

## **ARGUMENTOS PARA A REHABILITAÇÃO DO IPTU E DO ITBI COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO URBANA (PROGRESSISTA)\*.**

Martim O. Smolka  
IPPUR/UFRJ

Julho de 1994

### **Resumo**

Este trabalho coloca em discussão o aparente descaso ou desinteresse recebido pelo IPTU e o ITBI como instrumentos importantes nos marcos do debate sobre a-reforma urbana e modernização da gestão dos municípios brasileiros.

Argumenta-se aqui que haveria amplo espaço para aprimoramento das receitas oriundas do IPTU e do ITBI, seja pela via do aumento ou principalmente de uma melhor distribuição da carga fiscal, ou ainda pela melhoria da gestão destes impostos, incluindo-se aí os procedimentos correntes utilizados para o seu recolhimento. Mais além enfatiza-se que este aprimoramento está estreitamente relacionado a uma melhor manutenção e atualização dos cadastros de imóveis.

Uma proposta de integração e agilização dos procedimentos correntes associados à gestão destes impostos é apresentada, ao mesmo tempo que é demonstrado o potencial que estes sistemas assim redesenhados ou rehabilitados apresentariam para o atendimento de objetivos sociais, perseguidos pelos principais instrumentos de intervenção privilegiados hoje pelos técnicos e administradores progressistas.

\* Trabalho preparado para o 1º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, Florianópolis, SC. de 07 a 10 de agosto de 1994

## ARGUMENTOS PARA A REHABILITAÇÃO DO IPTU E DO ITBI COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO URBANA (PROGRESSISTA)\*.

Martim O. Smolka  
IPPUR/UFRJ  
Julho de 1994

"Imposto Bom é Imposto Velho"  
Osiris Lopes Filho  
Jornal do Brasil, 22 de Julho de 1994

### Introdução/objetivos

Os impostos municipais que incidem sobre a propriedade imobiliária, notadamente o IPTU e o ITBI, não têm ocupado exatamente o centro dos debates sobre a reforma urbana e os novos padrões de gestão local. Na verdade, e a despeito de sua importância - a ser demonstrada mais adiante - pouca atenção têm merecido por parte dos analistas urbanos.

Dentre os principais argumentos correntes que "explicam" esta atitude, arrolam-se:

i - As melhorias conquistadas pelos municípios na reforma constitucional de 1988, que teriam permitido um certo alívio nas pressões sobre as finanças municipais. Este argumento é reforçado pelo entendimento de que as transferências intergovernamentais dos Estados e da União, quando regulares e expressivas, representam um forte desincentivo para que governos locais invistam ou atuem mais seriamente na montagem de sistemas eficientes de taxaçaõ imobiliária. (Holstein, 1990, p. 13). Daí se configuraria círculo vicioso em que ITBI e o IPTU seriam tratados negligentemente e/ou desprezados porque contribuem muito pouco na composição das receitas municipais<sup>1</sup>, e porque representam pouco - pouca atenção merecem - o que reduz ainda mais os recursos arrecadados e assim por adiante... Certos observadores acrescentam que não são raros os casos em que as autoridades dos municípios interiorandos sequer têm conhecimento da evolução de seus orçamentos e quando mais de sua composição<sup>2</sup>.

ii - O IPTU e o ITBI envolvem custos elevados de gestão, porque requerem informações difíceis e custosas, além de recursos técnicos, inclusive humanos, sofisticados e portanto fora do alcance das prefeituras mais pobres. Alega-se ademais que as plantas de valores estão em geral desatualizadas e que os valores declarados nas transmissões de imóveis além de imprecisos, não são confiáveis.

iii - Estes dois impostos constituem instrumento fiscal pouco eficaz de política urbana porque não atingem o especulador e/ou não permitem recuperar mais-valias imobiliárias decorrentes de gastos públicos. Daí a concentração dos esforços noutros instrumentos mais glamorosos e supostamente mais progressistas como o solo criado, as operações interligadas e similares.<sup>3</sup>

iv - Aos itens acima superpõem-se ainda o 'argumento final' de que os verdadeiros e emergentes problemas urbanos estão involucrados na dicotomia entre a cidade real a cidade legal na medida em que mais de 70% dos imóveis na cidade podem ser classificados como

\* Trabalho preparado para o 1º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, Florianópolis, SC, de 07 a 10 de agosto de 1994

<sup>1</sup>Há quem neste mesmo raciocínio defenda inclusive a extinção pura e simples do ITBI, desconhecendo inteiramente as sinergias potenciais facultadas por este tributo quando integrado aos outros impostos incidentes sobre o patrimônio imobiliário. Este ponto será retomado mais adiante.

<sup>2</sup>Entrevista a técnicos do BDMG que atuam nos programas de apoio às prefeituras mineiras.

<sup>3</sup>Esta visão foi claramente exposta nos debates do Seminário promovido em setembro de 1993 pela FAU/USP sobre Instrumentos de Intervenção Urbana.

ilegais, irregulares ou clandestinos (veja-se Taschner 1992, Maricato 1994)<sup>4</sup>. Ora como o IPTU/ITBI atingem somente ao mercado legal (de mais alta renda!) sua discussão passa ao largo dos 'reais' problemas municipais.

Sem pretender desqualificar propriamente as proposições apresentadas há pouco, mesmo porque resultam de uma experiência profissional não desprezível, o presente trabalho propõe-se a tão somente explorar os limites destas afirmações e os meios de sua superação.

Neste sentido, o objetivo maior deste trabalho é o de fornecer subsídios para propor reformas institucionais que aprimorem e ampliem a capacidade de intervenção ao nível do planejamento municipal em geral, e da gestão fiscal urbana em particular.

Mais concretamente, examinar-se-á os procedimentos correntemente utilizados no recolhimento de impostos locais de base imobiliária, notadamente o IPTU e o ITBI, com vistas:

i - ao aprimoramento dos mecanismos de atualização permanente dos cadastros imobiliários e plantas de valores a partir da integração computacional dos sistemas de informação destes impostos;

ii - a melhoria da eficiência (aumento da receita, e redução de custo) e equidade (distribuição da carga fiscal) na arrecadação destes impostos; e,

iii - a utilização das informações na geração de indicadores que subsidiem a atividade de planejamento urbano em geral (formulação de planos diretores e outros programas de intervenção).

Desde logo, o leitor deve ser advertido que esta discussão exclui considerações sobre outros impostos que compoem a receita tributária própria dos municípios como o ISS, o IVVC e outras taxas<sup>5</sup>. Considerações sobre outros problemas urbanos como os de saúde, educação, etc. também estão deliberadamente ausentes da discussão. Finalmente, caberia alertar que o enfoque aqui adotado orienta-se mais pelas preocupações do economista urbano e não as do tributarista ou as da engenharia de avaliação, com toda a carga valorativa ensejada por esta colocação.

## **I - A situação pós-constitucional - ou a suposta folga percebida pelos municípios brasileiros**

Admite-se em geral, que os municípios teriam sido os maiores beneficiários da redivisão do bolo fiscal promovido pela revisão constitucional de 1988<sup>6</sup>. Mais além da elevação dos percentuais no Fundo de Participação dos Municípios<sup>7</sup>, e da prerrogativa de

<sup>4</sup>Este percentual deduzido a partir da condição legal dos novos imóveis está claramente super-estimado por desconsiderar que estas habitações não permanecem indefinidamente na ilegalidade. A maioria dos imóveis hoje tidos como legais foram outrora produzidos à margem do sistema legal. Sobre este argumento consulte-se Smolka (1993).

<sup>5</sup>Estes respondem, via de regra, por bem mais da metade da receitas próprias dos municípios.

<sup>6</sup>Pela estimativa original do impacto da nova estrutura de distribuição das receitas públicas a União teria perdido cerca de um quarto de suas receitas tributárias disponíveis, enquanto que para o conjunto dos estados as disponibilidades de receita tributária seriam ampliadas em 13% e a dos municípios cerca de 30% (Afonso et. all. 1992 p.111). A participação dos municípios na divisão intergovernamental da receita tributária teria evoluído de 11% em 1988 para 18% em 1991. (Netto, 1994), quando se considera, contudo a receita disponível (receita própria + transferências) este percentual elevou-se de 11.4, em 1988, para 16.6% do total, em 1992, (Dain 1994, p.9). Interessa observar ademais que a participação dos municípios na arrecadação própria cresceu de 2.75% para 4.79% no período e ainda, que a contribuição dos municípios na carga tributária bruta e global evoluiu de .60% para 1.19% do PIB neste mesmo período - os Estados de 5.58% para 7.22% e a União de 15.62 para 16.43% do PIB entre estes dois anos (ibid).

