

# O imposto predial e territorial urbano: receita, eqüidade e adequação aos municípios

RICARDO VARSANO \*

## 1 — Introdução

Os impostos sobre propriedades imobiliárias são amplamente utilizados há vários séculos para financiar as atividades públicas. Essa classe de impostos tem sido uma das mais severamente criticadas ao longo dos anos; ao mesmo tempo, tem sido consistentemente indicada por estudiosos de finanças públicas como a melhor fonte de financiamento dos governos municipais. É grande, porém, o número de estudos sobre sistemas fiscais que constata a pouca importância relativa dos impostos sobre propriedades nos países em desenvolvimento e recomendam maior utilização dessa fonte de receita pelos governos municipais.<sup>1</sup> Por outro lado, nos países em que esses impostos constituem importantes fontes de receita, observa-se um esforço no sentido de verificar-lhes as deficiências de como são hoje utilizados e de sugerir alterações que lhes melhorem as características ou os tornem mais úteis como instrumentos de política urbana.

O presente artigo tem por finalidade sugerir que a importância atual dos impostos sobre propriedades imobiliárias no Brasil é relativamente pequena, que a base do imposto predial e territorial urbano (IPTU) não é plenamente utilizada pelos municípios, que os municípios podem e devem envidar esforços no sentido de utilizar em maior grau essa fonte de receita para fazer face às crescentes necessidades de dispêndio, que o IPTU tem características indesejá-

l ~ ~

\* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

<sup>1</sup> Ver R. S. Smith, "Financing Cities in Developing Countries", in *IMF Staff Papers*, vol. 21, n.º 2 (julho de 1974), pp. 369-371, e a literatura ali citada.

veis do ponto de vista de equidade fiscal, que, no entanto, podem ser melhoradas através de medidas administrativas relativamente simples, e que o IPTU pode ser útil como instrumento auxiliar de política urbana.

A Seção 2 discute brevemente alguns tópicos relativos aos impostos sobre propriedades que têm sido objeto de debate no meio acadêmico. A Seção 3 apresenta uma comparação internacional que visa a confrontar o grau de utilização do imposto no Brasil com os de outros países. A Seção 4 traça o panorama da evolução recente da receita do IPTU nos municípios brasileiros e, através de medições da elasticidade da receita, procura aquilatar a capacidade que esta teria de acompanhar a crescente necessidade de recursos acarretada pelo desenvolvimento urbano.

A equidade fiscal constitui o tema principal do restante do artigo. A Seção 5 indaga da inequidade do IPTU, considerando separadamente as duas fontes das quais ela se origina: características inerentes ao imposto e características da sua administração. Na Seção 6, o foco do trabalho converge sobre o IPTU do município do Rio de Janeiro para avaliar empiricamente o efeito da administração sobre a equidade do imposto. A Seção 7 sugere alterações nos procedimentos administrativos, que melhorariam as características do IPTU quanto ao aspecto de equidade fiscal, e discute possíveis utilizações do mesmo como instrumento de política urbana. A Seção 8 conclui o estudo, resumindo os principais pontos e sugestões.

## 2 — Algumas características dos impostos sobre propriedades

A classe de impostos sobre propriedades abrange diversos tributos, tais como os recorrentes sobre propriedades imobiliárias, sobre a transmissão de bens, sobre veículos, as contribuições de melhoria e outros. Neste trabalho, consideram-se somente os impostos recorrentes sobre propriedades imobiliárias, entendendo-se como tal os prédios, os terrenos, os bens de produção (máquinas, equipamentos, etc.) e os bens pessoais (duráveis). No Brasil, como na maioria dos países, somente as propriedades prediais e territoriais são tributadas;

em alguns países, entretanto, os demais bens citados acima ficam também sujeitos ao imposto.<sup>2</sup> Em geral, a base do imposto é alguma medida do valor do bem, com uma alíquota nominal uniforme.

Uma das características do imposto sobre propriedades é a imobilidade da base tributária. Prédios e terrenos são imóveis, e mesmo o grau de mobilidade dos bens de produção é muito baixo. A longo prazo, no entanto, o investimento em prédios e bens de produção pode, à medida que estes se deteriorarem, ser transferido para outras localidades caso o imposto seja suficientemente alto (em relação a outros locais) para induzir tal movimento.

Existem ao menos três vantagens associadas à base utilizada pelo imposto sobre propriedades. A primeira é a minimização de conflitos de competência para cobrança do tributo. Como o imposto incide sobre unidades fisicamente localizadas dentro dos limites geográficos do município, conflitos tributários entre governos municipais, comuns nos casos de impostos sobre produtos ou sobre a renda, são praticamente inexistentes. A segunda vantagem é o fato de que o imposto não pode ser evitado a curto prazo: um indivíduo só pode deixar de pagá-lo transferindo a propriedade para outro e, com ela, o tributo. Mesmo a longo prazo, não há incentivos para evitar o imposto, desde que não existam diferenciais muito grandes entre as cargas tributárias dos diversos municípios, particularmente de municípios próximos. A terceira vantagem é o fato de o valor das propriedades ser relativamente estável, de modo que a receita do imposto é pouco sujeita a oscilações decorrentes de flutuações no nível geral das atividades econômicas do país.

Se, além da estabilidade, a receita do imposto sobre propriedades tiver o atributo de acompanhar a tendência crescente das necessidades de recursos dos municípios, este imposto pode ser considerado, do ponto de vista de geração de receita, uma fonte adequada de financiamento de gastos públicos. Uma das críticas mais antigas ao imposto sobre propriedades diz respeito à baixa elasticidade-

<sup>2</sup> Dos países apresentados na comparação internacional da Seção 3, somente o Canadá, os Estados Unidos e o Japão tributam os bens de produção e pessoais. Segundo Netzer, esses bens são responsáveis por 1% da receita no Canadá, 16 a 17% nos Estados Unidos e cerca de 40% no Japão. Ver D. Netzer, *Economics of the Property Tax* (Brookings Institution, 1966), pp. 11 e 139.

renda de sua receita. Estudos empíricos realizados nas últimas décadas mostram, entretanto, que a elasticidade-renda da receita (ou da base) do imposto nos Estados Unidos é relativamente alta, superior a 1 em alguns casos.<sup>3</sup>

As vantagens associadas à base do imposto sobre propriedades são, provavelmente, as principais razões por que é o mais utilizado em todo o mundo para financiar governos municipais. Por ser pouco dependente de ocorrências externas ao município, permite que a comunidade escolha o nível de serviços públicos que deseja alcançar, através da fixação do nível de tributação a que deseja sujeitar-se, e possibilita aos governos municipais atingir um alto grau de autonomia financeira. Historicamente, existe uma relação marcante entre o grau de autonomia dos governos locais e o grau de utilização do imposto sobre propriedades como fonte de recursos.

A despeito das vantagens oferecidas pelo imposto sobre propriedades como gerador de receita, a evidência empírica a ser apresentada na Seção 4 revela que a experiência brasileira não tem sido satisfatória. A principal razão para a baixa produtividade desse imposto nos municípios brasileiros é, talvez, a carência de recursos financeiros e humanos para montar a estrutura de administração algo complexa que o mesmo exige. Para ser implantado, o imposto requer que se faça um levantamento de todos os imóveis (no caso do IPTU, urbanos) existentes no município e que se atribua um valor a cada um deles. Admitindo-se que o contribuinte não participe voluntariamente desse processo, a implantação do cadastro requer um amplo e dispendioso trabalho de campo. Uma vez montado, é necessário mantê-lo atualizado, não só incluindo novos imóveis e anotando modificações nos existentes, mas reavaliando periodicamente os cadastrados. A reavaliação é importante não só do ponto de vista da produtividade do imposto como do ponto de vista de equidade. A simples correção dos valores, uniformemente, por meio de coeficientes que reflitam a inflação, embora mantenha o imposto adequado como gerador de receita, pode ser causa de inequidades que surgem devido à valorização desigual de imóveis situa-

<sup>3</sup> Ver D. Netzer, *op. cit.*, pp. 184-190. Os resultados relativos a municípios brasileiros são apresentados na Seção 4 deste artigo.

dos na área tributada e se agravam ao longo do tempo. É necessário, portanto, que se façam reavaliações periódicas, o que torna importante, do ponto de vista de administração, a escolha da medida de valor do imóvel a ser adotada para base do imposto.

Quanto a esse ponto, duas alternativas básicas têm sido experimentadas. A primeira consiste em cobrar o imposto com base no valor locativo do imóvel (renda anual que ele gera ou pode gerar) e, a segunda, com base no seu valor venal.<sup>4</sup> Teoricamente, as duas alternativas são equivalentes, visto que o valor venal é igual ao valor atual da série de valores locativos futuros do imóvel. Na prática, o método de avaliação utilizado pode tornar os dois critérios diferentes, resultando em diferentes características quanto à equidade e efeito sobre a alocação de recursos. Essas diferenças são, no entanto, pequenas, ficando a escolha entre valor locativo e valor venal condicionada primordialmente à existência de informações que conduzam a avaliações mais precisas.

O critério de valor locativo, por exemplo, afora outras deficiências, é inapropriado quando existem controles sobre aluguéis que, deste modo, não correspondem a valores de mercado. Por outro lado, a determinação do valor venal requer a existência de um número de transações imobiliárias suficiente para permitir a avaliação por técnicas estatísticas, cujos resultados não são, ainda assim, totalmente satisfatórios. A única alternativa ao uso das informações disponíveis é a avaliação de cada propriedade por peritos, solução esta indesejável devido ao custo. Em geral, a melhor solução possível consiste em conjugar as três fontes de informação (aluguéis, transações e avaliações) e expressar o valor da base do tributo, quer como valor venal, quer locativo, utilizando-se a relação teórica existente entre elas. De qualquer modo, a dificuldade de avaliação é uma deficiência do imposto sobre propriedades que pode ser minimizada, mas não eliminada.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> A tributação sobre o valor locativo foi empregada no Brasil até 1966. A partir de 1967, passou-se a utilizar o critério de valor venal.

<sup>5</sup> Uma discussão detalhada das vantagens e desvantagens das alternativas aqui consideradas é encontrada em G. E. Lent, "The Urban Property Tax in Developing Countries", in *Finanzarchiv*, vol. 33, n.º 1 (1974).

Visto que as avaliações são sempre imperfeitas, a administração fiscal pode afetar as características de equidade do imposto teórico. Inequidades podem existir como resultado de características inerentes a esse tipo de tributo (inequidade intrínseca) ou como consequência de imperfeições na determinação da base do mesmo (inequidade administrativa).

Para discutir-se equidade fiscal é indispensável que se conheça a incidência do tributo. Apesar do grande número de trabalhos dedicados ao assunto,<sup>6</sup> o processo de transferência e, conseqüentemente, a incidência dos impostos sobre propriedades são ainda uma questão controvertida no meio acadêmico. Em vista das dúvidas que existem sobre a transferência dos impostos, a discussão de equidade parte obrigatoriamente de hipóteses não necessariamente corretas. A maioria dos estudos que tentam avaliar o comportamento dos impostos sobre propriedades quanto à equidade fiscal admite que o mesmo incide sobre o ocupante do imóvel, no caso de imóveis residenciais, e sobre o consumidor, no caso de imóveis comerciais ou industriais. Aceita essa hipótese, a conclusão mais comum de estudos empíricos é que o imposto sobre propriedades como um todo é ligeiramente regressivo, mas que é acentuada a regressividade da componente residencial do imposto.<sup>7</sup>

A regressividade no caso de propriedades residenciais é devida a dois fatores. O primeiro é o fato de as despesas com habitação cres-

<sup>6</sup> Alguns exemplos são: H. A. Simon, "The Incidence of a Tax on Urban Real Property", in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 57, n.º 3 (maio de 1943); R. L. Richman, "The Incidence of Urban Real Estate Taxes under Conditions of Stable and Dynamic Equilibrium", in *Land Economics*, vol. 28, n.º 2 (maio de 1967); P. Mieszkowski, "The Property Tax: An Excise Tax or a Profit Tax?", in *Journal of Public Economics*, vol. 1 (abril de 1972); D. Netzer, "The Incidence of the Property Tax Revisited", in *National Tax Journal*, vol. 26, n.º 4 (dezembro de 1973).

