

**PROGRAMA
NACIONAL DE
CAPACITAÇÃO
DAS CIDADES**



**COLEÇÃO CADERNOS TÉCNICOS DE
REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

VOLUME 3

**IMPOSTO SOBRE A
PROPRIEDADE PREDIAL
E TERRITORIAL
URBANA (IPTU)**

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Ministro de Estado

GILBERTO KASSAB

Secretário-Executivo

ELTON SANTA FÉ ZACARIAS

Diretor de Desenvolvimento Institucional

CLÁUDIO JOSÉ TRINCHÃO SANTOS

Gerência de Capacitação

EGLÁISA MICHELINE PONTES CUNHA

Secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

LUIS OLIVEIRA RAMOS

Diretor do Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial

FERNANDO COUTO GARCIA

Gerência de Planejamento e Reabilitação Urbana

CAROLINA BAIMA CAVALCANTI

CLÉO ALVES PINTO DE OLIVEIRA

INGRID ZWICKER MADRUGA

LETÍCIA MIGUEL TEIXEIRA

LUCIANA GILL BARBOSA

ROBERTA PEREIRA DA SILVA

VIVIANE SILVEIRA AMARAL

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

Diretor do Programa para América Latina e Caribe

MARTIM O. SMOLKA

Equipe de elaboração do Caderno Técnico

CLAUDIA MONTEIRO DE CESARE

CINTIA ESTEFÂNIA FERNANDES

Projeto gráfico

MARCELO VASCONCELOS ALVES JUNIOR

Ilustrações

CLAUDIA MONTEIRO DE CESARE

MARCELO VASCONCELOS ALVES JUNIOR

**COLEÇÃO CADERNOS TÉCNICOS DE
REGULAMENTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO
DE INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE**

VOLUME 3

**IMPOSTO SOBRE A
PROPRIEDADE PREDIAL
E TERRITORIAL
URBANA (IPTU)**

COLABORADORES E PARTICIPANTES DA OFICINA NACIONAL DE SUBSÍDIOS TÉCNICOS PARA ELABORAÇÃO DO CADERNO TÉCNICO

(05 de novembro de 2014, Brasília-DF)

Alexandre Sobreira Cialdini - Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.
Benny Schasberg - Universidade de Brasília (UnB).
Carolina Baima Cavalcanti - DEAP/SNAPU, Ministério das Cidades.
Cláudia M. De Cesare - Prefeitura de Porto Alegre (autor).
Cíntia Estefânia Fernandes - Prefeitura de Curitiba.
Cléo Alves Pinto de Oliveira - DEAP/SNAPU, Ministério das Cidades.
Eglaísa Micheline Pontes Cunha - PNCC/Secretaria-Executiva, Ministério das Cidades.
Letícia Miguel Teixeira - DEAP/SNAPU, Ministério das Cidades.
Martim O. Smolka - Programa para a América Latina e o Caribe, LILP
Omar Pinto Domingues - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.
Rubens Valério Franco Soffiatti - Prefeitura Municipal de Curitiba.
Yuri Rafael Della Giustina - DEAP/SNAPU, Ministério das Cidades.

©2015 Ministério das Cidades

**É totalmente proibida a reprodução total ou parcial deste material sem a prévia
autorização do Ministério das Cidades.**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

De Cesare, Cláudia M.; Fernandes, Cintia Estefânia e Cavalcanti, Carolina Baima, Org.

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto das Cidades/De Cesare, Cláudia; Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

3 vol. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade.

112 p. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Lincoln Institute of Land Policy.

ISBN: 978-85-7958-056-7

1. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. 2. Tributação imobiliária. 3. Instrumento fiscal. 4. Estatuto da Cidade. 5. Política fiscal. 6. Política urbana. 7. Administração tributária. 8. Valor venal. 9. Equidade. 10. Progressividade. 11. Financiamento urbano. 12. De Cesare, Cláudia M. 13. Fernandes, Cintia Estefânia 14. Cavalcanti, Carolina Baima, Organizadora.

APRESENTAÇÃO

A função principal da tributação é financiar a ação do Estado de modo a promover a distribuição de renda e recursos entre diferentes segmentos da sociedade. Nesse panorama, a tributação imobiliária, em especial o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), exerce um papel central, principalmente pela sua função extrafiscal de apoio à política urbana local.

Dentre os demais impostos do Sistema Tributário Brasileiro, o IPTU merece destaque, em primeiro lugar, por incidir sobre o patrimônio e não ser um tributo indireto e, em segundo lugar, por possuir um perfil estritamente local. Isso significa que as municipalidades, além de contarem com um instrumento de arrecadação própria, contam com um tributo que pode reduzir as desigualdades sociais e ordenar os espaços urbanos.

Se bem aplicado, o IPTU pode funcionar como uma espécie de "condomínio urbano", dividindo entre os proprietários de imóveis urbanos – de acordo com sua capacidade contributiva - os custos da manutenção da cidade.

Porém, a despeito de suas potencialidades, a conhecida heterogeneidade das cidades brasileiras também se reflete no desempenho do imposto e o que se nota é que, quanto menor o município, menor é o percentual representado pelo IPTU na receita corrente. Mesmo nos municípios maiores, a parcela da receita relativa à tributação da propriedade imobiliária ainda é baixa se comparada aos padrões internacionais.

São diversas as razões que levam ao baixo desempenho do IPTU como, por exemplo, características econômicas e fundiárias locais, dificuldades de gestão, excesso de isenções ou plantas de valores desatualizadas.

Visando reverter esse quadro, o Ministério das Cidades tem, desde sua criação, enviado esforços para auxiliar os municípios na construção de estratégias de autofinanciamento do desenvolvimento urbano, através da disseminação de boas práticas de tributação e do uso de instrumentos de recuperação da valorização imobiliária. Diversas publicações e ações de capacitação de municípios já foram elaboradas nesse sentido, às quais se soma o presente Caderno Técnico, elaborado em parceria com o Lincoln Institute of Land Policy. A intenção desta iniciativa é auxiliar os gestores municipais na regulamentação e implementação do IPTU como instrumento de justiça social e urbana, contribuindo para a ocupação ordenada das cidades.

Gilberto Kassab
Ministro das Cidades

Martim Smolka
Lincoln Institute of Land Policy



SUMÁRIO

- 9** **Introdução**

- 13** **Caracterização geral do IPTU**
 - a. Aspectos conceituais e fundamentos
 - b. IPTU como instrumento auxiliar para a política urbana
 - c. Legislação aplicável
 - d. Princípios e limites constitucionais

- 25** **Regulamentação do IPTU**
 - a. Introdução
 - b. Fato gerador
 - c. Sujeito passivo e sujeito ativo
 - d. Base de cálculo e alíquotas
 - e. Imunidades e isenções
 - f. Institutos que afetam o crédito tributário
 - g. Regras para a aplicação dos recursos

- 47** **Implementação do IPTU**
 - a. Introdução
 - b. Estruturação do cadastro territorial: Finalidade fiscal
 - c. Avaliação de imóveis para fins tributários
 - d. Lançamento do imposto
 - e. Arrecadação e cobrança
 - f. Fiscalização
 - g. Contencioso

- 67** **Conflitos e desafios da gestão do IPTU**
 - a. Administrando relações, evitando conflitos e aperfeiçoando o controle social
 - b. Quebrando paradigmas na gestão e administração do imposto

- 77** **Tira-dúvidas**

- 87** **Anexo I: Etapas para o estabelecimento da base cartográfica municipal**

- 89** **Anexo II: Etapas do processo de avaliação de imóveis**

- 107** **Bibliografia**



Architectural drawing of a building facade featuring a prominent arched window and a gabled roof structure.

Architectural drawing of a window with a decorative frame.

Architectural drawing of a window with a decorative frame.

Architectural drawing of a window with a decorative frame.

Architectural drawing of a window with a decorative frame.

Architectural drawing of a window with a decorative frame.

Architectural drawing of a window with a decorative frame.

Architectural drawing of a window with a decorative frame.

Architectural drawing of a window with a decorative frame.

Architectural drawing of a window with a decorative frame.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a balcony with a railing.

Architectural drawing of a street sign with text.

Architectural drawing of a street sign with text.

Architectural drawing of a street sign with text.

Architectural drawing of a street sign with text.



INTRODUÇÃO

A tributação pode desempenhar um papel extraordinário para distribuir os ônus e benefícios da urbanização de forma justa, recuperar investimentos públicos que resultaram na valorização de imóveis privados, combater a especulação imobiliária e promover o desenvolvimento econômico.

Estruturado com base em princípios relacionados à equidade, eficiência e efetividade, o IPTU apresenta amplo potencial para contribuir com a construção de uma sociedade mais justa e de cidades com serviços públicos de qualidade, sustentáveis do ponto de vista financeiro e atrativas para a moradia e trabalho.

Nesse sentido, os benefícios do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) extrapolam a questão fiscal. Devido a sua natureza intrínseca, o imposto possui forte vinculação com a política urbana, na medida em que pode promover o uso racional da terra e desestimular a especulação imobiliária. Esta forte conexão é reconhecida pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), no qual este imposto é identificado como um instrumento de política urbana na modalidade dos instrumentos tributários e financeiros (art.4º, inciso IV, alínea “a”). A receita proveniente deste instrumento é uma fonte importante de recursos para financiar o desenvolvimento urbano de forma sustentável, de forma que quanto mais urbanizada é a cidade, maior é o potencial de arrecadação do IPTU.

Além disso, cabe lembrar que a arrecadação efetiva do IPTU é exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000), cujo artigo 11 determina que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente federado é requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. De acordo com a referida Lei, é vedada a realização de transferências voluntárias intergovernamentais para os municípios que ignorem esta exigência. No entanto, não obstante a longa tradição do Brasil em tributação imobiliária¹, o desempenho do IPTU como fonte de receita é aquém do seu potencial. Enquanto a carga tributária brasileira superou 37% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2013, o IPTU representou apenas 0,48% do PIB (Afonso, 2014).² A arrecadação do imposto é insignificante para a maioria dos municípios. De acordo com dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra, 2012), a sua arrecadação per capita anual foi inferior a R\$ 10,00 em 51% dos municípios cujos dados foram divulgados.

Muitos são os fatores que afetam o desempenho do IPTU. Sendo um tributo pago diretamente pelo contribuinte, que possui plena ciência do montante cobrado, sua alta visibilidade resulta frequentemente em pressões de natureza política que impõem desafios ao seu fortalecimento. O potencial de desempenho do IPTU também é variável em relação à diversidade dos municípios brasileiros. Adicionalmente, práticas insatisfatórias de instituição, lançamento, arrecadação e cobran-

1 A "Décima Urbana" foi instituída pela Real Coroa Portuguesa em 1808. Inicialmente, era aplicada a alíquota de 10% sobre a renda líquida extraída dos prédios urbanos, equivalente ao aluguel efetivamente pago ou ao valor locativo arbitrado no caso de prédios ocupados por proprietários (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2008). O direito de tributar os imóveis urbanos foi transferido aos municípios através da Constituição de 1934.

2 Fonte: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; SRF.



ça contribuem significativamente para a baixa arrecadação. As evidências disponíveis sugerem que existe ampla margem de melhoria do imposto, inclusive para aqueles municípios com satisfatória capacidade institucional que já apresentam resultados mais satisfatórios do que os demais municípios.

Este Caderno Técnico aborda a qualificação do IPTU como um instrumento fiscal, porém tomando em conta seu papel para o desenvolvimento urbano, cumprimento da função social da propriedade e construção de cidades sustentáveis. Vale salientar que a sua qualificação deve ser centrada em corrigir as inúmeras iniquidades, ineficiências e deficiências observadas nos sistemas vigentes, ao invés de um aumento indiscriminado na carga fiscal. Busca-se enfatizar princípios fiscais, reconhecer limites, sistematizar processos, discutir práticas e propor soluções, nem sempre convencionais, visando apoiar a reestruturação do imposto e realização de ações para o seu melhor aproveitamento contando com a participação da sociedade.

O objetivo principal desta publicação é, portanto, fornecer subsídios para regular e implementar o IPTU. Além deste capítulo introdutório, o texto está dividido em quatro capítulos. O Capítulo 2 busca caracterizar o instrumento por meio da revisão de seus fundamentos teóricos e jurídicos, legislação aplicável e princípios orientadores. O capítulo seguinte, dedicado à regulamentação do IPTU em nível municipal, aborda os principais desafios relacionados ao processo de instituição do instrumento, tais como: preceitos relativos à incidência do imposto, sua base de cálculo e compreensão dos seus efeitos na distribuição da carga tributária, critérios para o estabelecimento das alíquotas e regras para a aplicação dos recursos. O Capítulo 4 trata da implementação do instrumento que abrange um conjunto de atividades, quais sejam: lançamento, fiscalização, arrecadação, cobrança, e contencioso. Entre outros aspectos, são analisadas alternativas para a estruturação do cadastro territorial e para a avaliação dos imóveis para fins fiscais. O último capítulo objetiva apoiar gestores experientes na construção de alternativas para administrar conflitos, inovar a gestão e oportunizar resultados mais eficazes.

O caderno foi estruturado de forma a contribuir para a solução de uma série de questões relevantes para a reestruturação do IPTU, entre os quais se pode destacar: formas de minimizar a resistência ao pagamento do imposto e de superar as dificuldades políticas enfrentadas pelos gestores públicos, quebra de paradigmas na gestão e administração do imposto, eficiência tributária em municípios pequenos, tributação dos imóveis informais, monitoramento do desempenho do imposto, influência das normas de zoneamento e parâmetros urbanísticos na sua determinação, e potencial do imposto como um instrumento de gestão urbana.

As questões abordadas no caderno decorrem, em grande parte, de discussões realizadas com pesquisadores, técnicos e gestores públicos das áreas jurídica, tributária e urbanística, por intermédio de um Grupo de Estudos instituído pelo Ministério das Cidades, no âmbito do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (Portaria 529/2014), cujo objetivo é a formulação de ações de apoio aos municípios em tributação imobiliária em caráter fiscal e extrafiscal. Foram realizados dois encontros sobre o tema ao longo do período de elaboração desse Caderno. O primeiro foi a Oficina Nacional de Subsídios Técnicos, realizada em novembro de 2014, com o objetivo de revisar conceitos, debater o impacto de escolhas fiscais e avaliar práticas relacionadas à instituição e implementação do IPTU. O segundo foi uma mesa redonda aberta ao público, coordenada pelo Ministério das Cidades, realizada como parte integrante da *'International Property Tax Conference'*, em março de 2015 em Brasília/ DF,



cujo objetivo foi debater propostas para regulamentar este instrumento em nível nacional, de forma a assegurar mais equidade e eficiência.

Nesse sentido, ressalta-se a importância da contribuição dos participantes destes eventos pela profundidade com que foram tratados os temas debatidos. Em especial, deve-se reconhecer a importância das experiências em tributação imobiliária compartilhadas pelos administradores públicos e técnicos municipais presentes, incluindo Alexandre Sobreira Cialdini, Cintia Estefânia Fernandes, Omar Domingos Pinto, Roberto F. Soares da Silva Filho e Rubens Valério Franco Soffiatti.

Não há um caminho único para a obtenção de resultados satisfatórios na área tributária. A eficácia de práticas consideradas satisfatórias para promover ou financiar o desenvolvimento urbano pode variar em função do contexto e da intensidade do conflito. No entanto, as práticas e experiências compartilhadas podem servir como fonte de inspiração aos gestores na construção de suas próprias estratégias para administrar conflitos, encarar desafios, inovar a administração e oportunizar resultados mais eficazes na gestão do IPTU.





CARACTERIZAÇÃO GERAL DO IPTU



102
All in Love

Mundo das Especiarias
Tudo para sua cozinha
R. J. P. 1000 - 010

DalPonte
Cervejas artesanais

Mundo das Especiarias
Tudo para sua cozinha
R. J. P. 1000 - 010

LOTERIA
Cartões

102
102

CARACTERIZAÇÃO GERAL DO IPTU

a. Aspectos conceituais e fundamentos

A Constituição de 1934 transferiu aos municípios o poder de tributar os imóveis urbanos. Na sua origem, foram estabelecidos dois tributos distintos: o imposto predial e o imposto territorial, cuja unificação ocorreu por meio da Constituição de 1946, nos termos do art. 29, inciso I, posteriormente alterado pelas emendas constitucionais 5/1961 e 10/1964:

Atualmente, o imposto que incide sobre os imóveis urbanos - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) - está previsto no art. 156, inciso I, da Constituição Federal de 1988:

“Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
I - propriedade predial e territorial urbana;
(...)”

No Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), o IPTU é identificado como um instrumento de política urbana na modalidade dos instrumentos tributários e financeiros (art.4º, inciso IV, alínea “a”). Além disso, regulamentando o § 4º do art.182 da Constituição Federal, é admitido o uso do IPTU progressivo no tempo, para fins puramente extrafiscais, visando ao cumprimento da função social e ambiental da propriedade e da cidade (Seção III – Do IPTU Progressivo no Tempo, art. 7º):

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
(...)”

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; (grifo nosso)

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

(Constituição Federal de 1988)

“Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, **o Município procederá à aplicação do**



imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. (grifo nosso)

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.”

(Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade)

Neste caso, a aplicação de alíquotas progressivas no tempo, isto é, majoradas a cada ano, funciona como uma espécie de penalidade pela falta de aproveitamento ou aproveitamento inadequado de imóvel urbano. O IPTU progressivo no tempo é objeto de um Caderno Técnico distinto, estando, portanto, fora do escopo deste trabalho.³



O IPTU é um imposto ‘ad valorem’, de caráter recorrente, que incide sobre a propriedade, posse ou domínio útil de imóveis urbanos.

IMPOSTO	Obrigação pecuniária (em dinheiro) compulsória (de caráter obrigatório), cujo recolhimento não está vinculado a nenhuma atividade estatal específica.
RECORRENTE	De caráter regular, estabelecido periodicamente.
AD VALOREM	O imposto é calculado com base em um percentual que incide sobre o valor integral do imóvel, sem qualquer redução em razão de eventuais gravames, tais como hipoteca ou outros ônus existentes sobre o imóvel.
BENS IMÓVEIS	Terras e edificações.

Salvo em situações extraordinárias, a finalidade do IPTU é fiscal, isto é, se destina à obtenção de recursos financeiros para o custeio das despesas públicas. Entretanto, devido a suas características, bem como à forma com que é instituído, uma série de benefícios extrafiscais é associada ao imposto. A **extrafiscalidade** é relacionada ao uso de tributos para finalidades distintas da geração de receitas. No caso do IPTU, estes benefícios estão relacionados a promover o ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano.

3 Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade - volume 2: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo.



Quer seja entendido como um instrumento tributário, quer seja utilizado também como um instrumento para promover o desenvolvimento urbano sustentável e a construção de cidades mais justas, há uma série de **características marcantes** e **virtudes associadas** à instituição do IPTU, são elas:

- ▶ É um imposto sobre o patrimônio e é função do valor do imóvel, que é o principal componente de riqueza para a maioria das famílias.
- ▶ É um imposto exigido diretamente dos cidadãos e, por sua alta visibilidade, é um imposto que favorece o controle social.
- ▶ A sua base tributável é ampla, na medida em que incide sobre a propriedade, posse ou titularidade do domínio útil dos imóveis urbanos, bens necessários para a habitação, comércio, prestação de serviços e produção.
- ▶ Exceto por situações de isenção, imunidade ou demais casos de não incidência, é um tributo que afeta a grande maioria dos indivíduos. Associada a sua alta visibilidade, a universalidade do imposto contribui para promover a cidadania fiscal, na medida em que alerta sobre a responsabilidade dos cidadãos com o financiamento dos gastos públicos e, consequentemente, sobre os seus direitos em relação aos serviços públicos.
- ▶ A receita proveniente do imposto pode ser facilmente alocada em termos geográficos, minimizando disputas.
- ▶ Devido a sua estabilidade como fonte de receitas, o IPTU é um instrumento adequado para o financiamento sustentável das cidades no que tange aos gastos públicos de caráter contínuo, tais como: manutenção da pavimentação, limpeza das vias e preservação de praças e parques. A estabilidade da receita é relacionada à periodicidade do imposto, à sua baixa sensibilidade a flutuações econômicas cíclicas e à reduzida mobilidade da base tributária.
- ▶ A evasão fiscal pode ser facilmente evitada por meio de um processo efetivo de fiscalização, pois é inviável ocultar a terra e suas construções. Além disso, o imóvel serve como garantia em casos de inadimplência, podendo ser inclusive levado a leilão público para a quitação da dívida tributária.

4 O Capítulo “Regulamentação do IPTU” examina em detalhes a incidência do IPTU e a responsabilidade pelo seu pagamento.



b. IPTU como instrumento auxiliar para a política urbana

No âmbito da extrafiscalidade, o IPTU apresenta potencial para integrar uma estratégia mais ampla de desenvolvimento urbano, estruturada para melhorar o ordenamento territorial, evitar a ociosidade da terra urbanizada, recuperar as mais valias produzidas por investimentos públicos, mitigar a informalidade, legitimar a posse quando viável e universalizar a provisão de serviços públicos.

Isso acontece porque um imposto sobre a terra aumenta o custo de retenção da terra ociosa, pois reduz o retorno econômico de especuladores, promovendo a disponibilização de terra para uso e ocupação. No caso do IPTU que é estabelecido com base na soma do valor da terra e do valor das construções, estes efeitos possuem um impacto maior quando a incidência do imposto é mais elevada sobre o valor da terra do que sobre o valor das construções ou, ao menos, quando alíquotas mais elevadas incidem sobre os terrenos sem utilização.



Em 4 de abril de 2015, a revista inglesa *The Economist* publicou uma matéria denominada 'Space and the city: poor land use in the world's greatest cities carries a huge cost' (Espaço e a cidade: o mau uso da terra nas grandes cidades do mundo envolve altos custos), na qual aponta a tributação sobre o valor da terra como uma das soluções para melhorar a eficiência no seu uso e como uma forma de reduzir os custos das cidades.

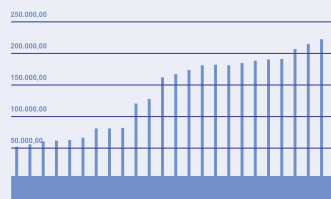
Pode o IPTU atuar como um instrumento de recuperação da valorização urbana gerada por investimentos públicos?

Sim. O IPTU é a forma mais uniforme de recuperação de incrementos de valor gerados por investimentos públicos, pois sua base de cálculo é integrada pelo valor da terra que é fundamentalmente o acúmulo destes incrementos ao longo do tempo. Entretanto, os seguintes requisitos devem ser assegurados para que o imposto atue como um elemento efetivo de recuperação de mais valias:

- ▶ A base de cálculo estimada deve corresponder ao valor de mercado dos imóveis;
- ▶ As estimativas de valor dos imóveis devem ser mantidas atualizadas;
- ▶ A alíquota aplicada deve proporcionar a recuperação de parcela expressiva do incremento de valor, gerado por investimentos públicos.



FONTE: ADAPTADO DE 'CASA YES - PORTAL IMOBILIÁRIO'



Lote 74
Valorização
acumulada de
273%
no período.

FONTE: WWW.CONDOMINIOVENTOLESTE.COM.BR



Cabe ainda mencionar a existência de um possível círculo virtuoso em relação à instituição, em nível municipal, de impostos sobre o valor dos imóveis, pois a receita arrecadada que é aplicada em equipamentos de infraestrutura urbana e serviços públicos locais tende a ser capitalizada em incrementos nos preços dos imóveis beneficiados, ampliando assim a base sobre a qual o tributo irá incidir.

IPTU: “condomínio da cidade”

Em termos clássicos, o IPTU é classificado como um imposto que incide sobre a riqueza, sendo, portanto, um imposto patrimonial, cuja fundamentação é fortemente embasada no princípio da capacidade contributiva objetiva, na qual o valor venal do imóvel é um símbolo presuntivo de riqueza. Contudo, na circunscrição municipal, pode-se afirmar que existe graduação do IPTU em termos globais de acordo com os benefícios urbanos providos pelo Setor Público no município (princípio do benefício). Além disso, depreende-se do chamado “critério espacial” que a incidência do IPTU está relacionada à provisão de serviços públicos e infraestrutura. Tanto é que não há incidência do imposto em situações nas quais não há a provisão de serviços públicos. Por sua universalidade, isto é, por incidir sobre um grande número de famílias, o imposto atua na promoção da cidadania, na medida em que alerta para a responsabilidade dos cidadãos com o financiamento dos gastos públicos. Devido a estas características, o IPTU é frequentemente reconhecido como o **"condomínio da cidade"**. É o que explica de forma lúdica, o gibi "Jacinto Bené Fício e o IPTU", publicado pelo Ministério das Cidades, *Lincoln Institute of Land Policy* e Caixa Econômica Federal.

FOTO: CLÁUDIA DECESARE, 2015



Vista geral cidade de Porto Alegre



c. Legislação aplicável

Os tributos são regulados por normas jurídicas tributárias (leis, decretos, e instruções normativas), que disciplinam a incidência tributária, considerando critérios de natureza material, espacial, temporal, pessoal e quantitativa.

Legislação estruturadora

- ▶ Constituição Federal de 1988;
- ▶ Lei 5.172/1966: Código Tributário Nacional (CTN);
- ▶ Lei 10.257/2001: Estatuto da Cidade;
- ▶ Leis, decretos e instruções normativas municipais pertinentes.

Disposições complementares

- ▶ Lei Complementar 101/2000: Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ▶ Lei 10.406/2002: Código Civil;
- ▶ Decreto-Lei 57/1966: Lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e arrecadação da dívida ativa;
- ▶ Lei 5.868/1972: Sistema Nacional de Cadastro Rural, regulamentada pelo Decreto 72.106/1973;
- ▶ Lei 6.830/1980: Lei de Execução Fiscal.

Além disso, a Portaria do Ministério das Cidades 511/2009 introduz recomendações, de caráter não compulsório, para estruturar e qualificar o cadastro territorial multifinalitário e as avaliações de imóveis realizadas para fins tributários.

d. Princípios e limites constitucionais

A instituição, regulamentação e implementação do IPTU devem respeitar princípios e limites constitucionais. Portanto, embora exista certa flexibilidade, os sistemas tributários são orientados por valores pré-estabelecidos. A seguir, é verificada a forma com que estes princípios e limites afetam a instituição do IPTU.

Autonomia municipal e responsabilidade territorial

De acordo com o art. 142 do Código Tributário Nacional (CTN), a autoridade administrativa tem a competência privativa de constituir o crédito para fins de lançamento do tributo. Este procedimento abrange a verificação da ocorrência do fato gerador da obrigação tributária, a determinação da matéria tributável, o cálculo do montante devido, a identificação do contribuinte e, sendo o caso, a aplicação da



penalidade cabível. O lançamento tributário é uma atividade administrativa vinculada⁵ e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

O poder executivo municipal é inteiramente responsável pelo lançamento, fiscalização, arrecadação, e cobrança de tributos de sua competência.



Legalidade

A função de editar a legislação para a instituição do IPTU cabe exclusivamente ao Poder Legislativo Municipal, cujas regras devem ser formuladas em consonância com o disposto na Constituição Federal e normas gerais de direito tributário constantes no CTN. O Capítulo 3 relaciona os dispositivos a serem regulados para a instituição de um tributo, quais sejam: fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo, alíquotas, isenções e outros benefícios fiscais.

Anterioridade

Como os demais tributos, a instituição ou aumento do IPTU deve respeitar o princípio da anterioridade, que limita os efeitos da lei ao exercício fiscal seguinte. Além disto, deve ser respeitada a anterioridade nonagesimal, que exige, no mínimo, 90 dias após a data da publicação da lei para que entre em vigor.

O princípio da anterioridade não impede a criação nem a majoração de tributos. Contudo, os efeitos destas medidas são regradados temporalmente (Gomes e Antonelli, 2005, p.132). O objetivo deste princípio é garantir que a lei tributária seja conhecida com antecedência, de modo que os contribuintes saibam, com certeza e segurança, a que tipo de gravame eles estarão sujeitos no futuro imediato (Coelho, 2005, p. 213).

Nem todas as alterações na legislação tributária estão sujeitas à anterioridade nonagesimal. A atualização da base de cálculo, a redução de descontos concedidos por pagamento à vista e a alteração do prazo de recolhimento dos tributos, por exemplo, podem ser aplicados no exercício fiscal seguinte, sem necessidade de esperar 90 dias da data da publicação da lei para a sua aplicação. Seguem alguns exemplos elucidativos da aplicação destes dispositivos.

O princípio da anterioridade não é aplicado para medidas que, de alguma forma, beneficiam os contribuintes, tais como: redução do ônus tributário, aumento do prazo para o recolhimento de tributos, ou concessão de isenções ou descontos (Lurconville, 2015).

