

A tributação dos bens imóveis no Brasil — argumentos para sua maior utilização

Raymond L. Richman *

1. Situação atual dos impostos sobre bens imóveis no Brasil; 2. A incidência do imposto sobre a propriedade; 3. Implicações da teoria; 4. Práticas de avaliação tributária; 5. As taxas do imposto; 6. Efeitos econômicos das práticas administrativas; 7. Imposto sobre bens imóveis como um investimento de desenvolvimento.

A reforma tributária brasileira de 1965 repartiu as receitas dos impostos entre os diferentes níveis de governos.

O governo federal reservou para si os impostos sobre a renda e o patrimônio, sobre o comércio exterior e sobre o consumo. Aos estados couberam os impostos sobre circulação de mercadorias (ICM) e sobre a transferência de bens imóveis. Os municípios receberam os impostos sobre os bens imóveis e sobre serviços (ISS), além da contribuição de melhoria.

O grosso da receita tributária do governo federal em 1972 foi derivado do imposto sobre o consumo, sendo que o imposto sobre a renda representou aproximadamente 28%. Quase toda a receita tributária dos estados (95%) proveio do imposto sobre o valor adicionado (ICM), enquanto que a correspondente aos municípios esteve dividida igualmente entre o imposto sobre serviços (construção, serviços profissionais etc.) e o imposto sobre bens imóveis. Do total da receita tributária de todos os

* Professor da Universidade de Pittsburgh.

N. do T.: Renda econômica = *economic rent*.

níveis de governo, menos de um quinto derivou de impostos sobre a renda ou sobre a propriedade. Todo o resto resultou de impostos sobre o consumo.

As principais fontes de receita dos governos locais são, em ordem de importância: 1. Transferências intergovernamentais, principalmente parcela da arrecadação do ICM, um imposto sobre o valor adicionado cobrado pelos governos estaduais. 2. A receita do imposto sobre empresas de serviços e profissões (ISS). 3. O imposto sobre bens imóveis.

De um total de Cr\$ 3,2 bilhões de receitas correntes em 1972, relativas a 24 capitais de estado, as transferências contribuíram com 47,6%; os impostos, com 44,9%; e outras fontes, com 7,5%. Em São Paulo, do total de Cr\$ 1,6 bilhão de receita tributária em 1973, o imposto sobre bens imóveis representou 52%, e o ISS, 48%.¹ Os pagamentos de transferências foram de Cr\$ 1,3 bilhão, quase todos provenientes da participação na arrecadação do imposto estadual sobre a circulação de mercadorias (ICM), do qual o imposto sobre serviços é complementar. Em algumas capitais estaduais, as transferências em 1972 representavam duas a três vezes as receitas tributárias.²

1. Situação atual dos impostos sobre bens imóveis no Brasil

A base do imposto predial e territorial urbano é o valor venal do imóvel, excluídos os bens móveis e as instalações. Os estados têm autorização para cobrar impostos sobre a transferência de bens imóveis, um fato que é importante na administração do imposto. Adicionalmente, os municípios podem usar a contribuição de melhoria para financiar obras públicas. As contribuições têm como limite o custo total da obra pública e a contribuição relativa a cada imóvel não pode exceder o acréscimo de valor atribuível à obra pública.

Não há nenhuma disposição legal que restrinja a imposição de taxas diferenciais sobre diferentes classes de imóveis — e taxas diferenciais são, de fato, cobradas em um ou outro município sobre imóveis desocupados, com benfeitorias: residenciais, comerciais, industriais e de aluguel.

O governo federal lança e arrecada o imposto territorial rural, cuja base é o valor fundiário, sendo a receita distribuída aos municípios onde

¹ Secretaria Municipal de Finanças de São Paulo.

² IBGE (1975).

a propriedade está localizada. O governo federal pode reter até 20% da receita como compensação pelos custos de avaliação e arrecadação do imposto.

São Paulo e Salvador tributam os terrenos e as construções separadamente, combinando os dois para obter o valor do imóvel. O valor da construção é baseado no custo de reprodução menos depreciação e obsolescência. O terreno é avaliado de acordo com a zona em que está localizado, refletindo aproximadamente a valorização nas diferentes partes da cidade. No Rio de Janeiro não se faz qualquer tentativa de tributar o valor do terreno onde é feita a construção. Em São Paulo, tendo-se determinado os valores básicos dos terrenos nas diferentes zonas (as quais se aplicam a todas as propriedades nas respectivas zonas), são feitos ajustamentos com relação ao tamanho e à forma dos lotes, de acordo com uma fórmula-padrão, e ainda com respeito ao declive e outras características que afetam o seu valor. Os resultados de cada ajustamento são registrados na notificação do imposto, a qual mostra o valor básico por metro quadrado, o fator de ajustamento e o valor das construções.

Em cidades menores há muito menos sofisticação. As propriedades em Estância (SE), por exemplo, são classificadas em somente quatro categorias, de acordo com a qualidade da construção. Estabelece-se um valor básico por metro quadrado de espaço pavimentado para cada classe, o qual é multiplicado pelo número de metros quadrados para se obter o valor tributável do imóvel. Os valores vão desde Cr\$ 52,50 por m² para as propriedades da primeira categoria até Cr\$ 7,80 para as propriedades da quarta categoria. Os valores dos terrenos são ignorados (exceto para lotes desocupados).