<sup>7</sup> Netzer conclui, mesmo accitando hipóteses mais favoráveis quanto à incidência do imposto (como as propostas por Mieszkowski, *op. cit.*), que a componente residencial, no caso dos Estados Unidos, seria regressiva, embora o imposto como um todo fosse algo progressivo. Ele sugere que, numa escala em que 1 represente proporcionalidade, o imposto como um todo corresponderia a 1,1 e a componente residencial a 0,7. Ver D. Netzer, "The Incidence ...", *op. cit.*, p. 534.

cerem menos que proporcionalmente à renda à medida que esta aumenta. Como o imposto é aplicado, com alíquota uniforme, ao valor da propriedade, a carga tributária por unidade de renda diminui à medida que se consideram classes de renda mais elevadas.<sup>8</sup> A segunda causa da regressividade é a própria administração fiscal. Estudos empíricos constatam que, em geral, as administrações desenvolvem uma tendência para subestimar o valor das propriedades de valor de mercado relativamente elevado e para superavaliar os imóveis cujo preço de mercado é baixo. Quando esse fato ocorre, a alíquota efetiva é regressiva, ainda que a legal seja uniforme.

É provável, portanto, que o imposto sobre propriedades residenciais, talvez mesmo o sobre propriedades como um todo, produza efeitos indesejáveis sobre a distribuição da renda, sendo, assim, deficiente quanto ao aspecto da equidade vertical. É também insatisfatório quanto à equidade horizontal: indivíduos com igual capacidade de contribuir podem ser desigualmente tributados por residirem (ou possuírem, se admitirmos que o imposto incide sobre o proprietário) em imóveis de valores diferentes.

Um balanço das vantagens e desvantagens do imposto indica que, do ponto de vista de geração de receita, ele é talvez o mais adequado para utilização por governos municipais: gera receitas elevadas e estáveis, possivelmente capazes de acompanhar o crescimento das necessidades de recursos desses governos, possibilita alto grau de autonomia financeira e não é objeto de conflitos tributários com outros municípios. Sua única desvantagem é exigir uma administração algo complexa, principalmente na fase de implantação. Do ponto de vista de equidade, suas características não são favoráveis, embora não se admita hoje que seja tão injusto a ponto de merecer as severas críticas que sofreu no passado.

<sup>8</sup> Alguns autores argumentam que o conceito de renda relevante para tratar-se a demanda por serviços de habitação é a renda permanente. Trabalhos que utilizam este conceito concluem que a elasticidade-renda dos gastos em habitação é maior que 1 e que, portanto, o imposto sobre propriedades não é intrinsecamente regressivo.

### 3 — Os impostos sobre propriedades: uma comparação internacional

O tamanho do setor público, sua composição e a forma de financiamento de suas atividades diferem de país para país. Em consequência, quando se comparam as cargas tributárias globais de diversos países, bem como suas composições, obtém-se um quadro heterogêneo. Assim, entre os países membros da OCDE, verifica-se que, enquanto na Espanha a carga tributária global em 1972 (excluídas as contribuições para a previdência social) era de apenas 12,35% do PNB, na Dinamarca 41,37% do PNB foram transferidos do setor privado para o público na forma de tributos.<sup>9</sup>

Pelos mesmos motivos e devido também a diferenças na importância dos governos municipais, a carga de impostos sobre as propriedades varia de país para país. Entretanto, observando-se a Tabela 1, que apresenta uma comparação entre alguns dos países membros da OCDE e o Brasil, fica patente a existência de um padrão bem definido de utilização desses impostos: são componentes muito mais importantes da carga tributária global em países de língua inglesa que em países latinos. Em nenhum dos países latinos a receita do imposto sobre propriedades é superior a 2% da receita tributária global, enquanto em nenhum país de língua inglesa é responsável por menos de 5,5%. Em quatro deles (Canadá, Estados Unidos, Inglaterra e Irlanda) a receita do imposto sobre propriedades é superior a 3% do PNB; no Brasil, é de cerca de 0,3%.

Portanto, o grau de utilização do imposto sobre propriedades como fonte de receita parece estar relacionado à tradição mais que a qualquer outro fator. A preferência dos ingleses por esse imposto (e por impostos diretos em geral) foi transmitida a suas ex-colônias, enquanto que o Brasil herdou de seus colonizadores a preferência por impostos indiretos, menos adequados para uso por governos municipais. Por outro lado, não parece que existem fatores econômicos ou estruturais limitando a utilização do imposto sobre propriedades. A Tabela 2 mostra que em algumas cidades latino-ame-

<sup>9</sup> OCDE, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1972* (OCDE, 1975), p. 73.



TABELA 1

*Comparação entre países: o imposto sobre propriedades como componente da carga tributária global — 1972*

| Países              | Imposto sobre Propriedades<br>como Percentagem de             |      | Receita Tributária<br>(Excl. Contr. p/<br>Prev. Social)<br>como Percentagem<br>do PNB |
|---------------------|---|------|---|
|                     | Receita<br>Tributária<br>(Excl. Contr.<br>p/ Prev.<br>Social) | PNB  |   |
| Austrália.....      | 5,61  | 1,36 | 24,28   |
| Brasil.....         | 1,84  | 0,32 | 17,26   |
| Canadá.....         | 10,97   | 3,36 | 30,61   |
| Espanha.....        | 1,23  | 0,15 | 12,35   |
| Estados Unidos..... | 16,63   | 3,71 | 22,31   |
| França.....         | 1,95  | 0,42 | 21,32   |
| Inglaterra.....     | 13,14   | 3,85 | 29,32   |
| Irlanda.....        | 11,48   | 3,25 | 28,26   |
| Itália.....         | 1,69  | 0,32 | 18,93   |
| Japão.....          | 6,08  | 1,03 | 16,99   |
| Nova Zelândia.....  | 6,71  | 1,98 | 29,51   |

FONTES: Para o Brasil: a) receita do imposto predial e territorial urbano: dados de balanços dos municípios obtidos na SEF—Ministério da Fazenda; b) receitas tributárias federal e estadual: CIEF/MF, *Anuário Econômico-Fiscal* (1973 e 1974); c) Produto Nacional Bruto: FGV, *Sistema de Contas Nacionais — Metodologia e Quadros Estatísticos — 1949 e 1959 — 1970 a 1973 — Novas Estimativas* (FGV, 1974). Para os demais países: OCDE, *op. cit.*

ricanas esse tributo é responsável por uma considerável fração de suas receitas. Este é o caso de Montevidéu, da Cidade do México e, se incluirmos as contribuições de melhoria, de Bogotá.<sup>10</sup>

A Tabela 2 confronta as fontes de receita de capitais brasileiras com as de algumas cidades de outros países. Em três das cidades listadas (Calcutá, Lagos e Montevidéu) a receita dos impostos sobre propriedades corresponde a mais de 50% da receita total. No Brasil,

<sup>10</sup> As contribuições de melhoria foram responsáveis por 17,2% da receita de Bogotá em 1969. Ver R. S. Smith, *op. cit.*, p. 365.

TABELA 2

Comparação entre cidades: o imposto sobre propriedades como fonte de recursos para governos municipais (%)

| Cidades                       | Anos              | Receita Tributária                    |                    |                   |       | Outras<br>Receitas<br>Próprias | Transfe-<br>rências <sup>a</sup> | Receita<br>Total <sup>b</sup> |
|-------------------------------|-------------------|---------------------------------------|--------------------|-------------------|-------|--------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
|                               |                   | Imposto<br>sobre<br>Proprie-<br>dades | Outros<br>Impostos | Taxas             | Total |                                |                                  |                               |
| Calcutá.....                  | 1968              | 65,0                                  | 6,7                | —                 | 71,7  | 14,4                           | 13,9                             | 100,0                         |
| Jakarta.....                  | 1971 <sup>c</sup> | 2,0                                   | 57,4               | 1,6               | 61,0  | 10,5                           | 28,5                             | 100,0                         |
| Manila.....                   | 1964              | 21,7                                  | 12,4               | 27,1              | 61,2  | 12,4                           | 26,4                             | 100,0                         |
| Fort-Lamy.....                | 1970              | 5,4                                   | 18,6               | 6,5               | 30,5  | 15,6                           | 53,7                             | 100,0                         |
| Lagos.....                    | 1963              | 50,9                                  | —                  | 9,1               | 60,0  | —                              | 40,0                             | 100,0                         |
| Nairobi.....                  | 1965              | 28,7                                  | 20,1               | 39,4              | 97,2  | 2,8                            | —                                | 100,0                         |
| Estocolmo.....                | 1968              | —                                     | 38,3               | 33,4              | 71,7  | 16,3                           | 12,0                             | 100,0                         |
| Baltimore.....                | 1970              | 28,0                                  | 9,0                | 12,2              | 49,2  | 2,5                            | 48,3                             | 100,0                         |
| Nova York.....                | 1969              | 25,7                                  | 17,7               | 9,6               | 53,0  | 2,4                            | 44,7                             | 100,0                         |
| São Francisco...              | 1969              | 38,4                                  | 5,2                | 10,0              | 53,6  | 7,4                            | 38,9                             | 100,0                         |
| Cidade do Mé-<br>xico.....    | 1963              | 26,2                                  | 44,2               | 15,4              | 85,8  | 14,2                           | —                                | 100,0                         |
| Cidade de Gua-<br>temala..... | 1963              | 20,7                                  | 33,3               | 38,2              | 92,2  | 7,8                            | —                                | 100,0                         |
| Bogotá.....                   | 1969              | 13,0                                  | 13,6               | 55,8 <sup>d</sup> | 82,4  | 3,4                            | 14,0                             | 100,0                         |
| Montevideu.....               | 1958              | 60,2                                  | 17,7               | 5,3               | 83,2  | 16,8                           | —                                | 100,0                         |
| Manaus.....                   | 1974              | 7,5                                   | —                  | 19,2              | 26,7  | 9,7                            | 63,6                             | 100,0                         |
| São Luís.....                 | 1974              | 2,8                                   | 2,7                | 5,0 <sup>d</sup>  | 11,4  | 6,6                            | 82,0                             | 100,0                         |
| Teresina.....                 | 1974              | 5,7                                   | 3,3                | 2,7 <sup>d</sup>  | 11,7  | 8,5                            | 79,8                             | 100,0                         |
| Recife.....                   | 1974              | 9,4                                   | 17,2               | 9,7 <sup>d</sup>  | 36,3  | 8,5                            | 55,2                             | 100,0                         |
| Aracaju.....                  | 1974              | 12,8                                  | 14,2               | 5,1 <sup>d</sup>  | 32,1  | 6,0                            | 61,9                             | 100,0                         |
| Salvador.....                 | 1974              | 13,9                                  | 18,3               | 7,3 <sup>d</sup>  | 39,5  | 17,3                           | 43,2                             | 100,0                         |
| Belo Horizonte...             | 1974              | 20,4                                  | 9,8                | 7,5 <sup>d</sup>  | 37,7  | 16,2                           | 46,1                             | 100,0                         |
| São Paulo.....                | 1974              | 18,2                                  | 17,7               | 8,3               | 44,2  | 8,8                            | 47,0                             | 100,0                         |
| Porto Alegre.....             | 1974              | 19,5                                  | 14,9               | 5,9               | 40,3  | 10,5                           | 49,2                             | 100,0                         |
| Goiânia.....                  | 1974              | 10,5                                  | 13,8               | 10,0              | 34,3  | 8,2                            | 57,5                             | 100,0                         |

FONTES: Cidades brasileiras: *Revista de Finanças Públicas* (outubro/novembro/dezembro de 1975); Baltimore: G. E. Peterson (ed.), *Property Tax Reform* (The John C. Lincoln Institute and The Urban Institute, 1973); Demais cidades: R. S. Smith, *op. cit.*

<sup>a</sup> Inclui participações em impostos arrecadados por outros níveis de governo.

