

Panorama do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária na América Latina

Claudia M. De Cesare

© 2010 Lincoln Institute of Land Policy

**Lincoln Institute of Land Policy
Working Paper**

Os resultados e as conclusões deste artigo não refletem necessariamente a posição e as políticas oficiais do Lincoln Institute of Land Policy.

Não fotocopiar sem licença do autor.

Todas as perguntas e pedidos de licença devem ser dirigidos diretamente ao autor.

help@lincolninst.edu

Resumo

Este artigo apresenta os principais resultados do levantamento de dados que vem sendo desenvolvido a respeito do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina, tendo como base um corte temporal a setembro de 2008. O levantamento é realizado de forma contínua, através da Website do Lincoln Institute of Land Policy. Atualmente a base de dados incorpora resultados referentes a 66 jurisdições, localizadas em 13 países distintos. A análise destes dados demonstra que não é possível identificar uma uniformidade nas decisões de política fiscal relativas ao imposto na região. A importância do imposto como fonte de receitas na América Latina é bastante reduzida. Embora exista certa influência de variáveis econômicas, tais como PIB ou nível de pobreza, na capacidade do imposto de gerar receita, grande parte do problema está relacionado à administração do imposto. Mesmo os municípios que superaram 1% do PIB em termos de arrecadação possuem uma ampla potencialidade de incrementos de receita.

Palavras chave: Imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina, base de cálculo, alíquotas, contribuintes, cadastro, avaliação de imóveis, arrecadação e cobrança

Sobre o Autor

Claudia M. De Cesare é Engenheira Civil, graduada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil; Mestre pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Ph.D. pela University of Salford, Inglaterra. Sua tese de doutorado foi sobre a equidade do imposto sobre a propriedade imobiliária. Foi assessora do Secretário Municipal da Fazenda da Prefeitura de Porto Alegre em temas relacionados com tributação imobiliária, onde trabalha atualmente na Unidade de Tributação Imobiliária (Célula de Gestão Tributária). É professora e investigadora. É membro do Advisory Board of the International Property Tax Institute. Foi Diretora Técnica do Instituto de Perícias e Engenharia de Avaliações do Rio Grande do Sul (IBAPE/RS) em 2000 e Diretora do Comitê Internacional do IBAPE Nacional em 1999. É também Teaching Faculty do Lincoln Institute of Land Policy. Foi a idealizadora do Programa de Apoio aos Municípios em Tributação Imobiliária, o qual é coordenado pelo Lincoln Institute em parceria com o Ministério das Cidades.

Claudia M. De Cesare pode ser contatada em: cdcesare@uol.com

Índice

| | |
|--|----|
| 1. Introdução | 5 |
| 2. Notas Metodológicas | 5 |
| 3. Jurisdicoes Examinadas | 6 |
| 4. Importancia do Imposto | 8 |
| 5. Caracterização do Imposto | 18 |
| Competências Tributárias | 18 |
| Fato Gerador e Sujeito Passivo | 20 |
| Base de Cálculo | 21 |
| Alíquotas | 22 |
| Imóveis Urbanos | 23 |
| Imóveis Rurais | 26 |
| Imunidades, Isenções e Concessões | 26 |
| 6. Administração do Imposto | 28 |
| Cadastro | 28 |
| Avaliação de Imóveis | 29 |
| Arrecadação e Cobrança | 31 |
| 7. Mudanças Relevantes | 33 |
| 8. Distribuição da Receita | 34 |
| 9. Considerações Finais | 35 |

Panorama do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária na América Latina

1. Introdução

Neste artigo são discutidos os principais resultados do levantamento de dados a respeito do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina, tendo como base um corte temporal a setembro de 2008. Este levantamento é feito de forma contínua através do Website do Lincoln Institute of Land Policy. Em grande medida, busca-se sumarizar os dados coletados fundamentalmente por intermédio dos questionários através de tabelas, gráficos, medidas estatísticas básicas e histogramas. Quando factível, os dados coletados foram complementados por fontes primárias e secundárias de informação, tais como legislações tributárias, estatísticas censitárias, resultados fiscais dos governos e compilações internacionais abrangendo a comparação entre diversos países.

No estudo, são avaliadas as principais características do imposto em diferentes jurisdições latino americanas, abrangendo disposições principais, aspectos administrativos e desempenho do imposto como fonte de receita. Por jurisdição, considera-se a esfera de governo - país, estado/província/departamento, município - responsável pela instituição do imposto.

A organização e compilação de dados sobre aproximadamente 20 países é um desafio imensurável. Devido ao fato do imposto ser geralmente instituído em níveis sub nacionais de governo, a avaliação em caráter censitário do tributo foge aos objetivos deste trabalho. Alternativamente, busca-se analisar o imposto em função do comportamento de uma amostra de jurisdições. A continuidade da pesquisa resulta na revisão e atualização periódica dos resultados apresentados. Em função da amplitude dos temas investigados, dificilmente os respondentes possuíam conhecimento e/ou acesso a todas as informações analisadas. Deve-se ainda considerar que a diversidade da gestão tributária e das formas de monitoramento dos resultados fiscais nos diferentes países e jurisdições inviabiliza a coleta de parte dos dados investigados. Conseqüentemente, há uma variabilidade no grupo de jurisdições e/ou países cujos resultados são considerados para cada um dos temas específicos abordados. Os dados básicos empregados para as análises aqui apresentadas estão disponíveis na seção “Acesso aos Dados” (<http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>).

2. Notas Metodológicas

Os dados analisados foram fundamentalmente coletados por intermédio de um questionário disponível *on-line* através do seguinte acesso: http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/questionnaire_intro.aspos.

Deve-se salientar que na grande maioria dos casos os questionários foram respondidos por profissionais com amplo conhecimento sobre o tema, tais como administradores públicos, tributaristas, agentes do fisco, legisladores, acadêmicos e tomadores de decisão sobre a política tributária e/ou administração do imposto. Entretanto, não há garantias quanto à confiabilidade e/ou grau de confiança das respostas.

Quando factível, os dados coletados foram complementados por fontes primárias e secundárias de informação, tais como legislações, estatísticas censitárias, resultados tributários dos governos e compilações internacionais.

Devido ao carácter de continuidade do levantamento dos dados, o número de jurisdições contempladas pela análise comparativa é variável a cada período nos quais as análises são realizadas.

A ampliação do banco de dados é efetuada através da incorporação de novos membros na rede de respondentes e através da atualização dos dados de cada jurisdição periodicamente por respondentes já cadastrados.

As informações referentes a exercícios passados ficam armazenadas no banco de dados e são utilizadas em análises que visam estudar a evolução dos sistemas existentes.

Em setembro de 2008, o levantamento de dados contemplava informações sobre 13 países e 66 jurisdições distintas. Os dados foram coletados para dois ou mais exercícios fiscais em diversas jurisdições. Desta forma, o trabalho envolve a análise do imposto em um total de aproximadamente 120 ocorrências distintas. Em média, há aproximadamente dois registros (1,8) por jurisdição.

Em função da indisponibilidade de dados, há uma variabilidade no grupo de jurisdições e/ou países cujos resultados são considerados para cada um dos temas específicos abordados. Por outro lado, foram incluídos em parte das análises apresentadas dados sobre outros países latino-americanos ainda não incorporados ao levantamento de dados.

Devido ao tamanho relativamente pequeno da amostra de jurisdições examinadas, os dados não foram segmentados em classes com características homogêneas.

3. Jurisdições Examinadas

Em setembro de 2008, o levantamento de dados é composto por informações sobre 13 países e 66 jurisdições distintas. El Salvador foi excluído do levantamento por ser um dos poucos países da América Latina no qual o imposto sobre a propriedade imobiliária não há sido instituído. Não obstante, foram obtidas informações importantes através da pesquisa sobre a incidência de taxas para cobrir os custos dos serviços urbanos. O Quadro 1 apresentado a seguir relaciona as jurisdições e os países correntemente incluídos na análise. Como informado anteriormente, quando factível, foram incluídas nas análises apresentadas informações sobre outros países latino-americanos ainda não incorporados ao levantamento de dados.

Há uma enorme variabilidade nas características dos países examinados em termos de tamanho, população, riqueza, carga tributária e estrutura de financiamento público. Enquanto a Costa Rica possui 51.100 (km²) e uma população de aproximadamente 4,1 milhões de habitantes, o Brasil conta com uma população de mais de 170 milhões de habitantes distribuídos em uma área de 8.514.877 (km²). Grande variabilidade é também observada em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Argentina, Chile, México, e Brasil

apresentam valores significativamente superiores a países como Bolívia, Honduras, Paraguai, e extremamente superiores quando comparados ao Haiti, por exemplo¹.

Quadro 1 - Jurisdições e Países Examinados

| Países | Jurisdições | | | |
|------------|--------------------------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------|
| | Estados/Provincias | Municípios | | |
| Argentina | Ciudad Autonoma de Buenos Aires (DF) | | | |
| | Buenos Aires | --- | --- | --- |
| | Córdoba | --- | --- | --- |
| | Santa Fé | Rosário | --- | --- |
| Bolívia | --- | Tarja | | |
| Brasil | Brasília (DF) | Aracaju | Chá Grande | Juiz de Fora |
| | | Belém | Curitiba | Olinda |
| | | Belo Horizonte | Florianópolis | Porto Alegre |
| | | Blumenau | Goiania | Recife |
| | | Brasília | Gravataí | Rio de Janeiro |
| | | Cabo de St. Agostinho | Guaxupé | Salvador |
| | | Camaçari | Jaboatão dos Guararapes | São Paulo |
| | | Campina Grande | João Pessoa | Vitória da Conquista |
| | | Campo Grande | Joinville | ---- |
| | | Chile | --- | --- |
| Colômbia | --- | Bogotá | Barranquilla | Neiva |
| Costa Rica | ---- | Alajuela | Escazú | Poás |
| | | San José | ---- | ---- |
| Equador | --- | Cañar | Guayaquil | Quito |
| Guatemala | --- | Ciudad de Guatemala | Villa Cañales | ---- |
| Honduras | --- | Tegucigalpa | San Antonio del Norte | ---- |
| México | Ciudad de Mexico (DF) | Acapulco de Juarez | Saltillo | Toluca |
| | | Guanajuato | Santiago Querétaro | Uruapan |
| | | Hermosillo | Tepic | Zapopan |
| | | Perú | Chota | Lima |
| Uruguai | --- | Montevideo | ---- | ---- |
| | | San Jose | ---- | ---- |
| Venezuela | --- | Baruta | Chacao | ---- |

De forma similar, existem profundas diferenças em relação à magnitude da carga tributária total. Brasil representa o *benchmarking* da região com uma carga tributária que supera 35% do PIB, comparável ao desempenho tributário de países desenvolvidos. Em contraste, observa-se uma carga tributária menor do que 20% no Equador, Guatemala, Haiti, México, Paraguai e República Dominicana. Cabe, entretanto, observar que não necessariamente uma menor carga tributária representa piores condições de financiamento público uma vez que se deve considerar o grau de dependência dos países de outras fontes de financiamento como, por exemplo, o uso do canal no Panamá ou os recursos petrolíferos no Equador ou na Venezuela. Semelhantemente, há uma grande

¹ Deve-se levar em conta que a flutuação acentuada do dólar em anos recentes e as diferenças no poder de compra entre os países pode resultar em algumas distorções no uso do PIB como indicador.

variabilidade nas principais características do grupo de jurisdições examinado o qual inclui tanto grandes metrópoles como São Paulo (Brasil), Cidade do México (México) e Rio de Janeiro (Brasil), que possuem mais de 6 milhões de habitantes, quanto municípios com até 50 mil habitantes.

Devido ao tamanho relativamente pequeno da amostra examinada, os dados não foram segmentados em classes. A partir do momento que mais jurisdições sejam incorporadas a pesquisa, será adicionada ao Website uma função que permitirá a busca de resultados por jurisdições com características semelhantes.

4. Importância do Imposto

O imposto sobre a propriedade imobiliária é reconhecido internacionalmente como a alternativa predominante para o financiamento dos serviços públicos urbanos. Excluindo Cuba, El Salvador e Haiti, pode-se afirmar que imposto foi instituído nos demais países na América Latina. Entretanto, na grande maioria dos casos, o imposto apresenta uma reduzida importância como fonte de receita. Conseqüentemente, tende a ser mínima a sua potencialidade de gerar efeitos desejáveis, tais como: redução do preço de acesso à terra devido ao efeito de capitalização da parcela do imposto que incide sobre o valor da terra; incentivo ao desenvolvimento urbano/combate à especulação imobiliária na medida em que estabelece um custo para a manutenção dos vazios urbanos; e recuperação da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos na medida que o imposto incide sobre o valor do imóvel.