Os lançamentos sofrem alterações quando ocorrem mudanças físicas nas propriedades, tais como restauração, acréscimo ou destruição. Em alguns municípios é aplicado um fator de correção monetária anual (o índice geral de preços, medido pela disponibilidade interna). No Rio, reconhece-se que o fator é demasiadamente arbitrário — os imóveis são afetados diferentemente pela inflação, e dá-se preferência a estudos de mercado para estabelecer os valores.

Enquanto o Brasil parece dispor da mais eficiente administração tributária de bens imóveis da América Latina, ela é ainda relativamente subutilizada pelos padrões norte-americanos, sendo caracterizada por taxas relativamente baixas e lançamentos fracionários.

Dado o relativamente baixo rendimento dos impostos diretos sobre a renda e a propriedade como uma proporção do total das receitas, a

elevação das taxas e o aperfeiçoamento da administração de impostos sobre bens imóveis podem trazer uma importante contribuição à equidade vertical do sistema tributário e proporcionar recursos adicionais para o desenvolvimento, a nível local. Uma vez que grande parte das despesas locais beneficia os proprietários através da elevação do valor dos terrenos, a equidade horizontal do sistema fiscal também melhoraria pela maior participação do governo local nesses benefícios.

É uma infeliz herança da literatura que o imposto sobre os bens imóveis seja em geral (erroneamente) considerado dispendioso e difícil de administrar, sem equidade vertical, sem flexibilidade e elasticidade, não guardando relação com a capacidade tributária do proprietário e acarretando indesejáveis efeitos econômicos.³

Análises da incidência e dos efeitos econômicos do imposto sobre bens imóveis urbanos têm demonstrado que essas crenças são infundadas e que o imposto, quando convenientemente administrado, satisfaz de maneira substancial todos os critérios ou princípios aplicáveis da tributação. Ele é especialmente apropriado devido ao seu papel como principal fonte de receitas dos governos locais nos países em desenvolvimento. Além disso, mesmo quando o imóvel é possuído coletivamente como nos países socialistas, um imposto sobre a renda econômica ou um encargo de natureza semelhante pode ser necessário para evitar o uso ineficiente da terra.

2. A incidência do imposto sobre a propriedade

O valor de um bem é o valor capitalizado do fluxo de renda líquida associado à sua propriedade ou posse. O que nós chamamos propriedade é nada mais que uma fonte de renda, cujo valor é o valor capitalizado dos rendimentos líquidos antecipados. O valor do imóvel é determinado pelos seus rendimentos futuros menos as despesas necessárias para produzir esses rendimentos. Uma dessas despesas que é antecipada no processo de capitalização é o imposto a que a propriedade está sujeita. A fórmula de capitalização é bem conhecida:

$$CV = (Y - E - T)_{t_0} + \frac{(Y - E - T)_{t_1}}{1 + r} + \dots + \frac{(Y - E - T)_{t_n}}{(1 + r)^n}$$

³ Veja, por exemplo, Jarach (1964), p. 315-9.

onde CV = valor capitalizado;

Y = renda monetária bruta;

E = despesas monetárias, inclusive salários, manutenção, outros gastos com o insumo capital, materiais, seguro, energia etc.;

T = imposto sobre a propriedade;

r = taxa de desconto apropriada;

t_0, t_1, t_n = períodos de tempo.

A teoria do imposto sobre a propriedade que tem sido transmitida desde os mais antigos até os mais modernos economistas neoclássicos, e que ainda é largamente aceita, sustenta que o imposto sobre a propriedade incide sobre o proprietário, no curto prazo, mas a parte do imposto que se refere às construções é transferida para o ocupante, no longo prazo. O processo de transferência supostamente se dá através da alegada restrição da oferta de construções. As construções marginais, na ausência do imposto sobre a propriedade, tornam-se submarginais e não serão realizadas. Isso reduz a oferta e eleva os aluguéis.

A teoria tradicional está errada quando aplicada ao contexto urbano porque ela supõe um *terreno marginal*.⁴ Nas áreas urbanas, pelo menos nas áreas urbanas em crescimento, as terras desocupadas têm um valor muito maior do que qualquer uso alternativo, devido à antecipação da futura utilização urbana. Uma terra adequada para o uso agrícola, por exemplo, que está localizada ao lado de uma área urbana, tem um valor muito maior do que o valor capitalizado da futura renda agrícola. Sua renda *potencial* em usos urbanos é também capitalizada, muito embora ela possa ser convertida a tais usos até que seja considerada *madura* para esse propósito. Em consequência, para toda finalidade prática, não existe terreno marginal nas áreas urbanas. Nós podemos ilustrar isso com o seguinte diagrama.

O valor da terra diminui quando nos deslocamos do centro da cidade, 0. Isso é mostrado pela inclinação decrescente de AB' . O valor em usos alternativos (digamos, agricultura) é mostrado pela linha CD' . Suponhamos que a área urbana esteja construída até o ponto E . Nesse ponto, as terras desocupadas têm um valor igual a BE , maior que seu

⁴ Para uma discussão mais ampla, veja Richman (1967), p. 172-80.

valor no uso alternativo, DE (ambos antes de impostos). O preço da terra é o valor capitalizado de sua renda econômica antecipada, líquida de impostos. Em E os valores após-impostos são EG e EI , respectivamente.