<sup>b</sup> Exclui operações de créditos.

<sup>c</sup> Dados de orçamento.

<sup>d</sup> Inclui contribuições de melhoria cujos valores são pequenos, exceto em Bogotá.

somente em Belo Horizonte a receita do IPTU representa mais de 20% da receita total. Observa-se, também, que a comparação internacional não indica que exista uma relação entre a importância do imposto sobre propriedades como fonte de receita de governos

municipais e o grau de desenvolvimento da cidade. Nairobi utiliza essa fonte de recursos de forma relativamente mais intensa que Nova York; Estocolmo não a utiliza, enquanto em Lagos o imposto sobre propriedades era o único existente, em 1963. No entanto, essa relação existe quando se comparam municípios brasileiros. De modo geral, os maiores centros urbanos do País utilizam o IPTU mais intensamente que os demais para financiar seus gastos. A Tabela 2 sugere, portanto, que o grau de utilização desse imposto é ditado pelas preferências dos governos, e, sendo estas fixadas, os centros urbanos possuidores de administrações fiscais mais desenvolvidas tendam a utilizá-lo mais.

Em resumo, verifica-se que os impostos sobre propriedades são relativamente pouco utilizados no Brasil, provavelmente por motivos históricos, e não por limitações econômicas. Observa-se também que cidades com igual ou menor grau de desenvolvimento que as brasileiras utilizam em maior grau essa fonte de recursos, o que sugere que é possível aproveitá-la mais intensamente também no Brasil.

#### 4 — O imposto predial e territorial urbano: evolução da receita e sua potencialidade

Não foi satisfatória a evolução da receita do IPTU no período posterior à reforma tributária de 1967. A Tabela 3 mostra que, no período de 1967 a 1973, a receita real do IPTU cresceu nas capitais a uma taxa média anual de 10,3%, número semelhante à taxa de crescimento do produto real no período. Nos municípios do interior, no entanto, o crescimento foi mais modesto (7,7% ao ano), observando-se ainda que houve uma queda real em 1973. É provável que a aceleração da inflação a partir de 1974, conjugada às limitações impostas ao crescimento da receita e à pouca atenção dispensada pelos municípios à atualização de seus cadastros de imóveis, tenha resultado em menor crescimento (talvez até em redução) da receita real do IPTU nos exercícios mais recentes. Dados disponíveis para as capitais indicam que o crescimento da receita real do IPTU nas mesmas, em 1974, foi de apenas 2,5%.

Considerando os municípios individualmente, verifica-se que os números globais apresentados na Tabela 3 escondem parte da realidade. Em vários municípios, a receita real do IPTU diminuiu ao longo do tempo e, em muitos outros, embora apresente tendência crescente, a receita oscila bruscamente de um ano para outro. Por exemplo, no período 1967/74 não há uma capital sequer em que a receita real do IPTU tenha crescido em todos os exercícios. Em municípios do interior, não é incomum a ocorrência de quedas na arrecadação, às vezes até mesmo em termos nominais, por dois e até três anos consecutivos, precedidas ou seguidas de um aumento substancial de receita. Este fato é provavelmente reflexo do maior ou menor cuidado que a administração municipal dedica à atualização do cadastro e à cobrança do imposto lançado. Existe uma tendência, que deve ser corrigida, de deixar que a receita do IPTU se deteriore até um ponto em que se torna imperioso tomar providências administrativas que a elevem.

TABELA 3

*Evolução da receita do IPTU — índices — valores constantes<sup>a</sup>*

| Anos          | Capitais |               | Municípios do Interior |               | PIB Real |               |
|---------------|----------|---------------|------------------------|---------------|----------|---------------|
|               | Índices  | Variações (%) | Índices                | Variações (%) | Índices  | Variações (%) |
| 1967          | 71,9     | —             | 77,4                   | —             | 76,6     | —             |
| 1968          | 88,3     | 12,7          | 83,0                   | 7,3           | 83,8     | 9,3           |
| 1969          | 89,7     | 10,6          | 88,9                   | 7,1           | 91,3     | 9,0           |
| 1970          | 100,0    | 11,5          | 100,0                  | 12,5          | 100,0    | 9,5           |
| 1971          | 105,3    | 5,3           | 102,1                  | 2,1           | 111,3    | 11,3          |
| 1972          | 128,9    | 22,4          | 122,2                  | 19,7          | 122,9    | 10,4          |
| 1973          | 129,8    | 0,7           | 120,6                  | 1,3           | 136,9    | 9,6           |
| Média 1967/73 | —        | 10,3          | —                      | 7,7           | —        | 10,2          |

FONTES: Dados de balanços dos municípios (SEF-Ministério da Fazenda); e *Conjuntura Econômica*, vol. 30, n.º 3 (março de 1976).

<sup>a</sup> Deflator: Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna, *Conjuntura Econômica* (março de 1976).

A Tabela 4, que apresenta as variações anuais da receita real do IPTU em alguns dos municípios mais populosos do interior dos Estados para o período 1969/73, ilustra as observações feitas no pa-

rágrafo anterior. Dos 20 municípios apresentados na tabela, nove apresentam decréscimo de receita real no período considerado. Em alguns deles, como Campos e Feira de Santana, a perda de receita no período é elevada. Verifica-se que em apenas três dos 20 municípios a receita cresceu em todos os exercícios considerados. Em vários deles ocorreram quedas de receita por dois e até três períodos consecutivos. Observa-se também que, em 1972, 14 municípios apresentam decréscimo de receita real.<sup>11</sup>

TABELA 4

*Municípios selecionados: variações percentuais anuais da receita real do IPTU — 1969/73<sup>a</sup>*

| Municípios                        | 1969/70 | 1970/71 | 1971/72 | 1972/73 | 1969/73 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Parnaíba (PI).....                | + 1,7   | + 1,1   | — 1,1   | — 8,6   | — 7,1   |
| Juazeiro do Norte (CE).....       | + 5,7   | +65,4   | —19,0   | — 7,8   | + 30,7  |
| Campina Grande (PB).....          | +21,0   | — 1,3   | — 8,7   | +11,2   | + 21,2  |
| Garanhuns (PE).....               | + 2,1   | + 9,5   | —18,7   | — 1,1   | —10,1   |
| Feira de Santana (BA).....        | — 9,8   | —12,4   | —29,0   | +17,7   | —33,9   |
| Ilhéus (BA).....                  | +19,4   | + 5,3   | — 9,4   | —14,6   | — 2,7   |
| Juiz de Fora (MG).....            | —10,5   | —18,0   | +16,5   | — 1,9   | —16,1   |
| Uberaba (MG).....                 | +44,6   | +18,1   | —26,8   | — 7,6   | +15,5   |
| Cachoeiro do Itapemirim (ES)..... | — 4,4   | —11,2   | —30,7   | +42,1   | —16,4   |
| Campos (RJ).....                  | —16,5   | —12,6   | —28,1   | +24,5   | —34,7   |
| Volta Redonda (RJ).....           | +30,9   | —19,9   | —13,0   | + 9,2   | —17,2   |
| São Caetano do Sul (SP).....      | +42,4   | —16,8   | —12,5   | —10,3   | — 7,0   |
| São José dos Campos (SP).....     | +16,4   | +63,6   | +10,7   | +10,7   | +133,4  |
| Piracicaba (SP).....              | +52,6   | —11,9   | — 9,0   | + 7,7   | +13,0   |
| Maringá (PR).....                 | + 9,9   | +30,8   | +38,5   | +12,4   | +123,7  |
| Paranaguá (PR).....               | +13,0   | + 0,4   | — 4,7   | — 5,2   | + 2,4   |
| Blumenau (SC).....                | — 8,6   | + 4,7   | +10,1   | +10,6   | +16,5   |
| Criciúma (SC).....                | + 9,9   | + 2,3   | — 8,6   | + 2,2   | + 5,0   |
| Bagé (RS).....                    | + 0,2   | +14,3   | +12,1   | +18,0   | +51,6   |
| Pelotas (RS).....                 | —16,5   | +41,9   | +18,8   | +12,6   | +58,5   |

FONTE: Dados de balanços dos municípios (SEF—Ministério da Fazenda).

<sup>a</sup> Deflator: Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna, *Conjuntura Econômica* (março de 1976).

<sup>11</sup> Apesar do crescimento da receita total observado para os municípios do interior em 1972 (ver Tabela 3), de uma amostra de 56 municípios com população urbana superior a 50.000 habitantes, nada menos que 28 apresentaram redução da receita real de IPTU naquele ano.

O insatisfatório comportamento da receita do IPTU nos últimos anos põe em dúvida a adequação desse imposto como fonte de recursos para os municípios. Uma característica imprescindível para que se possa considerar um imposto municipal adequado é que ele seja capaz de gerar receitas que cresçam à medida que as necessidades de recursos das administrações municipais aumentam como consequência do crescimento populacional e desenvolvimento econômico do município. Uma maneira de verificar se um imposto atende a essa condição é através de medição da elasticidade de sua receita com respeito às necessidades de despesa das administrações municipais.

Devido à subjetividade do conceito, é praticamente impossível quantificar as necessidades de despesa das administrações municipais sem que se utilize uma alta dose de julgamento pessoal. Existem, no entanto, certas variáveis, como renda e população, que são indubitavelmente determinantes das necessidades de recursos das administrações municipais. Uma medida comumente utilizada para medir a capacidade que um dado imposto tem de satisfazer às crescentes necessidades de recursos do setor público é a elasticidade-renda da sua receita. Se admitirmos, por exemplo, que as necessidades de recursos crescem proporcional ou menos que proporcionalmente ao crescimento da renda, um imposto cuja elasticidade-renda da receita é igual ou superior à unidade pode ser considerado satisfatório quanto ao crescimento da arrecadação.

Assim sendo, procurou-se aqui medir as elasticidades da receita do IPTU ( $T$ ) com respeito à renda urbana ( $Y$ ), população urbana ( $P$ ), número de domicílios ( $D$ ) e renda *per capita* urbana ( $y$ ) do município, representando esta última variável o grau de desenvolvimento do mesmo e estando todas elas positivamente relacionadas com o nível de recursos necessário à administração municipal. Para medir as elasticidades, utilizamos dados de 1970 e três amostras (municípios das capitais, municípios de porte médio – população urbana superior a 50.000 habitantes – e municípios da região metropolitana de São Paulo) e estimamos as seguintes relações:

$$a) \quad T = \alpha_1 Y^\beta$$

$$b) \quad T = \alpha_2 P^\gamma$$

$$c) \quad T = \alpha_3 D^\delta$$

$$d) \quad T = \alpha_4 D^\theta Y^\mu$$

onde  $\beta$ ,  $\gamma$ ,  $\delta$ ,  $\theta$  e  $\mu$  são as elasticidades que se deseja conhecer. Os resultados das estimações são apresentados na Tabela 5.

