

Reforma  
Tributária

11

# O Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior

# O IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI)

**Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior**

*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 debate à luz da experiência internacional o papel da tributação sobre a transferência imobiliária pelo ITBI, no Brasil, analisando as suas principais características e desafios jurídicos. Apesar de a arrecadação real ter triplicado em relação à última década, devido ao aumento das transações imobiliárias, aumento de alíquota e melhoria na administração tributária, muitos países alcançam indicadores de arrecadação superiores ao Brasil, por possuírem maiores alíquotas (inclusive seletivas e progressivas, que são proibidas no Brasil). E por possuírem, principalmente, uma base de cálculo ampliada que abrange veículos, aluguéis, ativos financeiros, dentre outros atos jurídicos de registro e transferência. O artigo também evidencia que o ITBI tem sido uma fonte importante de receitas em municípios pequenos com relevante setor de agronegócios, servindo como fonte de informações do comércio de terras rurais. O artigo finaliza propondo uma reforma tributária que torne o imposto progressivo; que ele possa ser usado para combater a especulação imobiliária; e que ele tenha sua base de cálculo ampliada para o registro e transferência de outros ativos reais.

**Palavras chaves:** ITBI, imposto sobre transferência de bem imóvel, federalismo, municípios, reforma tributária, progressividade tributária

## 1. Introdução e Revisão da Literatura

Segundo o FMI (2014) e a OCDE (2015), existem quatro tipos principais de impostos sobre a propriedade: a) impostos recorrentes (anuais) sobre a propriedade; b) impostos sobre a riqueza pessoal; c) impostos sobre heranças e doações; e d) impostos incidentes sobre alteração de direitos e/ou transferência da propriedade financeira, mobiliária ou imobiliária. Os dois primeiros tributam o estoque de propriedade e tendem a possuir receitas relativamente estáveis, enquanto os dois últimos tributam os fluxos de transferência de propriedade e possuem arrecadação muito mais dependente do ciclo econômico. Norregaard

(2013) relata que o imposto incidente sobre a transferência da propriedade imobiliária causaria mais distorções econômicas que outros impostos recorrentes sobre a propriedade, não sendo aconselhado que ele tenha um peso importante em um sistema tributário. Particularmente, o autor relata que:

*Em recentes estudos, em parte baseados numa revisão ampla da literatura, a OECD (2008; 2010) estabelece um "ranking de imposto vs. crescimento econômico", aonde os Impostos Recorrentes sobre a Propriedade Imobiliária (em particular os incidentes sobre residências), causariam menor impacto econômico em relação à redução do PIB per capita de longo prazo, seguido dos Impostos sobre o Consumo (e outros impostos sobre a propriedade), do Imposto sobre a Renda de Pessoa Física e finalmente do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica, este último como sendo o mais deletério para o crescimento. Consequentemente, uma reforma tributária neutra para o crescimento econômico deveria englobar a transferência da carga tributária dos impostos sobre a renda para os impostos sobre o consumo e a propriedade. (NORREGAARD, 2013, p.15, tradução nossa)<sup>1</sup>*

Por outro lado, o Imposto sobre a transferência imobiliária, também conhecido como "Imposto do Selo" é um dos mais antigos e tradicionais impostos existentes. Eles geralmente são fáceis de administrar, possuindo menos contribuintes que outros impostos, além de terem menor probabilidade de serem evadidos e inadimplidos. Além disso, o imposto possui menor custo político, visto que o contribuinte tem como contrapartida o registro e legalização da transferência de bem imóvel, o que é uma garantia ao seu direito sobre a propriedade.

Smolka (2013) afirma que os impostos sobre propriedade, incluindo o imposto sobre a transferência imobiliária, tende a não inflacionar significativamente o preço dos imóveis, pois os proprietários não conseguem repassá-lo completamente aos compradores devido a inflexibilidade da oferta da terra urbana e consequentemente dos imóveis.

---

<sup>1</sup> *In recent studies, in part based on a broad review of the literature, OECD (2008 and 2010) establishes a "tax and growth ranking" with recurrent taxes on immovable property (and residential property in particular) being the least distortive tax instrument in terms of reducing long-run GDP per capita, followed by consumption taxes (and other property taxes), personal income taxes, and finally corporate income taxes as the most harmful for growth. Hence, a revenue neutral growth-oriented tax reform would involve shifting part of the revenue base from income taxes to consumption and immovable property.*

UN-Habitat (2013) relata que o Imposto sobre transferência imobiliária é uma ferramenta útil para catalogar informações do mercado imobiliário, recomendando alíquotas ao redor de 2%, mas afirmando que alíquotas superiores a 5% causam distorções significativas no mercado imobiliário. Isso pode ser o caso Brasil, onde a baixa alíquota do ITBI não costuma inibir a formalização das transações imobiliárias e a administração tributária municipal pode usar os valores declarados para atualizar as Plantas Genéricas de Valores do IPTU. Algumas evidências empíricas corroboram essa suposição. Carvalho Jr. (2017) constatou que o aumento da alíquota do ITBI de 2% para 3% no Município de São Paulo em 2015 (nível ainda menor que 5%), aumentou a arrecadação do imposto em 20%, não reduzindo o número de transações imobiliárias esperado para aquele ano.

No entanto, em países com tributação mais alta sobre a transferência imobiliária (ver exemplos na Tabela 2 e 3), o aumento das alíquotas costuma causar uma diminuição no número de transações imobiliárias. Estudo de Dachis et al. (2012) mostrou que o aumento das alíquotas e a introdução da progressividade em Toronto reduziu em número das transações em 15% e o valor dos imóveis em montante igual ao aumento do imposto. Estudos de casos na Austrália (DAVIDOFF; LEIGH, 2013), França (BERÁRD; TRANNOY, 2017) e Reino Unido (BESLEY et al., 2014; BEST; KLEVEN, 2016) também constataram que o aumento e a progressividade das alíquotas também reduziram o número de transações e o valor dos imóveis nesses países. Norregaard (2013) ainda relata que altas alíquotas não é uma realidade apenas em países desenvolvidos. O autor identificou alíquotas entre 12% e 15% na Jamaica, Namíbia, Rep. Centro Africana e Senegal. Obviamente a evasão, informalidade e subdeclaração das transações e má administração tributária impedem que tais países obtenham receitas significativas com o imposto.

Por outro lado, Aregger et al. (2013), bem como Crow et al. (2001) e Norregaard (2013), veem os impostos de transferência imobiliária e sobre ganhos de capital na venda de imóveis como altamente positivos pois eles têm a capacidade de conter episódios de bolhas imobiliárias que trazem graves consequências econômicas para a economia real.

## **2. Experiência Internacional**

Apesar de a literatura econômica apontar que os impostos incidentes sobre a transferência imobiliária causam maiores distorções econômicas que os impostos recorrentes sobre a propriedade, eles ainda são muito usados em vários países devido a sua tradição e simplicidade. Em 2012, a Comissão Europeia (2015) verificou que Áustria, Bélgica, Croácia, Espanha, Finlândia, Holanda, Hungria, Luxemburgo, Malta e Portugal possuíam a arrecadação nacional dos impostos sobre transferência de propriedade imobiliária e financeira iguais ou superiores aos seus impostos recorrentes sobre a propriedade.

Levantar as arrecadações dos impostos exclusivos sobre a transferência imobiliária, (análogos ao ITBI no Brasil), é uma tarefa complexa, visto que a OCDE determina que a subclassificação nº 4.400 dos Impostos sobre a Propriedade corresponde ao: "*Tax on Financial and Capital Transactions*", que compreende todos os tributos aplicados em: "*emissão, transferência e venda de ações, imposto sobre cheques e impostos sobre transações legais específicas, como validação de contratos e a venda de **bens imóveis***" (OCDE, 2017, p.324, tradução nossa)<sup>2</sup>. A subclassificação nº 4.400 da OCDE, no entanto, não se aplica ao Imposto sobre Ganhos de Capital e às taxas judiciais e cartoriais.

No caso do FMI, o instituto considera o Imposto sobre a transferência imobiliária como imposto indireto, classificação nº 114: "*Tax on Good and Services*", através da subclassificação nº 11.414 "*Taxes on Financial and Capital Transactions*", que compreende todos os tributos aplicados em:

*"mudança de titularidade de propriedade, exceto às transações classificadas como doações, heranças ou espólios. Estão incluídos os impostos na compra e venda de ativos financeiros e não financeiros (incluído câmbio estrangeiro ou ações), impostos sobre cheques e outros meios de pagamento e impostos sobre transações legais específicas, como validação de contratos e a **venda de propriedade imobiliária**" (FMI, 2014, p. 95, tradução nossa)<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> "*issue, transfer, purchase, and sale of securities, tax on checks, and tax levied on specific legal transactions such as validation of contracts and the sale of immovable properties*".