Esta seção examina a importância do imposto que incide sobre a propriedade imobiliária como fonte de receita em diferentes níveis de agregação. A Tabela 1 compara a receita arrecada em doze países da América Latina. Foi considerado o último ano no qual a informação foi obtida para cada um dos países considerados. Devido à forte discrepância entre os dados coletados nos anos de 2000 e 2006, optou-se por excluir a Bolívia.

Como ilustra a Tabela 1, a carga tributária na América Latina representa em média aproximadamente 19% do PIB. O imposto que incide sobre a propriedade imobiliária representa em média 1,6% da carga tributária. Uma maior participação do imposto na carga tributária é observada no Chile (3,33%), Panamá (2,21%) e Paraguai (1,97%). Entretanto, a representatividade do imposto em função do PIB não é muito expressiva no Paraguai e Panamá. Em contraste, observa-se uma baixa participação do imposto na carga tributária na Costa Rica (0,58%), Peru (0,92%) e República Dominicana (0,94%).

Tabela 1 - Imposto sobre a Propriedade Imobiliária

| Países | Ano | População | Carga Tributária em PIB (%) | PIB per Capita | | Imposto sobre a Propriedade Imobiliária | | |
|------------------------------|------|---------------|-----------------------------|----------------|-----------|---|-----------------------|-----------------|
| | | | | US\$ | PPA 2004 | Em PIB (%) | % da Carga Tributária | US\$ per Capita |
| Argentina | 2006 | 39.254.267 | 27,44 | 5.478 | 13.298 | 0,44 | 1,61 | 24,25 |
| Brasil | 2006 | 181.960.417 | 26,48 | 5.735 | 8.195 | 0,45 | 1,72 | 26,08 |
| Chile | 2003 | 15.919.479 | 18,83 | 4.923 | 10.874 | 0,63 | 3,33 | 30,89 |
| Colômbia | 2006 | 43.405.387 | --- | 3.185 | 7.256 | 0,62 | --- | 19,75 |
| Costa Rica | 2005 | 4.322.000 | 20,55 | 4.831 | 9.481 | 0,12 | 0,58 | 5,80 |
| Guatemala | 2006 | 12.728.111 | 12,30 | 2.287 | 2.876 | 0,16 | 1,30 | 3,66 |
| Honduras | 2005 | 6.975.000 | 18,35 | 1.218 | 4.313 | 0,31 | 1,69 | 3,78 |
| México | 2006 | 104.419.383 | 20,60 | 9.140 | 9.803 | 0,21 | 1,00 | 18,82 |
| Panamá | 2006 | 3.283.959 | 15,86 | 5.206 | 7.278 | 0,35 | 2,21 | 18,22 |
| Paraguai | 2006 | 6.586.404 | 13,49 | 1.230 | 4.813 | 0,27 | 1,97 | 3,27 |
| Perú | 2006 | 27.720.014 | 16,41 | 3.333 | 5.678 | 0,15 | 0,92 | 5,02 |
| Rep. Dominicana | 2006 | 9.183.984 | 14,15 | 2.779 | 7.449 | 0,13 | 0,94 | 3,69 |
| Média | | 37.979.867,05 | 18,59 | 4.112,12 | 7.609,50 | 0,32 | 1,57 | 13,60 |
| Mediana | | 14.323.795,00 | 18,35 | 4.082,27 | 7.363,50 | 0,29 | 1,61 | 12,01 |
| Desvio padrão | | 53.528.205,86 | 4,96 | 2.244,38 | 2.965,83 | 0,18 | 0,77 | 10,40 |
| Coefficiente de variação (%) | | 140,94 | 26,69 | 54,58 | 38,98 | 56,85 | 48,94 | 76,45 |
| Valor mínimo | | 3.283.959 | 12,30 | 1.217,85 | 2.876,00 | 0,12 | 0,58 | 3,27 |
| Valor máximo | | 181.960.417 | 27,44 | 9.140,14 | 13.298,00 | 0,63 | 3,33 | 30,89 |
| Número de observações | | 12 | 11 | 12 | 12 | 12 | 11 | 12 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados utilizados para o cálculo do indicador “1.1 Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no País” (Acessar http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp).

Em média, são arrecadados aproximadamente US\$ 14,00 por habitante nos países examinados. O coeficiente de variação de mais de 75% indica a elevada variabilidade da arrecadação per capita nos países examinados. A representatividade do imposto é em média equivalente a 0,32% do PIB. A variabilidade é mais acentuada do que aquela identificada na participação do imposto na carga tributária.

A Figura 1 ilustra a representatividade do imposto sobre a propriedade imobiliária em função do PIB (%). Chile e Colômbia são os países no qual o imposto representa um maior percentual do PIB. A máxima arrecadação observada na América Latina resulta em aproximadamente 0,60% do PIB. Em geral, o imposto representa ao menos 1% do PIB na maioria dos países desenvolvidos, chegando a patamares de 3 a 4% do PIB no Canadá, Estados Unidos e Reino Unido. Em contraste, a arrecadação é inferior a 0,50% do PIB nos demais países da América Latina.

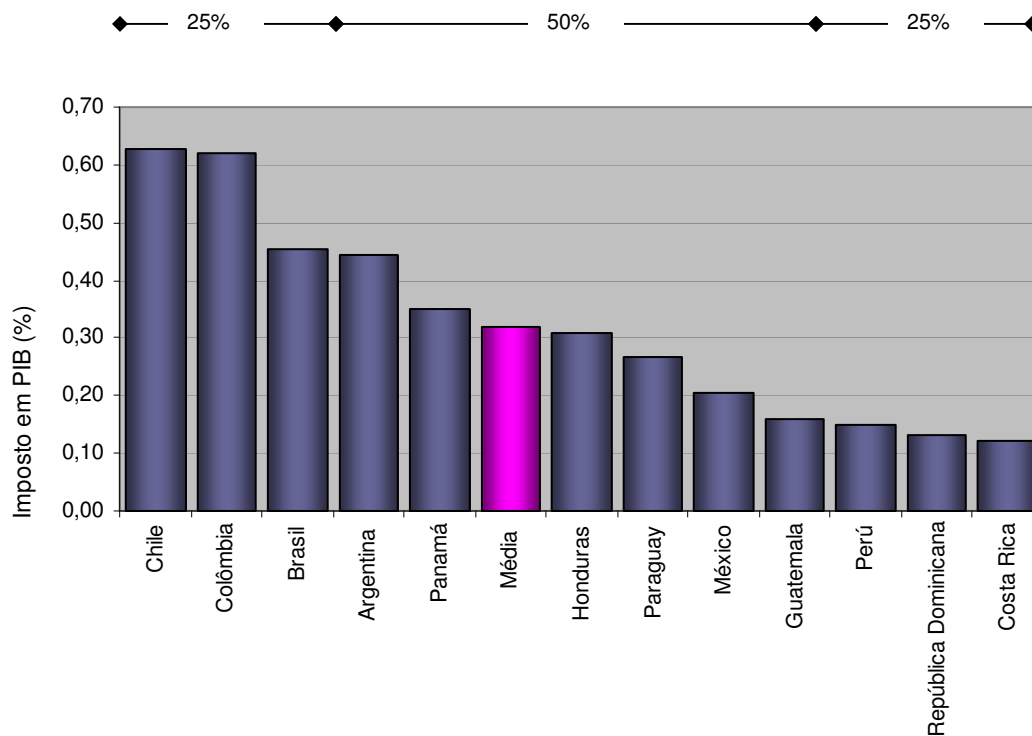


Figura 1 - Representatividade do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%), 2003-2006

Fonte: Elaboração própria com base na Tabela 1.

Não obstante a desvalorização do dólar nos últimos anos, a Figura 2 ilustra o comportamento do imposto per capita transformado em dólares americanos. Pode-se identificar uma acentuada diferença entre os países com comportamento superior e inferior a média arrecadada na região.

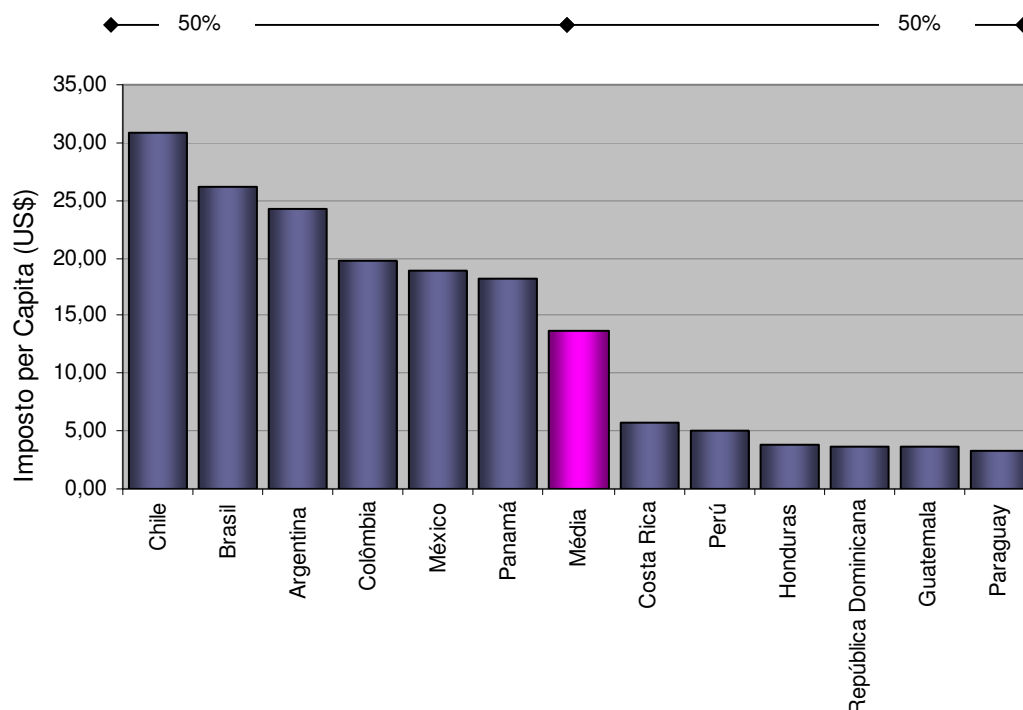


Figura 2 - Importância per Capita do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária (US\$), 2003-2006

Fonte: Elaboração própria com base na Tabela 1.

A Figura 3 ilustra a comparação da participação do imposto como um percentual da carga tributária. Em termos comparativos, há uma forte participação do imposto na carga tributária no Chile, que é o país no qual há maior centralização do imposto. Para Brasil, Argentina, Colômbia, México e Panamá, a participação do imposto na carga tributária está entre 1,5 e 2,5%. Para os demais países examinados, o imposto representa até 1% da carga tributária.

As Figuras 4 e 5 buscam verificar a correlação do imposto sobre a propriedade imobiliária em função do PIB (%) com o PIB per capita em PPC (Poder de Paridade de Compra) e com o tamanho do país medido através da sua população. Não foi identificada qualquer tendência no comportamento do imposto em relação ao PIB per capita. Entretanto, minimizando as distorções geradas pelas diferenças em termos de poder aquisitivo nos diferentes países, pode-se observar que à medida que aumenta o PIB per capita em PPC aumenta a arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária. México, República Dominicana e Costa Rica apresentam um comportamento distinto na medida que são países com PIB per capita em PPC acima da média e com uma importância do imposto como fonte de ingressos bastante inferior a média dos países latino-americanos (Figura 4).