TABELA 5

*Elasticidade da receita do IPTU*

| Elasticidade com Respeito à                           | Municípios das Capitais <sup>a</sup> | Região Metropolitana de São Paulo <sup>a</sup> | Municípios Médios <sup>a</sup> |
|---|--------------------------------------|--|--------------------------------|
| Renda Urbana  |                                      |  |                                |
| $\beta$   | 1,19975 <sup>b</sup>                 | 1,06845 <sup>b</sup>                           | 1,19785                        |
| $s_{\beta}$   | 0,09819                              | 0,05749  | 0,09395                        |
| $R^2$   | 0,88709                              | 0,93533  | 0,75066                        |
| População Urbana                                      |                                      |  |                                |
| $\gamma$  | 1,29461 <sup>b</sup>                 | 1,15350  | 1,34323 <sup>b</sup>           |
| $s_{\gamma}$  | 0,16886                              | 0,06583  | 0,18665                        |
| $R^2$   | 0,75572                              | 0,89767  | 0,48955                        |
| Número de Domicílios                                  |                                      |  |                                |
| $\delta$  | 1,44506                              | 1,40787  | 1,31856 <sup>b</sup>           |
| $s_{\delta}$  | 0,14259                              | 0,07092  | 0,21069                        |
| $R^2$   | 0,84388                              | 0,91843  | 0,42038                        |
| Número de Domicílios e Renda <i>Per Capita</i> Urbana |                                      |  |                                |
| $\theta$  | 1,16684 <sup>b</sup>                 | 1,23889  | 0,85952 <sup>b</sup>           |
| $s_{\theta}$  | 0,10097                              | 0,09228  | 0,14075                        |
| $\mu$   | 1,68415                              | 1,27394 <sup>b</sup>                           | 1,92120                        |
| $s_{\mu}$   | 0,29873                              | 0,48859  | 0,20808                        |
| $R^2$   | 0,94356                              | 0,93202  | 0,77779                        |

FONTES: a) Receita do IPTU: balanços dos municípios (SEF-Ministério da Fazenda).

b) Renda Urbana: dados não publicados do Censo Demográfico de 1970 fornecidos pelo IBGE ("soma das rendas da população economicamente ativa urbana com renda").

c) População Urbana: dados do Censo Demográfico de 1970 (IBGE).

d) Número de Domicílios: dados do Censo Demográfico de 1970 (IBGE).

<sup>a</sup> Número de observações nas amostras:

Municípios das capitais:  $N = 21$ .

Municípios da Região Metropolitana de São Paulo:  $N = 37$ .

Municípios Médios:  $N = 56$ .

<sup>b</sup> Não significativamente diferente de 1 ao nível de significância de 5%.

Todas as estimativas das elasticidades da receita do IPTU com respeito às variáveis consideradas são, nas três amostras, ou não significativamente diferentes de 1 ou maiores que a unidade. Esses resultados sugerem que a evolução insatisfatória da receita do IPTU nos últimos anos é resultante de administração inadequada do tributo e de limitações impostas, por motivos políticos ou econômicos, pelos próprios Governos Municipais e Federal ao crescimento da receita, e não consequência de características próprias do imposto.

Verifica-se, pois, que a receita do IPTU é capaz de crescer ao menos ao mesmo ritmo que as principais variáveis determinantes do nível de despesa das administrações municipais. Entretanto, essa propriedade será de pouca valia se o nível de receita que o imposto pode gerar for muito baixo em face da receita necessária aos municípios. Em outras palavras, a base do imposto deve ser ampla o suficiente para gerar um nível adequado de receita sem que para isso seja necessário impor uma carga tributária demasiado pesada sobre cada contribuinte.

A alíquota nominal do imposto sobre propriedades prediais é, em todos os municípios brasileiros, igual ou pouco superior a 0,5%. Esta alíquota incide sobre o valor venal do imóvel, determinado pela administração fiscal e, em geral, muito inferior ao valor de mercado do mesmo. Portanto, são raros os casos de imóveis tributados a uma alíquota efetiva superior a 0,5%, o que significa que a carga tributária incidente sobre cada contribuinte é, comparada às de outros países, bastante pequena.<sup>12</sup> Em contrapartida, a receita do IPTU na maioria dos municípios brasileiros é insignificante ou, pelo menos, insatisfatória. Existem, no entanto, indicações de que é possível aumentar substancialmente a receita do IPTU sem que haja necessidade de alterar as alíquotas do imposto. Os dados apresentados na Tabela 6, relativos a municípios em que houve atuação do Projeto CIATA, do Ministério da Fazenda, mostram que a base do IPTU não é plenamente utilizada pelos municípios brasileiros.

O Projeto CIATA tem por objetivo prover assistência técnica às administrações fiscais dos municípios. No caso do IPTU, o Projeto

<sup>12</sup> Nos Estados Unidos, por exemplo, as alíquotas nominais dos impostos sobre propriedades situam-se entre 2 e 3% e os valores sobre os quais elas incidem aproximam-se mais dos valores de mercado que no Brasil.



CIATA realiza, na primeira fase, o levantamento cadastral dos imóveis. Nos casos dos municípios apresentados na Tabela 6, 1973 é o ano anterior ao início do recadastramento. Verifica-se que, embora no primeiro exercício em que o novo cadastro é utilizado vários municípios apresentem queda de receita real, já em 1975 os resultados são excepcionais. Dos 11 apresentados na tabela, apenas Santo Amaro não teve sua receita aumentada e em cinco a receita real mais que triplicou de 1973 para 1975. Segundo informações obtidas do CIATA,<sup>13</sup> um exame preliminar revela que os resultados se devem principalmente a três fatores, que, em ordem de importância, são: a) ampliação da base do tributo pela inclusão de imóveis não cadastrados anteriormente; b) maior relação imposto arrecadado/imposto lançado, talvez devida ao efeito, sobre o contribuinte, da cobrança através de guias emitidas por computador; c)

TABELA 6

*Arrecadação do IPTU: municípios participantes do projeto CIATA — valores constantes*

| Municípios                  | Arrecadação (Cr\$ de 1975) <sup>a</sup> |         |         | Variação Percentual |         |         |
|-----------------------------|---|---------|---------|---------------------|---------|---------|
|                             | 1973                                    | 1974    | 1975    | 1973/74             | 1974/75 | 1973/75 |
| Salinópolis (PA).....       | 75 391                                  | 121 580 | 122 076 | 61,3                | 0,9     | 62,7    |
| Barras (PI).....            | 4 608                                   | 3 379   | 30 512  | -26,7               | 803,0   | 562,2   |
| Piripiri (PI).....          | 17 028                                  | 12 911  | 115 034 | -24,2               | 791,0   | 575,6   |
| Russas (CE).....            | 41 257                                  | 21 088  | 62 223  | -48,9               | 195,1   | 50,8    |
| Currais Novos (RN).....     | 92 101                                  | 178 645 | 152 270 | 94,0                | -14,8   | 65,3    |
| Santana do Ipanema (AL).... | 53 052                                  | 131 310 | 112 451 | 147,5               | -14,4   | 112,0   |
| São Miguel dos Campos (AL)  | 26 949                                  | 85 215  | 82 055  | 216,2               | -3,7    | 204,5   |
| Maragogipe (BA).....        | 13 019                                  | 27 559  | 46 344  | 111,7               | 68,2    | 256,0   |
| Pojuca (BA).....            | 10 329                                  | 7 841   | 106 876 | -24,1               | 1 263,0 | 934,7   |
| Santo Amaro (BA).....       | 201 841                                 | 139 906 | 201 366 | -30,7               | 43,9    | -0,2    |
| Santa Teresa (ES).....      | 67 990                                  | 62 798  | 124 811 | -7,6                | 98,8    | 83,6    |

FONTE: Dados de balanços dos municípios fornecidos pelo CIATA -- SEF-Ministério da Fazenda.

<sup>a</sup>Deflator: Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna, *Conjuntura Econômica* (março de 1976).

<sup>13</sup> Agradecemos à colaboração dos técnicos Leila Mattos Eyer de Araujo e Ricardo Saboya de Albuquerque, do CIATA — SEF — Ministério da Fazenda.

retificação e atualização dos valores venais dos imóveis. Note-se que a alíquota nominal que vigorava em 1973 continuou a mesma após o recadastramento e que em cerca de 90% dos imóveis tributados o imposto lançado anualmente foi inferior a Cr\$ 100,00 em 1974, sendo, portanto, pequena a carga tributária que coube a cada contribuinte.

Em resumo, a evolução da receita do IPTU no passado recente não foi satisfatória, mas existem fortes indícios de que um nível de receita muito mais elevado pode ser alcançado pelos municípios sem ônus adicional para os atuais contribuintes. Os dados existentes sugerem também que a receita do IPTU é capaz de acompanhar a crescente necessidade de recursos das administrações municipais. Um esforço desses para ampliar a base do imposto e atualizar constantemente seus cadastros de imóveis (por inclusão de novos imóveis e reavaliação dos já incluídos) traria aos municípios todas as vantagens dos impostos sobre propriedades, já citadas na Seção 2, e ao mesmo tempo contribuiria para reduzir inequidades fiscais que resultam da inadequada administração do IPTU. Deve-se reconhecer, no entanto, que à grande maioria dos municípios brasileiros faltam recursos técnicos e financeiros para realizar tal esforço. Deste modo, a assistência técnica dos Governos Federal e Estaduais é, em muitos casos, necessária. O financiamento da implantação de um cadastro de imóveis, que é dispendiosa, pode ser recuperado em pouco tempo utilizando-se uma pequena fração do aumento da receita. Embora a assistência de órgãos dos Governos Federal ou Estaduais possa parecer aos municípios uma perda de autonomia fiscal, o aumento de receita própria que tal assistência lhes pode trazer cria, em verdade, condições para que seus governos tenham maior grau de autonomia.

## 5 — Imposto predial e equidade fiscal

Equidade fiscal significa tratamento igual para indivíduos que tenham idêntica capacidade de contribuir (equidade horizontal) e tratamento diferenciado para indivíduos que tenham capacidade diferente, de modo que o sacrifício em termos de bem-estar devido

à imposição de um tributo seja igual para todos (equidade vertical). O “igual sacrifício” é um problema não resolvido de finanças públicas, existindo diversos conceitos que levam a conclusões diferentes sobre o que deva ser a progressividade de um imposto ou sistema fiscal. Devido à inexistência de um padrão teórico, não é possível determinar de maneira objetiva qual o grau de progressão de um dado imposto que seja desejável do ponto de vista da equidade vertical. É razoável, entretanto, admitir que impostos regressivos não sejam desejáveis e que, quanto mais regressivos, menos aceitáveis. Pode-se, então, definir como causas de inequidade vertical os fatores que contribuem para aumentar a regressividade do tributo.<sup>14</sup> Fatores que contribuem para que indivíduos com idêntica capacidade de contribuir sejam tratados diferentemente são causas de inequidade horizontal.

Os impostos sobre bens imóveis possuem características indesejáveis do ponto de vista de equidade fiscal que se originam de duas fontes: aquelas inerentes ao tributo e as próprias da administração fiscal. As inerentes ao IPTU geram o que denominamos inequidade intrínseca do imposto. As da administração fiscal dão origem ao que chamamos de inequidade administrativa. Consideraremos aqui somente o imposto sobre imóveis residenciais e admitiremos a hipótese, comumente utilizada na literatura, de que o imposto incide sobre o ocupante do imóvel.

Para tratarmos a inequidade intrínseca do IPTU vamos supor que a administração fiscal conheça os valores de mercado de todos os imóveis do município e que os utilize como base do imposto, a eles aplicando uma alíquota uniforme. Assim, elimina-se por ora a possibilidade de haver inequidade administrativa.