<sup>7</sup>As cotas municipais do imposto estadual foram elevadas de 20 para 25% do percentual do produto da arrecadação destinado aos municípios. Da arrecadação do IR e do IPI, ao invés da terça parte, passaram a ser distribuídos 44% e 54% respectivamente, através dos fundos de participação. (Afonso et. all. 1992 p. 111).

instituir impostos sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (IVVC), e outras vantagens menores, estes últimos passaram a contar agora também com o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)<sup>8</sup>, antes Estadual, bem como com a prerrogativa de aplicar progressivamente o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)<sup>9</sup>.

Tudo isto teria levado certos analistas, nos termos do item i mais acima, a considerar, talvez apressadamente, inoportunas as discussões sobre possíveis mecanismos de aprimoramento das fontes tributárias próprias dos municípios, notadamente os impostos sobre a propriedade imobiliária.

### I.1 - Ganhos ou apenas recuperação dos níveis históricos

Interessa observar desde início que as conquistas na nova carta constitucional permitiram os municípios, e conforme facilmente depreendido da Tabela - I, abaixo, a apenas recuperar sua participação no bolo fiscal que se deterioraram no triênio 1986/88 retomando em larga medida os percentuais históricos estabelecidos desde o final da década de 50s. (ref. Afonso et alli. 1992, p. 115)

O mesmo parece aplicar-se também às receitas próprias apesar das novas fontes atribuídas.

TABELA - I  
Evolução da distribuição das receitas tributárias e das disponíveis dos Municípios  
(1957/1992)

Períodos	Arrecadação própria	Recursos efetivamente disponíveis
1957-63	6.7	10.1
1964-68	5.8	14.6
1969-74	3.7	14.0
1975-80	4.8	14.2
1981-83	4.6	14.6
1984-86*	3.9	16.1
1986	2.5	13.2
1987	2.5	11.5
1988	2.8	11.4
1989	2.7	12.9
1990	3.4	15.8
1991	5.4	15.9
1992*	4.8	16.6

Fonte: Afonso et. alli. (1992) p. 115, para o período 1957-86, e  
Dain (1994, apud. Watson 1993), para o período 1986-92

\* Estimativa

<sup>8</sup>A rigor, cabe aos municípios apenas o imposto sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis (ITBI) permanecendo como atribuição dos estados os impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens e direitos (ITCMD), estes últimos podem ser progressivos.

<sup>9</sup>O IPTU "poderá ser progressivo, nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade" (art. n° 156, parágrafo 1°).

Contudo, e como também se depreende da Tabela -I, em pauta, o aumento nas receitas próprias dos municípios decorrente da constituição de 1988 foi bem mais expressivo do que o aumento verificado nas receitas disponíveis. Contrariamente ao esperado<sup>10</sup>, o aumento das transferências na composição das receitas municipais não foi acompanhado necessariamente do embotamento da capacidade de gerar receitas tributárias próprias. Este ponto é reforçado quando se nota que foi justamente o imposto mais tradicional, o IPTU o que maior aumento apresentou no período. Assim, no Município do Rio de Janeiro, que apresenta a maior arrecadação per capita dentre os municípios das capitais (e quiçás dentre todos os municípios brasileiros) a contribuição do IPTU no total da receita evoluiu de 2.32% em 1989 para 9.78% em 1992, e o ITBI involuiu de 2.45% para 1.80% respectivamente, nestes dois<sup>11</sup> anos.

Comportamento similar é exibido pelos 27 municípios das capitais cuja arrecadação tributária elevou-se, na média, de US\$23,33 para US\$43,31 'per capita' respectivamente no ano de 1988 e 1992. (ref. IPLAN-RIO 1994) ver Tabela - II, abaixo. A receita oriunda do IPTU apresentou maior crescimento do que as do ISS e sobretudo às transferências dos estados e da União demonstrando que tese de que aumento de transferências embota atuação IPTU não se sustenta, ao menos para os municípios das capitais para os quais as transferências realmente têm menor peso na receita orçamentária global.

Não deixa de ser sintomático observar por outro lado, que muito embora municípios tenham aumentado a participação de receitas próprias, nos anos posteriores à reforma de '88, o mesmo não tenha ocorrido com a receita do ITBI, justamente o imposto que foi municipalizado.

TABELA - II  
Distribuição da Receita Tributária

	1988 (1)	1992 (2)	Variação média anual (2)/(1)%
Receita tributária própria 'per-capita'			
Rio de Janeiro	55.5	109.9	19%
Municípios das capitais	23.3	43.1	16%
Receita proveniente do IPTU 'per-capita'			
Rio de Janeiro	11.1	30.6	29%
Municípios das capitais	5.2	13.0	26%
Receita proveniente do ITBI 'per-capita'			
Rio de Janeiro	7.8	5.6	-8%
Municípios das capitais	4.3	3.2	-7%
Receita proveniente do ISS 'per-capita'			
Rio de Janeiro	37.3	47.1	6%
Municípios das capitais	16.4	20.7	6%

Fonte: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro 1992/93

<sup>10</sup> Alguns técnicos em desenvolvimento regional e local (cf. entrevista BDMG) têm sugerido que a ampliação da capacidade de investimento dos municípios teria ficado aquém da esperada. O 'excedente fiscal' teria sido consumido na rubrica de custeio (melhorias salariais, empreguismo etc.), e em desperdícios na forma de um maior relaxamento no trato das receitas próprias (leia-se inclusive, maior tolerância à evasão e sonegação fiscal e relutância em manter a mesma carga fiscal em anos de forte pressão inflacionária).

<sup>11</sup> Estes dados foram extraídos do Anuário Estatístico da cidade do Rio de Janeiro 1992/93.

## **I.2 - Pressões sobre as despesas locais - a contraface da melhoria nas receitas**

Mesmo que aquela virtual transferência de recursos estabelecida na nova carta constitucional, não tenha se feito acompanhar, ao menos até o momento, de novos encargos e/ou responsabilidades constitucionais - afora "encargos" como a obrigatoriedade de execução de planos diretores nos municípios com mais de 20.000 habitantes - não se deve daí inferir uma necessária melhoria na saúde financeira dos municípios. Isto porque os municípios vêm sendo alvo de fortes demandas ou pressões por maiores despesas. Tais pressões, em resumidas contas tem sido exercidas em três principais níveis, a saber:

i - Sociais, impostas pelas manifestações caracteristicamente locais da crise por que tem atravessado a sociedade brasileira desde o final da década de 70. Trata-se aqui das carências sociais acumuladas ao longo da 'década perdida' e que se manifestam na forma de aumento da pobreza (ref. Rocha e Tolosa 1993), desempregados, desnutridos, desabrigados, atingidos pelas doenças endêmicas e oportunistas como a cólera etc. Tudo isto, apresenta óbvias implicações para as despesas em manutenção e investimentos em equipamentos e serviços sociais.

Poucas têm sido as avaliações sobre as mudanças que teriam ocorrido nas aplicações dos municípios brasileiros em decorrência desta reforma fiscal pós constitucional. Afonso (1992) avaliando a situação dos municípios das capitais detectou, um aumento geral dos gastos em obras e serviços sociais à partir de 1989<sup>12</sup>, o autor observa inclusive um aumento no percentual dos gastos com saúde, educação, habitação e urbanismo no total das despesas. Netto (1994) menciona que resultados preliminares de pesquisa em desenvolvimento no IBAM confirmam esta tendência.

ii - Políticas, apresentadas na forma de desafios às gestões de administrações conquistadas pelos partidos progressistas. Estes sofrem fortes pressões dos segmentos populares alijados politicamente no passado, esperançosos de terem suas reivindicações atendidas de pronto a despeito de sua magnitude ou extensão. Não raro estas administrações devem 'apresentar serviço' em contextos claramente hostis ou de oposição a relutantes esferas superiores de governo. As situações enfrentadas pelas administrações petistas ilustram bem o ponto.

iii - Econômico-financeiras, exercidas pelos programas de macroestabilização e pelo receituário neo-liberal que invariavelmente tem implicado em cortes e desativação de programas sociais, no endurecimento nas negociações sobre a rolagem da dívida pública municipal e mais recentemente as perdas decorrentes da transferência ou redirecionamento do imposto de renda descontado na fonte pela União para o Fundo Social de Emergência (antes constitutivo do FPM) por força de emendas constitucionais aprovadas em 1993. A tudo isto adicione-se ainda a eminente perda da receita proveniente do IVVC a partir de 1996.

