

ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
DO INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA
DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

SEMINÁRIOS DE PESQUISA ECONÔMICA - I

(2a. parte)

2º trimestre de 1977

Coordenador: José J. Senna

"OS IMPOSTOS SOBRE PROPRIEDADES NO BRASIL: ANÁLISE
DE ALGUNS ASPECTOS DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITÓRI
AL URBANO"

Ricardo Varsano

Data: 31/05/1977
Horário: 14:00horas

OS IMPOSTOS SOBRE PROPRIEDADES NO BRASIL:

ANÁLISE DE ALGUNS ASPECTOS DO IMPOSTO

PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

FERNANDO REZENDE DA SILVA
RICARDO VARSANO

VERSÃO PRELIMINAR

MAIO/1977

OBS: As notas a seguir são uma primeira versão, incompleta e sujeita a revisão, de um trabalho ainda em fase de elaboração, não devendo ser citadas sem a permissão dos autores.

I - INTRODUÇÃO

Os impostos sobre propriedades imóveis são amplamente utilizados há vários séculos para financiar as atividades públicas. Esta 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 de governos locais. É grande o número de estudos sobre sistemas fiscais de países em desenvolvimento que constata a pouca importância relativa dos impostos sobre propriedades nestes países e recomendam maior utilização desta fonte de receita pelos governos locais.¹ Por outro lado, nos países em que os impostos sobre propriedades são importantes fontes de receita, existe um esforço no sentido de aprofundar os conhecimentos que se tem sobre os mesmos, de verificar as deficiências destes impostos como hoje utilizados e de sugerir alterações que melhorem suas características e os tornem mais úteis como instrumentos de política urbana.

O presente trabalho tem por finalidade sugerir que a importância atual dos impostos sobre propriedades no Brasil é relativamente pequena; que a base do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é subutilizada pelos municípios; que os municípios podem e devem envidar esforços no sentido de utilizar em maior grau esta fonte de receita para fazer face às crescentes necessidades de dispendio; que o IPTU tem propriedades indesejáveis do ponto de vista de equidade fiscal que, no entanto, podem ser melhorados através de medidas administrativas relativamente simples; e que o IPTU pode ser útil como instrumento auxiliar da política urbana.

A Seção II deste trabalho discute brevemente alguns tópicos relativos aos impostos sobre propriedades que têm sido objeto

¹Ver, por exemplo, Smith [], pp. 369-371, e a literatura ali citada.

de debate no meio acadêmico. A Seção III apresenta uma comparação internacional que visa confrontar o grau de utilização do imposto no Brasil com os de outros países. A Seção IV apresenta um panorama da evolução recente da receita de 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.

Nas Seções V e VI, o foco de trabalho converge sobre o IPTU da cidade do Rio de Janeiro para avaliar-se empiricamente o comportamento do imposto quanto ao aspecto de equidade fiscal e para sugerir alterações na administração do imposto que melhorem suas características com respeito a este aspecto. Finalmente, a Seção VII conclui o trabalho, discutindo a possível utilização do IPTU como instrumento de política urbana e sugerindo medidas que, ao nosso ver, tornam o IPTU um imposto mais produtivo, mais justo e mais útil como instrumento de política.

II - ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DOS IMPOSTOS SOBRE PROPRIEDADES

A classe de impostos sobre propriedades abrange diversos tributos tais como os impostos recorrentes sobre propriedades imóveis, os impostos sobre a transmissão de bens, impostos sobre veículos, contribuições de melhoria e outros. Neste trabalho consideram-se somente os impostos recorrentes sobre propriedades imóveis, entendendo-se como propriedades imóveis 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 são também sujeitos ao im-

posto.² Em geral, a base do imposto é alguma medida do valor do bem e sua alíquota nominal é uniforme.

