

Melhorar o Desempenho do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária na América Latina



CLAUDIA M. DE CESARE

Melhorar o Desempenho do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária na América Latina

Claudia M. De Cesare

Série Foco em Políticas Fundiárias (Policy Focus Report)

A série de relatórios *Policy Focus Report* (Foco em Políticas Fundiárias) é publicada pelo Lincoln Institute of Land Policy para tratar de questões atuais de política pública, relacionadas ao uso da terra, mercados fundiários e tributação imobiliária. Esses relatórios têm por fim diminuir a distância entre a teoria e a prática, combinando resultados de pesquisas, estudos de caso e contribuições acadêmicas de diversas disciplinas às de profissionais atuantes, autoridades locais e cidadãos de diversas comunidades.

Informações sobre este Relatório

A questão da tributação imobiliária é um dos tópicos fundamentais do Lincoln Institute of Land Policy e tem uma importância central na América Latina, onde o imposto sobre a propriedade imobiliária continua a ser a melhor forma de fazer frente às despesas públicas municipais. Embora haja grande diversidade na administração de impostos sobre a propriedade imobiliária nos países latino-americanos, a maioria tem um fraco desempenho em termos de arrecadação. Embora os números agregados da receita sejam baixos, muitas jurisdições efetuaram, com êxito, reformas nos impostos sobre a propriedade imobiliária com benefícios tangíveis para o financiamento do desenvolvimento urbano e para a melhoria da sustentabilidade dos governos locais. Esses casos demonstram que há largo espaço para melhoria em toda a região.

Este Relatório se baseia em anos de pesquisas, experiências e percepções práticas, adquiridas em projetos de capacitação e demonstração, como parte dos programas do Instituto Lincoln acerca de impostos sobre a propriedade imobiliária na América Latina. Uma iniciativa do gênero é o Programa de Apoio aos Municípios em Tributação Imobiliária, no Brasil, que visa a assistir mais de 5.600 municípios, no que concerne à administração fiscal do imposto sobre a propriedade imobiliária, com o objetivo de fornecer treinamento em questões relacionadas a cadastros, avaliação imobiliária e lançamento do imposto.

Encontram-se, também, neste Relatório, os resultados de um levantamento contínuo dos sistemas de impostos sobre a propriedade imobiliária na América Latina. Esse levantamento fornece dados financeiros, jurídicos e administrativos, a respeito de um grande número de jurisdições, junto a indicadores do desempenho tributário, assim como fonte de receitas, eficiência na arrecadação de impostos, procedimentos de lançamento e uso de cadastros. As informações são registradas, sistematicamente, para possibilitar análises comparativas entre países, e são atualizadas constantemente no website do Instituto Lincoln: <http://www.lincolninst.edu/subcenters/property-tax-in-latin-america>.

Copyright © 2012 do Lincoln Institute of Land Policy
Todos os direitos reservados.



113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 EUA
Telefones: +1-617-661-3016 ou 800-526-3873 (EUA)
Faxes: +1-617-661-7235 ou 800-526-3944 (EUA)
E-mail: lac@lincolninst.edu
Site: www.lincolninst.edu

ISBN 978-1-55844-278-8 (EUA)
Foco em Políticas Fundiárias / Código PF033-PO

NA CAPA:

O contraste de áreas de alta e baixa renda em Caracas, na Venezuela, é um exemplo das condições existentes em toda a América Latina.

© ALVARO URIBE



Sumário

2 Resumo executivo

4 Capítulo 1. Desafios e benefícios da tributação imobiliária

- 5 Princípios da tributação imobiliária
- 6 Obstáculos especiais na América Latina
- 8 Benefícios do imposto sobre a propriedade imobiliária

10 Capítulo 2. Desempenho atual do imposto sobre a propriedade imobiliária na região

- 10 Contribuição do imposto sobre a propriedade imobiliária ao PIB
- 12 Variações da receita do imposto sobre a propriedade imobiliária
- 13 Comparações de desempenho municipal

16 Capítulo 3. Fatores determinantes do desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária

- 17 Fatores que afetam a geração de receita
- 18 Disposições institucionais e competências tributárias
- 26 Resumo

27 Capítulo 4. Componentes do sistema de tributação imobiliária

- 27 Registros cadastrais
- 28 Práticas de avaliação
- 31 Arrecadação e cobrança
- 32 Resumo

33 Capítulo 5. Uma estrutura para a reforma

- 34 Registros cadastrais
- 35 Práticas de avaliação
- 37 Arrecadação e cobrança
- 40 Cultura fiscal e seguimento do desempenho

42 Capítulo 6. Conclusões e recomendações

- 43 Escolhas de políticas fiscais
- 43 Reformas administrativas

45 Anexos

47 Referências

49 Agradecimentos

49 Sobre a autora

49 Sobre o Lincoln Institute of Land Policy



Resumo executivo



© MARTIN O. SMOLKA

Um bairro de classe média baixa, de assentamentos formais e informais, em transição, na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, apresenta dificuldades na classificação, na avaliação e na tributação imobiliária.