Diante ao exposto não é de se surpreender que diagnósticos recentes da situação dos municípios em geral, e do desenvolvimento urbano em particular, apontem para a conveniência ou mesmo necessidade de se:

i - aumentar receitas notadamente as próprias na composição da receita municipal<sup>13</sup>- o que explica, em parte o esforço expressivo já realizado neste sentido como visto mais acima;

<sup>12</sup> No MRJ as despesas de capital evoluíram de US\$142 milhões em 1989 para US\$896 milhões em 1992 (ref. Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro 92/93 - IPLAN-Rio)

<sup>13</sup> Segundo estudos do Banco Mundial (1991), no Brasil os impostos locais representam 23% das receitas municipais, e as taxas e outras tarifas contribuem com 9% o que implica em que mais 2/3 da receita dependam transferências de outras esferas de governo (cf. pp.25 e 26). Para o ano de 1988, as receitas tributárias dos municípios brasileiros representavam 10.49% de suas receitas correntes e 8.42% de suas receitas orçamentárias. O IPTU contribuiu com 20.37% da receita tributária dos municípios. (Fonte: Min. da Fazenda, Sec. do Tesouro Nacional "Finanças do Brasil - Receita e Despesas dos Municípios" Brasília, DF, abril de 1993).

ii - conceber novos e mais eficazes instrumentos de intervenção urbana capazes de recuperar senão as mais-valias imobiliárias ao menos os gastos em benfeitorias públicas. Daí a popularização crescente nestes círculos, de expressões emblemáticas das propostas do Banco Mundial, como 'cost-recovery', 'cost effectiveness', etc. Mais do que reduzir a especulação trata-se aqui de disciplinar o uso do solo, entendendo-se que as atuais regras do jogo implicam não apenas em redistribuições perversas de ganhos e perdas, mas também em padrões de uso do solo socialmente mais custosos (Smolka 1993);

iii - aprimorar a capacidade gestora e planejadora<sup>14</sup>, notadamente através de reformas institucionais (revisão da legislação urbanística, modernização dos procedimentos relativos ao recolhimento de impostos de base local, etc.) e de novas práticas de gestão, incluindo-se aí os cadastros e sistemas de informações em geral, mais ágeis acessíveis e compreensivos.

Esta agenda ou diagnóstico como já indicado, encaixa-se bem no receituário de agências internacionais como o Banco Mundial<sup>15</sup>, Smolka (1994).

As seções seguintes serão consagradas a demonstração de como estas recomendações podem e devem ser internalizadas na discussão sobre o IPTU e o ITBI; ou dito de outra forma, como aqueles objetivos podem ser atingidos no âmbito do IPTU e ITBI, sem necessidade de se recorrer a novas parafernalias.

## II - A irrelevância(!) do IPTU e do ITBI

Caberia lembrar, em primeiro lugar, que o fato de contribuírem com pequeno percentual nas receitas orçamentárias dos municípios não compromete necessariamente sua importância principalmente quando se considera que, contrariamente à algumas das transferências, estes recursos não estão vinculados e mais, apresentam como será visto a seguir uma ampla margem para ampliação autônoma.

O IPTU e o ITBI como fonte de recursos orçamentários representam realmente pouco. Em 1988 o IPTU representava 1,71% da receita orçamentária dos municípios brasileiros, e 20,4% das receitas próprias. No Rio de Janeiro, município onde o IPTU atinge sua maior expressão (tanto em termos per capita como em participação nas receitas orçamentárias) estes percentuais atingiram 9,78% e 27,92% respectivamente, em 1992.

### II.1 - Carga tributária - Desejada e esperada

#### II.1.1 - Comparação a padrões internacionais

Em países como os EUA e a Alemanha, o valor capitalizado dos imóveis (terrenos e edificações) corresponde à algo como 2,5 vezes o PIB (ref. Goldsmith 1985, apud. Holstein, op.cit. p. 17) e o imposto sobre propriedades nos 10 maiores países da OECD contribui com um mínimo de 1% de toda a receita tributária, atingindo em alguns casos até 12%.

No Brasil para um valor dos imóveis residenciais urbanos estimado, conservadoramente, em torno do montante do PIB<sup>16</sup>, seria de se esperar uma arrecadação

Para o caso do Município do Rio de Janeiro as Receitas tributárias contribuíram respectivamente com 46.0 e 39.37%, enquanto que o IPTU tem evoluído de 10.7% em 1989 para 27.9% da receita tributária em 1992. O IPTU correspondia em 1988 a 20.7% da Receita Tributária dos municípios brasileiros.

<sup>14</sup>Veja-se a ênfase com que documentos de organismos internacionais como o Banco Mundial e as agências da ONU têm recomendado reformas institucionais voltadas para a melhoria de cadastros e da capacidade gestora em particular.

<sup>15</sup>O BID, a Fundação FORD e diversos órgãos das Nações Unidas e outros organismos internacionais têm feito cômico às palavras de ordem do Banco Mundial patrocinando programas de reformas institucionais, melhoria de registros cadastrais, procedimentos fiscais etc.

<sup>16</sup>Estimativa realizada tomando como base a renda média domiciliar de US420 (ou 7 SM), o número de domicílios urbanos significativos (em torno de 25 milhões) e um multiplicador de 3 para a relação entre o valor do

aproximada entre 0,8% e 1% do PIB. Ocorre que a carga tributária bruta e global dos municípios corresponde atualmente (1992) a 1,19% do PIB (Dain, 1994, Tabela 3). Ora o IPTU conforme já visto contribui com 20,4% das receitas tributárias dos municípios o que equivale a 0,24% do PIB. Considerando-se que na estimativa acima de valor total dos imóveis urbanos, não foram computados os imóveis comerciais e os terrenos urbanos, e que estes dois segmentos respondem por mais da metade do que se arrecada em média nos municípios brasileiros, conclui-se que a carga tributária do IPTU dificilmente atinge mais do que 0,12% do PIB ( ou 1/8 do que é recolhido nos países desenvolvidos), um percentual certamente muito baixo, mesmo quando se leva em conta a parcela da população com imóveis não cadastrados e/ou com imóveis na faixa de isenção<sup>17</sup>.

### II.1.2 - Receita esperada do IPTU a partir da renda e preço da habitação

Uma análise mais fina destas estimativas pode ser feita tomando-se a situação específica de uma cidade como o Rio de Janeiro, reconhecidamente uma das que melhor arrecada os impostos de base patrimonial.

Com base na distribuição de renda, é possível estimar o valor médio dos imóveis no mercado valendo-se de multiplicadores específicos para cada faixa de renda, conforme ilustrado na Tabela - III, abaixo.

TABELA - III  
Cálculo do Valor Médio da Habitação

Classe de renda em SM	Renda média Domiciliar em US\$	% de Domicílios	Habitação /renda domiciliar	Valor médio da Habitação	Contribuição % da renda no valor do imóvel
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)x(3)	(5)= %(4)x(2)
até 2	60	9.16	65	3.900	1.10
3 a 5	240	24.27	60	14.400	10.61
6 a 10	480	25.19	55	26.400	20.40
11 a 15	680	13.21	50	34.000	13.78
16 a 20	1080	8.09	45	48.600	12.06
20 a 30	1500	8.02	40	60.000	14.76
30e mais	2100	12.06	35	73.500	27.19
Média	735.4	100.00		32.601	100.00

Fonte: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro 1992/93

Base: Extrato para o MRJ da Pesquisa de Orçamentos Familiares 1987/88 realizada pelo IBGE

imóvel como múltiplo da renda familiar anual (estimativa da pesquisa do Banco Mundial obtida no projeto 'Housing Indicators' (Angel et. alli 1993, p.25).

<sup>17</sup>Mesmo em municípios como o Rio de Janeiro, fortemente urbanizados e com um sistema sofisticado para o recolhimento do IPTU, estima-se que em torno de 1/3 das residências não estão cadastradas. A pesquisa para o recadastramento de imóveis realizada em 1988 revelou que mais de 50% dos imóveis estavam em situação irregular se se considera aí a sub-avaliação das áreas construídas, as dimensões declaradas dos terrenos e as mudanças não registradas de ocupação.

Para uma renda média das famílias cariocas US\$ 735.4 ou 12.26 SM, o valor médio correspondente dos imóveis seria de US\$ 32,6 mil.<sup>18</sup> Este número pode ser confrontado ao referente ao valor lançado por efeito de emissão do carnê de recolhimento do IPTU, conforme a Tabela - IV, seguinte

TABELA - IV  
Cálculo do valor venal unitário do imóvel para efeito de recolhimento do IPTU

	Número de imóveis (1)	Valor lançado IPTU (US\$ mil) (2)	Valor lançado por imóvel (3)=(2)/(1)	Valor médio do imóvel (4)=(3)/.8%
casa/sobrado	351.993	46.284,5	131,5	16.436
apartamento	643.629	141.548,7	219,9	27.490
proletário	189.509	3.816,1	20,1	2.517
total	1.185.131	191.649,3	161,7	20.213

Fonte: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro 1992/93

Ou seja, o valor venal médio dos imóveis para efeitos fiscais i.e de recolhimento do IPTU é portanto, de US\$ 20,2mil ou 61,96% do valor estimado "de mercado" (de US\$32,6 mil). Na prática, este percentual deve ser ainda mais baixo uma vez que o universo de imóveis cadastrados exclui justamente os imóveis de menor valor.

Assim, a eliminação apenas dos 9,16% das famílias no primeiro extrato (até 2SM) implicaria na elevação do valor médio dos imóveis para US\$35.495, e correspondente redução daquele percentual para 56,9%. Vale dizer, a mera atualização dos valores venais para propósitos fiscais em seus níveis reais ou de mercado praticamente duplicaria a arrecadação do IPTU.