O valor da terra para um possível comprador é então:

$$CV_L = (Y - E - T - rC)_{t_0} + \frac{(Y - E - T - rC)_{t_1}}{(1 + r)} + \dots + \frac{(Y - E - T - rC)_{t_n}}{(1 + r)^n}$$

onde Y , E , T , t e r são como definidos anteriormente, e C = valor da construção (e.g., edifício).

A curva FG' representa o valor de cada terreno depois que os impostos sobre a propriedade — os existentes e os antecipados — foram descontados. Isto inclui os impostos sobre a propriedade que serão cobrados sobre a área construída, tenha esse objetivo sido alcançado ou não. Obviamente, os compradores oferecerão menos por um terreno sujeito a um imposto do que por um que não esteja (EG em vez de EB). HI representa o valor da terra no seu uso alternativo (digamos, agricultura), após a dedução do valor descontado do imposto sobre a terra que está sujeita à exploração agrícola. A distância entre FG' e HI representa o efeito do imposto sobre a área construída e o imposto sobre a diferença entre os valores da terra quando submetida a seu melhor uso alternativo.

O verdadeiro terreno marginal para uso urbano está em E'' , a partir de onde o uso mais lucrativo da terra é o agrícola. O imposto sobre a área construída torna a terra submarginal para o uso urbano a partir de E'' .

Enquanto o imposto sobre a propriedade for suficientemente pequeno para deixar, na margem, o valor da terra de uso urbano maior que seu uso alternativo, ele não terá nenhum efeito sobre a oferta de construções. Só afetará o preço da terra. Com algumas qualificações (veja adiante), as construções ou melhorias que eram lucrativas na ausência do imposto continuarão a ser lucrativas entre E e E'' . A prova dessa proposição é o maior valor da terra após-impostos no uso urbano do que no seu uso alternativo (FG' comparado com HG').

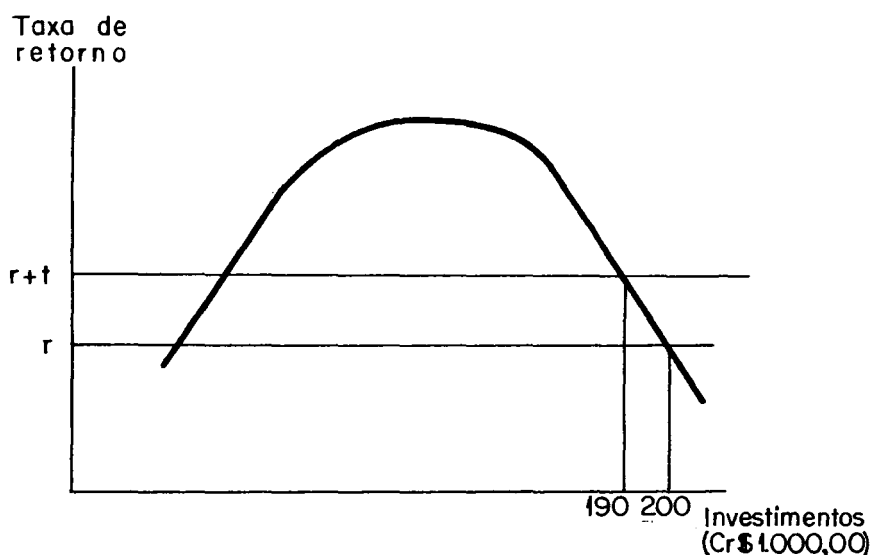
Chegamos a uma importante conclusão. O imposto sobre a propriedade nas áreas urbanas, como regra geral, incide apenas sobre a *renda*

econômica. Ele afeta somente o preço da terra. Como um corolário, ela não é transferida para os ocupantes como os antigos teóricos argumentaram.

Uma explicação se faz necessária. As construções marginais serão afetadas pelo imposto. Se um edifício de Cr\$ 200.000,00 for construído na ausência de impostos, o imposto restringirá a construção àquela parte cujo rendimento é inferior a $r + t$. No gráfico seguinte, uma aplicação de Cr\$ 10.000,00 cessa de ser econômica em razão do imposto.

Figura 2

Efeitos marginais do imposto sobre os investimentos em habitação



O autor considera esse efeito relativamente sem importância. O número de unidades e o número de andares de um edifício devem mais provavelmente ser limitados pelos códigos de construção e regulamentos das zonas urbanas do que pelos efeitos marginais do imposto.

O imposto também cria um incentivo para a economia de instalações intensivas em capital quando um lote tem usos alternativos, um dos quais, pelo menos, não sendo intensivo em capital. Lotes de estacionamento em distritos industriais pagam menos impostos do que proprie-

dades adjacentes já edificadas. Embora esse efeito possa não ser importante, é certo que somente um imposto sobre o valor da terra seria completamente neutro com respeito aos usos da terra, isto é, a alocação de recursos entre usos alternativos.

3. Implicações da teoria

3.1 Alocação de recursos

Do ponto de vista da alocação de recursos, um imposto ideal é aquele que não tem um efeito-substituição, isto é, aquele que é economicamente neutro. Um imposto sobre a *renda econômica* é conhecido há muito tempo como tendo essa característica. O que a análise anterior indica é que um imposto sobre construção tem essa característica na medida em que não exceda a diferenciação entre a *renda econômica* no melhor uso e a *renda econômica* em qualquer uso alternativo.