⁵ Atividade vinculada é aquela em cujo desempenho a autoridade administrativa não goza de liberdade para apreciar a conveniência nem a oportunidade de agir (Machado, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 82).



Exemplos da aplicação do princípio da anterioridade

SITUAÇÃO	DATA DA LEI		REGRA
	PUBLICAÇÃO	VIGÊNCIA	
Majoração da alíquota	1/12/2015	A partir de 01/03/2016	São aplicados ambos, o princípio da anterioridade anual e o da anterioridade nonagesimal. Portanto, a aprovação da lei em dezembro inviabiliza o lançamento pelo novo regramento em 1º de janeiro. Para tanto, a lei deve ser publicada até, no máximo, 2 de outubro.
Reavaliação dos imóveis para fins de IPTU	31/12/2015	A partir de 01/01/2016	É aplicado apenas o princípio da anterioridade anual.

Isonomia e capacidade contributiva

A isonomia é um princípio geral que sustenta a igualdade de todos perante a lei. Na área tributária, o **princípio da isonomia** proíbe a instituição e cobrança de tributos de forma desigual entre os que se encontram em condições de igualdade jurídica (Ver Constituição Federal, art. 150). A **capacidade contributiva**⁶ é entendida como uma **capacidade econômica** específica, que envolve não apenas a detenção da riqueza, mas também a capacidade do sujeito passivo de contribuir com os gastos públicos.

Portanto, é admitida a possibilidade de que alguém que possua capacidade econômica, isto é, possua patrimônio, não tenha condições de contribuir com o fisco (Paoliello, 2003). Ou seja, nem todas as famílias que possuem um imóvel tem capacidade de arcar com o ônus tributário.

De modo geral, por ser função do valor do imóvel, pode-se considerar que o IPTU, por si mesmo, atende ao princípio da capacidade contributiva na medida em que contribuintes que possuem imóveis de maior valor contribuem mais em termos absolutos.

Devido a preocupações com as desigualdades sociais, é comum em diversos municípios⁷ a aplicação de alíquotas progressivas que crescem com o crescimento do valor dos imóveis.⁸ De uma forma geral, a progressividade dos impostos é justificada como concretização de uma política de redistribuição, visando reduzir as desigualdades sociais (Costa, 1990).

6 Princípio da igualdade tributária.

7 Como observa Carrazza (1992), o princípio da capacidade contributiva no caso do IPTU não pode ser aplicado nem em função da renda nem da soma do valor dos imóveis do sujeito passivo para evitar sua desnaturação.

8 O Item 'Base de cálculo e alíquotas', no capítulo sobre regulamentação do IPTU, examina com maior profundidade os tipos de alíquotas que podem ser aplicadas para a cobrança do IPTU.



No entanto, a distribuição da carga tributária do IPTU com base em uma alíquota proporcional ao valor dos imóveis não garante necessariamente a progressividade do imposto em relação à renda, que está presente quando os contribuintes com maior renda contribuem mais em relação aos seus rendimentos do que os demais contribuintes. Isso acontece porque nem sempre existe uma relação direta entre a renda da família (capacidade contributiva) e o valor de seu imóvel (capacidade econômica).

Visando a evitar a imposição do IPTU na ausência de capacidade contributiva, a maioria dos municípios têm estabelecido isenções com base na renda e/ou valor dos imóveis.



No caso do IPTU, desigualdades no tratamento de contribuintes podem ocorrer ainda em função de distorções e erros na determinação da base de cálculo do imposto, que corresponde ao valor venal dos imóveis. Portanto é necessário assegurar a equidade nas avaliações de imóveis realizadas para fins tributários, mantendo uma relação consistente entre os valores estimados e o valor de mercado das propriedades na data da avaliação. Visando evitar iniquidades horizontais, deve-se garantir a inexistência de diferenças sistemáticas nas estimativas de valor de imóveis que possuam o mesmo valor de mercado.⁹

Não confisco

“A vedação de tributo com efeito de confisco exige que a tributação respeite a capacidade contributiva máxima do contribuinte, impedindo que a riqueza deixe de existir diante de seu confisco por meio da tributação, e que com isto haja a inviabilização do próprio sistema tributário, eis que restaria prejudicada a sua própria manutenção” (Fernandes, 2005). Sugere-se que o imposto deva ser inferior a renda¹⁰ (aluguel) que possa ser extraída do imóvel. Cabe salientar que são raras as situações nas quais existe a necessidade de avaliar se a incidência do IPTU é confiscatória no contexto brasileiro.

9 Em um sistema perfeito, o quociente entre o valor avaliado e o valor de mercado das propriedades seria constante (Paglin e Fogarty, 1973).

10 Em seu livro, *'Progress and Poverty'*, publicado em 1879, Henry George explica que “a renda da terra é pura valorização e não uma consequência de qualquer ação econômica dos proprietários”.



Quadro Resumo

PRINCÍPIO	PREVISÃO LEGAL	CONTEÚDO
Autonomia municipal e responsabilidade territorial	Art. 18 e art. 30, em especial, incisos III e VIII, da Constituição Federal.	Reconhece os municípios como entes federados autônomos; Garante a competência municipal para instituir e arrecadar os tributos municipais; Estabelece a responsabilidade municipal para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
Legalidade	Art. 5º, inciso II, e art. 150, inciso I, da Constituição Federal.	Estabelece que a obrigatoriedade de qualquer tributo é decorrente da previsão legal; Veda a instituição ou aumento de tributo na ausência de lei.
Anterioridade	Art. 150, inciso III, alíneas "b" e "c", e § 1º, da Constituição Federal.	Veda a eficácia de lei sobre instituição ou aumento de tributo no mesmo exercício financeiro e antes de 90 dias da data da sua publicação em função do princípio nonagesimal ("noventena"). A eficácia de lei tributária sobre alguns aspectos não necessita respeitar a noventena, incluindo a atualização da base de cálculo do IPTU.
Isonomia	Art. 150, inciso II, da Constituição Federal.	Veda a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente, ou a distinção em função da ocupação profissional ou função.
Capacidade contributiva	Art. 145, §1º, da Constituição Federal.	Estabelece que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.
Não confisco	Art. 150, inciso IV da Constituição Federal.	Veda a utilização de tributo com efeito de confisco.

An aerial, high-angle view of a busy city street. The street is filled with various vehicles, including cars, a large white bus, and a truck. Pedestrians are visible on the sidewalks. Tall, modern buildings line the street, with many windows. The scene is captured in a blue-tinted, high-contrast style, giving it a graphic, almost architectural feel. The text 'REGULAMENTAÇÃO DO IPTU' is overlaid in the bottom right corner in a bold, white, sans-serif font.

REGULAMENTAÇÃO DO IPTU



REGULAMENTAÇÃO DO IPTU

a. Introdução

A estruturação dos sistemas tributários depende dos objetivos fiscais pretendidos, que idealmente são definidos considerando as características demográficas, econômicas e sociais das jurisdições. O reconhecimento do IPTU como um instrumento de política urbana nos termos do art. 4º, IV, “a”, do Estatuto da Cidade, implica a viabilidade de sua estruturação de forma a promover o adequado ordenamento territorial e a função social da propriedade, prevista no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal.¹¹

Os municípios possuem competência legislativa plena para instituição dos tributos municipais. Em função do princípio da legalidade, os critérios necessários para o lançamento do IPTU devem ser instituídos por lei, tais como: fato gerador, sujeito ativo e passivo, base de cálculo e alíquotas, imunidades e isenções, obrigações acessórias do sujeito passivo, penalidades e recursos. A legislação tributária aprovada pelas câmaras de vereadores deve estar em pleno acordo com as disposições do Código Tributário Nacional (CTN) e da Constituição Federal.

Como os demais impostos, o IPTU não é vinculado ao custeio de um determinado serviço público. No entanto, a efetiva prestação dos serviços públicos cuja responsabilidade é municipal é um fator primordial para o entendimento e boa aceitação do tributo pela população.

É indispensável que os municípios produzam leis claras, objetivas e de fácil compreensão, tanto para os contribuintes, quanto para os próprios servidores que possuem a responsabilidade de traduzir a legislação em ações tributárias (Pinto, 2014). A consolidação das alterações do texto legal original em uma versão única contribui para evitar equívocos.

Caso haja necessidade, a lei municipal deve ser regulamentada por intermédio de decreto, que deve ser limitado a detalhar as minúcias necessárias ao cumprimento da lei existente, sendo inviável contrariar qualquer das disposições expressas na lei.

O fato gerador, sujeito passivo, base de cálculo e imunidades tributárias relacionadas ao IPTU estão definidas em nível nacional. Em contraste, os municípios são inteiramente livres para instituir alíquotas, isenções, datas de pagamento, descontos, e demais questões conexas. Os quadros apresentados a seguir resumem os principais elementos que formam a matriz de incidência tributária deste imposto e os conteúdos típicos da legislação municipal para a regulamentação do IPTU.

11 O parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal, que trata da política de desenvolvimento urbano, admite o uso do IPTU progressivo no tempo, de forma facultativa, para fins puramente extrafiscais, visando o cumprimento da função social da propriedade.



Principais elementos que formam a matriz de incidência tributária

ELEMENTO	CONCEITO	IPTU
Fato gerador/ Fato jurídico tributário (art.32, CTN)	Descrição legal do fato que resulta no nascimento da obrigação tributária, ou seja, das hipóteses que devem ocorrer para a incidência do tributo.	Propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel, por natureza ou acessão física, localizado em zona urbana do município.
Sujeito ativo (art. 156, inciso I, Constituição Federal)	Pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o cumprimento da obrigação tributária.	Município, Distrito Federal, ou União no caso de Territórios não divididos em municípios.
Sujeito passivo (art. 34, CTN)	Contribuinte ou responsável, ou seja, é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária.	Proprietário, titular do seu domínio útil, ou possuidor a qualquer título de imóvel.
Base de cálculo (art. 33, CTN)	Grandeza monetária que, juntamente com a alíquota, objetiva estabelecer o montante devido (<i>quantum</i>) de imposto.	Valor venal do imóvel, considerando a terra e suas benfeitorias de caráter permanente.
Alíquotas	Percentual que é aplicado sobre o valor da base de cálculo para estabelecer o valor do imposto a pagar.	Definidas em nível municipal, por lei complementar, podendo ser proporcionais, diferenciadas pelo uso ou localização, progressivas fiscais e progressivas no tempo.
Imunidades (art. 150, inciso VI, Constituição Federal, art. 14, CTN)	Hipótese de não-incidência tributária constitucionalmente qualificada. Ocorre quando ocorre quando a Constituição impede a incidência de tributação.	Imóveis pertencentes à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Este benefício é extensivo às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, desde que os imóveis beneficiados estejam vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes. Imóveis dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, desde que vinculadas às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes. Templos de qualquer culto.
Isenções	Dispensa legal ao pagamento, concedida usualmente em face de interesse social, setorial ou econômico.	Definidas por lei municipal específica.

Onde: CTN é Código Tributário Nacional.

Conteúdos da legislação municipal

LEI ESPECÍFICA*	DECRETO**	INSTRUÇÃO NORMATIVA
<p>Fato gerador;</p> <p>Sujeito passivo e suas obrigações (principal e acessórias);</p> <p>Base de cálculo;</p> <p>Alíquotas;</p> <p>Isonções, casos de não incidência, descontos e demais benefícios;</p> <p>Remissão e anistia;</p> <p>Forma de cálculo do valor venal, incluindo o valor unitário do terreno e o custo da construção;</p> <p>Aspectos genéricos a serem considerados na avaliação dos imóveis;</p> <p>Obrigação tributária principal e acessória</p> <p>Penalidades e forma de correção dos créditos tributários;</p> <p>Previsão para reclamações e recursos em nível administrativo.</p>	<p>Detalha os dispositivos legais visando viabilizar a correta aplicação da lei, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reajuste da base de cálculo com base em índices de inflação; - fatores de correção a serem empregados nas avaliações de imóveis; - modelo de cálculo das avaliações; - locais de pagamento do tributo; - calendário fiscal; - condições de parcelamento; - delimitação das regiões fiscais, dentre outros. 	<p>Estabelece o padrão para a execução de procedimentos internos, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - regras para a averbação do sujeito passivo; - classificação do padrão construtivo dos imóveis; - critérios para atendimento dos contribuintes; - requisitos para os diferentes tramites, dentre outros.

* O conteúdo da lei específica do IPTU pode constar do Código Tributário Municipal, que além de abranger normas gerais tributárias, pode funcionar como instrumento de consolidação das leis específicas de instituição dos diferentes tributos municipais.

** A complementação da legislação específica por decreto não é obrigatória, mas funciona como elemento acessório importante para garantir a correta interpretação e aplicação dos dispositivos estabelecidos na lei.

É garantido ao município o direito de efetuar o lançamento tributário até o prazo máximo de cinco anos a contar do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ser efetuado (art. 173, inciso I, CTN). Após esta data, ocorre a decadência do crédito tributário, isto é, a extinção do poder de lançar o tributo. Por exemplo, se construções irregulares existentes há mais de 20 anos são descobertas em 2015, seria viável lançar o IPTU para os exercícios 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015. Seria, entretanto, inviável efetuar os lançamentos referentes aos fatos geradores prévios mesmo que as construções existam há mais tempo. A partir de 1º/jan/2016 inclusive, observa-se a decadência do IPTU cujo fato gerador ocorreu em 1º/jan/2010.

De forma semelhante, é fixado um prazo de cinco anos para a cobrança do tributo contados da data definitiva da constituição do crédito, isto é, do lançamento do tributo. Após este prazo, ocorre a prescrição, que é a extinção do direito de cobrar judicialmente o crédito tributário (art. 174, CTN). A contagem é iniciada da notificação do sujeito passivo, transcorrido o prazo sem impugnação. Se houver impugnação (contestação) ao lançamento tributário, a contagem é iniciada após o seu julgamento.



b. Fato gerador

A regra de incidência do IPTU possui dois componentes principais: o critério material e o critério espacial.

Critério material

O **critério material** resulta das seguintes situações: ser proprietário, ser titular do domínio útil ou exercer a posse como se fosse o proprietário ('ânimo de dono/'animus domini') do bem imóvel, incluindo a terra e seus componentes, bem como as construções incorporadas a terra em caráter permanente.

A **propriedade** é caracterizada pelo direito pleno de uso, fruição e disposição de bem, assim como o direito de reaver este bem de quem injustamente o detenha (Código Civil, art. 1.228). É o único direito real sobre coisa própria, pois os demais direitos reais previstos no Código Civil são sobre coisas alheias (ver art. 1.225). Ao passo que o **domínio útil** é caracterizado pelo direito real de usar e gozar do bem, ou mesmo de alienar este direito. De forma distinta da propriedade, o titular do domínio útil não pode vender o bem.

A enfiteuse ou aforamento é uma situação típica de titularidade do domínio útil, podendo ser entendida como o direito real pelo qual o proprietário de um imóvel identificado como "senhorio direto" concede a terceiro, em caráter de perpetuidade, o domínio útil desse imóvel, mediante pagamento de uma renda anual, denominada de foro ou pensão (Silva Junior, 2012). A enfiteuse sobre bens privados foi extinta pelo Código Civil, aprovado em 2002, permanecendo em vigor aquelas situações constituídas até janeiro de 2002 (art. 2.038, caput).

Em relação aos bens públicos, uma situação típica de aforamento são os terrenos de marinha que são sujeitos à incidência de IPTU, embora pertençam a União (Constituição Federal, art. 20, inciso VII). A fundamentação da tributação neste caso é embasada nos seguintes aspectos: o domínio útil sobre os terrenos foi transferido da União aos foreiros, que possuem a sua titularidade, e as construções sobre esses terrenos pertencem aos respectivos foreiros (Martins, 2003).

O usufruto, previsto no art. 1.225, inciso IV, é outra situação de direito real que recai sobre coisa alheia. É de caráter temporário, inalienável e impenhorável, concedido a outrem para que este possa usar e fruir coisa alheia como se fosse própria, sem alterar sua substância e zelando pela sua integridade e conservação. Enquanto o usufrutuário não pode transformar ou alterar o bem objeto do usufruto, o enfiteuta pode, desde que não cause a deterioração da sua essência.

Por fim, a **posse** é manifestada pelo exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade (Código Civil, art. 1.196 e art. 1.197), podendo ser resultante de direito pessoal ou real.

Critério espacial

O **critério espacial** de incidência, de forma consistente com o reconhecimento do IPTU como um instrumento de política urbana, limita a sua instituição a bens localizados em zona urbana definida por lei municipal (art. 32, §1º, CTN), que contenham, para efeitos do imposto, no mínimo, dois dos seguin-



tes melhoramentos, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- ▶ meio-fio, ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- ▶ abastecimento de água;
- ▶ sistema de esgoto sanitário;
- ▶ rede de iluminação pública;
- ▶ escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três km do imóvel considerado.

A delimitação do perímetro urbano, bem como a definição das áreas de expansão urbana é matéria do plano diretor (macrozoneamento). A caracterização das macrozonas deve ser compatível com os critérios de incidência do IPTU definidos na lei municipal que institui o imposto.



A incidência do IPTU abrange também as chamadas zonas urbanas por equivalência, que são áreas consideradas, por lei municipal, urbanizáveis ou de expansão urbana, constantes em loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, mesmo que localizados fora da área de abrangência da zona urbana (CTN, art. 32, §2º). Trata-se de faculdade assegurada ao município de estabelecer, por lei própria, como urbana uma área que seria rural de acordo com o art. 32, §1º, do CTN.

Critério da destinação econômica: zona rural vs. imóvel rural

Embora o caráter urbano do IPTU seja delimitado pelo critério espacial, o qual restringe a sua incidência a imóveis localizados em zona urbana, a posição do Superior Tribunal de Justiça (STJ) está pacificada no sentido de que o critério espacial não é suficiente para assegurar a incidência do imposto. Segundo o STJ, deve-se também observar o critério da destinação que garante a incidência do Imposto sobre a Terra Rural (ITR) para imóvel que seja comprovadamente utilizado em exploração rural (Decreto-Lei 57/1966, art.15).¹² Como decorrência, a não incidência do IPTU é reconhecida para imóveis destinados à exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, mesmo que situados em zona urbana.¹³ Segundo o STJ, o ônus da comprovação da atividade é do sujeito passivo. Na dúvida ou na ausência da prova, deve incidir o IPTU.

12 RESP 1112646/SP, 1ª Seção, Relator Ministro Herman Benjamin, DJ 28/08/2009.

13 Como explicado por Fernandes e Veloso (2008), o Decreto-Lei 57/1966, recebido pela Constituição de 1967 como lei complementar, por versar sobre normas gerais de direito tributário, particularmente sobre o ITR, abrandou o princípio da localização do imóvel, consolidando a prevalência do critério da destinação econômica. O referido diploma legal permanece em vigor, sobretudo porque, alçado à condição de lei complementar, não poderia ser atingido pela revogação prescrita na forma do art. 12 da Lei 5.868/1972.



Caso o município considere inadequada ou inconveniente a exploração rural em área urbana, poderá proibi-la na legislação urbanística sobre usos e aplicar as sanções previstas em lei aos que eventualmente descumprirem a proibição. Afastada a licitude da exploração rural em área urbana, tornar-se-á viável a cobrança do IPTU destes proprietários.

Por fim, cabe ainda aos municípios definir o momento de ocorrência do fato gerador do IPTU (critério temporal). Tipicamente, é no início do exercício fiscal, isto é, 1.º de janeiro de cada ano, com base na situação do imóvel em 31 de dezembro (ano-base).

Da competência tributária municipal: IPTU X ITR

A Emenda Constitucional 42/2003 autorizou a transferir, por intermédio de acordo, a fiscalização e cobrança do ITR aos municípios que assim optarem (Constituição Federal, art. 153, § 4º, III). Esta delegação deve ser formalizada por meio de convênios (Lei 11.250/2005). A competência tributária permanece da União. Ao Município, cabe apenas a capacidade tributária ativa, isto é, capacidade de arrecadar, fiscalizar e julgar recursos administrativos. Uma das vantagens é a alocação de 100% da receita arrecadada aos municípios, ao invés de 50%, que estão determinados pelo art. 158, II, da Constituição Federal.

Resumindo

- ▶ A incidência do IPTU é limitada a bens localizados em zona urbana, a qual, para efeitos do imposto, requer a existência de dois equipamentos de infraestrutura urbana, construídos e mantidos pelo poder público.
- ▶ Além dos imóveis situados na zona rural, a não incidência do IPTU é reconhecida pela jurisprudência para imóveis utilizados em exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, ainda que localizados na zona urbana. O ônus da comprovação de que o imóvel é destinado à atividade rural é do sujeito passivo. Na dúvida ou na ausência de prova, cabe a incidência do IPTU.
- ▶ A Lei 11.250/2005 facultou aos municípios o direito de celebrar convênio com a União visando a receber as atribuições de lançamento (cadastro/avaliação), fiscalização e arrecadação do ITR.

c. Sujeito ativo e sujeito passivo

O sujeito ativo da relação tributária é o ente público - pessoa jurídica de direito público - que possui a competência para instituir o tributo, enquanto que o sujeito passivo é a pessoa obrigada por lei ao seu pagamento.

Enquanto o sujeito ativo é matéria constitucional, o sujeito passivo - quem paga o tributo - é consequência do fato gerador. Como decorrência, a exigibilidade de arcar com o pagamento do IPTU resulta das seguintes situações: ser proprietário, ser titular do domínio útil ou ser possuidor a qualquer



título. Portanto, as seguintes figuras são obrigadas por lei ao pagamento do imposto:

- ▶ proprietários;
- ▶ enfiteutas e foreiros;
- ▶ usufrutuários: o art. 1.403, inciso II, do Código Civil, transfere aos usufrutuários responsabilidade pelo ônus tributário do bem usufruído;
- ▶ promitentes compradores: em função do seu papel como titular de direito real, classificado na categoria de possuidor que exerce a posse como se fosse o proprietário (ânimo de dono). De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), tanto o promitente comprador do imóvel quanto o promitente vendedor (que consta como proprietário no registro do imóvel) são contribuintes responsáveis pelo pagamento do IPTU. Ambos podem figurar no polo passivo em ações de cobrança do imposto, cabendo ao legislador municipal eleger o sujeito passivo do tributo. Caso a lei aponte ambos, a escolha será da autoridade tributária (Recurso Especial 1.110.551/SP, STJ, regime dos recursos repetitivos);
- ▶ demais categorias de possuidores que se enquadrem nas situações de posse descritas no item “b”.

É comum, entretanto, que a obrigação de pagar o IPTU seja repassada aos locatários por meio de contratos particulares de locação. Tal cláusula vale apenas entre as partes contratantes, não possuindo qualquer repercussão na relação entre o fisco e o contribuinte.

O aluguel ou qualquer outra categoria de arrendamento configura um direito pessoal e não um direito real. Assim, o locatário e o comodatário não podem figurar como contribuintes, pois detêm o imóvel de maneira precária (contratual).



d. Base de cálculo e alíquotas

A combinação de dois elementos - base de cálculo e alíquota - estabelece o montante a ser pago de imposto (*quantum* a pagar). A espécie de um tributo é diretamente vinculada a sua base de cálculo, que é fator determinante para a distribuição da carga tributária entre os contribuintes. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel (CTN, art. 33), entendido como o valor provável pelo qual o imóvel seria transacionado em condições normais de mercado. O imposto resulta da multiplicação do valor estimado para o imóvel multiplicado pela alíquota aplicável, expressa em porcentagem.

$$\text{IPTU (R\$)} = \text{valor venal (R\$)} * \text{alíquota (\%)}$$

Apuração da base da cálculo

Os elementos considerados na apuração da base de cálculo do IPTU abrangem a terra e suas benfeitorias, incluindo as construções incorporadas à terra em caráter permanente. Não é considerado



o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade (CTN, art. 33).

A tributação com base no valor do imóvel é uma medida de fácil compreensão para os contribuintes. O fato da base de cálculo do IPTU ser o valor dos imóveis propicia que indivíduos mais ricos contribuam mais com o financiamento municipal, gerando, portanto, progressividade no custeio das despesas públicas. A forte variabilidade no valor dos imóveis propicia que estas diferenças sejam significativas. Este efeito progressivo é importante em países marcados por fortes desigualdades sociais, como o Brasil.

Nem todos compreendem que avaliar os imóveis pelos seus valores de mercado para fins tributários está relacionado à distribuição da carga tributária. Os preços dos imóveis são estabelecidos no mercado imobiliário e o índice de valorização e desvalorização imobiliária é variável no território, ou seja, enquanto algumas zonas da cidade ou tipos de imóveis sofrem valorização imobiliária acentuada, frequentemente gerada por investimentos públicos, outros imóveis depreciam.



A criação de obstáculos para a realização de avaliações de imóveis para fins tributários produz injustiças para a grande maioria dos contribuintes.

Elementos considerados na apuração no valor venal do imóvel para fins de IPTU		
Elemento	Base de cálculo	Exemplos
Terra	SIM	Terrenos ou a sua fração ideal no caso de condomínios.
Construções de caráter permanente	SIM	Qualquer edificação, independente da sua finalidade, tais como: casas, apartamentos, garagens, salas comerciais, prédios comerciais ou industriais, salão de festas, telheiros, depósitos, etc.
Móveis	NÃO	Qualquer tipo de bem que possa ser transportado ou removido, tais como: camas, sofás, mesas, cadeiras, armários, closets, <i>home theaters</i> , obras de arte, objetos de decoração, luminárias, etc.
Máquinas e equipamentos	NÃO	Qualquer tipo de máquinas e equipamentos, mesmo que sejam essenciais ao funcionamento do negócio em operação no imóvel, tais como: geradores, prensas, equipamentos de ar-condicionado, fornos, aquecedores, compressores, centrífugas, balcão frigorificado, equipamentos de informática, cofres, etc.

A atualização da base de cálculo e súmula 160/1996 do STJ

Através da Súmula 160/1996 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou-se que atualizações da base de cálculo do IPTU em percentual superior ao índice oficial de correção monetária necessitam ser realizadas por lei, transformando o IPTU no único tributo cuja mera apuração da base de cálculo necessita de sanção do Poder Legislativo. A atualização da base de cálculo do IPVA, por exemplo, ocorre através de portaria e resolução nos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo respectivamente. De forma semelhante, o Fisco tem plena liberdade de apurar a base de cálculo de outros tributos patrimoniais, como o Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI) ou o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD).

Para o IPTU, no entanto, é necessário um esforço de concertação política com as câmaras de vereadores para a atualização da base de cálculo. Para tanto, várias cidades adotaram estratégias de articulação com o Poder Legislativo desde o início do processo.

Em Belo Horizonte, por exemplo, adotou-se o princípio de neutralizar a politização do processo de revisão da lei do IPTU, democratizando o acesso à informação quanto à construção das avaliações e demonstrando a importância da arrecadação própria, em especial do IPTU. Além disso, investiu-se na progressividade e simplificou-se o cálculo, enxugando as isenções e envolvendo a imprensa e sociedade na discussão, antecipando-se às críticas e informando a opinião pública, sem deixar de prestar os esclarecimentos aos órgãos de fiscalização e julgamento, como a câmara municipal, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o Judiciário.

Em Curitiba, o processo de aprovação da Lei Complementar 91/2014 e Decretos 1.392/2014 e 1.393/2014, que tratavam fundamentalmente da atualização da base de cálculo do IPTU, foram organizados em seis encontros entre os vereadores, o prefeito, os secretários de Finanças e Planejamento, e as equipes do Fisco Municipal e da Procuradoria do Município. Buscou-se sensibilizar os vereadores quanto às perdas sucessivas de receita resultantes da desatualização dos valores venais dos imóveis e à necessidade de recuperação fiscal. Foi, também, garantida a participação em reuniões da equipe técnica com as comissões internas da câmara de vereadores para a exposição e defesa dos trabalhos desenvolvidos. Além de audiências públicas, foi realizada uma campanha midiática pela prefeitura, visando dar publicidade aos novos procedimentos adotados e conscientizar a população quanto à necessidade de ajuste fiscal.

