

PARTE IV:

**ECONOMIA URBANA E
FINANCIAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO**

A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DO IPTU E SEU IMPACTO NA EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior¹

1 INTRODUÇÃO

O processo de valorização imobiliária tipicamente enfrentado pelos países em desenvolvimento, seja decorrente dos investimentos em infraestrutura urbana, seja decorrente do cenário macroeconômico, como o aumento do crédito imobiliário e do próprio crescimento econômico, tem ajudado a aumentar a iniquidade, a especulação imobiliária e a informalidade urbana. Neste processo, proprietários originais dos imóveis passam a ter o valor de seu patrimônio multiplicado, por meio do esforço de toda a sociedade. Neste sentido, a instituição de instrumentos que possam capturar parte desta valorização imobiliária, as “mais-valias fundiárias”, além de ter papel distributivo, poderia gerar receitas para que os governos locais continuem a empreender tais investimentos.

O instrumento da *outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso*, que basicamente permite a construção de limites acima do previamente estabelecido pela legislação local ou alterações do uso do imóvel, mediante contrapartida financeira a ser dada ao município, foi introduzido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 2001).² Esperava-se que o instrumento fosse intensamente utilizado para alavancar o financiamento do processo de urbanização brasileira de maneira similar ao *land appreciation tax*, na República Popular da China. Porém, as experiências foram muito aquém das expectativas, limitando-se a algumas mais exitosas no município de São Paulo, com a venda dos certificados de potencial adicional de construção (Cepacs), e no Distrito Federal, por meio das outorgas de alteração de uso. Além disso, o investimento feito pelo poder municipal em projetos de infraestrutura urbana nas áreas beneficiadas pelas outorgas tem, em geral, superado a arrecadação delas, verificando-se certo viés regressivo na política quando esta é realizada em áreas em que vivem camadas de mais alta renda.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
E-mail: <pedro.carvalho@ipea.gov.br>.

2. Disponível em: <<http://goo.gl/6Wuz4c>>.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem representado, em média, apenas 0,45% do produto interno bruto (PIB) brasileiro por muitos anos, indicador muito abaixo da média de vários países desenvolvidos ou em desenvolvimento, e sua arrecadação tem concentrado-se nos maiores municípios com melhor infraestrutura em administração tributária. Em 2014, somente o município de São Paulo contou com 25% da arrecadação nacional do IPTU. Com relação aos dois principais instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade que propiciam arrecadação de receitas: a outorga onerosa e as operações urbanas consorciadas, apesar de exemplos de legislações regulamentadoras bem elaboradas, como em São Paulo, em Brasília, em Curitiba, em Natal e em Palmas e de algumas experiências bem-sucedidas, não têm gerado fluxos financeiros contínuos de forma que possam contribuir, de forma sustentada e de longo prazo, para o financiamento do desenvolvimento urbano. Mesmo tendo 45% de sua arrecadação vinculada à saúde e à educação, o IPTU, entretanto, por tributar anualmente o estoque imobiliário existente no município, tem uma base de cálculo muito mais abrangente e um poder maior de efetuar políticas, como a aplicação de diferentes alíquotas para diferentes setores e de financiar o desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, este capítulo vai apontar as deficiências das estruturas fazendárias municipais em relação ao IPTU e às limitações administrativas para implantação e efetivação da outorga onerosa e demais instrumentos urbanos do Estatuto da Cidade, já que ambos, por lidar com a propriedade imobiliária, exigem cadastros elaborados, identificação dos contribuintes, avaliações imobiliárias realistas, mecanismos de arrecadação e controle da inadimplência e capital humano qualificado. A metodologia usada para avaliar a administração dos tributos imobiliários municipais foi o envio de questionários para as Secretarias de Fazenda de dez cidades selecionadas: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília (Distrito Federal), Fortaleza, Belo Horizonte, Goiânia, Guarulhos, Aracaju e Olinda. Os temas da administração tributária abordados pelo questionário são três: os cadastros imobiliários municipais, as avaliações imobiliárias e as políticas de combate à inadimplência. Após a avaliação da administração tributária desses municípios, faz-se uma reflexão sobre o papel desta para efetivar os instrumentos de política urbana e Estatuto da Cidade.

Com isso, a contribuição aqui apresentada pretende analisar se as outorgas onerosas e os demais instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade são uma ferramenta ideal para alavancar receitas estáveis para os municípios brasileiros no médio e longo prazos, se comparado ao IPTU, que se encontra em nível muito abaixo do potencial. Este capítulo também pretende apontar possíveis sinergias e economias de escala e escopo na administração tributária do IPTU e na dos instrumentos urbanísticos.

Este capítulo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 são abordadas algumas experiências internacionais acerca dos instrumentos arrecadatórios baseados em políticas urbano-fundiárias, bem como os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, notadamente as outorgas onerosas e operações urbanas consorciadas. A seção 3 faz uma análise das cidades selecionadas, relatando brevemente seus indicadores de IPTU, os cadastros imobiliários municipais, as avaliações imobiliárias municipais e o papel das políticas de controle da inadimplência do IPTU para efetivar quaisquer instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Finalmente, a seção 4 faz uma reflexão da interdependência do IPTU e do Estatuto da Cidade, com algumas propostas de recomendações específicas para aprofundar o debate de uma Nova Agenda Urbana para o Brasil.

2 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE USO DE INSTRUMENTOS DE NATUREZA FISCAL, REGULADORA E URBANÍSTICA PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Um país pioneiro no uso de instrumentos de captura de “mais-valias fundiárias” foi a Colômbia, por meio da *contribución de plus valías*, instituída em 1997. O imposto municipal tributa em 30% ou 50% os ganhos imobiliários quando ele é realizado, apenas no momento da venda da propriedade, não tendo natureza recorrente (anual). De acordo com Walter (2012), em 2009, o tributo representou apenas 0,35% das receitas próprias da prefeitura de Bogotá e, com um nível de arrecadação tão baixo, pode-se supor que o instrumento não alcançou eficientemente os seus objetivos principais.

Em 1987, a República Popular da China instituiu o imposto de incremento do valor do solo (*land appreciation tax*), que tributa progressivamente entre 30% e 60% o ganho resultante da transmissão do direito ou alteração de uso da terra estatal. Segundo o Asian Development Bank (ADB, 2014), em 2013 o imposto representou 6,1% das receitas dos governos locais na China devido, principalmente, ao aquecido mercado imobiliário chinês e à acelerada urbanização. Como na China a terra é estatal e, conseqüentemente, não pode ser tributada, essa foi a alternativa encontrada para tributar, de alguma maneira, o mercado imobiliário.

As contribuições de melhorias e instrumentos de captura de “mais-valias” fundiárias também têm tido relativo sucesso na Índia, em virtude de sua orientação arrecadatória ou para financiar projetos de infraestrutura urbana, em instrumento semelhante às *operações urbanas consorciadas* no Brasil. Em 2006, conseguiu-se financiar 75% dos custos de construção, modernização ou ampliação de sete aeroportos internacionais, por meio de parcerias público-privadas em que houve negociações de terras públicas. Como exemplo, a construção do novo Aeroporto Internacional de Bangalore envolveu a contribuição de 1.720 hectares de terras pelo

estado indiano de Karnataka, que recebeu como contrapartida 26% de participação no consórcio operador do aeroporto, em que 90% da terra concedida foi utilizada para o aeroporto e a restante para exploração comercial de lojas, hotéis, entre outros. O estado de Karnataka ainda permaneceu dono de terrenos adjacentes, que se valorizaram após o investimento, e está promovendo leilões regulares destas terras (Peterson, 2009).

O quadro 1, extraído do trabalho de Carvalho Junior e Lima Neto (2010, p. 884-885), resume os sete principais instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; direito de preempção; direito de superfície; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; e operação urbana consorciada. Tais instrumentos foram desenhados para teoricamente promover mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano e de recuperação da valorização decorrente de atos estatais.