O efeito-renda de um imposto sobre a *renda econômica* proporciona um estímulo ao uso da propriedade no seu melhor uso e não há nenhum efeito-substituição, devido à unicidade de cada terreno. Cada terreno pode ser considerado como tendo uma oferta perfeitamente inelástica. Consequentemente, do ponto de vista dos efeitos econômicos, um imposto sobre a *renda econômica* é um imposto ideal.

Mesmo nas sociedades socialistas, a cobrança de um imposto ou encargo igual à *renda econômica* da terra é necessário para se alcançar uma alocação de recursos eficiente e eqüitativa. Na ausência de um imposto ou encargo, a terra pode ser usada para objetivos subótimos. Terra *cara* seria desperdiçada. Há exemplos na URSS onde valorizadas terras agrícolas eram usadas para construções industriais e habitacionais, quando terrenos improdutivos situados nas vizinhanças poderiam igualmente ser utilizados. O maior emprego de preços-sombra para se alcançar o uso *correto* das propriedades socialmente valorizadas pode servir a esse propósito em uma sociedade socialista, mas à custa de uma *doação* àqueles que pagam por terrenos mais valorizados o mesmo preço que eles pagaram por terrenos inferiores. Por exemplo, se um indivíduo paga por um apartamento que está convenientemente localizado com respeito a transporte, local de trabalho e amenidades sociais, o mesmo aluguel que um outro indivíduo paga por um apartamento similar que não tenha essas vantagens, é óbvio que o primeiro tem uma renda real maior. Este é,

naturalmente, um problema que existe com qualquer bem de consumo ou produção que é racionado sem se levar em conta a sua utilidade para diferentes indivíduos ou empresas. A solução de mercado, em que os custos todos são refletidos nos preços, é a solução eficiente.

3.2 Equidade

A incidência do imposto tem importantes implicações em termos de equidade. Quando um indivíduo compra um terreno, o preço que ele pagará para obter sua taxa de retorno desejada já é descontado dos impostos a que a propriedade está sujeita. Ele compra *livre* de imposto. Os impostos atuais e os antecipados são considerados pelo mercado no cálculo dos valores presentes. A carga do imposto sobre bens imóveis incide, portanto, sobre o proprietário no momento em que o imposto é instituído ou aumentado. Todos os futuros compradores descontam o imposto ao determinarem o valor de suas ofertas. Pode-se falar da carga de uma *mudança* nas taxas do imposto ou de *mudanças* na razão entre o valor tributável e o valor de mercado, mas não se pode afirmar que a carga dos impostos *existentes* careça de equidade horizontal ou vertical. A carga tributária foi suportada no passado por aqueles que possuíam a terra na época em que os atuais impostos foram instituídos ou quando a razão entre o valor tributável e o valor de mercado foi alterada.

É igualmente claro que os inquilinos não suportam a carga. Os preços que os inquilinos pagam são baseados na demanda e oferta totais de imóveis. A oferta não é afetada pelo imposto a menos que o imposto seja maior que a *renda econômica*, o que como já foi visto, não é o caso.⁵

3.3 Competição intergovernamental

O imposto é provavelmente neutro com respeito à competição intergovernamental. Suponhamos que duas comunidades adjacentes cobrem impostos sobre bens imóveis a diferentes taxas efetivas. Suponhamos também, para simplificar a ilustração, que os benefícios que os proprietários recebem dos serviços municipais sejam iguais. Os impostos serão capitalizados e os preços de mercado diferirão pelo valor capitalizado da diferença dos impostos.

⁵ Poderia ser o caso em se tratando da verdadeira moradia marginal, i.e., uma vez que a demanda é determinada exogenamente e a oferta não é afetada, não ocorre nenhuma transferência do imposto aos inquilinos.

Para ilustrar, suponhamos as seguintes situações com idênticas casas em comunidades adjacentes:

	Comunidade A	Comunidade B
Valor na ausência do imposto s/propriedade	Cr\$ 200.000,00	Cr\$ 200.000,00
Imposto s/propriedade	Cr\$ 4.000,00	Cr\$ 2.000,00
Valor descontado do imposto s/propriedade a, digamos, 10%	Cr\$ 40.000,00	Cr\$ 20.000,00
Preço de mercado	Cr\$ 160.000,00	Cr\$ 180.000,00

O que é mais vantajoso para um comprador potencial, supondo que a taxa de juros seja realista: uma casa que custa Cr\$ 160.000,00 com imposto de Cr\$ 4.000,00 anuais ou outra de Cr\$ 180.000,00 com imposto de Cr\$ 2.000,00 por ano? A diferença é exatamente igual ao valor capitalizado da diferença das obrigações tributárias. O imposto é neutro; quando muito os investidores prefeririam menores desembolsos iniciais de capital e impostos mais elevados do que maiores desembolsos iniciais com impostos mais baixos.

Existe algum outro imposto *local* que seja semelhantemente neutro? Certamente que não é o caso dos impostos de consumo, sobre as vendas ou sobre a renda.

O imposto sobre bens imóveis é, portanto, único ao proporcionar aos governos locais uma receita tributária que não gera um incentivo para pessoas ou firmas mudarem de cidade. Ele possibilita às cidades financiarem as despesas públicas sem se preocuparem com uma indesejada competição intergovernamental.