São muitos os desafios para se estabelecer um imposto sobre a propriedade imobiliária sustentável e bem-sucedido nos países latino-americanos, mas ainda assim muitas jurisdições estão implementando reformas viáveis. As autoridades públicas responsáveis pela administração tributária frequentemente enfrentam pressão política intensa porque o imposto sobre a propriedade imobiliária é universal e altamente visível. A insatisfação pública emerge porque esse imposto exige pagamento independentemente de transação imobiliária. Além disso, o lançamento equitativo do imposto sobre a propriedade imobiliária depende de diversos fatores, entre eles a eficiência operacional, o conhecimento técnico, os dados disponíveis, a capacidade administrativa e a vontade política.

Algumas condições latino-americanas somam-se a essas dificuldades. A grande disparidade na distribuição de renda complica a definição de alíquotas equitativas do imposto sobre a propriedade. Como resultado, alguns municípios não têm recursos suficientes para a arrecadação eficiente do imposto. O pouco acesso aos dados de venda de propriedades dificulta realizar avaliações precisas, assim como a grande diversidade de direitos de posse da terra e padrões de ocupação do solo na região. Uma dificuldade adicional é a desconfiança do contribuinte para com as autoridades públicas, devido à corrupção dos governantes.

A ocupação informal generalizada do solo complica o cenário. A exclusão das propriedades informais limita a universalidade do imposto e a capacidade de gerar receita. A inclusão de tais propriedades exige esfor-

ços significativos de atualização dos registros cadastrais. O modo como os residentes das áreas informais percebem o imposto é mais uma preocupação.

As informações sobre a arrecadação do imposto imobiliário na América Latina não são consistentes: a qualidade dos dados não é satisfatória e a arrecadação varia muito entre as jurisdições e os países. A evidência disponível indica que, como fonte de receita, o imposto imobiliário é de importância limitada para o financiamento dos gastos locais. Assim, é fácil compreender por que o uso de taxas e tarifas, em vez de reforma do imposto sobre a propriedade imobiliária, pode ser menos influenciado por fatores políticos, mais fácil de administrar e mais eficiente. E, ainda, pode ter maior capacidade de gerar renda.

Apesar desses e de outros desafios, a propriedade imobiliária continua a ser a melhor maneira de financiar as despesas públicas locais, por diversos motivos. Entre eles, a familiaridade que os contribuintes têm com esse tipo de imposto, a sua progressividade quando comparado ao imposto sobre consumo, e a dificuldade de evasão fiscal. Na verdade, um número crescente de municípios demonstra a viabilidade de operar sistemas eficientes de tributação imobiliária.

Baseado em experiências municipais concretas, este Relatório apresenta um quadro abrangente que pode ajudar a superar muitos dos empecilhos tradicionais para a tributação imobiliária bem sucedida na América Latina. As reformas recomendadas estão concentradas em três áreas:

Política fiscal. A estrutura da receita de fontes próprias e os acordos intergovernamentais sobre impostos compartilhados afetam a necessidade e a vontade de governos municipais em coletar o imposto sobre a propriedade imobiliária. As políticas fiscais devem apoiar a autonomia municipal, evitar a duplicação de esforços em todas as esferas e/ou órgãos governamentais, aumentar a clareza da legislação, apoiar cidades

com poucos recursos e garantir a universalidade do imposto. Essas metas podem ser alcançadas, se adotando políticas que sigam os princípios básicos de equidade, capacidade de pagamento, universalidade, legalidade e segurança jurídica, administração eficaz e transparência.

Políticas tributárias. Algumas políticas tributárias, como as que beneficiam inadimplentes e limitam a universalidade do imposto, criam desigualdades e ineficiências no sistema. Outras escolhas de políticas podem ajudar a criar sistemas sustentáveis de imposto sobre a propriedade imobiliária, por exemplo, quando a mesma esfera governamental define os gastos públicos e as alíquotas do imposto.