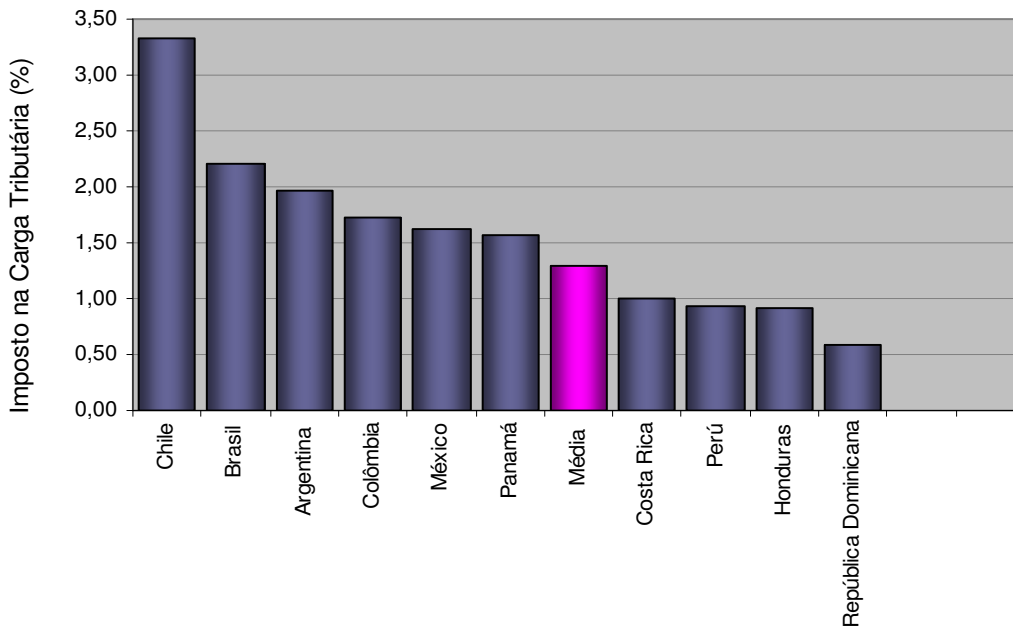


Figura 3 - Participação do Imposto na Carga Tributária (%), 2003-2006

Fonte: Elaboração própria com base na Tabela 1.

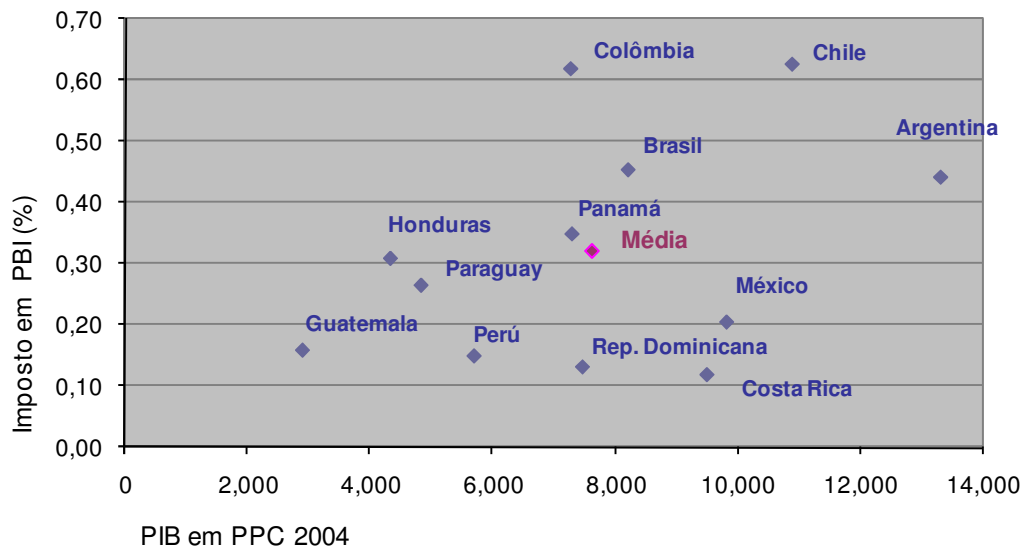


Figura 4 - Relação entre o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (2003-2006) em Poder de Paridade de Compra (2004)

Fonte: Elaboração própria com base na Tabela 1.

Considerando o tamanho da população, pode-se dizer que há uma tendência de que países maiores arrecadem mais imposto. Com uma população superior a 100 milhões de

habitantes, distinta dos demais países considerados que possuem menos de 50 milhões de habitantes, Brasil e México foram excluídos da análise (Figura 5).

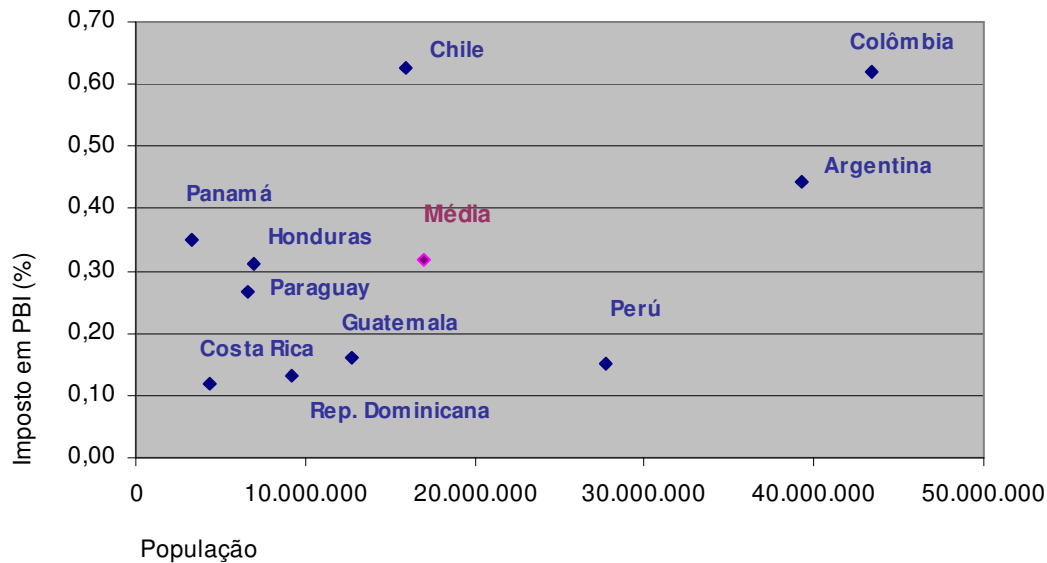


Figura 5 - Relação entre o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função da População

Fonte: Elaboração própria com base no Quadro 1.

As figuras apresentadas a seguir foram produzidas para os países nos quais foi possível construir uma pequena série sobre a evolução do imposto imobiliário como fonte de receita em função do PIB. Uma tendência de redução da importância do imposto como fonte de receita ao longo do período é observada na Argentina e Chile. É interessante notar que ambos são países nos quais se observa uma maior importância do imposto como fonte de receita em termos comparativos. O comportamento do imposto no Brasil foi praticamente estável no período da análise. Uma leve tendência de crescimento é observada na Guatemala, onde o imposto apresenta reduzida importância em relação ao PIB (menos de 0,2% do PIB).

Como será discutido nas próximas seções, foi efetuada uma reforma do imposto no Chile que entrou em efeito a partir de 2005, abrangendo a reavaliação dos imóveis urbanos. A redução mais acentuada do imposto arrecadado após a reforma pode ser resultante dos esquemas de transição aplicados para minimizar o impacto do imposto em nível individual nos primeiros anos da transição. Contudo, já havia uma tendência de redução da arrecadação nos anos que antecederam a reforma.

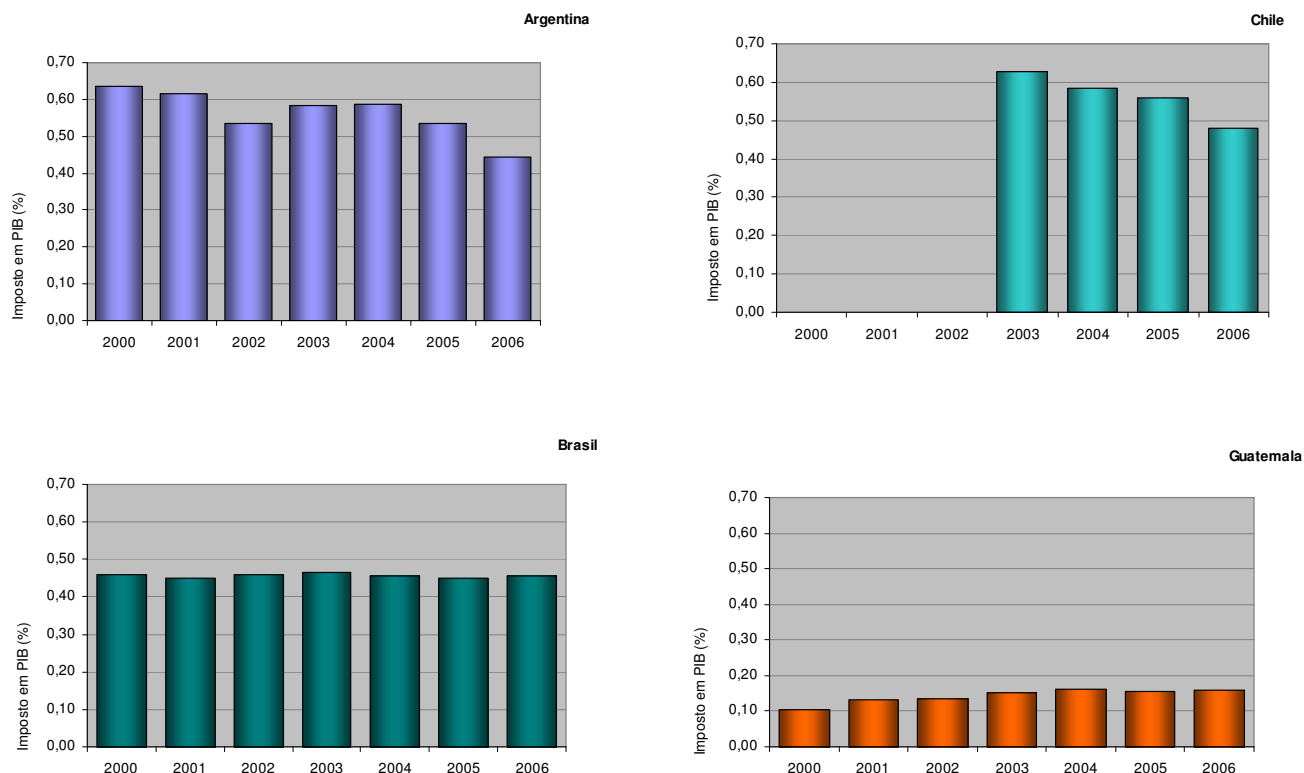


Figura 6 - Relação entre o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função da População na Argentina, Brasil, Chile e Guatemala

Fonte: Elaboração própria com base nos dados utilizados para o cálculo do indicador “1.1 Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no País” (Acessar http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp).

Ao comparar a receita arrecadada com o imposto sobre a propriedade imobiliária em função do PIB (%) a nível de Estado/Província, independente do nível de governo que administra o imposto, dividida pelo produto interno bruto do Estado/Província.² Em média, o imposto arrecadado por estado/província representou 0,29% do PIB com uma variabilidade alta, indicada através do coeficiente de variação (mais de 70%). A menor arrecadação (0,09% do PIB) foi observada no Estado de Coahuila de Zagarzo, México, 1999; enquanto que a melhor foi observada no Estado de São Paulo, Brasil, 2004. Os dados sobre a arrecadação por estado/província são representados na Figura 7.

Não há uma tendência muito clara quanto ao comportamento do imposto. Entretanto, pode-se observar uma grande variabilidade no desempenho do imposto como fonte de receita nos estados considerados. No total, foram consideradas 98 observações, havendo uma série de 4 a 6 anos de registros para diversos estados.

² Ver Indicador “1.3 Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no Estado” - http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp

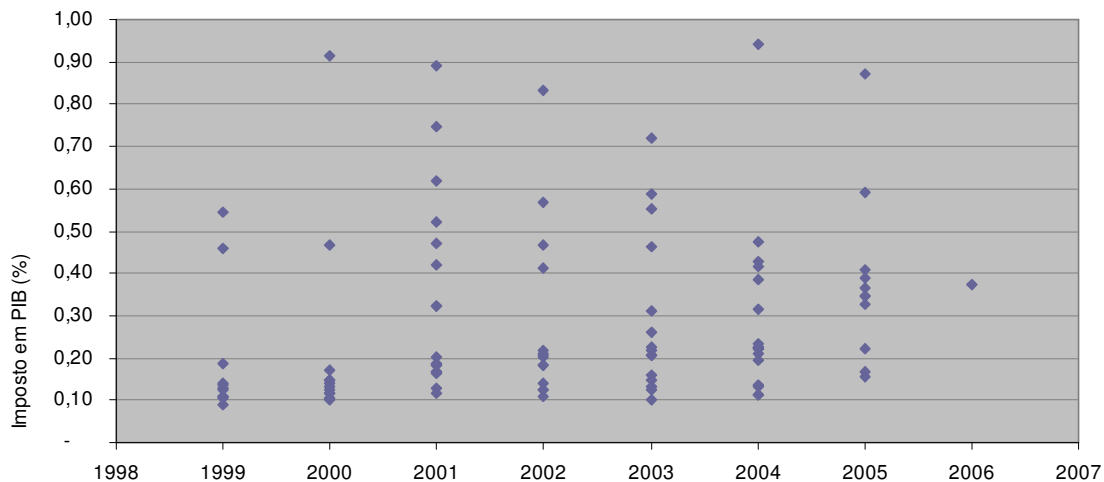


Figura 7 - Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no Estado

Fonte: Elaboração própria com base nos dados utilizados para o cálculo do indicador “1.3 Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no Estado” (Acessar http://www.lincolinst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp).