<sup>3</sup> "*change in ownership of property, except those classified as gifts, inheritance, or estate transactions. (...) Included are taxes on the purchase and sale of nonfinancial or financial assets (including foreign exchange or securities), taxes on checks and other forms of payment, and taxes levied on specific legal transactions, such as the validation of contracts and the sale of immovable property.*"

Logo, não se pode realizar uma comparação internacional correta da arrecadação do ITBI no Brasil com o valor das arrecadações dos códigos nº 4.400 da OCDE ou nº 11.414 do FMI, pois estes últimos são muito mais abrangentes. No entanto, este estudo aprofundou a pesquisa e analisou a base de dados completa da OCDE, verificando 19 países com dados mais detalhados de sua tributação. Esses países divulgaram a arrecadação individualizada de cada imposto existente no país dentro do código nº 4.400 da OCDE. Pela tradução literal do próprio nome do imposto ou mediante pesquisa nos websites dos Ministérios Fazendários desses países, delimitaram-se os impostos cuja base de cálculo englobavam apenas transferência imobiliária, (Tabela 1). É importante ressaltar que a Tabela 1 mostra dados da tributação exclusiva sobre a propriedade imobiliária de 19 países, com exceção de Coreia do Sul, Itália, Austrália, Bélgica e Espanha, onde o imposto delimitado também alcança contratos de aluguel, transferência de automóveis, venda de empresas e operações societárias, dentre outros. Evidentemente, a arrecadação nesses 4 países foi muito superior aos demais.

**TABELA 1: ARRECAÇÃO DOS IMPOSTOS INCIDENTES SOBRE A TRANSFERÊNCIA IMOBILIÁRIA EM PORCENTAGEM DO PIB  
24 PAÍSES SELECIONADOS  
2010-2015**

País	Nome do Imposto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015 (média)
Coréia do Sul	<i>Aquisition Tax; Registration Tax</i>	1,71	1,71	1,61	1,57	1,82	2,14	1,76
Austrália	<i>Stamp Duty</i>	0,96	0,86	0,93	1,09	1,25	1,37	1,08
Bélgica	<i>Registration Tax</i>	0,88	0,92	0,89	0,90	0,93	0,95	0,91
Espanha	<i>Taxes on Property Transactions</i>	0,74	0,60	0,54	0,54	0,61	0,66	0,61
Itália	<i>Tax on Registration and Mortgages; Land Registry Duties</i>	0,69	0,64	0,58	0,57	0,57	0,56	0,60
Reino Unido	<i>Stamp Duty Land Tax</i>	0,39	0,37	0,40	0,49	0,60	0,55	0,47
Portugal	<i>Real Estate Transfer Tax; Stamp Duty on Real Estate</i>	0,44	0,40	0,35	0,31	0,38	0,43	0,39
Israel	<i>Transaction Tax on Real Estate</i>	0,35	0,33	0,28	0,32	0,34	0,44	0,34
Japão	<i>Real State Acquisition Tax; Registration Tax</i>	0,29	0,29	0,30	0,31	0,29	n/a	0,30
Alemanha	<i>Real Property Transfer Tax</i>	0,21	0,24	0,27	0,30	0,32	0,37	0,28
Áustria	<i>Land Transfer Tax</i>	0,25	0,24	0,29	0,25	0,26	0,30	0,27
Holanda	<i>Tax on the Sale of Immovable Property</i>	0,44	0,30	0,17	0,17	0,24	0,26	0,26
Hungria	<i>Property Transfer Tax</i>	0,29	0,24	0,28	0,22	0,25	0,28	0,26
Rep. Tcheca	<i>Real Property Transfer Tax</i>	0,19	0,19	0,19	0,22	0,22	0,25	0,21
Canadá	<i>Land Transfer Tax</i>	0,18	0,19	0,18	0,19	0,20	0,25	0,20
Rep. Dominicana	<i>Real Estate Operations</i>	0,20	0,17	0,16	0,20	0,18	0,17	0,18
África do Sul	<i>Transfer Duty Tax</i>	0,19	0,12	0,13	0,15	0,17	0,18	0,16
Brasil	<i>Real Estate Transfer Tax</i>	0,14	0,13	0,16	0,17	0,17	0,16	0,16
Peru	<i>Real Estate Transfer Tax</i>	0,13	0,13	0,16	0,16	0,13	0,13	0,14
Indonésia	<i>Tax on Acquisition of Land and Buildings</i>	0,12	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0,12
México	<i>Tax on Transfer of Ownership and Purchasing of Property</i>	0,10	0,09	0,09	0,09	0,10	0,11	0,10
Eslovênia	<i>Taxes on the Sale of Immovable Property</i>	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08
Paraguai	<i>Real Estate Transfer Tax</i>	0,01	0,02	0,01	n/a	n/a	0,02	0,01
Suíça	<i>Impôt Mutations</i>	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

Fonte: OCDE (2017)

Conforme mostra a Tabela 1, as arrecadações dos impostos incidentes sobre a transferência imobiliária (e sobre outros ativos quando sua base é abrangente) são bastante díspares, variando de 1,76% do PIB na Coréia do Sul, ao redor de 1% do PIB na Austrália e Bélgica, 0,6% do PIB na Espanha e Itália, e menos de 0,1% do PIB no México e Suíça.

Observa-se que o imposto somente possui arrecadação superior a 0,6% do PIB em países em que o imposto também incide sobre outras transferências patrimoniais, além da transferência de bem imóvel. Na tabela, caso se considerem os países que possuem dados apenas da tributação sobre transferência de bem imóvel, um *benchmarking* internacional de arrecadação entre 0,4% e 0,5% do PIB, baseado nos indicadores de Reino Unido e Portugal, poderia ser estabelecido.

A Comissão Europeia (2015) catalogou as alíquotas dos impostos sobre transferência imobiliária em 2015. O órgão constatou que metade dos países membros adotavam alíquotas inferiores a 5%, no entanto os valores descritos podiam estar sujeitos a muitas discrepâncias, pois as alíquotas geralmente variavam conforme o tipo de propriedade e contribuinte, ou podiam ter base de cálculo (valores cadastrais) defasada. Além dos dados da Comissão Europeia, o presente estudo pesquisou fontes adicionais sobre as alíquotas aplicadas sobre a tributação da transferência imobiliária para 38 países selecionados (Tabela 2).

**TABELA 2: ALÍQUOTAS DO IMPOSTO SOBRE A TRANSFERÊNCIA IMOBILIÁRIA EM 38 PAÍSES SELECIONADOS 2015-2017**

País	Alíquotas	País	Alíquotas
Itália	5% a 18% (seletiva)	Suécia	1,5% ou 4,25% (seletiva)
Coréia do Sul	2,3% a 13,4% (seletiva)	Hungria	2% a 4% (progressiva)
África do Sul	0% a 13% (progressiva)	Áustria	3,5%
Bélgica	10% ou 12,5% (regional)	Tailândia	0,5% a 3,3% (seletiva)
Reino Unido	0% a 12% (progressiva, seletiva)	Suíça	0% a 3,3% (regional)
Espanha	6% a 11% (regional)	Rep. Tcheca	3%
Alemanha	5,5% a 9,2% (regional)	Brasil	2% a 3% (regional)
Portugal	0% a 8% (progressiva, seletiva)	Malásia	1% a 3% (progressiva)
Grécia	4,2% a 7,2% (regional)	Canadá	0% a 3% (progressiva, regional)
Índia	3% a 7% (regional)	Noruega	2,5%
Austrália	1,2% a 7% (progressiva, seletiva)	México	2%
França	5,1% a 6,4% (regional)	Polônia	2%
Japão	2,4% a 6% (seletiva)	Colômbia	1,5%
Holanda	2% ou 6% (seletiva)	Chile	1,2%
Irlanda	1% ou 6% (progressiva, seletiva)	Dinamarca	0,6%
Indonésia	5%	Vietnã	0,5%
Turquia	5%	Argentina	não existe
China	3% a 5% (regional)	Rússia	não existe
Estados Unidos	0% a 5% (regional)	Nova Zelândia	não existe

Fonte: Comissão Europeia (2015), KPMG (2017), Ministérios Fazendários dos países selecionados e outras fontes. Elaboração do autor.

Segundo a Tabela 2, Itália, Coréia do Sul, África do Sul, Bélgica, Reino Unido e Espanha apresentaram as maiores alíquotas marginais (ou seletivas) sobre a transferência imobiliária, muito embora na Itália a base de cálculo do imposto seja um valor cadastral defasado, no lugar do valor transacionado ou de mercado.

África do Sul, Reino Unido, Portugal, Austrália, Irlanda, Hungria, Malásia e Canadá apresentam alíquotas progressivas conforme o valor da transferência imobiliária, embora em Portugal e na Irlanda a progressividade só seja aplicada para imóveis residenciais; e no Canadá cada província possui ampla autonomia na legislação do imposto, podendo inclusive adotá-lo ou não.

Os critérios de variação das alíquotas seletivas são diversos. Na Coréia do Sul, elas variam regionalmente e também por uso (residencial ou comercial) e nível de luxo do imóvel. Na Suécia, as alíquotas variam conforme os contribuintes (pessoas ou empresas); e na Holanda, Irlanda e Japão, pelo uso de imóvel (residencial ou comercial).

Na Grécia, Índia, Alemanha, França, China, Estados Unidos, Suíça e Brasil, as alíquotas são estabelecidas regionalmente estando entre 0% a 7%, embora na China o governo central estabeleça um intervalo entre 3% e 5%, e no Brasil elas devam ser sempre proporcionais. Na Grécia, o governo central estabelece uma alíquota de 4,2%, mas os governos locais podem cobrar uma alíquota adicional de até 3%.

Por outro lado, na Indonésia, Turquia, Áustria, Japão, Suíça, Noruega, Rep. Tcheca, Polônia, México, Colômbia, Chile, Dinamarca e Vietnã as alíquotas são proporcionais e definidas nacionalmente, estando entre 0,5% e 5%. A Dinamarca possui alíquota de apenas 0,6%, a menor entre os países da OCDE. Tal fato, porém, é altamente compensado pela tributação recorrente (anual) sobre a propriedade imobiliária, que atingiu 1,4% do PIB dinamarquês em 2015. A Argentina possuía até 2017 um Imposto sobre a Transferência de Bem Imóvel com alíquota nacional de 1,5%, mas que foi substituído por um Imposto sobre Ganhos de Capital, de 15%. Rússia e Nova Zelândia também não tributam a transferência imobiliária.