Uma das características do imposto sobre propriedades é a imobilidade da base tributária, ao menos a curto prazo. Prédios e terrenos são imóveis e mesmo o grau de mobilidade de bens de produção é muito baixo no curto prazo. A longo prazo a situação é algo diferente: O investimento em prédios e bens de produção pode, à medida que estes deterioram, 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 a 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 locais, 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 evitar o imposto transferindo a propriedade, e com ela o tributo, para outro. Mesmo a longo prazo, não há incentivos a evitar-se 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 valor das propriedades ser relativamente estável de modo que a receita do imposto é pouco sujeita a oscilações decorrentes de flutuações no nível geral de atividades econômicas do país.

Se, além de estabilidade, a receita do imposto sobre propriedades tiver o atributo de acompanhar a tendência crescente das

²Dos países apresentados na comparação internacional da Seção III, somente o Canadá, os Estados Unidos e o Japão tributam os bens de produção e pessoais. Segundo Netzer [], estes bens são responsáveis por 1% da receita no Canadá, 16 a 17% nos Estados Unidos e cerca de 40% no Japão (Netzer [], pp. 11 e 139).

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 sofridas pelo imposto sobre propriedades a longo dos anos diz respeito à baixa elasticidade renda de sua receita. Estudos empíricos realizados nas últimas décadas mostram, no entanto, que a elasticidade renda da receita (ou da base) do imposto nos Estados Unidos é relativamente alta, superior a 1 em alguns casos.³

As vantagens associadas à base do imposto sobre propriedades são, provavelmente, as principais razões pelas quais este imposto é o mais utilizado em todo o mundo para financiar governos locais. Por ser pouco dependente de ocorrências externas ao município, este imposto permite que a comunidade escolha o nível de serviços públicos que deseja receber através da fixação do nível de tributação a que deseja sujeitar-se. Ele possibilita aos governos locais atingir um alto grau de autonomia financeira. Historicamente, existe uma marcante relação 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 III revela que a experiência brasileira não tem sido satisfatória. A principal razão para a baixa produtividade deste imposto nos municípios brasileiros é talvez a carência de recursos financeiros e humanos para montar a estrutura de administração algo complexa que este imposto exige. Para ser implantado,

³Ver Netzer [], pp. 184-190. Resultados para municípios brasileiros são apresentados na Seção III deste trabalho.

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 imóvel cadastrado. Admitindo-se que o contribuinte não participa voluntariamente deste processo, a composição do cadastro requer um trabalho de campo amplo e dispendioso. Uma vez montado o cadastro, é necessário mantê-lo atualizado, não só incluindo novos imóveis mas, principalmente, reavaliando os imóveis já 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 de imóveis, uniformemente, por meio de coeficientes que reflitam a inflação, embora mantenha o imposto adequado como gerador de receita, é causa de inequidades que se agravam ao longo do tempo. As inequidades surgem devido à valorização não uniforme de imóveis situados na área tributada. É necessário, portanto, que se façam reavaliações periódicas dos imóveis, o que torna importante, do ponto de vista de administração, a escolha da medida de valor do imóvel.

Duas alternativas básicas têm sido experimentadas para a avaliar-se os imóveis. 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.⁴ 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. Estas diferenças são no entanto pequenas, ficando a escolha entre valor lo

⁴A tributação sobre valor locativo é utilizada em países como a Inglaterra, Irlanda, Israel, Austrália e Nova Zelândia e foi empregada no Brasil até 1966. Já o critério de valor venal é utilizado nos Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Áustria, Dinamarca e no Brasil a partir de 1967.

cativo 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 registro de um número de transações imobiliárias suficiente para permitir a avaliação por técnicas de amostragem cujos resultados não são, ainda assim, ^{totalmente} satisfatórios. A única alternativa ao uso das informações disponíveis é a avaliação de cada propriedade por peritos, uma solução inviável devido ao custo. Em geral, a melhor solução possível é conjugar as três fontes de informação (aluguéis, transações e avaliações) e expressar o valor da base do tributo, quer como valor venal ou valor locativo, utilizando-se a relação teórica que existe entre eles. De qualquer modo a dificuldade de avaliação é uma deficiência do imposto sobre propriedades que pode ser minimizada mas não eliminada.⁵