QUADRO 1
Instrumentos legais destinados à indução do uso e à ocupação do solo no Brasil

Instrumento	Descrição
Parcelamento, edificação e utilização compulsórios	Esse instrumento visa induzir a ocupação de áreas urbanas subutilizadas, mas com infraestrutura instalada. O critério de subutilização deve estar contido no plano diretor, sendo o primeiro ato para a aplicação do IPTU progressivo no tempo e desapropriação.
IPTU progressivo no tempo	O IPTU progressivo no tempo é aplicado quando o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios não são realizados. As alíquotas do IPTU são majoradas por cinco anos até o limite de 15%. Permanecendo a subutilização, o município poderá desapropriar o imóvel com pagamentos em títulos da dívida pública.
Direito de preempção	O direito de preempção consiste no direito de preferência do município para aquisição de um imóvel cuja finalidade seja para regularização fundiária, programas habitacionais, reserva fundiária, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos públicos, de espaços de lazer, unidades de conservação ou para proteção de áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou paisagístico.
Direito de superfície	Consiste no direito contratual de utilizar a superfície de um terreno que pode ser arrendado pelo proprietário a terceiros. O seu princípio é a distinção entre a propriedade do solo e o seu uso, não havendo correspondência entre a figura do superficiário com a do proprietário.
Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	A outorga onerosa do direito de construir parte do princípio do solo criado e consiste na possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico. O plano diretor define as áreas de incidência e os coeficientes pelo qual se pode construir, mediante contrapartida financeira ao município. Analogamente, é possível a aplicação deste instrumento à alteração de uso do solo.
Transferência do direito de construir	O potencial de construção de um lote é transferível e alienável a um outro lote passível de recebimento de potencial construtivo. Sua aplicação restringe-se aos imóveis necessários para implantação de equipamentos urbanos, de preservação e destinados a programas de regularização fundiária, urbanização e habitação social. O Estatuto da Cidade ainda prevê o benefício da transferência do direito de construir aos proprietários que doem o seu imóvel ao poder público.
Operação urbana consorciada	A operação urbana consorciada representa um conjunto de intervenções coordenadas pelo município, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental. Para viabilizar esses investimentos, é permitida a modificação de índices urbanísticos e das normas edilícias, tendo como contrapartida a infraestrutura instalada. O arranjo financeiro ocorre com o adiantamento de receita a partir da emissão de certificados de potencial adicional de construção (Cepacs), alienáveis em leilão pelo município a partir de um estoque construtivo definido na operação.

Fonte: Carvalho Junior e Lima Neto (2010).

Segundo Carvalho Junior e Lima Neto (2010), a outorga onerosa seria a possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico previamente

estabelecido, mediante uma contrapartida financeira do investidor ao município. O instrumento costuma ser aplicado de duas maneiras. Em maiores cidades há a possibilidade de leilão de Cepacs, e em cidades menores, com mercado imobiliário (em tese) menos desenvolvido e menor concorrência, o mecanismo dar-se-ia por meio de uma alíquota aplicada (comumente entre 4% e 20%) ao valor venal dos terrenos contidos nas plantas genéricas de valores (PGVs) – como em Brasília e em Curitiba – ou até mesmo sobre o custo unitário básico (CUB) da construção civil (em Natal).

Ainda de acordo com os autores, seguindo o princípio de solo criado,³ o município de São Paulo aplicou as operações interligadas para remoção de favelas e criação de unidades habitacionais de interesse social, a partir da parceria com os proprietários dos terrenos em que as favelas estavam inseridas. Os proprietários tiveram os índices urbanísticos modificados e perdão das dívidas do IPTU em troca de construções de unidades imobiliárias de habitação de interesse social. Entre 1988 e 1998, foram promovidas 328 operações interligadas, rendendo, em média, US\$ 11,14 milhões por ano, valor ainda muito baixo para que o município pudesse investir em infraestrutura urbana de interesse social contando com apenas esses recursos (Cymbalista e Santoro, 2006).

A partir de 2001, em caso mais exitoso no município de São Paulo, um projeto de revitalização chamado *Operação Consorciada Água Espreada* realizou cinco leilões de Cepacs, todos vendidos a preço mínimos. Inicialmente, 1,16 milhão de Cepacs com valores entre R\$ 300 e R\$ 460 por metro quadrado foram arrematados entre julho de 2004 e janeiro de 2008. Posteriormente, com o andamento das intervenções e expectativa de valorização, entre setembro de 2008 e julho de 2012 foram ofertados 2,92 milhões de Cepacs cujo preço chegou a R\$ 1.282 por metro quadrado no último leilão, mas evidentemente os valores de mercado do solo urbano daquela área já ultrapassaram valores de R\$ 7.000 por metro quadrado. Entre 2004 e 2012 foram arrecadados R\$ 2,93 bilhões nominais com os Cepacs da *Operação Água Espreada*, ou uma média anual, entre 2004 e 2012, de R\$ 366 milhões, que foram completamente aplicados no próprio projeto.

Em 2011, o município do Rio de Janeiro, por meio da operação *Porto Maravilha*, emitiu 6,4 milhões de Cepacs arrematados por R\$ 545 o metro quadrado, em que se arrecadaram R\$ 3,5 bilhões para serem usados em um contrato de parceria público-privada (PPP) que estabeleceu R\$ 8 bilhões em investimentos totais para a área a serem realizados em quinze anos. Do total, R\$ 3,5 bilhões foram aportados pela venda dos próprios Cepacs, R\$ 400 milhões com recursos próprios da prefeitura e R\$ 4 bilhões pelo Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha,

3. A Carta de Embu de 1976 define "solo criado" como toda edificação construída acima do coeficiente de aproveitamento, distinguindo o direito de propriedade do direito de construir e dependente de regulação municipal.

administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Em 2012, a CEF leiloou em mercado secundário 100 mil Cepacs, em que só foram arrematados 26% dessa oferta ao preço mínimo de R\$ 1.125.

Com relação ao instrumento da outorga onerosa, ele é diferente das operações consorciadas, já que a arrecadação dos adicionais construtivos não está vinculada a projetos de infraestrutura da própria área que teve seus coeficientes urbanísticos alterados. Carvalho Junior e Lima Neto (2010) fizeram uma análise das políticas e arrecadações das outorgas onerosas em São Paulo, no Distrito Federal e em Natal. Este texto ainda acrescenta uma análise do município de Palmas, em que as outorgas foram recentemente instituídas.

Em São Paulo, as outorgas onerosas foram instituídas pelo plano diretor estratégico de 2002 (Lei Municipal nº 13.430, de 2002),⁴ e regulamentadas pelo Decreto nº 43.232, de 2003.⁵ Os autores destacam que entre 2005 e 2009 o instrumento arrecadou, em média, R\$ 84 milhões anuais nominais, valores muito abaixo da arrecadação nominal média do IPTU no período, de R\$ 2,8 bilhões anuais nominais (ou 3% do IPTU).

No Distrito Federal, as outorgas foram instituídas pela Lei Complementar nº 803, de 2009.⁶ Os autores afirmam que elas arrecadaram o montante equivalente a cerca 5% do IPTU em 2008 e 2009. Porém, cabe ressaltar que a arrecadação do IPTU no Distrito Federal é deficiente, com baixas alíquotas, avaliações defasadas e significativa inadimplência. No período, o IPTU com arrecadação anual de cerca de R\$ 350 milhões representou, em média, 3% das receitas correntes do Distrito Federal, enquanto as outorgas representaram apenas 0,15% (cerca de R\$ 7 milhões).

Em Natal, as outorgas tiveram seu uso intensificado com plano diretor de 2007 (Lei Complementar nº 82, de 2007).⁷ Os autores afirmam que entre 2007 e 2009, elas arrecadaram, em média, R\$ 3,1 milhões nominais, aproximadamente 10% da arrecadação do IPTU no período. Esse indicador pode aparentemente indicar que as outorgas seriam um grande instrumento para alavancar as receitas em Natal. No entanto, o IPTU de Natal possui sérios problemas administrativos, sendo sua arrecadação média apenas 3% do total das receitas correntes do município naquele período.

Em Palmas, a outorga onerosa foi instituída pela Lei Complementar nº 264, de 2012,⁸ que conta com três tipos de outorgas: *i*) outorga onerosa do direito de construir, cuja contrapartida é igual aos acréscimos do valor da área edificável (VAE).