É bom lembrar que a magnitude do imposto é função das alíquotas aplicadas, estabelecidas por lei através das câmaras de vereadores. O valor venal dos imóveis pode representar 100% do valor de mercado e o valor cobrado do IPTU pode ser inexpressivo em função da alíquota aplicada ser insignificante. É, portanto, por intermédio das alíquotas que resultará a decisão política de ter um imposto capaz de arcar de forma substancial com a manutenção dos serviços e equipamentos públicos, ou cobrar valores simbólicos visando apenas a cumprir formalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ao perceber que o IPTU atua como um “condomínio urbano” formado pelos imóveis situados no território municipal, que juntos arcam com os custos da manutenção da cidade, e onde a divisão destes



custos é em função do valor dos imóveis, a tributação com base em valores desatualizados ou corrigidos por índices de inflação é fonte de distorções. Sua aplicação por períodos longos produz iniquidades e injustiça fiscal. Isto faz com que uma parcela dos imóveis pague mais do que deveria, prejudicando tipicamente imóveis de menor valor e áreas nas quais não houve investimentos públicos. Em contraste, tende-se a beneficiar os imóveis que valorizaram no período. Considerando que o número de imóveis de maior valor é pequeno e que estes são os imóveis nos quais as alterações de valor produzem maior impacto, postergar atualizações no valor venal dos imóveis é uma medida extremamente regressiva e que contraria o interesse coletivo.



Além de gerar injustiça fiscal, a desatualização da base de cálculo do IPTU prejudica diretamente a eficiência no uso do instrumento para a recuperação da valorização imobiliária decorrente de infraestrutura pública, privando a cidade de investimentos, principalmente nas áreas mais periféricas e carentes de desenvolvimento.

O IPTU e as normas urbanísticas

A base de cálculo do IPTU é o valor do imóvel, que é função do seu potencial urbanístico. Dessa forma, o índice de aproveitamento, zoneamento, uso permitido, restrições no direito de construir e outros parâmetros urbanísticos são atributos a serem considerados para a estimativa de valor dos imóveis para fins tributários. Alteração nestes parâmetros afetam os preços praticados no mercado imobiliário, de forma que imóveis cujos parâmetros foram modificados devem ser reavaliados para fins tributários. A manutenção de valores históricos como base tributária inviabiliza o uso do IPTU para recuperação de mais valias urbanas geradas tanto por alteração no regime urbanístico quanto por investimentos públicos.

É imprescindível que as alterações territoriais realizadas no âmbito municipal sejam incorporadas continuamente aos sistemas de cadastro utilizados para fins fiscais, tais como: expedição de cartas de habitação (habite-se), recebimento de loteamentos, desmembramentos, remembramentos, abertura de vias, instalação de redes para a prestação de serviços públicos, etc. O uso de uma base territorial única facilita sobremaneira a integração entre dados gerenciados por diferentes órgãos municipais.

Por fim, deve-se assegurar a tributação através do IPTU das zonas urbanas por equiparação (Código Tributário Nacional, art. 32, §2º), entendidas como áreas que ainda não possuem os equipamentos urbanos, mas nas quais existem loteamentos aprovados pelos órgãos competentes. É importante destacar que os processos de transformação de áreas rurais em urbanas resultam frequentemente em forte valorização imobiliária dos imóveis atingidos, de modo que a base de cálculo do IPTU deve ser o valor de mercado do imóvel, ou seja, qual o preço provável pelo qual este imóvel seria comercializado. O preço de um imóvel é fortemente influenciado pelo seu potencial urbanístico. Cabe ainda lembrar que existem outros instrumentos, possivelmente mais eficientes no curto prazo, para a recuperação da apreciação produzida pela alteração no regime urbanístico da área, tal como a outorga onerosa de alteração de uso (OOAU).



Cabe ainda salientar que o valor venal estimado para fins de IPTU apresenta finalidades múltiplas, que abrangem desde servir como referencial para os contribuintes, até facilitar a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, tais como: outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, IPTU progressivo no tempo, desapropriação, direito de passagem e contribuição de melhoria. Quando estimado com grau aceitável de precisão, o valor venal estimado para fins de IPTU pode servir de base para o lançamento do imposto que incide sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI), que também é instituído em nível municipal.

Definição de alíquotas

Como mencionado anteriormente, a alíquota - percentual a ser multiplicado pela base de cálculo para determinar a quantia devida de imposto - é o elemento que determina a sua magnitude. Desde a Emenda Constitucional 29/2000, os municípios estão expressamente autorizados a estabelecer qualquer dos seguintes tipos de alíquotas para fins de lançamento do IPTU:

Alíquota proporcional: aplicação do mesmo percentual para qualquer tipo de imóvel.

Alíquotas diferenciadas ou seletivas: aplicação de percentuais distintos, que podem ser estabelecidos em função do uso ou da localização do imóvel.

Alíquotas progressivas: aplicação de percentuais distintos que crescem na medida em que aumenta o valor dos imóveis, resultando na aplicação de percentuais maiores para os imóveis de maior valor.

Idealmente, recomenda-se que as alíquotas sejam extraídas da relação entre a receita esperada, considerando quais despesas públicas ou o quanto do orçamento municipal será financiado por meio do imposto, e a sua base de cálculo, isto é, soma do valor cadastral dos imóveis sujeitos à tributação. Um fator de correção pode ser aplicado ao resultado encontrado para compensar as eventuais perdas geradas pela inadimplência.

$$\text{alíquota (\%)} = \left(\frac{\text{gastos a financiar IPTU}}{\text{soma do valor venal}} \right) * 100$$

Onde:

a) 'gastos a financiar IPTU' é o valor em R\$ dos gastos municipais a serem financiados por intermédio do IPTU, que equivale a um percentual dos gastos municipais previstos; e

b) 'soma do valor venal' é o somatório do valor venal dos imóveis cadastrados sujeitos à tributação.

Em alguns países como, por exemplo, na Inglaterra, o contribuinte junto com a guia de pagamento do imposto recebe um resumo do quanto será investido em cada categoria de gastos, como estes gastos serão financiados, incluindo o quanto destes gastos será financiado por meio do imposto que incide sobre os imóveis residenciais ('Council Tax') e a quantia de imposto a ser paga por cada classe de imóveis (segmentados através de bandas de valor) que é ajustada em função da receita necessária. Esta estratégia contribui para melhorar a associação do imposto com a prestação dos serviços públicos, e a justificar eventuais ajustes propostos.



Devido a sua natureza, o IPTU atua diretamente no combate à especulação imobiliária, na medida em que aumenta o custo de retenção da terra ociosa, reduzindo o retorno econômico de especuladores e atua como um instrumento de promoção do uso eficiente da terra, contribuindo para o cumprimento da função social da propriedade.



A aplicação de alíquotas mais altas em terrenos não edificados do que em imóveis com construções potencializa a utilização do IPTU como instrumento indutor do uso eficiente da terra.

O IPTU sanção

O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios da propriedade urbana são instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, art. 5º, para evitar a ausência de uso ou subutilização da terra urbana, que conta com o IPTU para garantir a sua eficácia. Nesta situação específica, o IPTU atua como uma espécie de penalidade à falta de aproveitamento ou aproveitamento inadequado do imóvel através da aplicação de alíquotas progressivas no tempo, que são majoradas a cada ano. É importante notar que o desempenho fiscal do IPTU é mensurado fundamentalmente pela sua capacidade de geração de receita. Em contraste, o objetivo da legislação que prevê a majoração de alíquotas no tempo é assegurar ações concretas visando ao cumprimento da função social da propriedade urbana. Portanto, o sucesso é observado pela ausência de lançamentos tributários.

Também é comum observar a diferenciação de alíquotas entre imóveis prediais residenciais e não residenciais, sendo estes últimos frequentemente tributados por percentuais mais elevados. É possível ainda estabelecer regras diferenciadas de incidência do IPTU em função da localização. Contudo, sugere-se evitar a diferenciação através do critério da localização, pois o valor dos imóveis (base de cálculo do imposto) já é função deste atributo. Ou seja, o valor dos imóveis já reflete o fato de que algumas áreas são favorecidas por serviços públicos de melhor qualidade e/ou por atrativos naturais.



Para terrenos em construção deve ser assegurada a incidência de alíquota semelhante à alíquota predial visando a estimular a construção de imóveis formais.

Podem, também, serem utilizadas alíquotas progressivas,¹⁴ cujo objetivo é amenizar o pagamento para imóveis de baixo valor, ao passo em que aumenta o ônus tributário para os imóveis de alto valor, contribuindo na redução das disparidades econômicas. Sua aplicação é sobre cada imóvel de forma

14 Não confundir com a progressividade no tempo que ocorre quando as alíquotas são majoradas a cada ano.



individual. Ou seja, considera apenas parte do patrimônio ao invés da sua totalidade, o que, todavia, está correto, pois a aplicação da alíquota sobre todo o patrimônio do contribuinte resultaria em um tributo distinto - imposto ao patrimônio ou imposto sobre a riqueza - que não foi instituído no Brasil, e cuja instituição está fora do escopo da competência municipal. Contudo, o imóvel é uma forte evidência da capacidade contributiva na maioria das situações.

Recomenda-se restringir a aplicação de alíquotas progressivas ao segmento residencial onde é mais evidente a associação entre o valor do imóvel e capacidade econômica. A progressividade deve ser estabelecida em caráter escalonado, de forma semelhante às alíquotas aplicadas para fins do imposto de renda.



Por razões óbvias, não há simpatia desta medida por parte dos proprietários de imóveis de alto valor. Sugere-se, portanto, que o uso de alíquotas progressivas seja abertamente discutido e justificado perante a sociedade. Um artifício adicional de fácil aceitação, recomendado para inserir um efeito progressivo no IPTU, é aplicar um desconto fixo sobre o valor da avaliação, independente da sua magnitude. Esse mecanismo gera efeitos similares àqueles resultantes da aplicação de alíquotas progressivas, pois o desconto é mais significativo sobre os imóveis de baixo valor. A alternativa, entretanto, é provavelmente de maior aceitabilidade pública, na medida em que a concessão é universal, isto é, o mesmo desconto é aplicado a qualquer imóvel.

Exemplo de desconto fixo sobre o valor venal

VALOR VENAL (R\$)	REDUTOR FIXO (R\$)	BASE DE CÁLCULO APÓS REDUTOR	ALÍQUOTA NOMINAL (%)	IMPOSTO	ALÍQUOTA APLICADA (%)
30.000	30.000	0	1	0	...
50.000	30.000	20.000	1	200	0.40
100.000	30.000	70.000	1	700	0.70
150.000	30.000	120.000	1	1.200	0.80
500.000	30.000	470.000	1	4.700	0.94
1.000.000	30.000	970.000	1	9.700	0.97

Neste exemplo acima, embora a alíquota nominal (aprovada na Lei) seja proporcional (1% para qualquer imóvel), a alíquota que está sendo aplicada é progressiva devido ao desconto fixo que incide sobre o valor venal avaliado, cujo impacto varia em função do valor do imóvel.

O quadro a seguir traz uma sugestão de estrutura de alíquotas para cidades brasileiras com características típicas, isto é, marcadas por desigualdades e comportamentos especulativos.



Alíquotas		
SEGMENTO	FINALIDADE	CRITÉRIO
Terrenos	Combater a especulação imobiliária e promover o desenvolvimento urbano.	Estabelecer alíquotas para terrenos ociosos de 3 a 4 vezes maior do que a maior alíquota do segmento predial. ¹⁵
Imóveis prediais residenciais	Facilitar a capacidade das famílias mais pobres de pagar o imposto.	Estabelecer alíquotas progressivas para os imóveis prediais ou estabelecer um desconto fixo no valor estimado para introduzir o efeito progressivo.
Imóveis prediais não residenciais	Evitar intervenções do governo nas atividades econômicas através do IPTU, que podem arbitrariamente gerar um ônus fiscal maior a alguns imóveis favorecendo segmentos econômicos ou tipos de negócios específicos.	Uso de alíquota proporcional equivalente a maior alíquota aplicada aos imóveis residenciais. A progressividade não se justifica para este segmento, na medida em que o tamanho e o valor do imóvel não tem uma correlação direta com o potencial lucrativo do negócio ou serviço prestado.

Por fim, recomenda-se cautela na criatividade do regramento, visando evitar arbitrariedades e ineficiências que podem inclusive comprometer a arrecadação. A simplicidade é uma das máximas na área tributária. Este princípio tributário é internacionalmente conhecido como "KIS" ("keep it simple") que recomenda o uso de critérios simples na tributação, que possam ser facilmente compreendidos pelos contribuintes e que não gerem distorções econômicas.



A introdução de qualquer regra de incidência diferenciada deve ser sempre justificada em função do interesse coletivo e da geração, de fato, de impacto expressivo para o alcance dos objetivos desejados.

e. Imunidades, isenções e outros benefícios fiscais

Embora o efeito produzido seja semelhante, é observada forte distinção conceitual entre não incidência, imunidade e isenção tributária. A não incidência é formada por situações externas à previsão legal de instituição do tributo, enquanto que a imunidade é uma limitação constitucional ao poder de tributar imposta a todos os entes da federação (Constituição Federal, art. 150, inciso VI).

¹⁵ Em média, as construções tendem a representar de duas a três vezes o valor do terreno.



Ambos os casos refletem uma limitação tributária que independe da vontade política do ente que detém a competência tributária. Em contraste, a isenção é concedida no âmbito municipal, representando mais um elemento que configura a autonomia fiscal dos municípios.

Não incidência

A não incidência abrange todas as situações externas aos critérios que definem a incidência do IPTU, incluindo, por exemplo, áreas rurais e imóveis localizados em zonas nas quais não estão presentes os melhoramentos exigidos pelo CTN.

Imunidades tributárias

Não obstante o esforço constitucional de limitar a sua abrangência, a interpretação do alcance das imunidades tributárias é tema de grande controvérsia. Por exemplo, a limitação da União, estados e municípios de instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros, prevista na alínea “a”, não se aplica ao patrimônio, à renda e aos serviços relacionados à exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados (§3º), tais como empresas públicas, concessionárias de serviços públicos ou sociedades de economia mista. A imunidade é, entretanto, extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes (§2º).

Isenções

O fundamento-chave para o estabelecimento de isenções é o interesse público, tendo como pressuposto sua instituição por lei e, preferencialmente, de forma transparente. Na prática, as isenções são parte dos sistemas tributários. Sugere-se, entretanto, que os benefícios fiscais sejam limitados a situações nas quais é efetivamente inviável exigir o pagamento do imposto.

Quando há um grande número de situações envolvendo benefícios fiscais, é provável que os contribuintes que efetivamente pagam o imposto se sintam prejudicados.



Isenções relativas à baixa capacidade contributiva

Em situações de extrema pobreza, o Estado deve garantir o mínimo vital ao indivíduo. A isenção do IPTU nestas situações deve estar relacionada a uma combinação de critérios, quais sejam: (i) imóvel de baixo valor; (ii) ausência de renda ou renda familiar baixa; (iii) possuir um único imóvel. Por outro lado, quando existirem condições de contribuição, mesmo que limitadas, é melhor cobrar um valor simbólico, ainda que inferior ao custo da cobrança, por uma questão de inclusão social e cidadania fiscal.



Deve-se respeitar o mínimo existencial, embora, sua mensuração seja um tema a ser aprofundado visando a evitar arbitrariedades.

A realidade é que as áreas nas quais não se cobra o IPTU tendem a ser carentes de serviços públicos. Essa carência, muitas vezes, leva as famílias a arcar com custos adicionais (privados e desordenados) por estes serviços, tais como: pagamento de vizinhos ou familiares para cuidar das crianças devido à ausência de creches, custos elevados em transporte público para acesso à escola, centros de saúde ou de assistência social, recolhimento de lixo por carroceiros com destinação inadequada, ou mesmo a provisão de água por meio de caminhões pipas. Em um contexto mais abrangente, a cobrança do IPTU associada à provisão de serviços públicos, atualmente financiados por estas comunidades, pode resultar em benefício financeiro para as famílias.

Há ainda situações nas quais contribuintes que possuem imóveis de alto valor não têm condições de arcar com o pagamento do imposto. Como observado por Youngman (1997), o problema é gerado pelo fato de que o imposto sobre a propriedade imobiliária requer pagamentos que são independentes do fluxo de renda dos contribuintes. Em geral, esta situação afeta aposentados, pensionistas, viúvas, ou mesmo profissionais temporariamente desempregados.

Nem sempre há plena veracidade nos fatos. Por exemplo, dificilmente será o IPTU responsável por viúvas abandonarem imóveis de alto valor de mercado, embora este seja um argumento frequente. A retenção destes imóveis requer o pagamento de taxas elevadíssimas de condomínio, de despesas com a conservação do imóvel ou com serviços públicos, tais como: energia elétrica, água, etc. Tais custos são superiores ao pagamento de IPTU. Mesmo que exista certa veracidade no argumento, é injusto com as famílias que pagam seus tributos que arquem também com o custo gerado pela opção de indivíduos de permanecerem em imóveis que sejam além da sua capacidade financeira.

Nesses casos, ao invés da isenção, sugere-se o diferimento do imposto acumulado, isto é, o adiamento do seu pagamento, até a transferência do imóvel para seus herdeiros ou para terceiros.

É importante lembrar que o IPTU como o “condomínio da cidade”, idealmente, deve ser um tributo pago por todos. Assim, mesmo em situações de limitada capacidade contributiva, é possível instituir uma contribuição simbólica visando promover a cidadania fiscal.



Recomenda-se limitar a isenção de contribuintes de baixa renda a um único imóvel, bem como limitar o valor do imóvel para fins de isenção. Em caso de superação deste limite, isenções parciais podem ser aplicadas até o valor limite da isenção.



Isonções relativas ao “incentivo” ao desenvolvimento urbano e econômico

Desde a Emenda Constitucional 29/2000, é permitido o uso de alíquotas diferenciadas ou seletivas em função da localização do imóvel. Portanto, não é ilegal aplicar alíquotas distintas para zonas nas quais se deseja promover o desenvolvimento urbano, ainda que não seja uma medida recomendável a partir da visão do IPTU como o “condomínio da cidade”. Argumentos que sustentam este posicionamento incluem evitar arbitrariedades, minimizar iniquidades e garantir a sustentabilidade fiscal.

A provisão de serviços públicos de qualidade, financiados fundamentalmente por meio da tributação, é essencial para o funcionamento das cidades e para a qualidade de vida dos seus habitantes. De forma similar, é questionável a promoção de atividades econômicas por meio de benefícios fiscais. O melhor incentivo para atrair serviços, comércio, turismo ou mesmo atividades industriais são as cidades que ofereçam serviços públicos de qualidade. Além disso, as atividades econômicas intensificam o uso da infraestrutura urbana local; portanto, não é justo transferir estes custos adicionais ao setor residencial.

Políticas públicas que objetivem tratamentos territoriais distintos devem ser desenvolvidas por meio de outros instrumentos, de modo a respeitar a universalidade do IPTU e sua característica de “condomínio urbano”.



Instituto do abandono

Uma iniciativa a ser explorada que poderia contribuir sobremaneira para a produção de habitações de interesse social, seria a adjudicação de imóveis abandonados ou esqueletos para pagamento de dívidas do IPTU. A fundamentação legal para esse tipo de ação pode ser construída a partir do próprio Código Civil, em consonância com o Estatuto da Cidade.

O art. 1.276 do Código Civil (Lei n. 10.406/2002) prevê que:

“O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do município ou do Distrito Federal, se achar nas respectivas circunscrições”.

O §2º do mesmo artigo ainda dispõe que:

“Presumir-se-á, de modo absoluto, a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais”.

IPTU verde e preservação do patrimônio histórico, cultural ou ambiental

A denominação “IPTU verde” é utilizada para descrever aquelas situações nas quais práticas sustentáveis são promovidas em empreendimentos imobiliários por meio da concessão de descontos no IPTU, que podem chegar até 100% (Mieslki, 2011). Seu objetivo é reduzir o consumo de recursos



naturais e minimizar os impactos ambientais danosos, por meio de uma série de medidas, tais como: instalação de sistemas de captação de água de chuva e sua reutilização na habitação ou edificação, construção de cobertura vegetal, reserva no terreno de áreas permeáveis maiores do que aquelas exigidas pela legislação local, instalação de placas fotovoltaicas para captação de energia solar, e plantio de árvores na frente da residência.

Independente das particularidades de cada caso, este tipo de incentivo tem sido implantado em cidades como Araraquara (SP), São Vicente (SP), Guarulhos (SP), Curitiba (PR), Maringá (PR), Manaus (AM) e Salvador (BA), entre outras.

A promoção de práticas ambientais sustentáveis é mais uma área na qual a parceria entre a política urbana e fiscal apresenta grande potencial de maximizar os resultados desejados. É importante refletir sobre quais ações devem ser exigidas na legislação urbanística e quais devem ser promovidas por meio de benefícios fiscais.

É comum também a concessão de isenção do IPTU para imóveis localizados em áreas de preservação ambiental. O argumento que sustenta a concessão do benefício é de que estas áreas são particularmente desvalorizadas em função das restrições urbanísticas. Cabe lembrar que é comum a situação na qual existem regimes urbanísticos distintos em um único imóvel, principalmente no caso de glebas urbanas. Mesmo imóveis totalmente atingidos por áreas de preservação ambiental possuem valor no mercado imobiliário.

Observa-se, também com frequência, a concessão de isenção de IPTU para os imóveis tombados¹⁶, visando a facilitar a sua manutenção que, em geral, exige investimentos consideráveis. A motivação para preservação dos imóveis tombados é algo que ultrapassa o eventual benefício tributário concedido. Cabe lembrar que, embora existam restrições arquitetônicas e urbanísticas, não existe, na grande maioria dos casos, inviabilidade de uso destes imóveis, que podem inclusive constituir fonte de renda aos seus proprietários.

Em ambas as situações, ao invés de dispensar de forma integral o ônus tributário, recomenda-se a concessão de isenções parciais variando de acordo com as restrições impostas ao imóvel, a ser definido caso a caso com base em diretrizes pré-estabelecidas. Entretanto, o valor venal destes imóveis deve ser reduzido em função da desvalorização gerada por tais restrições, caso exista.



Para imóveis que possuam restrições construtivas imputadas pela legislação ambiental ou de patrimônio cultural, recomenda-se a avaliação individual, pois existem particularidades a serem consideradas que não são absorvidas por modelos de avaliação em massa.

16 Segundo Hely Lopes Meireles, tombamento é "a declaração pelo Poder Público do valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais que, por essa razão, devam ser preservados, de acordo com a inscrição em livro próprio".



O Poder Público deve exigir a identificação das áreas a preservar em qualquer situação de benefício fiscal devido à preservação do patrimônio histórico, cultural ou ambiental, bem como que seja assinado um termo no qual o proprietário se compromete a manter o imóvel conforme as condições estabelecidas por órgãos municipais estaduais e/ou federais, dependendo do âmbito do tombamento. É essencial a eficácia na fiscalização do Poder Público para confirmar o cumprimento da obrigação. Por fim, a coerência deve ser assegurada: a mesma desvalorização do imóvel reconhecida para fins tributários deve ser considerada em caso de desapropriação.

Deve-se aderir ao modismo de descontar o valor pago em outros impostos para reduzir o montante a pagar de IPTU?

Um modismo recente na gestão tributária dos municípios brasileiros é a redução do montante a pagar de IPTU para incentivar a adesão à nota fiscal eletrônica. A medida demonstra claramente o tabu enfrentando no país para tributar o patrimônio. Esta é mais uma manobra de enfraquecimento do IPTU, que é um imposto de caráter inerentemente local, relacionado fortemente ao desenvolvimento urbano e capaz de produzir efeitos regulatórios benéficos. O IPTU deveria ser o principal instrumento para o financiamento dos municípios, entretanto, representa menos de 0,5% do PIB no país e passará a representar menos ainda na hipótese deste modismo se consolidar. Este mecanismo prejudica o entendimento do IPTU como o "condomínio da cidade".

Remissão e anistia

A remissão e a anistia são instrumentos previstos no CTN (art. 156, inciso IV, e artigos 180 e 182). Enquanto a anistia abrange a exclusão das penalidades pecuniárias cometidas anteriormente à vigência da lei, a remissão abrange, além da exclusão destas penalidades, a extinção total do crédito tributário. A anistia pode ser concedida em caráter geral ou limitado. Quando concedida em caráter limitado, é efetivada caso a caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento no qual o interessado demonstre a satisfação das condições e dos requisitos previstos em lei para a concessão do benefício. Vale destacar que o despacho supracitado não gera direito adquirido, sendo válido apenas para a situação específica a qual se refere.

A concessão de anistia e a remissão, isto é, o perdão do crédito tributário, são medidas viáveis do ponto de vista estritamente legal. Contudo, se mal utilizadas, podem gerar o desestímulo ao bom pagador e a promoção de iniquidades tributárias, sendo necessária cuidadosa avaliação antes que se decida por sua utilização. Nesse sentido, ao invés de conceder estes benefícios fiscais, pode ser preferível conceder um prazo maior para pagamento da dívida por meio do seu parcelamento, prorrogar o prazo de pagamento do imposto ou mesmo diferir para exercícios futuros (mantida a cobrança de juros e de correção monetária).

De qualquer forma, estes dispositivos - anistia e remissão - devem ser estabelecidos por lei, observando as premissas do CTN e da LRF sob pena de improbidade administrativa (Lei 8.429/92, art. 10, inciso VII).



Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, art. 14, § 1º):

“A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.”

O mesmo artigo determina ainda que a concessão de benefício tributário da qual decorra renúncia de receita esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atenda ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, ainda, contemple pelo menos uma das seguintes condições:

- (i) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
- (ii) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. O benefício só entrará em vigor após a vigência de tais medidas (§ 2º).

Cabe salientar que o cancelamento de débito cujo montante seja inferior aos respectivos custos de cobrança não configura renúncia fiscal, pois é justificado com base na racionalidade administrativa.

f. Regras para a aplicação dos recursos

Por se tratar de um imposto, não há uma destinação específica para a receita proveniente do IPTU, que deve ser utilizada para financiar gastos públicos, incluindo despesas com pessoal¹⁷ e obrigações constitucionais, como a aplicação de, no mínimo, 25% e 15% da receita tributária, respectivamente, em educação e saúde.

As responsabilidades municipais, no entanto, vão além das vinculações legais de receita. Os municípios são responsáveis por financiar uma amplitude de serviços e infraestruturas locais, como, por exemplo, a gestão da operação, manutenção e expansão do sistema de iluminação pública, o ordenamento urbano, a limpeza pública e a manutenção de logradouros, parques, praças e equipamentos urbanos, dentre outros (Cialdini, 2014).

Nesse sentido, é importante buscar associar publicamente a receita arrecadada do IPTU com os investimentos públicos realizados, principalmente aqueles que possuem grande vinculação com o instrumento.

¹⁷ Cabe lembrar que gastos com pessoal não podem ultrapassar 60% da receita corrente líquida, da seguinte forma: 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo (LRF, Lei Complementar 101/2000, art. 19).

An aerial photograph of a city, likely Rio de Janeiro, showing a dense urban landscape with various buildings, including several tall skyscrapers. The city is set against a backdrop of green, hilly mountains under a clear blue sky. The overall scene is captured from a high angle, providing a comprehensive view of the urban environment.

IMPLEMENTAÇÃO DO IPTU



IMPLEMENTAÇÃO DO IPTU

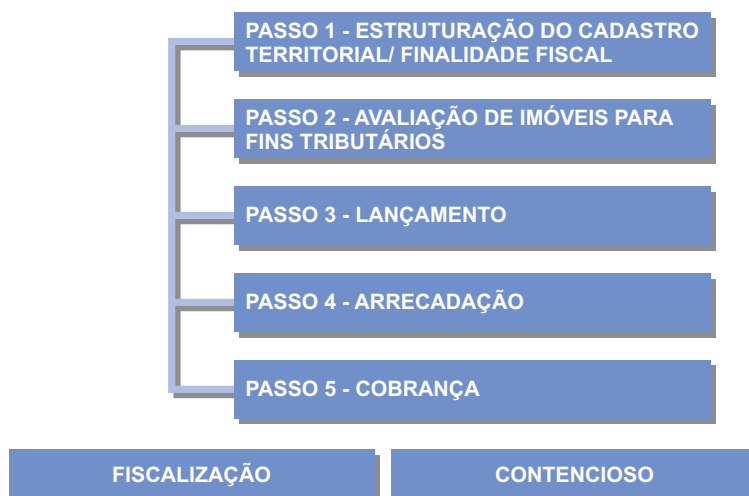
26

a. Introdução

O Poder Executivo municipal é responsável pela administração dos tributos de sua competência, considerando critérios de equidade fiscal, racionalidade administrativa e eficiência. A administração tributária envolve um conjunto de atividades que visam a garantir o cumprimento da legislação, abrangendo lançamento, fiscalização, arrecadação e cobrança de tributos (Baleeiro 1993), definidas a seguir:

- ▶ **LANÇAMENTO:** procedimento administrativo cuja função é verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, quando aplicável, propor a penalidade cabível.
- ▶ **FISCALIZAÇÃO:** processo contínuo que compreende a revisão, controle e verificação de tributos, realizado pela administração tributária, para verificar o cumprimento correto das obrigações tributárias.
- ▶ **ARRECADAÇÃO:** atividade de recolher o pagamento de tributos aos cofres públicos.
- ▶ **COBRANÇA:** ação de recuperar dívidas vencidas relativas a créditos tributários, exercido pela autoridade administrativa. É precedida da inscrição do crédito tributário em dívida ativa a qual assegura a presunção de certeza e liquidez.