Visto que as avaliações das propriedades são sempre imperfeitas, a administração do imposto altera as características de equidade do mesmo. O grau de inequidade deste imposto pode então ser discutido considerando-se duas componentes: a inequidade intrínseca, ou seja, aquela que resulta das propriedades inerentes a este tipo de tributo e a inequidade administrativa, que é consequência de imperfeições na determinação da base do tributo.

Para discutir-se equidade e incidência dos impostos sobre propriedades, é de suma importância o conhecimento do processo de transferência destes impostos. Até o início deste século, aceitavam-se como verdadeiras as teorias de transferência que denominaremos hipóteses tradicionais (ou clássicas). Os trabalhos de

⁵Uma discussão detalhada das vantagens e desvantagens das alternativas aqui consideradas é encontrada em Lent [].

Edgeworth, Brown e Simon e outros estudos teóricos e empíricos mais recentes⁶ mostram, no entanto, que as hipóteses tradicionais não são necessariamente corretas. Break compara o atual grau de conhecimento / incidência de impostos sobre propriedades ao final do segundo ato de uma peça de mistério, quando se tem menos certeza sobre o desfecho da peça que ao final do primeiro ato mas ao menos sabe-se que são incorretas algumas conclusões tidas inicialmente como verdadeiras.⁷

As hipóteses tradicionais sobre transferência e incidência dos impostos sobre propriedades são, em resumo, as seguintes: a) Impostos sobre a terra incidem sobre o proprietário; b) Impostos sobre bens reprodutíveis são transferidos ao consumidor (no caso de imóveis residenciais, ao ocupante do imóvel).

A hipótese de que o imposto sobre terrenos vazios incide sobre o proprietário do imóvel é unanimemente aceita. Um imposto sobre a terra reduz o incentivo a adquiri-la, em relação a investimento em outros bens, visto que o retorno livre de impostos diminui. A demanda por terra se reduz e, como a oferta é inelástica, o preço da terra cai; o imposto é capitalizado. Observe-se que, sendo o imposto capitalizado, sua incidência é somente sobre o proprietário da terra ao tempo em que o tributo foi criado ou aumentado. Ele sofre uma perda, igual ao valor atual da série de impostos futuros, que é realizada no momento da venda da terra. O imposto não incide sobre o novo proprietário que foi beneficiado por uma redução no valor da terra igual ao valor atual dos impostos que pagará no futuro.

Quanto ao imposto sobre bens reprodutíveis, a hipótese clássica, baseada em análise de equilíbrio parcial, admite que a

⁶Edgeworth [], Brown [] e Simon []. Dentre os estudos recentes podemos destacar Richman [], Mieskowski [] e Netzer [].

⁷Break [], p. 164.

incidência a curto prazo depende das condições de demanda. No caso de prédios residenciais, se a demanda é inelástica, o imposto é transferido ao ocupante do imóvel; caso contrário, ele é dividido entre o ocupante e o proprietário. No caso de bens de produção e prédios não residenciais, o imposto é transferido ao consumidor dos produtos finais ~~(como qualquer imposto sobre vendas)~~ se as condições de mercado permitirem. Mas, mesmo que a curto prazo o imposto incida sobre o proprietário, a longo prazo ele é transferido ao ocupante do imóvel ou ao consumidor. O mecanismo de transferência seria o seguinte: visto que o proprietário sofre o impacto do tributo, o retorno ao investimento em bens tributados, inicialmente igual ao retorno de investimentos alternativos, se reduz. Esta redução desincentiva novos investimentos, a oferta de serviços de habitação ou de produtos diminui (ou cresce menos que cresceria na ausência do imposto) e o preço cresce até que o retorno ao investimento em bens tributados se equipare outra vez ao retorno em investimentos alternativos. O imposto incide somente sobre o ocupante do imóvel ou sobre o consumidor. Claro, se o ocupante do imóvel é o próprio proprietário, não há como transferir o imposto.