Este número ainda está sub-estimado se se considera que uma parcela significativa dos mais de 1/3 dos domicílios não reconhecidos no cadastro<sup>19</sup> deve se constituir de imóveis acima daquela faixa de exclusão. Interessa notar que, de fato, as favelas que perfazem 240.499 domicílios (população de 961.175) em 1991, contribuem com apenas (!) 38.3% dos imóveis não cadastrados<sup>20</sup>. Ou seja, um bom número de imóveis não cadastrados pode estar localizado nas áreas mais valorizadas e/ou ocupados pela população de mais alta renda<sup>21</sup>. Incidentalmente, o Censo de 1991 constatou a existência de 243.410 domicílios não ocupados e/ou vagos.

<sup>18</sup> Este número coincide com o obtido pela Coordenadoria do ITBI ( US\$32.282) com base em pesquisa junto às corretoras de imóveis e ao volume de transações em diferentes áreas da cidade. O preço médio estimado dos imóveis transacionados no MRJ segundo o arquivo IPPUR/IPTU/ITBI para o período 68/90 é de US\$22.886, valor este subestimado (em torno de 70%, segundo técnicos daquela Coordenadoria do ITBI) por se referir a valor declarado na transmissão.

<sup>19</sup> Esta taxa foi obtida confrontando-se os 1.180.157 imóveis residenciais cadastrados no MRJ com os 1.808.383 domicílios particulares contabilizado no Censo de 1991

<sup>20</sup> Um bom número de favelados tem utilizado o comprovante de recolhimento do IPTU como documento de garantia propriedade.

<sup>21</sup> Pesquisas ainda não concluídas pelo IPLAN-Rio vem identificando expressivo número de condomínios clandestinos de classe média e média-alta em áreas nobres como Jacarepaguá.

A partir dos cálculos realizados há pouco, verifica-se uma ampla margem para a elevação desta carga fiscal<sup>22</sup>, conclusão que é reforçada por sua má distribuição.

## II.2 - Regressividade na distribuição da carga fiscal

Por outro lado, percebe-se pela Tabela - III acima, que a isenção dos imóveis de valor abaixo de US\$14.400 (i.e correspondente às 33.43% famílias com renda até 5 SM) implicaria em perda de apenas 11.71% na arrecadação do IPTU<sup>23</sup>. Ocorre contudo que o sistema é algo mais perverso, uma vez que a defasagem entre o valor de mercado e o valor fiscal, aumenta com o valor do imóvel<sup>24</sup>. Não é raro encontrar valores fiscais registrados em 25% (!) do valor de mercado, nos extratos de maior valor (áreas nobres e ocupadas por famílias de mais alta renda). Assim, refazendo-se os cálculos da Tabela - III, acima, apenas que agora aplicando um redutor conservador de 50% sobre o valor médio dos imóveis do extrato de mais de 30 SMs., de 40% ao imediatamente anterior (de 20 a 30 SMs.) e, assim sucessivamente até 10% sobre o extrato de 6 a 10 SMs<sup>25</sup>, obtém-se um valor médio dos imóveis de US\$ 23.501, (bem mais próximo ao valor fiscal corrente implícito). Isto significa que a eliminação desta fonte de inequidade fiscal proporcionaria um acréscimo de 38.7% na arrecadação do IPTU.

Aumentos correspondentes podem ser demonstrados para o recolhimento do ITBI, uma vez que tem-se constatado aí, que os adquirentes de mais baixa renda declaram valores mais próximos aos efetivamente praticados do que os de maior renda; e isto se deve menos à uma preocupação com o valor do imposto em si do que com as origens obscuras ou 'não explicáveis' dos recursos utilizados na aquisição do imóvel. Eis aí um forte argumento em defesa do potencial de sanção derivável de uma boa gestão deste imposto. Este ponto será retomado mais adiante.

As inequidades originadas nos valores de avaliação dos imóveis para efeitos fiscais, deve-se adicionar ainda considerações sobre a desejabilidade de se praticar alíquotas diferenciadas segundo o tipo de imóvel, e principalmente segundo a região de sua localização. Na prática tem-se observado que a base fiscal virtual concentra-se em geral numas poucas áreas da cidade<sup>26</sup>. Num contexto de forte segregação residencial e diferenciação funcional no espaço intra-urbano (veja-se Smolka, 1992) abre-se um amplo potencial para através da 'focalização' (tão a gosto das recomendações daquelas agências internacionais) isentar ou minorar efetivamente a carga fiscal da população de mais baixa renda. O aumento da carga fiscal sobre a propriedade imobiliária, nos moldes descritos acima, poderia ser compensado pela redução dos impostos indiretos, notadamente do ICMS sobre alimentos e bens essenciais, com grande eficácia no tocante à 'focalização'.

Finalmente, há que se lembrar que poucas são as prefeituras que administram adequadamente a distribuição da carga fiscal do IPTU e do ITBI entre imóveis residenciais, não-residenciais e terrenos, ou ainda entre proprietários ausentes e proprietários efetivamente ocupantes. Este ponto será retomado na seção III mais abaixo.

<sup>22</sup>Este aumento deve ser confrontado obviamente, à utilização das receitas adicionais. Considere-se neste sentido, as despesas efetuadas hoje pela população em decorrência da omissão da administração pública (eg. gradeamento de edifícios, segurança para-militar, auto provisão de equipamentos de saneamento etc.)

<sup>23</sup>Em 1988, quase 75% da arrecadação concentrava-se nos 20.15% dos domicílios e 32.16% dos imóveis não-residenciais da Zona Sul, Centro e a Barra da Tijuca, áreas nobres da cidade.

<sup>24</sup>Uma demonstração clara desta regressividade é demonstrada por Leal (1990), para o caso do MRJ.

<sup>25</sup>Pressupondo-se que nas duas faixas inferiores os valores já se aproximam ao de mercado.

<sup>26</sup>Ref. nota de rodapé 23 acima. Holstein (1990, p.14) menciona experimento (1988-1992) realizado na Indonésia para se obter 80% da arrecadação sobre a propriedade imobiliária urbana de menos de 20% dos imóveis.

### II.3 - Margens associados a problemas de gestão

Em tese, o IPTU deveria oscilar apenas em função das variações dos preços dos imóveis no mercado. Isto contudo, não ocorre porque a atualização das plantas de valores, raramente acompanha o mercado, e mais, os fatores de atualização além de definidos segundo critérios administrativos, devem ser aprovados pela Câmara de Vereadores que por sua vez é sensível a pressões de interesses políticos de todos os matizes.

A arrecadação ademais, não é neutra em relação ao ritmo da inflação em decorrência tanto dos esquemas de pagamento destes impostos - eg. deduções para liquidação em cota única<sup>27</sup> - como do comportamento dos indexadores utilizados<sup>28</sup>.

Em situação de inflação zero e de presença de mecanismos de ajuste fino entre os valores imobiliários e a planta de valores, a arrecadação do IPTU seria ademais, marginalmente sensível às transformações no uso do solo e concomitantes alterações na valorização relativa de diferentes áreas da cidade.

Afora estes fatores, a arrecadação depende de competência e credibilidade administrativas que afetam a sonegação fiscal<sup>29</sup>; e 'last but not least', da frequência sistemática e compreensividade da atualização dos cadastros de imóveis.

Nestes termos, o sistema ideal seria aquele capaz de reduzir ao mínimo vulnerabilidade da arrecadação a estas 'perturbações', ou seja aquele que internalizasse mecanismos que:

- i - neutralizassem o efeito da inflação, sobre o montante e o fluxo de recolhimento destes impostos;
- ii - assegurassem a atualização permanente e automática do cadastro - de forma incremental e não espasmódica!
- iii - permitissem que a arrecadação variasse apenas com o preço dos imóveis; e, finalmente que,
- iv - se associassem a uma política creditícia e fiscal ativas - envolvendo o próprio ITBI, IPTU e até a tributação dos ganhos de capital auferidos neste mercado (ref. Imposto de Renda).

Os contornos de sistema com estas características serão apresentados na seção III, abaixo.

Não fosse por estes fatores a arrecadação do IPTU deveria apresentar comportamento bem regular. Quando se observa, no entanto, a evolução desta arrecadação no MRJ - ver Tabela - V, abaixo - salta a vista de imediato que este dificilmente pode se 'explicado' pelo comportamento dos preços imobiliários no período, e tampouco pelas eventuais atualizações cadastrais.

<sup>27</sup>Para surpresa dos técnicos da fazenda municipal, o comportamento dos contribuintes do IPTU no MRJ, tem se revelado bastante inelástico em relação à estas deduções.

<sup>28</sup>Com os expurgos efetuados no mês imediatamente após a edição de cada um dos planos estabilização inflacionária experimentado nos últimos 8 anos, o congelamento das unidades de contas municipais (Unif no caso do Rio de Janeiro) implicou em significativa queda de arrecadação, principalmente quando estas datas coincidiam com as de vencimento do IPTU e outras taxas.