Resumidamente, dos 38 países selecionados, em oito existe um sistema progressivo, em dez as alíquotas são definidas pelos governos locais, em seis elas são apenas seletivas conforme tipo ou uso do imóvel, em 13 são proporcionais e definidas nacionalmente, e em três países não existe tributação *ad valorem* sobre a transferência imobiliária.

Após a análise global da tributação da transferência imobiliária ao redor do mundo, nas próximas subseções serão abordados os principais detalhes do imposto em 14 países selecionados: Itália, Portugal, Espanha, França, Bélgica, Alemanha, Suíça, Reino Unido, Austrália, Canadá, Estados Unidos, África do Sul, China e Coreia do Sul.

## **2.1 Itália**

Na Itália, a transferência de bem imóvel está sujeita a três principais impostos: dois impostos de registro (*Imposta di Registro* e *Imposta Ipotecaria*) e um imposto cadastral (*Imposta Catastale*), além do IVA (Imposto sobre Valor Adicionado) de 4% aplicado sobre a compra de imóveis residenciais novos e 22% para imóveis comerciais ou considerados de luxo. A alíquota agregada do *Imposta di Registro*, *Ipotecaria* e *Catastale* é de 5% (primeira residência), 12% (comércio, terrenos urbanos e demais residências) e 18% (terrenos rurais). A base de cálculo é o valor cadastral que é muito defasado com relação ao mercado; logo, a tributação efetiva da transferência de bem imóvel é de fato menor que a alíquota legal.

O *Imposta di Registro* é o mais importante dos três impostos sobre transferências de capital em termos de arrecadação e também incide sobre a transferência de automóveis, aluguéis e operações societárias. A alíquota do primeiro imóvel residencial é de 2% e nos demais casos de 9%. As alíquotas para os demais fatos geradores do imposto são: 2% para contratos de aluguéis, 3% para transferência ou locação de automóveis e 3% para venda ou aluguel de empresas (REPÚBLICA ITALIANA, 2017).

## **2.2 Espanha**

Na Espanha, o *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (ITP) abrange além da transferência de bem imóvel, a transferência de automóveis, contratos de aluguel e operações societárias. A alíquota sobre operações societárias é nacionalmente definida em 1%. No caso das operações com ativos reais (imóveis e automóveis), as alíquotas podem ser definidas regionalmente. De acordo com o Real Decreto Legislativo 1 de 1993, os contratos de aluguel são tributados pelo somatório de todos os aluguéis previstos no período do contrato.

O ITP possui alíquotas regionais que variam entre 6% e 11%. Por exemplo, a alíquota é de 6% em Madrid, de 10% na Galícia e Comunidade Valenciana e progressiva até 11% na Catalunha. No caso de imóveis novos, é aplicado somente um IVA, cujas alíquotas regionais se situam entre 10% e 12% para residências e 21% para imóveis comerciais. Na Catalunha, os demais atos do ITP são tributados da seguinte maneira: 5% para automóveis e 0,5% para aluguéis (REINO DA ESPANHA, 2017).

### **2.3 Portugal**

Em 2004, o "Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis" substituiu o antigo "Imposto Municipal de Sisa (Serviço de Impostos de Sua Alteza)". O novo imposto incide sobre transferências de propriedades urbanas e rurais e suas alíquotas são estabelecidas nacionalmente, sendo seletivas e progressivas. Para imóveis residenciais urbanos até o limite de 574.323 euros, é aplicada uma tabela progressiva com alíquotas entre 2% e 8%, aplicando-se, porém, uma alíquota proporcional de 6% para imóveis com valores superiores. Para imóveis comerciais e rurais, as alíquotas são proporcionais com valores de 6,5% e 5%, respectivamente (REPÚBLICA PORTUGUESA, 2017).

### **2.4 França**

Na França, os imóveis novos, em construção ou com até cinco anos de construção são sujeitos ao IVA de 20% e a um Imposto de Transferência de Bem Imóvel de 0,7%. No caso de imóveis antigos é aplicado o *Droit Comum* que varia de 5,1% a 5,8%, exceto

para certos imóveis comerciais em Paris, cuja alíquota foi aumentada para 6,4% em 2016 (DLA PIPER, 2017).

## 2.5 Bélgica

Na Bélgica, o Imposto de Registro (*Droits d'enregistrement*), de competência regional, é o principal imposto aplicado sobre a transferência imobiliária. A sua arrecadação equivaleu em média a 0,9% do PIB belga entre 2010 e 2015, e a 2% da arrecadação tributária total. Apesar da transferência de imóveis ser sua principal fonte de arrecadação, a base de cálculo do imposto é bastante abrangente, englobando cinco atos:

- a) Todos os atos graváveis dos notários e oficiais de justiça;
- b) Escrituras e declarações de mudança de propriedade ou usufruto de bens imobiliários;
- c) Venda de ativos mobiliários e bens móveis;
- d) Atos relativos a locação e arrendamento de propriedades (exceto residências); e
- e) Atos relativos a aporte de bens e ativos de sociedades anônimas.

Na transferência de bem imóvel, a alíquota básica do imposto é de 12,5% em Bruxelas e na Valônia, e de 10% em Flandres. Na compra do primeiro imóvel, há uma redução do seu valor cadastral em 60.000 euros, se o proprietário morar no imóvel por no mínimo cinco anos. Com exceção de Bruxelas, o imposto é reduzido em 50% na compra do primeiro imóvel, caso tenha valor estimado de aluguel inferior a 745 euros (ou até 1.045 euros no caso de contribuintes com filhos) (FISCONETPLUS, 2017).

Na transmissão de bens móveis (automóveis), a alíquota é nacionalmente estabelecida em 5%; para hipotecas, em 1%; e para aluguéis e arrendamentos (exceto o aluguel residencial em que o registro é gratuito) é aplicada uma alíquota de 0,2% sobre o somatório de todos os aluguéis e encargos do contrato, valor devido tanto pelo locador quanto pelo locatário.

## 2.6 Alemanha

O Imposto sobre a transferência imobiliária é cobrado em nível estadual na Alemanha. A alíquota padrão é de 5%, mas ela pode ser 3,5% na Bavária e Saxônia, 4,5% em Hamburgo, 5,5% em Saarland, 6% em Berlin e Hesse e 6,5% em Schleswig-Holstein. O comprador do imóvel ainda está sujeito a taxas notariais e de registro que possuem alíquotas agregadas e progressivas entre 2% e 2,7%. No final, a tributação total sobre a compra de uma propriedade pode variar de 5,5% a 9,2%. Propriedades novas estão isentas do Imposto de transferência imobiliária, mas sujeitas a um IVA de 19%, além das taxas notariais e de registro (PWC, 2016; GPG, 2017).

## **2.7 Suíça**

A Suíça apresenta um mercado imobiliário altamente regulamentado e conseqüentemente o número de vendas de propriedades é baixo, predominando o mercado de aluguel. Com isso, o Imposto de transferência de Bem Imóvel tem arrecadado apenas 0,01% do PIB do país. Cada cantão pode decidir aplicar o imposto ou não, e a alíquota varia entre 0,4% e 3,3%. Por exemplo, o Cantão de Zurique não tributa a transferência de bem imóvel, enquanto em Lausanne a alíquota é de 2,2% e em Genebra é de 3% (KPMG, 2016).

Apesar de a Suíça também possuir uma tributação recorrente sobre a propriedade imobiliária muito pequena (0,16% do PIB em 2015), tal fato é largamente compensado pelo imposto cantonal sobre a riqueza pessoal líquida, que arrecadou 1,2% do PIB suíço em 2015 (CARVALHO JR.; PASSOS, 2017).

## **2.8 Reino Unido**

No Reino Unido, o *Stamp Duty Land Tax* possui um sistema de alíquotas progressivas. O limite de isenção do imposto é de 125.000 libras para propriedades residenciais (300.000 libras para o primeiro imóvel) e 150.000 libras para propriedades comerciais. No caso do primeiro imóvel, se o valor estiver entre 300.000 e 500.000 libras, a alíquota aplicada é de 5%, e caso seja superior ela varia progressivamente de 5% a 12% (critério também válido na compra do segundo imóvel). No caso de imóveis comerciais, a alíquota é de 2% para valores entre 125.000 e 250.000 libras e de 5% para valores superiores. Imóveis novos ainda são

sujeitos a um adicional de 1% a 3% (REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE, 2017).

## 2.9 Austrália

Na Austrália, o *Stamp Duty* é de competência dos Estados e sua base de cálculo abrange: "*registro e transferência de veículo automotor, apólices de seguros, aluguéis e hipotecas, acordos de contratação de compra e transferências de propriedades (como imóveis ou certas ações).*" (COMUNIDADE DA AUSTRÁLIA, 2016, tradução nossa)<sup>4</sup>. As alíquotas são definidas por cada estado e são em geral progressivas e seletivas por tipo de transferência. No caso da transferência de bem imóvel, as alíquotas progressivas estaduais podem variar entre 1,2% e 7%.