As hipóteses tradicionais levariam a conclusão que, no caso de unidades residenciais, um imposto como o IPTU incidiria sobre o proprietário e sobre o ocupante do imóvel, em partes proporcionais aos valores da terra e das benfeitorias, respectivamente. Tal conclusão, no que diz respeito a imóveis urbanos, tem sido contestada. Existem argumentos que conduzem à conclusão que o imposto sobre a terra (ou parte dele) é também transferido para o ocupante e outros que sugerem que o imposto sobre benfeitorias é ao menos em parte absorvido pelos proprietários.⁸

⁸ Uma excelente discussão crítica dos argumentos, hipóteses e conclusões de diversos autores é apresentada por Simon [].

Da mesma forma, os estudos sobre a incidência de impostos sobre imóveis não residenciais e bens de produção são inconclusivos. Alguns autores defendem a tese de que estes impostos são semelhantes a impostos específicos sobre produtos que seriam provavelmente transferidos para o consumidor visto constituírem uma parcela minúscula do custo unitário de produção; seus efeitos sobre preços e demandas seriam insignificantes. Outros autores, no entanto, argumentam que os impostos sobre propriedades se comportam como impostos sobre o capital, podendo ser transferidos para o consumidor (via aumento de preços) ou para a mão-de-obra (por redução dos salários), absorvido pelo fator capital ou, ainda, resultar numa combinação de algumas destas possibilidades.

Em um artigo recente, Mieskowski⁹ procura reconciliar estes argumentos sugerindo que os impostos sobre propriedades reprodutíveis se comportam como impostos sobre o capital se uniformes para o país como um todo. Diferenciais entre regiões ou entre tipos de propriedade teriam efeitos semelhantes a impostos específicos. Este argumento sugere que, sendo o IPTU somente um imposto predial e territorial, ao menos a parte predial deste imposto incide sobre consumidores e ocupantes de imóveis residenciais.

Em vista das dúvidas que existem acerca da transferência do imposto sobre propriedades, a discussão do aspecto equidade parte obrigatoriamente de hipóteses não necessariamente corretas, tendo portanto caráter algo especulativo. A maioria dos trabalhos que tentam medir de alguma forma o grau de inequidade deste imposto admitem a hipótese clássica de que o imposto sobre propriedades reprodutíveis seja transferido para o consumidor (ou ocupante de imóvel residencial). Aceita esta hipótese, a conclusão geral é que o imposto sobre propriedades como um todo é regressivo (em relação a

⁹Mieskowski [].

renda corrente) e que a componente residencial em particular é ainda mais regressiva. Aceitando a revisão desta hipótese proposta por Mieskowski, Netzer estima, baseado em sua experiência, que, para o caso dos Estados Unidos, o imposto como um todo seria algo progressivo mas a componente residencial seria, ainda assim, regressiva.¹⁰

A regressividade do imposto sobre propriedades residenciais é devida a dois fatores. O primeiro é o fato de as despesas com habitação crescerem menos que proporcionalmente à renda corrente à medida que esta aumenta. Como o imposto é aplicado, com alíquota uniforme, ao valor das propriedades, a carga tributária por unidade de renda diminui à medida que se considera classes mais altas de renda (o que foi denominado acima de inequidade intrínseca do imposto). Alguns autores, no entanto, consideram 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. Se renda permanente é efetivamente o conceito relevante, as estimativas existentes indicam que o imposto sobre propriedades não é intrinsecamente regressivo.