Uma causa de inequidade intrínseca do IPTU é o fato de ter por base o valor do imóvel, o que não permite que se identifique a capacidade de contribuir do indivíduo sobre o qual o imposto incide. Dois indivíduos com igual capacidade de contribuir podem residir em imóveis de valores muito diferentes, sendo, portanto, sujeitos

<sup>14</sup> Convém notar que quando falamos em regressividade, proporcionalidade e progressividade estamos nos referindo à renda, que é a variável mais aceita como indicador da capacidade de contribuir, e não ao valor do imóvel, que é a base do IPTU.

a impostos diferentes (inequidade horizontal). Da mesma forma, dois indivíduos que residam em imóveis de mesmo valor podem ter capacidade de contribuir muito diferente e, no entanto, estar sujeitos a iguais cargas tributárias (inequidade vertical). A inequidade cuja origem é a natureza da base do imposto não é uma propriedade exclusiva do IPTU, sendo comum a praticamente todos os impostos que poderiam substituí-lo como fonte de receita dos municípios. Somente impostos cujas bases sejam bons indicadores da capacidade de contribuir do indivíduo (talvez um imposto sobre a renda ou sobre a riqueza) podem ser considerados superiores ao IPTU quanto a esse aspecto.

Outra causa de inequidade intrínseca é a relação existente entre os valores dos imóveis e as rendas de seus ocupantes, conjugada à uniformidade da alíquota do imposto. A evidência empírica existente para outros países mostra que os gastos em habitação constituem uma fração menor da renda à medida que se consideram classes de renda mais elevadas. Admitindo-se que a despesa com habitação do ocupante  $i$  de um imóvel é igual ao seu valor locativo, a relação entre valor locativo ( $H$ ) e renda ( $Y$ ) do ocupante pode ser expressa como:

$$H_i = h(Y_i) \quad (1)$$

sugerindo a evidência empírica existente que  $h'(Y_i) > 0$  e  $h''(Y_i) < 0$ . Isto, no entanto, não é suficiente para garantir a regressividade do IPTU, cuja base é o valor venal, visto que a relação valor locativo/valor de mercado do imóvel pode decrescer à medida que o valor de mercado cresce. A relação entre valor locativo e valor de mercado ( $M$ ) pode ser escrita como:

$$H_i = g(M_i) \quad (2)$$

Existe, então, uma relação, derivada de (1) e (2) acima, entre o valor de mercado do imóvel e a renda de seu ocupante, que pode ser expressa como:

$$M_i = f(Y_i) \quad (3)$$

O imposto ( $T$ ) incidente sobre o ocupante  $i$  de um dado imóvel é igual a:

$$T_i = \alpha M_i \quad (4)$$

onde  $\alpha$  é a alíquota uniforme do imposto. Este imposto é progressivo, proporcional ou regressivo se  $\frac{dT}{dY} \frac{Y}{T}$  for maior, igual ou menor que 1, respectivamente. Como, tendo em vista (4),

$$\frac{dT}{dY} \frac{Y}{T} = \frac{dM}{dY} \frac{Y}{M} \quad (5)$$

a estimação da relação (3) pode indicar se o IPTU é ou não intrinsecamente regressivo.

Para estimar-se essa relação, utilizaram-se dados da PNAD para o 4.º trimestre de 1972 referentes aos ex-Estados da Guanabara e Rio de Janeiro,<sup>15</sup> supondo-se que a relação (3) seja do tipo  $M = AY^\beta$ .

O resultado da estimação

$$LM = 3,90657 + 0,71368 LY + Le \quad (6)$$

(0,02863)

$$N = 11$$

$$R^2 = 0,98572$$

mostra que  $\frac{dM}{dY} \frac{Y}{M} < 1$ , sendo o imposto, portanto, regressivo. A

regressividade intrínseca do IPTU pode, no entanto, ser reduzida ou eliminada pela utilização de alíquotas efetivas progressivas. Como se verá na Seção 7, essa correção pode ser feita por via administrativa, não sendo necessário alterar a legislação do imposto.

Foi suposto até aqui que a administração fiscal conhece os valores de mercado dos imóveis e que os utiliza como base do IPTU, o que não é verdade. A base do imposto é diferente do valor de

<sup>15</sup> IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios — Pesquisa de Rendimentos — PNAD-2 — 4.º Trimestre de 1972* (IBGE, 1974), p. 7-8. Dados de "valor estimado do imóvel próprio ou em aquisição e classes de rendimento monetário mensal do domicílio" (valores expressos em salários mínimos).

mercado por dois motivos. Primeiro, não conhecendo o valor de mercado dos imóveis, o melhor que a administração fiscal pode fazer é avaliá-los segundo um conjunto de normas preestabelecidas. Segundo, o resultado da avaliação não é em geral utilizado como base do imposto. A alíquota nominal é aplicada a um valor diferente e geralmente menor que o resultante da avaliação. Essas práticas administrativas podem alterar as características do imposto e torná-lo menos desejável do ponto de vista de equidade fiscal. Em outras palavras, podem ser causas de inequidade administrativa.

Para tratarmos o aspecto da equidade administrativa do IPTU é necessário definir os conceitos que serão utilizados no restante desta seção. Denomina-se valor fiscal do imóvel aquele ao qual se aplica a alíquota nominal para obter o imposto devido pelo contribuinte. Valor venal do imóvel é aquele atribuído ao imóvel pela administração fiscal através de um processo qualquer de avaliação. Em geral, os valores venal e fiscal são diferentes e ambos diferem do valor de mercado do imóvel. Para cada imóvel sujeito ao imposto, pode-se definir as seguintes relações:

$$V_i = v_i M_i \quad (7)$$

$$F_i = f_i V_i \quad (8)$$

$$r_i = v_i f_i \quad (9)$$

$$\varepsilon_i = \alpha r_i \quad (10)$$

onde

$V_i$  — valor venal do imóvel ocupado por  $i$ ;

$M_i$  — valor de mercado do imóvel ocupado por  $i$ ;

$v_i$  — fator de avaliação;

$f_i$  — fator de tributação;

$r_i$  — fator de redução fiscal;

$\alpha$  — alíquota nominal do imposto;

$\varepsilon_i$  — alíquota efetiva do imposto

Dadas essas definições, o imposto incidente sobre o ocupante  $i$  de um imóvel pode ser expresso de um dos seguintes modos:

$$T_i = \alpha F_i = \alpha f_i V_i = \alpha f_i v_i M_i = \alpha r_i M_i = \varepsilon_i M_i \quad (11)$$

Pode-se definir um estado de perfeita equidade administrativa como o caso em que a ação da administração fiscal não tem efeito sobre a distribuição da carga tributária determinada pelas características inerentes ao imposto. O conceito de equidade administrativa é, portanto, associado ao fator  $r$ , definido acima. Existe perfeita equidade administrativa se, para todo  $i$ ,  $r_i = \bar{r}$ . Nesse caso, os procedimentos administrativos não alteram a distribuição da carga tributária determinada pelas características inerentes ao tributo (embora alterem a carga tributária global se  $\bar{r} \neq 1$ ). Se não for este o caso, existe inequidade administrativa, ou seja, desvios em relação a um estado de perfeita equidade.

Inequidades administrativas podem ocorrer devido a deficiências no processo de avaliação dos imóveis ou na determinação dos valores fiscais. É conveniente, portanto, decompor o conceito de equidade administrativa em dois outros: equidade de avaliação e equidade de tributação. Ao primeiro destes conceitos corresponde o fator  $v$  e ao segundo o fator  $f$ . Existe perfeita equidade de avaliação se, para todo  $i$ ,  $v_i = \bar{v}$ . Existe perfeita equidade de tributação se, para todo  $i$ ,  $f_i = \bar{f}$ . A perfeita equidade administrativa é, portanto, consequência ou de perfeita equidade de avaliação e tributação ou da existência de inequidade de avaliação e de tributação que se compensem. As inequidades administrativas comprometem tanto a equidade horizontal como a vertical do IPTU. É necessário, portanto, decompor cada um dos conceitos de equidade até aqui definido nessas duas componentes.

Inequidade de avaliação sempre existe na prática, visto que a administração fiscal não tem controle direto sobre o valor do fator de avaliação. Os fatores  $v_i$  são resultantes do processo de avaliação utilizado e, devido a deficiências no método ou na aplicação do mesmo, eles não são, em geral, iguais para todos os imóveis. Se a dois imóveis de igual valor de mercado forem atribuídos valores venais diferentes existe inequidade horizontal de avaliação. Inequi-

dade vertical de avaliação ocorre sempre que os fatores de avaliação correspondentes aos imóveis diferem em razão de diferenças em seus valores de mercado. A literatura empírica sobre os impostos sobre propriedades de outros países tem concluído que as administrações fiscais tendem a subestimar o valor de imóveis com valores de mercado mais alto em relação aos de valores mais baixos. Este fato, se ocorrer, contribui para aumentar a regressividade do imposto.

Ineqüidade de tributação só existe se a administração fiscal a criar, visto que o fator de tributação,  $f$ , pode ser por ela fixada. Uma função de fator  $f$  é conceder à administração (e aos contribuintes) uma margem de segurança contra possíveis superavaliações de imóveis. Atribuindo ao fator  $f$  um valor suficientemente pequeno, a administração pode garantir que nenhum contribuinte sofra uma carga tributária maior que a correspondente à utilização do valor de mercado do imóvel como base do imposto. Ao mesmo tempo, o valor de  $f$  é uma determinante controlável do valor da alíquota efetiva do imposto. Aumentando-se ou reduzindo-se  $f$ , aumenta-se ou diminui-se a carga tributária global, dado o estoque de imóveis do município e a alíquota nominal do imposto. A administração fiscal pode, portanto, fixar um único valor para  $f$ , aplicável a todos os imóveis em um dado ano e eliminar a possibilidade de existência de inequidade de tributação. Nem sempre isto ocorre. No caso do município do Rio de Janeiro, por exemplo, verifica-se que fatores de tributação diferenciados foram utilizados no passado recente.

Visto que a ação da administração fiscal pode alterar a distribuição da carga tributária, seria útil obter uma medida de seu efeito sobre essa distribuição, ou seja, do grau de inequidade administrativa. Esta medida poderia ser utilizada para verificar o quanto os procedimentos administrativos prejudicam as características de equidade do imposto, para comparar dois pontos no tempo ou duas unidades administrativas diferentes e, mais importante, para verificar o quanto uma alteração introduzida, ou a introduzir, no procedimento administrativo melhorou ou pode melhorar as características do imposto.

Cabe aqui tornar explícito um ponto implícito no que foi até aqui discutido. O conceito de equidade intrínseca está relacionado a algum critério de justiça fiscal. Mas, não existindo uma distribuição



de carga tributária que possa ser considerada como padrão objetivo de justiça fiscal, não é possível medir o grau de inequidade intrínseca do imposto. O máximo que se pode fazer é medir o seu grau de progressividade e julgá-lo segundo algum critério subjetivo. Por outro lado, o conceito de equidade administrativa, embora também relacionado ao conceito de justiça fiscal, tem como referência a distribuição da carga tributária inerente ao imposto teórico. Foi possível definir um estado de perfeita equidade administrativa que possa ser utilizado como padrão para medir-se o grau de inequidade administrativa do imposto. Um método de determinação do grau de inequidade administrativa, baseado em um esquema proposto por Paglin e Fogarty,<sup>16</sup> será exposto na Seção 6 e utilizado para determiná-la e compará-la no tocante ao imposto sobre imóveis residenciais do município do Rio de Janeiro, relativo aos exercícios de 1973 e 1976.

## **6 — Equidade administrativa: o caso do imposto sobre imóveis residenciais do município do Rio de Janeiro**

O IPTU do município do Rio de Janeiro é composto por dois impostos diferentes: o imposto territorial urbano (ITU), aplicado somente a terrenos vazios, e o imposto predial urbano (IPU), que tributa propriedades onde haja edificação. Consideraremos nesta seção somente uma componente do IPU, o imposto incidente sobre imóveis residenciais. A alíquota nominal do IPU é uniforme, igual a 0,8%, servindo como base legal do imposto o valor venal do imóvel. No caso de imóveis residenciais, no entanto, o município aplica a alíquota nominal a um valor fiscal menor que o valor venal do imóvel.