<sup>29</sup>Para o IPTU no MRJ estima-se uma taxa de inadimplência de 9.48% para 1991, calculado a partir da relação entre o valor lançado e o efetivamente recolhido.

TABELA - V

Evolução da composição da receita fiscal no Município do Rio de Janeiro de 1988/92

Ano	(1) Receita tributária	(2) IPTU em US\$mil	(3) ITBI em US\$mil	(4) (2)/(1) %	(5) (3)/(2) %
1988	291.164	57.367	42.379*	19,7	73,87
1989	338.631	36.202	8.215	10,69	105,56
1990	627.637	140.590	37.969	22,40	27,01
1991	747.308	261.649	31.096	35,01	11,88
1992	587.320	163.985	30.107	27,92	18,36
Média 88/92	518.412	131.959	35.953	25,45	27,25

Fonte: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro 1992/93

\* Arrecadação pelo Estado do Rio de Janeiro

Valores deflacionados pelo IGP-DI /FGV - média anual base 1991

Com efeito, a instabilidade observada, parece decorrer menos de fatores estruturais do que dos conjunturais ou político-administrativos, sugerindo a existência de práticas casuísticas e arbitrárias. Este ponto é realçado quando se confronta o comportamento do IPTU ao do ITBI, que também deveria apresentar certa regularidade.

Numa primeira aproximação, a relação entre um e outro imposto dependeria essencialmente da rotatividade dos imóveis (i.e do percentual do estoque transacionado anualmente). Assim, considerando uma alíquota média de 0,8% para o IPTU e de 2% para o ITBI e uma rotatividade de 7% do estoque<sup>30</sup> obtem-se que o ITBI deveria representar algo como 17,5% do IPTU (2% sobre o valor de 7% do estoque)/(0,8% sobre o valor do estoque de imóveis)

Comparando-se o desempenho das 23 principais municípios das capitais do país este percentual foi de 18,84% em 1991 e de 24,01% em 1992. No MRJ o ITBI representou respectivamente, 12,8% e 18,36% da arrecadação do IPTU, indicando *ceteris paribus* uma improvável variação de mais de 50% na rotatividade de um para o outro ano!. ver Tabela - VI, seguinte.

TABELA - VI

Variação na composição da receita municipal

IPTU/Receitas Tributárias próprias %	1988	1992
Rio de Janeiro	20.0	27.8
Municípios das capitais	22.3	30.1
ITBI/IPTU %		
Rio de Janeiro	70.3	18.3
Municípios das capitais	82.7	24.6

Fonte: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro 1992/93

<sup>30</sup> Para o período de 1968/84 esta taxa foi estimada em 12% com base nas informações do Arquivo IPPURITBI/IPTU e recentemente, 1993, em 7,1% para os imóveis residenciais próprios com base em levantamento envolvendo entrevistas a adquirentes de imóveis no MRJ.

A não constância observada na relação IPTU/ITBI deve, em tese, ser atribuída primordialmente às variações na liquidez do mercado imobiliário ou rotatividade ('turnover') anual do estoque de imóveis, em geral (presumido 7% no exercício acima) e, de cada tipo de imóvel em particular (a rotatividade das por exemplo casas é bem menor do que a dos apartamentos. Conforme se depreende da Tabela - VII abaixo os imóveis não residenciais apresentam rotatividade bem abaixo da média (menos transações observadas do que esperado pelo estoque) e valores superiores aos da média (percentual de valores lançados maior do que sua participação no estoque). Percebe-se ademais que os imóveis não-residenciais contribuem com um percentual significativamente maior do que o correspondente à sua participação no estoque dos imóveis, o inverso ocorrendo para os imóveis residenciais;

TABELA - VII  
Comparação da base fiscal e da receita do IPTU e do ITBI

	% de Imóveis Cadastrados (1)	% Lançados IPTU (1)	Valores Transacionados (2)	% de Imóveis Imóveis Transa cionados (2)
Residenciais	77.34	36.74	84.64	85.20
Não- residenciais	10.71	52.35	4.24	10.29
Terrenos	11.94	10.90	11.11	4.51
	100.00	100.00	100.00	100.00

Fontes: Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro - 1991

Arquivo ITBI/IPTU/IPPUR

(1) - Situação em 1991

(2) - Média do período 1985/1988

Mais além do fator já apontado e em vista do depreendido há pouco da Tabela - VII, acima a relação entre o IPTU e o ITBI depende também, mas marginalmente:

i - da variação na composição do estoque de imóveis (ref. período de 'boom' imobiliário no mercado de imóveis comerciais, etc);

ii - da diferenciação das alíquotas do IPTU por tipo de imóvel (residencial em geral é bem menor do que a não residencial), os limites de isenção (imóveis de menor valor), e progressividade pela ociosidade de terrenos, e etc. No caso do ITBI, a alíquota incidente sobre a parcela financiada pelo SFH do imóvel transacionado era antes da municipalização (no Município do Rio de Janeiro) de apenas .5% contra os 2% sobre a parcela não financiada; assim, o volume arrecadado pelo ITBI depende também do volume de crédito disponível; este fator contudo depende também de i acima;

iii - das diferenças de avaliação dos imóveis - os imóveis mais valorizados ou das áreas mais valorizadas tendem a ser subavaliados (ref. Leal 1990) e de suas respectivas taxas de rotatividade também diferenciadas (mobilidade dos ricos é maior do que a dos pobres ref. Smolka 1994), áreas em diferentes fase do seu ciclo de vida também apresentam diferentes rotatividades (cf. Smolka, 1989 ou Abramo, 1990);

iv - da sonegação fiscal também diferenciada entre IPTU e ITBI, e de eventuais abatimentos oferecidos para quitação em quota única do IPTU, ou no caso do ITBI dos prazos concedidos para o recolhimento do imposto;

v - dos níveis de inflação e frequência de atualização dos valores fiscais, num e noutro caso.

vi - da composição de idade dos imóveis transacionados, uma vez que é aplicado, no IPTU, fator de ajuste (dedução) pela depreciação do imóvel;

Como se percebe são múltiplos e variados os fatores que poderiam afetar aquela proporção entre um e outro imposto. No entanto, os fatores arrolados (à exceção do primeiro), e à exemplo dos termos da discussão mais acima sobre a regularidade do IPTU, não devem provocar fortes oscilações de curto prazo. Uma gestão eficaz poderia e deveria em tese, minimizar seus efeitos.

Em suma, ambos os impostos em princípio deveriam apresentar pequenas flutuações decorrentes essencialmente das oscilações nos preços relativos (preços dos imóveis vs. preços em geral) e na liquidez do mercado (afetado pelas flutuações no nível de atividade/renda e empregos na economia como um todo).

Como se percebe haveria novamente ampla margem para o aprimoramento da gestão destes impostos. Uma brevíssima exposição de como isto poderia ser feito é apresentada na seção seguinte.

### **III - Uma proposta de aprimoramento do recolhimento do IPTU e do ITBI**

Uma exposição completa desta proposta escaparia inteiramente do escopo e dos estreitos limites impostos a este artigo<sup>31</sup>.

#### **III.1 Conceção básica**

Esta proposta inspira-se na idéia de que haveria um enorme potencial a ser explorado, para o aprimoramento da arrecadação do IPTU e do ITBI em particular através da concepção de sistemas inteligentes e de baixo custo baseados na integração dos sistemas de informação (e cadastros associados) destes impostos, na informatização e nas mudanças de procedimentos declaratórios. Neste sentido ela acompanha tendência moderna nesta área, que rompendo com o tratamento isolado destes impostos busca extrair vantagens sinérgicas na utilização muitas vezes de um determinado imposto como gerador de informação e de sanções nas rotinas para o recolhimento de outro imposto (eg. o imposto sobre a riqueza como mecanismo de sanção e a aferição do imposto de renda, ref. Leal 1991)<sup>32</sup>.

Não deixa, com efeito, de ser surpreendente que o expressivo, e de baixo custo de acesso, volume de informações de fluxo geradas quando do recolhimento do ITBI raramente sejam aproveitadas para atualizar os cadastros de imóveis e as plantas de valores (informação de estoque) que por sua vez servem de referência para a apreciação das declarações dos valores pactuados nas transações de imóveis. Ao invés de um processamento automático (informático) destas declarações as autoridades, via de regra recorrem na melhor das hipóteses, aos onerosos serviços encomendados a consultorias 'especializadas' que a seu turno obtém as informações de fontes como os peródicos, corretores e outros agentes (financeiros, entidades de representação etc.)<sup>33</sup>; e na pior das hipóteses ao arbitramento de valores à discreção e aos caprichos de funcionários desqualificados quando não ética e/ou moralmente volúveis.

<sup>31</sup>Esta proposta foi apresentada originalmente em Smolka 1991. O trabalho de Gonzales (1994) apresenta uma discussão técnica sobre a questão.