4. Disponível em: <<http://goo.gl/cmWRB7>>.

5. Disponível em: <<http://goo.gl/PE8QtK>>.

6. Disponível em: <<http://goo.gl/fmNXlx>>.

7. Disponível em: <<https://goo.gl/z2Ljy4>>.

8. Disponível em: <<http://goo.gl/koYN7O>>.

O VAE é igual ao valor do lote contido na PGV dividido pelo aproveitamento máximo da construção (coeficientes que variam entre 1 e 4); *ii*) outorga onerosa de alteração de uso, igual a diferença entre valor estimado com o uso pretendido e valor venal do lote; *iii*) outorga onerosa de regularização da edificação, cuja contrapartida é igual ao valor do VAE.⁹ Em 2015, a lei passou a permitir que o construtor possa pagar até 90% do valor da outorga sob forma de bens e serviços de interesse do município. A arrecadação das outorgas em Palmas foi de R\$ 847.714, em 2013; R\$ 697.522, em 2014; e R\$ 670.297, em 2015, equivalente a menos de 0,1% da receita corrente líquida no período. Cabe ressaltar que em 2015 o município esperava arrecadar R\$ 10,7 milhões com as outorgas, mas tal fato não foi realizado.

3 A ADMINISTRAÇÃO DO IPTU EM CIDADES SELECIONADAS

Este trabalho selecionou dez cidades brasileiras de portes médio a grande, baseado em suas importâncias, distribuições geográficas e nas taxas de resposta e grau de detalhamento de questionários que foram enviados às administrações tributárias municipais. O envio dos questionários deu-se por correio eletrônico, contatos telefônicos e plataformas de acesso à informação disponíveis nos *sites* das prefeituras. Após o envio, a taxa de resposta completa ou pelo menos satisfatória para efetivar a pesquisa foi de cerca de 20%.

Foi analisada a administração do IPTU e consequente sinergia com a administração dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade em São Paulo, no Rio de Janeiro, em Salvador, em Brasília (Distrito Federal), em Fortaleza, em Belo Horizonte, em Goiânia, em Guarulhos, em Aracaju e em Olinda. Com exceção das duas últimas, as demais cidades encontram-se entres as principais cidades brasileiras.

3.1 Indicadores de arrecadação do IPTU

Esta subseção fornece um panorama geral dos indicadores do IPTU nas cidades selecionadas para mostrar o desempenho do imposto e a sua disparidade entre os municípios selecionados. A tabela 1 mostra os dados da população e IPTU em 2014 e PIB em 2013 e as respectivas participações destes indicadores no total nacional.

Pela tabela 1, as cidades selecionadas correspondiam a 16% da população brasileira em 2014, 25% do PIB em 2013 e significativos 45% da arrecadação nacional do IPTU em 2014, em que apenas o município de São Paulo arrecadou quase R\$ 6 bilhões ou quase um quarto da arrecadação nacional. Isso mostra que a arrecadação do imposto está muito concentrada nas grandes cidades, com maior capacidade administrativa e base tributária, preferencialmente focada em imóveis comerciais e industriais, no qual comumente aplicam-se maiores alíquotas.

9. A última PGV de Palmas foi instituída pela Lei Complementar nº 2.018, de 2013, contando com 981 áreas homogêneas de terrenos, no qual o valor mediano foi R\$ 330 por metro quadrado, estando entre R\$ 1.250 até R\$ 3.650 nas 10% zonas mais valorizadas.

TABELA 1
População em 2014, PIB corrente em 2013, arrecadação do IPTU em 2014 e suas respectivas participações no total nacional

Cidade	População em 2014	Participação população (%)	PIB corrente em 2013 (R\$ bilhões)	Participação PIB (%)	IPTU em 2014 (R\$ milhões)	Participação IPTU (%)
São Paulo	11.895.893	5,87	570,71	10,73	5.963,75	24,77
Rio de Janeiro	6.453.682	3,18	282,54	5,31	2.002,16	8,31
Salvador	2.902.927	1,43	52,67	0,99	474,71	1,97
Brasília (DF)	2.852.372	1,41	175,36	3,30	550,83	2,29
Fortaleza	2.571.896	1,27	49,75	0,94	308,83	1,28
Belo Horizonte	2.491.109	1,23	81,43	1,53	816,19	3,39
Goiânia	1.412.364	0,70	40,46	0,76	320,15	1,33
Guarulhos	1.312.197	0,65	49,39	0,93	331,51	1,38
Aracaju	623.766	0,31	13,92	0,26	81,00	0,34
Olinda	388.821	0,19	4,82	0,09	15,92	0,07
<i>Cidades selecionadas</i>	<i>32.905.027</i>	<i>16,23</i>	<i>1.321,05</i>	<i>24,85</i>	<i>10.865,05</i>	<i>45,12</i>
Brasil	202.768.562	100,00	5.316,45	100,00	24.080,52	100,00

Fontes: PIB dos municípios (IBGE) e Finbra (STN).
 Elaboração do autor.

A tabela 2 mostra os indicadores de IPTU *per capita* e pela receita corrente líquida municipal em 2014, o indicador de IPTU pelo PIB em 2013 e a participação dos imóveis não residenciais no cadastro de imóveis e no lançamento total do IPTU.

Pela tabela 2, tem-se os indicadores de arrecadação *per capita*, por receita corrente líquida e pelo PIB. Vale destacar que estes foram bem heterogêneos nas cidades selecionadas. São Paulo foi de longe a cidade com melhor indicador *per capita* (cerca de R\$ 500), seguido de Rio de Janeiro e Belo Horizonte (cerca de R\$ 320). Entretanto, em Olinda foi de apenas R\$ 41 *per capita*. O indicador nacional *per capita* de IPTU foi de R\$ 140 em 2014.

São Paulo também teve a maior participação do IPTU na receita corrente líquida (cerca de 15%), seguido de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro, de Goiânia, de Guarulhos e de Salvador (cerca de 10%). Entretanto, o indicador foi de apenas 3% em Olinda e em Brasília (apesar de Brasília ter competência cumulativa para cobrar impostos estaduais e municipais). Entre as cidades selecionadas, a média do IPTU representou cerca de 10% das receitas correntes municipais, mas no Brasil este indicador foi de apenas 5,4%.

A participação do IPTU no PIB municipal atingiu valores de quase 1% em São Paulo e em Belo Horizonte, sendo bem mais baixo nas outras cidades selecionadas, como, por exemplo, apenas 0,3% do PIB em Brasília e em Olinda. Na amostra,

esse indicador foi de 0,74%, e no Brasil, apenas 0,42%. Porém, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (IMF, 2015), o indicador brasileiro encontra-se abaixo da arrecadação sobre o PIB dos Impostos Recorrentes sobre a Propriedade Imobiliária (do inglês *recurrent taxes on immovable properties*) de alguns outros países em desenvolvimento, como a Colômbia (0,70% em 2013), a África do Sul (1,28% em 2013), a China (0,55% em 2012) e a Rússia (1,17% em 2013).

TABELA 2
Indicadores de arrecadação do IPTU *per capita* e por receita corrente líquida em 2014, arrecadação pelo PIB em 2013 e participação dos imóveis não residenciais no cadastro e no lançamento do IPTU: cidades selecionadas

Cidade	Arrecadação do IPTU			Imóveis não residenciais	
	<i>Per capita</i> 2014 (R\$)	Pela receita corrente 2014 (%)	Pelo PIB 2013 (%)	Cadastro (%)	Lançamento (%)
São Paulo ¹	501	14,65	0,95	13	51
Rio de Janeiro ¹	310	10,14	0,65	12	54
Salvador ²	164	9,32	0,54	12	36
Brasília (DF) ¹	193	2,80	0,30	13	30
Fortaleza ¹	120	6,13	0,43	19	43
Belo Horizonte ²	328	10,26	0,93	18	32
Goiânia ²	227	9,60	0,71	11	31
Guarulhos ¹	253	9,48	0,69	10	49
Aracaju ³	130	5,44	0,48	12	33
Olinda ³	41	2,98	0,27	9	17
<i>Cidades selecionadas</i>	<i>330</i>	<i>10,15</i>	<i>0,74</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Brasil	140	5,36	0,42	n.d.	n.d.

Fontes: Secretarias Fazendárias Municipais, PIB dos municípios (IBGE) e Finbra (STN).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Dado cadastral e de lançamento de janeiro de 2011.

² Dado cadastral e de lançamento de janeiro de 2012.

³ Dado cadastral e de lançamento de janeiro de 2013.

Obs.: n.d. = dado não disponível.

Para avaliar a importância dos imóveis não residenciais (comerciais, industriais, entre outros), a quarta e a quinta colunas da tabela 2 mostram sua participação no cadastro municipal e no lançamento do IPTU. Segundo dados das secretarias fazendárias das cidades selecionadas, apesar de representarem, em média, entre 10% e 15% das unidades cadastradas, muitas vezes eles correspondem a mais de 50% do lançamento do IPTU. Com isso, verifica-se uma tendência na dependência dos imóveis não residenciais e o IPTU acaba perdendo sua natureza de “imposto direto”, como seria esperado. A justificativa para esse fato dá-se tanto pelas maiores alíquotas aplicadas ao IPTU não residencial quanto pela menor amplitude das isenções prevista nas legislações municipais.