A segunda causa da regressividade do imposto é a própria administração fiscal. Estudos empíricos constatam que, em geral, existe uma tendência das administrações de subestimar o valor das propriedades de maior valor de mercado e de superestimar o valor daquelas cujo preço de mercado é baixo. Quando este fato a que denominamos inequidade administrativa ocorre, a alíquota efetiva do imposto é regressiva ainda que a alíquota nominal seja proporcional

¹⁰ Netzer [], p. 534. Netzer 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.

Assim, é provável que o imposto sobre propriedades residenciais, senão o imposto sobre propriedades como um todo, tenha efeitos indesejáveis sobre a distribuição da renda, sendo portanto deficiente quanto ao aspecto equidade vertical. Ele é também insatisfatório quanto à equidade horizontal: indivíduos com iguais capacidades 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 dos impostos sobre propriedades indica que, do ponto de vista da geração de receita, estes impostos são talvez os mais adequados para utilização por governos locais: geram receitas elevadas e estáveis capazes de fazer face às necessidades crescentes de recursos destes governos, possibilitam um alto grau de autonomia financeira e não são objeto de conflitos tributários entre governos locais. 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 mas admite-se hoje que não são tão más a ponto de merecerem as severas críticas que sofreram no passado. Quanto aos efeitos sobre a alocação de recursos, pouco se apresentou nesta seção, deixando-se este tópico para ser tratado na Seção VI quando se discute a utilização destes impostos como instrumentos de política econômica. Este balanço faz-nos crer que o IPTU é um imposto adequado aos municípios brasileiros, que deve ser aprimorado e utilizado mais intensamente para financiar as despesas dos mesmos

III - 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 di-

versos países, bem como suas composições, obtém-se um quadro heterogêneo. Assim, dentre 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.¹¹

Da mesma forma, a carga de impostos sobre propriedades varia de país para país. No entanto, observando-se a Tabela I, 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 destes impostos: eles 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; em nenhum país de língua inglesa este imposto é responsável por menos que 5,5% da receita tributária global. Em quatro destes países (Canadá, Estados Unidos, Inglaterra e Irlanda) a receita do imposto sobre propriedades é superior a 3% do PNB; no Brasil, a receita é cerca de 0,3% do PNB.

Portanto, o grau de utilização do imposto sobre propriedades como fonte de receita parece estar relacionado a tradição mais que a qualquer outro fator. A preferência dos ingleses por este 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 locais. Por outro lado, não parecem existir fatores econômicos ou estruturais que limitem a utilização do imposto sobre propriedades. A Tabela II mostra que em algumas cidades latino-americanas, este tributo é responsável por uma considerável fra

¹¹OCDE [], p. 73.

ção de suas receitas. Este é o caso de Montevidéu, da Cidade do México e, se incluirmos as contribuições de melhoria, de Bogotá.¹²

A Tabela II 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 correspondem a mais que 50% da receita total. No Brasil, somente em Belo Horizonte a receita do IPTU representa mais que 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 para governos locais e o grau de desenvolvimento da cidade. Nairobi utiliza esta 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 imposto em 1963. No entanto, esta relação existe quando se compara municípios brasileiros. De um modo geral, os maiores centros urbanos do país utilizam o IPTU mais intensamente que os demais para financiar seus gastos. A Tabela II sugere, portanto, que o grau de utilização dos impostos sobre propriedades é ditado pelas preferências dos governos; dadas as preferências, centros urbanos que possuem administrações fiscais mais desenvolvidas tendem a utilizar mais estes impostos.

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

¹²As contribuições de melhoria foram responsáveis por 17,2% da receita de Bogotá em 1969 (ver Smith [], p. 365).

TABELA I

COMPARAÇÃO ENTRE PAÍSES - O IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADES
IMÓVEIS COMO COMPONENTE DA CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL - 1972

PAÍS	IMP. S/PROP. COMO PERCENTAGEM DE		RECEITA TRIB. (EXCL. CONTR. P/ PREV. SOCIAL) COMO PERCENTAGEM DO PNB
	Receita Trib. (Excl. contr. p/ Prev. Social)	PNB	
Austrália		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 federais e estaduais - 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, Rio de Janeiro, 1974.
 Para os demais países: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1972, Paris, 1975.