## 2.10 Canadá

No Canadá o Imposto sobre a transferência imobiliária é legislado por cada província, embora ele não seja aplicado nas Províncias de Alberta e Saskatchewan. Nas províncias de Colúmbia Britânica, Quebec e Ontário a estrutura de alíquotas progressivas são parecidas e variam de 0,5% a 3% (RENX, 2015). Em 2017, uma alíquota de 15% foi introduzida em Toronto na compra de imóveis residenciais por estrangeiros não residentes, empresas estrangeiras e *trusts*, como forma de evitar a especulação imobiliária.

## 2.11 Estados Unidos

Nos Estados Unidos as alíquotas do *Real Estate Transfer Tax* variam de acordo com cada estado, mas em geral são menores que 1%. No Alaska, Idaho, Indiana, Louisiana, Mississipi, Missouri, Montana, Novo México, Dakota do Norte, Texas, Utah e Wyoming o imposto não é cobrado. No Alabama, Califórnia, Colorado, Geórgia, Illinois, Kansas, Kentucky, Dakota do Sul e Oregon a alíquota é igual ou menor que 0,1%. No entanto, na Cidade de Nova York a alíquota é de 2,6%, em Delaware de 3% e em Maryland de 5% para terras agrícolas (NCSL, 2016 *apud* Lincoln Institute of Land Policy).

---

<sup>4</sup> "*motor vehicle registration and transfers, insurance policies, leases and mortgages, hire purchase agreements, and transfers of property (such as businesses, real estate or certain shares).*"

## 2.12 África do Sul

Desde 1974 a África do Sul tem um sistema de alíquotas progressivas aplicado sobre a transferência da propriedade imobiliária de competência do governo central. A partir de 2017, o *Transfer Duty Tax* possui uma tabela progressiva que varia de 0% para transferências menores que aproximadamente 70.000 dólares e 13% para transferências superiores a aproximadamente 800.000 dólares (SARS, 2017). Propriedades novas, por outro lado, são isentas do imposto, mas sujeitas a um IVA de 14%. Segundo a OCDE (2017), a tributação da transferência imobiliária tem representado entre 0,15% e 0,2% do PIB sul-africano (nível similar ao Brasil) mesmo num cenário de maiores alíquotas. Tal fato precisaria ser melhor investigado. Um dos motivos poderia ser o elevado limite de isenção ou a isenção para propriedades novas (porém, sujeitas ao IVA), a calibragem das alíquotas, problemas na administração tributária, e/ou de evasão, como subdeclaração das transações.

## 2.13 China

Na China teoricamente não existe propriedade privada da terra, mas o governo concede certificados de direito de uso que podem ser transmitidos. De acordo com o Shanda e Daoshu (2003), existem sete impostos locais sobre a propriedade. Apesar de o país não possuir nenhum imposto recorrente sobre o usuário de propriedades residenciais (exceto em um projeto piloto em Xangai), os detentores de direitos de uso residencial antes de 2007 podem estar sujeitos a uma taxa de aluguel da terra estatal conforme o tamanho do imóvel. Os detentores de direitos de uso de imóveis comerciais estão sujeitos anualmente ao *Real Estate Tax* de 1,2% sobre o valor de aquisição do imóvel; e os imóveis alugados de qualquer uso (residencial ou comercial) estão sujeitos a um imposto local de 18% sobre o valor do aluguel (MAN, 2012).

Para propriedades novas, existe um IVA cobrado sobre os compradores e um *Business Tax* cobrado sobre os vendedores, ambos com alíquota de 5%. Além disso, todos os contribuintes do IVA e do *Business Tax* são obrigados a pagar o *City Maintenance and Construction Tax*, cuja alíquota varia de 1% (áreas rurais), 5% (vilas) e 7% (áreas urbanas). No total, a compra de um imóvel novo em área urbana

pode estar sujeita a uma tributação total de 24% repartida igualmente entre compradores e vendedores (JLL, 2017).

A transferência de bem imóvel está sujeita ao *Deed Tax* e ao *Land Appreciation Tax*, que corresponderam a 9,3% das receitas tributárias dos governos locais ou 0,75% do PIB chinês em 2009 (MAN, 2012). O *Land Appreciation Tax* tributa o ganho de capital resultante da mudança de uso ou usuário do solo urbano, possuindo alíquotas progressivas que variam de 30% a 60%. O imposto não é cobrado quando o lucro resultante da operação for inferior a 20%. No entanto, a principal fonte de receitas dos governos locais chineses é o *Deed Tax*, que incide sobre a transferência de usuário por venda ou doação, através de uma alíquota delimitada nacionalmente entre 3% e 5%, mas fixada por cada administração regional. Famílias compradoras do primeiro imóvel são contempladas por uma alíquota reduzida entre 1% e 2%. Há ainda taxa de selo e outra de registro cartorial, cuja alíquota agregada se situa entre 0,15% e 0,35% (JLL, 2017).

## **2.14 Coréia do Sul**

Na Coréia do Sul, o *Aquisition Tax* e o *Registration Tax* são dois impostos locais (mas que também são cobrados pelo governo central sobre certos ativos) que tributam, de maneira similar, o registro, a aquisição e a transferência de diversos tipos de propriedade, incluindo imóveis, meios de transporte, máquinas de construção, *trusts*, minas e empresas (LEE; KIM, 2007).

Em geral, o *Aquisition Tax* e o *Registration Tax* quando incidentes sobre a transferência imobiliária possuem alíquota padrão de 2% e 0,24%, respectivamente, resultando numa tributação agregada de 2,24%. No entanto, a alíquota do *Aquisition Tax* para imóveis comerciais é de 6,6% e para imóveis residenciais considerados luxuosos e/ou localizados em grandes cidades pode ser de até 11% como forma de conter a especulação imobiliária (DTTL, 2016; LEE; KIM, 2007). O registro ou a transferência de automóveis é tributado pelo *Aquisition Tax* em 2% (isentados para automóveis de até 1.000 cilindradas) e pelo *Registration Tax* em 6%, resultando numa tributação agregada por ambos impostos em 8% sobre automóveis.

### **3. O ITBI no Brasil**

Após a resenha teórica e uma descrição do Imposto sobre a transferência imobiliária em alguns países, esta seção analisará o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) no Brasil. A seção está dividida em seis partes: histórico do imposto no Brasil, questões jurídicas recentes, base de cálculo, alíquotas, arrecadação e um debate sobre o ITBI rural.

#### **3.1 Breve Histórico**

Devido à necessidade de se aumentarem impostos para suprir as necessidades da vinda da família real portuguesa ao Brasil, em 1809, criaram-se vários tributos imobiliários, como a décima predial aplicada anualmente sobre o valor de aluguel dos imóveis, e um tributo denominado "Imposto de Sisa (Serviço de Imóveis de Sua Alteza)" aplicado sobre a transferência de bem imóvel, com alíquota de 10% (posteriormente reduzida para 6%) (HARADA, 2000; SILVA, 2010).

O artigo 9º da Constituição de 1891 estabeleceu a competência exclusiva dos Estados para tributar as transmissões de propriedades imobiliárias. No entanto, o artigo 8º da Constituição de 1934, criou dois impostos estaduais sobre transferência patrimonial, um exclusivo sobre a transmissão da propriedade imobiliária *inter vivos* (ITBI) e outro sobre a transmissão de qualquer propriedade por *causa mortis* (ITCM). As Constituições de 1937 e 1946 mantiveram essa mesma estrutura, porém a Emenda nº 5 de 1961 alterou a Constituição de 1946 e transferiu o ITBI para a competência municipal (ANTUNES, 2012).

No período ditatorial, a Emenda Constitucional nº 18 de 1965, alterou a Constituição de 1946 e fundiu novamente o ITBI e ITCM nomeando-o "Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos", de competência estadual, que passou a englobar tanto a transferência de bem imóvel por ato oneroso (venda) e por *causa mortis* (heranças), excluindo a tributação sobre heranças de outros tipos de propriedade. A emenda determinou que o Senado Federal estabeleceria a alíquota máxima do imposto, mas na ausência de normativa do Senado, o Ato Complementar 27 de 1966 fixou que a alíquota seria de 0,5% para as transmissões relativas ao Sistema Financeiro de Habitação, de 1% para

transmissões por ato oneroso, e de 2% para transmissões por heranças ou doações. Por fim, o ITBI ainda passou a ser regulamentado pelos artigos 35 a 39 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172 de 1966), sendo que o artigo 24 da Constituição de 1967 apenas confirmou todas essas alterações que foram introduzidas na legislação do ITBI.

Com a Constituição de 1988, o Imposto sobre Transferência de Bem Imóvel foi cindido novamente, criando-se o ITBI (Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso ou Cessão de Direitos) de competência municipal e o ITCM (Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direito). A Constituição de 1988 não restringiu as alíquotas do ITBI, tendo os municípios ampla autonomia para fixá-las. No caso do ITCM, o constituinte estabeleceu que o Senado Federal deveria estabelecer a sua alíquota máxima, a qual foi fixada em 8% pela Resolução do Senado Federal nº 9 de 1992. A resolução também permitiu a progressividade das alíquotas.

### **3.2 Questões Jurídicas Recentes**

As principais questões jurídicas recentes relativas ao ITBI e enfrentadas por muitos municípios brasileiros envolvem a estrutura das alíquotas e a delimitação da base de cálculo. Na realidade, a autonomia municipal para fixar as alíquotas do ITBI é parcial, porque o município não tem autonomia, por exemplo, para fazer uma política tributária progressiva. A Súmula do STF nº 656 de 2011 estabeleceu que: "*É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis – ITBI com base no valor venal do imóvel*".