3.4 Progressividade

Segue-se da análise que os problemas de progressividade ou equidade vertical surgem somente quando da instituição de um novo imposto sobre bens imóveis, da elevação das taxas do imposto e de aumentos na razão entre o valor tributável e o valor de mercado. Os proprietários dos imóveis à época de tais mudanças suportam inteiramente a carga tributária.

Nos Estados Unidos, os gastos pessoais com habitação constituem uma percentagem uniformemente constante da renda até níveis bastante elevados. Em tais circunstâncias, as mudanças na tributação de propriedades residenciais resultam ser aproximadamente proporcionais à renda. Além

disso, a propriedade de outras classes de bens imóveis é altamente concentrada.⁶ A propriedade de parte substancial dos imóveis comerciais e industriais, das grandes fazendas e dos imóveis de aluguel está confinada aos níveis de renda mais elevados. A carga de aumentos no imposto sobre bens imóveis, que incide, conforme a análise anterior, sobre os proprietários, deve ser progressiva por classes de renda. É possível adicionar um elemento de progressividade, como muitos países têm feito, com a concessão de uma isenção para pequenas residências. Moradias ocupadas pelo proprietário, ou alugadas, sítios e chácaras, poderiam ser isentas nos primeiros Cr\$ 20.000,00 de valor, ou qualquer outra quantia considerada desejável. A isenção seria sem sentido para moradias de luxo, mas importante para os grupos de mais baixa renda. Na verdade, na medida em que moradias de baixo valor são verdadeiramente marginais (i.e., não têm *renda econômica*), a isenção asseguraria que o imposto sobre bens imóveis não se constituiria em nenhum impedimento à construção de moradias para os grupos de baixa renda. Acoplado a uma isenção para pequenas moradias, o imposto sobre bens imóveis pode ser considerado como o único imposto de governo local cuja carga é distribuída progressivamente.

Naturalmente, as cargas das despesas gerais do governo deveriam ser distribuídas de acordo com alguma medida de capacidade tributária dos indivíduos ou dos benefícios recebidos para atender aos critérios de equidade horizontal e vertical. A propriedade imobiliária é apenas um elemento da capacidade tributária. O critério da equidade horizontal seria violado se a carga tributária incidisse exclusivamente sobre uma classe de contribuintes — os proprietários de imóveis — deixando livres da carga aqueles com outras fontes de renda. Por outro lado, uma grande parte dos benefícios das despesas dos governos locais aumenta os rendimentos dos imóveis, são capitalizados e resultam em aumentos no valor das propriedades. O critério da equidade horizontal não seria violado se uma carga tributária adicional fosse imposta em proporção com os benefícios recebidos.

3.5 Elasticidade da base do imposto sobre bens imóveis

Em um município em crescimento, deve-se esperar que a base do imposto sobre bens imóveis cresça a taxas mais elevadas que a taxa de crescimento da população. Conseqüentemente, os municípios dinâmicos poderão en-

• Veja Gaffrey (1972).

contrar no suporte sobre bens imóveis (sem nenhuma mudança nas taxas do imposto) uma importante fonte de recursos para financiar o desenvolvimento urbano. Infelizmente, em comunidades estacionárias, a elasticidade da base é substancialmente menor que a unidade. Mas, por algumas décadas, os impostos poderão ser usados vantajosamente pelos governos municipais no Brasil.

A elasticidade de uma fonte de receita tributária refere-se à sua capacidade de proporcionar receitas crescentes ao longo do tempo, sem a necessidade de mudanças nas taxas do imposto. Pode ser medida com respeito a variáveis tais como renda e população. É uma grande vantagem política dispor de um imposto cujas receitas crescem sem requerer nova legislação. Em cidades novas e em crescimento, a receita do imposto sobre bens imóveis é altamente elástica com respeito à população. Em uma amostra de 100 municípios nos Estados Unidos, o aumento médio no valor tributável do imposto sobre bens imóveis de 1950 a 1960 foi de 71,6%, correspondente a um crescimento médio da população de 14,7%. Ajustado pelo deflator de preços do produto nacional bruto, o crescimento médio foi de 55,6%. Em uma outra amostra de 79 municípios, o crescimento do valor total tributável do imposto sobre bens imóveis por município foi de 85,6% (72,7% em termos reais) correspondente a um crescimento populacional médio de 22,9%.⁷ A elasticidade parece ser maior quanto maior é o crescimento da população.

O município de São Paulo tem cerca de 1.500 km². É uma das áreas metropolitanas de mais rápido crescimento no mundo. Em 1960, 22% do município estava classificado como urbano e 78% como rural. Em 1970, 56% era urbano. A população cresceu de 3,7 milhões em 1960 para 5,9 milhões em 1970 e 6,8 milhões em 1973.⁸

São Paulo registrou um aumento na receita tributária de Cr\$ 256 milhões para Cr\$ 555 milhões em cruzeiros correntes, ou seja, 117%. O índice de preços de construção civil aumentou de 50,5% de janeiro de 1970 a janeiro de 1973.⁹ A receita ajustada por esse índice cresceu em 44%. O índice geral de preços cresceu em 65,4%. Ajustada por esse índice, a receita cresceu 31% em termos reais. O crescimento populacional foi superior a 15% entre 1970 e 1973.

⁷ Richman (1966), p. 5.

⁸ Fontes: Secretaria de Finanças de São Paulo (1957), p. 7, e Araujo (1974), p. 13.

⁹ Fonte: Secretaria de Finanças de São Paulo, op. cit., p. 137, 222, 321.