A Tabela 2 apresenta os mesmos dados, porém eliminando as séries históricas, isto é, considerando apenas um resultado por estado/província referente ao último ano no qual a informação foi coletada.

A receita arrecadada pelos municípios com o imposto sobre a propriedade imobiliária em função do PIB (%) é superior a média atingida nos estados. Considerando os 50 casos observados, os municípios arrecadaram em média 0,72% do PIB municipal. A arrecadação mínima foi observada em Cabo Stº Agostinho, Brasil, 2005 (0,04%), e a máxima no Município de São Paulo, Brasil, 2004 (1,49% do PIB).³ Quando existentes, observações a respeito de dois ou três exercícios fiscais foram incluídas nas análises. Os dados sobre a arrecadação por município são representados na Figura 8. Existe uma variabilidade acentuada entre os municípios examinados e não é verificada qualquer tendência clara quanto ao comportamento do imposto no período analisado.

³ Os dados utilizados podem ser acessados em http://www.lincolinst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp. Ver indicador “1.4 Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no Município.

Tabela 2 - Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no Estado/Província

| Pais | Ano Fiscal | Estado/Província | Indicador (%) |
|-----------------------------|------------|--------------------------------------|---------------|
| Argentina | 2001 | Buenos Aires | 0,62 |
| Argentina | 2002 | Ciudad Autonoma de Buenos Aires (DF) | 0,83 |
| Argentina | 2001 | Santa Fé | 0,89 |
| Brasil | 2005 | Bahia ⁽¹⁾ | 0,17 |
| Brasil | 2003 | Brasília (DF) | 0,55 |
| Brasil | 2003 | Mato Grosso do Sul | 0,72 |
| Brasil | 2005 | Minas Gerais ⁽¹⁾ | 0,34 |
| Brasil | 2004 | Pará | 0,11 |
| Brasil | 2005 | Paraíba ⁽¹⁾ | 0,16 |
| Brasil | 2005 | Paraná ⁽¹⁾ | 0,37 |
| Brasil | 2005 | Pernambuco | 0,35 |
| Brasil | 2005 | Rio de Janeiro ⁽¹⁾ | 0,59 |
| Brasil | 2005 | Rio Grande do Sul ⁽¹⁾ | 0,33 |
| Brasil | 2005 | Santa Catarina ⁽¹⁾ | 0,39 |
| Brasil | 2005 | São Paulo ⁽¹⁾ | 0,87 |
| Brasil | 2005 | Sergipe ⁽¹⁾ | 0,22 |
| México | 2006 | Ciudad de Mexico (DF) | 0,37 |
| México | 2004 | Coahuila de Zagarozza | 0,11 |
| México | 2004 | Estado de México | 0,22 |
| México | 2004 | Guanajuato | 0,23 |
| México | 2004 | Guerrero | 0,14 |
| México | 2004 | Jalisco | 0,22 |
| México | 2004 | Michoacan Ocampo | 0,13 |
| México | 2004 | Nayarit | 0,21 |
| México | 2004 | Querétaro Arteaga | 0,23 |
| México | 2004 | Sonora | 0,19 |
| Média | | | 0,37 |
| Mediana | | | 0,28 |
| Desvio padrão | | | 0,24 |
| Coeficiente de variação (%) | | | 66,44 |
| Valor mínimo | | | 0,11 |
| Valor máximo | | | 0,89 |
| Número de observações | | | 26 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados utilizados para o cálculo do indicador “1.3 Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) do Estado” (Acessar http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp) incluindo apenas uma observação para cada Estado/Província.

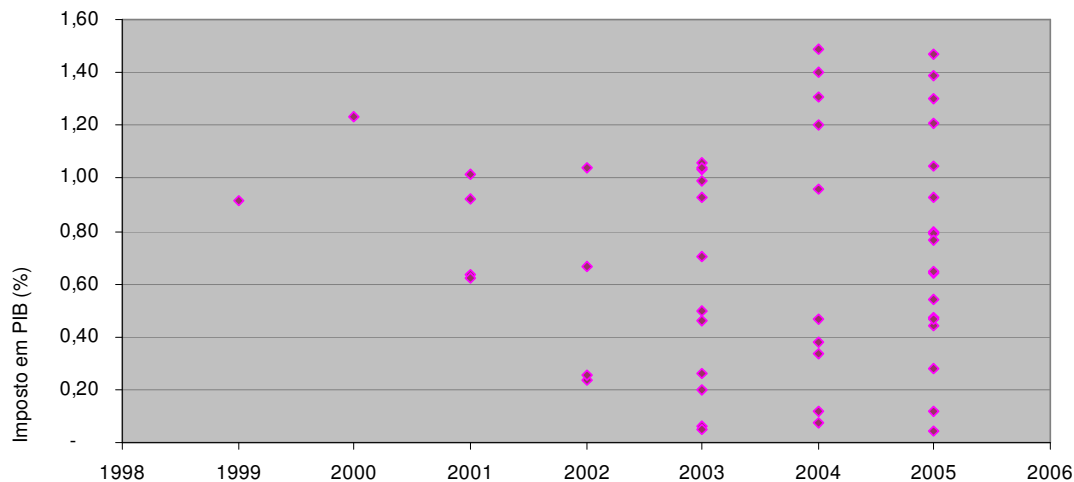


Figura 8 - Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no Município

Fonte: Elaboração própria com base nos dados utilizados para o cálculo do indicador “1.4 Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no Município” (Acessar http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp).

Eliminando as séries históricas e mantendo sempre o último ano de observação para cada município, a média é reduzida de 0,72% do PIB para 0,63% e a variabilidade entre as observações, medida através do coeficiente de variação, reduz de 59% para 40% (Ver Tabela 3). A Figura 9 apresenta as observações consideradas.

Tabela 3 - Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no Município

| Observações: 32 | | Imposto em PIB (%) |
|-----------------|-----------------------------|--------------------|
| Medida | Média | 0,63 |
| | Mediana | 0,59 |
| | Coeficiente de Variação (%) | 40 |
| | Valor Mínimo | 0,04 |
| | Valor Máximo | 1,47 |

Fonte: Elaboração própria.

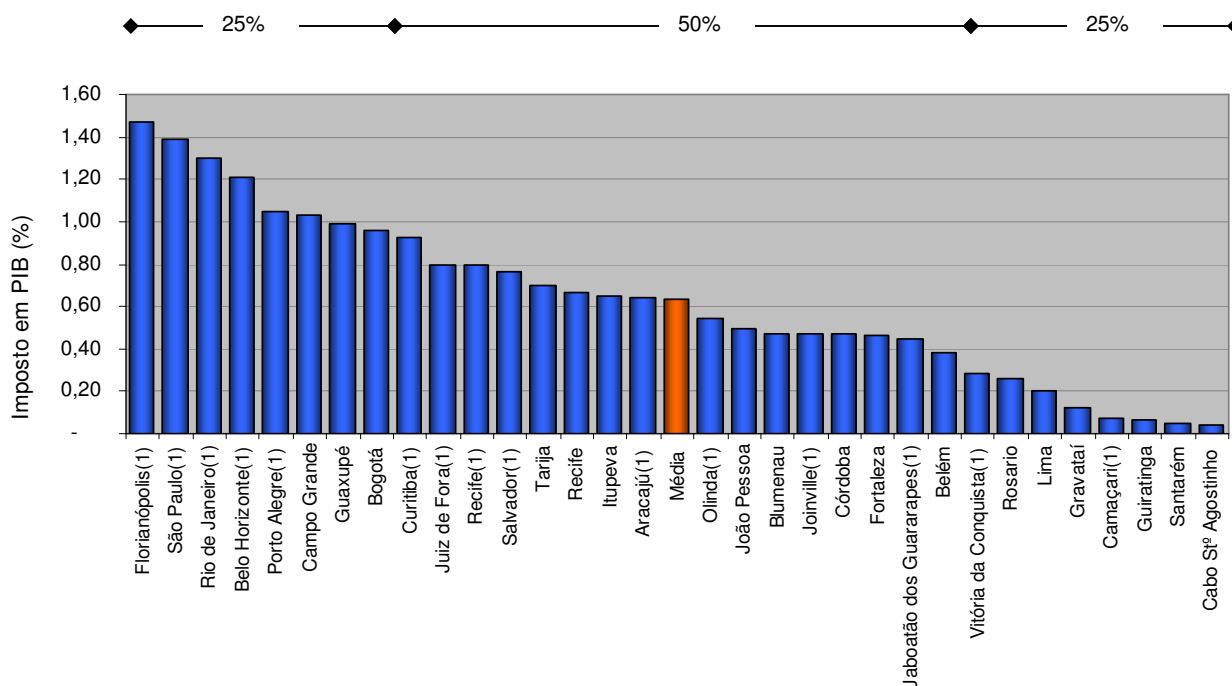


Figura 9 - Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no Município: 32 observações

Fonte: Elaboração própria com base nos dados utilizados para o cálculo do indicador “1.4 Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária em função do PIB (%) no Município” (Acessar http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp). São considerados 32 municípios distintos.

Nota: (1) O indicador foi calculado utilizando o PIB do ano de 2004, atualizado para 2005 pelo IPCA.

5. Caracterização do Imposto

Esta seção examina o desenho fiscal do imposto sobre a propriedade imobiliária nas diferentes jurisdições e países, abrangendo a análise das competências tributárias, fato gerador e sujeito passivo, base de cálculo, alíquotas e benefícios fiscais. Busca-se discutir o impacto provável das decisões de política fiscal na equidade, eficiência e efetividade dos sistemas.

Competências Tributárias

O adequado estabelecimento das competências tributárias é de fundamental importância para garantir um desempenho fiscal satisfatório. Tradicionalmente, o imposto que incide sobre a propriedade imobiliária é de responsabilidade dos níveis subnacionais de governo, mais especificamente dos governos municipais.

Como observado na Tabela 4, há uma grande diversidade no marco institucional em relação às competências tributárias do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina. Um total grau de centralização do imposto é observado no Chile, onde as disposições legais são estabelecidas em nível nacional. O *Servicio de Impuestos Internos (SII)* é responsável pela administração (cadastro, avaliação de imóveis e lançamento do imposto), e a *Tesorería General de la Republica* é encarregada da função de arrecadação. Os recursos arrecadados são, entretanto, destinados aos municípios (Ver Seção 8).

Distribuição de Receita). Semelhante grau de centralização é observado na República Dominicana, que ainda não foi incorporada ao Levantamento de Dados, e no Brasil e Uruguai para o imposto que incide sobre os imóveis rurais. Atualmente, no Brasil, é possível repassar através de convênios aos municípios as funções de lançamento, fiscalização, arrecadação e cobrança do imposto rural (Lei 11.250/05). Entretanto, deve ser plenamente respeitada a legislação federal que regulamenta o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Em contraste, é observado um acentuado grau de descentralização do imposto que incide sobre os imóveis urbanos no Brasil e na Venezuela. Há poucas regras estabelecidas em nível nacional, havendo autonomia dos municípios na definição de questões-chave de política tributária, tais como alíquotas e isenções. No Brasil, o fato gerador, a base de cálculo e o contribuinte do IPTU são definidos no Código Tributário Nacional [CTN] sendo, portanto, uniformes em nível nacional. Para ambos os países, há plena autonomia no exercício das funções relacionadas com a administração (cadastro, avaliação e lançamento), fiscalização e arrecadação do imposto.

Uma situação bastante atípica é observada na Argentina. Enquanto o imposto imobiliário é um imposto provincial, cabe aos municípios a instituição de uma taxa para arcar com o custeio dos serviços urbanos, a qual possui características normativas estruturantes quase idênticas aquelas estabelecidas para o “impuesto inmobiliario” em diversas localidades. Em tais situações, há uma duplicação de esforços entre províncias e municípios na formulação e atualização do cadastro.