TABELA II

COMPARAÇÃO ENTRE CIDADES: O IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADES IMÓVEIS
 COMO FONTE DE RECURSOS PARA GOVERNOS LOCAIS

(%)

CIDADE (ANO)	RECEITA TRIBUTÁRIA				OUTRAS RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSFERÊNCIAS ³	RECEITA TOTAL ⁴
	Impostos/prop.	Outros Impostos	Taxas	Total			
Calcutã (1968)	65,0	6,7	-	71,7	14,4	13,9	100,0
Jakarta (1971) ¹	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	29,1	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
Cid. do México (1963)	26,2	44,2	15,4	85,8	14,2	-	100,0
Cid. de Guatemala (1963)	20,7	33,3	38,2	92,2	7,8	-	100,0
Bogotá (1969)	13,0	13,6	55,8 ²	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	5,9 ²	11,4	6,6	82,0	100,0
Teresina (1974)	5,7	3,3	2,7 ²	11,7	8,5	79,8	100,0
Recife (1974)	9,4	17,2	9,7 ²	36,3	8,5	55,2	100,0
Aracaju (1974)	12,8	14,2	5,1 ²	32,1	6,0	61,9	100,0
Salvador (1974)	13,9	18,3	7,3 ²	39,5	17,3	43,2	100,0
Belo Horizonte (1974)	20,4	9,8	7,5 ²	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, Out-Nov-Dez/75, Baltimore: Peterson, G.E., ed., Property Tax Reform, The John C. Lincoln Institute and The Urban Institute, Washington D.C., 1973.
 Demais Cidades: Smith, R.S., "Financing Cities in Developing Countries", IMF Staff Papers, jul/74, pp. 329-388.

¹Dados de orçamento.

²Inclui contribuições de melhoria cujos valores são pequenos exceto em Bogotá.

³Inclui participações em impostos arrecadados por outros níveis de governo.

⁴Exclui operações de créditos.

IV - O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO: EVOLUÇÃO DA RECEITA E SUA POTENCIALIDADE

A evolução da receita do IPTU no período posterior à reforma tributária de 1967 não foi satisfatória. A Tabela III 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 a taxa de crescimento do produto real no período. Nos municípios do interior, no entanto, o crescimento da receita foi mais modesto (7,7% ao ano), observando-se ainda que houve uma queda de receita real em 1973. Embora não existam dados para os exercícios mais recentes, 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 um menor crescimento (talvez até em redução) da receita real do IPTU. 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 III 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, seguidas ou seguidas de um aumento substancial de receita. Este fato é provavel-

mente reflexo do maior ou menor cuidado que a administração municipal tem com a atualização do cadastro e com a cobrança do imposto lançado. Existe uma tendência, que deve ser corrigida, a deixar que a receita do IPTU deteriore até um ponto em que se torna imperioso tomar providências administrativas que a aumentem.

A Tabela IV, 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 parágrafo anterior. Dos vinte 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 vinte municípios a receita cresceu em todos os exercícios considerados. Em vários municípios existem quedas de receita por dois e até três períodos consecutivos. Observa-se também que, em 1972, catorze municípios apresentam decréscimo de receita real.¹³

O insatisfatório comportamento da receita do IPTU nos últimos anos põe em dúvida a adequação deste imposto como fonte de recursos para os municípios. Uma característica imprescindível para que se possa considerar um imposto municipal adequado que ele seja capaz de gerar receitas que cresçam a 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 esta condição é através de medição da elasticidade de sua

¹³ Apesar do elevado crescimento da receita total dos municípios do interior em 1972 (ver Tabela III), de uma amostra de 56 municípios com população urbana superior a 50000 habitantes, nada menos que 28 apresentaram redução da receita real de IPTU naquele ano