<sup>32</sup>Nos EUA em certas áreas (eg. Saint-Paul, Minneapolis) é dada ao empresário-contribuinte a opção de escolher dois entre os três seguintes impostos: sobre o valor adicionado, patrimônio ou vendas EUA.

<sup>33</sup>Uma análise comparativa destas fontes de informação com as oriundas das guias do ITBI é apresentada em Smolka (1992). Aquelas fontes conforme demonstrado, além de custosas, compreendem (contrariamente às oriundas das guias do ITBI) universos em geral limitados (eg. apenas os imóveis novos, ou promovidos por empresas filiadas, ou financiados, etc.), incompletos (valor de oferta e não de realização, ausência de informações sobre a idade ou as dimensões do imóvel) quando não viesados (por tipo de imóvel, ou por região).

Mais além, destas considerações argumenta-se no plano eminentemente fiscal, que as informações geradas por estes impostos podem ser utilizadas na montagem de conveniente sistema de indicadores (ver Anexo) sobre o processo de estruturação interna da cidade permitindo o monitoramento fino e extenso destas transformações para efeito inclusive de formulação e acompanhamento de planos diretores.

### III.2 - Operacionalização, passo a passo

Premissas:

- a- As transações são atomizadas e independentes, i.e triangularizações são a exceção e não a regra;
- b- As transações são efetuadas e registradas aleatoriamente, no que concerne ao tipo de imóvel (apartamento, casa, terreno, imóvel comercial), à localização, e à caracterização do adquirente (pessoa física ou jurídica);
- c- Nem todos os declarantes são desonestos, i.e declaram valores fictícios. A rigor a proposta abaixo, requer apenas que parcela dos valores declarados mesmo que distintos dos efetivamente praticados sejam influenciados primordialmente pelos valores de mercado e não pelos valores fiscais;
- d- O volume de transações é suficientemente grande para suportar a estimação econométrica de funções hedônicas de preços por região homogênea<sup>34</sup> relevante;
- e- Aprovação de legislação permitindo a aplicação de multa exemplar às sub-declarações de valores imobiliárias detectadas pela sistema em questão;

Etapas:

1- Estimação de funções hedônicas de preços, para cada região elementar, bairro etc. com base nas informações contidas nas guias de recolhimento do ITBI desde períodos passados.

$Pm^2 = F(\text{tamanho, idade, vizinhança, tipo de transação, financiamento, etc.}) - (*)$

2 - Calibragem destas funções com informações de outras fontes - eg. jornais, corretores, outros estudos, etc. - Este procedimento não é indispensável, servindo apenas para apressar a convergência do sistema.

3- Aplicar 'filtros' estatísticos de modo a "limpar" as distribuições estatísticas. O valor declarado em cada nova transação (recolhimento do ITBI) é comparado com o valor resultante obtido pela recuperação do  $Pm^2$  obtido em (\*).

Se superior- utilizar para recalcular parâmetros de (\*)<sup>35</sup>

Se inferior- exigir comprovante, verificar (inspecionar)

caso não justificado i.e. sub-declaração dolosa - multa de 100%(?) sobre a diferença percebida entre o valor venal (estimado internamente no sistema) e o valor declarado

Obs: sub-declaração deve ser baixa tão logo a aplicação destas multas exemplares é tornada pública.

4- Rápida convergência dos valores estimados aos valores de mercado em virtude do elevado volume e da atomicidade (independência entre transações) das transações<sup>36</sup>.

<sup>34</sup>Estas regiões relevantes podem ser definidas a priori através de técnicas estatísticas pertinentes (eg. análise fatorial, etc.) com base nos próprios dados disponíveis.

<sup>35</sup>Recorde o leitor da premissa enunciada acima de que nem todo adquirente é desonesto. Uns poucos justos asseguram volume adequado de observações para atualizar os valores.

<sup>36</sup>No MRJ são realizadas correntemente, mais de 4.500 transações ao mês. Em períodos passados de maior liquidez este volume mais do que dobrou. Em cidades menores o volume de observações é reconhecidamente bem inferior, mas nunca inferior a 4% do estoque cadastrado, o que garante para uma cidade de 200 mil habitantes, um mínimo de 1.000 observações anuais, número mais do que suficiente para permitir a estimação daquelas funções hedônicas. Tenha-se em mente aqui que nestas cidades o número de regiões homogêneas relevante, também deve

A rotina apresentada há pouco pode ser ainda aprimorada, caso nela seja incorporada a apuração do ganho de capital por ocasião da transmissão do imóvel. Uma vez registrado o valor de aquisição do imóvel, o vendedor teria a diferença entre valor de aquisição e valor de venda (devidamente depurado da depreciação e benfeitorias) apurada automaticamente no futuro quando o imóvel vier a ser novamente transacionado. Como este valor de venda coincide com o declarado pelo novo adquirente, uma eventual sub-declaração é desencorajada uma vez que este último não pode, hoje, controlar o comportamento ético do eventual adquirente de seu imóvel, no futuro. O valor que o adquirente registra para o ITBI deve ser igual ao que o vendedor deve registrar na declaração de rendas para efeito de recolhimento do imposto sobre o ganho de capitais pela Receita Federal. Eis aí um poderoso incentivo à auto-declaração confiável.

### III.3 - Algumas dificuldades

A atualização automática do cadastro com as informações do novo proprietário e da atualização da descrição do objeto esbarra em restrições legais que mantêm a separação entre a transmissão e mudança de propriedade, esta só ocorre legalmente após escrituração junto ao Registro de Imóveis.

O valor declarado para efeito de ITBI pode ser confrontado com estimativas do órgão oficial (coordenadoria do ITBI) para o imóvel, porém os valores base da Planta Geral de Valores são muito mais sensíveis não podendo ser atualizadas 'no atacado'. Eles exigem maior margem de segurança para evitar inevitáveis e inadmissíveis contestações jurídicas dos valores lançados.

Não está de todo claro se é justo que as eventuais 'bolhas especulativas' a que o mercado está ocasionalmente sujeito, reflitam-se nos carnês do contribuinte, e pelas mesmas razões as valorizações espasmódicas de áreas objeto da ação concertada de agentes imobiliários.

Em cidades onde o volume de transmissões é insuficiente e em contextos marcados por fortes flutuações sazonais e/ou cíclicas do mercado, a aplicação de indexadores sobre os valores de modo a 'expandir' a amostra pode provocar vieses que dificultam a convergência dos valores estimados endôgenamente, aos valores de mercado.

### III.4 - Nota sobre a atualização cadastral

O leitor atento terá percebido que a proposta enunciada há pouco repousa na montagem de sistema de informação inteligente que alimenta a ágil atualização do cadastro imobiliário ao mesmo tempo que este lhe serve de referência. Esta atualização mais além dos valores imobiliários envolve também a identificação das partes envolvidas na transação, i.e o adquirente que no futuro deverá comparecer como transmitente, ou sob o outro ângulo o transmitente de hoje cuja identidade deve conferir com a do adquirente de então - destinatário do carnê do IPTU, desde que contornada a dificuldade legal mencionada mais acima. A descrição do imóvel transacionado também deverá ser atualizada, sob pena do transmitente não poder gozar das deduções facultadas à apuração do ganho de capital (valorização do imóvel) realizado.

Os imóveis ainda não cadastrados podem receber igualmente forte estímulo à sua regularização, através de dispositivos como o lançamento de valores históricos (ref. data

ser menor. O processo de convergência dos valores estimados aos de mercado será obviamente mais lento dependendo do número de observações válidas.

estiamda de construção ou aquisição) de referência, para a apuração da valorização imobiliária, e não os atuais. Deste modo impoem se uma penalização aos proprietários dos imóveis que venham a ser cadastrados pelos métodos tradicionais de vistoria a campo, ou visto sob outra ótica um prêmio àqueles que regularizam espontâneamente sua situação cadastral - avaliação pelo valor presente do imóvel. Não é difícil de vislumbrar que o aparecimento de áreas com maiores variações relativas de regularizações, deva assinalar (indicador?) a probabilidade de localização de outros imóveis a regularizar. Isto simplificaria e conferiria maior eficiência à gestão do processo de atualização cadastral.

Como se vê a integração proposta dos respectivos sistemas fiscais (ITBI, IPTU e eventualmente o IR) internaliza poderosos mecanismos de sanção sobre a informações prestadas pelos adquirentes, o que garante a mencionada agilização dos cadastros.

Nestes sentido, tudo o que se afirmou na seção II , anterior, sobre os benefícios (principalmente no que concerne a equidade fiscal e os custos de gestão) de se contar com valores fiscais mais próximos aos do mercado deve ser entendido como derivativo da atualização dos cadastros nos termos acima.

#### **IV - A ineficácia (?) do IPTU e do ITBI como instrumentos de política Urbana**

Recentemente, talvez por força do debate sobre a lei orgânica e dos problemas associados ao uso do solo, muitos municípios vêm cogitando na introdução de novos dispositivos fiscais a exemplo do solo criado e operações interligadas como novas panaceas para a resolução de suas dificuldades.

