

PANORAMA DO IPTU: UM RETRATO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EM 53 CIDADES SELECIONADAS

Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior

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>.

Entre 2007 e 2014, a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil se situou em 0,42% do produto interno bruto (PIB), chegando a 0,52% do PIB em 2017, sobretudo, devido às melhorias na administração tributária e à redução real do próprio PIB brasileiro. De qualquer maneira, o indicador brasileiro ainda é bastante inferior à média dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1,2%, e até de alguns países em desenvolvimento, como a África do Sul (1,2%), a Colômbia e o Uruguai (0,9%).

No entanto, a importância em se fortalecer a arrecadação do IPTU na atual agenda da reforma tributária acontece por dois principais motivos. Em primeiro lugar, de acordo com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), entre 2011 e 2014, o preço dos imóveis no Brasil teve crescimento real de 73%, muito superior ao crescimento do PIB, que foi de apenas 6,5% no período. Na maior parte dos municípios, os valores venais dos imóveis permanecerem estáveis, sendo corrigidos apenas pela inflação. Por exemplo, após 2011, apenas doze capitais estaduais realizaram uma atualização das suas Plantas Genéricas de Valores – PGV (em geral com limitadores de aumento). Com a deterioração da base de cálculo e o crescimento desigual do valor dos imóveis, a regressividade horizontal (quando contribuintes com mesma renda são tributados em níveis bem díspares) e a vertical (quando contribuintes mais ricos são tributados em menor nível que os mais pobres) se acentuaram.

Em segundo lugar, as desonerações tributárias instituídas pelo governo federal entre 2013 e 2014, aliadas à subsequente redução da atividade econômica a partir de 2015, diminuirão o nível de transferência aos municípios, gerando uma crise fiscal que reforçou a necessidade de os municípios aumentarem suas fontes de receitas próprias, de preferência em impostos que não recaiam sobre a produção e que possam ser

progressivos, como é o caso do IPTU. Por exemplo, em 2017, houve uma queda de 8% nas transferências intergovernamentais *per capita* para os municípios, se comparado com 2014.

Portanto, este estudo tem o objetivo de identificar as causas do baixo desempenho e da elevada heterogeneidade da arrecadação do IPTU entre os municípios brasileiros com base em uma amostra de 53 cidades, e estimar um potencial viável de receitas a ser atingido nesta amostra. Além disso, pretende-se analisar a legislação brasileira, as jurisprudências das altas cortes e a literatura especializada de forma que se possa propor reformas legislativas e administrativas para alavancar e, ao mesmo tempo, diminuir as disparidades nas receitas do IPTU na amostra do estudo, o que pode ser consequentemente transpassado para o resto Brasil.

Além da introdução, o estudo está dividido em mais quatro seções. A segunda seção descreve a metodologia aplicada, que consistiu na coleta de dados da administração do IPTU perante as secretarias municipais de fazenda, bem como na definição de seis *clusters* geográficos entre as 53 cidades selecionadas. A terceira seção expõe e analisa dezesseis indicadores da administração do IPTU que foram levantados por este estudo. A quarta seção aplica a equação de desempenho do imposto imobiliário para a amostra, fornecendo os principais determinantes do desempenho do IPTU, bem como um potencial de receitas a ser atingido. A quinta seção tece as considerações finais e discute os principais instrumentos legislativos e administrativos no âmbito municipal e nacional que podem ser implementados para fortalecer o IPTU.

Na segunda seção, o estudo apresenta o conteúdo dos questionários que consistiram em dezoito perguntas referentes ao cadastro imobiliário, às avaliações imobiliárias e aos sistemas de cobrança. A amostra de 53 cidades (que corresponde a 32% da população e 42% do PIB brasileiro) foi dividida em seis *clusters*

geográficos: *i*) capitais estaduais das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste; *ii*) capitais estaduais das regiões Norte e Nordeste; *iii*) região metropolitana (RM) de São Paulo; *iv*) interior do estado de São Paulo; *v*) interior dos estados das regiões Sul e Sudeste (exceto São Paulo); e *vi*) municípios de baixa renda do interior dos estados das regiões Nordeste e Centro-Oeste, e do Rio de Janeiro.

Na terceira seção, o estudo apresentou indicadores de administração tributária baseados nos questionários. Ela foi dividida em indicadores de arrecadação, cadastros imobiliários, avaliações imobiliárias, cobrança e isenções, alíquotas e adimplência.

No tocante aos cadastros imobiliários, as propriedades residenciais, comerciais e territoriais representaram em média 73%, 12%, 15% das propriedades cadastradas, respectivamente. Além disso, estimou-se que, na maior parte da amostra, os cadastros abrangeram mais de dois terços de todos os domicílios existentes, e o uso de georreferenciamento foi uma realidade em boa parte dos municípios, exceto no *cluster* 6, onde o seu uso foi de apenas 1/3.

Com relação às PGV, em 58% dos municípios, foram atualizadas pela última vez antes de 2011, devendo estar, portanto, muito defasadas com relação ao mercado.

No tocante às isenções autonomamente concedidas pelos municípios, os questionários mostram que elas foram em geral menores que 1/10 do cadastro em 62% da amostra, embora tenham havido casos de isenções extremamente abrangentes. O valor médio cobrado do IPTU residencial foi em geral 1/5 do valor do IPTU não residencial e 1/3 do IPTU incidente sobre terrenos, com uma média de R\$ 546, R\$ 3.529 e R\$ 2.019, respectivamente.