Procedimentos de avaliação, lançamento e arrecadação. Sob este aspecto, algumas das deficiências na administração tributária relacionam-se com os cadastros, que podem ser mais sofisticados do que a capacidade técnica que o município dispõe ou custar mais do que as receitas produzidas pelo próprio imposto sobre a propriedade imobiliária. Uma administração tributária melhor exige maiores esforços para se montar cadastros que sejam sustentáveis e usar métodos de avaliação mais flexíveis para melhorar a exatidão e uniformidade das avaliações. Incentivar o pagamento do imposto, negociar as dívidas fiscais e aplicar sanções, consistentemente, nos casos de evasão fiscal, pode melhorar a arrecadação. Campanhas de informação pública eficazes sobre procedimentos tributários e o uso da receita dos impostos fortalecem a cultura fiscal e promovem a confiança dos contribuintes.

Os municípios que programam essas reformas podem beneficiar-se de maiores receitas para investir em serviços públicos locais. A melhoria na arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária fortalece o governo municipal ao mesmo tempo em que divide a responsabilidade do desenvolvimento urbano entre os cidadãos e o governo.



CAPÍTULO 1

Desafios e benefícios da tributação imobiliária



© ALVARO URIBE

A Cidade da Guatemala tem uma forte tradição de apoio público ao planejamento e ao desenho urbano, e está trabalhando em um programa de imposto sobre a propriedade imobiliária viável.

Muitos países latino-americanos instituíram a descentralização fiscal e aumentaram a responsabilidade dos municípios pelas despesas locais. Existe uma conscientização crescente de que as transferências inter-governamentais não conseguirão cobrir o custo cada vez maior dos gastos públicos municipais, que terão de completar essa diferença com receita própria.

Especialistas em finanças públicas consideram o imposto sobre a propriedade imobiliária um meio particularmente eficiente e apropriado de tributação para os municípios. No entanto, os países em desenvolvimento

geralmente não podem depender da receita da tributação imobiliária.

As receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária na década de 2000 corresponderam, em média, a 0,6 por cento do produto interno bruto (PIB) e a 2,4 por cento do total de despesas governamentais em países em desenvolvimento. Nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), esses números corresponderam no mesmo período a 2,12 por cento do PIB e mais de 4 por cento do total de despesas do governo (BAHL e MARTINEZ-VAZQUEZ, 2008). Portanto, um aumento da arrecadação do imposto

sobre a propriedade imobiliária é um caminho óbvio a ser explorado pelos governos municipais. Este Relatório analisa a experiência recente com a reforma do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina e recomenda as medidas necessárias e desejáveis para a sua implementação.

PRINCÍPIOS DA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA

A tributação imobiliária apresenta diversos desafios em qualquer contexto. Devido à sua visibilidade, o imposto sobre a propriedade imobiliária tende a gerar questões políticas e econômicas. As autoridades a cargo da administração tributária estão sujeitas à pressão intensa, porque os contribuintes observam claramente as injustiças, ineficiências e problemas administrativos (KITCHEN, 1992). Além disso, a universalidade do imposto levanta questões sociais sobre o maior peso relativo da carga tributária para os contribuintes de baixa renda.

A arrecadação do imposto é outro aspecto problemático. Concentrando-se, principalmente, em economias desenvolvidas, Youngman (1997) ressaltou o fato de que o imposto sobre a propriedade imobiliária exige pagamentos independentes do fluxo de renda e que proprietários com pouco dinheiro podem perder a sua propriedade se não conseguirem arcar com a carga do imposto. O problema de liquidez de proprietários que não dispõem de dinheiro suficiente para pagar imposto é motivo de preocupação.

Além disso, a avaliação imobiliária correta exige eficiência operacional, conhecimento técnico e capacidade administrativa. A avaliação do valor do imóvel depende de esforços municipais permanentes para registrar as características e dados referentes ao imóvel. Além disso, estimar o valor de mercado de propriedades para fins de avaliação fiscal envolve definir o preço mais

provável que a propriedade alcançaria em um mercado aberto e concorrido, onde o vendedor e o comprador agem de maneira prudente e com conhecimento de causa.