Os dados de arrecadação do IPTU no Brasil mostraram que eles estão abaixo do seu potencial (se comparados com alguns outros países em desenvolvimento), concentrados geograficamente nas maiores cidades que possuem maior número de imóveis comerciais, verificando-se uma clara tendência de tributação de imóveis não domésticos. Os motivos desses indicadores serão abordados nas subseções seguintes, que analisam mais detalhadamente a administração do IPTU.

3.2 Os cadastros imobiliários municipais

Os cadastros imobiliários municipais têm papel fundamental para efetivar as políticas urbanas, habitacionais e tributárias, assim como os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. Se os cadastros não estiverem atualizados, estas políticas provavelmente falharão em seus objetivos. O cadastro imobiliário municipal deve ser uma ferramenta computacional, preferencialmente com mapas digitais georreferenciados, com natureza multifinalitária, a ser usado por todos os agentes das administrações municipal, estadual e federal e até pelo setor privado. O acesso aos dados físicos deveria ser público, preservando-se sob sigilo apenas os dados dos proprietários.

Não obstante, esse tipo de ferramenta costuma ser cara e morosa para ser implantada para toda uma área geográfica do município e muitas vezes ela não é viável em municípios menores. No entanto, estes podem promover menos custosamente recadastramento *in loco* das propriedades, dos proprietários com titulação ou mesmo dos ocupantes. Além de alterações da área construída e do Cadastro de Pessoa Física (CPF) do proprietário ou ocupante, somente o recadastramento *in loco* é capaz de inspecionar eventuais alterações de uso residencial para não residencial.

É importante ressaltar que para melhorar os indicadores de administração tributária, é também muito importante ter o cadastro dos *contribuintes* constantemente atualizados e conectados com as propriedades no cadastro de imóveis. Tal tarefa só pode ser realizada com recadastramento *in loco*, em que, inclusive, os assentamentos informais podem ter seus ocupantes cadastrados como contribuintes do IPTU, algo que é permitido pelo Código Tributário Nacional e que muitas vezes torna-se o único documento de reconhecimento daquela propriedade. Muitas áreas são cadastradas como grandes glebas urbanas vazias, com contribuinte desconhecido ou desatualizado, mas que na realidade foi irregularmente parcelada e edificada. Desconhecendo-se o proprietário e o ocupante, o município não consegue cobrar o IPTU e muito menos aplicar os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. O município de Belo Horizonte exitosamente tem recadastrado *in loco* assentamentos informais, emitindo certificados de posse e efetuando sua inscrição imobiliária.

A atualização do *cadastro das propriedades* permite aumentar a arrecadação por meio dos acréscimos de área construída e alterações de uso, por exemplo. Entretanto, a atualização do *cadastro de contribuintes* permite diminuir a inadimplência, facilitar a cobrança da dívida ativa e executar as demais políticas habitacionais.

A tabela 3 apresenta o número de domicílios recenseados pelo Censo Demográfico de 2010, o número de unidades residenciais cadastradas pelo município e o indicador de cobertura cadastral (a razão entre o número de unidades cadastradas e recenseadas) nas dez cidades brasileiras selecionadas.

TABELA 3
Número de residências cadastradas em janeiro de 2011 e recenseadas em 2010 e indicador de cobertura cadastral: cidades selecionadas

Cidade	Residências		Cobertura cadastral (%)
	Cadastro	Censo	
São Paulo	2.562.498	3.898.745	63
Rio de Janeiro	1.422.000	2.406.815	59
Salvador ¹	530.692	961.206	55
Brasília (DF)	627.561	827.233	76
Fortaleza	441.900	779.286	57
Belo Horizonte ¹	528.870	846.488	62
Goiânia ¹	386.569	480.859	80
Guarulhos	270.251	398.887	68
Aracaju ²	154.592	197.045	78
Olinda ²	95.995	122.138	79

Fontes: IBGE (2011) e Secretarias Fazendárias Municipais.
Elaboração do autor.

Notas: ¹ Dado cadastral de janeiro de 2012.

² Dado cadastral de janeiro de 2013.

A tabela 3 mostra que a abrangência dos cadastros está além do seu potencial em todos os municípios selecionados. Em 2011 e 2012, destacam-se Rio de Janeiro, Salvador e Fortaleza com menos de 60% do universo de residências que foram recenseadas inseridas no cadastro municipal. Independentemente do número de assentamentos informais que possa existir, a tarefa de cadastramento físico e dos possuidores dos assentamentos informais deveria ser executada. Ressalta-se que Salvador e Fortaleza empreenderam parcialmente a tarefa de recadastramento em 2013 e espera-se que esses indicadores tenham melhorado após 2014.

O quadro 2 mostra o ano em que o município selecionado realizou o trabalho de recadastramento (considerando-se o ano-base de 2014), a amplitude deste recadastramento (se total ou parcial) e se a ferramenta Sistema de Informações Geográficas (SIG) de georreferenciamento ou algum outro sistema similar foi utilizado.

QUADRO 2

Ano do último recadastramento e sua amplitude e uso de georreferenciamento pelo SIG (ano-base 2014)

Cidade	Último recadastramento	Amplitude	Uso do SIG
São Paulo	2006	Total	Sim
Rio de Janeiro	2014	Parcial	Sim
Salvador	2013	Parcial	Não
Brasília (DF)	2004	Total	Não ¹
Fortaleza	2013	Parcial	Sim
Belo Horizonte	2014	Parcial	Sim
Goiânia	1993	Total	Sim
Guarulhos	2012	Total	Sim
Aracaju	1995	Total	Sim
Olinda	2013	Parcial	Sim

Fonte: Secretarias Fazendárias Municipais.

Nota: ¹ Previsto para ser finalizado em 2017.

O quadro 2 mostra que entre as cidades selecionadas, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte e Olinda realizaram recadastramento parcial das unidades imobiliárias em período recente. Isso pode ser resultado ou de uma política recorrente de recadastramentos parciais ou de insuficiência de recursos para executar a tarefa em todos os imóveis do município, delimitando-se a determinadas zonas. Entretanto, os municípios de São Paulo, de Goiânia e de Aracaju estão há muito tempo sem realizar recadastramento e provavelmente sua atualização teria impacto significativo na arrecadação. O SIG é utilizado por oito dos dez municípios selecionados, com exceção apenas de Salvador e de Brasília. Realmente, esse dado indica que os muitos municípios já possuem meios eficientes de catalogar as construções e o foco atual deveria concentrar-se na atualização do cadastro dos contribuintes e do uso do imóvel. Esse último dado é importante, pois permite ao município alavancar sua arrecadação de IPTU por meio da aplicação de alíquotas majoradas para imóveis não residenciais ou simplesmente passando-se a tributar com IPTU imóveis urbanos, antes tidos como rurais. Imóveis comerciais e industriais usualmente têm maior capacidade contributiva para o pagamento do IPTU, pois este constitui-se em um item do custo fixo da firma, que pode ser repassado parcialmente ao consumidor. No entanto, o cadastro de muitos municípios brasileiros de menor tamanho apenas possui diferenciação de imóveis prediais e territoriais, o que impede o uso de tal instrumento fiscal.

Realmente, os indicadores mostram que o nível de cobertura dos cadastros fiscais das cidades selecionadas ainda não atinge a quase totalidade dos domicílios, mesmo que não haja nenhum empecilho legal para se cadastrar propriedades informais.

Além disso, muitos municípios passam vários anos sem realizar recadastramento, gerando cadastros com proprietários e edificações desatualizados. Felizmente, boa parte da seleção já conta com mapas digitalizados, o que representa uma boa ferramenta para controlar, fiscalizar e atualizar as construções. Após a visão da base cadastral dos municípios, a subseção seguinte mostrará como os imóveis cadastrados são avaliados.

3.3 As avaliações imobiliárias oficiais

Ter avaliações imobiliárias realistas é importantíssimo para se administrar com eficiência o IPTU e os demais instrumentos de política urbana, pois o valor venal, além de ser obrigatoriamente a base de cálculo do IPTU, é também, em geral, a base de cálculo dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Valores venais muito baixos implicam lançamentos baixos, apropriação de mais-valias fundiárias pelos proprietários e sobrecarga das finanças municipais, já que projetos urbanísticos sempre exigem, direta ou indiretamente, contrapartida financeira do município.