Com relação às alíquotas e ao nível de tributação do IPTU, observa-se que há um nítido aproveitamento da base não residencial, geralmente representando cerca de 15% do cadastro, porém, mais de 40% da arrecadação. O nível de tributação médio (razão do imposto total lançado pelo valor venal total lançado) foi de cerca de 1%, sendo 0,6% para imóveis residenciais, 1% para imóveis não residenciais e 1,8% para terrenos.

O estudo também cataloga as políticas implementadas para facilitar a adimplência voluntária e

para combater a inadimplência. Os resultados mostram que cerca da metade dos municípios dos *clusters* mais ricos concediam facilidades financeiras, como o pagamento em débito automático ou no cartão de crédito, no entanto, isso era aplicado em apenas 1/7 dos municípios nos *clusters* mais pobres. Em contrapartida, apenas 1/3 dos municípios utilizavam o instrumento de "Protesto" da dívida ativa municipal perante os cartórios. Finalmente, a execução fiscal da dívida ativa foi o único instrumento de combate à inadimplência em cerca de metade dos municípios. Com relação ao indicador de adimplência do IPTU (razão entre o IPTU arrecadado e o lançado), eles foram muito díspares, em geral, superiores a 70% nos *clusters* mais ricos, mas apenas 41% no *cluster* 6. Portanto, muitos municípios pequenos poderiam simplesmente dobrar sua arrecadação de IPTU se obtivessem indicadores de adimplência satisfatórios.

A quarta seção estima o desempenho e o potencial do IPTU nos 53 municípios da amostra, visto que a principal contribuição deste estudo é fornecer uma análise integrada de todos os cinco determinantes do desempenho do imposto. A chamada "Identidade de Bahl", muito utilizada pela literatura internacional, demonstra que a arrecadação do imposto imobiliário é determinada pelo: *i*) valor de mercado dos imóveis (variável exógena); *ii*) nível de cobertura dos cadastros fiscais (variável administrativa); *iii*) nível das avaliações imobiliárias (variável administrativa); *iv*) nível das alíquotas e das isenções (variável política); e *v*) nível de adimplência do imposto (variável administrativa).

Primeiramente o estudo estimou por modelagem econométrica o valor de mercado dos imóveis urbanos dos municípios brasileiros, com base em uma amostra de 24 casos. A partir dos resultados dos questionários, catalogou-se o grau de cobertura dos cadastros e os indicadores de inadimplência. Com isso, a variável "tributação efetiva sobre os valores de mercado" foi estimada como resíduo da equação.

De acordo com os resultados das estimações, os valores de mercado dos imóveis representaram em média 2,56 vezes o PIB nos municípios da amostra, sendo superior nas cidades maiores ou com característica turística ou dormitório, e menor em cidades pequenas ou industriais. O nível de cobertura médio dos cadastros foi estimado em 80%, a tributação efetiva média

sobre os valores de mercado, em 0,35%, e o nível de adimplência, em 68%. Todos esses indicadores tiveram grande variação entre os municípios e definiu-se para o cenário de potencial, numa abordagem similar a um *Modelo de Fronteira Estocástica*, os melhores indicadores encontrados dentro de cada um dos seis *clusters* (com a exclusão dos *outliers*). Com isso, a cobertura potencial média dos cadastros aumentaria para 90%, a tributação efetiva média sobre os valores de mercado para 0,42%, e o nível de adimplência para 81%. Consequentemente, a arrecadação do IPTU na amostra aumentaria em 2/3 (de 0,6% para 1% do PIB municipal), enquanto o aumento médio da receita corrente líquida dos municípios seria de cerca de 10%.

Finalmente, a quinta seção discute propostas legislativas e administrativas para alcançar o potencial definido por este estudo.

No âmbito municipal, o principal objetivo deve ser um sistema transparente, simples e justo, baseado na capacidade de pagamento dos contribuintes, e que minimize as isenções, as iniquidades e os custos políticos. Em relação à administração tributária, o estudo destaca a importância de se elaborar um plano de ação detalhado, ajustado de acordo com as especificidades locais, mas que sempre incluam os quatro eixos a seguir: *i)* aumento da cobertura, da modernização e da integração dos cadastros imobiliários; *ii)* avaliações imobiliárias técnicas e realistas, e comprometimento com reavaliações recorrentes; *iii)* aumento da taxa de adimplência por meio da atualização do cadastro dos contribuintes e o combate eficaz da inadimplência; e *iv)* priorização de convênios para troca de informações com outras instituições públicas e privadas.

No âmbito nacional, algumas propostas de reforma tributária do IPTU em relação a base de cálculo, cadastros e avaliações podem ser debatidas.

Dados mostram que a base imobiliária rural é relevante em muitos municípios brasileiros e, seguindo a experiência internacional, o IPTU(R) poderia também englobar propriedades rurais, restando ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) apenas uma finalidade extrafiscal, como regulador da política rural. No tocante às avaliações imobiliárias, o Supremo Tribunal Federal (STF) deveria ser provocado para analisar a Súmula nº 160/1996 do Superior Tribunal

de Justiça (STJ), que somente permite a atualização das PGV por lei municipal. Além disso, os tribunais de contas ou outros órgãos de controle poderiam ter a incumbência de verificar se as avaliações estariam muito defasadas em relação ao mercado.

Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trariam um grande incentivo para os municípios modernizarem o IPTU. A lei poderia estabelecer um período máximo para a atualização das PGV e para o recadastramento de todas as propriedades e contribuintes, bem como delimitar um nível máximo de isenções e o protesto obrigatório da dívida ativa.

No âmbito administrativo federal, a implementação de um cadastro nacional imobiliário integrado com função multifinalitária seria recomendável. Além disso, seria importante se estudar a flexibilização das regras do Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), de forma que os colaterais do programa sejam limitados às próprias receitas municipais, para não comprometer os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

SUMÁRIO EXECUTIVO