Para determinar o valor venal dos imóveis tributados, a Secretaria Municipal de Fazenda atribuiu a cada um dos 96 bairros do Rio de

<sup>16</sup> M. Paglin e M. Fogarty, "Equity and the Property Tax: A New Conceptual Focus", in *National Tax Journal*, vol. 25, n.º 4 (dezembro de 1972).

Janeiro um "valor venal unitário". Este valor corresponde a uma estimativa do valor médio do metro quadrado de "área compensada", que é definida como:

$$A_c = (A_e \times 0,8) + 10 \quad (12)$$

onde  $A_e$  é a área edificada. Para cada imóvel cadastrado, a administração possui informações que permitem o cálculo da área compensada e a aplicação de três coeficientes de correção que levam em conta a localização dentro do bairro, a posição da unidade no prédio e a idade do imóvel. O valor venal de um imóvel residencial é obtido pelo produto:

$$V = v_u \cdot A_c \cdot L \cdot P \cdot I \quad (13)$$

onde

$V$  – valor venal;

$v_u$  – valor venal unitário correspondente ao bairro onde o imóvel está localizado;

$A_c$  – área compensada do imóvel;

$L$  – fator de localização do imóvel;

$P$  – fator de posição do imóvel;

$I$  – fator de idade do imóvel.

O valor venal unitário correspondente a cada bairro é calculado pela Secretaria de Fazenda a partir de informações obtidas por meio de pesquisa de mercado (ofertas para venda de imóveis), do registro das transações efetuadas durante o ano e de pesquisa do valor de locação de imóveis. São as informações sobre transações efetuadas que serão utilizadas abaixo para medir o grau de inequidade administrativa do imposto.

No caso de imóveis efetivamente negociados conhece-se o valor de mercado, o valor venal e o valor fiscal. Sabe-se também que não existe uma relação direta entre o valor de mercado e os outros dois

valores de um determinado imóvel transacionado, visto que o de mercado é utilizado, juntamente com outras informações, para determinar o venal unitário no bairro, e não diretamente o daquele dado imóvel. Assim, os fatores de avaliação ( $v_i$ ) e de redução fiscal ( $r_i$ ) não são afetados pelo conhecimento que a administração tem do valor de mercado do imóvel transacionado. Tal como os fatores  $v_i$  e  $r_i$ , não conhecidos, de imóveis não negociados, são resultantes de todo o processo de avaliação. Portanto, os valores de  $v_i$  e  $r_i$  dos imóveis transacionados pertencem ao mesmo universo que os valores  $v_i$  e  $r_i$  dos demais imóveis tributados, podendo-se utilizar uma amostra de imóveis transacionados para medir o grau de inequidade administrativa.

Consideremos uma amostra que represente o universo de imóveis tributados do município e para a qual se conheça os valores de mercado e fiscais dos imóveis ( $M_i$  e  $F_i$ , respectivamente). Vimos acima que perfeita equidade administrativa corresponde ao caso em que, para todo  $i$ ,  $r_i = \bar{r}$ . No gráfico a seguir, se ela fosse perfeita, todos os pontos  $F_i$  estariam sobre uma reta como  $\overline{OE}$ , que passa pela origem e tem inclinação igual a  $\bar{r}$ . Podemos definir  $\bar{r}$  como o fator de redução fiscal uniforme que geraria a mesma receita para o município que a efetivamente obtida. Logo,  $\bar{r}$  é o fator de redução fiscal médio do município, que pode ser aproximado por:

$$\bar{r} = \frac{\sum_{i=1}^n F_i}{\sum_{i=1}^n M_i} \quad (14)$$

onde  $n$  é o número de observações na amostra. Assim, a equação da linha de perfeita equidade ( $\overline{OE}$ ) é:

$$\tilde{F}_i = \bar{r} M_i \quad (15)$$

e o estado de perfeita equidade administrativa é o caso em que  $F_i = \tilde{F}_i$  para todo  $i$ .

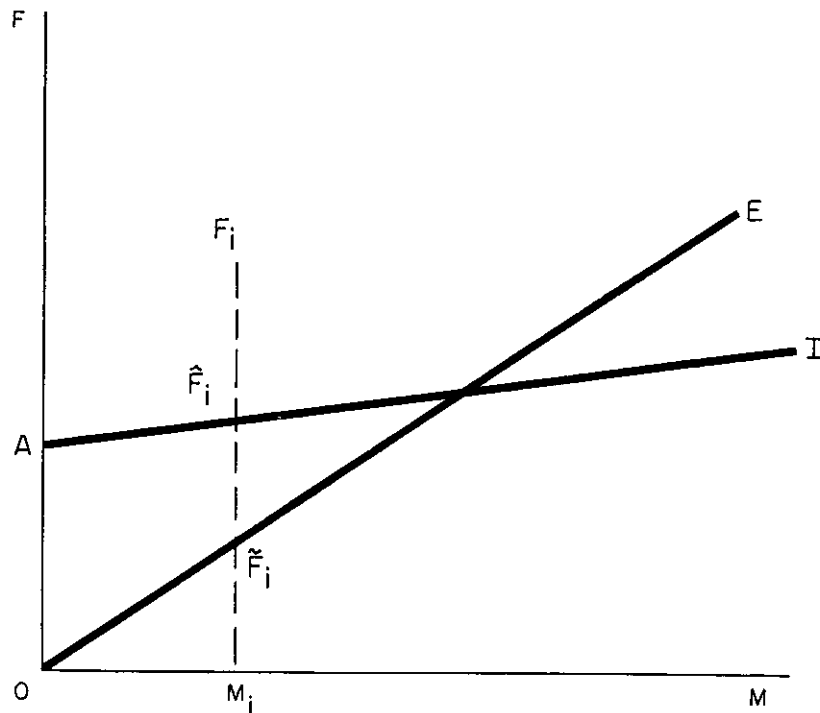
Vimos, também, que inequidade administrativa vertical é o tratamento desigual de dois imóveis, decorrente de diferenças em seus valo-

res de mercado. Com os dados  $M_i$  e  $F_i$ , podemos através de uma regressão obter a reta  $\overline{AI}$  do gráfico, cuja equação é:

$$\hat{F}_i = \hat{a} + \hat{b}M_i \quad (16)$$

Os valores  $(\hat{F}_i - \tilde{F}_i)$  são desvios dos valores fiscais em relação a um estado de perfeita equidade, explicados por diferenças nos valores de mercado dos imóveis. Logo, eles indicam a existência de inequidade administrativa vertical. A parcela dos desvios  $(F_i - \tilde{F}_i)$  que não é explicada por diferenças nos valores de mercado dos imóveis

## MEDIÇÃO DO GRAU DE INEQUIDADE ADMINISTRATIVA



só pode ser atribuída a fatores que independem dessas diferenças, ou seja, a fatores causadores de inequidade horizontal. Logo, os resíduos  $(F_i - \hat{F}_i)$  evidenciam a existência de inequidade administrativa horizontal. Isto sugere que medidas do grau de inequidade administrativa vertical e horizontal podem ser obtidas a partir dos desvios  $(\hat{F}_i - \tilde{F}_i)$  e  $(F_i - \hat{F}_i)$ , respectivamente. Por exemplo, o grau de inequidade administrativa pode ser representado pela soma dos quadrados dos desvios ou dos valores absolutos dos desvios. Esta última foi preferida, pois permite que se obtenham valores aditivos para os graus de inequidade de avaliação e de tributação, após normalização dessas medidas.

Tudo o que foi dito acima pode ser repetido substituindo-se o valor fiscal pelo valor venal. Obter-se-iam então medidas do grau de inequidade de avaliação. A diferença entre os graus de inequidade administrativa e de inequidade de avaliação corresponde ao grau de inequidade de tributação.

A fim de que se possa fazer comparações intertemporais ou intermunicipais, é necessário que as medidas do grau de inequidade sejam normalizadas para eliminar a influência de tamanhos de amostras diferentes, de diferenças nos níveis dos valores de mercado em duas épocas ou dois municípios e de diferenças entre os fatores de redução fiscal correspondentes a dois períodos ou municípios (que acarretam diferentes alíquotas efetivas dos impostos). A eliminação deste último fator é também necessária para que se possa obter o grau de inequidade de tributação por diferença entre as duas outras medidas. Ele pode ser eliminado pela utilização de retas com inclinação de 45°, ao invés de  $\tilde{r}$  ou  $\tilde{v}$ , como padrão de equidade (e dividindo-se os  $F_i$  e  $V_i$  por  $\tilde{r}$  e  $\tilde{v}$ , respectivamente). Os demais fatores podem ser eliminados, dividindo-se os resíduos pelo número de observações da amostra e pelo valor de mercado médio. Assim, são as seguintes as medidas aqui propostas para aquilatar os diversos graus de inequidade do IPTU:

a) Grau de inequidade administrativa vertical:

$$IAV = \frac{\sum_{i=1}^n \left| M_i - \frac{\hat{F}_i}{\tilde{r}} \right|}{n\bar{M}} = \frac{\sum_{i=1}^n \left| \tilde{F}_i - \hat{F}_i \right|}{\sum_{i=1}^n F_i}$$

b) Grau de inequidade administrativa horizontal:

$$IAH = \frac{\sum_{i=1}^n \left| \frac{F_i - \hat{F}_i}{\bar{f}} \right|}{n\bar{M}} = \frac{\sum_{i=1}^n |F_i - \hat{F}_i|}{\sum_{i=1}^n F_i}$$

c) Grau de inequidade de avaliação vertical:

$$IVV = \frac{\sum_{i=1}^n \left| M_i - \frac{\hat{V}_i}{\bar{v}} \right|}{n\bar{M}} = \frac{\sum_{i=1}^n |V_i - \hat{V}_i|}{\sum_{i=1}^n V_i}$$

d) Grau de inequidade de avaliação horizontal:

$$IVH = \frac{\sum_{i=1}^n \left| \frac{V_i - \hat{V}_i}{\bar{v}} \right|}{n\bar{M}} = \frac{\sum_{i=1}^n |V_i - \hat{V}_i|}{\sum_{i=1}^n V_i}$$

e) Grau de inequidade de tributação vertical:

$$ITV = IAV - IVV$$

f) Grau de inequidade de tributação horizontal:

$$ITH = IAH - IVH$$

Para medir o grau de inequidade administrativa (e suas componentes) para o município do Rio de Janeiro, utilizamos duas amostras de imóveis residenciais referentes aos exercícios de 1973 e 1976.<sup>17</sup> Para cada uma das amostras calculamos os fatores  $\bar{f}$ ,  $\bar{v}$  e  $\bar{f}$ , a alíquota efetiva média do imposto,  $\bar{e}$ , e os graus de inequidade definidos acima. Os resultados são apresentados na Tabela 7.

Verifica-se que, do exercício de 1973 para o de 1976, houve uma queda de cerca de 15% na alíquota efetiva do imposto. O fator de

<sup>17</sup> Agradecemos a Richard Clark, que nos cedeu as amostras utilizadas, e a Leila Câmara Maia, responsável pela computação dos dados.

redução fiscal foi menor em 1976 devido a uma redução tanto no fator de avaliação como no de tributação. Quanto ao grau de inequidade administrativa, os resultados para os dois exercícios são extremamente diferentes e mostram uma deterioração bastante acentuada do imposto quanto ao aspecto de equidade. O grau de inequidade horizontal, já elevado em 1973, aumentou em 1976. Mas muito mais impressionante foi o aumento do grau de inequidade vertical. Observa-se também que praticamente não existe inequidade de tributação e que, portanto, a determinação dos valores venais dos imóveis é responsável quase que exclusivamente pela existência de inequidade administrativa.