Como destacado anteriormente, as outorgas onerosas têm uma alíquota usual entre 4% e 20% aplicada sobre o valor venal do terreno nas plantas de valores. Por exemplo, se um município possui uma lei de outorga com uma alíquota de 4% sobre o valor venal do terreno e se este estiver avaliado em 20% do seu valor de mercado (nível avaliatório muito comum), a alíquota efetiva seria de 0,8%, o que poderia corresponder ao valor mensal de um aluguel (considerando uma rentabilidade mensal do aluguel entre 0,6% e 0,9%). Portanto, o valor das outorgas seria muito baixo, pois representaria uma contrapartida do construtor à municipalidade pelos acréscimos construtivos de apenas um aluguel mensal.

As PGVs contêm todos os elementos para avaliação imobiliária executada pelos municípios e devem ser obrigatoriamente instituídas por lei municipal. Os municípios têm ampla autonomia para estabelecer seus próprios critérios de avaliação imobiliária, mas geralmente adotam a metodologia de *custo de reprodução*, em que o valor venal do terreno de uma zona homogênea da cidade é adicionado ao valor do tipo construtivo, sujeitos ainda a fatores de correção. O valor do terreno destas zonas homogêneas é determinado em metros quadrados nas PGVs, bem como o valor do metro quadrado dos tipos construtivos. Com o passar dos anos, o mercado imobiliário da cidade é alterado e é necessário atualizar estes valores. Porém, como é preciso a aprovação pela Câmara de Vereadores de uma nova lei da PGV, tal ato geralmente é postergado devido aos custos políticos perante o eleitorado local e à pouca importância do IPTU no orçamento de muitas cidades que são mais dependentes de transferências governamentais.

Bahl e Wallace (2008) estimaram que o valor usual do estoque imobiliário de um país representa entre três e quatro vezes o seu PIB. Carvalho Junior (2009) estimou o patrimônio imobiliário residencial das famílias brasileiras como sendo

duas vezes o PIB, excluindo-se dessa análise os imóveis não residenciais e terrenos. Portanto, a delimitação de que o valor de mercado do conjunto de imóveis presentes em um município aproxime-se ao valor de três vezes o seu PIB pode ser bastante razoável. Além disso, posteriores estudos de caso promovido pelo mesmo autor para Rio de Janeiro (Carvalho Junior, 2013) e São Paulo (Carvalho Junior, 2014) acharam um coeficiente de 2,8 do PIB para ambas cidades, considerando-se todas as propriedades residenciais, não residenciais e terrenos.

Para analisar o nível médio da defasagem das plantas de valores, chamado de nível de avaliação (*assessment level*), este estudo levantou, por meio dos questionários enviados, o valor venal total de todas as unidades imobiliárias cadastradas nos municípios selecionados. Espera-se que os imóveis cadastrados sejam aqueles de maior valor de mercado e, portanto, as unidades de fora do cadastro não teriam um impacto significativo se fossem excluídas da análise. Como o valor de mercado de todos os imóveis de uma cidade pode ser estimado em cerca de três vezes o seu PIB, comparando-se com o valor venal de todos os imóveis cadastrados (que foram fornecidos nos questionários), pode-se chegar, então, a um valor aproximado da defasagem avaliatória. Portanto, a tabela 4 nos fornece o valor venal total de todos os imóveis cadastrados pelo município, conforme declarado em questionários enviados às secretarias municipais de fazenda, o valor do PIB corrente e a estimativa do nível das avaliações imobiliárias com relação ao mercado.

TABELA 4

Valor venal total dos imóveis cadastrados e PIB corrente e estimativa do nível das avaliações imobiliárias oficiais em relação ao mercado: cidades selecionadas
(Em R\$ bilhões nominais)

Cidade	Valores venais (A)	PIB (B)	Avaliação A / (3B) (%)
São Paulo ¹	499,74	443,51	38
Rio de Janeiro ¹	139,08	190,02	24
Salvador ²	61,23	38,82	53
Brasília (DF) ¹	113,93	149,91	25
Fortaleza ¹	32,67	37,13	29
Belo Horizonte ²	105,03	55,00	64
Goiânia ²	42,92	27,67	52
Guarulhos ¹	31,64	37,15	28
Aracaju ³	8,76	9,81	30
Olinda ³	1,49	3,69	13

Fontes: Secretarias Fazendárias Municipais e PIB dos municípios (IBGE).
Elaboração do autor.

Notas: ¹ Dado cadastral de janeiro de 2011, PIB corrente de 2010.

² Dado cadastral de janeiro de 2012, PIB corrente de 2011.

³ Dado cadastral de janeiro de 2013, PIB corrente de 2012.

Conforme a tabela 4, as cidades selecionadas apresentam diferentes níveis de avaliações imobiliárias, destacando-se Belo Horizonte, Salvador e Goiânia com nível avaliatório superior a 50%. Entretanto, grandes cidades como Rio de Janeiro, Brasília e Fortaleza tiveram avaliações inferiores a 30%. Fortaleza atualizou sua PGV em 2014 e deve ter aumentado esse indicador a partir de 2015. Olinda destaca-se por possuir estimativa de avaliação correspondente a apenas 13% do valor de mercado e tal fato é corroborado pelos baixos níveis de arrecadação de IPTU desta cidade. Isso mostra que, provavelmente, as avaliações defasadas são um fator fundamental para o baixo desempenho do IPTU em muitos municípios pequenos.

O estudo também levantou quando foi realizada a última atualização da PGV e também qual seria o valor máximo do metro quadrado do terreno e da edificação contido nesta PGV, destacando-se que o valor venal total de um imóvel é o somatório da porção do valor venal do terreno com o da porção do valor venal da edificação. Muitas vezes o município promove uma atualização da PGV, mas que não altera significativamente os valores venais. Por isso, esse indicador pode fornecer uma pista do nível de defasagem e do grau de iniquidade das avaliações. Se os valores máximos dos metros quadrados de terrenos e edificações catalogados em uma PGV estiveram em níveis muito baixos, pode-se assumir que esta PGV está defasada. Porém, o contrário pode não ser verdadeiro. Isso porque se estes valores máximos estiverem em um nível razoável, uma PGV ainda assim pode estar defasada, pois esse dado não fornece a abrangência em que estes valores máximos são aplicados, já que eles podem estar restritos a apenas uma pequena área do município. Tais dados são mostrados na tabela 5.

TABELA 5
Anos das últimas atualizações da PGV e valor venal máximo dos terrenos e das edificações: cidades selecionadas (ano-base 2013)
 (Em R\$ por metro quadrado)

Cidade	Anos das atualizações PGV	Valor máximo terrenos	Valor máximo edificações
São Paulo	2010, 2014	22.000	2.900
Rio de Janeiro	1994, 1998	5.200	n.a.
Salvador	2010, 2014	2.200	2.000
Brasília (DF)	2005, 2008	14.500	3.400
Fortaleza	2012, 2014	4.500	1.500
Belo Horizonte	2002, 2011	2.000	3.000
Goiânia	2006, 2015	1.500	2.000
Guarulhos	2002, 2013	4.000	2.300
Aracaju	1996, 2015	1.600	1.000
Olinda	2005, 2014	200	750

Fonte: Secretarias Fazendárias Municipais e PIB dos municípios (IBGE).

Elaboração do autor.

Obs.: n.a. = não aplicável, pois a edificação não é avaliada separadamente no Rio de Janeiro.

A tabela 5 mostra que sete cidades (São Paulo, Salvador, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, Aracaju e Olinda) atualizaram as suas PGVs em período recente, embora nas quatro últimas esta atualização tenha acontecido após mais de uma década. De qualquer maneira, o fato é positivo e mostra que essa é uma tendência recente entre alguns municípios, apenas com exceção do Rio de Janeiro e de Brasília, que ainda enfrentam muitos anos sem atualizar suas PGVs.

A tabela ainda mostra os valores venais máximos dos terrenos e das edificações para o ano-base de 2013, não considerando os valores venais das novas PGVs que alguns municípios instituíram em 2014 e 2015. Verifica-se, por exemplo, que o valor venal máximo atingido no Rio de Janeiro, na orla do bairro São Conrado, ainda está muito abaixo dos valores de mercado. Em Salvador, Belo Horizonte, Goiânia, Aracaju e principalmente Olinda, os valores venais máximos ainda se encontram muito baixos em relação ao porte destas cidades, mostrando que pelo menos há um problema distributivo grave em subtributação das propriedades valoradas.

