,5% do PIB) e alguns países em desenvolvimento (como a África do Sul e Colômbia com mais que 0,9% do PIB). Vários autores estimam que seja possível que as receitas alcancem 1% do PIB no Brasil;
- b) Elevada concentração das receitas do IPTU em poucos municípios brasileiros, concentração muito superior à população e ao PIB. Apenas o Município de São Paulo arrecadou 24% de toda a arrecadação nacional do IPTU em 2016. Além disso, apenas 14 municípios⁵ contabilizaram metade da arrecadação nacional, mesmo representando apenas 21% da população e 30% do PIB;
- c) Elevada disparidade regional, aonde os indicadores médios de arrecadação do IPTU pelo PIB no Estado de São Paulo (0,41%) e nas Regiões Sul e Sudeste (0,24%) são muito superiores aos das Regiões Norte e Nordeste (0,06%). Essa disparidade também se verifica com relação ao tamanho populacional do município, sendo de 0,47% em municípios com população acima de 200.000 habitantes e 0,13% em municípios com população abaixo de 50.000 habitantes (dados de 2014);
- d) Cadastros imobiliários desatualizados com falta de modernização e recadastramentos periódicos. A desatualização cadastral atinge tanto as características físicas dos imóveis quanto as informações pessoais dos proprietários e contribuintes;
- e) Avaliações desatualizadas (casos de décadas de defasagem) gerando diferentes níveis tributação entre imóveis de mesmo valor de mercado, além de baixos valores cobrados. Essa situação se agrava com a Súmula N° 160/1996 do STJ, que

⁵ Em ordem de arrecadação: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Salvador, Campinas, Guarulhos, Fortaleza, Porto Alegre, Goiânia, Santos, Recife e São Bernardo do Campo.

determina que as Plantas Genéricas de Valores só podem ser alteradas por lei municipal. Com isso, há a necessidade de aprovação de um projeto de lei para deixar as avaliações mais condizentes com o mercado, sendo o IPTU o único imposto brasileiro aonde o valor da sua base de cálculo precisa passar por uma apreciação legislativa;

- f) Cada município tem autonomia para elaborar seu próprio sistema de avaliação imobiliária que deve estar tipificado em lei, porém as normas técnicas da ABNT raramente são seguidas. Há falta de avaliadores capacitados, principalmente em municípios menores;
- g) Ampla autonomia municipal na concessão de isenções do IPTU onde em alguns municípios mais da metade dos imóveis cadastrados podem estar isentos do imposto. Isso reduz a cultura fiscal dos municípios visto que o IPTU é considerado um “imposto cidadão” (SMOLKA e De CESARE, 2013);
- h) Grande taxa de inadimplência do IPTU em municípios menores ou quando ele é cobrado sobre terrenos vagos. Isso ocorre devido à falta de infraestrutura administrativa, custo político e baixa cultura fiscal, desatualização dos cadastros dos contribuintes e poucas políticas efetivas da cobrança da dívida ativa. Com isso, demais instrumentos extrafiscais como o “IPTU Progressivo no Tempo” instituído pelo Estatuto das Cidades acabam não sendo efetivados devido à alta inadimplência. O índice de inadimplência média em municípios do interior do Norte e Nordeste costuma ser maior que 60%;
- i) Apesar dos dois programas de financiamento voltados para a modernização tributária municipal terem-se mostrado altamente efetivos (GADENNE, 2011), o PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros) e PMAT (Programa de Modernização da Administração Tributária), têm-se limitado a municípios maiores que possam oferecer garantias ao financiamento e não tenha débitos com o governo federal. Municípios menores não têm condições de oferecer suas limitadas receitas do FMP como garantia de empréstimos e não detêm estrutura administrativa para a administração das formalidades burocráticas do programa.

6. Recomendações

A arrecadação brasileira do IPTU pode aumentar para 1% do PIB, promovendo melhoria em três atividades administrativas: atualização e modernização dos cadastros imobiliários municipais, redução das isenções, atualização das Plantas Genéricas de Valores e redução da inadimplência. Evidentemente se devem criar condições para que os municípios implementem essas mudanças. No Brasil, uma intervenção nacional no IPTU dos municípios necessitaria de uma permissão constitucional e uma lei regulamentadora, sendo pouco viável a proposta. Além disso, com poucas exceções, como a África do Sul e o

Canadá, a experiência internacional tem mostrado que interferências nacionais na tributação imobiliária têm enfraquecido as finanças locais. No entanto, o Brasil possui a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma lei temática que regulamenta as finanças públicas e tem como um dos seus principais objetivos o fortalecimento financeiro e transparência, não podendo ser usada como instrumento para reduzir o IPTU. Alterações na LRF poderia ser o meio mais viável de reformar o IPTU no nível nacional. As propostas a serem feitas na LRF devem englobar as seguintes exigências, dentre outras:

- a) que os municípios cadastrem todos os imóveis com serviço de eletricidade e água encanada e que recadastrassem todas as unidades em ciclos máximos de 6 anos, conforme diretriz do Ministério das Cidades (2009);
- b) que as isenções discricionárias do IPTU limitem-se a 20% das propriedades cadastradas;
- c) que as Plantas Genéricas de Valores sejam atualizadas em intervalos máximos de 4 anos. Essa última alteração foi tentada pelo PLC do Senado Federal nº 277 de 2014, mas rejeitada em plenário por apenas um voto de diferença em 2015. O projeto além de não ter tido a discussão necessária, exigiria aprovação por quórum qualificado;
- d) o protesto obrigatório da dívida ativa municipal nos cartórios. Além disso, deve-se discutir a criação de um órgão nacional para cobrar a dívida ativa dos municípios, o que facilitaria o cruzamento de bases cadastrais de diversos órgãos públicos, empresas estatais e concessionárias e permitiria a criação de um cadastro nacional de devedores fiscais. Esse órgão contribuiria para mitigar o custo político, administrativo e financeiro de uma política mais efetiva de redução da inadimplência dos impostos municipais;
- e) que as regras e garantias dos programas de modernização da administração tributária municipal (PMAT e PNAFM) executados pelo BNDES flexibilizadas, já que, apesar de ter-se provado altamente efetivo, o programa só tem atingido municípios maiores. As garantias do programa poderiam ser limitadas à arrecadação própria alavancada. E
- f) conforme a bem-sucedida experiência de alguns consórcios mineiros (CHRISPIM et al., 2011; RIBEIRO et al., 2014), os consórcios intermunicipais para desenvolvimento regional (multipropósitos) que abrangessem a administração tributária poderiam ser incentivados pelos governos estaduais. As atividades consorciadas com ganhos de escala podem incluir a implementação das notas fiscais eletrônicas, o georreferenciamento e recadastramento imobiliário e as atividades de avaliação imobiliária e atualização das Plantas Genéricas de Valores.

Referências Bibliográficas

CARVALHO JR, P.H.B. 2017. *Property Tax Performance and Potential in Brazil*. (Tese de Doutorado). Pretoria, África do Sul, Universidade de Pretória.

CHRISPIM, A.C.D.; TURCHETTI, D.P.; GOUVEA, M.F.; ANTINARELLI, M.E.P.B. Consórcios municipais de administração tributária. *Cadernos de Finanças Públicas* 11:91-111, 2011. <https://goo.gl/ocqTFa>

DE CESARE, C.M.; DANTAS, R.A.; RIBEIRO, J.L.D.; PORTUGAL, J.L. 2014. La diversidad del reto: factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil. In J. BONET, A. MUÑOS and C.P. MANNHEIM (eds). *El potencial oculto Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Washington, BID, 29-58.

FMI. 2015. *Government Finance Statistics*. Fundo Monetário Internacional. <https://goo.gl/bu8QMR>

GADENNE, L. 2011. *Tax Me, But Spend Wisely: The Political Economy of Taxes, Evidence from Brazilian Local Governments*. Paris School of Economics (Working Paper). <https://goo.gl/1a2RIK>

IBGE. 2016. *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2015*. Brasília, IBGE.

IBGE. 2016. *PIB dos Municípios: 2014*. Brasília, IBGE.

Lincoln Institute of Land Policy. 2016. Database of Property Tax in Latin America: a Comparative Analysis. <https://goo.gl/rdqXGA>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Brasília: Portaria Ministerial 511, 2009.

NORREGAARD, J. 2013. Taxing immovable property: revenue potential and implementation challenges. Washington DC, FMI (Working Paper 13/129).

ORAIR, R.O.; ALBUQUERQUE, P.H.M. 2016. Capacidade de Arrecadação do IPTU: um exercício de estimação por fronteira estocástica com dados em painel dos municípios brasileiros no período 2002-2014. *Anais do 44º Encontro Nacional de Economia*. Foz do Iguaçu: ANPEC, Dezembro, 13-16. <https://goo.gl/3ZyHgZ>

RIBEIRO, H.M.D.; BASTOS, S.Q.A.; BUGARIN, M.S. Consórcios Públicos Municipais: Uma Análise Institucional In *Anais do 42º Encontro Nacional de Economia* (62). Natal: ANPEC, Dezembro, 9-12, 2014. <https://goo.gl/vEbyff>

SMOLKA, M.O.; De CESARE, C.M. Property Tax and Informal Property: The Challenge of Third World Cities. In McCLUSKEY, W.J.; CORNIA, G.C.; WALTERS, L.C. (eds), *A primer on property tax: Administration and policy*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 141-170, 2013.

STN. 2017. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Brasília, STN.