O valor de mercado é algo que, essencialmente, não se pode observar. Como explicou Evans (1995), o valor de mercado de uma propriedade é expresso não como um valor único, mas como uma faixa de preços. Também é possível encontrar preços diferentes para propriedades similares, devido a imperfeições do mercado. Assim, qualquer modelo de avaliação contém erros de mercado (componentes imprevistos) que refletem a natureza intrínseca dos preços da propriedade imobiliária. A maioria dos vieses de avaliação é causada por procedimentos deficientes de avaliação e interferência política.

Embora as escolhas de políticas fiscais possam variar grandemente, dependendo dos valores do governo, compromissos públicos e metas regulatórias devem seguir certos princípios fiscais básicos.

- **Equidade.** Equidade fiscal refere-se ao tratamento igual de contribuintes em condições similares. No caso do imposto sobre a propriedade imobiliária, os valores lançados deveriam ser similares aos valores de mercado, entre e dentro de grupos de propriedade específicos. Em algumas circunstâncias, o princípio da equidade permite tratamento diferenciado entre os contribuintes, com base em metas econômicas, sociais e outras metas políticas.
- **Capacidade de pagamento.** Uma crítica frequente ao imposto sobre a propriedade imobiliária é a possibilidade de sobrecarregar os contribuintes de menor renda devido a erros de avaliação. Esse tipo de desigualdade cria diferenças sistemáticas nas avaliações de grupos de propriedades definidos por valor, como ocorre quando propriedades de alto valor são subavaliadas em relação a propriedades

de baixo valor. Embora corrigir avaliações regressivas seja uma prioridade, também é importante identificar as desigualdades causadas por padrões de gastos em moradia e implementar medidas de alívio para proteger famílias que não possam arcar com o pagamento do imposto.

- **Universalidade.** Em teoria, todas as famílias deveriam contribuir com as despesas públicas municipais. Todavia, na prática, permitir um tratamento fiscal preferencial ou serviços em espécie no lugar do imposto é uma solução sensata para famílias que não tem capacidade financeira para pagar o imposto. A informalidade generalizada das cidades latino-americanas demanda um tratamento similar de ocupantes e proprietários, no que se refere ao imposto sobre a propriedade imobiliária. Na maioria dos casos, as autoridades tributárias deveriam minimizar as isenções e outras concessões.
- **Legalidade e segurança jurídica.** Uma legislação que defina claramente as obrigações e procedimentos tributários é essencial para o bom desempenho do sistema de imposto sobre a propriedade imobiliária. Quando a lei é muito complexa ou ambígua, ou quando muda frequentemente, a incerteza leva ao atraso nos pagamentos e incentiva a evasão fiscal. Para fins tributários, o princípio de “manter simples” é o melhor.
- **Administração eficaz.** Boas práticas de administração tributária evitam a duplicação de esforços. A maior eficiência também leva a menores custos de arrecadação e atividades relacionadas.
- **Transparência.** A transparência na administração tributária do imposto sobre a propriedade imobiliária reduz a evasão fiscal. Isso pode ser alcançado por meio de uma ampla divulgação de informação aos cidadãos, informando sobre os procedimentos de avaliação e seus resultados, e

reportando corretamente sobre o uso da receita gerada pelo imposto. A participação dos contribuintes nas decisões que afetam receitas e despesas municipais, juntamente com programas de relações públicas, também melhora a responsabilidade fiscal.

OBSTÁCULOS ESPECIAIS NA AMÉRICA LATINA

Embora esses princípios sejam comuns a qualquer sistema de tributação de imóveis, existem diversas condições específicas na América Latina que acrescentam complexidade à cobrança do imposto sobre a propriedade imobiliária e a sua arrecadação.

- **Desigualdade de renda.** A América Latina é altamente urbanizada, tem um PIB per capita relativamente alto, mas tem também uma desigualdade de renda muito maior do que os 34 países da OCDE. A Bolívia, o Brasil e o Haiti são exemplos regionais extremos (DE CESARE e LAZO, 2008). Essa desigualdade gera preocupação em relação às muitas famílias que não podem pagar o imposto e às jurisdições com poucos recursos para administrar a tributação.
- **Habitação informal.** Os assentamentos informais e outros tipos de ocupação irregular são generalizados na região, particularmente nas grandes cidades (SMOLKA e DE CESARE, 2011). A prática comum de excluir as propriedades informais do âmbito tributável reduz a universalidade do imposto, com a consequente perda de receitas potenciais. A alta incidência de informalidade também significa que é necessário um grande esforço para manter o cadastro imobiliário atualizado. Além disso, o custo do uso de técnicas cadastrais e de mapeamentos convencionais é muito mais alto em áreas informais do que em áreas ocupadas legalmente.