Dessa forma, o processo de implementação do IPTU pode ser dividido nas seguintes etapas:





b. Estruturação do cadastro territorial

Os dados necessários ao lançamento do IPTU ficam armazenados em um cadastro mantido, na grande maioria dos casos, pelas secretarias municipais de finanças. É também comum que a área de planejamento e desenvolvimento urbano seja responsável pelo cadastro territorial e que apenas as informações fiscais sejam mantidas no âmbito das secretarias de finanças.

O cadastro territorial é o inventário oficial e sistemático do território, embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação única. Embora estruturado frequentemente para fins fiscais, fundamentalmente para servir de base ao lançamento do IPTU, o potencial do cadastro territorial dos municípios é mais abrangente. É um instrumento de apoio ao ordenamento territorial, cujos dados estão preferencialmente associados à base cartográfica (mapa/carta territorial) na qual as parcelas estão graficamente representadas.

O Anexo I descreve, de forma sucinta, as principais etapas para estabelecimento da base cartográfica municipal. Diversas atividades que envolvem levantamentos territoriais massivos são tipicamente realizadas por empresas especializadas contratadas.

O cadastro territorial pode atuar como fonte de informação para múltiplas finalidades, tais como: planejamento urbano, preservação do patrimônio histórico e cultural, controle ambiental ou políticas sociais. A multifinalidade do cadastro territorial é caracterizada pela integração de uma base territorial única a diferentes bases de dados temáticas ("cadastros temáticos"), visando a atender a necessidade de usuários com interesses distintos.

No caso da estruturação de um cadastro multifinalitário, o cadastro fiscal passa a ser uma base de dados temática que integra este sistema de informações, relacionada à base territorial única. A Portaria 511/2009 do Ministério das Cidades detalha as orientações técnicas e normativas para a instituição e manutenção de Cadastro Territorial Multifinalitário pelos municípios.

A estruturação de cadastros eficientes não necessariamente requer o emprego de técnicas sofisticadas. É possível desenvolver um cadastro de maneira incremental, começando pelos itens mais básicos e promovendo, na medida das necessidades e possibilidades do município, sucessivas complementações de modo a tornar o cadastro multifinalitário ao longo do tempo.

De acordo com Loch e Erba (2007, p.27), o cadastro territorial deve registrar direitos, restrições e responsabilidades, independentemente do responsável pela manutenção dos dados. O quadro a seguir sistematiza atributos relevantes para o lançamento e cobrança do IPTU, os quais variam de acordo com o nível de complexidade do cadastro.

Atributos do cadastro imobiliário		
ATRIBUTO	OBJETIVO	DETALHAMENTO
Dados do proprietário, possuidor ou titular do domínio útil	Identificação e contato do sujeito passivo da ação tributária para fins de cobrança.	Nome/razão social e CPF/CNPJ, telefone, e-mail, endereço de correspondência (se diferente do endereço do imóvel) do proprietário, possuidor ou titular do domínio útil.
Regime jurídico do imóvel *	Caracterizar a natureza jurídica dos direitos reais que incidam sobre os imóveis, visando distinguir as situações de não incidência tributária e imunidades.	Tipo de direitos reais que incidem sobre o imóvel. Número da matrícula e zona do registro do imóvel. Quando possível, podem ser registradas as concessões e permissões de uso sobre o imóvel.
Endereço	Conhecimento da localização do imóvel.	Nome do logradouro, numeração predial e outros detalhes relativos ao endereço do imóvel.
Equipamentos de infraestrutura urbana e serviços públicos disponíveis	Conhecimento dos serviços públicos e equipamentos de infraestrutura urbana disponíveis.	Água, abastecimento de energia, iluminação pública, limpeza das ruas, coleta de lixo, escolas, creches, praças e parques. ¹⁹
Atributos físicos e qualitativos dos imóveis **	Conhecimento das características dos imóveis e dos demais elementos que influenciam o seu valor.	Características dos lotes: (i) testada, área, fração ideal no caso de condomínio, forma, topografia, posição geográfica, etc.; (ii) potencial urbanístico (vocação urbanística, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento básico e máximo de utilização por meio da outorga onerosa, e outros parâmetros de regulação urbana). Características do imóvel: (i) finalidade da construção (apartamentos, casas, prédios comerciais individuais, lojas, salas, indústrias, etc.); (ii) uso do imóvel (residencial, não residencial, sem utilização); (iii) número de pavimentos ou posição da unidade no condomínio; (iv) equipamentos individuais ou condominiais disponíveis; (v) espaços de estacionamento. Características das construções: área, idade, tipologia e padrão. Estimativa de valor venal de cada imóvel.
Restrições ao uso do imóvel	Identificação de situações que possam limitar o uso do imóvel e/ou influenciar o seu valor.	Áreas de preservação ambiental, imóveis que constituem o patrimônio cultural, faixas não edificáveis por razões distintas.
Benefícios fiscais concedidos	Identificação de eventuais situações de isenção tributária ou imunidade tributária	Tipo, vigência e base legal dos benefícios fiscais.

* É comum que o registro do imóvel no cartório não reflita a situação fática. Uma possibilidade é incluir dados provenientes de escrituras públicas, certidões, contratos de compra e venda, dentre outros instrumentos, desde que validados pela administração tributária.



Sistemas de Informação Geográfica (SIG)

Sistemas de Informações Geográficas (SIG) podem ser entendidos como um conjunto de programas, equipamentos, metodologias, dados e pessoas (usuários), integrados, de forma a tornar possível a coleta, o armazenamento, o processamento e a análise de dados georreferenciados (informações com referências geográficas).

A espacialização dos dados cadastrais por meio de aplicativos de SIG apresenta uma série de vantagens, tais como: facilidade de visualizar, relacionar e analisar dados relacionados ao território, bem como de preparar rapidamente mapas temáticos para a visualização de variáveis de interesse.

O SIG processa dados georreferenciados viabilizando a realização de análises espaciais por meio do cruzamento da base cartográfica com diferentes bases de dados. É um sistema que permite a integração de imagens (fotografias ou imagens de satélite), dados vetoriais (definidos através de pontos, linhas e polígonos) e atributos descritivos representados em bancos de dados convencionais. A tecnologia facilita a realização de uma série de rotinas, como, por exemplo: seleção de áreas para recadastramento, análise de vazios urbanos, avaliação de áreas de preservação ou áreas de risco, identificação de inconsistências cadastrais, monitoramento da arrecadação e das ações de cobrança, ou priorização de áreas para investimentos públicos.



ILUSTRAÇÃO: HEMETÉRIO, 2015 (ACERVO MINISTÉRIO DAS CIDADES)

A manutenção do cadastro é uma atividade de caráter contínuo, pois a cidade se modifica a cada instante. No entanto, práticas tradicionais de gestão cadastral requerem recursos financeiros elevados. Uma estratégia para minimizar esses custos é a integração interinstitucional do município por meio da formalização de convênios de cooperação com concessionárias de serviços públicos, redes de ensino, polícia, bombeiros, agências e órgãos relacionados à produção de habitação ou a sua regularização. É também de suma importância o estabelecimento de rotinas automatizadas ou semiautomatizadas de atualização dos dados cadastrais. A estratégia de atualização do cadastro deve incorporar ações contínuas de atualização do cadastro, bem como levantamentos massivos de caráter esporádico.

Dados relativos à cidade formal podem ser atualizados por meio do intercâmbio de dados no âmbito municipal, pois o município é o ente responsável pelo licenciamento de parcelamentos territoriais,



aprovação de projetos, emissão de carta de habitação e de alvarás para o funcionamento de atividades comerciais e industriais.

Soluções capazes de maximizar o uso da informação são sempre recomendáveis. Por exemplo, a criação de um cadastro único de cidadãos no âmbito municipal representaria uma redução de custos e propiciaria que os dados pessoais dos contribuintes fossem atualizados com maior frequência quando fossem concedidos benefícios sociais, na prestação de serviços na área de saúde ou no uso da rede de ensino municipal, ou seja, o cadastro único de cidadãos apresenta vantagens em relação ao cadastro único de contribuintes estabelecido para fins exclusivamente tributários. O Capítulo ‘Conflitos e desafios na gestão do IPTU’ apresenta algumas estratégias de atualização dos dados cadastrais, incluindo ações de baixo custo.

Cadastro em áreas informais

Provavelmente, em função da ausência de cadastro do imóvel e da dificuldade de identificar o sujeito passivo, não é tributada grande parte das situações de posse que seriam passíveis de tributação.

O cadastramento de áreas informais tende a ser mais custoso do que o cadastramento de imóveis formais. Em algumas situações, levantamentos cadastrais em campo em áreas informais resultam em custos desproporcionais em relação à receita tributária potencial destas áreas. Além disso, a inviabilidade de levantar dados precisos tem resultado na preferência dos administradores públicos por ignorar as áreas informais para efeitos de tributação.

No entanto, o reconhecimento das áreas informais no cadastro municipal é uma questão de cidadania. De acordo com Smolka e De Cesare (2010), cadastrar e tributar áreas informais pode reorientar a provisão dos serviços públicos, reduzir os altos preços da terra e auxiliar nos processos de regularização fundiária. Mesmo que seja inviável o cadastramento destas áreas com o mesmo grau de precisão e/ou atualização das áreas formais, é preferível ter dados imprecisos e paulatinamente qualificar o conhecimento sobre estas áreas a simplesmente ignorar estas situações.

É possível divulgar os dados cadastrais?

O art. 198 do CTN veda a divulgação de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. Embora alegações de sigilo fiscal e temores de que o uso da informação disponibilizada possa facilitar condutas irregulares, caberia uma real análise da procedência destes temores e, de fato, uma seleção criteriosa do que pode ou não ser disponibilizado. Não há dúvidas que o sigilo fiscal abrange o nome do contribuinte, seus dados pessoais e o valor do seu patrimônio imobiliário. Entretanto, é difícil sustentar a tese de sigilo fiscal quando se trata de divulgar dados sobre a cidade, atributos físicos dos imóveis sem qualquer associação à pessoa física ou jurídica, como, por exemplo, os mapas cadastrais, contendo os logradouros públicos, bens públicos (praças, parques, áreas verdes, escolas), rede hidrográfica, altimetria, posição dos lotes e edificações, ou mesmo suas dimensões.



A atualização e manutenção do cadastro em Belo Horizonte e Porto Alegre

Na cidade de Belo Horizonte, a manutenção do cadastro é feita de forma regionalizada com auditores coordenando grupos de estagiários de engenharia/arquitetura. Para atualização dos dados foi utilizada a estratégia de integração interna com órgãos da Prefeitura e convênios com órgãos externos. Através de sistemas de base integrada, é feito um cruzamento de informações com o cadastro de empresas, tais como a REDESIM/Cadastro Sincronizado, para atualização do tipo de ocupação dos imóveis (residencial/comercial) e com a Secretaria de Regulação Urbana para atualizar loteamentos e regularização de imóveis (baixa de ofício).

Além disso, foi criado um Grupo de Gestão de Informação Urbanística (GGIU) para troca de informações com participação das concessionárias de serviço público (água, luz, gás, etc.), correios, órgão executivo da região metropolitana, UFMG, órgãos da administração direta e indireta da prefeitura, polícia militar, tribunal de justiça e outros.

Em Porto Alegre, o RECADASTRAPOA é a maior ação de atualização do cadastro imobiliário realizada nos últimos 30 anos na cidade. É a etapa final de um projeto abrangente de aerolevanteamento realizado em uma perspectiva multifinalitária, sendo composto de várias etapas: implantação de nova rede geodésica, cobertura aerofotogramétrica, perfilamento a laser, restituição de um amplo número de elementos, mapeamento digital na escala 1:1.000, geocodificação e levantamento em campo dos lotes e edificações (RECADASTRAPOA).

(As áreas construídas de cada lote foram estimadas através da associação do perfilamento a laser, que identifica a volumetria das edificações, à restituição das edificações.) Através da geocodificação, foi possível compatibilizar a base de dados atual (lotes cadastrados) com a realidade apresentada na restituição. A seleção de casos para recadastramento foi realizada através da comparação entre a base cadastral existente e os dados provenientes da restituição. Rotinas distintas de seleção de casos, com grau de automatização variado, foram estabelecidas em função do tipo de situação.

Tendo em vista o caráter multifinalitário do projeto, a abrangência da restituição não foi limitada aos elementos necessários para a ação fiscal. O custo total do projeto foi de aproximadamente R\$ 25 milhões. Mais de 50 mil lotes serão objeto de recadastramento. Até este momento, foi revisado o lançamento tributário do IPTU e, em algumas situações, da taxa de coleta de lixo, em apenas 4.700 inscrições cadastrais, cujo lançamento já superou o custo do projeto. Devido à viabilidade de realizar lançamentos retroativos desde que antes do período da decadência do crédito tributário, o valor médio dos lançamentos realizados foi de R\$ 5.440,00 por inscrição cadastral. Interessante observar que mais de R\$ 13 milhões (52% do valor lançado) foi pago ou parcelado, e apenas 5% está em dívida. Os demais valores ainda não venceram. O resultado evidencia a sustentabilidade dos projetos de atualização cadastral, bem como a fragilidade de argumentos contrários a iniciativas deste tipo.

Recomendações

- ▶ Quanto à sua abrangência, o cadastro deve incluir a totalidade do território municipal, incluindo áreas tributáveis e não tributáveis, quer sejam de natureza pública ou privada (Phillips, 2010).
- ▶ Como recomenda a Portaria 511/2009 do Ministério das Cidades, o cadastro deve ser dividido em parcelas identificadas por meio de um código numérico, único e estável. A parcela cadastral é definida como a menor unidade do cadastro formada por um polígono (parte contínua) da superfície terrestre com regime jurídico único. Ainda que não seja indispensável, o referenciamento das parcelas por meio de coordenadas (georreferenciamento) garante seu correto posicionamento territorial e evita duplicidades.
- ▶ As unidades individualizadas que constituem a base para a incidência do IPTU devem também receber um código (identificador) numérico, comumente denominado de “inscrição cadastral” ou “inscrição fiscal”. A manutenção do histórico cadastral deve ser assegurada, inclusive por razões fiscais, pois lançamentos pretéritos são viáveis desde que realizados antes da decadência do crédito tributário. Documentos originais dos levantamentos cadastrais devem ser cronologicamente catalogados e mantidos em uma base digital (Oliveira, 2009).
- ▶ É parte integrante de qualquer sistema cadastral a inserção de mecanismos para garantir a segurança dos dados, incluindo o uso de senhas e o estabelecimento de restrições de acesso ao conteúdo dos arquivos em função das competências atribuídas aos usuários.

c. Avaliação de imóveis para fins tributários

O valor de mercado representa o preço mais provável pelo qual um imóvel seria vendido nas condições normais de mercado na data da avaliação. A avaliação de imóveis é um trabalho técnico, realizado com base na análise de preços praticados no mercado imobiliário e na análise das condições de mercado vigentes. É importante perceber que o conhecimento do valor dos imóveis pode servir para múltiplas finalidades tanto na esfera pública quanto na privada, entre as quais podem ser citadas as seguintes operações:

- a) Apuração de base de cálculo para instituição de tributos municipais como IPTU, ITBI e Contribuição de Melhoria;
- b) Utilização de instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade como IPTU progressivo, outorga onerosa do direito de construir (OODC), direito de preempção, transferência do direito de construir (TDC), dentre outros;
- c) Gestão de bens públicos e desapropriações;
- d) Realização de operações imobiliárias (compra/venda, locações, arrendamentos, partilhas, dentre outros);
- e) Realização de financiamentos, empréstimos e seguros e apuração de contabilidade empresarial.



Devido à necessidade de avaliar o universo de imóveis localizados no município, o valor dos imóveis é estimado através de modelos genéricos de avaliação de imóveis desenvolvidos com base nas características constantes no cadastro territorial. Este procedimento é conhecido como **avaliação em massa de imóveis**.



A avaliação em massa é o processo de estimar o valor de um grande número de bens na mesma data, usando métodos normatizados e análises estatísticas, com base em modelos genéricos de avaliação.

Nestes processos de avaliação em massa de bens, nem todas as particularidades dos bens são consideradas. Na realidade, parte destas particularidades nem mesmo é conhecida no âmbito da administração tributária. Esse tipo de avaliação consiste no desenvolvimento de um ou mais modelos genéricos, originados, em geral, com base em uma amostra de dados, os quais são aplicados para estimar o valor do universo de imóveis considerando as características destes imóveis armazenadas no cadastro territorial e agrupando-os em **zonas homogêneas de valor**¹⁸.

A segmentação da cidade em zonas homogêneas é prática comum nas avaliações realizadas para fins fiscais, assim como a categorização de imóveis conforme as suas principais características. O conhecimento do zoneamento da cidade para fins de ordenamento territorial (uso e ocupação do solo) é a base inicial para a segmentação do município em zonas homogêneas de valor, embora não haja uma correspondência perfeita entre ambos.

Embora modelos de avaliação em massa sejam aplicados para avaliar a quase totalidade de imóveis nos trabalhos de avaliação para fins fiscais, deve-se garantir a viabilidade de realizar **avaliações individuais** para imóveis atípicos nos trabalhos desenvolvidos para fins fiscais, tais como: complexos industriais, shopping centers, hospitais, hotéis, aeroportos, imóveis tombados, etc.



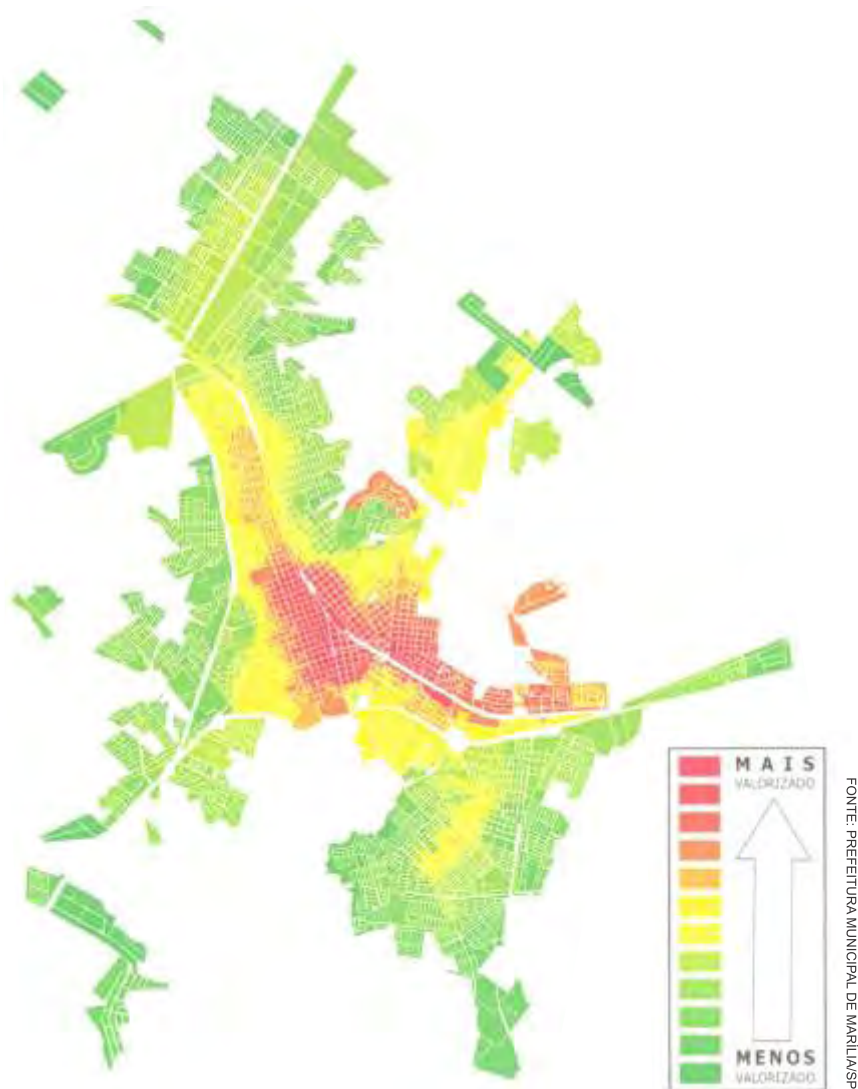
A avaliação individual (singular) é o processo de estimar o valor de um único imóvel para uma data específica, no qual o bem avaliado é tipicamente vistoriado, sendo usualmente baseado na apresentação e análise de dados sobre bens semelhantes ao objeto da avaliação.

O **valor venal** estimado para cada imóvel é armazenado no cadastro como qualquer outro atributo. O valor unitário médio da terra segundo setorização definida no município é também mantido no sistema cadastral. Tanto o seu valor absoluto quanto o seu crescimento podem ser objeto de mapas temáticos.

¹⁸ Não se deve confundir as zonas homogêneas de valor definidas para fins de avaliação de imóveis com as zonas fiscais, comumente instituídas por municípios para aplicação de alíquotas diferenciadas em função do valor médio dos imóveis em determinados bairros/setores da cidade.



O resultado das avaliações é consolidado em um mapa, comumente conhecido como **Planta Genérica de Valores**.



Mapa face de quadra PGV 2011, Município de Marília/ SP

Planta Genérica de Valores (PGV) ou Planta de Valores Genéricos (PVG) é o termo coloquialmente empregado no Brasil para descrever os trabalhos de avaliação que são realizados para fins tributários (usualmente quando o tema é IPTU), muito embora, conceitualmente PGV seja apenas a representação espacial de valores unitários médios de terra em um mapa.





Sugere-se que o processo de avaliação de imóveis para fins tributários seja estruturado de acordo com as seguintes etapas, detalhadas no Anexo II deste Caderno.

ETAPAS DA AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS PARA FINS TRIBUTÁRIOS

ETAPA 1: Definição dos objetivos e da abrangência do trabalho

ETAPA 2: Análise do perfil imobiliário

ETAPA 3: Estruturação de banco de dados sobre preços praticados

ETAPA 4: Análise preliminar e verificação dos dados

ETAPA 5: Seleção do método, técnicas, desenvolvimento e análise dos modelos

ETAPA 6: Validação dos resultados

ETAPA 7: Aplicação dos modelos

ETAPA 8: Publicidade dos trabalhos

Ciclos entre avaliações genéricas

A valorização imobiliária não é uniforme em uma cidade, podendo inclusive haver áreas que sofrem forte desvalorização enquanto algumas zonas da cidade ou tipos de imóveis sofrem valorização imobiliária acentuada; portanto, é fundamental a manutenção periódica das avaliações realizadas para fins tributários. Legalmente, o município está autorizado a avaliar seus imóveis todos os anos. Isso raramente ocorre. É importante fixar intervalos regulares entre as avaliações, evitando a perda de referência dos valores estimados em relação à evolução dos preços do mercado de imóveis. Ciclos avaliatórios curtos amenizam e minimizam o impacto de reavaliações em nível individual. Variações exorbitantes nas avaliações são, em geral, resultantes de atualizações efetuadas após longos intervalos sem reavaliação. A manutenção de intervalos curtos entre as avaliações tende a aumentar a percepção de eficiência da administração tributária por parte dos contribuintes e dar transparência as regras de aplicação do imposto.

Recomendações

- ▶ As avaliações para fins de IPTU devem ser feitas, no máximo, a cada quatro anos, ou seja, uma vez a cada mandato municipal, minimizando assim pressões políticas desnecessárias (Portaria 511/2009, art. 30, § 2º);
- ▶ Esse prazo não impede que os trabalhos sejam realizados em intervalos menores, que são recomendáveis em situações de volatilidade acima da média dos preços praticados no mercado imobiliário;
- ▶ Durante intervalos entre avaliações gerais, a base de cálculo do IPTU deve ser ajustada de acordo com índice de correção monetária.

Integração dos modelos de avaliação em massa com SIG

A integração dos modelos de avaliação em massa com ferramentas de análise espacial permite, por exemplo, explorar com mais profundidade a influência da localização sobre a formação dos preços praticados. Em contraste com o uso de zonas homogêneas, onde há uma variação brusca entre os valores médios de zonas contíguas, é factível estabelecer um modelo contínuo para explicar a diferença no valor da terra em função da sua posição territorial. O SIG traz uma série de outros benefícios para a atividade de avaliação de imóveis como, por exemplo: facilita a auditoria sobre os valores estimados; permite visualizar geograficamente as variações entre valores estimados e valores cadastrados, ou a distribuição dos preços que integram a amostra de dados; viabiliza mapear erros das estimativas em relação a preços praticados ou variações muito superiores ao aumento médio de determinada área.

Capacidade técnica para avaliação de imóveis

A manutenção do valor dos imóveis atualizado no cadastro dos municípios requer formação de equipe permanente de trabalho, composta por servidores habilitados e capacitados para a função. Quando não há capacidade técnica, a alternativa é a contratação de serviços externos. É fundamental a exigência da memória de cálculo, contendo a metodologia e as limitações dos trabalhos. A capacitação de funcionários municipais deve estar inclusa na contratação dos serviços. Da mesma forma, deve-se garantir o acompanhamento da equipe de técnicos do município em todas as etapas do trabalho. Os consórcios intermunicipais podem ser uma alternativa para viabilizar a realização dos trabalhos com qualidade, mesmo em municípios menores, por questões de economia de escala.

Para que sejam úteis para a sociedade e garantam a distribuição justa da carga tributária, as estimativas de valor devem possuir um grau de precisão aceitável. Idealmente, a divulgação pública do valor dos imóveis deveria ser assegurada como parte dos direitos do cidadão. O acesso da comunidade a estes valores pode, inclusive, auxiliar na melhoria da qualidade dos trabalhos, reduzindo iniquidades. Não obstante, há restrições na divulgação do valor venal dos imóveis sob a alegação de sigilo fiscal (CTN, art. 198).

Recomendações

A avaliação de imóveis para fins tributários deve:

- ▶ Ser um processo essencialmente técnico e transparente que utilize os métodos reconhecidos pela Norma Brasileira de Avaliação de Bens (ABNT);
- ▶ Retratar o valor de mercado dos imóveis, garantindo o tratamento isonômico dos contribuintes, evitando iniquidades, distorções e subavaliações;
- ▶ Ser baseada em preços praticados no mercado imobiliário e informações atualizadas sobre o território;
- ▶ Levar em conta os principais atributos que determinam a formação dos preços dos imóveis;
- ▶ Utilizar métodos de estatística indutiva, onde os parâmetros são obtidos com base em observações sobre preços praticados no mercado imobiliário;
- ▶ Considerar as condições de mercado vigentes. Isto indica que há um período de validade para as estimativas de valor que varia em função da volatilidade do mercado imobiliário.



d. Lançamento do imposto

O lançamento é o procedimento administrativo pelo qual o crédito tributário é constituído. De acordo com o art. 142 do CTN, a constituição do crédito tributário é de competência privativa do fisco municipal. O IPTU é lançado de ofício anualmente, isto é, o lançamento é realizado diretamente pelo fisco com base nos dados cadastrais. Tradicionalmente, as leis municipais estabelecem o primeiro dia de cada ano como o momento de ocorrência do fato gerador, devendo ser verificada a situação de cada imóvel em 31 de dezembro do ano anterior.

Os seguintes aspectos devem ser corretamente identificados em relação a cada imóvel para assegurar a efetividade no lançamento tributário:

- ▶ Qual a data de ocorrência do fato gerador?
- ▶ Quem é o sujeito passivo?
- ▶ Quais as características fáticas do bem a ser tributado?
- ▶ Qual o valor estimado para o bem?
- ▶ Qual a alíquota aplicável de acordo com a legislação vigente?
- ▶ Existem benefícios fiscais associados a este contribuinte e ao imóvel?
- ▶ É prevista a aplicação de algum redutor/limitador no valor do imposto ou na base de cálculo?
- ▶ Houve o descumprimento de obrigações tributárias no período? Em caso positivo, qual a penalidade cabível?

Com base nestes dados, é realizado o lançamento tributário. O IPTU resulta da multiplicação do valor estimado para o imóvel pela alíquota aplicável (ver item 'd' do capítulo 'Regulamentação do IPTU'). A constituição do crédito tributário é efetivada pela notificação do lançamento tributário, que marca o início da contagem do prazo prescricional para a sua cobrança.