A justificativa para a Súmula é que o ITBI seria um imposto real, sendo necessário uma permissão constitucional para torná-lo progressivo, conforme ocorreu com o IPTU através da Emenda Constitucional nº 29 de 2000. Por exemplo, a Lei Municipal de São Paulo nº 11.154 de 1991 originalmente previa um ITBI progressivo entre 2% e 6%, o que fora declarado inconstitucional e posteriormente alterado para uma alíquota única de 2% em 2000. No entanto, em 2013 o STF decidiu que alíquotas progressivas para o ITCM seriam legais mesmo

sem previsão constitucional (seguindo o previsto pela resolução do Senado Federal). Isso ocorreu no julgamento do Recurso Extraordinário nº 562.045/RS.

A base de cálculo do ITBI é o valor venal declarado da transação imobiliária, mas a declaração do contribuinte sempre deve ser pautada em valores mínimos como forma de se evitar a evasão do ITBI e do Imposto de Renda sobre Ganhos de Capital, que pode ocorrer através da subdeclaração do valor transacionado. A disputa jurídica entre contribuintes e prefeituras tem ocorrido no modo em que se fixa esse piso mínimo, que costuma ser baseado em dois critérios: a) pelo valor venal do IPTU, que possui mecanismos definidos em lei municipal, mas com valores geralmente defasados devido à falta de atualização das Plantas de Valores; ou b) pelo valor estimado de ofício pelo fisco municipal através de pesquisas de mercado. Em 2009, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), através da negação do Agravo Regimental nº 1.102.905/SP, e também em 2013, através do julgamento do Recurso Especial nº 1.199.964/SP, estabeleceu jurisprudência de que a base de cálculo do ITBI é o valor transacionado de fato, sendo permitido que os municípios elaborem mapas de valores de referência específicos para o ITBI.

### **3.3 Base de Cálculo**

Como debatido na seção anterior, tradicionalmente a base de cálculo do ITBI consistia no valor da transação imobiliária declarado pelo contribuinte, porém não podendo ser inferior ao valor venal do IPTU. Como os valores venais do IPTU podem ser muito defasados por falta de atualização das Plantas de Valores, representando em alguns municípios entre 10% e 30% dos valores de mercado<sup>5</sup> e considerando um cenário crescente valorização imobiliária, a partir de 2009, muitos municípios passaram a criar sistemas de valores de referência para ITBI baseados em pesquisas de mercado. Os valores de referência servem para confrontar com os valores declarados pelos contribuintes, servindo de valor mínimo para lançamento do ITBI, inclusive o ITBI rural.

---

<sup>5</sup> Em 2017, seriam os casos de Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Fortaleza, Porto Alegre, João Pessoa, entre outras capitais estaduais. Maiores detalhes sobre a defasagem dos valores venais do IPTU em 46 municípios brasileiros podem ser consultados em Carvalho Jr. (2017).

Os principais críticos do modelo argumentam que que tais valores de referência são lançados de ofício e geralmente estão apenas dentro dos sistemas informatizados das Secretarias de Fazenda, não sendo explicitados em nenhuma legislação municipal e, portanto, pouco transparentes. As prefeituras argumentam que o mercado imobiliário é dinâmico e os valores de referência são atualizados em uma base mensal. Caso não concordem, os contribuintes podem solicitar, sem custo, uma avaliação imobiliária individualizada executada por engenheiro avaliador municipal.

As maiores cidades, como por exemplo, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Distrito Federal, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre já possuem valores de referência específicos para o ITBI, embora a maioria dos municípios brasileiros ainda careça do uso desse instrumento, tendo o valor venal do IPTU ou o valor base do ITR como pisos mínimos aos valores declarados pelos contribuintes.

No Rio de Janeiro, por volta de 2000, a Secretaria Municipal de Fazenda (Sefaz) passou a adotar um sistema baseado em preços de mercado para o lançamento do ITBI. Caso o contribuinte não concorde com o valor arbitrado, ele tem até 30 dias para impugnar o valor venal, cujo processo leva em média 15 dias para ser julgado. Nesse caso, o contribuinte deve dirigir-se pessoalmente à sede da Sefaz e protocolar, dentre outros documentos e informações exigidos, fotos da fachada do imóvel e anúncios de imóveis similares em jornais. Este processo tem sido pouco usado, devido às poucas chances de revisão e à necessidade entre os contribuintes de pactuar rapidamente a transação imobiliária.

Em Porto Alegre, a diferenciação do valor venal do IPTU e do ITBI ocorreu em 2005, através da Lei Complementar nº 536. No Distrito Federal, a instituição de um sistema avaliatório próprio para o ITBI foi instituído pelo artigo 6º da Lei Distrital 3.830 de 2006. São Paulo, através da Lei Municipal 14.256 de 2006 e Salvador, através da Lei Municipal 8.421 de 2013, instituíram um modelo similar de cobrança do ITBI. Ambos municípios criaram o "Valor Venal Atualizado" do imóvel para a cobrança do ITBI, cujo valor é diferente do valor venal do IPTU. Da mesma maneira que no Rio de Janeiro, caso não concorde com o valor de referência, o

contribuinte pode requisitar gratuitamente uma avaliação imobiliária individualizada ao fisco municipal.

### **3.4 As alíquotas**

Conforme descrito na Seção 3.2, os municípios brasileiros têm autonomia para estabelecer o valor da alíquota proporcional do ITBI, só havendo impedimento legal para aplicação da progressividade, conforme a Súmula nº 656 do STF. A grande maioria dos municípios brasileiros adota uma alíquota proporcional de 2% aplicada à transferência de imóveis urbanos e rurais. No entanto há uma tendência recente, principalmente nas grandes cidades, e por motivos fiscais, de aumentar-se a alíquota do ITBI.

Como exemplos, têm-se, a partir de 2012, o aumento de alíquota do ITBI de 2% para 3% em dez capitais estaduais: Maceió (em 2012), Natal (em 2013), Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza e Recife (em 2014), São Paulo (em 2015), Brasília (em 2016) e Rio de Janeiro (em 2018). Em outros municípios, por motivos políticos, houve o retorno para a alíquota original de 2%. É o caso de Goiânia (em 2015) e Florianópolis (em 2017). Por outro lado, Salvador, João Pessoa e Porto Alegre adotam a alíquota majorada do ITBI de 3% desde 1998, 2007 e 2009, respectivamente; e Goiânia possuiu alíquota de 3,5% entre 1990 e 2014. Por outro lado, Manaus, Belém, Porto Velho, Palmas, São Luís, Teresina, Aracaju, Vitória, Juiz de Fora, Uberlândia, Niterói, São Gonçalo, Campinas, Guarulhos, Santos, Santo André, São Bernardo do Campo, São José dos Campos, Campo Grande e Cuiabá são exemplos de grandes cidades que nunca adotaram alíquota do ITBI superior a 2%<sup>6</sup>.

Apesar de não haver mais nenhuma obrigação legal de os municípios aplicarem a alíquota de 0,5% para imóveis financiados pelo SFH, como era a regra antes da Constituição de 1988, a maioria estabelece alíquotas de 0,5% ou 1% para o primeiro imóvel financiado pelo SFH até certo valor, segundo o critério de cada município. Fortaleza ainda prevê uma redução do ITBI para 2%, se o imposto for pago dentro do prazo estabelecido na legislação municipal aplicável.

---

<sup>6</sup> Este estudo identificou que Barueri aumentou a alíquota do ITBI de 2% para 5% em 2003, porém o município sempre considerou o valor venal do IPTU, bastante defasado em relação ao mercado, como valor de referência do imposto.

Conforme mencionado na Seção 1, estudos internacionais destacam que uma tributação muito alta sobre a transferência imobiliária, por exemplo superior a 5%, pode impactar negativamente o mercado imobiliário e reduzir o registro das transações. Tal fato não foi verificado no Brasil, pois o aumento da alíquota de 2% para 3% ocorrido nas oito capitais estaduais citadas entre 2012 e 2016, ao contrário, aumentou a arrecadação esperada do ITBI. Em 2011, o ITBI representou 3,0% das receitas correntes dessas capitais, percentual que aumentou para 3,4% em 2015, mesmo com um cenário macroeconômico de queda do PIB, de redução do financiamento habitacional e conseqüentemente das transações imobiliárias.

### **3.5 Arrecadação**

A arrecadação do ITBI entre 1998 e 2006 se situou ao redor de 0,10% do PIB brasileiro, mas o indicador médio aumentou para 0,16% do PIB a partir de 2010 devido principalmente ao aumento do:

- a) valor dos imóveis;
- b) número de transações imobiliárias;
- c) volume de financiamento habitacional que demanda o registro das transações;
- d) valor da alíquota de 2% para 3% por algumas cidades; e
- e) grau de eficiência na administração tributária municipal, como a fixação de valores de referência do ITBI.