© CHRISTINE ROCHOU / PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

- **Diversidade na posse e ocupação da terra.** A ampla gama de tipos de assentamentos formais e informais significa que as propriedades nas cidades latino-americanas tendem a ser mais heterogêneas do que nos países desenvolvidos. As diversas formas de posse também podem causar mais erros de avaliação.
- **Falta de transparência do mercado.** Nem as autoridades fiscais, tampouco o público têm, na América Latina, acesso fácil às informações do mercado imobiliário. Os registros de imóveis frequentemente não têm interesse de revelar preços de venda e não registram informações de transações imobiliárias informais. Os vendedores amiúde declaram preços de venda menores para evitar os custos de registro e tributação. Os corretores de imóveis também relutam em revelar os seus registros, alegando confidencialidade

para com o cliente, e muitos argumentam que são contra a divulgação por motivos de segurança. Informações imperfeitas afetam o mercado, aumentando a variação dos preços de vendas que, por sua vez, tendem a aumentar os erros de avaliação e a desigualdade.

As receitas de imposto sobre a propriedade imobiliária são relativamente limitadas na América Latina, quando comparadas com sua participação em outras regiões do mundo. Como resultado, os contribuintes e as autoridades fiscais geralmente veem as desigualdades da avaliação e as ineficiências da arrecadação com tolerância. Na maioria dos casos, a eliminação desses vieses e ineficiências deslocaria a distribuição da carga tributária, sem dúvida aumentando a insatisfação entre os contribuintes afetados por grandes aumentos de impostos. Para evitar

A nova infraestrutura de transporte em Porto Alegre, no Brasil, exemplifica os serviços urbanos que se beneficiam das receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária municipal.



© ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - PREFEITURA DE BELO HORIZONTE

Residentes de Belo Horizonte, no Brasil, recebem assistência em um dos vários centros de atendimento ao contribuinte.

esse problema político, as autoridades fiscais na América Latina na maioria das vezes resistem a promover reformas necessárias para a melhoria dos sistemas de imposto sobre propriedade imobiliária.

BENEFÍCIOS DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Apesar desses desafios, o imposto sobre a propriedade imobiliária continua a ser a melhor opção de receita para custear serviços públicos municipais nos países e cidades da América Latina, por diversos motivos:

- **Tradição.** Registros de impostos sobre terrenos e construções existem há mais de 200 anos, indicando um grau de familiaridade razoável e de aceitação entre os cidadãos, além do conhecimento dos procedimentos de tributação imobiliária entre os administradores públicos.
- **Progressividade.** Impostos diretos, como o imposto sobre a propriedade imobiliária, colocam uma carga tributária maior nos proprietários de propriedades mais valiosas, e esse efeito progressivo é especialmente atrativo em países onde a

riqueza está mais concentrada do que a renda. Impostos sobre bens e serviços, que são essencialmente regressivos, atualmente dominam a região. Indubitavelmente, os impostos sobre consumo representam, em média, mais de 50 por cento da carga tributária na América Latina, comparado com 31,7 por cento nos países da OCDE (DE CESARE e LAZO, 2008).

- **Impactos regulatórios.** Um imposto vigoroso sobre a propriedade imobiliária pode ser útil para disciplinar os mercados fundiários urbanos. Em particular, pode aumentar a eficiência do uso do solo. Também pode contribuir para evitar a generalização da informalidade habitacional. Assentamentos informais recebem pouca atenção das autoridades públicas, porque não contribuem para a arrecadação e permanecem informais, fora dos registros tributários devido a essa negligência. Tributar propriedades informais poderia reorientar a provisão de serviços públicos, reduzir os preços extraordinariamente altos de terras em cidades do terceiro mundo, aumentar a eficiência dos terrenos urbanizados e aumentar a escrituração da propriedade imobiliária (SMOLKA e DE CESARE, 2010).
- **Conscientização do contribuinte.** A tributação da propriedade poderia ajudar a desenvolver uma cultura fiscal positiva, tornando os cidadãos mais conscientes da sua responsabilidade e do custo dos serviços públicos. Não é surpresa que muita gente na América Latina chame o imposto sobre a propriedade imobiliária de “imposto do cidadão”.
- **Transparência governamental.** A visibilidade do imposto sobre a propriedade imobiliária, geralmente considerada um aspecto negativo, na verdade ajuda a aumentar a transparência dos governos municipais e incentiva a

responsabilidade fiscal, quando o sistema tributário é equitativo e as receitas são usadas corretamente. Como resultado, a tributação imobiliária pode servir para melhorar a administração e aumentar a confiança do contribuinte no governo local.