É pacificado o entendimento de que a notificação do contribuinte do ato de lançamento do IPTU é realizada mediante envio da guia de pagamento (Súmula 397, STJ). O lançamento pode ser alterado em função dos seguintes aspectos (CTN, art. 145):

(I) impugnação do sujeito passivo no prazo legalmente estabelecido (isto é, de forma tempestiva), que resulta na suspensão da exigibilidade do crédito tributário enquanto perdurar a discussão administrativa sobre o lançamento. Entretanto, não resulta na suspensão do prazo; e

(II) recurso ou iniciativa de ofício da autoridade administrativa. A revisão do lançamento somente pode ser realizada enquanto não extinto o direito da Fazenda Pública de lançar, que é de cinco anos da data de ocorrência do fato gerador, devido à decadência.

A revisão do lançamento pode ocorrer em função de situações de desatualização do cadastro imobiliário, tais como: ampliação ou redução de áreas, modificação do padrão construtivo, parcelamento, desmembramento, alteração de uso, dentre outras possibilidades. Entretanto, se a



autoridade tributária incorrer em erro de classificação do imóvel para efeitos de lançamento, por exemplo, o enquadramento do imóvel em padrão de construção equivocado, o lançamento poderá ser modificado no exercício somente quando beneficiar o contribuinte. Em caso contrário, o lançamento será modificado no exercício seguinte.

e. Arrecadação e cobrança

Considerando que os impostos são contribuições compulsórias, é imperativo o desenvolvimento de um sistema eficaz de arrecadação e cobrança. A forte visibilidade do IPTU requer um esforço maior para promover a sua aceitabilidade e motivar o pagamento espontâneo. O sistema deve ser desenvolvido de forma a assegurar:

- ▶ transparência dos atos administrativos, incluindo prestação de contas;
- ▶ amplo nível de informação aos contribuintes quanto às suas obrigações e direitos;
- ▶ viabilidade e facilidade de comunicação entre contribuintes e fisco;
- ▶ formação de cidadãos mais participativos e conscientes do ponto de vista fiscal;
- ▶ associação entre a receita arrecadada através do imposto com os investimentos públicos realizados;
- ▶ exercício da governança de forma satisfatória, eliminando a corrupção, evitando o desperdício de recursos públicos, garantindo profissionais qualificados e promovendo a igualdade no tratamento de contribuintes e gestão participativa de recursos públicos (Bird, 2000).

Nogueira (2009) observa que o processo de recuperação dos créditos tributários é composto de diversas etapas, descritas a seguir.

Inscrição em dívida ativa

Créditos tributários não pagos de forma espontânea devem ser inscritos em dívida ativa, que é um ato de controle que visa a apurar a liquidez, a certeza e a exigibilidade de crédito (Lei 6.830/1980, art., 3º). A certidão de dívida ativa (CDA) deve incluir os seguintes elementos:

- a) nome do devedor ou corresponsáveis;
- b) endereço ou domicílio do devedor;
- c) valor originário do débito, multa, juros e atualização monetária;
- d) leis em que se fundamenta o crédito e os encargos, os índices e a forma de cálculo;
- e) origem, causa da dívida, natureza tributária, patrimonial, contratual ou industrial;
- f) número do processo administrativo ou do auto de infração, se houver.



Além do devedor propriamente dito, podem configurar como devedores na CDA as seguintes figuras: espólio, massa falida, responsável tributário e os sucessores a qualquer título. No caso de pessoa jurídica, é viável a responsabilização dos sócios ou mesmo administradores.

Por que a dívida ativa de créditos provenientes do IPTU é tão elevada em alguns municípios?

Parte das situações nas quais a dívida ativa do IPTU é extremamente elevada abrange um número expressivo de casos nos quais o lançamento é inconsistente, tais como: o imposto é lançado como se fosse uma única área pertencente a um proprietário particular, quando existe um assentamento irregular que é ocupado por dezenas de famílias.

Outra situação comum é o caso de imóveis que foram financiados (por meio de cooperativas ou mesmo com recursos do extinto Banco Nacional de Habitação - BNH, por intermédio de institutos de previdência ou similares), comercializados e quitados, entretanto, não houve a averbação no registro de imóveis. Em alguns casos, o empreendimento habitacional nem sequer recebeu carta de habitação, apesar de ter ocorrido a ocupação dos imóveis, ou seja, o lançamento do imposto é realizado de forma inconsistente em função da desatualização do cadastro. Portanto, as ações de cobrança são dirigidas a indivíduos que não possuem qualquer relação com o imóvel. Por meio de um processo que inicia com atualização do cadastro, estes lançamentos devem ser revisados ou anulados.

Contudo, é provável que parte ou a totalidade do crédito tributário seja extinta em função da decadência (perda do direito de lançar) e/ou da prescrição (perda do direito de cobrar). O esforço de cobrança somente poderá ser efetivo se o lançamento tributário estiver livre de defeitos ou erros, reforçando a necessidade de rotinas contínuas de atualização cadastral.

Cobrança administrativa

É um processo pelo qual se pode verificar o motivo da inadimplência e viabilizar o parcelamento dos débitos. As ações de cobrança podem ocorrer antes ou depois da inscrição em dívida ativa. Além de proporcionar mais agilidade na recuperação dos créditos, a negociação na esfera administrativa evita o pagamento de custas e honorários advocatícios. Devido à universalidade do IPTU, sugere-se que sejam identificadas diferentes estratégias de cobrança definidas conforme o montante da dívida e o perfil do devedor.

A terceirização do serviço de cobrança da dívida ativa tributária sempre foi matéria polêmica, por representar uma dissociação entre as atividades de constituição do crédito tributário e de sua cobrança em nível judicial. No entanto, a Resolução 33/2006 do Senado Federal autoriza os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a ceder (transferir) a cobrança dos créditos tributários inscritos em dívida ativa às instituições financeiras. Segundo a resolução, a cessão deve se realizada por endosso-mandato, mediante a antecipação de receita.



Cobrança judicial

A CDA é o título executivo extrajudicial que instrui a ação de execução fiscal, regida pela Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980). A recuperação do crédito, por meio do Poder Judiciário, busca arrolar bens do executado que cubram o pagamento da dívida. O juiz determinará a citação do devedor, que pode ocorrer por correio, por mandado a ser cumprido por oficial de justiça (CPC, art. 8º e art. 239) ou por edital (Súmula 414, STJ), quando o devedor não é encontrado por outros meios. O devedor tem um prazo para pagar o débito, inclusive por meio de um acordo de parcelamento. Caso contrário, serão nomeados bens em garantia e há o risco de que o patrimônio do devedor seja penhorado. No caso do IPTU, a execução fiscal admite a penhora de bens, inclusive bens de família. O próprio imóvel pode servir como garantia ao crédito (Lei 8.009/1990, art. 3º). No caso de falência, não há necessidade de habilitação dos créditos, basta comunicar o síndico da massa falida do valor executado. Os Embargos à Execução serão apresentados em até 30 dias, contados da intimação da penhora. A venda dos bens penhorados é realizada em hasta pública, nunca por quantia inferior a 60% do valor da avaliação.

Além da eventual perda de prazos, a fonte principal de ineficiência na cobrança judicial resulta da inoperância e das inconsistências cadastrais. A CDA pode ser substituída na execução fiscal até a prolação da decisão nos embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada à alteração do sujeito passivo (STJ, Súmula 392). As ações de cobrança devem ser priorizadas de forma a evitar a prescrição do crédito.

Que ações podem contribuir para a recuperação dos créditos tributários?

Por natureza, impostos são contribuições compulsórias. Dessa maneira, o sistema de arrecadação e cobrança necessita ser reconhecido como parte integrante do processo tributário. A cultura do "não pagamento" de tributos é diretamente alimentada pela cultura da "não cobrança"; portanto, a ausência de pagamento requer a realização de iniciativas para a recuperação dos créditos tributários, tais como:

- ▶ Instituição de programas de parcelamento do crédito, integrados por uma diversidade de ações de cobrança, incluindo: notificações pelo correio, negociação por telefone, envio de propostas de parcelamento de ofício, envio de mensagens texto para celulares cadastrados, websites mais interativos, etc.
- ▶ Em nível judicial, o estabelecimento de escritório de negociações de dívidas no próprio fórum pode fornecer mais agilidade àquelas ações de cobrança que foram ajuizadas.
- ▶ Intercâmbio de dados sobre o sujeito passivo entre órgãos da prefeitura é de grande importância para viabilizar a cobrança.
- ▶ Protesto da certidão de dívida ativa, expressamente permitido através da Lei 12.767/2012, é uma forma de pressionar o contribuinte, pois uma vez lavrado, o protesto é notícia de inadimplência que torna público o risco para os que negociam com o devedor. O nome do contribuinte será inscrito nos cadastros privados de proteção ao crédito, tal como a SERASA.
- ▶ Acompanhamento, por parte do município, de situações de falência para se intitular como credor visando à recuperação dos créditos.

Recomendações

- ▶ Integração entre o cadastro imobiliário e o sistema de arrecadação.
- ▶ Estabelecimento de duas alternativas de pagamento do imposto: em parcela única, cuja opção deve ser incentivada por intermédio de desconto e em parcelas mensais.
- ▶ Cadastramento do endereço de correspondência do proprietário do imóvel no caso de terrenos ou de imóveis sem utilização.
- ▶ Divulgação ampla de prazos e condições de pagamento.
- ▶ Descentralização e diversificação das alternativas de pagamento dos tributos, por exemplo, por meio de bancos conveniados, lotéricas, débito direto, por internet (por código de barras) ou mesmo por cartão de crédito.
- ▶ Previsão e aplicação efetiva de penalidades em caso de atrasos, tais como multa e juros de mora.
- ▶ Monitoramento de pagamentos ao longo do ano e realização de ações de cobrança da dívida, inicialmente em nível administrativo, por meio de correspondências, telefonemas, correio eletrônico ou mesmo mensagens texto para celular.
- ▶ Aplicação de alternativas de cobrança de baixo custo, capazes de procedimentos massivos, tal como o envio de propostas de parcelamento da dívida de ofício no qual o pagamento da primeira parcela representa a adesão ao parcelamento.
- ▶ Ajuizamento de ação de cobrança em nível judicial quando esgotada a viabilidade de negociação em nível administrativo. É imprescindível a perfeita identificação do sujeito passivo, pois é vedada a sua modificação no transcorrer da ação judicial (STJ, Súmula 392).
- ▶ Previsão legal para ajuizar apenas as ações cujo crédito a recuperar supere os custos dos processos judiciais.
- ▶ Instrumentos como remissão da dívida e anistias não devem ser utilizados, pois produzem injustiças fiscais e incentivam a evasão.
- ▶ Estruturação de *website* contendo: a legislação consolidada e atualizada, consultas da situação de dívida do imóvel ou do contribuinte, emissão de certidões, impressão de segunda via da guia de pagamento, calendário fiscal, e obrigações tributárias.

Deve-se proporcionar maior compreensão da comunidade sobre o papel e os efeitos dos tributos imobiliários, principalmente em relação ao IPTU. Em um sistema tributário extremamente regressivo, embasado fortemente na tributação ao consumo, o fortalecimento dos tributos que incidem sobre o patrimônio imobiliário é fundamental para tornar o sistema tributário brasileiro mais justo, fazendo com que as famílias com maior capacidade contributiva arquem mais com as despesas públicas. A receita arrecadada deve favorecer as famílias mais carentes.

f. Fiscalização

Considerando o grande número de imóveis, devem ser estabelecidos procedimentos massivos para a



fiscalização, definidos fortemente com base no cruzamento entre bases de dados, em ações que promovam a participação do cidadão e no desenvolvimento de esquemas automatizados de atualização cadastral.

g. Contencioso

Qualquer sistema tributário deve assegurar o direito de defesa do contribuinte, sem necessariamente ter que recorrer ao Poder Judiciário. Portanto, é necessário regular e dar conhecimento aos contribuintes sobre prazos de impugnação do lançamento tributário e/ou das ações de cobrança em nível administrativo. Em geral, o prazo de impugnação é de trinta dias contados da data da notificação do lançamento ou do auto de infração (Tauil, 2006).

Financiamento de ações de modernização fiscal

As ações de modernização fiscal podem ser financiadas por meio do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) e do Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT).

O PNAFM conta com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e faz parte da estratégia do Governo Federal para a consolidação e o aperfeiçoamento do pacto federativo constitucional, buscando o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros. O órgão executor do Programa é a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, a quem compete gerenciar sua implantação, de forma descentralizada, com apoio da Caixa Econômica Federal.

Instituído por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), o PMAT foi desenvolvido para apoiar projetos de investimento voltados à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público em nível municipal, a fim de proporcionar aos municípios uma gestão eficiente, que gere aumento de receitas e/ou redução do custo unitário dos serviços prestados à coletividade. Na área tributária, a modernização pode abranger as seguintes áreas: lançamento/arrecadação, cobranças administrativa e judicial, fiscalização, estudos econômicos e tributários, central de atendimento ao contribuinte, etc.





**CONFLITOS E DESAFIOS NA
GESTÃO DO IPTU**



CONFLITOS E DESAFIOS NA GESTÃO DO DO IPTU

a. Administrando relações, evitando conflitos e aperfeiçoando o controle social

Como minimizar a resistência ao pagamento do IPTU?

A alta visibilidade do IPTU é um fator-chave para explicar a sua baixa aceitabilidade pública. As resistências ao imposto são desproporcionais ao considerar a sua arrecadação insignificante em comparação aos tributos que incidem sobre a produção, consumo e serviços, ou mesmo ao imposto sobre a renda. Não há qualquer solução mágica que promova a aceitação pública deste instrumento. Experiências sugerem, entretanto, a importância de associar o imposto com os gastos públicos. É ainda pouco difundido o seu papel como um instrumento de política urbana. Palavras de ordem incluem melhorar a transparência, aumentar o nível de informação e facilitar a comunicação entre cidadão e o governo. É provável que a revitalização/reabilitação deste instrumento passe por um processo de reformulação da postura do governo em relação ao cidadão, financiamento municipal, política urbana e gestão tributária. Seguem algumas propostas de ações concretas que podem contribuir neste processo:

- ▶ Enviar um boletim contendo a prestação de contas do exercício fiscal anterior junto com a guia de pagamento do IPTU, relacionando os serviços/obras realizados no período, assim como apresentando a previsão de investimentos públicos e serviços a serem realizados no exercício fiscal subsequente.
- ▶ Utilizar placas informativas em obras concluídas, identificando que o investimento foi financiado por meio do imposto.
- ▶ Lançar campanha publicitária centralizada nos seguintes temas:
 - (i) papel do IPTU para o financiamento do município (participação do IPTU nas receitas municipais);
 - (ii) especificação dos gastos públicos e destaque ao entendimento do IPTU como o “condomínio da cidade”, bem como o seu papel para o desenvolvimento urbano;
 - (iii) responsabilidades do cidadão para o custeio das despesas públicas e participação do cidadão nas decisões sobre gastos;
 - (iv) divulgação do calendário fiscal (data, prazos e condições de pagamento); e
 - (v) consequências da evasão.
- ▶ Assumir publicamente a tolerância zero do governo com relação à inadimplência do imposto, garantido que serão tomadas todas as medidas cabíveis para a recuperação dos créditos tributários.



- ▶ Prover tratamento adequado aos contribuintes, em locais de fácil acesso e que apresentem condições satisfatórias de atendimento ao público. Sempre que possível, buscar resolver as solicitações no momento do atendimento, bem como viabilizar o agendamento de atendimento para evitar as filas de espera. Profissionais devem ser qualificados para o atendimento ao público.
- ▶ Assegurar a gestão participativa de recursos públicos por meio de experiências consolidadas como o Orçamento Participativo. Devem ser desenvolvidas alternativas que promovam a participação de um maior número de cidadãos nestas decisões, estruturando, por exemplo, um sistema de consulta pública por meio da internet.
- ▶ Introduzir sistematicamente o tema receita em qualquer fórum sobre gastos públicos e/ou decisões sobre investimentos, incluindo as assembleias de orçamento participativo.
- ▶ Formular a guia de pagamento do imposto de forma a viabilizar a compreensão do cidadão sobre o cálculo, prazos e condições de pagamento, bem como a fácil verificação de erros nos dados cadastrais. Devem ser indicadas formas diversas de saneamento de dúvidas (telefone, e-mail, loja de atendimento) e facilidade para a correção dos erros cadastrais identificados.
- ▶ Garantir agilidade na análise de situações de impugnação do lançamento do imposto por parte dos contribuintes, que devem ser avaliadas de forma não tendenciosa pela administração tributária. Erros devem ser corrigidos sempre que identificados. Prazos de impugnação e de resposta regulamentados por lei devem ser amplamente divulgados.
- ▶ Promover a educação fiscal em nível municipal atuando em três dimensões: alunos da rede pública, cidadãos e multiplicadores. É importante desenvolver uma diversidade de instrumentos em função das características do público-alvo, incluindo: jogos, gibis, vídeos de curta duração, cursos online, debates sobre temas atuais, etc. Estas iniciativas podem ser organizadas em parceria com os estados ou a União.
- ▶ Conscientizar o cidadão de que nas cidades nas quais a tributação é insignificante, tende-se a oferecer poucos serviços públicos. Dessa forma, as famílias necessitam autofinanciar estes serviços de forma individual. Esta situação prejudica fortemente as famílias mais pobres e a classe média.



A legitimidade para recolher impostos está diretamente relacionada à inexistência de corrupção no governo e ao uso responsável dos recursos públicos.

Como administrar um tributo de tamanha visibilidade junto ao governo e a câmara de vereadores?

De acordo com a experiência de Pinto (2014), a primeira barreira a vencer é interna. É fundamental assegurar a conscientização do governo - prefeito, assessores e secretários - sobre a importância das receitas próprias para a autonomia municipal, visando a garantir o desenvolvimento urbano, social e



econômico sustentável. Um aspecto adicional relevante é regulamentar e implementar o IPTU de acordo com princípios básicos que garantam a distribuição justa da carga tributária. Resultados fiscais satisfatórios dificilmente serão produzidos por um sistema injusto, caracterizado, por exemplo, por omissões e erros cadastrais, falta de uniformidade nas avaliações, subavaliação dos imóveis, concessão exagerada de benefícios fiscais, ineficácia na cobrança das dívidas e recuperação dos créditos e negligência com contribuintes. É mandatório corrigir falhas, desvios e iniquidades, mesmo que gradualmente.

A integração entre política fiscal e urbana deve ser materializada por meio da definição dos gastos, do reconhecimento da informalidade e dos esforços para a sua regularização, do intercâmbio de dados e informações e da coerência entre instrumentos de política urbana e instrumentos tributários.

Quanto às câmaras de vereadores, o ponto de partida é ampliar o conhecimento sobre temas tributários, nivelando o debate entre vereadores independente de disputas partidárias. O Poder Executivo necessita discutir abertamente a situação financeira do município, os desafios enfrentados na tributação, as iniquidades tributárias a serem corrigidas e os benefícios e impactos dos projetos de reforma tributária propostos, assim como as consequências na rejeição de iniciativas para o aprimoramento do sistema tributário. Deve-se buscar a colaboração dos vereadores no refinamento dos projetos apresentados. A mobilização das bases é parte da agenda política e elemento-chave para a sustentação de projetos na área tributária. A busca de soluções criativas para superar obstáculos políticos não pode ser descartada.¹⁹

É possível obter o apoio da mídia quando o tema é o IPTU?

A mídia tem um papel fundamental para a formação de opinião. O governo necessita contar com este apoio para divulgar suas ações e projetos relevantes, com especial atenção àqueles de melhoria do IPTU que devido a sua alta visibilidade, na grande maioria dos casos, resultam em pressões políticas desproporcionais.

Iniciativas para divulgação dos projetos incluem a preparação de artigos e encartes; a concessão de entrevistas para o rádio, TVs e jornais; a participação em programas de debates e a criação de espaços de interação com jornalistas e repórteres, tal como “café da manhã com a imprensa”. A necessidade de veicular matérias pagas ou investir em propaganda não pode ser descartada.

No âmbito nacional, o desenvolvimento de programas de formação (cursos/ciclos de palestras) sobre desenvolvimento urbano e tributação imobiliária, dirigidos a jornalistas e repórteres, é uma forma de qualificar o trabalho da mídia.

Cabem ainda as seguintes recomendações para a veiculação de matérias na área tributária:

19 Em Bogotá, Colômbia, os vereadores bloquearam a reforma tributária proposta pelo Executivo que resultaria no aumento do imposto que incide sobre imóveis 'impuesto predial unificado' em 2002. Em uma atitude pioneira, o prefeito da cidade convocou a população para o pagamento de uma contribuição adicional voluntária de 10% dos impostos municipais, incluindo o 'impuesto predial unificado' (Programa “110 por ciento con Bogotá”). Aproximadamente 63.500 contribuintes participaram da campanha realizando o pagamento voluntário equivalente. Esta atitude abriu caminho para a subsequente reforma tributária (Pinilla e Florián, 2011), que havia sido rejeitada anteriormente, viabilizando o fortalecimento do imposto.



- ▶ Sempre que viável, evitar interações com a mídia nas quais participam unicamente representantes da área tributária. O projeto a ser veiculado é do governo. Além dos representantes da área tributária, sugere-se que as interações com a mídia sobre o IPTU incluam representantes das áreas de desenvolvimento urbano e orçamento. O debate sobre a tributação deve estar associado à questão do desenvolvimento urbano e investimentos públicos. A composição de grupo misto tende a garantir maior riqueza de informações de interesse público.
- ▶ De uma forma geral, o cerne das entrevistas e debates sobre o IPTU são situações de exceção, tais como: o imóvel que teve mais de 1.000% de aumento ou a viúva que reside em imóvel de alto valor e que será obrigada a abandonar o lar onde viveu toda sua vida pela falta de capacidade contributiva de arcar com o imposto. Embora nem sempre exista total veracidade nos fatos expostos, estas situações geram comoção pública e são responsáveis por ameaçar projetos de reforma tributária relevantes. O Governo deve estar preparado para enfrentar estas questões.
- ▶ Avaliar as situações atípicas previamente e desenvolver soluções criativas para lidar com pressões políticas é uma forma inteligente de lidar com estas situações. Por exemplo, visando evitar o debate sobre o caso da viúva que teria de deixar o seu lar devido ao IPTU, pode ser introduzido o mecanismo de deferimento do imposto até o momento da transferência do imóvel (algo semelhante à moratória).
- ▶ Quanto aos aumentos extraordinários de imposto, graduar o seu crescimento ao longo de três ou quatro anos é uma alternativa que pode facilitar a adaptação do contribuinte à nova realidade. Por sua vez, é necessário demonstrar a legitimidade deste crescimento, que, em geral, é resultante de longos ciclos entre as avaliações genéricas e/ou as desatualizações cadastrais. Na maioria dos casos, aumentos extraordinários resultam da correção de erros também extraordinários que vinham beneficiando um grupo de contribuintes.
- ▶ Ou seja, é necessário encontrar formas de lidar com situações atípicas tomando em conta a equidade, capacidade contributiva e racionalidade administrativa.
- ▶ É preciso encontrar formas de comunicação das propostas que sejam compreensíveis pela grande maioria dos contribuintes, portanto, deve ser evitado o uso de termos técnicos e de difícil entendimento.
- ▶ A entrega de um documento escrito aos jornalistas e repórteres previamente à entrevista contendo um resumo dos aspectos e dados que serão debatidos pode minimizar a divulgação de equívocos devido a erros de comunicação.



b. Quebrando paradigmas na gestão e administração do imposto

Qual é a relação entre o IPTU e outros instrumentos de política urbana?

A capacidade dos municípios de cumprirem com as suas obrigações está diretamente relacionada com a captação de recursos. O IPTU é um instrumento básico de financiamento municipal a ser instituído obrigatoriamente pela totalidade dos municípios. Não há qualquer duplicação ou incompatibilidade entre o imposto e os demais instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Tanto o IPTU quanto a outorga onerosa do direito de construir e da alteração do uso ou a contribuição de melhoria contribuem para a recuperação de mais valias urbanas produzidas por investimentos públicos. Contudo, as suas formas de atuação são distintas. O IPTU impõe um ônus contínuo sobre o valor do imóvel. Os demais instrumentos operam de forma ocasional e impõem um ônus único, contudo, mais expressivo.

A gestão satisfatória do IPTU requer conhecimento estruturado da realidade urbana, isto é, requer a formação de base de dados relativa ao patrimônio imobiliário (características e valor) a ser mantida atualizada. Dificilmente um município sem condições de estabelecer o IPTU estará apto para aplicar com eficácia a contribuição de melhoria; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; ou a transferência de potencial construtivo. Dessa forma, a organização do município para fins de cobrança do IPTU assegura a viabilidade de aplicação de uma série de outros instrumentos, assim como melhora o discernimento sobre quais são os instrumentos mais adequados para a realidade local.

Como viabilizar o IPTU em municípios pequenos?

Em qualquer situação, o custo administrativo deve ser compatível com a receita produzida pelo tributo; portanto, os processos de modernização tributária devem ser compatíveis com o potencial do IPTU de gerar receita e com a sustentabilidade de manutenção dos sistemas adquiridos. Por exemplo, assumir um custo de R\$ 35 por imóvel para reavaliar os imóveis para fins de IPTU para recolher, em média, R\$ 50 de imposto é ineficiente. Além disso, as soluções administrativas devem respeitar a capacidade técnica existente que poderá ser aperfeiçoada por meio de programas de treinamento e capacitação.

Variações no nível de urbanização e concentração de maior número de imóveis de alto valor justificam a tendência de maior arrecadação per capita no IPTU em municípios maiores. Outro fator é a economia de escala. Municípios menores tendem a necessitar de mais recursos em termos relativos para atualizar o cadastro de imóveis, avaliar as propriedades ou mesmo exercer as atividades de arrecadação e cobrança do IPTU. Resultados extraídos de pesquisa realizada pelo *International Property Tax Institute*²⁰ indicam que o custo por parcela relativo aos serviços de cadastramento e avaliação de imóveis reduz dramaticamente para jurisdições que possuem mais de 750 mil inscrições cadastrais. A média do custo por parcela para estas jurisdições foi inferior a 50% da média do custo das demais jurisdições.

20 2007 International Property Tax Assessment Jurisdiction Benchmarking.



Esta é uma forte justificativa para a realização de consórcios intermunicipais. Os consórcios públicos estão estabelecidos pela Lei 11.107/2007, regulamentada por meio do Decreto Federal 6.017/2007. Adicionalmente, investir em atividades de baixo custo é preponderante para o desenvolvimento de sistemas sustentáveis. Algumas ideias neste sentido são compartilhadas na sequência.

Necessidade de alto esforço administrativo: é possível mudar as regras do jogo?

Seguem algumas sugestões que podem contribuir para reduzir custos administrativos e melhorar a racionalidade no processo de gestão administrativa de um instrumento com as características do IPTU. É imprescindível que se use uma abordagem híbrida para manutenção dos dados cadastrais, mesclando iniciativas tradicionais do Fisco com arbitramento, promoção de intercâmbio intra e interinstitucional e maior participação da comunidade.

- ▶ Quando for tecnicamente possível para o município, sugere-se o uso de procedimentos automatizados ou semiautomatizados para modelar os lotes e as edificações. Estimativas de áreas podem ser extraídas por meio de levantamentos aerofotogramétricos que incluam a restituição das edificações e o perfilamento a laser. O grau de precisão destas medições preliminares é variável. O erro pode ser calibrado por meio do envio de uma notificação prévia ao ocupante do imóvel, na qual é estabelecido um prazo para que o proprietário, possuidor ou titular do domínio traga dados para a correção de eventuais erros nas estimativas. Os levantamentos de campo tradicionais poderiam ser limitados àquelas situações nas quais há dúvidas sobre a informação prestada pelos contribuintes.
- ▶ Alternativamente, a comparação entre as estimativas de áreas e os dados cadastrados serve para orientar os levantamentos de campo.
- ▶ Deve, também, haver previsão legal para o lançamento por arbitramento em situações nas quais é inviável o acesso ao imóvel ou inexistir uma atitude de colaboração por parte do contribuinte.
- ▶ As defasagens cadastrais podem ser grosseiramente estimadas via cruzamento do cadastro imobiliário com dados oriundos do censo, ou ligações de água e energia.
- ▶ Idealmente, deve ser estabelecido um contrato para a aquisição periódica (6-12 meses) de imagens de satélite de alta resolução (50 cm) para controle dos assentamentos informais. Este procedimento deve ser intercalado pela contratação de levantamentos aerofotogramétricos em situações de significativa desatualização do cadastro.
- ▶ As ligações de água ou energia devem ser monitoradas pelo Fisco visando dinamizar o processo de cadastramento dos imóveis informais.
- ▶ Paralelamente, iniciativas colaborativas podem ser realizadas buscando a participação voluntária dos cidadãos na atualização do cadastro por telefonia ou internet.
- ▶ Formulários digitais (*'crowdsourcing'*). O desenvolvimento de um projeto de autodeclaração em parceria com centros comunitários e administrativos ou escolas pode auxiliar no cadastramento de assentamentos informais. Importante incluir nestes programas os módulos de educação fiscal e buscar incentivar a autodeclaração, por exemplo, por meio da aplicação da receita arrecada com o projeto na própria região.