Temos argumentado em outros estudos (Smolka 1991, 1993a e 1993b etc.)

i - que o alcance destes novos dispositivos é bem menor do que usualmente alegado e que estas "reformas" muitas vezes constituem na verdade uma 'cortina de fumaça' para o enfrentamento de questões mais sérias. Com efeito, em um ano de 'boom' imobiliário a arrecadação com o solo criado, na melhor das hipóteses, atingiria mais -do que 8% do recolhimento com o IPTU. Pequenas alterações ou aprimoramentos menos 'vistosos' nos procedimentos correntes associados à arrecadação deste imposto (IPTU) conforme insinuado mais acima, fãcilmente ultrapassariam aquele percentual!

ii - que o aprimoramento em si dos sistemas de informação e de apoio em geral do recolhimento destes impostos (IPTU, ITBI etc.) constitue-se na realidade em condição necessária para a introdução destes novos instrumentos. Vale dizer, estes últimos menos do que substitutos constituem-se quando muito complementos àqueles, num estágio superior de organização fiscal. Seria realmente impensável arbitrar valores para o solo criado ou do IPTU progressivo, no contexto de valores fiscais desatualizados e desmoralizados. Não é difícil perceber o quanto a administração das operações interligadas, a emissão de bônus de melhoramentos, as desapropriações e até a aplicação da contribuição de melhoria e outras cotas de recuperação de gastos em obras públicas dependem da disposição de avaliações imobiliárias e de indicadores de desempenho alimentados por informações cadastrais do tipo das enunciadas na seção anterior.

Mais além, é possível conceber a modulação das alíquotas do ITBI de modo a que as transmissões de imóveis efetuadas nas áreas que mais se valorizam em decorrência de investimentos públicos sejam mais fortemente tributadas. Um engenhoso sistema que endogeniza a determinação da alíquota relevante conforme a valorização dos imóveis da área relevante, é descrito em Lemos (1994). Na prática isto contudo implica numa taxaçaõ direta da valorização imobiliária o que pode conformar alegações de bi-tributaçaõ (ref. imposto de renda sobre ganhos de capital). De qualquer forma aquela proposta expõe o potencial do ITBI como instrumento eficaz de recuperaçaõ de mais-valias imobiliárias.

O mérito do IPTU enquanto imposto sobre a riqueza (o único do país juntamente ao IPVA) torna ociosa qualquer necessidade de se enfatizar sua relevância, tanto mais quando se recorda que parcela não desprezível deste valor é fruto da capitalização de vantagens determinadas externamente ao imóvel.

#### **V - Sobre o pretense caráter anti-social do IPTU e do ITBI**

Em que medida o aprimoramento (especificamente uma melhor legislação e procedimentos fiscais) do IPTU/ITBI e dos sistemas de informação e cadastros associados, etc. pode favorecer a população de baixa-renda?

Bastaria neste ponto recolher algumas das conclusões obtidas nas seções acima para demonstrar o potencial 'progressista' das iniciativas de aprimoramento dos dois impostos em pauta. Ignorando os argumentos relativos à eventual destinação em projetos populares, dos expressivos saldos fiscais obtíveis, pode-se arrolar as seguintes outras possibilidades de interesse:

i - Redistribuição da carga fiscal com a redução do hiato entre valor fiscal e de mercado que tende a ser socialmente regressivo;

ii - Aumento do IPTU compensado pela redução do ICMS, notadamente nos bens de maior necessidade, implicando numa melhor 'focalização' da redução da carga fiscal<sup>37</sup>;

iii - A atualização cadastral não atinge necessariamente mais as famílias de mais baixa-renda, o que também contribui para uma melhor distribuição da carga fiscal;

iv - A elaboração e divulgação de indicadores sobre o desempenho do mercado imobiliário reduz as incertezas e riscos e com eles as margens de manipulação dos consumidores pelos agentes imobiliários e até contribui para a redução dos 'mark-ups' praticados por estes agentes como argumentado em Smolka, (1987);

v - A autonomização dos mecanismos de atualização dos valores fiscais (inclusive a Planta Geral de Valores) reduz 'ipso facto' a vulnerabilidade do sistema arrecadador destes dois impostos, aos caprichos das autoridades públicas e com isto as práticas dos que se protegem na instabilidade dos critérios e normas fiscais em benefício pessoal. Estas situações, via de regra, tendem a favorecer mais aos poderosos do que ao contribuinte mediano. A sonegação e burla fiscal é maior nos segmentos de mais alta-renda; finalmente,

vi - A credibilidade dos impostos mais elementares pode ser entendida como condição necessária para a implementação de outros instrumentos de incidência mais puntual ou restrita como os utilizados na recuperação de mais-valias localizadas ou na concessão onerosa de certos privilégios edilícios ou urbanísticos.

Como se percebe, mesmo que sem o 'appeal' dos instrumentos mais modernos (alguns nem tanto!) de intervenção urbana, o IPTU e o ITBI, desde que corretamente integrados e gerenciados, podem produzir dividendos não desprezíveis no tocante a mudanças socialmente progressistas.

#### **Conclusão**

Nos termos das proposições enunciadas na seção introdutória e que orientaram o desdobramento analítico deste trabalho qualificou-se de imediato a suposta folga financeira ou melhoria conquistada pelos municípios na reforma constitucional de 1988, sugerindo-se

<sup>37</sup>Estudo realizado em 1975, e que certamente não está ainda inteiramente desatualizado demonstrou que enquanto as famílias com renda até um salário mínimo contribuíam com até 36% de sua renda para o governo as com renda acima de cem salários mínimos transferiam correspondentemente apenas 14% de seus rendimentos. (Eris et. alli. 1979 citado em Afonso et. alli. 1992, p. 101)

que além de apenas recuperar níveis históricos, tais recursos não teriam sido suficientes para fazer frente aos desafios atuais que se apresentam ao nível das despesas sociais locais.

O argumento de que maiores transferências embotariam a capacidade dos municípios de aumentarem suas receitas próprias também foi relativizado frente ao desempenho recente dos municípios em ampliar os recolhimentos do IPTU. Este ponto contudo, deve ser melhor elaborado uma vez que não estão de todo claras as razões deste aumento notadamente quando confrontado à queda da arrecadação verificada justamente no ITBI, imposto recém municipalizado.

A instabilidade ou oscilações percebidas nos montantes recolhidos nestes impostos foi interpretada por um lado como reveladora da falta de regularidade administrativa, e por outro, de sua vulnerabilidade a ingerências de interesses políticos reforçada pelos problemas criados pelos efeitos das variações nos ritmos inflacionários e das mudanças institucionais associadas aos planos de estabilização implementados. Ímplicita nesta avaliação a idéia de que a substituição dos valores base fiscais (atualizados arbitráriamente) pelos valores efetivamente praticados no mercado restringiria em larga medida as perturbações dos 'fatores estranhos' responsáveis por aquela indesejável instabilidade. Mais do que isto, este procedimento redundaria em expressivo aumento na arrecadação nestes impostos (mais do que duplicação), além de promover sensível redução nas brutais inequidades fiscais (regressividade) vigentes.

O citado círculo vicioso a inibir um aproveitamento destes dois instrumentos seria rompido pelo redesenho dos procedimentos (custosos) correntes, nos moldes da proposta de reformulação apresentada. A integração dos sistemas de informação, dos cadastros e dos procedimentos, através de sistema inteligente, permitiria uma redução considerável nos custos financeiros e humanos (técnicos) de gestão daqueles impostos. Poderosos mecanismos de sanção às declarações que alimentam a atualização dos valores e das informações cadastrais em geral, poderiam ser internalizados, notadamente se se lograsse acoplar a apuração do ganho de capital àqueles dois impostos integrados. As sinergias resultantes se manifestariam no aumento da arrecadação, na redução de inequidades, na redução dos custos de gestão e na ágil atualização cadastral.

Mesmo que reconhecidamente não constituam em instrumentos por excelência de combate à especulação e recuperação de mais-valias imobiliárias os dois impostos em questão, rehabilitados nos moldes descritos acima devem ser entendidos como pré-requisitos para a implementação de outros instrumentos de definição mais puntual, como o solo criado, as operações interligadas, os bônus imobiliários, as contribuições de melhorias, as desapropriações, o IPTU progressivo, etc. Haveria ademais um amplo e fértil campo ainda inexplorado, para um melhor aproveitamento do ITBI como instrumento de política urbana.