Valores máximos elevados foram encontrados em São Paulo e Brasília. Em São Paulo este valor representa o metro quadrado da Avenida Paulista, a maior zona financeira da América Latina. Em Brasília, o valor representa edificações comerciais novas do Setor Hoteleiro, construídas depois da última atualização da PGV, em 2008, e adicionadas ao cadastro recentemente. Cabe ressaltar que Brasília, diferentemente de outros municípios, não determina a avaliação do terreno por meio de zonas homogêneas, e sim avalia cada lote individualmente em sua PGV. Portanto, quando anualmente a pauta de valores do Distrito Federal é aprovada, ela contém os valores venais das unidades antigas corrigidas pela inflação acrescida de novos valores para unidades novas.

Segundo a Súmula nº 160, de 1996, do Superior Tribunal de Justiça (STJ),¹⁰ as PGVs só podem ser alteradas mediante lei municipal, permitindo-se apenas a sua correção monetária por decreto do executivo. Como as PGVs de muitos municípios têm passado por elevado período sem alteração, às vezes superior a vinte anos, os valores venais tornam-se ultrapassados dentro do perímetro urbano e muito abaixo do mercado. Neste sentido, qualquer alteração para adequá-los ao mercado e para reajustar áreas de recente urbanização pode levar a uma grande elevação da carga tributária. Consequentemente, isso gera impactos políticos elevados junto às Câmaras de Vereadores, que são bastante sensíveis à opinião pública.

Diante desse cenário, é importante ressaltar que há uma tendência recente em se aplicar travas de aumento no IPTU cobrado para reduzir-se o custo político das atualizações da PGV e muitas vezes as arrecadações não conseguem ser alavancadas. Travas de aumentos (em geral 30%) aplicadas a valores venais originalmente

10. Disponível em: <<http://goo.gl/CtraZx>>.

muito baixos (inferiores a R\$ 500 por metro quadrado, por exemplo) têm levado a aumentos da arrecadação pouco expressivos, por mais que as atualizações sejam bem elaboradas e realistas. No entanto, uma alternativa para atenuar-se o custo político de uma atualização é dividir o aumento total do imposto por quatro exercícios fiscais (o aumento total seria dividido em parcelas de 25% por quatro anos). Além disso, deve-se acabar com a cultura da quota única, permitindo que o contribuinte possa pagar de oito a doze parcelas mensais por débito em conta-corrente ou no cartão de crédito.

Esta subseção mostrou que a defasagem avaliatória talvez seja, de uma maneira geral, a principal causa do baixo desempenho do IPTU no Brasil. Em dez das onze cidades selecionadas, a avaliação média estimada estava igual ou abaixo da metade do valor de mercado. Apesar de uma tendência recente de atualizações da PGV após longos períodos, aplicam-se limitações de aumento para atenuar o impacto de reajustes abruptos do IPTU cobrado. Após o debate das avaliações, a etapa seguinte seria abordar as isenções e os descontos concedidos e as alíquotas aplicadas. No entanto, esses dois temas fazem parte da elaboração da própria legislação do IPTU, estando fora do escopo da administração tributária, e, portanto, apesar da relevância, esses tópicos não serão abordados no texto. Finalmente, a abordagem de como o IPTU é efetivamente pago, por meio das políticas de controle da inadimplência, será analisada na subseção seguinte.

3.4 O controle da inadimplência do IPTU

Ter um sistema eficiente de identificação e cadastramento do contribuinte, cobrança e arrecadação anual do imposto, bem como administração da dívida ativa é algo fundamental para efetivar não só o IPTU, mas os demais instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. Mesmo uma legislação bem elaborada e regulamentada seria de pouca relevância se o contribuinte não for devidamente notificado e o débito não for efetivamente pago.

Diversas políticas que induzem o contribuinte a ser adimplente, tanto de maneira voluntária quanto coercitiva, podem ser aplicadas a custos mais baixos se comparados a um projeto georreferenciamento ou a uma atualização da PGV. Conforme Kelly (2013) destaca, muitas vezes são recomendados investimentos custosos em georreferenciamento e no sistema de avaliação de imóveis em países em desenvolvimento que não geram relevante impacto na arrecadação devido à elevada abrangência de isenções, ao deficiente sistema de identificação do contribuinte e cobrança do imposto e à pouca importância dada ao problema da inadimplência. O autor afirma que investimentos que facilitam o sistema de cobrança do imposto imobiliário, tornando-o mais fácil, flexível e simples para os contribuintes e também que prevejam punições para os devedores, além de gerarem sinergias

com outros tributos cobrados pelo poder local, têm impacto maior e mais rápido na arrecadação do que outras reformas estruturantes.

No Brasil, é importante ressaltar que os indicadores de inadimplência costumam ser muito altos, notadamente no IPTU territorial (aplicado a terrenos) por quatro principais motivos. Primeiro, os terrenos têm identificação do contribuinte muito mais problemática porque o próprio não habita a propriedade tributada. Segundo, áreas cadastradas como grandes terrenos muitas vezes são loteamentos irregulares, estando o contribuinte cadastrado completamente desatualizado. Terceiro, terrenos costumam ter alíquotas do IPTU bem maiores e, conseqüentemente, valores muito mais altos de IPTU lançado, o que induz a inadimplência. Por último, diante de todos esses problemas elencados e a pouca expectativa de punição pela inadimplência, há o comportamento especulativo por parte dos proprietários de terrenos. Estes costumam esperar receber incentivos fiscais, renegociações de dívida ativa de forma vantajosa, desapropriações lucrativas, alterações urbanísticas e apreciação rápida do valor da terra, entre outras situações.

Muitas vezes, municípios menores têm uma elevada proporção de terrenos registrados no seu cadastro porque ainda são completamente urbanizados, gerando uma alta dependência no IPTU territorial e, com isso, o índice de inadimplência costuma ser bastante elevado. Neste sentido, a tabela 6 levantou o nível de inadimplência total do IPTU e por classe – predial e territorial – nas cidades selecionadas.

TABELA 6
Nível de inadimplência total do IPTU e por classe – predial e territorial: cidades selecionadas (Em %)

Cidade	Total	Predial	Territorial
São Paulo ¹	88	89	79
Rio de Janeiro ¹	85	82	40
Salvador ²	72	80	36
Brasília (DF) ¹	60	76	38
Fortaleza ¹	71	77	42
Belo Horizonte ²	82	87	51
Goiânia ²	74	80	57
Guarulhos ¹	70	73	50
Aracaju ³	72	77	51
Olinda ³	44	49	13

Fonte: Secretarias Fazendárias Municipais.
Elaboração do autor.

Notas: ¹ Dado do exercício fiscal de 2011.

² Dado do exercício fiscal de 2012.

³ Dado do exercício fiscal de 2013.

Conforme mostra a tabela 6, excetuando-se São Paulo, a adimplência do IPTU territorial situou-se em um nível bem inferior que o do IPTU predial, partindo de apenas 13% em Olinda para 57% em Goiânia. Entretanto, com exceção de Olinda, o IPTU predial apresentou nível de adimplência entre 73% e 89% nas cidades selecionadas. Isso mostra que o IPTU territorial pode reduzir as taxas globais de adimplência, sendo importante uma política de recadastramento dos terrenos, tributação pela posse e regularização fundiária para alavancar o imposto. Segundo questionários que foram enviados a algumas secretarias fazendárias (em uma abrangência maior que esta seleção de dez cidades), foi diagnosticada uma participação significativa do lançamento do IPTU territorial em Palmas (73% do total lançado); Salvador e Juazeiro do Norte (cerca de 50%); Brasília e Piracicaba (cerca de 40%); Cuiabá e São José do Rio Preto (cerca de 35%); e Campinas, Goiânia, Ribeirão Preto, Sorocaba e São José dos Pinhais (cerca de 30%). Com isso, se o município pretende adotar um sistema de *IPTU progressivo no tempo* previsto no Estatuto da Cidade, ele precisa primeiro solucionar o problema da inadimplência e do recadastramento. Se o próprio IPTU territorial regular possui níveis altíssimos de inadimplência, o aumento da sua alíquota até 15% ao ano previsto no *IPTU progressivo no tempo* tornará o instrumento completamente inefetivo. Além disso, para sua aplicação é necessário que o poder público notifique o proprietário legal do terreno ou imóvel subutilizado, algo que só é possível com um cadastro de contribuintes atualizado.