Algumas províncias argentinas delegaram parcialmente ou integralmente aos seus municípios o direito de instituir o imposto sobre a propriedade imobiliária, incluindo Misiones, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Río Negro, Santa Cruz e Tierra del Fuego.

No Uruguai, os departamentos são responsáveis pela instituição, fiscalização e arrecadação do imposto. Exceto por Montevideu, cadastro e avaliações são de responsabilidade do Governo Central através do *Servicio Nacional de Catastro*.

O Artículo 115 da Constituição Mexicana determina a competência exclusiva dos municípios no que tange a qualquer tipo de tributo relacionado com a propriedade imobiliária. Entre este grupo, o principal tributo é o imposto sobre a propriedade imobiliária (*Impuesto Predial*). Os Congressos dos Estados estabelecem a normativa básica para a instituição do tributo pelos municípios. Compete aos municípios propor anualmente aos Congressos as alíquotas e as tabelas de custo unitário de terreno e construção a serem utilizadas para o lançamento do imposto. Via de regra, as funções de administração (cadastro, avaliações de imóveis e lançamento do imposto), fiscalização e arrecadação são de competência municipal. Entretanto, através de convênios, estas funções podem ser repassadas aos Estados. A prática é observada, por exemplo, no Estado de Querétaro de Arteaga.

Nos demais países, é observado um grau elevado de compartilhamento nas competências tributárias. A legislação é estabelecida em nível nacional em Bolívia, Costa Rica, Guatemala, Paraguai e Peru. Ou seja, os municípios não possuem o direito de estabelecer as alíquotas nestes países. No Peru, a responsabilidade dos municípios é limitada as funções de fiscalização e arrecadação. Paraguai apresenta uma estrutura semelhante.

Entretanto, a função de administração do imposto pode ser repassada aos municípios que comprovem capacidade técnica para exercer a função. Em Bolívia, embora a administração do imposto seja de competência municipal, as regras para a gestão cadastral são estabelecidas na esfera nacional. As funções de fiscalização e arrecadação são exercidas pelo Ministério de Finanças em parceria com os governos municipais. Em Guatemala⁴ e Costa Rica, os governos municipais são responsáveis pela administração, fiscalização e arrecadação do imposto. Em Guatemala, em caso de falta de capacidade técnica dos municípios, a responsabilidade pode ser repassada a órgão nacional.

A legislação relativa ao imposto é fundamentalmente nacional em Honduras e Equador. Entretanto, algumas disposições importantes são estabelecidas pelos governos municipais. Por exemplo, os municípios devem propor as alíquotas para a cobrança do imposto.

Finalmente, em Colômbia, salvo para municípios grandes, cadastro e avaliações são geralmente estabelecidos pelo Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). As demais competências são atribuídas aos governos municipais.

Em resumo, pode-se observar a reduzida autonomia municipal em diversas situações em América Latina. O apoio ou mesmo a liderança de níveis superiores de governo para a realização de atividades de alto custo que requerem capacidade técnica e recursos tecnológicos, tais como cadastro, avaliação de imóveis ou mesmo arrecadação, pode ser uma alternativa interessante para minimizar os problemas enfrentados na administração do imposto, principalmente, pelos municípios menores. No mesmo sentido, a alternativa pode garantir uma maior uniformidade no conhecimento do território, ou mesmo ser uma forma de estrategicamente promover mais confiança nos lançamentos efetuados para a cobrança do imposto, na medida em que o nível de governo que se beneficia com a arrecadação do imposto não é o mesmo encarregado de definir questões técnicas relativas ao seu lançamento.

De toda a forma, garantir aos municípios o direito de estabelecer as alíquotas é fundamental para a definição da política fiscal no âmbito municipal. Além disto, a medida apresenta a potencialidade de promover a conexão entre receitas e gastos públicos, considerando as preferências da comunidade a respeito dos serviços públicos a serem financiados.

Fato Gerador e Sujeito Passivo

A incidência legal do imposto é consequência do fato gerador. Devido ao elevado número de assentamentos irregulares na América Latina, a inclusão do possuidor como sujeito passivo é fundamental para ampliar a universalidade do imposto. Salvo por Equador, e Baruta (Venezuela), os demais países examinados - Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Peru, Uruguai e Venezuela (Chacao) - incluem tanto a propriedade quanto a posse nas situações de incidência do fato gerador do imposto sobre a propriedade imobiliária. Em Peru, o possuidor ou os titulares do domínio útil são considerados responsáveis pela obrigação tributária apenas nas situações nas quais a existência do proprietário é indeterminada.

⁴ Desde 1995.

Concessionários de bens do Estado são sujeitos passivos das obrigações tributárias na Argentina e na Guatemala. No caso do México, as hipóteses de incidência do imposto incluem os imóveis de domínio público que formem parte do patrimônio federal, estatal e municipal, e sejam utilizados por entidades paraestatais ou particulares sobre qualquer título, para fins administrativos ou propósitos distintos de seu objeto.

Quadro 2 – Competências Tributárias

| País | Órgão Responsável | | | |
|-----------------------------------|----------------------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | Instituição | Lançamento | Fiscalização | Arrecadação |
| Chile | Em nível Nacional | Governo Central | Governo Central | Governo Central |
| Brasil - Rural | Em nível Nacional | Gobierno Central | Gobierno Central | Gobierno Central |
| Uruguai - Rural | Em nível Nacional | Gobierno Central/ Departamental | Gobierno Departamental | Gobierno Departamental |
| Perú | Em nível Nacional | Gobierno Central | Gobierno Municipal/Distrital | Gobierno Municipal/ Distrital |
| Paraguay | Em nível Nacional | Gobierno Central/Gobierno Municipal | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal |
| Bolívia | Em nível Nacional | Gobierno Municipal | Gobierno Central/Gobierno Municipal | Gobierno Central/Gobierno Municipal |
| Guatemala | Em nível Nacional | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal |
| Costa Rica | Em nível Nacional | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal |
| Honduras | Em Nível Nacional/ Municipal | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal |
| Equador | Em nível Nacional/ Municipal | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal |
| Uruguai - Urbano | Em nível Departamental | Gobierno Central/ Departamental | Gobierno Departamental | Gobierno Departamental |
| Argentina - Impuesto Inmobiliário | Em nível Provincial/DF | Gobierno Provincial/DF | Gobierno Provincial/DF | Gobierno Provincial/DF |
| México | Em nível Estadual/ DF/ Municipal | Gobierno Municipal/DF | Gobierno Municipal/DF | Gobierno Municipal/DF |
| Colômbia | Em nível Municipal/DF | Gobierno Central/DF/Gobierno Municipal | Gobierno Municipal/DF | Gobierno Municipal/DF |
| Brasil - Urbano | Em Nível Municipal/DF | Gobierno Municipal/DF | Gobierno Municipal/DF | Gobierno Municipal /DF |
| Venezuela - Urbano | Em nível Municipal/DF | Gobierno Municipal/DF | Gobierno Municipal/DF | Gobierno Municipal/DF |
| Argentina - Tasa Municipal | Em nível Municipal | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal | Gobierno Municipal |

CENTRALIZAÇÃO
↑
DESCENTRALIZAÇÃO

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em “III. Disposições Principais: 2. Competências” (Acessar <http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>). Foram consideradas 57 jurisdições distintas.

Base de Cálculo

A inclusão do valor da terra e das construções na base de cálculo do imposto é um dos raros consensos absolutos entre as jurisdições examinadas. Em geral, a base de cálculo é definida em nível nacional. A liberdade para escolher a base de cálculo é observada em poucos países, incluindo Argentina e México. Nem sempre há um conceito claro associado à terminologia empregada para definir a base de cálculo. São utilizadas expressões como *valor ou valuación fiscal*, *valor catastral*, *avalúo oficial*, *avalúo fiscal*, *avalúo catastral* ou *valor imponible* sem haver segurança legal sobre a sua equivalência com o valor de mercado do imóvel. Em contraste, no caso do Equador, a legislação

especifica que a base de cálculo deve corresponder ao valor comercial do imóvel menos 40%. A base de cálculo é constituída pela soma do valor de todos os imóveis de um mesmo contribuinte localizados na jurisdição em Equador, Guatemala, Perú e Nicarágua.

Alíquotas

Nesta Seção são examinadas as alíquotas estatutárias, isto é, as alíquotas estabelecidas na legislação vigente. Devido à variabilidade do nível das avaliações em relação ao valor de mercado nas diferentes jurisdições, podem haver significativas diferenças entre as alíquotas nominais e as efetivas que resultam do imposto dividido pelo real valor de mercado dos imóveis. Nestas condições, não necessariamente uma alíquota maior representa mais imposto. Portanto, o objetivo maior desta seção é comparar a estrutura de aplicação das alíquotas ao invés dos seus valores absolutos.

As alíquotas são estabelecidas em nível nacional em 6 dos treze países examinados, quais sejam: Bolívia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Paraguai e Peru. Para os imóveis rurais, a regra também é válida para o Brasil e Uruguai. Outros países na América Latina no qual os municípios não possuem a competência para estabelecer as alíquotas incluem: Nicarágua e República Dominicana. Na Argentina, as alíquotas são tipicamente estabelecidas em nível provincial. Na Colômbia, Honduras e Equador, as alíquotas são estabelecidas pelos municípios. Entretanto, devem ser respeitados limites mínimos e máximos definidos em nível nacional, quais sejam:

- Colômbia: As alíquotas devem ser fixadas entre 0,10 e 1,6%. A Legislação nacional também determina que as alíquotas sejam seletivas e progressivas, considerando, entre outros fatores, os extratos socioeconômicos, os usos do solo urbano, e o grau de atualização do cadastro. As alíquotas aplicadas aos terrenos urbanizáveis não urbanizados e aos urbanizados não edificadas podem alcançar o máximo de 3,3%.
- Equador: As alíquotas devem ser fixadas entre 0,025 e 0,50%. Podem ser aplicadas alíquotas adicionais (sobretaxas) no caso de imóveis não edificadas ou obsoletos, cujo valor deve ser fixado entre 0,10 e 0,20%.
- Honduras: Para os imóveis urbanos, as alíquotas devem ser fixadas entre 0,15 e 0,50%; enquanto que podem oscilar entre 0,15 e 0,25% para os imóveis rurais.

As 72 observações coletadas e/ou pesquisadas sobre as alíquotas vigentes refletem as práticas adotadas por quase 60 jurisdições distintas. A aplicação de sobretaxas é relativamente comum nas jurisdições examinadas, podendo representar 100% de acréscimo.⁵ Situações comuns para a sua aplicação envolvem a penalização de terrenos não utilizados, sub-utilizados, obras irregulares e obras paralisadas,

Há ainda situações nas quais a sobretaxa é destinada a produzir receita para fins específicos, tais como financiamento do corpo de bombeiros, de centros agrícolas ou proteção ambiental. Critérios mais atípicos para a aplicação de sobretaxas incluem, por

⁵ Ver “III. Disposições Principais: 6. Alíquotas - Critério, Sobre-alíquota e Redução de Alíquota” em <http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>.

exemplo, a formação de um fundo permanente destinado para ampliação das redes subterrâneas na cidade de Buenos Aires, Argentina.

Em contraste, há uma diversidade de situações que resultam na redução de alíquotas, tais como: fatores de desvalorização não previstos na lei; imóveis restaurados, terrenos localizados em Área de Proteção de Mananciais ou de Proteção Permanente, imóveis explorados economicamente com produção primária, terrenos baldios com construção em andamento, instituições desportivas; imóveis edificadas com até 80 m²; imóveis com estacionamento, etc.

Imóveis Urbanos

Há uma enorme diversidade nos critérios estabelecidos para a aplicação de alíquotas nas jurisdições examinadas. A simplicidade é observada em algumas jurisdições e países através da instituição de uma alíquota única. Em outros casos são aplicadas alíquotas seletivas, progressivas, ou mesmo uma combinação de critérios. Os critérios estabelecidos para definir as alíquotas diferenciadas (isto é, seletivas) são variáveis. Um dos critérios mais empregados é a segmentação de acordo com classes de uso do imóvel (terrenos, imóveis residenciais e imóveis não residenciais). Considerando 57 jurisdições distintas, busca-se a seguir sumarizar os critérios utilizados para a aplicação das alíquotas do imposto sobre a propriedade imobiliária.