- **Autonomia municipal.** O imposto sobre a propriedade imobiliária é um elemento importante para promover a autonomia municipal. Ele tem o potencial de se constituir na principal fonte de receita para a manutenção da infraestrutura e dos serviços urbanos municipais.

Um número cada vez maior de municípios da América Latina já reconhece os benefícios de melhorar vários aspectos do sistema do imposto sobre a propriedade imobiliária dentro da sua esfera de influência. A experiência recente de Belo Horizonte, no Brasil, ilustra como a escolha de políticas e de procedimentos corretos pode gerar resultados positivos (DOMINGOS, 2011).

A reforma do imposto sobre a propriedade imobiliária em Belo Horizonte começou em 2010, com a revisão das plantas genéricas e mapas de valores dos imóveis para aumentar a cobertura, eliminando distorções e melhorando os padrões técnicos. A promoção de uma cultura fiscal nova possibilitou a institucionalização das atualizações periódicas dos valores imobiliários das propriedades, usados para calcular o imposto. Cidadãos e autoridades públicas apoiam o processo permanente de atualização das avaliações imobiliárias para refletir as mudanças de mercado.

Os elementos principais do programa de reforma de Belo Horizonte incluem interações positivas entre o executivo e a câmara de vereadores, uma campanha ampla de informação pública e inovações técnicas que garantam a imparcialidade e a exatidão dos procedimentos de avaliação. Além disso,

a reforma introduziu medidas de descontos, com o objetivo de limitar o impacto gerado pelas mudanças na tributação imobiliária no curto prazo. A revelação dos procedimentos de avaliação e os seus resultados, e a divulgação das informações sobre os usos da receita gerada pelo imposto sobre a propriedade imobiliária contribuíram para um aumento de 19 por cento na receita, já no primeiro ano. Essa tendência positiva continua, corroborando o princípio de que a transparência reduz a evasão fiscal.



Photo courtesy of the Municipality of Belo Horizonte (Archive / PBH)

Belo Horizonte foi fundada em 1897 como a capital do Estado de Minas Gerais e é a primeira cidade planejada do Brasil.



CAPÍTULO 2

Desempenho atual do imposto sobre a propriedade imobiliária na região

Na América Latina, existe consenso em relação à limitada capacidade do imposto sobre a propriedade imobiliária de gerar receita.

CONTRIBUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA AO PIB

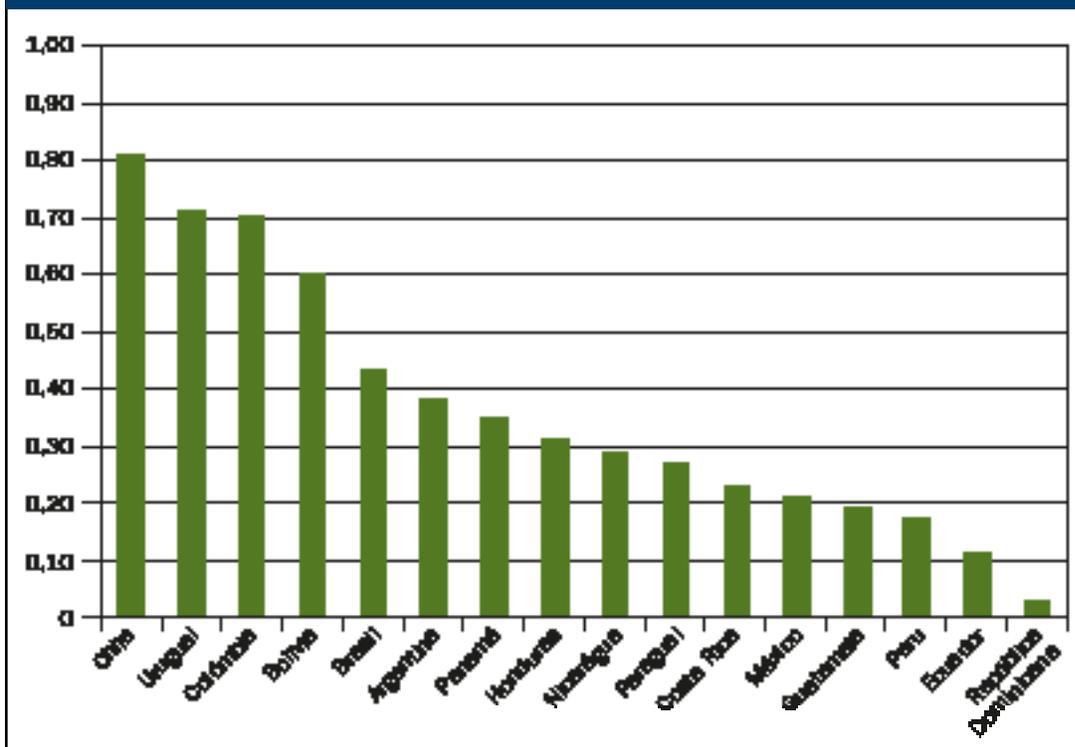
As estatísticas de 16 países latino-americanos evidenciam que as receitas médias do imposto sobre a propriedade imobiliária representam apenas uma pequena parcela do PIB (figura 2.1). Entretanto, o desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária varia significativamente entre os países da amostra, com o Chile apresentando a maior