4. Práticas de avaliação tributária

As práticas de avaliação e as taxas de impostos sobre as diferentes classes de propriedade diferem largamente entre as cidades brasileiras. Como se poderia esperar, existe uma muito maior sofisticação nas maiores cidades do que nas menores.

O principal defeito da administração do imposto sobre bens imóveis é a incapacidade de muitos administradores tributários em manter as avaliações nos níveis correntes. Como resultado: 1. Novas propriedades são freqüentemente avaliadas em sua maior razão entre valor tributário e valor de mercado do que propriedades que foram avaliadas em anos anteriores. 2. Propriedades que tiveram valorizações maiores do que o aumento médio foram avaliadas abaixo da razão média e propriedades que tiveram seus valores aumentados menos que a média das propriedades (ou diminuíram em valor) resultaram avaliadas acima da razão média. 3. Há uma tendência para a razão média do valor tributável em relação ao valor de mercado cair. A utilização de um índice de preços suaviza o primeiro e o terceiro resultados, mas não o segundo. A manutenção de uma taxa uniforme é essencial tanto para a equidade horizontal como para a equidade vertical do sistema.

A fim de evitar defasagens e a conseqüente falta de uniformidade, é essencial que o administrador do imposto sobre bens imóveis mantenha-se informado sobre a tendência dos valores dos imóveis por classe de propriedade e por localização geográfica. Isso é normalmente feito pela análise dos preços de venda.¹⁰ O processo é útil também para identificar a qualidade do desempenho dos administradores tributários. O Rio de Janeiro tem um órgão que equipara os lançamentos utilizando os dados de vendas. No Rio de Janeiro, os preços anunciados e os preços indicando quando as propriedades são transferidas são regularmente analisados rua por rua e comparados com os valores indicados nos registros tributários das propriedades; e tais valores são ajustados sempre que há uma demonstração de que os valores das propriedades nas vizinhanças aumentaram em média. Esses órgãos deveriam ser estabelecidos em todas as grandes cidades. São Paulo tinha este órgão mas permitiu que fosse extinto. Depende agora inteiramente dos avaliadores externos e parece não existir nenhum mecanismo para controlar a qualidade das avaliações e conseqüentemente a uniformidade das mesmas.

¹⁰ Para uma descrição simples de como a análise das vendas pode ser usada para homogeneizar as avaliações e avaliar o desempenho dos administradores tributários, veja EUA. Department of Community Affairs (1970).

Afirma-se freqüentemente que o imposto sobre bens imóveis é difícil e dispendioso de administrar. Não obstante, é um imposto que tem sido efetivamente administrado sob uma ampla variedade de condições sociais e econômicas. Ele vem sendo cobrado na Inglaterra quase continuamente desde 1084. O *Domesday inquest* depois da conquista de 1066 era essencialmente uma pesquisa cadastral.

Dado que o imóvel é algo visível e que os direitos de propriedade só podem ser transferidos e se fazer cumprir com a aprovação governamental, o imposto é, ou pode se tornar, impossível de evitar ou sonegar. Face às dificuldades de se administrar impostos, quando o governo é menos sofisticado do que os contribuintes, ele se presta facilmente à utilização pelos países subdesenvolvidos. Além disso, os gastos governamentais na infra-estrutura aumentam os valores dos imóveis e podem ser financiados total ou parcialmente pelo imposto e pela contribuição de melhoria.

Como regra geral, há uma preocupação excessiva dos administradores tributários a respeito da propriedade e dos títulos referentes aos imóveis. O imposto é *ad valorem* e não *ad personam*. A natureza *in valorem* do imposto torna desnecessário saber qual a condição do título. É obrigação de quem detém a propriedade pagar os impostos. A falta ao pagamento sujeita a propriedade à penhora. Cuidar dos títulos de propriedade é propriamente uma tarefa das autoridades civis que registram títulos e regulam as transferências de imóveis, não das autoridades habitacionais. Tudo o que é necessário é que nenhuma transferência, voluntária ou involuntária, seja registrada a menos que os impostos tenham sido pagos. A penhora deveria suspender qualquer direito de propriedade relativo ao imóvel. Ela pode ser complementada, como ocorre nos Estados Unidos, com um dispositivo pelo qual, após um determinado período de débito do imposto, a propriedade passa para o município, o qual concede um prazo para resgate, findo o qual o imóvel é vendido em hasta pública. Nem no Rio de Janeiro nem em São Paulo há qualquer esforço para obrigar ao pagamento do imposto por processos legais contra o contribuinte ou a propriedade.

Mapas, códigos geográficos e registros de propriedade são fundamentais para garantir que todo imóvel seja listado e que suas principais características sejam anotadas. Procedimentos seguros para a manutenção desses registros são naturalmente essenciais. A preparação de critérios de avaliação, a notificação das avaliações, os direitos de recursos e revisão e os procedimentos de arrecadação — todos são partes de uma boa admi-

nistração tributária. Seria desejável a criação de órgãos destinados ao treinamento de administradores e avaliadores para assegurar uma administração eficiente do imposto sobre bens imóveis.

O pessoal externo é responsável pelo acompanhamento das mudanças físicas dos imóveis — alterações, destruição ou construção. Elas dependem da inspeção visual e da informação fornecida pelas autoridades que emitem as licenças para construção. Seu trabalho deve ser coordenado com o da unidade de pesquisa de mercado. Registre-se que a falha em proceder a essa integração resultou, em São Paulo, na eliminação dessa unidade como redundante.