Quadro 3: Critérios Estabelecidos para Definir as Alíquotas

Critério I - Alíquotas únicas

| Num | País | Nome | Tipo | Exercício Fiscal | Observação |
|-----|------------|-----------------------|------------|------------------|------------|
| 1 | Costa Rica | --- | Municípios | 2001-06 | --- |
| 2 | Honduras | San Antonio del Norte | Município | 2004 | --- |
| 3 | Honduras | Tegucigalpa | Município | 2002-03 | --- |
| 4 | Venezuela | Baruta | Município | 2004-06 | --- |

Critério II - Alíquotas seletivas, diferenciadas de acordo com o uso do imóvel - Terrenos, Imóveis Residenciais e Não Residenciais - e únicas dentro de cada classe

| Num | País | Nome | Tipo | Exercício Fiscal | Observação |
|-----|-----------|------------------------|-----------|------------------|---|
| 7 | Brasil | Brasília | Município | 2002-06 | --- |
| 8 | Brasil | Cabo de Sto. Agostinho | Município | 2006 | --- |
| 9 | Brasil | João Pessoa | Município | 2003 | --- |
| 10 | Brasil | Santarém | Município | 2003 | --- |
| 6 | Equador | Cañar | Município | 2006 | Soma do valor dos imóveis que o contribuinte possui na jurisdição |
| 2 | México | Acapulco de Juárez | Município | 2001-03 | --- |
| 3 | México | Guanajuato | Município | 2003-04 | --- |
| 4 | México | Santiago de Querétaro | Município | 2004 | --- |
| 5 | México | Tepic | Município | 2005 | --- |
| 1 | Venezuela | Chacao | Município | 2003 | --- |

Critério III - Alíquotas progressivas (sem variação entre classes de uso do imóvel)

| Num | País | Nome | Tipo | Exercício Fiscal | Observação |
|-----|-----------|----------|--------------------------------|------------------|---|
| 1 | Argentina | Santa Fé | Província | 2004 | --- |
| 2 | Bolívia | Tarija | Município | 2003 | --- |
| 3 | Equador | Quito | Município | 2003 | Soma do valor dos imóveis que o contribuinte possui na jurisdição |
| 4 | Guatemala | ---- | Município | 2003-04 | Soma do valor dos imóveis que o contribuinte possui na jurisdição |
| 5 | México | ---- | Municípios do Estado de México | 2006 | --- |
| 6 | Peru | --- | Municípios | 2001-06 | Soma do valor dos imóveis que o contribuinte possui na jurisdição |

Critério IV - Alíquotas seletivas, diferenciadas de acordo com o uso do imóvel - Terrenos, Imóveis Residenciais e Não Residenciais - e progressivas dentro de cada classe

| Num | País | Nome | Tipo | Exercício Fiscal | Observação |
|-----|-----------|----------------|-----------|------------------|------------|
| 1 | Argentina | Buenos Aires | Província | 2003 | --- |
| 2 | Argentina | Rosario | Município | 2002-03 | --- |
| 3 | Brasil | Aracajú | Município | 2006 | --- |
| 4 | Brasil | Belém | Município | 2000-04 | --- |
| 5 | Brasil | Curitiba | Município | 2001-06 | --- |
| 6 | Brasil | Olinda | Município | 2006 | --- |
| 7 | Brasil | Rio de Janeiro | Município | 2006 | --- |
| 8 | Brasil | São Paulo | Município | 2006 | --- |

Critério V - Alíquotas seletivas para cada classe de uso do imóvel, porém idênticas para as diferentes classes de uso- Terrenos, Imóveis Residenciais e Não Residenciais

| Num | País | Nome | Tipo | Exercício Fiscal | Critério |
|-----|---------|------------|---|------------------|-------------------------------|
| 1 | México | --- | Municípios do Estado de Michoacan de Ocampo | 2002 | Data da avaliação |
| 2 | Uruguai | Montevideo | Município | 2006 | Provisão de serviços públicos |
| 3 | Uruguai | San Jose | Município | 2002 | Provisão de serviços públicos |

VI. Conjugação de Critérios

| País | Jurisdição | Exercício Fiscal | Terrenos | Imóveis Residenciais | Imóveis Não-Residenciais |
|-----------|--------------------------------------|------------------|--|--|---|
| Argentina | Ciudad Autonoma de Buenos Aires (DF) | 2003 | Tipo de uso da zona | Cota fixa, e progressivas sobre o excedente | Cota fixa, e progressivas sobre o excedente |
| Argentina | Córdoba | 2004 | Localização | Padrão construtivo da edificação e localização do imóvel | Tipo de acesso ao sistema viário e localização do imóvel |
| Argentina | Rosario | 2006 | Progressiva (descontinua) | Localização | Progressiva (descontinua) |
| Brasil | Belo Horizonte | 2002-06 | Provisão de serviços públicos | Progressivas | Progressivas |
| Brasil | Blumenau | 2005 | Localização | Progressivas, incidentes separadamente sobre os valores do terreno e da edificação | Progressivas, incidentes separadamente sobre os valores do terreno e da edificação |
| Brasil | Camaçari | 2004 | Muro ou cerca | Única | Tipo de uso |
| Brasil | Campina Grande | 2006 | Área do terreno | Única | Única |
| Brasil | Campo Grande | 2003 | Provisão de serviços públicos | Única | Única |
| Brasil | Florianópolis | 2001-06 | Conforme o uso permitido, considerando o potencial construtivo | Seletivas e incidentes separadamente sobre os valores do terreno e da edificação | Seletivas e incidentes separadamente sobre os valores do terreno e da edificação |
| Brasil | Gravataí | 2004 | Localização; Progressivas | Progressivas | Progressivas |
| Brasil | Jaboatão dos Guararapes | 2006 | Muro e calçada | Progressivas | Progressivas |
| Brasil | Joinville | 2006 | Localização | Área construída total | Tipo do uso |
| Brasil | Juiz de Fora | 2006 | Cerca e muro | Única | Única |
| Brasil | Porto Alegre | 2001-06 | Localização; Progressivas | Única | Única |
| Brasil | Recife | 2002-06 | Imóveis não edificados que não possuam muro e calçada: 5%. | Progressivas | Progressivas |
| Brasil | Salvador | 2006 | Única | Padrão construtivo | Padrão construtivo |
| Brasil | Vitória da Conquista | 2004-06 | Muro e localização do terreno. | Única | Única |
| Chile | --- | 2004-06 | Única | Progressivas | Única |
| Colômbia | Barranquilla | 1998 | Provisão de serviços públicos | Classe sócio-econômica | Única |
| Colômbia | Bogotá | 2004-06 | Progressivas | Classe sócio-econômica e valor do imóvel | Tipo de uso e, em alguns casos, o valor do imóvel (<i>base gravable</i>) |
| Colômbia | Bogotá | 2001-03 | Tamanho | Classe sócio-econômica, área da construção e valor do imóvel | Uso econômico, intensidade de comércio, nível de contaminação ambiental, tipo de capital da empresa (público ou privado). |
| México | Ciudad de Mexico (DF) | 2003 | Cota fixa; Progressivas sobre o excedente | Cota fixa; Progressivas sobre o excedente | Cota fixa; Progressivas sobre o excedente |
| México | Hermosillo | 2001 | Tipo de uso | Tipo de uso | Única |
| México | Satillo | 2003 | Localização | Única | Única |
| México | Zapopan | 2001-02 | Cota fixa; Data da avaliação | Cota fixa; Data da avaliação | Cota fixa; Data da avaliação |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em “III. Disposições Principais: 6. Alíquotas (anuais em %) - Imóveis Urbanos” (Acessar <http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>). Foram consideradas 57 jurisdições.

Considerando o universo de situações identificadas, o número de classes estabelecidas para a aplicação das alíquotas varia de uma a dezenove. Jurisdições que estabeleceram mais de 10 classes distintas incluem a Cidade do México, México (19); Buenos Aires, Argentina (15); Quito, Equador (14); Rosário⁶, Argentina (14); Municípios do Estado de México (14); Província de Buenos Aires (13); e Bogotá, Colômbia (10). Estruturas muito complexas que envolvem a combinação de diferentes critérios tendem a incentivar a omissão de informações por parte dos contribuintes e, em geral, há forte subjetividade na sua definição.

⁶ *Tasa general sobre los inmuebles*

Embora existam diversas jurisdições que optaram por uma alíquota única, pode-se afirmar com base nos dados examinados que existe uma tendência de tributar mais fortemente os terrenos baldios, confirmando a preocupação com incentivar o desenvolvimento urbano e/ou combater a especulação imobiliária que já foi identificada através do uso de sobretaxas para terrenos não urbanizados ou sem uso.

Como indicado na Tabela 4, as alíquotas médias aplicadas aos terrenos superam em 165% e 75% respectivamente daquelas que são aplicadas aos imóveis residenciais ou não residenciais. A alíquota média aplicada aos imóveis não residenciais supera em 50% a alíquota média do segmento de imóveis residenciais.

Tabela 4 - Alíquotas Estatutárias: Imóveis Urbanos (%)

| Medida | Terrenos | | | Imóveis Residenciais | | | Imóveis Não Residenciais | | |
|---------------|----------|--------|-------|----------------------|--------|-------|--------------------------|--------|-------|
| | Mínima | Máxima | Média | Mínima | Máxima | Média | Mínima | Máxima | Média |
| Média simples | 1,31 | 2,57 | 1,94 | 0,53 | 0,93 | 0,73 | 0,80 | 1,44 | 1,12 |
| Observações | 52 | 52 | 52 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em “III. Disposições Principais: 6. Alíquotas (anuais em %) - Imóveis Urbanos” (Acessar <http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>).

Imóveis Rurais

Os critérios de diferenciação entre as alíquotas aplicadas para os imóveis rurais incluem a existência de edificação, o tamanho da área, o uso e/ou aproveitamento da área, a data da avaliação e os serviços públicos disponíveis. Alíquotas médias para os imóveis rurais representam em torno de 0,60% do valor do imóvel (Ver Tabela 5). Ou seja, tendem a ser inferiores do que as alíquotas aplicadas para imóveis residenciais urbanos (em média, 0,73%).

Tabela 5 - Alíquotas Estatutárias: Imóveis Rurais (%)

| Medida | Terra | | | Melhorias | | |
|---------------|--------|--------|-------|-----------|--------|-------|
| | Mínima | Máxima | Média | Mínima | Máxima | Média |
| Média simples | 0,39 | 0,90 | 0,65 | 0,42 | 0,74 | 0,58 |
| Observações | 21 | 21 | 21 | 18 | 18 | 18 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em “III. Disposições Principais: 6. Alíquotas (anuais em %) - Imóveis Rurais” (Acessar <http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>).

Imunidades, Isenções e Concessões

A concessão de benefícios fiscais é comum, embora idealmente seria recomendável garantir a universalidade do imposto que incide sobre a propriedade imobiliária, reduzindo os benefícios fiscais a situações de absoluta ausência de capacidade econômica. A figura apresentada a seguir ilustra as preferências fiscais mais populares quanto aos imóveis objeto de imunidades e isenções nas jurisdições examinadas. No caso de registros múltiplos para uma mesma jurisdição, foi mantido o registro mais atual. Foram consideradas 58 jurisdições distintas.

Como pode ser observado, os prédios do governo são sujeitos à imunidade ou isenção na totalidade dos casos examinados. Apenas no México e recentemente em Peru, este benefício é limitado aos imóveis ocupados para atividades vinculadas as finalidades essenciais do Governo. É comum, também, a concessão de imunidade ou isenções para embaixadas, instituições de ensino, templos religiosos ou instituições religiosas. Embora seja empregada com certa frequência a isenção para famílias de baixa renda e/ou imóveis de baixo valor, esta não é a preocupação mais forte (de maior popularidade) entre as jurisdições examinadas.