Desde 2008, a arrecadação nacional do ITBI tem-se situado entre 30% e 40% da arrecadação nacional do IPTU. Tal fato é curioso, pois a base de cálculo potencial do IPTU, o estoque de todos os imóveis urbanos, é muito maior que a base de cálculo do ITBI, as transações imobiliárias legalizadas ocorridas em um determinado ano. Esse fato tem ocorrido devido a cinco principais motivos:

- a) As alíquotas do ITBI são geralmente maiores que as do IPTU;
- b) O ITBI também incide sobre imóveis rurais;
- c) As Plantas de Valores do IPTU costumam ser muito defasadas em relação ao mercado;
- d) É muito mais comum a concessão de isenções do IPTU; e

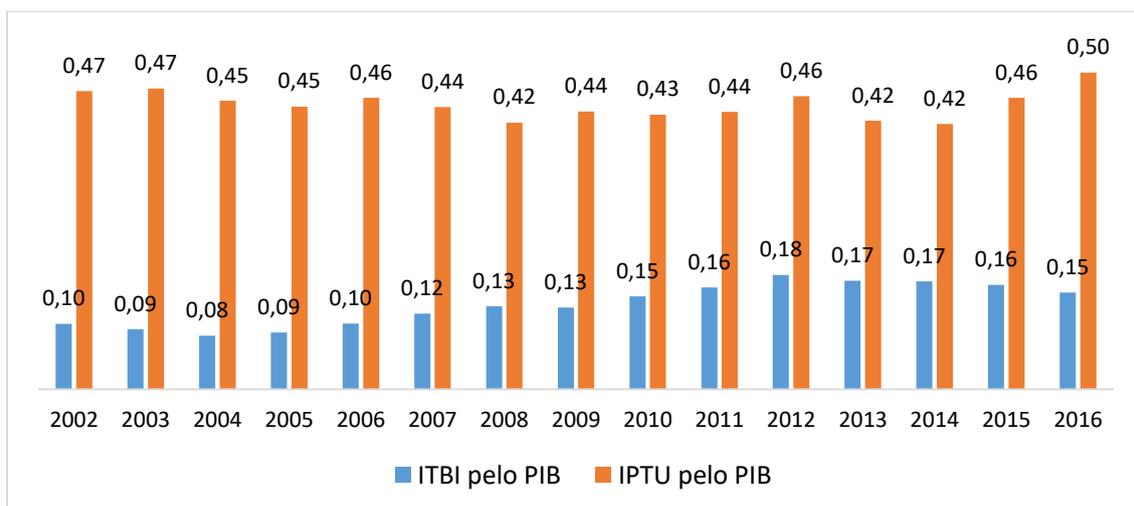
e) A inadimplência do IPTU é muito elevada na maioria dos municípios brasileiros, em média 40% (Carvalho Jr., 2017).

Os Gráficos 1a, 1b e 1c mostram, respectivamente, a evolução das arrecadações nacionais do IPTU e do ITBI como percentual do PIB brasileiro e da receita municipal nacional, e como valores *per capita*<sup>7</sup>.

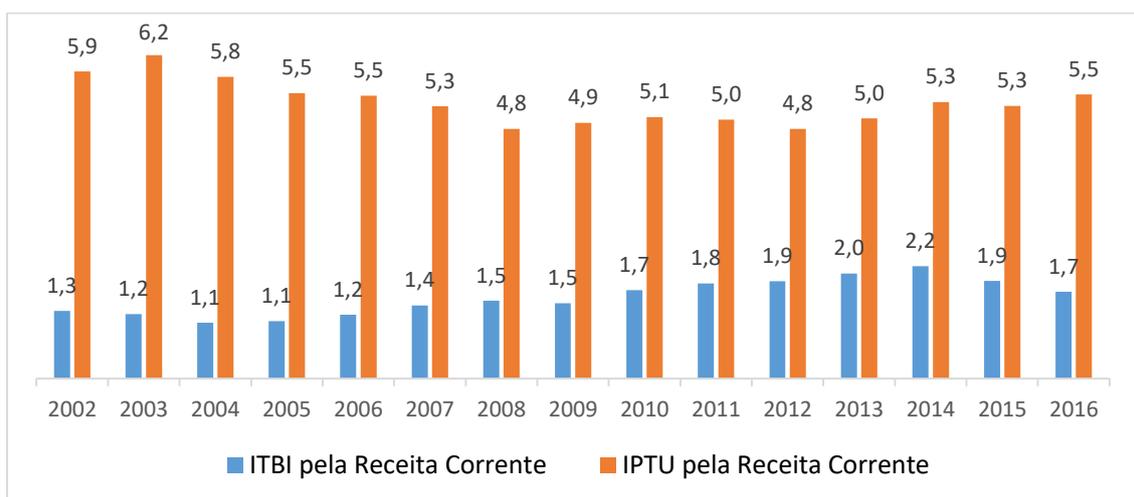
---

<sup>7</sup> É importante destacar que os indicadores mostrados correspondem a uma "razão das médias" (por exemplo, a soma de toda arrecadação nacional do ITBI dividida pelo PIB nacional). Por outro lado, a "média das razões" consiste numa média de todos os 5.570 indicadores municipais existentes no Brasil (por exemplo, a razão entre arrecadação do ITBI e o PIB de cada município). Nesse caso a média das razões possui valor muito mais baixo que a "razão das médias", porque a maior parte dos municípios brasileiros tem uma arrecadação muito baixa de ITBI.

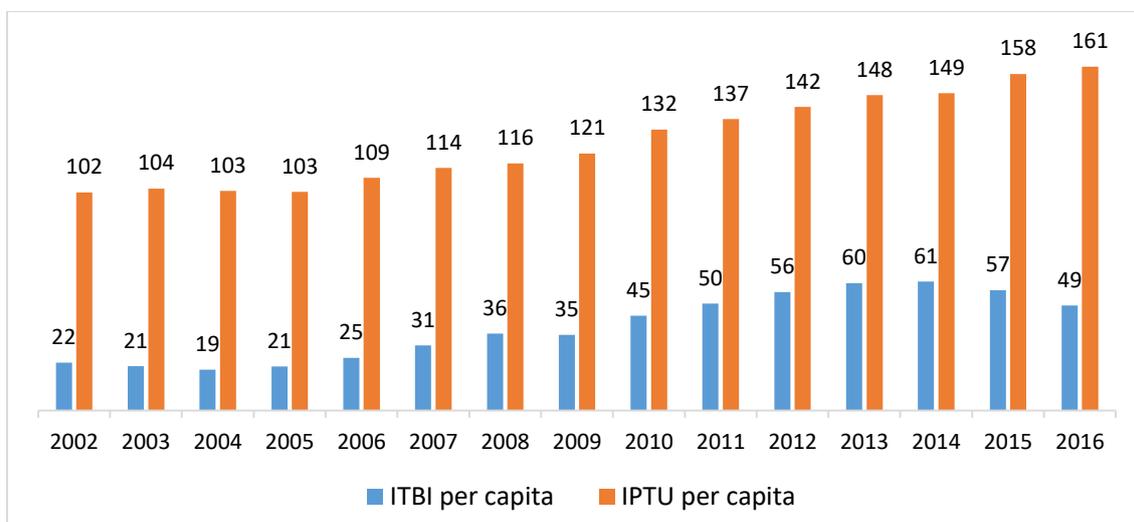
**GRÁFICO 1A: IPTU E ITBI  
EM PORCENTAGEM DO PIB  
BRASIL  
2002-2016**



**GRÁFICO 1B: IPTU E ITBI  
EM PORCENTAGEM DA RECEITA CORRENTE MUNICIPAL  
BRASIL  
2002-2016**



**GRÁFICO 1C: IPTU E ITBI  
EM VALORES *per capita*  
BRASIL  
2002-2016**



O Gráfico 1a mostra um crescimento do indicador de arrecadação do ITBI pelo PIB a partir de 2006. A arrecadação do IPTU pelo PIB, por outro lado, tem-se mantido estável, com tendência de queda entre 2008 e 2014, devido ao crescimento econômico do período, que não foi acompanhado pela atualização das Plantas Genéricas de Valores, ou seja, da base de cálculo do IPTU. Por outro lado, o indicador aumentou, em termos relativos, para 0,5% do PIB em 2016. Isso ocorreu devido à queda do PIB brasileiro, pois arrecadação do IPTU é pouco impactada pelo ciclo econômico, algo que não acontece com o ITBI.

Já pelo Gráfico 1b, o ITBI chegou a representar 2,2% das receitas correntes municipais em 2014, mas o indicador caiu para 1,7% em 2016 devido à crise imobiliária. O IPTU, não acompanhando a crise, aumentou para 5,5% das receitas municipais em 2016.

Já considerada a arrecadação *per capita* do ITBI, de acordo com o Gráfico 1c, o indicador médio entre 2013 e 2015 foi quase três vezes superior (em valores reais corrigidos pelo IPCA) ao indicador médio entre 2003 e 2005. Em outras palavras, o ITBI triplicou, em termos reais, em um período de 10 anos. O aumento real do IPTU foi de apenas 50% no período.

### 3.6 A importância do ITBI Rural

No Brasil, a deficiência na administração do IPTU e o nível de inadimplência dos seus contribuintes são tão elevados que, entre 2013 e 2016, em quase metade de todos os municípios brasileiros a arrecadação média do ITBI foi maior que a do IPTU (CARVALHO JR., 2017). Tal cenário é exacerbado nos estados mais rurais como em Rondônia, Tocantins, Maranhão, Alagoas, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás, onde pelo menos 60% dos municípios em cada estado possuem arrecadação do ITBI maior que a do IPTU neste período. Indo mais a fundo, a arrecadação do ITBI é maior que a do IPTU em 85% dos municípios do Estado do Tocantins e 77% do Estado do Mato Grosso. Tal fato pode corroborar a hipótese de que municípios pequenos e agrícolas têm pouca base tributária urbana do IPTU e poderiam tributar anualmente a propriedade rural através da transferência tributária plena do ITR, incluindo autonomia para elaborar a legislação do imposto, com integração das propriedades rurais à base de cálculo de um novo imposto imobiliário municipal. Atualmente apenas se permite que os municípios administrem o ITR com base na legislação federal (Lei 9.393 de 1996), o que não possibilita tributação efetiva<sup>8</sup>.