- ▶ Aproveitamento da riqueza de dados disponíveis no âmbito do governo municipal, visando a estabelecer rotinas automatizadas ou semiautomatizadas para atualizar o cadastro territorial com base em dados provenientes das seguintes bases: emissão de cartas de habitação; licenciamento de desmembramentos; áreas públicas entregues a partir do registro dos loteamentos regularizados; emissão de licenças de operação (cadastro dos alvarás) a serem utilizadas para atualização do uso do imóvel; licença de demolição; guia pagas do ITBI que podem contribuir com a atualização do sujeito passivo; intervenções urbanas e empreendimentos realizados pelos órgãos municipais responsáveis por habitação e regularização fundiária; operações relacionadas ao patrimônio imobiliário municipal, tais como: desapropriações, permutas, etc. Para facilitar estas ações, é relevante o compartilhamento da mesma base territorial no âmbito municipal.
- ▶ Identificação de projetos aprovados há muitos anos que não receberam carta de habitação. Consultas por meio do 'street view' ou vistorias rápidas podem confirmar se o projeto foi realizado. Neste caso, sugere-se o uso da notificação prévia com base nos dados do projeto aprovado e prazo para calibração dos dados pelos contribuintes, seguido da atualização cadastral.
- ▶ A integração do cadastro com outras bases de dados pode auxiliar em diferentes temas: (i) identificação do sujeito passivo e seus dados pessoais, inclusive para ações de cobrança, (ii) controle das alterações de uso e ocupação do solo urbano, incluindo o monitoramento de assentamentos informais, (iii) conhecimento de preços praticados no mercado imobiliário, (iv) cancelamento de benefícios fiscais.
- ▶ Nem sempre há interesse das instituições no intercâmbio de dados, e a estrutura de organização dos dados pode inviabilizar alguns cruzamentos. Entretanto, os benefícios potenciais justificam o esforço de integração. Convênios interessantes incluem: concessionárias de prestação de serviços públicos (água, energia elétrica e telefonia); Cartórios de Registro de Imóveis; Receita Federal (CPF e Declaração de Operações Imobiliárias, DOI); Estado (base de dados do DETRAN e para fins de ITCD); cadastros utilizados para políticas sociais, tais como bolsa família; base de dados do INSS; agências financiadoras de bens imóveis; cadastro de óbitos gerenciados pelo Central de Atendimento Funerário (CAFs); base de dados SERASA; entre outras.
- ▶ É importante trabalhar com criatividade de forma a institucionalizar o apoio de alguns órgãos. Por exemplo, a relutância dos Cartórios de Registro de Imóveis em realizar convênios pode ser enfrentada por meio da instituição de uma Declaração de Operações Imobiliárias (DOI) no âmbito municipal, semelhante à DOI instituída em nível federal.
- ▶ Projetos também podem ser desenvolvidos para atualizar dados sobre imóveis públicos em conjunto com as áreas responsáveis pelo patrimônio do Estado e da União.

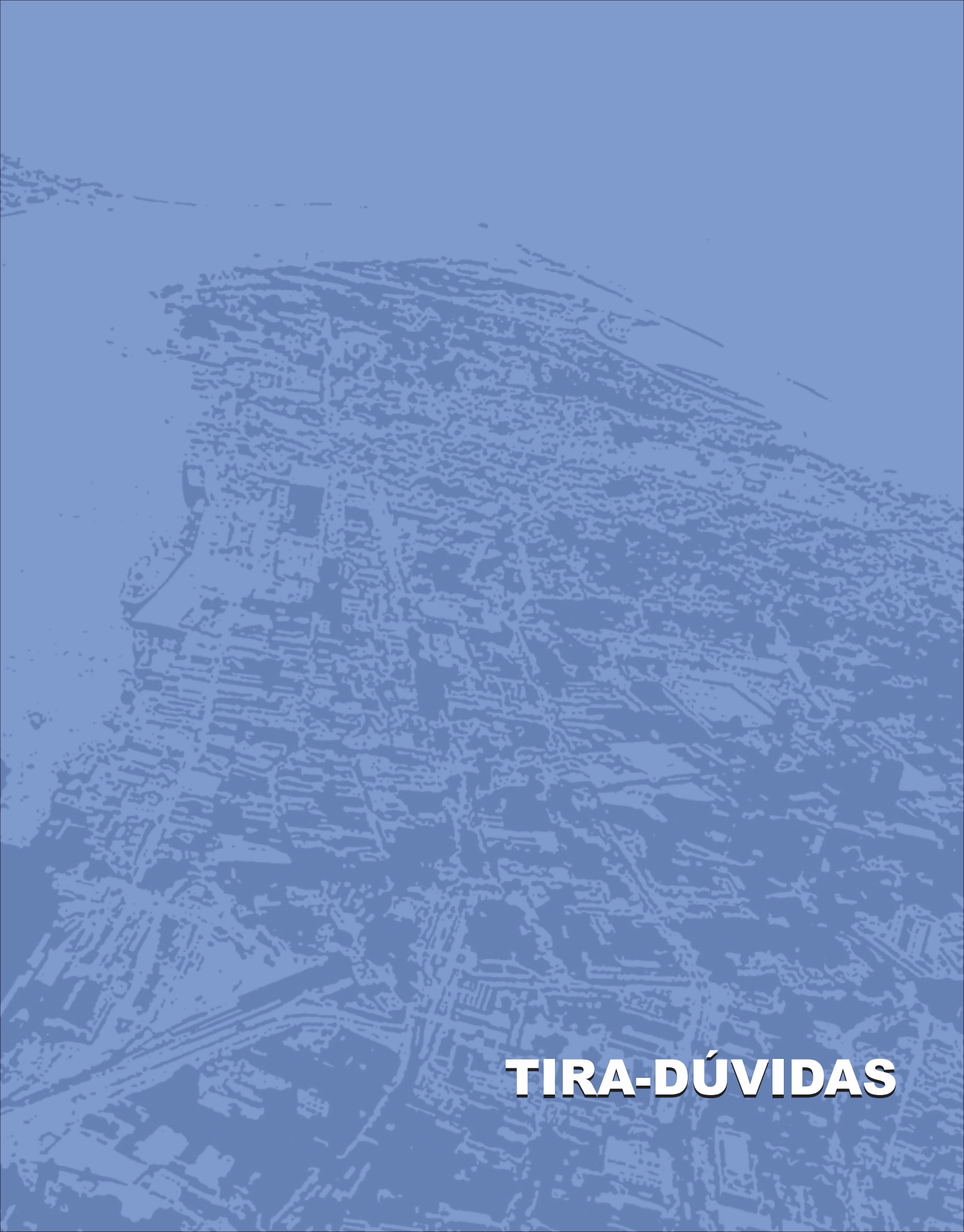
Como monitorar o desempenho do IPTU?

Medidas para avaliar o IPTU incluem indicadores globais e intermediários de desempenho, que podem ser utilizados para monitoramento interno ou externo de resultados. Indicadores globais são empregados para mensurar a habilidade do imposto de produzir receita, bem como o nível de autonomia fiscal do município. Por sua vez, os indicadores intermediários capturam o desempenho de

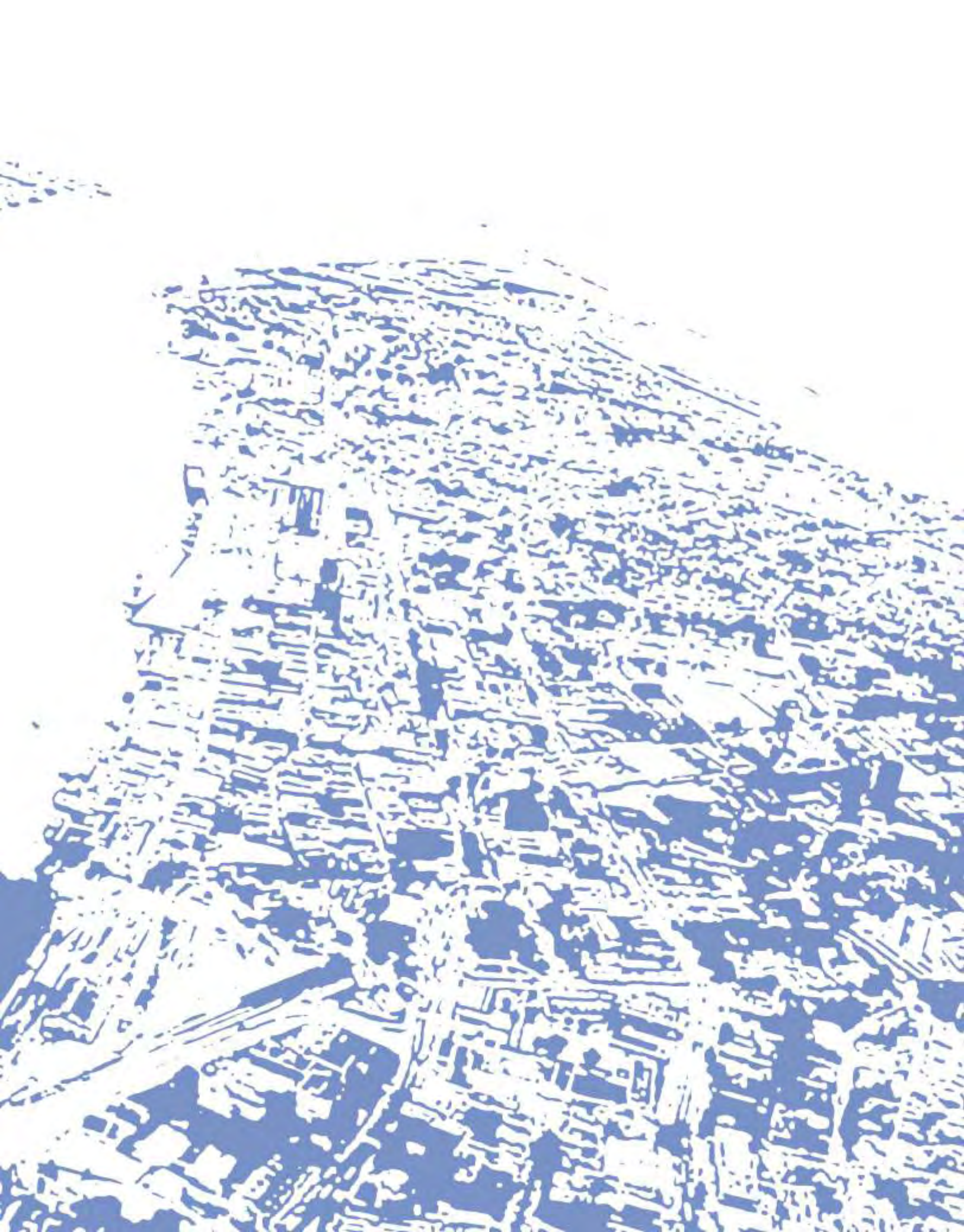


componentes críticos relacionados à operação do IPTU. A tabela a seguir apresenta um conjunto de indicadores que podem ser empregados para avaliar o desempenho do imposto.

Indicadores para avaliação do desempenho do IPTU	
TIPO	INDICADOR
Globais	
	Participação do IPTU na independência fiscal: receita arrecadada com o imposto dividida pela receita corrente disponível em nível municipal, em percentagem (%).
	Participação do IPTU receita tributária própria: receita arrecadada com o imposto dividida pela receita tributária própria, incluindo o IPTU, em percentagem (%).
	Receita arrecadada como um percentual do PIB: receita arrecadada com o imposto dividida pelo Produto Interno Bruto (PIB) municipal, em percentagem (%).
	IPTU per capita: receita arrecadada dividida pela população, em reais (R\$).
Intermediários	
Isenções	Importância das isenções no potencial de arrecadação: receita que seria lançada se os imóveis isentos fossem tributados divididos pela receita potencial do IPTU, considerando o lançamento dos imóveis tributados e a receita que seria lançada se não houvesse isenções, em percentagem (%).
Cadastro	Cobertura do cadastro: quantidade total de imóveis cadastrados em relação à quantidade de imóveis existentes na cidade com base nos dados censitários, em percentagem (%).
	Grau de desatualização das construções: com base em uma amostra aleatória de 3-5% das quadras, dividir a soma da área construída (m ²) pela estimativa de área construída na quadra extraída do aerolevantamento ou imagens de satélite, ou ainda resultante de levantamento em campo, em percentagem (%). Calcular a média do resultado obtido nas quadras selecionadas.
	Grau de associação entre a base alfanumérica e a cartográfica: quantidade de parcelas (lotes) que estão representadas na base cartográfica dividida pelo número total de parcelas cadastradas na base alfanumérica, em percentagem (%).
Avaliação de imóveis	Nível de avaliação (IAAO, 2010): porcentagem (%) pela qual as propriedades são avaliadas em relação ao mercado, medida através da mediana dos quocientes entre o valor cadastrado e o valor de mercado dos imóveis, representado pelo seu preço de venda, baseada em uma amostra representativa de dados.
	Uniformidade da avaliação (IAAO, 2010): variabilidade no nível das avaliações, medida da forma que segue: 1. calcular o desvio de cada observação (quociente) em relação a mediana, em módulo (valores absolutos); 2. somar estes desvios em módulo; 3. dividir pelo número de observações (obter o desvio absoluto médio); 4. dividir pela mediana; 5. multiplicar por 100 (resultado em percentuais).
Arrecadação e cobrança	Nível de eficácia na arrecadação: receita arrecadada de forma espontânea no exercício fiscal no qual os pagamentos seriam esperados, divididos pela receita lançada, em percentagem (%).
	Índice de recuperação da dívida: receita recuperada nas ações de cobrança anualmente dividida pela dívida ativa de IPTU, em percentagem (%).
Aceitação pública	Grau de satisfação dos contribuintes com o atendimento, agilidade de soluções das demandas, transparência, informação fiscal, etc., medido por intermédio de um questionário.
	Número de recursos em nível administrativo: porcentagem (%) de recursos apresentados em nível administrativo em relação ao número de lançamentos efetuados no exercício fiscal (carga geral e cargas complementares).



TIRA-DÚVIDAS



TIRA-DÚVIDAS

1. O que é o IPTU?

O IPTU é um imposto de caráter recorrente, que incide sobre propriedade, posse ou domínio útil de bens imóveis urbanos e é baseado no valor do imóvel. Salvo em situações extraordinárias, a finalidade do IPTU é a obtenção de recursos financeiros para o custeio das despesas públicas municipais. Devido as suas características intrínsecas, entretanto, é um imposto que influencia o uso e a ocupação da terra, resultando em benefícios extrafiscais indiretos.

2. Qual a contribuição do IPTU para combater à especulação imobiliária?

O IPTU atua diretamente no combate à especulação imobiliária, na medida em que aumenta o custo de retenção da terra ociosa, reduzindo o retorno econômico de especuladores. Quanto mais elevada for a alíquota que incidir sobre o valor da terra ou sobre os terrenos sem utilização, maior será este efeito.

3. Qual a integração entre o IPTU e as normas de zoneamento, parâmetros urbanísticos e licenciamento (parcelamento e edificação)?

A base de cálculo do IPTU é o valor do imóvel, que é medido em função do seu potencial urbanístico. Portanto, o índice de aproveitamento, zoneamento, uso permitido, restrições no direito de construir e outros parâmetros urbanísticos são atributos a serem considerados para a estimativa de valor dos imóveis para fins tributários. Alterações nestes parâmetros afetam os preços praticados no mercado imobiliário, de forma que imóveis cujos parâmetros foram modificados devem ser reavaliados para fins tributários. É imprescindível que as alterações territoriais realizadas no âmbito municipal sejam incorporadas continuamente aos sistemas utilizados para fins fiscais, tais como: expedição de cartas de habitação, recebimento de loteamentos, desmembramentos, englobamentos, etc.

4. Pode o IPTU ser utilizado para promover o desenvolvimento urbano de certas áreas por meio da concessão de alíquotas reduzidas, isenções ou outros benefícios fiscais?

Desde a emenda constitucional 29/2000, é viável aplicar alíquotas distintas para zonas nas quais se deseja promover o desenvolvimento urbano. Entretanto, esta não é uma medida recomendável. Argumentos que sustentam este posicionamento incluem evitar arbitrariedades, minimizar iniquidades e garantir a sustentabilidade fiscal. A partir da visão do IPTU como o "condomínio da cidade", é fácil perceber que a quota não paga por parte dos condomínios aumenta diretamente a quota a ser arcada pelos condôminos pagantes. A provisão de serviços públicos de qualidade é essencial para o funcionamento das cidades e para a qualidade de vida dos seus habitantes. Estes investimentos públicos são financiados fundamentalmente por meio da tributação. Nos sistemas nos quais as alíquo-



tas territoriais são superiores àquelas aplicadas aos imóveis prediais para deter a especulação imobiliária, uma forma de promover o desenvolvimento urbano é assegurar a aplicação de alíquotas prediais para imóveis em construção ou estabelecer uma alíquota reduzida para parcelamentos formais e regulares. Dessa forma, sugere-se que a característica de universalidade do imposto seja respeitada. Políticas públicas que objetivem tratamentos territoriais distintos deveriam ser desenvolvidas por outros instrumentos.

5. Há incidência de IPTU nos processos de transformação das áreas rurais em urbanas?

O IPTU incide tanto sobre áreas urbanas quanto áreas urbanizáveis, que são áreas constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes para o uso urbano, mesmo que localizados fora da área de abrangência da zona urbana (CTN, art. 32, §2º). Trata-se de faculdade assegurada ao município de, por lei própria, definir como urbana uma área classificada como rural. Esses processos de transformação de áreas rurais em urbanas resultam frequentemente em forte valorização imobiliária dos imóveis atingidos. A base de cálculo do IPTU é o valor venal dos imóveis, ou seja, o preço provável pelo qual o imóvel seria comercializado, que é medido em função do seu potencial urbanístico. Se a base de cálculo do IPTU for mantida atualizada de forma adequada, o imposto irá incorporar esta valorização produzida pela alteração do uso rural para o urbano. Por outro lado, além do IPTU, pode ser cabível a aplicação de outros instrumentos mais eficientes para a recuperação da apreciação produzida pela alteração no regime urbanístico da área, tal como a outorga onerosa.

6. Qual é o papel da base de cálculo para a distribuição da carga tributária do IPTU?

O valor dos imóveis é fortemente correlacionado com a capacidade contributiva. O fato da base de cálculo do IPTU ser o valor dos imóveis propicia que indivíduos mais ricos contribuam mais com o financiamento municipal, gerando, portanto, progressividade no custeio das despesas públicas. A forte variabilidade no valor dos imóveis propicia que estas diferenças sejam significativas. Este efeito progressivo é especialmente atrativo em países marcados por fortes desigualdades sociais.

7. Por que os imóveis devem ser reavaliados periodicamente?

Os preços dos imóveis são estabelecidos no mercado imobiliário. Enquanto algumas zonas da cidade ou tipos de imóveis sofrem valorização imobiliária acentuada, frequentemente gerada por investimentos públicos, outros imóveis sofrem depreciação. O índice de valorização e desvalorização imobiliária é variável no território. Ao perceber que o IPTU atua como um condomínio urbano, formado pelos imóveis situados no território municipal que devem juntos arcar com os custos da manutenção da cidade, em que a divisão destes custos é função do valor dos imóveis, a tributação, com base em valores desatualizados ou corrigidos por meio de índices de inflação, é fonte de distorções. Sua aplicação por períodos longos produz iniquidades e injustiça fiscal. Isto faz com que uma grande parcela dos imóveis pague mais do que deveria devido ao caráter distributivo da base de cálculo, preju-



dicando tipicamente imóveis de menor valor e áreas nas quais não houve investimentos públicos. Em contraste, tende-se a beneficiar os imóveis que obtiveram valorização no período. Considerando que o número de imóveis de maior valor é pequeno e que estes são os imóveis nos quais as alterações de valor produzem maior impacto, postergar atualizações no valor venal dos imóveis é uma medida extremamente regressiva e que contraria o interesse coletivo. Além de gerar injustiça fiscal, a desatualização da base de cálculo do IPTU prejudica diretamente a eficiência no uso do instrumento para a captura da mais valia pelos setores privados, decorrente de infraestrutura pública, ceifando a cidade de investimentos, principalmente nas áreas mais periféricas e carentes de desenvolvimento.

8. A reavaliação dos imóveis para fins de IPTU implica aumento da carga tributária?

Nem todos compreendem que avaliar os imóveis pelos seus valores de mercado para fins tributários está relacionado à distribuição da carga tributária. A magnitude do imposto é função das alíquotas aplicadas, estabelecidas por lei por meio das câmaras de vereadores. O valor venal dos imóveis pode representar 100% do valor de mercado e o valor cobrado do IPTU pode ser inexpressivo. É, portanto, pela via das alíquotas que será tomada a decisão política de ter um IPTU expressivo, capaz de arcar com a manutenção dos serviços e equipamentos públicos ou cobrar valores simbólicos, visando apenas o cumprimento formal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

9. Qual a vantagem de cobrar IPTU das famílias de baixa renda?

Quando existirem condições de contribuição, mesmo que limitada, é melhor cobrar um valor simbólico, ainda que inferior ao custo da cobrança, por uma questão de inclusão social e cidadania fiscal. Por natureza, o valor do IPTU tende a ser pequeno para imóveis de baixo valor. A realidade é que áreas nas quais não se cobra o tributo tendem a apresentar carência de serviços públicos, nas quais as famílias arcam com custos adicionais, privados e desordenados pela ausência de investimentos públicos, tais como: pagamento de vizinhos ou familiares para cuidar das crianças devido à ausência de creches, custos elevados em transporte público para acesso a escola, centros de saúde ou de assistência social, recolhimento de lixo por carroceiros com destinação inadequada ou mesmo a provisão de água por meio de caminhões pipas. Em um contexto abrangente, a cobrança do IPTU associada à provisão de serviços públicos, originalmente financiados de forma privada pela comunidade, pode, inclusive, resultar em benefício financeiro para as famílias.

10. Qual a diferença entre progressividade fiscal e progressividade no tempo quando o assunto é IPTU?

A progressividade fiscal refere-se à aplicação de alíquotas que variam de acordo com crescimento da base de cálculo, que é o valor dos imóveis. Sua aplicação é expressamente autorizada pela Emenda Constitucional 29/2000. A aplicação do IPTU com alíquotas progressivas no tempo é decorrente do descumprimento das condições e prazos a serem fixados pelo Poder Público para parcelamento, edificação ou utilização das áreas e imóveis afetados, que é um dos instrumentos de política urbana



regulamentados por intermédio do art. 5º do Estatuto da Cidade. Neste caso, a majoração de alíquotas é estabelecida em caráter anual e é limitada ao prazo de cinco (5) anos consecutivos e ao valor máximo de 15%. Após este período, a alíquota é mantida no seu valor máximo até o cumprimento da obrigação compulsória. Nesta situação específica, o IPTU atua como uma espécie de penalidade à falta de aproveitamento ou aproveitamento inadequado do imóvel. É importante notar que o desempenho fiscal do IPTU é mensurado fundamentalmente pela sua capacidade de geração de receita. Em contraste, o objetivo da legislação que prevê as alíquotas progressivas no tempo é assegurar ações concretas visando ao cumprimento da função social da propriedade urbana. Dessa forma, o sucesso é observado quando houver ausência de lançamentos.

11. É possível divulgar os dados cadastrais?

O art. 198 do CTN veda a divulgação de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. Não há dúvidas de que o sigilo fiscal abrange o nome do contribuinte, seus dados pessoais e o valor do seu patrimônio. Entretanto, é difícil sustentar a tese de sigilo fiscal quando se trata de divulgar dados sobre a cidade e atributos físicos dos imóveis, sem qualquer associação à pessoa física ou jurídica, como os mapas cadastrais, contendo os logradouros públicos, bens públicos (praças, parques, áreas verdes e escolas), rede hidrográfica, altimetria, posição dos lotes e edificações, ou mesmo as suas áreas.

12. Quais as vantagens de estabelecer um cadastro único de contribuintes?

Independentemente do tributo, dados pessoais relativos aos contribuintes podem ser mantidos em um cadastro único, potencializando que dados capturados em uma determinada área possam ser compartilhados por outra área. O uso de soluções capazes de maximizar o uso da informação existente em nível local representa redução de custos na atualização dos dados e propicia que os dados pessoais sejam atualizados com maior frequência. O cadastro único de cidadãos apresenta vantagens em relação ao cadastro único de contribuintes, pois aumenta o número de situações nas quais os dados pessoais podem ser atualizados, incluindo o momento no qual benefícios sociais são concedidos ou quando serviços relacionados à assistência médica e hospitalar são prestados, ou, ainda, quando é utilizada a rede pública de ensino, ao invés de vincular as atualizações dos dados à cobrança de tributos.

13. Qual é o fator chave para reduzir o custo administrativo da implementação do IPTU?

É imprescindível que se use uma abordagem híbrida para manutenção dos dados cadastrais, mesclando iniciativas tradicionais do Fisco com arbitramento, promoção de intercâmbio intra e interinstitucional e, ainda, maior participação da comunidade. Existe uma grande quantidade de dados e informações sobre as transformações da cidade disponíveis no âmbito do governo municipal que devem ser integradas nos processos de atualização cadastral. É importante que a comunidade entenda a sua res-

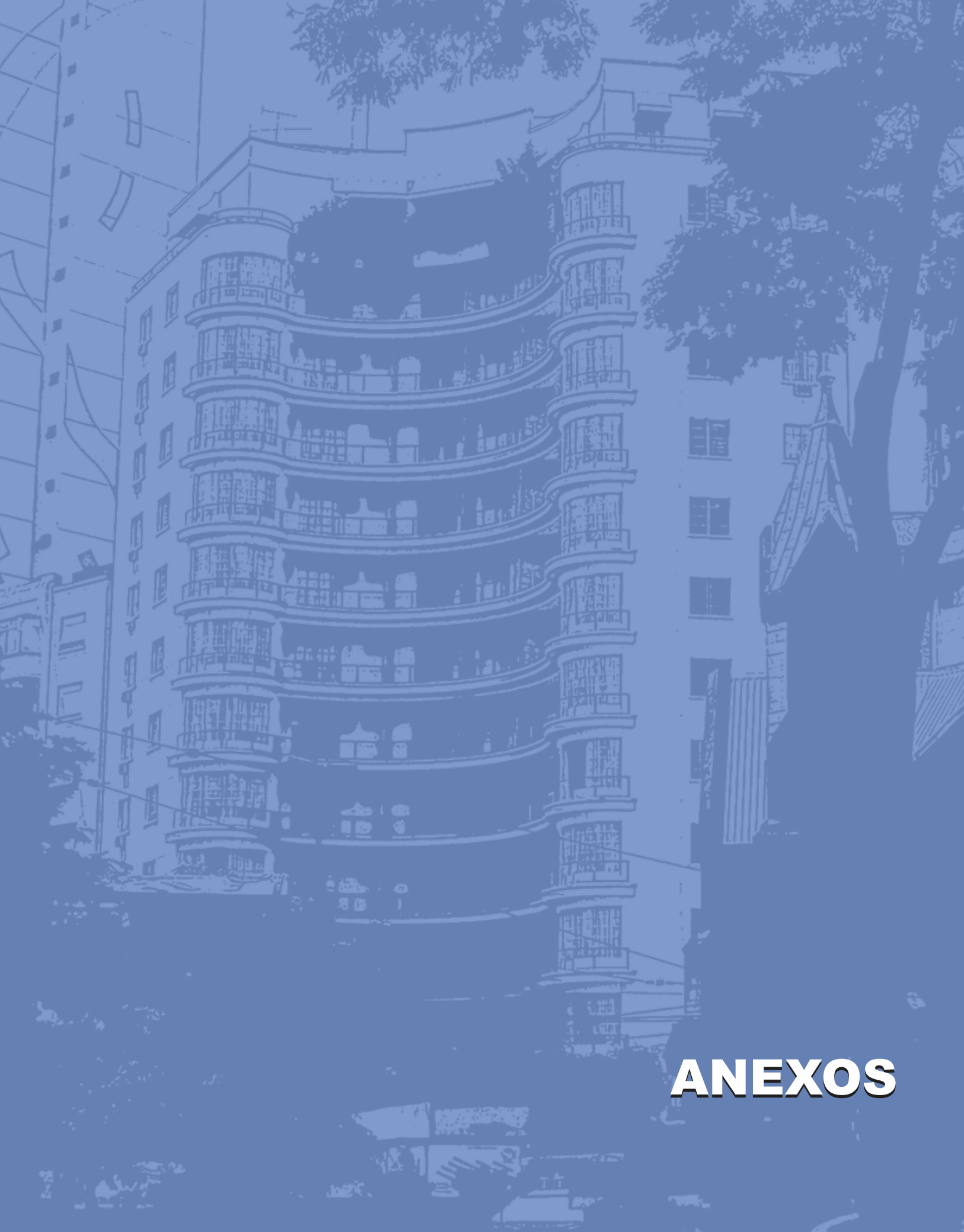


ponsabilidade para o aperfeiçoamento dos tributos imobiliários a partir de ações concretas. A estratégia de atualização do cadastro deve incluir soluções automatizadas ou semiautomatizadas, arbitramentos, notificações e iniciativas colaborativas.