Elucidou-se finalmente, que mesmo que circunscritos à cidade por assim dizer legal, a reabilitação dos citados impostos pode produzir efeitos interessantes sobre a cidade real; isto por que conforme se demonstrou, a diferença entre uma e outra 'cidades' não é composta apenas pela população de baixa-renda. Expressivo contingente das classes médias e altas abriga-se hoje também na 'cidade real' ao mesmo tempo que parcela também não desprezível da população de baixa-renda é expoliada (não apenas em termos relativos) em sua condição de cadastrada e contribuinte. Uma eventual redistribuição da carga fiscal desde os impostos indiretos como o ICMS (e com ela as transferências via FPM) sobre itens do consumo popular, para impostos sobre a propriedade facilitaria a 'focalização' da isenção fiscal em benefício das camadas de mais baixa-renda. Este ponto, sem dúvida complexo e polêmico, deve contudo ser melhor estudado à luz da experiência internacional que aponta para a exequibilidade de uma redistribuição nesta direção.

---

**ANEXO**

**Indicadores obtíveis**

Os indicadores listados abaixo resultam de experiência acumulada no programa de pesquisa sobre a "Dinâmica do Mercado Imobiliário e o Processo de Estruturação Interna das Cidades Brasileiras" desenvolvido no IPPUR/UFRJ, e que tem como fonte primária as informações contidas nas guias de recolhimento do ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) e nos cadastros imobiliários municipais. Estas informações - as únicas que a baixo custo permitem montar séries históricas suficientemente longas, consistentes e abrangentes no espaço intra-urbano, e com a desejada cobertura de todo tipo de imóveis (terrenos, casas, apartamentos e imóveis comerciais) - serviram (têm servido) para constituir um amplo arquivo de dados que tem sido utilizado para a elaboração de indicadores para o estudo dos mais variados aspectos associados ao processo de estruturação intra-urbano.

Alguns indicadores:

1. Para atualização de plantas de valores e do IPTU
  - .valor do m<sup>2</sup> dos imóveis por tipo e área ao longo do tempo
  - .fatores de ajuste dos valores pela idade, tamanho, vizinhança, etc.
2. Para atualização de cadastros
  - . identificação dos novos proprietários dos imóveis transacionados/cadastrados
3. Para preparação, implementação e monitoramento de Planos Diretores
  - .segregação residencial - variância dos valores dos imóveis por região
    - índice de Gini para valores dos imóveis e população por sub área homogênea
  - .regionalização - decomposição da variância dos valores dos imóveis
  - .mobilidade residencial - matriz origem-destino
    - contagem de transações segundo região de origem do adquirente e endereço do imóvel adquirido
  - .previsão de ocupação - variação do percentual de aquisições de terrenos e casas por pessoas jurídicas vs. percentual de transmitentes pessoas físicas
    - hiato de tempo entre maior 'nervosismo' no mercado de terras vs. de imóveis novos
  - .ciclo de vida de áreas - variação no tempo da composição das transações por tipo de imóvel
  - .distribuição/concentração da propriedade fundiária -
    - índice de Gini por metragem dos terrenos
  - . padrão de ocupação do solo urbano
    - distribuição funcional - residencial, comercial, etc.
    - verticalização/densificação,
4. Sobre o desempenho do mercado imobiliário
  - .liquidez do mercado - número de transações ocorridas em relação ao total cadastrado
    - qualificação por tipo de imóvel, região etc
  - .rotatividade - média do hiato de tempo entre transações com cada imóvel
    - comparação com data em que imóvel transacionado pela última vez
  - .sazonalidade do mercado imobiliário - número de transações mensais
    - percentual de transações por tipo em cada mês

---

Referências Bibliográficas

---

- AFONSO, J. R. R O Ajuste Fiscal dos Municípios (das Capitais), Rio de Janeiro, mimeo, 1992.
- AFONSO, J.R.R., REZENDE, F. e VARSANO R. A Reforma Tributária e o Financiamento do Investimento Público, in Forum Nacional, *Crise e Retomada do Desenvolvimento*, Jose Olympio Editora, 1992.
- ANGEL, S., MAYO, S.K., e STEPHENS Jr., W.L. The Housing Indicators Program: A Report on Progress and Plans for the Future, in *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 8 (1) 13-48, 1993
- BANCO MUNDIAL *Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990s*, a World Bank Policy Paper, Washington, 1991.
- CAMPOS, P. A. A Dinâmica Imobiliária: Elementos para o Entendimento da Espacialidade Urbana, *Dissertação de Mestrado IPPUR/UFRJ*, 1988
- DAIN, S. Dilemas do Estado diante da Nova Ordem Econômica e Social, trabalho apresentado no seminário Governabilidade e Pobreza, IUPERJ e Universidade de Toronto, Rio de Janeiro, junho de 1994.
- DILINGER, W. Urban Property Taxation: Lessons from Brazil, The World Bank, Report INU 37, abril 1989.
- ERIS, I., ERIS, C. e DAKOTA, D. Distribuição e Sistema Tributário no Brasil em *Anais do VII Encontro Nacional de Economia*, ANPEC dez. 1979.
- GOLDSMITH, R.W. *Comparative National Balance Sheets: a Study of Twenty Countries, 1968-1978*, Chicago, University Chicago Press, 1985.
- GONZÁLES, M.A.S. e FORMOSO, C.T. A Utilização de Dados do ITBI para Atualização de Plantas de Valor: um Estudo de Viabilidade, mimeo, 1994
- HOLSTEIN, L. The Cadastre as a Tool of Resource Management in Developing Countries, World Bank, mimeo, sept. 1990
- IPLAN-RIO - *Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro 1992/93*, Ebid, 1994
- LEAL, J.A.A. Políticas de Integração da Tributação sobre a Renda e sobre a Propriedade imobiliária Urbana, *Dissertação de Mestrado*, IPPUR/UFRJ, 1990
- LEMOS, M.B. Uma Proposta de Estabelecimento de Uma Base Tributária para o Plano Diretos, Prefeitura de Belo Horizonte, mimeo. 1994
- MARICATO, E. O Urbanismo na Periferia do Capitalismo: Desenvolvimento da Desigualdade e Contravenção Sistemática mimeo junho de 1994.,
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, Secretaria do Tesouro Nacional Finanças do Brasil, *Receitas e Despesas dos Municípios, ano 1988*, vol34, Brasília DF, abril de 1993.
- NETTO, L.F. Finanças Municipais e Políticas de Combate à Pobreza, trabalho apresentado no seminário Governabilidade e Pobreza, IUPERJ e Universidade de Toronto, Rio de Janeiro, junho de 1994.
- TASCHNER, S P. Mudanças no Padrão de Urbanização: Novas Abordagens para a Década de 90, mimeo, 1992
- ROCHA, S. e TOLOSA, H. Núcleo-Periferia Metropolitana: Diferenciais de Renda e Pobreza, in VELLOSO e ALBUQUERQUE, (orgs.) *Pobreza e Mobilidade Social*, SP Nobel, 1993
- SMOLKA, M. O. Desenvolvimento Capitalista e Estruturação Intra Urbana no Brasil: Os Marcos Gerais *Revista Espaço e Debates - Ano VIII*, vol.I, nº 21, pp. 39-50, 1987
- SMOLKA, M. O. Dinâmica Imobiliária e Estruturação Intra-Urbana Relatório de Pesquisa IPPUR/UFRJ, 1989
- SMOLKA, M. O. A Expansão da Demanda Efetiva por Imóveis Novos", in *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Ano IV, nº 1, pp. 55-63, dez/1990

- SMOLKA, M. O. "Impostos sobre o Patrimônio Imobiliário Urbano: Aprimorando as Informações e a Sistemática de Recolhimento", *Ensaio FEE*, ano II, nº 2, pp. 442-454, 1991.
- SMOLKA, M. O. "Solo Criado: Notas para a Fundamentação de Questões em Debate", in *Revista de Administração Municipal*, Ano XXXVIII, nº 201, pp. 30-38. outubro/dez 1991
- SMOLKA, M. O. "Expulsando os Pobres e Redistribuindo os Ricos: Dinâmica Imobiliária e Segregação Residencial na Cidade do Rio de Janeiro". *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, vol. 9, nº 1, pp.3-21, janeiro/julho 1992.
- SMOLKA, M. O. "Mobilidade Intra-Urbana no Rio de Janeiro: Da Estratificação Social à Segregação Espacial", *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*.9(2), 97-114, jul/dez 1992
- SMOLKA, M. O. "Problematizando a Intervenção Urbana: Falácias, Desafios e Constrangimentos, Trabalho apresentado no Seminário: *Instrumentos de Intervenção e Políticas Urbanas*, FAU/USP, set. 1993
- SMOLKA, M. O. "Dinâmica Populacional e Estruturação Intra-urbana: Uma Abordagem Integrada da Mobilidade através dos Registros de Transações Imobiliárias, Trabalho apresentado no Seminário *"Distribucion Territorial de la Población y Desarrollo Humano"* PROLAP, Bariloche Argentina, maio de 1994.
- SMOLKA, M. O. "Velhas Novidades na Agenda do Banco Mundial para a Política Urbana nos anos 1990s", in GONÇALVES, M.F. *O Novo Brasi Urbano: Impasses, Dilemas, Perspectivas*, Editora Mercado Aberto, 1994, no prelo