Mesmo em municípios com população acima de 200.000 habitantes, devido principalmente à desatualização da Planta de Valores e/ou inadimplência dos contribuintes, a média da arrecadação do ITBI foi maior que o IPTU em João Pessoa, Uberlândia, Petrolina, Ribeirão das Neves, Barueri, Arapiraca e Juazeiro. A Tabela 3 a seguir, mostra nesses sete municípios: a) as arrecadações *per capita* do IPTU e do ITBI em 2015; b) as alíquotas do IPTU predial e do ITBI em 2015; c) o ano da última atualização da Planta Genérica de Valores; e d) o nível de inadimplência do IPTU no ano de 2012.

---

<sup>8</sup> A arrecadação do ITR no Brasil tem sido ao redor de 0,02% do PIB, principalmente porque a Lei 9.393/1996 foi formulada para que o imposto tenha função apenas extrafiscal. Por exemplo, a lei estabelece que: a base de cálculo seja o valor da terra nua sem nenhuma benfeitoria; o valor venal seja autodeclarado pelo contribuinte sem nenhum tipo de validação com o mercado; e as alíquotas sejam seletivas conforme o grau de utilização da terra. Para mais detalhes, ver estudos de Reydon e Oliveira (2011) e Souza (2004).

**TABELA 3 IPTU E ITBI  
ARRECADAÇÕES PER CAPITA E ALÍQUOTAS  
IPTU  
NÍVEL DE INADIMPLÊNCIA E ANO DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA  
DE VALORES (PGV)  
BRASIL, SETE MUNICÍPIOS SELECIONADOS**

Município	ITBI		IPTU			
	Arrecadação	Alíquota	Arrecadação	Alíquota	PGV	Inadimplência
<b>João Pessoa</b>	115	3%	61	1% a 2%	1972	40%
<b>Uberlândia</b>	81	2%	78	0,4% a 1%	1984	25%
<b>Petrolina</b>	26	2%	26	0,5% a 1,25%	2013	40%
<b>Ribeirão das Neves</b>	38	2%	25	0,5% a 1,5%	2008	40%
<b>Barueri</b>	266	5%	90	0,5%	1989	10%
<b>Arapiraca</b>	20	3%	19	1%	2012	74%
<b>Juazeiro</b>	14	3%	10	0,75% a 1%	2014	89%

Fonte: Carvalho Jr. (2017); IBGE (2017); STN (2017).

Conforme se observa na Tabela 3, as arrecadações do ITBI em João Pessoa, Uberlândia e Barueri foram maiores que as do IPTU, principalmente porque as Plantas Genéricas de Valores estão defasadas nesses municípios, tendo sido atualizadas pela última vez nas décadas de 1970 e 1980. No caso de Barueri, a alíquota do IPTU predial é apenas um décimo da alíquota do ITBI, o que também explica uma maior arrecadação do ITBI. Por outro lado, em Arapiraca e Juazeiro, uma taxa superior a 70% de contribuintes inadimplentes com o IPTU, impede que o imposto tenha padrões mínimos de arrecadação. Em Ribeirão das Neves e Petrolina, a inadimplência também é alta, arrecadando-se em média apenas 60% do IPTU lançado anualmente.

As maiores arrecadações do ITBI no Brasil (como percentual do PIB municipal ou da receita corrente) estão concentradas em municípios turísticos, devido ao grande número de transações imobiliárias comparado à baixa população residente, e em municípios centrados no agronegócio, devido ao grande número de transações rurais. A Tabela 4 mostra as 20 maiores participações do ITBI nas receitas correntes entre os municípios brasileiros (média entre 2013 e 2016).

**TABELA 4: 20 MAIORES ARRECADAÇÕES MUNICIPAIS DO ITBI COMO PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE BRASIL, MUNICÍPIOS SELECIONADOS MÉDIA ENTRE 2013 E 2016**

Município	UF	População	Área (em km <sup>2</sup> )	ITBI	Características
Xangri-lá	RS	13.951	61	12,5	Veraneio
Itapema	SC	55.016	59	9,3	Turismo e Veraneio
Mara Rosa	GO	10.320	1.703	9,1	Agronegócio
Porto dos Gaúchos	MT	5.361	7.012	8,7	Agronegócio
Bombinhas	SC	16.897	34	8,5	Turismo e Veraneio
Extremoz	RN	27.107	24	8,5	Turismo e Veraneio
São Felix do Araguaia	MT	11.039	16.848	8,3	Agronegócio
Lagoa Santa	MG	58.702	232	7,9	Turismo e Veraneio
Aporé	GO	4.043	2.900	7,6	Agronegócio
Capão da Canoa	RS	46.467	97	7,3	Veraneio
Balneário Camboriú	SC	124.557	46	7,2	Turismo e Veraneio
Gramado	RS	34.365	238	6,9	Turismo e Veraneio
Bertioga	SP	55.138	490	6,5	Veraneio
Imbé	RS	19.676	40	6,3	Veraneio
Gaúcha do Norte	MT	6.900	16.899	5,9	Agronegócio
Santa Terezinha	MT	7.798	6.451	5,9	Agronegócio
Pium	TO	7.264	10.013	5,7	Agronegócio
Florianópolis	SC	461.524	675	5,3	Capital e Turismo
Valparaíso de Goiás	GO	150.005	60	5,3	Dormitório
Divinópolis do Tocantins	TO	6.729	831	5,2	Agronegócio

Fonte: STN (2017)

De acordo com a Tabela 4, dentre os 20 municípios com maiores participações do ITBI na receita corrente, 11 eram cidades turísticas ou de veraneio e oito eram municípios com relevante setor do agronegócio. Esses últimos são municípios localizados nos Estados do Tocantins ou Mato Grosso, com população pequena, mas área territorial extensa. Indo mais a fundo, dentre os 100 municípios com maiores médias no período analisado, 43 estavam localizados na Região Centro-Oeste ou no Estado do Tocantins, o que demonstra que as transações de terras rurais nos cartórios desses municípios eram significativas. Em média, o ITBI representou ao redor de 5% das receitas correntes desses 43 municípios ou 0,7% do seu PIB municipal. Isso mostra que além do ITBI ser usado como base de informações para a tributação imobiliária urbana pelo IPTU, ele também pode ser usado na administração do ITR de forma a confrontar o valor da terra rural declarado pelo contribuinte e o valor médio das transações de mercado do município de sua localização. Evidentemente devem ser celebrados convênios para troca de informações entre a Secretaria da Receita Federal, cartórios e prefeituras municipais. Além disso, os dados do ITBI também podem ser usados em possíveis

estudos sobre o comércio e regulação de terras no Brasil, como a sua compra por pessoas jurídicas ou estrangeiros.

### **Considerações Finais e Recomendações de Política**

O texto mostrou que os tradicionais "Impostos sobre a Transferência Imobiliária" ou "Impostos do Selo", são amplamente utilizados em todo o mundo. Na maioria dos países, inclusive o Brasil, a sua base de cálculo geralmente é limitada apenas às transações imobiliárias. No entanto, em alguns países europeus, na Austrália e na Coreia do Sul, o imposto pode tributar também outros tipos de transferências patrimoniais como veículos, demais ativos mobiliários e até contratos financeiros e de arrendamento.

Evidentemente quando o imposto não é aplicado somente sobre transferência imobiliária (embora essa costume ser a sua base tributária mais importante) sua arrecadação tende a ser muito maior. Em 2015, foi o caso da Coreia do Sul (2,14% do PIB), da Austrália (1,37% do PIB) e da Bélgica (0,95% do PIB). Outros países, como Reino Unido, Portugal, Israel, Japão e Alemanha, conseguem uma arrecadação entre 0,3% e 0,5% do PIB tributando exclusivamente a transferência de bem imóvel, mas com alíquotas superiores a 4%.

O texto identificou que alíquotas progressivas, conforme o valor da transação imobiliária, são aplicadas por muitos países como Portugal, Hungria, Reino Unido, Irlanda, Austrália, África do Sul e Canadá. Inclusive, o artigo identificou que a Coreia do Sul, China e Canadá aplicam alíquotas punitivas como forma de coibir a especulação imobiliária. O Brasil, por outro lado, tem arrecadado ao redor de 0,15% do PIB, mediante alíquotas proporcionais do ITBI que variam entre 2% e 3%, conforme o município.

Por volta de 2005, muitos municípios brasileiros, especialmente as maiores cidades, passaram a diferenciar o valor venal do IPTU e do ITBI. Tal fato foi importante para evitar a subdeclaração das transações imobiliárias, pois os valores de referência do ITBI são baseados em pesquisas de mercado, enquanto os valores venais do IPTU costumam ser muito defasados. Tal modelo evita a evasão do próprio imposto e do Imposto de Renda sobre Ganhos de Capital.

Há ainda uma tendência recente entre os municípios, principalmente a partir de 2012, e por motivos fiscais, de se majorarem as alíquotas do ITBI de 2% para 3%. Não obstante, a progressividade do imposto está vedada pela Súmula 656/2011 do Supremo Tribunal Federal. O próprio STF, por outro lado, sofreu mudanças na sua composição e passou a validar a progressividade fiscal de outros impostos, como o IPTU e o ITCM. Por isso, nada impede que a progressividade do ITBI possa ser revista, ainda mais se houver permissão constitucional para isso. Com base na experiência internacional, um sistema de alíquotas progressivas do ITBI entre 2% e 6% poderia ser perfeitamente aplicável no Brasil sem impacto significativo no mercado imobiliário, e ao mesmo tempo, aumentando-se a justiça fiscal, que é a principal demanda de uma reforma tributária no Brasil.