14. Que ações podem contribuir para a recuperação dos créditos tributários?

A cultura do "não pagamento" de tributos é retroalimentada pela cultura da "não cobrança". Por esse motivo, é necessário garantir iniciativas de recuperação dos créditos em nível administrativo e judicial. Cabe lembrar que a eficiência das ações de cobrança está diretamente relacionada a possuir um cadastro atualizado. Além da eficiência nas ações de recuperação dos créditos, é necessário mostrar a sociedade os benefícios do IPTU para a melhoria da qualidade de vida e alertar sobre a função social deste tributo.





ANEXOS



ANEXO I

ETAPAS PARA ESTABELECIMENTO DA BASE CARTOGRÁFICA

ETAPA	DESCRIÇÃO	PRODUTO
Implantação de rede geodésica	A partir dos marcos do Sistema Geodésico Brasileiro, são implantados marcos geodésicos adicionais, utilizando receptores GPS. Estes marcos servem como apoio para determinar as coordenadas das fotos aéreas e como base para a formação de rede de referência cadastral.	Marcos, memorial descritivo com suas coordenadas planialtimétricas referidas ao SIRGAS 2000, fotografia e croqui de acesso.
Cobertura aerofotogramétrica	Sequência de fotos da superfície terrestre, obtidas através de câmeras de precisão, em geral, digitais, tiradas em uma aeronave própria para a função, havendo superposição longitudinal e lateral entre as fotografias.	Fotos aéreas coloridas.
Cobertura com perfilador a laser	Tecnologia que opera por scanner a laser instalado na aeronave, baseado na emissão de um feixe de laser no espectro infravermelho em direção à superfície terrestre para mapeamento do terreno. Estes feixes são refletidos por obstáculos e captados pelo sensor. Para cada feixe emitido é registrado o tempo de retorno, a partir do qual é possível determinar a distância percorrida. Cada pulso do laser que retorna ao equipamento traz informações da estrutura vertical da superfície, como textura, altura e formato de objetos. Ao processar a combinação dos dados registrados, é possível gerar modelos digitais do terreno e da superfície levantada.	Modelo digital de terreno (MDS), curvas de nível (linhas unindo pontos no terreno que tenham a mesma cota), e modelo digital de superfície (MDS), o qual inclui todos os pontos, incluindo edificações e vegetação. O perfil obtido a partir do MDS viabiliza estimar a área destas edificações.
Restituição estereofotogramétrica digital	Fase em que os dados das imagens são interpretados e transformados em formato vetorial por meio de convenções cartográficas, com o uso de equipamentos e software específicos. A partir da visão estereoscópica das fotografias, são criadas feições geométricas vetoriais, tais como: quadras, lotes, edificações ou árvores.	Feições geométricas vetoriais dos elementos que serão integrados as cartas. A restituição por níveis de informações permite a sua utilização de forma isolada ou em diversos conjuntos, para uso através de Sistema de Informações Geográficas (SIG).
Geração de ortofotos digitais	É a retificação diferencial de imagens de fotografias aéreas baseada no modelo digital do terreno (MDT). O processo visa à correção das deformações presentes na fotografia aérea decorrentes da sua projeção, relevo, das lentes e inclinação da câmera aérea, das variações de escala da imagem.	Ortofotos, isto é, fotos que equivalem geometricamente ao mapa no qual os pontos estão representados na mesma escala e cujos elementos representados são passíveis de medição e podem ser vetorizados.



<p>Geração de cartas digitais</p>	<p>A partir da restituição, é elaborada a representação cartográfica das parcelas territoriais, contendo os elementos físicos e naturais que compõem o cadastro (Oliveira, 2010), incluindo as vias públicas e seus topônimos.</p>	<p>Cartas cadastrais em formato digital, produzidas com base no aerolevanteamento, preferencialmente em escala 1:1000.</p>
<p>Geocodificação de lotes</p>	<p>É a compatibilização do lote obtido através da restituição com aquele existente no cadastro, viabilizando a identificação de divergências e orientando os procedimentos de recadastramento.</p>	<p>Relação entre os lotes existentes e o resultado da restituição, de forma a viabilizar a comparação de atributos.</p>
<p>Levantamento de campo</p>	<p>Atualmente, os dados provenientes da restituição são carregados em 'palm tops' ('personal digital assistants', PDAs'), 'smartphones' ou 'tablets', visando coletar ou complementar em campo dados que integram Boletins de Informação Cadastral (BICs). Deve ser identificada a data, o equipamento usado e o responsável pelo levantamento (Oliveira, 2010).</p>	<p>Boletins de Informações Cadastrais (BICs), fotografias das edificações, croquis ou mesmo fotos de documentos. O levantamento é utilizado para corrigir erros nas cartas digitais produzidas.</p>

ANEXO II

ETAPAS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE IMÓVEIS

ETAPA 1: Definição dos objetivos e da abrangência do trabalho

Inicialmente, é recomendável que seja realizado um diagnóstico das avaliações de imóveis utilizadas para fins fiscais pelo município, com o objetivo de analisar a relação entre os valores cadastrais e os preços praticados para os diferentes segmentos de imóveis.

As medidas utilizadas para esta análise incluem o nível e a uniformidade das avaliações mensuradas respectivamente por meio da mediana e do coeficiente de dispersão da mediana (COD). A mediana indica o nível pelo qual um grupo (ou a totalidade) de imóveis foi avaliado em relação ao valor de mercado, que é aquele representado por preços praticados no mercado de imóveis. Quando o nível das avaliações for próximo de "1", isto significa que os valores cadastrais representam o valor de mercado dos imóveis. Estes indicadores podem ser calculados em relação ao universo de imóveis ou grupos estabelecidos de acordo com o uso, idade, área, tipologia, padrão construtivo ou localização.

De acordo com a *International Association of Assessing Officers*, IAAO, (2010), que é uma organização internacional que determina normas aplicáveis e parâmetros para medir o desempenho das avaliações desenvolvidas para fins tributários, os resultados dos trabalhos são satisfatórios quando o nível da avaliação está entre "0,90" e "1,10" do nível desejado. Por exemplo, se o objetivo dos trabalhos é avaliar os imóveis para fins tributários a 90% (0,9) dos seus valores de mercado, seria aceitável que o nível médio das avaliações fosse entre 81% (0,81) e 99% (0,99) do valor de mercado dos imóveis.

Para evitar situações nas quais os valores estimados para fins fiscais superam o valor de mercado, sugere-se que o nível desejado seja de 90% (0,90). Quanto menor for o nível das avaliações, maior é a subavaliação dos imóveis, sendo um forte indicativo da necessidade de reavaliação dos imóveis.

Avaliações de imóveis realizadas para fins fiscais: nível e uniformidade	
VARIÁVEL: RAZÃO ENTRE O VALOR DE AVALIAÇÃO E O PREÇO DE VENDA	
Nível	Mediana Ordenar as observações de acordo com o valor da variável estudada. A mediana é a observação central no caso de um número ímpar de observações; ou a média das duas observações centrais no caso de um número par de observações.
Uniformidade	Coeficiente de Dispersão (%) 1. Calcular o desvio de cada observação (quociente) em relação a mediana, em módulo (valores absolutos). 2. Somar estes desvios em módulo. 3. Dividir pelo número de observações (obter o desvio absoluto médio). 4. Dividir pela mediana. 5. Multiplicar por 100 (resultado em percentuais).

Fonte: Elaboração própria com base no *International Association of Assessing Officers (IAAO)*, 2010.



O coeficiente de dispersão indica a variabilidade das avaliações em relação ao valor de mercado dos imóveis. O objetivo é que os desvios sejam pequenos, ou seja, que todos imóveis sejam avaliados por níveis de avaliação semelhantes e que estes níveis sejam próximos ao nível desejado de avaliação. De acordo com o IAAO (2010), os resultados dos trabalhos são aceitáveis quando o coeficiente de dispersão é inferior a 15% ou, no máximo, 20%.

Caso a distribuição dos dados siga a curva normal, a média e o coeficiente de variação podem ser utilizados em substituição à mediana e ao COD, respectivamente.²³ É imprescindível para a realização dos trabalhos uma amostra de dados representativa dos preços praticados que inclua todos os tipos de imóveis existentes no município.

O diagnóstico da situação municipal deve incluir também a análise dos sistemas de informação disponíveis, atributos cadastrais, software e outros recursos existentes, capacidade técnica e prazo para o desenvolvimento dos trabalhos. Sempre que necessário, os trabalhos podem ser segmentados em mais de um exercício. Neste caso, deve-se priorizar a avaliação daquelas categorias de imóveis em que são observadas as maiores distorções entre preços praticados e valores cadastrais.

ETAPA 2: Análise do perfil imobiliário

As características dos imóveis devem ser conhecidas para viabilizar a formação de uma amostra de dados representativa. Uma forma simples de fazer esta análise é por meio de gráficos e de estatísticas descritivas, visando a verificar a área dos imóveis cadastrados, a idade das construções, etc. São apresentados alguns exemplos ilustrativos na página seguinte, na tabela "Análise do Perfil Imobiliário do Universo de Imóveis no Município". A análise deve ser centralizada nas principais características que influenciam a formação do valor dos imóveis na jurisdição.

Adicionalmente, a criação de mapas temáticos permite visualizar características territoriais relevantes, tais como: zoneamento, uso (terrenos, imóveis residenciais, imóveis comerciais, imóveis industriais, outros), distribuição dos imóveis por setores, índices máximos de aproveitamento e vazios urbanos. Estas análises contribuem para a compreensão da potencialidade de uso e ocupação das diferentes zonas da cidade. Verificar as alterações no perfil de uso e ocupação do solo em médio prazo auxilia a compreender a evolução dos preços praticados e tendências de valorização e desvalorização imobiliária.

A segmentação da cidade em zonas homogêneas é prática comum nas avaliações realizadas para fins fiscais, assim como a categorização de imóveis conforme as suas principais características. Embora a maioria dos municípios esteja dividido em zonas fiscais, nem sempre esta setorização é capaz de refletir valores de solo ou preços de imóveis com baixo grau de variabilidade. O uso de SIG atua como

23 A média amostral, aritmética, ou simplesmente média, é calculada através da soma dos valores das observações da amostra e dividindo-se o resultado pelo número de valores; o coeficiente de variação mede a dispersão dos dados de uma amostra, resultando da divisão entre o desvio padrão e a média aritmética, e é expresso em termos percentuais; distribuição normal, também conhecida como distribuição de Gauss, Gaussiana ou curva normal, é uma distribuição simétrica dos dados de uma amostra, na qual média aritmética, mediana e moda (observação que mais se repete em uma amostra de dados) possuem o mesmo valor.

um facilitador para a realização de análises espaciais no território, visando ao (re)zoneamento da cidade. O conhecimento do zoneamento da cidade para fins de ordenamento territorial (uso e ocupação do solo) é a base inicial para a segmentação do município em zonas homogêneas de valor, embora não haja uma correspondência perfeita entre o zoneamento urbanístico e a divisão da cidade em zonas homogêneas de valor.



FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ

Mapa de zoneamento do Município de Maringá/ PR

Traçado de zonas homogêneas

A segmentação da cidade em zonas homogêneas quanto ao valor da terra pode ser utilizada para avaliar o valor dos terrenos, de forma direta, nas avaliações desenvolvidas para fins fiscais. A partir desta segmentação, pode-se também criar uma variável de localização para ser utilizada nos modelos de avaliação de imóveis pelo método comparativo direto, quando se utiliza análise de regressão múltipla, que pode ser baseada no preço unitário médio dos imóveis comercializados em cada zona. Não há, na grande maioria dos casos, uniformidade quanto ao tamanho ou forma geométrica das zonas. Em outras palavras, determinadas zonas podem ser compostas de um conjunto de quadras, enquanto outras incluem uma única avenida, o trecho de uma rua, ou, ainda, a face de uma quadra.



A divisão da cidade em zonas homogêneas pode ser realizada da seguinte forma:

- a. Segmentação preliminar da cidade em zonas com base no potencial de uso, estabelecido conforme o plano diretor.²⁴ Realização de ajustes na proposta inicial de segmentação do território por meio de um levantamento de campo, em função das características efetivas de ocupação das zonas, padrões de construção, acidentes geográficos, etc.;
- b. Levantamento de preços de terrenos com características típicas em cada uma das zonas definidas e cálculo de seus preços unitários, que resultam do preço do terreno dividido pela sua área;
- c. Indexação dos preços unitários por índices de correção monetária, tal como Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a fim de converter todos os valores para a mesma data de referência;
- d. Cálculo da média aritmética e do coeficiente de dispersão dos preços coletados para cada zona;
- e. Revisão da segmentação física da zonificação quando a dispersão for superior a 25%, repetir-se-á o processo até que a variabilidade seja inferior a este valor.

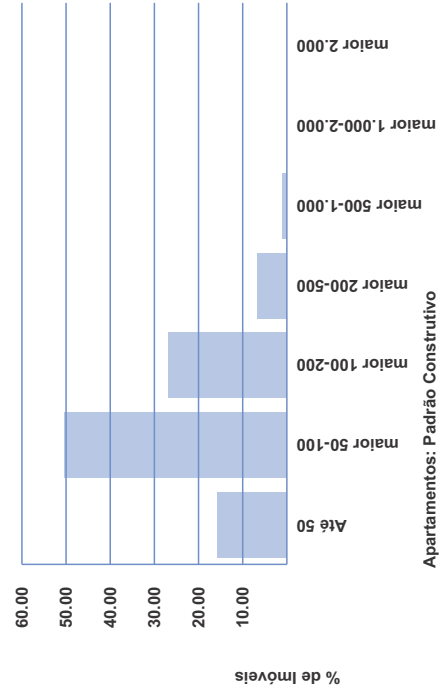
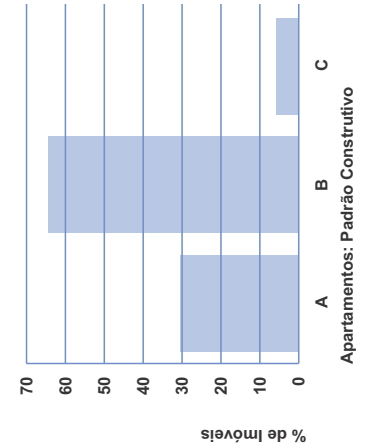
Os preços unitários médios de cada zona homogênea podem atuar como uma variável de localização em modelos de avaliação de imóveis desenvolvidos por meio da regressão múltipla, assim como a renda média por setor censitário pode também ser utilizada diretamente ou transformada em um índice, de forma que a média das rendas por região censitária seja equivalente a 100.

24 Se conveniente, a base inicial pode ser o zoneamento urbano.

Simulação de análise do perfil imobiliário do universo de imóveis do município

Tipo de imóvel	Quant.	%	Área Territorial (m ²)			Área construída (m ²)			Idade (anos)			Padrão (%)		
			Min.	Média	Máx.	Min.	Média	Máx.	Min.	Média	Máx.	A	B	C
Terreno	10.001	6,41	50	550	3.500	30	238	4.550	<1	35	109	25	65	10
Casas	50.305	32,23	85	345	12.000	120	250	2.100	<1	12	40	23	60	17
Casas em cond.	2.500	1,60	120	300	5.500	17	125	2.250	<1	26	95	19	76	5
Apartamentos	80.566	51,62	...	...	...	10	45	5.150	<1	20	75	5	89	6
Salas	7.500	4,81	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Demais classes	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
TOTAL	156.072	100	50	375	350.000	10	163	5.150	<1	248	109	21	73	7

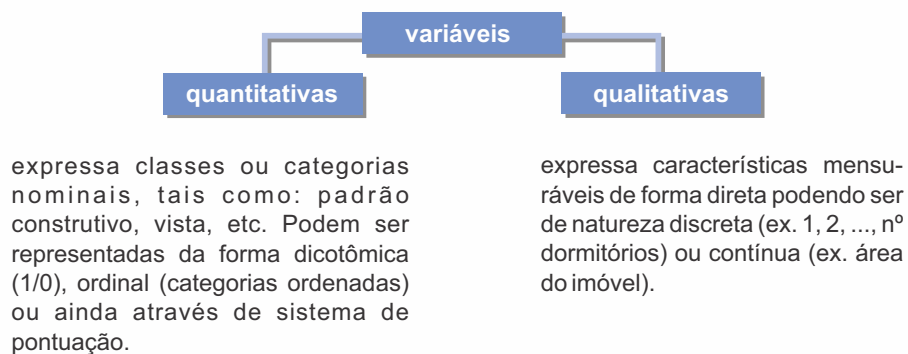
ÁREAS TERRITORIAIS (com ou sem construção)	Quant.	%	Área Territorial (m ²)		
			Min.	Média	Máx.
Região homogênea 1	503	0,9	65	303	10.500
Região homogênea 2	7.500	13,2	250	350	700
Demais regiões	...	...	...	...	...
TOTAL	56.705	100	50	450	350.000





ETAPA 3: Estruturação de banco de dados sobre preços praticados

É requisito fundamental para a atividade de avaliação de imóveis o acesso a um conjunto de dados confiáveis sobre preços praticados para que sejam feitas as estimativas de valor. A coleta dos dados é uma atividade contínua, que deve ser estruturada em função das características do estoque existente de imóveis na jurisdição e deve abranger todos os tipos de imóveis. Dados relevantes a serem conhecidos para cada transação imobiliária incluem: (i) a data da negociação; (ii) as condições de pagamento, incluindo, quando possível, o nome das partes envolvidas; (iii) as principais características do imóvel negociado; (iv) o preço da transação. Para fins de viabilização da análise dos dados, as características coletadas sobre os imóveis são transformadas em variáveis quantitativas ou qualitativas.



Fontes nas quais dados sobre comercializações de imóveis podem ser coletados incluem: (i) dados declarados para fins do imposto de transmissão de bens imóveis (ITBI), excluindo casos de sub ou superavaliação; (ii) anúncios da internet, jornais classificados, revistas especializadas; (iii) anúncios no local; (iv) dados divulgados por empreendedores, incorporadores e agentes financeiros. Eventualmente, as pesquisas podem ser completadas por intermédio de questionários a serem enviados ao setor privado ou mesmo a contribuintes. O intercâmbio de informações é extremamente válido. Entre os parceiros potenciais para a formação de um banco de dados sobre transações imobiliárias, estão a Caixa Econômica Federal e outros agentes que financiam bens imóveis, a Secretaria do Patrimônio da União, as áreas de avaliações dos estados e o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON).

Os seguintes aspectos devem ser considerados para a formação da amostra de dados que servirá de base para o desenvolvimento, validação e calibração dos modelos de avaliação dos imóveis.



- ▶ **Representatividade:** a amostra de dados coletada no mercado imobiliário deve ser capaz de representar o perfil imobiliário do município identificado por meio da Etapa 2, que inclui o universo de imóveis cadastrados.
- ▶ **Equilíbrio:** os dados coletados devem estar distribuídos no território de acordo com o perfil de ocupação do solo, identificado por meio do cadastro.
- ▶ **Temporalidade:** idealmente, transações utilizadas como referência devem ter sido realizadas próximas da data da avaliação, até, no máximo, 2 ou 3 anos. Correções por meio da inflação são cabíveis nas situações em que estes valores são utilizados de forma direta, isto é, sem considerar a data da transação.

Idealmente, a coleta de dados deve incluir apenas informações sobre imóveis transacionados no período. Entretanto, o limitado acesso aos preços praticados e a falta de confiabilidade nos preços declarados resultam na inclusão de dados sobre ofertas de imóveis para complementar a pesquisa. Outros dados coletados incluem: custo unitário de construção no estado; variáveis censitárias, incluindo, por exemplo, a renda média por família para menor divisão territorial disponibilizada; preços de locação de imóveis; índices de correção monetária; taxas de juros praticadas no mercado; custos financeiros envolvidos em financiamentos imobiliários; etc.

ETAPA 4: Análise preliminar e verificação dos dados

O objetivo desta etapa é examinar a amostra de dados no qual os trabalhos de avaliação serão fundamentados. Por meio de estatística descritiva e de diferentes tipos de gráficos, busca-se:

- ▶ Identificar e corrigir, ou ainda eliminar dados atípicos ('outliers');²⁵
- ▶ Propor ou revisar o zoneamento fiscal existente;
- ▶ Formular as principais hipóteses que serão consideradas no desenvolvimento dos modelos de avaliação sobre os atributos que influenciam a formação do valor dos imóveis;
- ▶ Avaliar a viabilidade de emprego de um modelo único ou a necessidade de desenvolvimento de diferentes modelos.

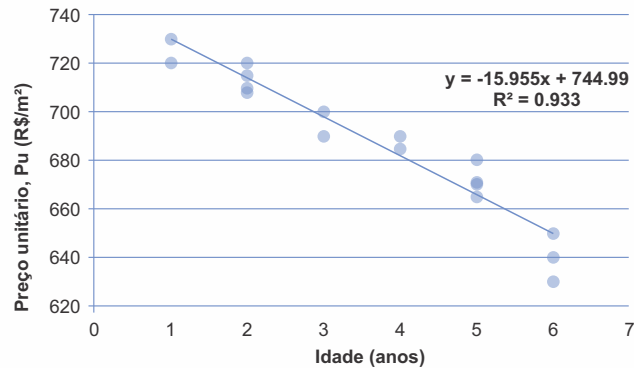
A seguir, são apresentados alguns exemplos destas análises:

²⁵ *Outliers* são definidos como valores extremos resultantes de influências incomuns que não têm qualquer efeito na grande maioria das observações (Birchet et al., 1991), que podem resultar de erros em reportar ou transcrever observações, ou mesmo de aspectos específicos da observação em questão, como a inclusão de transações envolvendo relativos ou ainda transações que ocorreram sob situações especiais. Sua verificação e posterior exclusão é relevante na medida em que incorretas conclusões nos trabalhos avaliatórios podem advir de confiar na análise estatística, desconsiderando-se a motivação das partes nas transações (Appraisal Institute, 1992).



Exemplo 1: Verificação da influência da idade dos imóveis

Casos	Idade (anos)	Pu (R\$/m²)
1	1	730
2	3	700
3	5	670
4	2	720
5	4	685
6	6	650
7	1	730
8	1	720
9	2	715
10	3	690
11	2	710
12	5	680
13	6	630
14	6	640
15	2	708
16	2	710
17	4	685
18	4	690
19	5	665
20	5	671

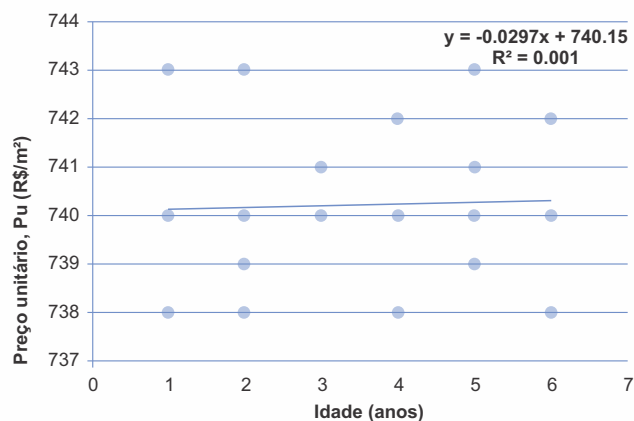


Onde 'Pu' é o preço unitário do imóvel.

Pode-se observar que: (i) existe correlação entre a idade do imóvel e os preços praticados; (ii) a relação não é perfeita (ou seja, existe certa dispersão); (iii) a relação é inversamente proporcional, isto é, quanto maior a idade, menor é o preço unitário; (iv) a relação é aparentemente linear: há uma redução de aproximadamente R\$ 17/m² para cada ano que aumenta a idade do imóvel.

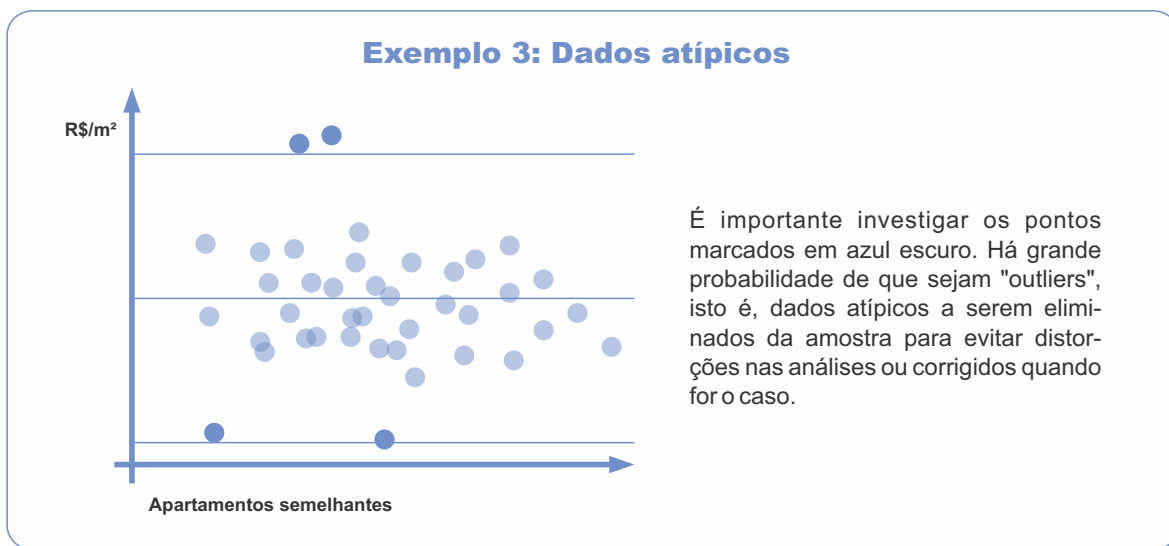
Exemplo 2: Verificação da influência da idade dos imóveis

Casos	Idade (anos)	Pu (R\$/m²)
1	1	743
2	3	740
3	5	741
4	2	740
5	4	738
6	6	738
7	1	740
8	1	738
9	2	740
10	3	741
11	2	743
12	5	743
13	6	740
14	6	742
15	2	738
16	2	739
17	4	740
18	4	742
19	5	739
20	5	740



Onde 'Pu' é o preço unitário do imóvel.

Neste caso, não é possível identificar qualquer influência da idade na formação do valor unitário (com base nos dados coletados).



ETAPA 5: Seleção do método, técnicas, desenvolvimento e análise dos modelos

Embora os municípios brasileiros costumem usar o mesmo modelo de avaliação para qualquer tipo de imóvel, resultados mais consistentes são esperados quando o método de avaliação é selecionado em função do tipo de imóvel, da disponibilidade de informação e dos recursos estatísticos disponíveis. Técnicas utilizadas em avaliação de imóveis incluem: estatísticas descritivas, análise de regressão simples, e análise de regressão múltipla (modelos lineares, não lineares ou espaciais). Do ponto de vista estritamente técnico, não há qualquer obstáculo de empregar métodos e técnicas distintas segundo classes de imóveis e regiões da cidade. Entre os métodos enumerados a seguir, o método involutivo e o da capitalização da renda são usados exclusivamente no caso de avaliações individuais, isto é, não se prestam a processos de avaliação em massa.