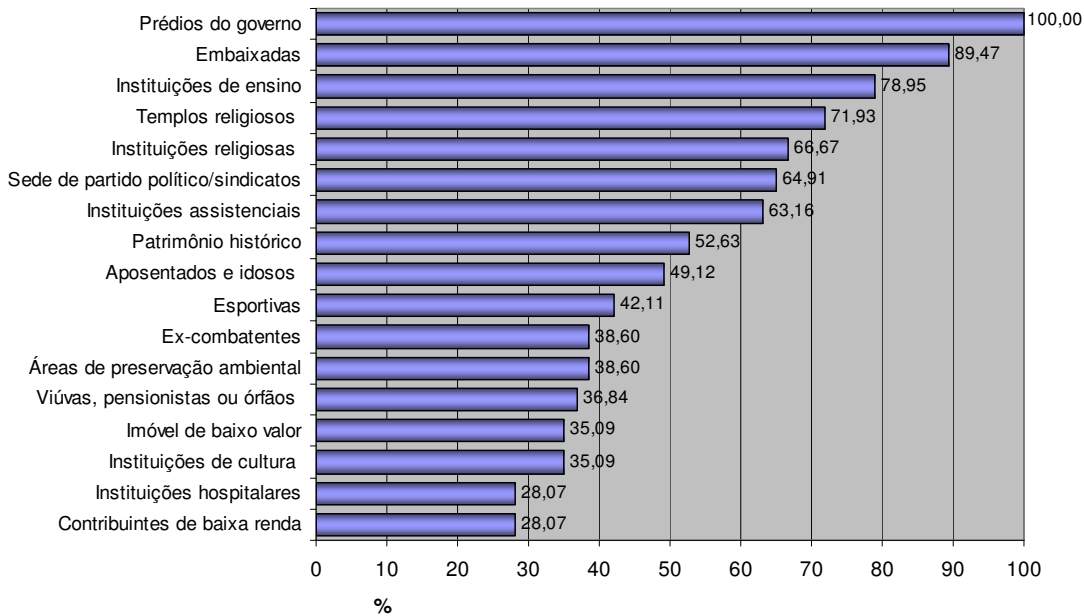


Figura 10 - Ocorrências frequentes quanto aos tipos de imóveis ou classes de contribuintes imunes ou isentos

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em “III. Disposições Principais: 7. Imunidades, Isenções e Concessões” (Acessar <http://www.lincolinst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>). Foram consideradas 58 jurisdições distintas.

Infelizmente, no período de 2000 a 2006, foram registrados respectivamente 15% e 27% de situações de anistia e remissão do imposto a pagar levando em conta os 96 casos considerados. Incentivos fiscais e/ou reduções do imposto foram identificadas em aproximadamente 30% dos casos, incluindo situações de descontos por pagamento antecipado, imóveis de funcionários públicos, terrenos em construção, habitação popular ou imóveis de interesse social, valor, imóveis de preservação do patrimônio ambiental ou cultura, dedução de outros impostos, etc. Em duas situações, os incentivos fiscais foram concedidos para empresas devido à geração de empregos.

Há algumas situações preocupantes que resultam na redução da universalidade do imposto, entre as quais cabe destacar:

- Na República Dominicana a incidência do imposto é limitada a imóveis com valor superior a cinco milhões de pesos (aproximadamente US\$ 150.000). Como resultado, parte das famílias inclusive desconhece a existência do tributo no país.

- No Chile, imóveis residenciais com valor inferior a aproximadamente US\$ 30.000 são isentos. A medida resulta na isenção de mais de 60% das unidades cadastradas.
- Na cidade de São Paulo, Brasil, as isenções representam 40% dos imóveis residenciais cadastrados.

Um artigo publicado recentemente no jornal Panamá América (2007) resume algumas preocupações relevantes quanto ao imposto sobre a propriedade imobiliária:

“(...) se requiere de una norma legal más sencilla, que establezca de manera clara todos los elementos de la estructura del tributo (hecho generador, base imponible, sujeto pasivo y otros) y principalmente la eliminación de la excesiva cantidad de exenciones, que lo único que hacen es erosionar la base imponible y afectar la equidad que debería tener el impuesto, ya que se exoneraron las construcciones y mejoras sin considerar el valor de las mismas”. (...) “Es lógico que se exoneren inmuebles de poco valor para beneficiar a los propietarios u ocupantes que tienen bajos recursos, pero no se justifica exonerar inmuebles o construcciones de elevada valuación”.

6. Administração do Imposto

O imposto que incide sobre a propriedade imobiliária representa um desafio no contexto administrativo, uma vez que o lançamento do imposto depende fundamentalmente e/ou tradicionalmente da ação fiscal. Atividades de natureza essencialmente técnica, como estruturação e manutenção do cadastro, e avaliação dos imóveis, requerem recursos tecnológicos e equipe qualificada. Além do fator custo, deve-se considerar o tempo de realização destas atividades. As causas mais prováveis do baixo desempenho do imposto como fonte de receita e das iniquidades na distribuição da carga tributária tendem a estar associadas com as imprecisões e omissões cadastrais, com a falta de uniformidade (elevada variabilidade do nível das avaliações) e com o baixo nível das estimativas de valor quando comparadas com valores de mercado, ou ainda com a falta de eficiência na arrecadação. O objetivo desta seção é examinar a administração do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina com base nas informações obtidas através do levantamento de dados.

Cadastro

O cadastro é um instrumento de fundamental importância para o apoio às ações municipais na medida em que consolida e integra uma série de informações de natureza diversa - físicas, sociais, econômicas, jurídicas e ambientais - sobre o território. Assume, portanto, um papel essencial para o ordenamento urbano e a gestão territorial.

O grau de cobertura do cadastro em relação à cidade real é um dos principais indicadores para avaliar as condições do cadastro na área fiscal. Nesta pesquisa, buscou-se avaliar o percentual de imóveis cadastrados em relação ao número total de imóveis existentes na jurisdição considerando a cidade real. Foram obtidas 47 respostas, perfazendo um total de 30 jurisdições distintas. Embora tenha sido identificado que, em média, aproximadamente 80% dos imóveis estavam cadastrados, pode-se perceber certa inconsistência nas respostas recebidas. Diversos municípios com médio e/ou alto grau de informalidade

identificaram que 100% dos imóveis estavam cadastrados. É provável que a resposta tenha sido produzida levando em conta apenas a cidade legal. De toda a forma o indicador variou de 13 a 100% para as jurisdições examinadas.⁷

Em relação à gestão cadastral, pode-se afirmar com base nas 110 respostas obtidas que:

- Na maioria dos casos não há inspeções periódicas no universo de imóveis cadastrados. As inspeções são realizadas pontualmente frente à presunção de alteração de área e/ou conforme demanda do contribuinte, ou ainda durante situações de recadastramento. Com base na média entre as 35 respostas obtidas, pode-se afirmar que as inspeções gerais são realizadas uma vez a cada 5 anos. Deve-se ter em conta que não há periodicidade para a grande maioria das jurisdições.
- O contribuinte tem a obrigatoriedade de declarar alterações de área, uso do imóvel ou direitos de propriedade sobre o imóvel em aproximadamente 62% dos casos.
- Quanto à forma de organização dos dados cadastrais, foi identificado o uso dos seguintes recursos: sistema computacional em 78% dos casos; sistema de informações geográficas (SIG) em 47% dos casos; manuais em 33% dos casos; *computer aid design* (CAD) em 31% dos casos; e microfilme em 16% dos casos. Alguns respondentes indicaram a integração entre cadastro e registro de imóveis. Foi informada a existência de SIG em desenvolvimento em aproximadamente 5 municípios.
- O uso de mapas cadastrais - papel e digital - foi registrado em mais de 65% dos casos. Foi informada a existência de levantamento aerofotogramétrico em 68% dos casos, e de imagens de satélite em apenas 10% dos casos. Há uma grande variabilidade no grau de atualização dos levantamentos aerofotogramétricos. São utilizados levantamentos com a média de 7 anos de desatualização, podendo chegar a 25 anos. Houve uma situação interessante na qual a jurisdição obteve o levantamento aerofotogramétrico por intermédio de convênio com a polícia.
- Uma diversidade de formas atualização cadastral foram identificadas, entre as quais se pode destacar: declarações de contribuintes, licenças de construção e carta de habitação, alvará de funcionamento para empresas, inspeções pontuais e/ou recadastramento, intercâmbio de dados com o Registro de Imóveis, integração com o cadastro mobiliário ou mercantil e outros cadastros.
- Outros usos dos cadastros analisados incluem planejamento urbano, estudo do impacto de vizinhança, instalação de novas unidades produtivas, regularização fundiária, saúde, meio ambiente e análise de processos de desapropriação.
- Apesar de essencial para a atuação dos municípios, não raro, os cadastros apresentam condições inadequadas ao desempenho não apenas das funções fiscais como, de forma mais abrangente, para a gestão da cidade.

⁷ Acessar http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_3.asp.

Avaliação de Imóveis

Avaliações desatualizadas tendem a afetar diretamente a eficiência do imposto como fonte de receita⁸, ao passo que distorções e erros nas estimativas afetam diretamente a distribuição da carga tributária e a confiança no sistema. Devido unicamente à baixa qualidade das avaliações, isto é, imperfeições de caráter essencialmente administrativo, a carga tributária pode ser equivocadamente transferida entre os contribuintes.

Conseqüentemente, propriedades de mesmo valor podem ser avaliadas e, em decorrência, tributadas, por níveis avaliatórios distintos, ferindo o princípio da isonomia. Não raro, distorções de caráter avaliatório são responsáveis por gerar inclusive regressividade na cobrança do imposto na medida em que propriedades de alto valor são sub-avaliadas, em termos relativos, em comparação com avaliações de imóveis de baixo valor.

Os indicadores de resultados mais recomendados para analisar o desempenho dos trabalhos de avaliação para fins fiscais são o nível e uniformidade da avaliação.⁹ O nível das avaliações refere-se à percentagem ou quociente pelo qual as propriedades são avaliadas em relação ao valor de mercado; enquanto a uniformidade está relacionada ao tratamento isonômico de propriedades individuais. O *International Association of Assessing Officers* (IAAO) recomenda o uso da mediana do quociente entre o valor avaliado e o preço de venda para identificar o nível pelo qual um grupo de imóveis foi avaliado em relação aos valores praticados no mercado de imóveis, demonstrando quão próximos os imóveis foram avaliados do nível legal ou desejado. A medida mais empregada para verificar a uniformidade das avaliações é o coeficiente de dispersão em relação à mediana (CD), que indica a variabilidade das avaliações em relação ao valor de mercado dos imóveis. O CD é o desvio médio, expresso em termos percentuais, do nível em que cada propriedade foi avaliada em relação à mediana do valor avaliado dividido pelo valor de mercado. Quando os quocientes seguem a distribuição normal, a média e o coeficiente de variação (CV) podem ser empregados em substituição à mediana e ao CD.

É interessante notar que apenas 20 jurisdições entre as mais de 60 envolvidas neste estudo indicaram qual era o nível médio das avaliações dos imóveis realizadas para fins tributários. Em alguns casos, o mesmo nível foi indicado para as diferentes classes de uso dos imóveis. Como, na prática, é improvável a correspondência exata da medida em diferentes amostras de dados, é possível que o nível informado seja apenas a percepção do respondente. Ou seja, em alguns casos, é provável que não exista um estudo estatístico neste sentido. De toda a forma, considerando os dados disponíveis, o nível médio das avaliações estaria em torno de 60% do valor de mercado dos imóveis.¹⁰ Há alta probabilidade que as avaliações representem menos ainda do que 60% do valor de mercado. Ainda mais alarmante foi a total falta de respostas sobre o grau de uniformidade das avaliações, medida pelo coeficiente de dispersão ou variação.

Quanto às práticas avaliatórias, com base nas 77 respostas obtidas, o estudo indica que:

- Auto-avaliação é empregada em 23% dos casos, incluindo as seguintes jurisdições: Barranquilla e Bogotá (Colômbia); Escazú, Poás e San José (Costa Rica); Ciudad de

⁸ Exceto nos casos em que há majoração de alíquotas para compensar as perdas.

⁹ International Association of Assessing Officers (IAAO). 2007. Standards on Ratio Studies.

¹⁰ Ver Indicador “4.1 Nível das avaliações em relação ao valor de mercado (%)” disponível *on line* em http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_4.asp.

Guatemala e Villa Cañales (Guatemala); San Antonio del Norte e Tegucigalpa (Honduras), Ciudad de México, Estado de México e Zapopan (México); Lima e San Borja (Perú); e Baruta (Venezuela).

- Em aproximadamente 50% dos casos foi indicada a existência de equipe de trabalho, integrada em 50% dos casos por engenheiros e arquitetos. A contratação de serviços externos é observada em 21% dos casos.
- Métodos avaliatórios empregados incluem fundamentalmente método do custo de reprodução. O método comparativo de dados de mercado é utilizado, na quase totalidade dos casos, apenas para a estimação do valor de terrenos. Estatística descritiva é utilizada em 40% dos casos e regressões múltiplas em 14% dos casos.
- Como medidas para o controle da qualidade dos trabalhos, o uso da média ou mediana foi indicado em 31% dos casos, e o coeficiente de variação em 14% dos casos.
- Reajustes das avaliações genéricas são efetuados em 60% dos casos, através de índice de inflação em 81% das vezes e índices de preços de imóveis em 23% das vezes. Intervalos máximos entre avaliações genéricas são estabelecidos na legislação em 35% das jurisdições examinadas.
- A existência de normas nacionais ou regionais para medir o desempenho avaliatório, específicas para as avaliações desenvolvidas para fins tributários foi indicada em 13% dos casos.
- Apenas 50% dos respondentes informaram quais os ciclos médios reais entre as avaliações genéricas, indicado que este prazo é em média de 6 anos.