Um compromisso de maior utilização do imposto é essencial para desenvolver uma boa administração. Quando as avaliações ficam defasadas, tendem a se tornar estereotipadas, e a qualidade da administração tende a se deteriorar mais, à medida que a receita declina em termos reais. Custa tanto administrar um imposto sobre bens imóveis quando as taxas são baixas como quando são altas. Com uma proporção das receitas, os custos serão obviamente maiores quando as taxas forem baixas.

5. As taxas do imposto

As taxas efetivas são geralmente baixas, não somente como um resultado de baixas alíquotas mas também porque o valor tributário é uma fração do valor de mercado. As taxas são muito baixas pelos padrões americanos, onde as taxas efetivas variam entre 3% e 5% nas maiores cidades, comparadas com as estimativas de 0,3% a 0,75% nas cidades brasileiras.

Além disso, não há consistência nas taxas aplicadas a diferentes classes de imóveis. Enquanto Salvador tributa a terra não-construída com maiores taxas do que a área construída, o Rio faz o contrário.

	Salvador (1973)	Rio (1975)	São Paulo
Terra não-construída	3,0%	0,3%	2,4%
Imóveis residenciais	0,7%	1,3%	1,2%
Imóveis comerciais	1,5%	1,3%	1,2%
Imóveis industriais	1,0%	1,3%	1,2%

Em alguns municípios os imóveis de aluguel são tributados com taxas mais elevadas do que os imóveis ocupados pelo proprietário, e.g., Estância, em Sergipe.

A discriminação entre diferentes classes de propriedade somente pode ser justificada se a discriminação tiver bons efeitos econômicos ou melhorar a equidade horizontal. A única base para a discriminação em termos econômicos seria evitar que o imposto excedesse a *renda econômica* do imóvel. O único caso em que isso poderia ocorrer é no suprimento de moradia para os grupos de mais baixa renda. Estabelecendo-se uma isenção para pequenas residências e também para as moradias alugadas às famílias de baixa renda, e.g., de propriedades cujo aluguel não exceda uma certa importância, esses possíveis efeitos negativos podem ser evitados.

Considerações de equidade sugerem que propriedades de igual *renda econômica* deveriam pagar o mesmo imposto. A única forma pela qual isso poderia ser realizado seria basear o imposto somente sobre o valor da terra, excluindo a construção. O método residual, usado por muitos avaliadores, que atribuem à terra todos os valores não-imputados à construção, fazem o imposto sobre o valor da terra não mais difícil de se avaliar do que qualquer outro imposto. Na verdade, a avaliação adequada requer a determinação do valor da terra nas vizinhanças para evitar o favorecimento de construções subótimas. A determinação dos valores das terras vizinhas é, assim, uma parte essencial na administração do imposto sobre bens imóveis.

A proporção do valor tributável que os avaliadores conscientemente tentam alcançar no Rio é 55% para a área construída e 80% para a não-construída. A taxa efetiva, oficialmente, sobre a área construída no Rio é somente $0,55\% \times 1,3\%$ ou $0,715\%$. Isto é provavelmente menos do que a taxa de fato.

Em São Paulo, a razão variaria entre 50% nas áreas periféricas e 75% no centro, o que corresponderia a taxas efetivas de 0,6% a 0,9%.

Essas baixas taxas de imposto provavelmente explicam o fato de que a razão do valor da terra para o valor da construção no Rio e em outras cidades é de cerca de 1:1 comparada com uma média nas cidades americanas de 1:3 ou 1:4 (e.g., Pittsburgh). O imposto no Brasil dificilmente capta alguma *renda econômica*, enquanto que os impostos sobre bens imóveis nas cidades americanas captam aproximadamente 75% da *renda econômica*.

6. Efeitos econômicos das práticas administrativas

6.1 Taxas diferenciais do imposto

Como foi observado acima, em algumas jurisdições a terra desocupada é tributada a taxas mais elevadas que as com construções. Em outras, as terras desocupadas são tributadas a taxas mais baixas. A tributação com taxas mais elevadas é um estímulo às construções mas, exceto pelo efeito-renda, não detém a especulação.

Parece existir uma grande preocupação com a especulação imobiliária no Brasil, bem como em toda a América Latina. Na realidade, o especulador, que seria penalizado por tais práticas, é frequentemente o agente de desenvolvimento. Em princípio, o desenvolvimento deveria ser encorajado, não desencorajado. Por outro lado, aqueles que têm mantido a propriedade familiar de suas terras por décadas sem beneficiá-las são, por alguma razão, considerados investidores. O termo pejorativo *especulador* é reservado para aqueles que beneficiam a terra e o eufemismo investidor é reservado para o dono de terra improdutiva. A única distinção legítima que se pode fazer é que o especulador procura os lucros de curto prazo e o investidor espera pela valorização de longo prazo.

A razão pela qual não há efeitos-substituições das taxas diferenciais é que todos os impostos presentes e antecipados são capitalizados. Quem compra terra por alguma razão a compra livre de todos os impostos presentes e antecipados, seja um *especulador*, um *investidor* ou um agente de desenvolvimento.