Métodos de avaliação de imóveis

- ▶ **Comparativo direto de dados de mercado:** identifica o valor de mercado de um bem por meio do tratamento técnico de atributos selecionados em elementos comparáveis, extraídos de uma amostra de dados. É o método recomendado sempre que existirem elementos de comparação.
- ▶ **Evolutivo (abordagem de custo):** identifica o valor do bem pelo somatório dos seus componentes (valor do terreno e custo de reposição das benfeitorias). Quando o objetivo da avaliação é estimar o valor de mercado, a norma de avaliação de imóveis recomenda que seja aplicado um fator de comercialização (FT). Por esse método, resultados mais satisfatórios são atingidos para a avaliação de imóveis novos, nos quais o preço de venda ainda mantém forte relação ao seu custo.

$$FT = \text{valor do imóvel} / (\text{valor da terra} + \text{custo da construção})$$



- ▶ **Capitalização da renda:** identifica o valor de mercado do bem por meio da capitalização presente da sua renda líquida prevista, considerando-se cenários viáveis. É baseado na premissa de que o bem vale pelo que ele pode produzir. É indicado na avaliação de imóveis atípicos, tais como: prédios industriais e comerciais, hotéis, shoppings, e hospitais.
- ▶ **Involutivo:** identifica o valor de um bem por meio da análise de um empreendimento hipotético, realizada através de um estudo de viabilidade técnico-econômica, considerando o aproveitamento eficiente da área e cenários viáveis para execução e comercialização do produto. Indicado para imóveis atípicos, tais como: glebas urbanas, terrenos remanescentes em zonas centrais e terrenos para incorporação em zonas adensadas.

Fonte: Elaboração própria com base no resumo apresentado Salgado (2009) sobre métodos especificados pelas normas brasileiras de avaliação de imóveis.

Método evolutivo: abordagem do custo

O método evolutivo (abordagem do custo)²⁶, cujo modelo de cálculo é a seguir descrito, é o mais utilizado nas avaliações desenvolvidas para fins tributários no Brasil.

$$V = VT + VC$$

Onde: *V* é o valor do imóvel; *VT* é o valor do terreno; *VC* é o valor de construção.

A estimativa de valor do terreno (*VT*) é realizada por meio do método comparativo de dados de mercado, tipicamente, por meio de:

- ▶ divisão da cidade em regiões homogêneas para fins de avaliações fiscais;
- ▶ cálculo do valor unitário médio (*vu*): é a média dos preços unitários de terrenos com dimensões regulares em cada zona homogênea, sendo que o preço unitário resulta da divisão do preço do terreno pela sua área;
- ▶ ajuste - acréscimo ou decréscimo - no valor unitário médio estabelecido para cada zona por meio de dois grupos de fatores: (i) características face da quadra ou do logradouro no qual o lote é localizado; (ii) características do lote a avaliar, tais como: forma, posicionamento na quadra, relevo do terreno, entre outras.

Os fatores são selecionados conforme a localidade, bem como sua forma de influência deve ser extraída do mercado em cada situação. Ou seja, tanto os fatores quanto as suas fórmulas são específicas para cada localidade. Pode inclusive existir situações nas quais não é necessário aplicar fatores de ajuste como, por exemplo, em zonas nas quais todos os lotes possuem características muito semelhantes.

²⁶ Custo de reprodução, descontada a depreciação do bem.



Exemplo ilustrativo: Uso de fatores de ajuste

$$Vu_{ajustado} = Vu \cdot \text{fator}_{profundidade} \cdot \text{fator}_{posi\c{c}ao} \cdot \text{fator}_{infraestrutura\ urbana}$$

lote
face de quadra

Onde:

Vu: valor unitário médio (vu) da Zona 1;

Fator *profundidade*: '1' quando representa de 0,85 a 1,15 da profundidade padrão da zona; caso contrário, utilizar a fórmula: Fator *profundidade* = (Prof. Padrão da Zona/Prof. Média Imóvel)

Fator *posi\c{c}ao*: '0,30' para terrenos encravados; '1,05' para terrenos de esquina; '1,20' para terrenos em condomínio

Fator *infraestrutura urbana*: '0,85' para logradouros sem pavimentação; '1' para logradouros com pavimentação.

Embora seja comum o uso de fatores arbitrários para realizar estes ajustes, sugere-se fortemente que estes fatores sejam extraídos da análise dos preços praticados no mercado utilizando estatística indutiva, análises gráficas ou comparações diretas utilizando estatística descritiva.

Cálculo do valor do terreno

$$VT = Vu_{ajustado} \cdot \text{ÁREA}$$

Onde: 'VT' é o valor do terreno em R\$; 'Vu *ajustado*' é o valor unitário ajustado em R\$/m²; 'ÁREA' é metragem do imóvel em m².

O valor do terreno pode ser também determinado utilizando-se o método comparativo e a análise de regressão múltipla, que será ilustrado na sequência.

Ao valor estimado para o terreno, é acrescido o valor das construções, que pode ser calculado com base no custo unitário básico (CUB) regional adaptado para as diferentes tipologias e padrões construtivos cujos imóveis cadastrados foram categorizados. É comum que os custos inferidos para cada tipologia sejam organizados em uma tabela. O valor de cada construção (VC) resulta da multiplicação das suas áreas construídas pelos seus respectivos custos unitários, estabelecidos tipicamente conforme a tipologia e o padrão das construções. São aplicados ainda fatores de depreciação a fim de contemplar a redução do valor das benfeitorias em função da idade e estado das construções.

Cálculo do valor da construção

$$VC = VuC \cdot \text{área construída} \cdot (1-D)$$

Onde: 'VC' é o valor da construção em R\$; 'VuC' é o custo de construção unitário (R\$/m²); 'ÁREA CONSTRUÍDA' é a área da construção em m²; e 'D' é o fator de depreciação.



Exemplo ilustrativo: Tabela do custo da construção

Custo da Construção (R\$/m²)				
TIPO CONSTRUTIVO		PADRÃO		
		ALTO	MÉDIO	BAIXO
Madeira		500,00	200,00	100,00
Misto		750,00	500,00	250,00
Alvenaria	Condomínio vertical	1.100,00	800,00	680,00
	Condomínio horizontal	1.200,00	1.000,00	750,00
	Demais casos	1.400,00	600,00	300,00
Telheiro aberto		200,00	100,00	50,00
Depósito/Pavilhão		600,00	300,00	200,00

Fator de Depreciação (D)	
IDADE DA CONSTRUÇÃO	FATOR (%)
Menor ou igual a 5 anos	0
Entre 5 e 10 anos	5
Entre 10 e 20 anos	10
Entre 30 e 50 anos	20
Maior do que 50 anos	30

O método evolutivo estima o valor de um bem com base na abordagem de custos. Tendo em vista que o valor do bem pode ser maior ou menor do que o seu custo de reedição, é recomendável aplicar um fator de comercialização que resulta da análise da relação entre o preço de venda do bem e a do seu valor total estimado por meio do método evolutivo. Este fator pode ser calculado com base em amostra de dados na qual o preço de venda é conhecido, utilizando-se a média ou mediana das observações. Veja o exemplo a seguir.



Exemplo ilustrativo: Fator de comercialização

AMOSTRA	(1) PV (R\$)	VALOR ESTIMADO (R\$)			
		VT	VC	(2) VT+VC	(1)/(2)
Imóvel 1	250.000,00	68.181,82	159.090,91	227.272,73	1,10
Imóvel 2	200.000,00	48.695,65	125.217,39	173.913,4	1,15
Imóvel 3	180.000,00	52.500,00	97.500,00	150.000,00	1,20
Imóvel 4	153.999,99	41.762,71	88.745,76	130.508,47	1,18
Imóvel 5	350.000,00	85.217,39	219.130,44	304.347,83	1,15
Imóvel 6	540.000,00	120.000,00	341.538,46	461.538,46	1,17
Imóvel 7	600.000,00	168.000,00	312.000,00	480.000,00	1,25
Imóvel 8	450.000,00	185.567,01	278.350,52	463.917,53	0,97
Imóvel 9	380.000,00	105.178,57	234.107,14	339.285,71	1,12
Imóvel 10	250.000,00	60.869,56	156.521,74	217.391,30	1,15
Imóvel 11	219.999,99	43.650,79	130.952,38	174.603,17	1,26
...
Imóvel 150	260.000,00	100.000,00	100.000,00	200.000,00	1,30
Fator de comercialização				Média	1,17
				Mediana	1,16

Onde: 'PV' é o preço de venda; 'VT' é a estimativa de valor de terreno; 'VC' é a estimativa de valor da construção; '(1)/(2)' é o relação entre o preço de venda e a estimativa do valor do imóvel através do método evolutivo.

Neste exemplo, deveria ser acrescentado entre 16% e 17% no valor estimado por meio do método evolutivo para aproximar a estimativa do valor de mercado do bem.



Método comparativo de dados de mercado

O método comparativo pode ser usado para avaliar aqueles segmentos nos quais é possível formar uma amostra representativa, tais como: apartamentos, espaços de estacionamento, lojas, salas comerciais, terrenos ou casas.

Devido à heterogeneidade dos imóveis, é necessário desenvolver um modelo capaz de considerar estas diferenças. Fatores de ajustes em relação às principais características que explicam as variabilidades nos preços observados podem ser determinados, de forma direta, comparando os preços de um grupo de imóveis semelhantes que possuem determinada característica com outro que não possui aquele atributo. É, entretanto, mais eficaz utilizar a análise de regressão múltipla (ARM), que viabiliza a identificação dos principais fatores que influenciam a determinação dos preços praticados e a estimação direta do valor dos imóveis a serem avaliados. O modelo desenvolvido é semelhante a uma equação matemática (ainda que não exata), pois é associado a um erro de caráter aleatório.

A construção do modelo requer uma abordagem sistemática composta de duas fases: (i) especificação ou seleção das variáveis; (ii) cálculo dos seus coeficientes (ver IAAO, 1990). O valor de cada imóvel é estimado pela substituição das suas características na equação desenvolvida. A análise é exploratória, isto é, não há um modelo predeterminado. As variáveis que afetam a formação do valor variam em função do tipo de imóveis a ser avaliado e das características de cada localidade. Além disso, as variáveis consideradas são limitadas aos atributos armazenados no cadastro territorial.

Exemplo ilustrativo: modelo de avaliação de apartamentos

$$\text{Valor} = k_0 \times \text{Área} \times (\text{dado}^{k_1}) \times (\text{cob}^{k_2}) \times (\text{pad}^{k_3}) \times (\text{pavto}^{k_4}) \times (\text{idade}^{k_5}) \times (\text{elev}^{k_6}) \times (\text{zh}^{k_7})$$

Onde:

Valor: É o valor do imóvel a ser estimado pelo modelo;

Área: É a área total do apartamento, em m²;

Dado: '2' para preços de comercialização; '1' para preços de oferta;

Cob: Indica o tipo de apartamento, sendo utilizando '2' para apartamentos de cobertura; '1' para os demais casos;

Pad: Indica classes de padrão construtivo, sendo usado '0,5' para o padrão inferior e '2' para o padrão superior '5';

Pavto: Indica o pavimento no qual o apartamento está situado;

Idade: Indica a idade do imóvel em anos. Sua quantificação resultou em somar '10' a idade do imóvel, e dividir este resultado por '10';

Elev: Indica a existência de elevador, sendo usado '0,5' para indicar a ausência e '1' para indicar a existência de elevador no prédio;

Zh: Índice de valorização imobiliária da zona homogênea na qual o apartamento está localizado, variando entre '0,05' e '3,9'.



COEFICIENTES ESTIMADOS	
K0	913
K1	0,135
K2	-0,222
K3	0,278
K4	0,062
K5	-0,259
K6	0,044
K7	0,153
Erro médio	0,312
R ² (coeficiente de determinação)	93,80

O desempenho estatístico do modelo é medido por sua capacidade de fazer estimativas eficientes, utilizando a amostra de dados utilizada para a sua construção²⁷. Quanto mais heterogêneos os dados tomados como referência para a construção do modelo, menor é a confiabilidade das estimativas de valor.

É importante reiterar a localização como um dos atributos mais importantes para a formação do valor dos imóveis, cuja importância agrega diversos aspectos, tais como: acessibilidade, proximidade de escolas e áreas de lazer, fatores ambientais adversos, nível econômico da vizinhança, condições de segurança e outros. Estas influências atuam de forma conjunta, podendo variar com o tipo de imóvel a ser avaliado, e nem sempre são passíveis de medição numérica. A modelagem adequada de uma variável de localização é, em geral, fator determinante para o grau de precisão das estimativas de valor realizadas para fins tributários.

Na seleção do modelo a ser empregado, é necessário observar a consistência da interpretação dos termos que os compõem. Ou seja, modelos que indiquem pressupostos incoerentes devem ser evitados. Por exemplo, empregar um modelo que indica aumento no valor unitário dos imóveis quanto mais antigo for o imóvel ou quanto pior for o seu estado de conservação não faz, a princípio, qualquer sentido.

O desenvolvimento de modelos específicos para cada segmento de imóveis a avaliar representaria um avanço para os trabalhos de avaliação desenvolvidos para fins fiscais. Entretanto, os municípios brasileiros estão mais familiarizados com a abordagem de custo (método evolutivo), a qual, dependendo do segmento imobiliário a ser avaliado, provoca uma série de inconsistências. Para resolver esse problema, sem gerar alterações muito radicais no processo de trabalho, os trabalhos de

²⁷ Critérios para a definição do modelo adotado consideram, em geral, o coeficiente de determinação e o erro percentual médio, ou seja, a média em percentual da diferença absoluta entre os valores reais e os estimados (Montgomery e Peck, 1991). Outros testes estatísticos objetivam avaliar se o modelo satisfaz os pressupostos necessários para a aplicação da técnica e a importância dos diferentes atributos.



avaliação podem ser aprimorados paulatinamente até que exista capacidade técnica para a aplicação de outros métodos de avaliação.

A melhoria dos resultados por meio da abordagem de custo está relacionada aos seguintes aspectos:

- ▶ Aplicação de fatores menos arbitrários, determinados por análises estatísticas realizadas sobre preços praticados. Isto pode ser realizado com o uso de coeficientes extraídos de modelos de regressão simples entre os preços unitários de terrenos e os atributos que influenciam estes preços. Alternativamente, podem ser comparados diretamente os preços médios entre grupos de imóveis com a presença e ausência do atributo em análise.
- ▶ Estimação do valor das construções, via análise simplificada de preços praticados no mercado de imóveis. Isto pode ser realizado da seguinte forma:
 - a. Formar uma amostra de dados composta de comercializações e oferta de imóveis de uma determinada tipologia construtiva (por exemplo, casas de padrão médio);
 - b. Incluir imóveis relativamente novos na amostra;
 - c. Ajustar os preços de oferta para que reflitam o preço de venda;²⁸
 - d. Estimar o valor do terreno para estes imóveis;
 - e. Calcular o valor da construção para todos os imóveis da amostra de dados, deduzindo o valor estimado para o terreno do seu preço de venda (ou de oferta ajustado);
 - f. Calcular o valor unitário da construção, dividindo o valor estimado da construção pela sua área;
 - g. Calcular a mediana (ou média) do valor unitário das construções e a sua variabilidade;
 - h. Repetir o procedimento para as demais tipologias construtivas;
 - i. Arbitrar, por analogia com os resultados calculados, o valor unitário para tipologias nas quais não seja possível formar uma amostra de dados representativa.
- ▶ Estimação do fator de depreciação: A forma mais simplificada é aplicar um modelo de regressão simples no qual é verificada a influência da idade na formação do preço unitário de imóveis de determinada tipologia construtiva.

ETAPA 6: Validação dos resultados

A validação consiste em testar o modelo de avaliação desenvolvido com uma amostra de dados independente, visando a verificar a habilidade do modelo de estimar valores para um grupo de dados não empregados na sua construção. Uma vez estimado o valor pelo modelo a ser validado, é aplicado o

28 É comum que exista um desconto de entre 5% e 10%, em média, nos preços dos imóveis no momento da transação.



mesmo procedimento usado para realizar o diagnóstico inicial, no qual são calculados o nível e a uniformidade das avaliações para diferentes segmentos e classes de imóveis. Quanto menor a variabilidade das estimativas em relação ao preço de venda dos imóveis, maior é a precisão do trabalho desenvolvido. Nesta etapa, pode ser identificada a necessidade de ajustes globais ou parciais no(s) modelo(s) desenvolvido(s). A ausência de amostra de dados independente impede a validação dos trabalhos. Neste caso, a crítica de especialistas sobre os resultados obtidos pode orientar ajustes no(s) modelo(s) de cálculo estabelecido(s).

ETAPA 7: Aplicação dos modelos

O resultado do trabalho é efetivado por meio da aplicação dos diferentes modelos de avaliação desenvolvidos no universo de imóveis a ser avaliado no município. Conforme explicado anteriormente, os modelos de avaliação desenvolvidos são aplicados para cada imóvel com base nas suas características armazenadas no cadastro territorial. Após o processo de estimação do valor, estes novos valores devem ser comparados com aqueles existentes no cadastro, visando ajustar a política fiscal em função na atualização da base de cálculo. É comum que a reavaliação dos imóveis resulte em modificação ou até mesmo redução de alíquotas.

ETAPA 8: Publicidade dos trabalhos e transparência

É recomendável a confecção de manuais, boletins informativos e relatórios de avaliação simplificados para difundir os trabalhos. É também desejável que os resultados dos trabalhos sejam apresentados em diferentes fóruns, como executivo municipal, câmara de vereadores, ministério público, conselhos municipais e movimentos sociais. O nível de complexidade de cada produto é função do público-alvo a ser atingido, assim como a linguagem do discurso deve ser adequada ao perfil do público.

BIBLIOGRAFIA

Afonso, J. A. 2014. **Análise da Crescente Perda da Baixa Importância do IPTU no Financiamento dos Municípios: Evidências e Consequências**. Lincoln Institute of Land Policy.

Ataliba, G. 1990. IPTU - Progressividade. **Revista de Direito Público** 23-93: 233-8.

_____. 1996. **Hipóteses de Incidência Tributária**. 5. ed. São Paulo, Brasil: Malheiros.

Averbeck, C; C. M. De Cesare. 2010. Da Avaliação de Imóveis (capítulo VI). **Manual de Apoio - CTM: Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros**. Org. Egláisa Micheline Pontes da Cunha e Diego Alfonso Erba. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades.

Baleeiro, A. 1993. **Direito Tributário Brasileiro**. 10.^a ed. Rio de Janeiro: Forense.

_____. 1997. **Limitações Constitucionais ao Poder Tributar. Atual**. Mizabel Abreu Machado Derzi. 7^a ed. Rio de Janeiro, Brasil: Forense.

Bahl, R. W.; J. F. Linn. 1992. **Urban Public Finance in Developing Countries**. Oxford University Press.

Bahl, R.; J. Martinez. 2008. The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects. **Toward a Vision of Land in 2015** (Chapter 2). Edited by Gary Cornia and James

Riddell. Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge, Massachusetts, USA.

Brasil. 1966a. **Código Tributário Nacional. Lei nº 5. 172, 25 de Outubro de 1966**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm

_____. 1966b. **Decreto-lei 57, 18 de Novembro de 1966**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De 10057.htm.

_____. 1967. **Decreto-lei 195, 24 de Fevereiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0195.htm.

_____. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/

_____. 2001. **Estatuto da Cidade. Lei 10.257, 10 de Julho de 2001**. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm.



Carneiro, A. F. T. 2010. Da Cartografia Cadastral (capítulo III). **Manual de Apoio - CTM: Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros**. Org. Egláisa Micheline Pontes da Cunha e Diego Alfonso Erba. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades.

Carrazza, Roque A. 2001. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 16 Ed. rev. ampliada. São Paulo, Brasil: Malheiros Editores.

Cialdini, A. 2014. **Desenvolvimento Urbano e Financiamento das Cidades: A Relevância do IPTU**. Lincoln Institute of Land Policy.

Coelho, Sacha C. N. 1999. **Comentários à Constituição de 1988 – Sistema Tributário**. Rio de Janeiro, Brasil: Ed. Forense.

_____ 2005. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense.

De Cesare, C. M. 1998. **An Empirical Analysis of Equity in Property Taxation: A Case Study from Brazil** (PhD thesis). University of Salford, Salford, UK.

_____ 2002. Toward more Effective Property Tax Systems in Latin América. **Lincoln Landlines** 14-1: 9-11.

_____ 2003. O Cadastro como Instrumento de Política Fiscal. **O Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Org, Diego Alfonso Erba, Fabrício Leal de Oliveira e Pedro Novais Lima Junior. Rio de Janeiro, Brasil: 39-70.

_____ 2007. Progressividade Fiscal no IPTU em Porto Alegre: Discussão & Análise. **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana**. In: Claudia M. De Cesare e Egláisa M. P. Cunha (orgs). Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Ministério das Cidades Brasília, Brasil: 85-112.

_____ 2012. **Improving the Performance of the Property Tax in Latin America**. Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy.

_____ 2014. **El Potencial Oculto: Factores Determinantes y Oportunidades del Impuesto A la Propiedad Inmobiliaria en América Latina**. Capítulo 2: La diversidad del reto: Factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil. Editado por Bonet, Jaime Alfredo; Muñoz Miranda, Andrés; Pineda Mannheim, Carlos R. Banco Interamericano de Desarrollo.

De Cesare, C. M.; E. M. P. Cunha; F. H. de Oliveira. 2010. **Questões Cadastrais: Discussão, Análise e Identificação de Soluções para Problemas e Casos Práticos**. Ministério das Cidades: Brasília, Brasil.



De Cesare, C. M.; C. E. Fernandes. 2014. **Aspectos Legais Políticos e Técnicos para Disciplinar o IPTU no Brasil**. Lincoln Institute of Land Policy.

Veloso, A; C. E. Fernandes. 2009. **Oficina sobre Aspectos Legais e Jurídicos em Relação à Tributação Imobiliária e Gestão Territorial**. Programa de Apoio aos Municípios em Tributação Imobiliária. Lincoln Institute of Land Policy e Ministério das Cidades. Ed. Claudia M. De Cesare e Egláisa M. P. Cunha.

De Cesare, C. M.; L. J. Francisco. 2008. **Impuestos a los Patrimonios en América Latina**. Serie Macroeconomía del Desarrollo 66. División de Desarrollo Económico, (CEPAL), Naciones Unidas: Santiago de Chile, Chile.

De Cesare, C. M.; R. A. Dantas; J. L. D. Ribeiro; J. L. Portugal. 2012. **The Potential and Challenges of Property Taxation in Brazil**. Inter-American Development Bank: The Future of Taxation in LAC.

Erba, D. A. 2010. Da Gestão e do Financiamento do Cadastro (capítulo IV). **Manual de Apoio - CTM: Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros**. Org. Egláisa Micheline Pontes da Cunha e Diego Alfonso Erba. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades.

Fernandes, C. E. 2005. **IPTU: Texto e Contexto**. São Paulo, Brasil: Quartier Latin.

Flores, G. M. D. Z. 2007. Mínimo Existencial - Uma Análise a Luz dos Direitos Fundamentais. **Justiça do Direito** 21-1: 74-83.

Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). 2000. **Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal**.

Godoi, Marciano S. 1999. **Justiça, Igualdade e Direito Tributário**. São Paulo, Brasil: Dialética.

Gomes, M. L.; L. P. Antonelli. 2005. **Curso de Direito Tributário**. 27 ed. São Paulo, Brasil: Malheiros.

Harada, K. 2003. **Código Tributário Nacional Anotado**. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. 6ª ed. São Paulo: IGLU.

Harvey, J. 1996. **Urban Land Economics**. 4th ed., MacMillan Press Ltd.: London, England.

International Association of Assessing Officers (IAAO). 1990. **Property Appraisal and Assessment Administration**. Ed. By J. K. Eckert, IAAO: USA.

_____. 2010. **Standards on Ratio Studies**. International Association of Assessing Officers:



Kansas City, Missouri, US.

Kelly, R. 2000. Designing Effective Property Tax Reforms in Sub-Saharan Africa: Theory and International Experience. In: **IPTI Third Annual Conference - Africa Property Tax Renaissance Conference**. Cape Town, South Africa.

Kitchen, H. M. 1992. **Property Taxation in Canada**. Canadian Paper No. 92. Canadian Tax Foundation [CTF]: Canada.

Leite, G. P. J. 2008. A diferença entre os direitos reais e direitos pessoais, obrigacionais ou de crédito. In: **Âmbito Jurídico, Rio Grande**: XI-57. Disponível online em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5160.

Loch, C.; Erba, D. A. 2007. **Cadastro Técnico Multifinalitário: Rural e Urbano**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Lurconvite, A. S. 2015. **O Princípio da Anterioridade Tributária como Norma de Direito Fundamental**. Âmbito Jurídico.com.br.

Machado, H. de B. 1994. **Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988**. 3ª ed. rev. ampl. São Paulo, Brasil: RT.

_____ 2001. **Curso de Direito Tributário**. 19ª ed. São Paulo, Brasil: Malheiros Editores.

Martins, Ives G. da S. 1989. Capacidade Contributiva. **Caderno de Pesquisas Tributárias**: 14. São Paulo, Brasil: Ed. Resenha Tributária.

Meirelles, H. L. 1995. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Brasil: Malheiros, 20 ed.

Mielki, A. C. 2011. **IPTU Verde. Municípios Brasileiros Incentivam Adoção de Medidas de Preservação Ambiental em Imóveis Residenciais com Descontos no IPTU**. Disponível em: <<http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/16/artigo260567-1.aspx>>.

Moraes, B. Ribeiro de. 1997. **Compêndio de Direito Tributário**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Brasil: Forense.

Montgomery, D.C.; E. A. Peck. 1991. **Introduction to Linear Regression Analysis**. Second edition. John Wiley: New York, US.

Nogueira, J. 2009. **Fundamentação e Desafios para a Recuperação de Créditos na Esfera Judicial. Oficina de Arrecadação e Cobrança do IPTU**. Programa de Apoio aos Municípios em Tributação Imobiliária. Lincoln Institute of Land Policy e Ministério das Cidades.



Nogueira, Ruy B. 1999. **Curso de Direito Tributário**. 15ª ed. São Paulo, Brasil: Saraiva.

Oliveira, F. H. J. 2010. Do Cadastro Territorial Multifinalitário (capítulo II). **Manual de Apoio - CTM: Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros**. Org. Egláisa Micheline Pontes da Cunha e Diego Alfonso Erba. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades.

Paoliello, P. B. 2003. **O Princípio da Capacidade Contributiva. Jusnavigange**. Disponível online: <http://jus.com.br/artigos/4138/o-principio-da-capacidade-contributiva>.

Paglin, M.;M. Fogarty. 1973. Equity and the Property Tax: A New Conceptual Focus. **National Tax Journal** 25-4:557-565.

Pezzi, A. C. G. 2006. **Dignidade da Pessoa Humana, Mínimo Existencial, e Limites a Tributação no Estado Democrático de Direito**. Dissertação de Mestrado. Escola de Direito. PUCRS, Porto Alegre, Brasil.

Pinto, O. D. 2014. **Tributação Imobiliária: Desafios Enfrentados pelos Gestores de Finanças Municipais**. Lincoln Institute of Land Policy.

Prefeitura do Rio de Janeiro. 2008. **IPTU 200 anos**. Rio Prefeitura Fazenda: Rio de Janeiro, Brasil.

Phillips, J. 2010. Das Disposições Gerais (capítulo I). **Manual de Apoio - CTM: Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário nos Municípios Brasileiros**. Org. Egláisa Micheline Pontes da Cunha e Diego Alfonso Erba. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades.

Salgado, Valéria M. 2009. Norma Brasileira de Avaliação de Bens, Parte 1- Procedimentos Gerais (NBR 14653-1). **Oficina de Apoio Técnico a Questões Relativas à Avaliação em Massa de Imóveis para fins Fiscais**.

Smolka, M.; C. M. De Cesare. 2010. **Property Tax and Informal Property: The Challenge of Third World Cities**. Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy: Massachusetts, US.

Youngman, J. M. 1998. Price Volatility and Property Tax Limitations. **Lincoln Land Lines**: 10-1:3-4.



Presidente da República
DILMA ROUSSEFF

Ministro de Estado das Cidades
GILBERTO KASSAB

Secretário Executivo
ELTON SANTA FÉ ZACARIAS

Secretária Nacional de Habitação
INÊS MAGALHÃES

**Secretário Nacional de Acessibilidade
e Programas Urbanos**
LUIS OLIVEIRA RAMOS

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental
PAULO FERREIRA

**Secretário Nacional de Transporte
e Mobilidade Urbana**
DARIO RAIS LOPES

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)
FERNANDO BARINI RODRIGUES ALVES

Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)
ALBERTO ANGERAMI

**Empresa Brasileira de Trens Urbanos
de Porto Alegre S.A. (TRENSURB)**
HUMBERTO KASPER

ISBN 978-85-7958-056-7



9 788579 580567

Apoio:



Realização:



Ministério das
Cidades