É bastante importante que o município tenha políticas que incentivem e facilitem a adimplência voluntária do IPTU e que ao mesmo tempo puna os devedores. Neste sentido, foram enviadas para os municípios selecionadas na pesquisa nove questões relativas aos instrumentos de combate à inadimplência utilizados, conforme mostra o quadro 3.

QUADRO 3

Questões enviadas aos municípios selecionados relativas à políticas de diminuição da inadimplência do IPTU

Questão 1	O município realiza recadastramentos periódicos para atualização do contribuinte?
Questão 2	O IPTU pode ser pago na maior parte da rede bancária e/ou lotéricas?
Questão 3	O IPTU pode ser pago em parcelas por meio de débito automático em conta-corrente do contribuinte e/ou por meio do cartão de crédito?
Questão 4	Há processos judiciais de execução da dívida ativa?
Questão 5	Aplicam-se restrições à venda e/ou transferência de propriedades em dívida ativa?
Questão 6	A dívida ativa é terceirizada para instituições financeiras, conforme permitido pela Resolução nº 33, de 2006, do Senado Federal?
Questão 7	Há protesto cartorial da dívida ativa e consequente inclusão do inadimplente no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e na Serasa Experian, conforme permitido pela Lei Federal nº 12.767, de 2012?
Questão 8	Há inclusão do inadimplente em cadastro próprio da prefeitura (cadastro de inadimplentes – Cadin)?
Questão 9	Há leilões públicos das propriedades em dívida ativa?

Elaboração do autor.

Com isso, a tabela 7 foi elaborada para expor a resposta dada pelas secretarias fazendárias às nove questões de combate à inadimplência formuladas. As três primeiras questões tratam das políticas que facilitam a adimplência voluntária, enquanto as demais questões tratam de políticas que punem os contribuintes inadimplentes.

TABELA 7

Questões enviadas relativas às políticas de controle da inadimplência do IPTU: cidades selecionadas (ano-base 2014)

Município	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Total
São Paulo ¹	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	4/9
Rio de Janeiro ¹	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	6/9
Salvador ²	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	4/9
Brasília (DF) ¹	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	5/9
Fortaleza ¹	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	6/9
Belo Horizonte ²	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	6/9
Goiânia ²	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	5/9
Guarulhos ¹	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	4/9
Aracaju ³	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	5/9
Olinda ³	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	4/9
Total	5/10	9/10	5/10	10/10	3/10	0/10	4/10	10/10	3/10	49/90

Fonte: Secretarias Fazendárias Municipais.
Elaboração do autor.

Notas: ¹ Dado do exercício fiscal de 2011.

² Dado do exercício fiscal de 2012.

³ Dado do exercício fiscal de 2013.

Obs.: Q = questão.

Resumidamente, pelos resultados da tabela 7, podemos afirmar que, de acordo com a questão 1, apenas 50% das cidades selecionadas realizam cadastramentos periódicos para atualização do contribuinte, política fundamental para cobrar efetivamente e legalmente o IPTU. Sem o conhecimento do atual proprietário do imóvel, a dívida ativa não pode ser executada.

Pela questão 2, entre as cidades entrevistadas, 90% permitem o pagamento do IPTU na maior parte da rede bancária ou lotéricas, facilitando significativamente a adimplência voluntária e, com isso, pode-se supor que tal política está generalizada pelo país. Entretanto, a questão 3 mostra que a conveniência do pagamento parcelado por meio de débito automático em conta-corrente do contribuinte e/ou por meio do parcelamento em cartão de crédito é uma realidade em apenas 50% das cidades selecionadas. Tal política facilita o pagamento do IPTU, cuja tarefa não torna um fardo mensal para o contribuinte. Além disso, em eventuais atualizações das PGVs, o parcelamento reduz o custo de aumentos abruptos no IPTU e

diminui a negativa cultura do pagamento em quota única, o qual é acompanhado de grandes descontos oferecidos pelo pagamento antecipado.

Conforme a questão 4, os processos judiciais para recuperação da dívida ativa são uma realidade em todas as cidades selecionadas. No entanto, tal política é custosa, morosa e pouco efetiva. Mesmo a dívida pública do governo federal, que conta com uma administração e uma procuradoria fazendária muito mais organizada, possui indicador estimado de recuperação dos créditos de apenas 26%, conforme estudo de Cunha, Klin e Pessoa (2011). Os autores ainda constataram que um processo judicial de recuperação da dívida ativa dura, em média, nove anos, com custo administrativo de R\$ 5.607.

Nesse cenário, é necessário que os municípios encontrem políticas alternativas, mais simples e eficientes de cobrança de suas dívidas ativas. Pela questão 5, apenas 30% dos municípios declararam aplicar algum tipo de restrição à venda ou transferência de propriedades em dívida ativa. Tal instrumento é controverso, visto que, em uma transação imobiliária, toda a dívida de um imóvel é repassada ao comprador e a aplicação de restrições à comercialização de propriedades em dívida ativa pode ser ou não considerada ilegal.

Pela questão 6, apesar de desde 2006 a Resolução nº 33, de 2006, do Senado Federal¹¹ permitir que os municípios terceirizem sua dívida ativa para instituições financeiras, nenhum município selecionado declarou aplicá-la. Tal fato poderia ser extremamente benéfico em municípios menores, com pouca infraestrutura administrativa. Tal política, além de impopular perante a comunidade local, é um tema polêmico perante o judiciário e que ainda não foi pacificado.

O protesto cartorial extrajudicial da dívida ativa municipal e a consequente inclusão do contribuinte inadimplente no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e na Serasa Experian é uma medida barata e que tem um grande potencial de inibir a inadimplência, conforme perguntado pela questão 7. A Lei Federal nº 12.767, de 2012,¹² alterou a Lei Federal nº 9.492, de 1997,¹³ que passou a incluir, aos títulos passíveis de protesto, as certidões de dívida ativa da União, dos estados, dos municípios e das suas respectivas autarquias e fundações públicas. A constitucionalidade da lei já está quase pacificada por uma decisão do STJ em 2013,¹⁴ mas algumas decisões dos tribunais de justiça estaduais ainda têm anulado o protesto da dívida ativa. De acordo com a questão 7, apenas 4% dos municípios selecionados executam o artifício de protestar suas certidões da dívida ativa,

11. Disponível em: <<http://goo.gl/DhGQpX>>.

12. Disponível em: <<http://goo.gl/z5pRCH>>.

13. Disponível em: <<http://goo.gl/RilC3E>>.

14. Segunda turma. REsp 1126515/PR, relator ministro Herman Benjamin, julgado em 3/12/2013 (não divulgado em Info em 2013).

mas espera-se que esse indicador aumente com o tempo, por se tratar de uma permissão legal recente. Não obstante a elaboração de cadastros próprios pelo poder municipal, os cadastros de inadimplentes (Cadins) foram uma prática aplicada por todas as cidades selecionadas. No entanto, a capacidade do Cadin em coibir a inadimplência é pequena. Em geral, as restrições aplicadas são a não concessão de eventuais incentivos fiscais às empresas ou alguma eventual exigência para concessão de crédito feita por instituição financeira.

Finalmente, a realização de leilões públicos das propriedades em dívida ativa, em que o lance mínimo é o valor da dívida, é a mais radical e impopular das soluções e geralmente aplicada nas etapas finais dos processos de execução fiscal. Se, por um lado, após a propriedade ser leiloada, o município vê-se livre de qualquer ligação com o devedor originário (às vezes até desconhecido), muitas vezes as propriedades não são arrematadas por problemas legais, como invasões, irregularidades fundiárias, disputas legais, entre outros fatores que geram riscos aos arrematantes. Tal fato é mais comum no leilão de terrenos.