O estudo também verificou que o ITBI rural é uma fonte de receitas muito importante em municípios com relevante setor de agronegócios nas Região Centro-Oeste e no Estado do Tocantins, mostrando um cenário de aumento das transações de terras rurais, o que pode levar a especulação e aumento do preço da terra. Tal fato, merece atenção especial e iniciativas de pesquisas futuras nesse tema, como estudos de casos, seriam bastante relevantes. Além disso, esse cenário mostra que municípios pequenos com pouca base imobiliária urbana do IPTU poderiam ser beneficiados, se a propriedade rural fosse incorporada à tributação imobiliária municipal, com finalidade puramente fiscal, permanecendo o ITR federal para fins regulatórios do mercado de terras rurais. Isso demandaria uma emenda à Constituição Federal de 1988, que poderia ser realizada dentro de uma reforma tributária.

A exemplo do que ocorre em diversos países, outra proposta a ser aplicada numa reforma tributária seria ampliar a base de cálculo do ITBI para outras transferências e registro de bens reais, como meios de transporte e aluguéis. A base de cálculo do registro ou da transferência de proprietário de automóveis poderia ser o valor da Tabela Fipe utilizada no IPVA, mas a alíquota deve ser definida nacionalmente devido à mobilidade da base de cálculo. No caso dos aluguéis, a base de cálculo, a exemplo do que ocorre em outros países, deve ser o somatório de todos os aluguéis previstos no contrato.

Evidentemente, um limite de isenção deve ser aplicado para se evitar um perfil regressivo ao ITBI, a ser aplicado sobre automóveis ou alugueis residenciais de baixos valores. Apesar de em muitos países o imposto ainda englobar a transferência e o registro da propriedade financeira, para o caso do Brasil, entende-se que essa deva ser uma prerrogativa do governo federal, como ocorreu com a CPMF, e os ativos financeiros não devem estar sujeitos ao ITBI municipal.

Resumindo-se, as principais propostas para o debate de uma reforma do ITBI que este estudo levantou, passam por três principais pontos:

- a) Ampliação da base de cálculo do ITBI para outros tipos de atos e contratos relativos a ativos reais, como a transferência (mas também o primeiro registro) de bens móveis (automóveis por exemplo) e contratos de arrendamento e aluguel;
- b) Previsão constitucional para a progressividade das alíquotas do ITBI, com a delimitação nacional de um intervalo de variação, recomendando-se que seja entre 2% e 6%, com um limite de isenção para pequenos aluguéis residenciais, transferências imobiliárias e automóveis. Além disso, a exemplo do que ocorre na Coreia do Sul, China e recentemente no Canadá, ao governo federal poderia ser permitido aumentar esse intervalo, por exemplo para 15%, como forma de mitigar o crescimento de bolhas imobiliárias;
- c) Concessão de apoio e financiamento às administrações tributárias municipais, de forma que elas possam cobrar o ITBI de maneira eficiente. O estabelecimento de valores de referência do ITBI deveria ser incentivado, por exemplo, com o apoio de corretores imobiliários locais em municípios menores. Os valores de referência deveriam ser estabelecidos anualmente por decreto municipal, como forma de aumentar a sua transparência.

Por fim, o artigo mostrou que apesar de ser pouco debatido e de certa forma negligenciado nas agendas de reforma tributária, o ITBI tem funções importantes, muito além de fiscais, tendo um papel a cumprir nos sistemas tributários.

## Referência Bibliográfica

Antunes, T. R. *Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos: aspectos gerais, suas imunidades, isenções e não incidência*, 2012 (mimeo). <https://goo.gl/LvqqNK>

Aregger, N.; Brown, M.; Rossi, E. *Transaction Taxes, Capital Gains Taxes and House Prices*, Swiss National Bank, 2013 (Working Paper). <https://goo.gl/764Xye>

Berárd, G; Trannoy, A. *The Impact of a Rise in the Real Estate Transfer Taxes on the French Housing Market*. AMSE (Aix Marseille Scholl of Economics) (Working Paper Nr 32/2017), 2017. <https://goo.gl/eyWhxN>

Besley, T.; Meads, N.; Surico, P. The Incidence of Transaction Taxes: Evidence from a Stamp Duties Holiday. *Journal of Public Economics*, 119, 61-70, 2014.

Best, M. C.; Kleven, H. J. *Housing Market Responses to Transactions Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the UK* (Working Paper), 2016

Carvalho Jr, P. H. B. *Property Tax Performance and Potential in Brazil*. (Tese de Doutorado). Pretoria, África do Sul, Universidade de Pretória, 2017. <https://goo.gl/Ddv6KS>

Comunidade da Austrália. *Stamp duty*, 2016. <https://goo.gl/Etmeod>

Crowe, C.; Dell'Ariccia, G.; Igan, D. *How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences*, FMI, Working Paper, WP/11/91, 2001

Dachis, B.; Durantou, G.; Turner, M. A. The Effects of Land Transfer Taxes on Real Estates Market: Evidence from a Natural Experiment in Toronto. *Journal of Economics Geography*, 12(2), 327-354, 2012..

Davidoff, I.; Leigh, A. How Do Stamp Duties Affect the Housing Market? *Economic Record*, 89(286), 396-410, 2013.

DLA PIPER. *Real Estate Investment in France: The Legal Perspective*, 2017. <https://goo.gl/SNzUGt>

DTTL (Deloitte Touche Tohmatsu Limited). *Taxation and Investment in Korea 2016: Reach, relevance and reliability*. Delloite, 2016. <https://goo.gl/7DkMkA>

FISCONETPLUS. Fiscal Discipline: Registration taxes, mortgage dues and court fees, 2017. <https://goo.gl/saMqJs>

FMI (Fundo Monetário Internacional). *Government Finance Statistics: Manual 2014*. FMI, 2014. <https://goo.gl/JWXbFq>

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Perfil dos Municípios Brasileiros Esporte - 2016*, IBGE, 2017.

GPG (Global Property Guide). *Roundtrip costs are moderate to high in Germany*, 2017. <https://goo.gl/wo8AWS>

Harada, K. Imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI). *Revista Jus Navigandi* 5(40), 2000. <https://jus.com.br/artigos/1400>.

JLL (Jones Lang La Salle Property Consultants). *Taxes on acquisition and transfer of real estate*, 2017. <https://goo.gl/rvL4iZ>

KPMG. *Acquisition of residential properties in Switzerland*, 2016. <https://goo.gl/9q9DYT>

KPMG. *Tax Profiles* (vários países), 2017. <https://goo.gl/YYv2ce>

Lee, D. J. Y; Kim, K. D. *South Korea: Overview of the Stamp Duty Regime*. Pricewaterhouse Coopers, 2007

Man, J. Y. China's Property Tax Reform: Progress and Challenges. *Land Lines April 2012*. Lincoln Institute of Land Policy, 2012. <https://goo.gl/nyTNvA>

NCSL (National Conference of State Legislatures). *Real Estate Transfer Taxes*, 2016. <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/real-estate-transfer-taxes.aspx>

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). The OECD classification of taxes and interpretative guide, In OCDE, *Revenue Statistics: 1965-2016*, OECD Publishing, 2017. <https://goo.gl/hiqivk>

PWC (PricewaterhouseCoopers). *Overview of the German Real Estate Transfer Tax rates*, 2016. <https://goo.gl/LcxPMP>

Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. *Stamp Duty Land Tax*, 2017. <https://www.gov.uk/stamp-duty-land-tax>

RENX (Real Estate News Exchange). *Calculating land transfer taxes across Canada*, 2015. <https://renx.ca/calculating-land-transfer-taxes-across-canada/>

Reino da Espanha. Real Decreto Legislativo 1/1993 (revisão vigente em 29 de junho de 2017) *Noticias Juridicas*, 2017. <https://goo.gl/JlkBFX>

República Italiana. *Imposta di Registro*. Agenzia Entrate, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2017. <https://goo.gl/eMeVbq>

República Portuguesa. *Código do Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis*, 2017. <https://goo.gl/vu5ntD>

Reydon, B. P.; Oliveira, T. A. M. A descentralização fiscal do ITR e a gestão territorial integral nos Municípios. In *VI Seminário Internacional*. Anais da UCSAL. Salvador: UCSAL, 2011.

SARS (South African Revenue Service). *Transfer Duty*, 2017. <https://goo.gl/QhoZ2P>

Shanda, X.; Daoshu W. Land and Property Tax in China. In: Bird, L. M; Slack, E. *Land Taxation in Practice: Selected Studies*. Toronto, The World Bank, 2002. <https://goo.gl/E7GXks>

Silva, T. M. P. O ITBI e as operações financiadas pelo Sistema Financeiro da Habitação. *Revista Jus Navigandi* 15(2725), 2010. <https://jus.com.br/artigos/18067>

Smolka, M.O. 2013. *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, Policy Focus Report. <https://goo.gl/I5nJGs>

Souza, J. G. O Imposto Territorial Rural e os Municípios: o impacto nas receitas municipais e a renúncia fiscal. *Ciência Rural*, USM, Santa Maria, 34(5), pp 1563-69, set-out, 2004. <https://goo.gl/947CgR>

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

UN-Habitat (United Nations Human Settlements Program). *Property tax regimes in Europe*. Nairobi, UN-Habitat, 2013 (Principal autor: R.R. Almy).