Nem todas as terras urbanas desocupadas estão *maduras* para empreendimentos habitacionais ou comerciais. À medida que a população e a renda pessoal crescem, são requeridas moradias adicionais. A taxa apropriada de crescimento da oferta de moradias é uma função do crescimento da demanda por moradias. O valor presente da terra desocupada adequada para usos urbanos é uma função do aumento antecipado na demanda e do ponto de tempo em que ela estará *madura* para ser construída. Ela aumenta em valor durante o período de espera. Pode-se investir em um terreno que se espera estar pronto para construir em algum tempo futuro. Se o valor antecipado em cinco anos, digamos, é

Cr\$ 100.000,00, seu valor presente é $\frac{\text{Cr\$ } 100.000,00}{(1 + r)^5}$. Mais rigorosamente, o valor presente deve levar em conta impostos e outras despesas durante

o período interveniente. O valor presente, em termos mais precisos, é portanto

$$CV_{t_0} = -tCV_0 - \frac{tCV_1}{1+r} - \frac{tCV_2}{(1+r)^2} - \dots - \dots + \frac{CV_5 - tCV_5}{(1+r)^5}$$

Um aumento na taxa de imposto t reduzirá o valor presente, CV_0 , mas não tornará a terra menos desejável para um possível comprador, e inversamente no caso de uma taxa mais baixa.

Uma outra forma de taxas discriminatórias no Brasil é a discriminação contra diferentes classes de imóveis já construídos. Taxas mais elevadas para imóveis de aluguel podem ou não ter um efeito-substituição. À medida que a terra para conjuntos residenciais tem um valor muito maior do que para a construção de residências individuais, uma taxa mais elevada simplesmente reduziria o seu preço. Não obstante, deve-se considerar seus efeitos sobre os terrenos verdadeiramente marginais. No último caso, não há nenhuma *renda econômica* e o imposto sustará a oferta de moradias mais baratas. Em vez de penalizar o rico, penalizaria o pobre. Este seria um argumento para uma política de isenção de imóveis alugados a famílias de baixa renda. Uma isenção para pequenas moradias de quantia limitada e aplicável também a unidades de aluguel seria suficiente para evitar esse efeito negativo.

6.2 A taxação exclusiva da construção

Mais séria do que a questão das taxas discriminatórias é a prática em muitos municípios, inclusive o do Rio de Janeiro, de não tributar a terra e tributar somente a construção. Dada a importância do valor da terra relativo ao valor das construções no Brasil, essa é uma omissão séria. Seu efeito é favorecer propriedades com as maiores *rendas econômicas*. Ela produz exatamente o oposto do que é desejável do ponto de vista da neutralidade. É possível justificar a tributação somente do valor da terra. Não há justificativa, no entanto, para omitir a tributação do valor da terra e tributar somente a construção, muito embora segundo nossa análise a tributação da última também incida sobre a *renda econômica*. Ela captura menos da *renda econômica* no caso de imóveis valorizados do que no caso de imóveis menos valorizados.

Ela também reduz o efeito-renda do imposto. Em vez de favorecer construções ótimas, ela encoraja o desperdício de terras valorizadas e favorece construções subótimas.

7. Imposto sobre bens imóveis como um investimento de desenvolvimento

Mesmo o imposto sobre bens imóveis ineficientemente administrado provavelmente tem pequeno efeito sobre o uso da terra. O imposto, todavia, pode ser usado conjuntamente ou independentemente da contribuição de melhoria para financiar investimentos de infra-estrutura.

Alguns investimentos de infra-estrutura, tais como água, esgoto, eletricidade, telefone e outros serviços públicos podem ser financiados por títulos que podem ser amortizados com a receita das vendas de seus serviços.

Outros, tais como ruas, escolas, parques e infra-estrutura de transportes, não podem ser amortizados pela venda dos serviços, pelo menos não inteiramente, justificando-se a contribuição de melhoria ou, onde o benefício é altamente generalizado entre as propriedades do município, a elevação das taxas dos impostos sobre bens imóveis.

Obviamente, as cidades brasileiras têm um grande recurso tributário, relativamente pouco utilizado, no imposto sobre bens imóveis. Adequadamente administrado, ele poderia financiar muitos dos úteis projetos que os líderes municipais gostariam de realizar.

Bibliografia

Araújo, A. B. de. *Aspectos fiscais das áreas metropolitanas*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974. p. 13.

Brasil. Secretaria de Finanças de São Paulo. *Finanças públicas municipais*. São Paulo, v. 1, n. 2, jul./ago. 1975. p. 140.

EUA. Department of Community Affairs. *Commonwealth of PA, assessors handbook*. Harrisburg, PA, 1970. cap. 7.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse estatística do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1975.

Gaffrey, Mason. The property tax is a progressive tax. In: *1971 proceedings of the national tax association*. Columbus, Ohio, National Tax Association, 1972. p. 408-26.

Jarach, Dino. Impuesto sobre el patrimonio y las sucesiones y donaciones. In: *Reforma tributária para América Latina*; problemas de política fiscal. Washington, Unión Panamericana, 1964. p. 315-9.

Conferência sobre administração de impostos, realizada em Santiago do Chile em dez. 1962.

Richman, Raymond L. The incidence of urban real estate taxes under conditions of stable and dynamic equilibrium. *Land Economics*, v. 43, n. 2, p. 172-80, May 1967.

———. *Effects of a development project on the revenues of state and local government*. St. Louis, Institute for Urban and Regional Studies, Washington University, 1966. p. 5.