4 O PAPEL DO IPTU E DO ESTATUTO DA CIDADE NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA AGENDA URBANA: UM BREVE BALANÇO E RECOMENDAÇÕES PARA O BRASIL

Apesar de todas as virtudes teóricas dos instrumentos do Estatuto da Cidade, notadamente a *outorga onerosa do direito de construir*, as *operações urbanas consorciadas* e o *IPTU progressivo no tempo*, não se pode afirmar que seu fortalecimento possui atualmente grande potencial de reforçar o financiamento do desenvolvimento urbano. Na verdade, o papel das outorgas onerosas e dos demais instrumentos urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade é relativizado devido ao seu caráter não recorrente (não é um tributo anual), cuja demanda depende do cíclico dinamismo do mercado imobiliário, não sendo um instrumento ideal para alavancar receitas estáveis para os municípios brasileiros no médio e no longo prazos. Inclusive, as evidências empíricas mostram que as áreas que têm recebido aumento de potencial construtivo têm demandado um maior gasto do poder municipal em infraestrutura quando comparadas às suas contrapartidas financeiras. No entanto, os municípios podem criar mecanismos para tornar essas receitas mais altas e estáveis, como o aumento das alíquotas das outorgas e, inclusive, seu parcelamento ao longo de vários anos, para não impactar significativamente o fluxo de caixa do construtor e gerar um fluxo de receitas de médio prazo para os municípios.

O IPTU sem dúvida possui base tributável muito mais ampla e estável, sendo o melhor imposto para financiar o desenvolvimento urbano dos governos locais e assim é na maioria dos países. Por se tratar de um imposto imobiliário, sua administração possui sinergias com a *outorga onerosa do direito de construir*, as *operações urbanas consorciadas* e o *IPTU progressivo no tempo*. Os três instrumentos costumam utilizar os valores venais como sua base de cálculo, sendo primordial que as

PGVs estejam recentemente atualizadas e com valores realistas. Além disso, o *IPTU progressivo no tempo* ainda precisa utilizar o sistema de cadastramento e cobrança do IPTU regular. Este capítulo constatou que as avaliações imobiliárias estão longe de seus valores de mercado, com grandes intervalos de tempo entre atualizações das PGVs. Apesar de positiva, a tendência recente de atualizações verificadas em algumas cidades selecionadas tem sido amortizada por travas de aumento do imposto, o que tem mantido as arrecadações de IPTU a níveis ainda muito baixos.

O recadastramento *in loco* das propriedades em que o contribuinte possa ser atualizado, ter seu CPF ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) catalogado e os possuidores registrados é uma política mais efetiva do que os custosos georreferenciamentos. Evidentemente, o ideal é que o cadastro pessoal dos contribuintes e o cadastro físico das propriedades sejam atualizados e integrados, porém a prioridade deve ser dada ao cadastro dos contribuintes para reduzir-se a inadimplência e facilitar a cobrança da dívida ativa.

Ter bons sistemas de cobrança e arrecadação e o combate à inadimplência é o elemento primordial para efetivar qualquer política tributária e de captura do valor do solo. Se o imposto não for efetivamente pago, os efeitos não surgirão. Infelizmente, constatou-se aqui que em boa parte das cidades selecionadas (e provavelmente no resto do país), as facilidades de pagamentos não são exploradas em seu potencial (parcelamento em débito em conta ou no cartão de crédito) e os instrumentos mais simples, eficazes, rápidos e baratos de controle da inadimplência, como terceirização ou *protesto* da dívida ativa, não têm sido utilizados em sua plenitude, apesar de permitidos pela legislação.

Realmente, os resultados elencados por este capítulo abrem uma nova frente sobre a forma de pensar uma Nova Agenda Urbana. A forma tradicionalmente abordada diz respeito à criação de políticas e legislações para o desenvolvimento urbano, para melhoria da qualidade de vida das cidades, com inclusão social e espacial, para a regularização fundiária e para o cumprimento da função social da propriedade. Realmente, esses itens ainda continuam de extrema relevância na agenda urbana, mas o que se buscou aqui mostrar é que é preciso reforçar as ferramentas administrativas dos governos locais para realmente efetivar as políticas e legislações instituídas. Os países em desenvolvimento têm extrema dificuldade em implementar e executar as políticas e legislações, seja por falta de recursos financeiros e infraestrutura administrativa, seja por má qualificação dos funcionários públicos, por custos políticos devido à falta de cultura local e ao não entendimento e aceitação das comunidades envolvidas, seja por uma ideologia predominante voltada para uma extrema liberalidade às funções urbanas.

Além disso, no tocante à administração tributária, este capítulo ressaltou que algumas medidas recomendadas para países desenvolvidos, como custosos georreferenciamentos ou métodos sofisticados de avaliação imobiliária, geralmente não

são os mais propícios a países em desenvolvimento, em que geralmente não há uma identificação confiável dos proprietários e ocupantes das propriedades e tampouco um eficaz sistema de cobrança e pagamento dos tributos cobrados.

Com base nos desafios abordados perante a realidade brasileira, resumidamente, as recomendações levantadas por este estudo para efetivar o IPTU e os demais instrumentos do Estatuto da Cidade seriam, em ordem de prioridade:

- a) aumentar a facilidade e a comodidade de pagamento do IPTU, como pagamento em débito automático ou cartão de crédito, assim como acabar com a cultura da quota única e enfatizar a importância do imposto para a comunidade local;
- b) utilizar os meios legais mais baratos e eficazes de combate à inadimplência, como o *protesto* da dívida ativa (e a consequente inclusão do inadimplente no SPC e na Serasa Experian) e a terceirização da dívida para instituições financeiras;
- c) promover o recadastramento *in loco* do contribuinte, em que o cadastro de imóveis possa ter o CPF ou o CNPJ de todos os contribuintes atualizados. O recadastramento *in loco* também pode verificar o real uso do imóvel, emitir certificados de posse e arquivar fotos digitais dos registros de imóveis;
- d) atualizar as PGVs para valores próximos ao mercado. Diluir o aumento da atualização em exercícios fiscais subsequentes, bem como estimular o parcelamento do IPTU ao longo do ano fiscal. Evitar a aplicação de “travas” de aumento do imposto;
- e) reduzir as isenções promovidas pela legislação municipal a não mais que 20% das unidades cadastradas. Utilizar alíquotas progressivas para todos os imóveis e seletivas para imóveis não residenciais, de forma a se aumentar a arrecadação em setores de maior capacidade contributiva. Além disso, não se deve aplicar alíquotas inferiores a 0,5%, mesmo que seja na menor faixa de um sistema progressivo;
- f) aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, como a *outorga onerosa do direito de construir*, as *operações urbanas consorciadas* e o *IPTU progressivo no tempo*, verificando as deficiências administrativas da estrutura do IPTU municipal e tentando resolvê-las previamente. Não fixar alíquotas muito baixas ou sobre base de cálculo muito baixa, pois levam a enormes ganhos de mais-valias fundiárias em detrimento da coletividade, preferindo-se sempre a concorrência dos leilões dos Cepacs. Além disso, devem-se planejar os eventuais ganhos financeiros oriundos das operações com os gastos públicos, diretos e indiretos, que a maior densificação das áreas contempladas possa demandar.

Este capítulo finaliza tentando fazer uma reflexão do papel da administração tributária municipal do IPTU para efetivar os instrumentos do Estatuto da Cidade, bem como enfatiza a maior necessidade de estudos de caso com esse enfoque.

REFERÊNCIAS

ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Money matters:** local government finance in the people's republic of China. Manila: ADB, 2014.

BAHL, R.; WALLACE, S. **Reforming the property tax in developing countries:** a new approach. Atlanta: Georgia State University, 2008. (Working Paper, n. 08-19).

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. **Distributive aspects of real estate property and its taxation among Brazilian families.** Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Discussion Paper, n. 1417).

_____. Property tax performance in Rio de Janeiro. **Journal of Property Tax Assessment & Administration**, v. 10, n. 4, p. 19-38, 2013.

_____. Property tax performance in São Paulo. **Journal of Property Tax Assessment & Administration**, v. 11, n. 2, p. 63-89, 2014.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B.; LIMA NETO, V. C. Instrumentos tributários e não tributários para o financiamento do desenvolvimento urbano. *In:* MORAIS, M. P.; COSTA, M. A. (Orgs.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. livro 6, v. 2.

CUNHA, A. E.; KLIN, I. V.; PESSOA, O. A. G. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.** Brasília: Ipea, 2011.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. Outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. *In:* SEMINÁRIO PROJETOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Universidade São Judas, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/B7btWW>>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Government finances statistics.** Washington: IMF, 2015

KELLY, R. Property tax collection and enforcement. *In:* MCCLUSKEY, W. J.; CORNIA, G. C.; WALTERS, L. C. (Eds.). **A primer on property tax:** administration and policy. Oxford: Blackwell Publishing, 2013.

PETERSON, G. E. **Unlocking land values to finance urban infrastructure.** Washington: World Bank, 2009.

WALTER, L. **Land and property tax:** a policy guide. Nairobi: UN, 2012.