TABELA 7

*Inequidade administrativa do IPTU do município do Rio de Janeiro*

| Variável    | 1973 (n = 200) | 1976 (n = 250) |
|-------------|----------------|----------------|
| $\tilde{v}$ | 0,59612        | 0,54447        |
| $\tilde{f}$ | 0,40675        | 0,37660        |
| $\tilde{r}$ | 0,24247        | 0,20504        |
| $\tilde{e}$ | 0,194%         | 0,164%         |
| ITV         | -0,04661       | 0,04637        |
| IVV         | 0,19332        | 0,51218        |
| IAV         | 0,14671        | 0,55855        |
| ITH         | 0,03013        | -0,00996       |
| IVH         | 0,32213        | 0,46493        |
| IAH         | 0,35226        | 0,45497        |

FONTE: Resultados computados a partir de dados obtidos no Registro de Imóveis e na Secretaria de Fazenda do município do Rio de Janeiro.

O grau de inequidade administrativa vertical, como definido acima, indica apenas que a administração fiscal afetou as características inerentes ao imposto. Não indica, no entanto, se a existência de inequidade administrativa aumentou ou reduziu a regressividade intrínseca do imposto. Se a reta  $\overline{AI}$  do gráfico apresenta

uma interseção positiva com o eixo vertical (como aparece no gráfico), pode-se concluir que a administração contribuiu para aumentar a regressividade do imposto. Se ocorrer o contrário, embora exista inequidade administrativa, ela teria contribuído para reduzir a regressividade do imposto. Dado que as retas  $\overline{AI}$  e  $\overline{OE}$  sempre se cruzam (ou coincidem), pode-se construir um indicador da contribuição da administração para aumentar ou reduzir a regressividade do imposto a partir das inclinações dessas retas. Assim, definindo-se

$$IR = 1 - \frac{\hat{b}}{\bar{r}} \quad (17)$$

pode-se concluir que a administração aumenta ou reduz a regressividade do imposto se  $IR$  é maior ou menor que zero, respectivamente. É necessário observar que  $IR$  não permite a comparação entre dois períodos ou municípios, mas que, além de determinar o efeito da administração sobre a regressividade do imposto, é útil para se aquilatar o efeito que teria uma alteração nos procedimentos administrativos (neste caso, uma mesma amostra seria utilizada para calcular  $IR$  antes e após as alterações propostas).

Para o exercício de 1976, a estimação da reta  $\overline{AI}$  do gráfico para o município do Rio de Janeiro teve como resultado:

$$\hat{F} = 50203,13059 + 0,07302 M + e$$

(0,00367)

$$N = 250 \quad (18)$$

$$R^2 = 0,61486$$

logo:

$$IR = 1 - \frac{0,07302}{0,20504} = 0,64387 > 0 \quad (19)$$

O elevado grau de inequidade vertical obtido para 1976 indica, portanto, que o imposto sobre imóveis residenciais no município do Rio de Janeiro foi extremamente regressivo naquele exercício. Uma possível causa de inequidade do imposto é a definição de área



compensada. É ela calculada, conforme (12), a partir do conceito de área edificada. Assim, o fator de utilização do terreno afeta o imposto a pagar. Por exemplo, um apartamento de 100 m<sup>2</sup> e uma casa de 100 m<sup>2</sup> situada em um terreno de 1.000 m<sup>2</sup> ao lado do prédio estão sujeitos a impostos iguais, embora o valor da casa seja muito maior (note-se que os 100 m<sup>2</sup> do apartamento incluem uma fração da área comum do prédio).<sup>18</sup> Além disso, a fórmula (12) é tal que, quanto maior a área do imóvel, menor a fração da área utilizada para calcular-lhe o valor. Para imóveis com menos de 50 m<sup>2</sup> de área edificada, a área compensada é maior que a edificada. A justificativa para esse procedimento é o fato de uma unidade de tamanho pequeno valer mais por metro quadrado que uma unidade semelhante de maior tamanho. Resta saber se a redução de valor acarretada pela fórmula (12) não é exagerada.

A definição de área compensada pode explicar parte do grau de inequidade administrativa vertical. Mas não seria capaz de explicar mais que o grau de inequidade relativo a 1973, a menos que o conceito tenha sido alterado entre esse exercício e o de 1976. De fato, tal alteração ocorreu; mas, ainda que isso contribuísse para aumentar o grau de inequidade, o efeito seria pouco importante face à prática de limitar o crescimento da carga tributária incidente sobre os imóveis.<sup>19</sup> Esta prática é provavelmente a principal causa do aumento do grau de inequidade vertical que ocorreu entre os dois exercícios considerados.

<sup>18</sup> Uma justificativa para o uso do conceito de área edificada seria desincentivar a máxima utilização dos terrenos. Esta justificativa é questionável. Primeiro, é duvidoso que esse incentivo tenha algum efeito. Segundo, não é justificável a sua aplicação a todo o município, mas somente a locais congestionados ou em via de se congestionarem. Terceiro, a regulamentação seria em todos os casos mais eficiente que esse incentivo.

<sup>19</sup> Em 1973, a área compensada era definida como:

a) Para área efetiva menor que 50 m<sup>2</sup>:

$$A_c = A_e$$

b) Para área efetiva entre 50 e 100 m<sup>2</sup>:

$$A_c = 0,7A_e + 15$$

c) Para área efetiva maior que 100 m<sup>2</sup>:

$$A_c = 0,5A_e + 35$$

Nos exercícios de 1974 e 1976, os valores venais dos imóveis não foram estimados pelo método usual. Foram obtidos multiplicando-se os valores venais correspondentes ao exercício anterior por um fator, igual para todos os imóveis. Em 1975, calculou-se o valor venal de cada imóvel pelo método normalmente utilizado, mas foi imposta a restrição de que o aumento da carga tributária incidente sobre o mesmo não fosse superior a um dado percentual. Em ambos os casos acima, beneficiaram-se os imóveis que tiveram valorizações superiores ao teto estabelecido. No primeiro caso, penalizaram-se também os imóveis cuja valorização foi inferior ao aumento uniforme atribuído aos valores venais dos mesmos. Tendo em vista a elevada valorização dos imóveis no Rio de Janeiro no período considerado, e observando-se que ela foi mais intensa em bairros onde estão localizados imóveis de maior valor, deve-se concluir que as limitações impostas ao crescimento da carga tributária contribuíram de forma significativa para aumentar o grau de inequidade administrativa vertical e a regressividade do imposto.

Para o exercício de 1977, a Secretaria Municipal de Fazenda adotou um fator de tributação,  $f$ , uniforme, igual a 0,45 para todos os imóveis residenciais. Com isto, eliminou a inequidade de tributação do imposto, o que é desejável, mas, em vista dos resultados aqui obtidos, de pouca relevância. Essa medida teria elevado a alíquota efetiva média do imposto para aproximadamente o mesmo nível de 1973, caso o fator de avaliação médio não tivesse sido alterado. Mas o fator de avaliação médio também cresceu, visto que não se impuseram limitações ao crescimento da carga tributária e, ao mesmo tempo, atualizaram-se os valores venais unitários correspondentes aos diversos bairros. Essas ações da Secretaria de Fazenda resultaram em um substancial aumento da carga tributária. Mais importante, no entanto, é que o aumento foi seletivo, cabendo maiores acréscimos no imposto lançado sobre os imóveis que foram beneficiados no passado pelas limitações impostas ao crescimento da receita. Houve, portanto, além de um aumento na carga tributária, uma modificação na distribuição dessa carga que presumivelmente melhorou o grau de equidade vertical do imposto.

## 7 — O fator de redução fiscal como instrumento de política e a compensação da regressividade intrínseca do IPTU

Vimos que os procedimentos seguidos pela administração fiscal podem afetar, e em geral afetam, a carga tributária total do IPTU, bem como a distribuição da mesma entre os contribuintes. Considerando (11), é simples verificar que, dado o valor do estoque de imóveis do município, a receita do IPTU depende não só da alíquota legal ( $\alpha$ ) como do fator de redução fiscal ( $r$ ) e, por conseguinte, dos fatores de avaliação ( $v$ ) e de tributação ( $f$ ). Se o fator  $r$  é igual para todos os imóveis, seu único efeito é diferenciar a alíquota efetiva da alíquota legal (caso seu valor seja diferente de 1). Se os fatores  $r_i$  correspondentes a diferentes imóveis não são iguais, a distribuição da carga tributária é também afetada. Existe então inequidade administrativa.

Mas a inequidade administrativa não é necessariamente um mal. Pode-se criá-la com o intuito de alcançar determinados objetivos julgados desejáveis, sem que para isso seja necessário alterar a legislação do imposto. Manipulando convenientemente o fator  $r$ , o município pode fixar o nível de sua receita e utilizar o IPTU como instrumento auxiliar de política urbana. Pode também compensar a regressividade intrínseca do IPTU com inequidade administrativa intencional, que torne o imposto proporcional ou até mesmo progressivo. O fator de redução fiscal é, portanto, um instrumento de política que a administração fazendária tem em suas mãos. Desde que bem utilizado, é um instrumento que permite maior flexibilidade e maior eficiência que alterações na legislação do imposto.

Em verdade, é o fator de tributação, e não o fator  $r$ , que a administração pode manipular. Vimos acima que o fator de avaliação não pode ser controlado diretamente pela administração. Em vista disso, a administração deve almejar obter fatores de avaliação que sejam os mais uniformes possíveis, reduzindo ao máximo inequidades administrativas não intencionais. Embora menos importante que a obtenção de uma pequena dispersão de  $v$ , a administração deve também procurar obter valores venais que se aproximem o mais possível dos valores de mercado, ou seja, o valor ideal de  $v$  é a uni-

dade. Valores pequenos de  $v$  reduzem o campo de variação de  $r$ , diminuindo a eficácia desse instrumento de política. Valores de  $v$  maiores que 1 dão margem à existência de fatores  $r$  maiores que 1, que resultariam em reclamações dos contribuintes. É, portanto, necessário que as administrações fiscais aperfeiçoem seus processos de avaliação e suas informações cadastrais de modo a obter fatores  $v$  não superiores a 1, tão próximos quanto possível de 1 e o menos dispersos possível. O fator  $f$  pode, então, ser variado entre zero e 1 para fixar o nível da receita e criar inequidades administrativas intencionais.<sup>20</sup>

A administração fazendária pode, através de diferenciação do fator de tributação, criar incentivos ou desincentivos que indiquem ao contribuinte uma intenção de política da mesma. Embora, em muitos casos, a regulamentação (como zoneamento, fixação da utilização máxima de terrenos, etc.) seja o instrumento adequado para atingir certos objetivos, o fator de tributação pode ser um instrumento de política útil, quer seja ele usado em complementação a regulamentos, quer isoladamente. Um exemplo de possível utilização do fator  $f$  como auxiliar de regulamentação é o caso em que se deseja concentrar indústrias em determinadas áreas do município, separando-as de imóveis residenciais. Neste caso, o zoneamento é o instrumento indicado. Mas o zoneamento nada pode fazer com respeito a indústrias já instaladas. Um incentivo para que elas se realizem nas áreas desejadas pode ser oferecido reduzindo-se o fator  $f$  para indústrias localizadas nestas áreas e aumentando-se esse fator para indústrias cuja localização é considerada indesejável. Outro exemplo de possível utilização do fator  $f$  é o caso em que se deseja desincentivar a posse especulativa de terrenos vazios. Em áreas já amadurecidas para desenvolvimento urbano, é comum o fato de proprietários de terrenos retirarem os mesmos do mercado, à espera de maiores lucros à medida que terrenos situados naquela área tornem-se escassos. Tal atitude pode ser desincentivada aumentando-se o fator  $f$  para terrenos vazios situados na área.