TABELA III
 EVOLUÇÃO DA RECEITA DO IPTU - ÍNDICES - VALORES CONSTANTES 1/

ANO	CAPITAIS		MUNICÍPIOS DO INTERIOR		PIB REAL	
	ÍNDICES	VARIÇÕES (%)	ÍNDICES	VARIÇÕES (%)	ÍNDICES	VARIÇÕES (%)
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

FONTE: Dados de Balanços dos Municípios (SEF - Ministério da Fazenda) e Conjuntura Econômica, vol. 30, nº 3 - Março de 1976.

1/ Deflator: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (Conjuntura Econômica, março de 1976).

TABELA IV

MUNICÍPIOS SELECIONADOS - VARIACÕES PERCENTUAIS ANUAIS DA

RECEITA REAL DO IPTU - 1969-1973^{1/}

MUNICÍPIO	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1969/63
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 (PN)	+ 9,9	+ 30,8	+ 38,5	+ 12,4	+ 123,7
Paranaíba (PN)	+ 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)

^{1/} Deflãtor: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna -
 (Conjuntura Econômica, março de 1976).

receita com respeito as 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 a renda e a população, que são indubitavelmente determinantes das necessidades de recursos das administrações municipais. Uma medida comumente utilizada para medir a capacidade que um particular imposto tem de satisfazer as crescentes necessidades de recursos do setor público é a elasticidade de 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 de renda da receita é igual ou superior à unidade pode ser considerado satisfatório do ponto de vista de geração de receita.

Assim sendo, procurou-se aqui medir as elasticidades da receita do IPTU (T) com respeito a renda urbana (Y), população urbana (P), número de domicílios (D) e renda per capita urbana (y) do município, esta última variável representando o grau de desenvolvimento do mesmo e todas elas positivamente relacionadas com o nível de recursos necessário à administração municipal. Para medir as elasticidades, utilizou-se dados de 1970 e três amostras (municípios das capitais, municípios de porte médio (população urbana superior a 50000 habitantes) e municípios da região metropolitana de São Paulo) e estimou-se as seguintes relações:

- a) $T = \alpha_1 Y^\beta$;
- b) $T = \alpha_2 P^\gamma$;
- c) $T = \alpha_3 D^\delta$;
- d) $T = \alpha_4 D^\epsilon y^\mu$,

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

Todas as estimativas das elasticidades da receita do IPTU com respeito as variáveis consideradas são, nas três amostras, ou não significativamente diferentes de 1 ou maiores que a unidade. Estes 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. No entanto, esta propriedade seria 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 isto 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, que é determinado pela administração fiscal e é, 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 peque

na.¹⁴ Em contrapartida, a receita do IPTU na maioria dos municípios brasileiros é insignificante ou pelo menos insatisfatória. Existem dados, no entanto, que indicam que é possível aumentar substancialmente a receita do IPTU sem que haja necessidade de alterar as alíquotas do imposto. Os dados apresentados na Tabela VI, relativos a municípios em que houve atuação do Projeto CIATA do Ministério da Fazenda, mostram que a base do IPTU é subutilizada pelos municípios brasileiros.

O Projeto CIATA tem por objetivo prover assistência técnica às administrações fiscais dos municípios. No caso do IPTU, o Projeto CIATA realiza, em uma primeira fase, o levantamento cadastral dos imóveis do município. Para os municípios apresentados na Tabela VI, 1973 e 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 onze municípios apresentados na Tabela, apenas Santo Amaro não teve a sua receita aumentada e em cinco municípios a receita real mais que triplicou de 1973 para 1975. Segundo informações obtidas do CIATA¹⁵, 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 para impos

¹⁴ 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 são mais próximos dos valores de mercado que no Brasil.