As respostas obtidas indicam uma potencialidade significativa de melhoria dos trabalhos na América Latina, quer seja pela redução dos ciclos de avaliação, melhoria das técnicas de avaliação utilizadas, definição de ciclos avaliatórios máximos, formas eficientes de reajuste dos valores entre intervalos sem avaliação, e introdução de controle sobre a qualidade dos trabalhos. A falta de respostas para uma série de aspectos sugere que o problema seja ainda maior que o identificado pelos resultados obtidos.

Arrecadação e Cobrança

Outro tema de grande relevância, é a questão da evasão. É comum os administradores tributários atribuírem os resultados da baixa arrecadação do imposto à cultura do não pagamento. Por outro lado é importante perceber que a cultura do “não pago” está diretamente alimentada pela cultura do “não cobro”.

A Figura 11 ilustra a receita arrecadada com o imposto dividida pela receita lançada considerando o pagamento do imposto dentro do exercício fiscal. São consideradas 35 jurisdições distintas. Em média, as jurisdições examinadas arrecadaram 67% do imposto lançado. Municípios como Santárem, Brasil (2003) e Baruta, Venezuela (2003) arrecadaram menos de 20% da receita lançada. Apenas 25% das jurisdições examinadas arrecadam mais de 80% da receita lançada.

Fatores que podem afetar a eficiência da arrecadação incluem a concessão de anistias e remissões. No período de 2000 a 2006, respectivamente 15% e 27% das jurisdições examinadas praticaram anistias e remissões. Um outro fator que pode estar relacionado

com a evasão é a falta de informação ao contribuinte. Das 64 jurisdições distintas que prestaram informação sobre comunicações e recursos operacionais disponíveis, observa-se que apenas 12,5% destas jurisdições possuem programas de educação fiscal, 14% produzem manuais, 36% produzem boletins informativos. Campanhas publicitárias sobre o imposto são realizadas pela maioria das jurisdições (62% dos casos). Quanto ao uso da Internet para facilitar o atendimento ao contribuinte, há bastante variabilidade no tipo de serviços disponíveis. Como esperado, observa-se o uso mais intenso de recursos tecnológicos em jurisdições maiores.

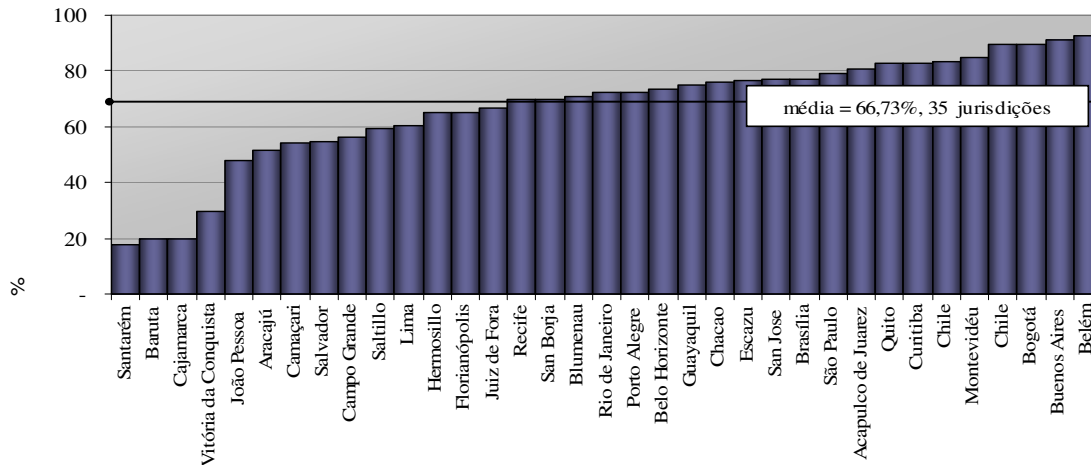


Figura 11 - Receita arrecadada com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária (%) em relação a receita lançada no período (%)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados utilizados para o cálculo do indicador “2.3 Receita arrecadada espontaneamente com o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária (%) em relação a receita lançada no período (%) na jurisdição.” (Acessar http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_2.asp).

Embora tenha sido factível verificar as penalidades relacionadas ao não cumprimento da obrigação tributária, não foi possível verificar a efetividade da sua aplicação. De toda forma, verifica-se que nem todas as jurisdições examinadas aplicam multa ou realizam execução fiscal. A incidência de juros de mora é uma prática adotada na grande maioria dos casos. Em aproximadamente 50% dos municípios, a legislação prevê a perda do imóvel por não pagamento do imposto. Algumas jurisdições relatam haver barreiras do poder judiciário para a aplicação da medida. Outras alternativas mencionadas no levantamento de dados para combater à evasão incluem dispositivos como embargo de bens, proibição de transferir o imóvel, ou obter licenças para construção, impedimento de realizar transações de qualquer natureza com órgãos públicos, ou receber créditos.

Por fim, buscou-se obter informação sobre o custo administrativo em relação à geração de receita do imposto. Verificou-se que apenas 9 das jurisdições examinadas possuíam dados sobre o custo de administrar o imposto. Em média, o custo administrativo desta pequena amostra de municípios representou aproximadamente 4% da receita lançada e 6% da receita arrecadada.

7. Mudanças Relevantes

Há uma enorme quantidade de iniciativas interessantes realizadas pelas jurisdições examinadas para melhorar o desempenho do imposto, entre as quais cabe destacar:¹¹

- Capacitação da equipe de trabalho;
- Re-estruturação organizacional;
- Introdução de alíquotas progressivas e também substituição de alíquotas progressivas por únicas;
- Consolidação da legislação tributária;
- Maior integração com outros impostos;
- Estabelecimento de parcerias e convênios para intercâmbio de dados;
- Criação de gerência específica de cadastro tributário de mesmo nível hierárquico das gerências de lançamento tributário;
- Re-estruturação e/ou atualização cadastral;
- Criação de Programa Temporário de Cadastramento Voluntário de Edificações;
- Revisão cadastral dos imóveis de maior valor e de loteamentos mais valorizados;
- Implantação de novo sistema computacional de lançamento e gerenciamento dos tributos imobiliários;
- Consolidação da cobrança do imposto em condomínios horizontais em áreas irregulares;
- Re-zonificação;
- Re-avaliação dos imóveis;
- Modernização no setor de atendimento;
- Distribuição de prêmios aos contribuintes adimplentes e descontos para os contribuintes que pagam pontualmente;
- Implantação de Loja de Atendimento;
- Descentralização da arrecadação;
- Redução no tempo de recebimento/compilação das declarações, permitindo uma maior oportunidade para a cobrança e redução da evasão;
- Implementação de mecanismos de pagamento eletrônico tais como o sistema *on line* de pagamento;
- Criação de empresa municipal que é independente da estrutura organizacional do município para a arrecadação e cobrança de todos impostos municipais, ou contratação de empresa externa;

¹¹ Ver “IV. Aspectos Administrativos: 8. Mudanças Relevantes no Imposto sobre a Propriedade Imobiliária & Observações Gerais”, disponível on line em <http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>.

- Incremento de serviços disponíveis pela Internet;
- Criação da Vara de Execuções Fiscais e do Executivo Fiscal para ações firmes de cobrança judicial das dívidas tributárias.

8. Distribuição da Receita

A seguir é apresentando um resumo sobre a distribuição da receita proveniente do imposto que incide sobre a propriedade imobiliária entre os diferentes níveis de governo e/ou programas. Exceto na Argentina, cabe essencialmente aos municípios a receita do imposto mesmo nos casos de um elevado grau de centralização na instituição e/ou administração do imposto. Verificam-se situações nas quais a receita é empregada para fins de equalização entre os municípios. Possivelmente seria mais indicado usar impostos estabelecidos em nível nacional para fins de equalização e preservar o imposto imobiliário, de características essencialmente locais, para legitimar a negociação entre governo e comunidade sobre o pacote de serviços públicos vs. as contribuições tributárias.

Quadro 4 - Distribuição da Receita proveniente do Imposto Imobiliário

| País | Distribuição de Receita |
|----------------------|---|
| Argentina | Não há uma regra única no país. Em geral o imposto é incluído na receita de co-participação das províncias aos municípios. |
| Bolívia | Municípios. |
| Brasil (urbano) | Municípios. |
| Colômbia | Municípios, exceto 10% que é dirigido ao fundo de habitação de interesse social. |
| Costa Rica | Municípios, exceto os seguintes percentuais: 1% para o <i>Órgano de Normalización Técnica (ONT)</i> , 3% para cadastro nacional e 10% para as <i>Juntas de Educación</i> . |
| Chile | Municípios, 40% no local no qual o imposto é gerado e 60% para um fundo (<i>Fondo Común Municipal</i>) através do qual receita é redistribuída aos municípios de acordo com um fator que considera isenção e níveis de pobreza. |
| Equador | Municípios. |
| Guatemala | Municípios e Estado. Para os municípios responsáveis pela administração e arrecadação do imposto, é atribuída a totalidade da arrecadação. |
| Honduras | Municípios. |
| México | Municípios. |
| Nicarágua | Municípios. |
| Paraguai | Municípios e departamentos: 70% para o município girador da receita, 15% para o departamento, e 15% do restante é distribuído entre as municipalidades de menores recursos. |
| Perú | Municípios. Exceto 5% que é destinado a manutenção do cadastro distrital, e 0,3% é transferido ao <i>Consejo Nacional de Tasaciones</i> para a determinação do valor da terra e das construções. |
| República Dominicana | 20% da receita é destinada aos municípios e 80% da receita é destinada ao Governo Central para financiar programas habitacionais, assim como para tornar mais eficientes as atribuições e funções da <i>Dirección General de Catastro</i> . |
| Uruguai | Departamentos. |
| Venezuela | Municípios. |

9. Considerações Finais

Não é possível identificar uma uniformidade nas decisões de política fiscal relativas ao imposto sobre a propriedade imobiliária América Latina. O caráter eminentemente local deste tributo evidencia uma diversidade de preferências fiscais distintas. Entretanto, há alguns aspectos que deveriam ser eliminados dos sistemas vigentes, tais como a redução da base tributável gerada por um número abusivo de isenções, a concessão de anistias e/ou remissões, ou a falta de transparência dos sistemas.

A importância do imposto sobre a propriedade imobiliária como fonte de receitas na América Latina é bastante reduzida. A arrecadação média do imposto é inferior a 0,35% do PIB, representando menos de US\$ 14 por habitante ou de 1% da carga tributária. Embora exista certa influência de variáveis econômicas, tais como PIB ou nível de pobreza, na capacidade do imposto de gerar receita, grande parte do problema está relacionado à administração do imposto. O levantamento de dados indicou uma série de evidências da necessidade de aperfeiçoar as funções relacionadas ao cadastro, à avaliação de imóveis e à arrecadação do imposto. Um aspecto que merece atenção é a baixo grau de monitoramento sobre o imposto, que dificulta inclusive uma análise da situação vigente com um maior grau de representatividade. O reduzido número de jurisdições que prestaram informações sobre custo administrativo, grau de cobertura ou uniformidade das avaliações, sugere a necessidade de melhorar os mecanismos de aferição e controle dos resultados fiscais.

Analisando brevemente o comportamento de jurisdições que apresentam um desempenho satisfatório no contexto da região, tais como Florianópolis, São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, verifica-se uma continuidade de ações de melhoria de ordem administrativa e de atendimento ao contribuinte. Mesmo estes municípios que superam 1% do PIB em termos de arrecadação possuem uma ampla potencialidade de incrementos de receita, que poderiam ser gerados, por exemplo, pela redução das isenções em São Paulo, re-avaliação dos imóveis em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, ou melhoria da eficiência da arrecadação em Florianópolis.

De toda a forma, a reflexão sobre a melhoria da equidade, eficiência e efetividade do imposto sobre a propriedade na América Latina deve absorver também a preocupação com municípios pequenos que possuam reduzida capacidade técnica e poucos recursos. Por fim, é importante perceber que a legitimidade das iniciativas de reformas e revisões fiscais deve ser assegurada através da associação do imposto com gastos públicos que beneficiam a comunidade.