<sup>20</sup> Visto que as avaliações não são perfeitas, é conveniente fixar um limite máximo para  $f$  inferior à unidade para que se tenha uma margem de segurança contra superavaliações. Admitindo não ser razoável uma superavaliação de mais que 20%, é recomendável um valor máximo de  $f$  em torno de 0,8.

Nos dois exemplos acima, estaria criando-se inequidades administrativas intencionais para atingir determinado objetivo considerado desejável. Outras aplicações do fator  $f$  como instrumento de política podem ser imaginadas pela administração fazendária. Uma aplicação particularmente interessante é o tema do restante desta seção: a correção da inequidade intrínseca do IPTU por meio de inequidade administrativa intencional que a compense.

Vimos na Seção 5 que os impostos sobre imóveis residenciais são em geral regressivos por dois motivos: relação valor do imóvel ocupado/renda do ocupante decrescente à medida que a renda cresce (inequidade intrínseca vertical) e relação valor fiscal/valor de mercado do imóvel decrescente à medida que o valor de mercado cresce (inequidade administrativa vertical). A primeira causa de regressividade resulta do comportamento dos indivíduos e não pode ser eliminada. A segunda causa é consequência de comportamento tendencioso das administrações fiscais, que pode ser alterado. Se a administração fiscal inverter sua tendência, teremos, ao invés de duas causas de inequidades que se somam, inequidades que atuam em sentidos contrários e que podem, portanto, se anular. Pode-se produzir esse efeito utilizando valores do fator de tributação que sejam função crescente dos valores dos imóveis. É possível, portanto, obter um imposto não regressivo criando-se inequidade administrativa intencional.

Para ilustrar esse ponto, consideremos um imposto sobre imóveis residenciais e façamos as seguintes hipóteses:

- a) o imposto incide sobre o ocupante do imóvel;
- b) não há inequidade de avaliação, ou seja,  $v_i = \bar{v}$ , para todos os imóveis do município;
- c) a relação valor do imóvel ocupado/renda do ocupante relevante para o município pode ser expressa como  $M = AY^\beta$ ,  $\beta < 1$ ;
- d) a alíquota legal do imposto é uniforme, igual a  $\alpha$ ;
- e) o município deseja obter uma receita igual a  $\bar{R}$ .

Dadas as hipóteses acima, o tributo é intrinsecamente regressivo. Suponhamos, no entanto, que o município deseje que o imposto sobre imóveis residenciais seja proporcional. A escolha pelo município de um imposto proporcional não significa que ele julgue esse

imposto ideal do ponto de vista de equidade vertical. Como foi observado anteriormente, por não existir um padrão teórico de equidade vertical, não é possível determinar de maneira objetiva o grau desejável de progressão do imposto. Mas, tomando o município do Rio de Janeiro como exemplo, um imposto proporcional provocaria uma melhoria sensível do ponto de vista de equidade, dado que o imposto é, atualmente, bastante regressivo. Além disso, o imposto proporcional tem a vantagem de não afetar a distribuição de renda. Como a distribuição de renda é um objeto de política a nível nacional, é recomendável que impostos locais não a afetem.<sup>21</sup>

O objetivo da administração fazendária é, portanto, obter um imposto tal que a carga tributária incidente sobre o ocupante  $i$  de um imóvel seja:

$$T_i = a Y_i \quad (20)$$

onde  $a$  é a alíquota implícita sobre a renda do ocupante. Esta carga pode ser expressa também como:

$$T_i = \alpha f_i V_i \quad (21)$$

e a receita a ser obtida pelo município é:

$$\bar{R} = a \sum_{i=1}^n Y_i = \alpha \sum_{i=1}^n f_i V_i \quad (22)$$

De (20) e (21), tendo em vista as hipóteses  $b$  e  $c$ , obtém-se:

$$f_i = \frac{a V_i^{\frac{1}{\beta}}}{\alpha (A \cdot v)^{\frac{1}{\beta}} V_i} \quad (23)$$

<sup>21</sup> O exercício aqui apresentado poderia ser feito supondo-se que o imposto desejado é não-proporcional. É preferível, no entanto, considerar um imposto proporcional, pois, além das vantagens relacionadas no texto, ele é um caso limite. Uma estrutura de fatores de tributação mais progressiva que a determinada abaixo faria com que o imposto fosse progressivo. A uma estrutura de  $f$  menos progressiva corresponderia um imposto regressivo.

e, de (22):

$$a = \frac{\overline{R} (A \cdot \eta)^{\frac{1}{\beta}}}{\sum_{i=1}^n V_i^{\frac{1}{\beta}}} \quad (24)$$

Substituindo-se o valor de  $a$ , dado por (24), em (23):

$$f_i = \frac{\overline{R}}{\alpha} \cdot \frac{V_i^{\frac{1-\beta}{\beta}}}{\sum_{i=1}^n V_i^{\frac{1}{\beta}}} \quad (25)$$

A fórmula (25) determina o fator de tributação que deve ser aplicado a cada imóvel, em função de seu valor venal, para que o imposto sobre imóveis residenciais seja proporcional e sua receita igual a  $\overline{R}$ , dados o estoque de imóveis do município e a alíquota legal.

O resultado acima foi obtido a partir da hipótese de que o imposto incide sobre o ocupante do imóvel. Suponhamos que essa hipótese não seja verdadeira, que, em verdade, o imposto onere o proprietário do imóvel. Nesse caso, a diferenciação dos fatores de tributação sugerida acima não geraria um imposto proporcional. Mas teria um efeito interessante: o imposto provê um incentivo para que locadores prefiram possuir imóveis de baixo valor, visto que o imposto incidente anualmente sobre eles será menor caso eles possuam alguns imóveis de baixo valor ao invés de um único de maior valor. A maior procura de imóveis de baixo valor faria com que, a curto prazo, seus preços subissem, o que induziria uma maior oferta desse tipo de imóveis por parte do setor de construção civil. O estoque de imóveis de baixo valor cresceria mais rapidamente e, dadas as condições de demanda de serviços de habitação produzidos por eles, seus valores locativos seriam menores que numa situação onde os fatores de tributação não fossem diferenciados. Tendo em vista que a demanda desses serviços é exercida por indivíduos situados em classes de renda mais baixa, o efeito da diferenciação dos fatores de tributação é desejável mesmo que a hipótese na qual se baseou o exercício acima não seja verdadeira.

## 8 — Conclusão

Este estudo procurou sugerir que o imposto predial e territorial urbano é um tributo adequado aos municípios brasileiros, mas que foi, até aqui, mal utilizado. Foram discutidas algumas características gerais dos impostos sobre propriedades imobiliária, concluindo-se que eles podem gerar receitas elevadas, relativamente estáveis e capazes de acompanhar o crescimento das necessidades de recursos dos municípios. Verificou-se que o grau de utilização desse imposto no Brasil é baixo em relação ao de outros países, que cidades em estágio de desenvolvimento inferior ao das capitais brasileiras utilizam mais intensamente essa fonte de receita e que foi insatisfatória a evolução da receita do IPTU no passado recente. Concluiu-se, no entanto, que o comportamento da receita pode ser alterado por meio de esforço dos governos municipais para melhorarem a qualidade de seus cadastros e aperfeiçoarem os métodos que utilizam para determinação dos valores venais dos imóveis. Tal esforço permitiria aos municípios se beneficiarem das características favoráveis do imposto, sem aumentar de forma significativa a carga tributária lançada sobre cada contribuinte.

Como qualquer outro tributo, o imposto sobre propriedades imobiliárias possui algumas características indesejáveis. As principais críticas feitas a esse tipo de tributo no passado referem-se à baixa elasticidade-renda de sua receita, à complexidade de sua administração e, particularmente, à sua inequidade. Verificou-se, neste estudo, que as elasticidades da receita do IPTU com respeito a algumas variáveis positivamente associadas às necessidades de recursos dos governos municipais são elevadas, possivelmente maiores que 1 ou, pelo menos, unitárias. Quanto à administração do tributo, deve-se reconhecer que a implantação do imposto (elaboração do cadastro e do método de avaliação) é complexa e dispendiosa. Mas, uma vez implantado o tributo, sua administração não é mais complexa que a de um imposto sobre a renda, e a fiscalização do cumprimento da obrigação tributária por parte do contribuinte é mais simples que no caso daquele imposto ou de um imposto sobre vendas.

Quanto à inequidade fiscal associada ao IPTU, viu-se que ela se origina de duas fontes — características inerentes ao tributo e à sua



administração. Considerando o imposto sobre imóveis residenciais do município do Rio de Janeiro, verificou-se que ocorreu um acentuado grau de inequidade administrativa no exercício de 1976, que urge ser corrigido. Argumentou-se, no entanto, que através de medidas administrativas convenientes pode-se não somente minimizar a inequidade administrativa do tributo, como compensar a inequidade intrínseca do mesmo por meio de inequidade administrativa intencional. Observou-se também que a administração fazendária pode utilizar o IPTU como instrumento de política urbana. É necessário, no entanto, que não se exagere a capacidade que o IPTU tem de cumprir essa função. Ele deve ser considerado apenas um instrumento auxiliar a ser utilizado, cuidadosa e parcimoniosamente, em paralelo a outros instrumentos de política urbana.

Na maioria dos municípios, o primeiro passo para uma reorganização do IPTU seria a obtenção de cadastros fidedignos de imóveis. Investimentos em recadastramento terão alto retorno, em forma de aumento de receita e de maior grau de equidade fiscal. Uma vez obtidos cadastros que retratem fielmente o estoque de imóveis dos municípios, é necessário atualizá-los constantemente para evitar a deterioração dos mesmos. Os municípios devem também rever os métodos utilizados para determinação dos valores venais. Não há um único método capaz de adaptar-se a todos os municípios. São as características de cada um que ditarão o método mais apropriado ao mesmo. Qualquer que seja o método utilizado, ele deve visar a obter valores venais que reproduzam os valores de mercado dos imóveis ou que, ao menos, resultem em fatores de avaliação os menos dispersos e os mais próximos de 1 quanto possível. Uma vez conhecidos os valores venais, o governo pode reduzi-los, aplicando fatores de tributação menores que 1, para obter os valores fiscais que serão a base do imposto. Não é conveniente a utilização de um método de avaliação que conduza a valores venais já reduzidos em relação aos valores de mercado.

O fator de tributação é extremamente importante para o governo. É ele quem fixa o nível da receita, dados os valores dos imóveis e a alíquota legal do imposto. Além disso, para que se minimize o grau de inequidade administrativa do imposto é necessário que esse fator seja igual para todos os imóveis. No entanto, a Seção 7 sugere que

no caso de imóveis residenciais é desejável diferenciar os fatores de tributação, criando inequidades administrativas intencionais que compensem a regressividade intrínseca do IPTU. No caso de prédios não residenciais ou terrenos baldios, pode-se utilizar fatores de tributação diferenciados visando a objetivos preestabelecidos de política urbana.

A sugestão básica deste estudo é, portanto, que o IPTU merece maior atenção dos governos municipais que a recebida no passado e que os níveis superiores de governos devem apoiar, se necessário com recursos financeiros e humanos, os esforços que os municípios façam no sentido de aprimorar o IPTU. Com isto, crescerão as suas receitas e os governos municipais terão maior autonomia financeira e maior capacidade para fazerem face às necessidades de suas comunidades. Ao mesmo tempo, o IPTU estará mais próximo do objetivo de equidade fiscal a que toda administração pública deve visar.