¹⁵ Agradecemos a colaboração dos técnicos Leila Mattos Eyer de Araujo e Ricardo Saboya de Albuquerque, do CIATA - SEF - Ministério da Fazenda.

TABELA V
ELASTICIDADE DA RECEITA DO IPTU

ELASTICIDADE COM RESPEITO A	MUNICÍPIOS DAS CAPITALIS ^{1/}	R. MET. DE SÃO PAULO ^{1/}	MUNICÍPIOS MÉDIOS ^{1/}
Renda Urbana			
β	1,19975*	1,06845*	1,19785
$\Delta\beta$	0,09819	0,04749	0,09395
R^2	0,88709	0,93533	0,75066
População Urbana			
γ	1,29461*	1,15350	1,34323*
$\Delta\gamma$	0,16886	0,06583	0,18665
R^2	0,75572	0,89767	0,48955
Nº de Domicílios			
δ	1,44506	1,40787	1,31856*
$\Delta\delta$	0,14259	0,07092	0,21069
R^2	0,84388	0,91843	0,42038
Nº de Domicílios e Renda Per Capita Urbana			
θ	1,16684*	1,23889	0,85952*
$\Delta\theta$	0,10097	0,09228	0,14075
μ	1,68415	1,27394*	1,92120
$\Delta\mu$	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).

^{1/} Número de observações nas amostras:

Municípios das capitais: N=21.

Municípios da R. Metropolitana de São Paulo: N=37.

Municípios Médios: N=56.

^{*/} Não significativamente diferente de 1 ao nível de significância de 5%.

TABELA VI
ARRECADÇÃO DO IPTU - MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO PROJETO CIATA
VALORES CONSTANTES

MUNICÍPIOS	ARRECADÇÃO (Cr\$ de 1975) ^{1/}			VARIÇÃO PERCENTUAL		
	1973	1974	1975	1973/74	1974/75	
Salinópolis (PA)	75 391	121 580	122 676	61,3	0,9	
Barras (PI)	4 608	3 379	30 512	- 26,7	803,0	
Piripiri (PI)	17 028	12 911	115 034	- 24,2	791,0	
Russas (CE)	41 257	21 088	62 223	- 48,9	195,1	
Currais Novos (RN)	92 101	178 645	152 270	94,0	- 14,8	
Santana do Ipanema (AL)	53 052	131 310	112 451	147,5	- 14,4	
São Miguel dos Campos (AL)	26 949	85 215	82 055	216,2	- 3,7	
Maragogipe (BA)	13 019	27 559	46 344	111,7	68,2	
Pojuca (BA)	10 329	7 841	106 876	- 24,1	1263,0	
Santo Amaro (BA)	201 841	139 906	201 366	- 30,7	43,9	
Santa Teresa (ES)	67 990	62 798	124 811	- 7,6	98,8	
						1973/75

FONTE: Dados de Balanços dos Municípios fornecidos pelo CIATA - SEF - Ministério da Fazenda.

^{1/} Deflador: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (Conjuntura Econômica, março de 1976).

to lançado, talvez devida ao efeito sobre o contribuinte da cobrança através de guias emitidas por computador; c) Retificação e atualização dos valores venais dos imóveis. Note-se que a alíquota nominal do imposto que vigorava em 1973 foi mantida após o recadastramento e que em cerca de 90% dos imóveis tributados o imposto lançado anualmente era inferior a Cr\$ 100,00 em 1974, sendo portanto pequena a carga tributária que cabe 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 destas 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 II, 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 os recursos técnicos e financeiros para realizar tal esforço. Deste modo, a assistência técnica dos governos federal e estaduais é necessária. O financiamento da implantação de um cadastro de imóveis, que é dispendiosa, pode ser recuperado em pouco tempo utilizando uma pequena fração do aumento de receita. Embora a assistência de órgãos do governo federal ou estadual 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 as administrações municipais tenham um maior grau de autonomia.