parcela (0,81 por cento do PIB) e a República Dominicana, a menor (0,03 por cento).

Dados da mesma amostragem de 16 países não mostram relação direta entre o desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária e a carga tributária nacional (figura 2.2). Em países como o Brasil e a Argentina, que têm uma carga tributária alta (acima de 25 por cento do PIB), o imposto sobre a propriedade imobiliária tem uma importância moderada. Na Colômbia e no Chile, onde a carga tributária varia entre 15 a 20 por cento do PIB, as receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária são mais importantes. A figura 2.3 também

FIGURA 2.1

Receita do imposto sobre propriedade imobiliária como porcentagem do PIB na década de 2000



Fonte: Preparado pela autora com base nas fontes de dados relacionadas no Anexo A.

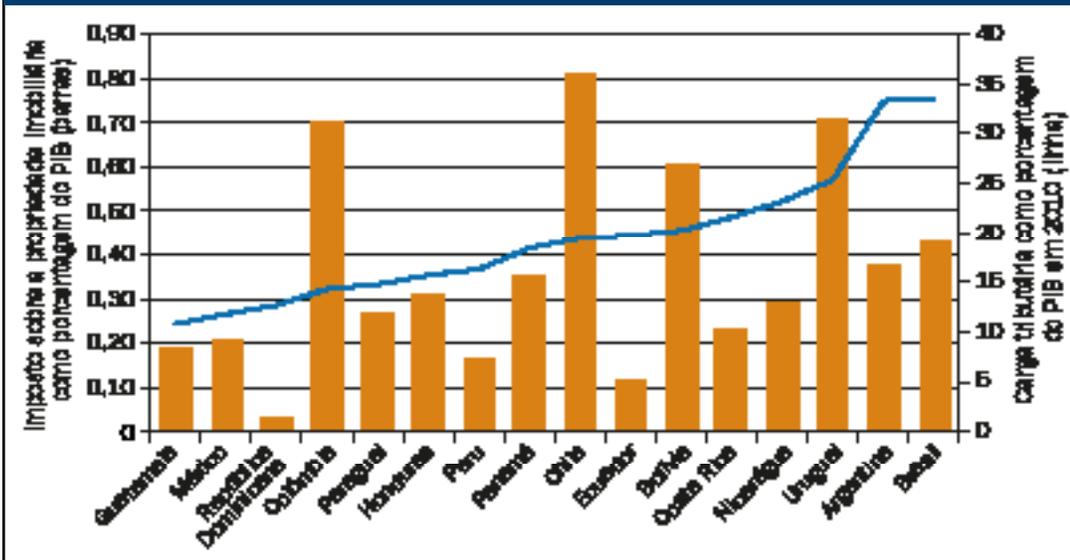
mostra que não existe correlação entre o PIB *per capita* e as receitas desse o imposto.

Considerando todos os impostos sobre a propriedade imobiliária, incluindo os impostos recorrentes sobre imóveis e sobre

propriedade pessoal (como os impostos sobre transferência imobiliária, sucessão, doação e herança), a receita combinada na América Latina representa em média 0,94 por cento do PIB.

FIGURA 2.2

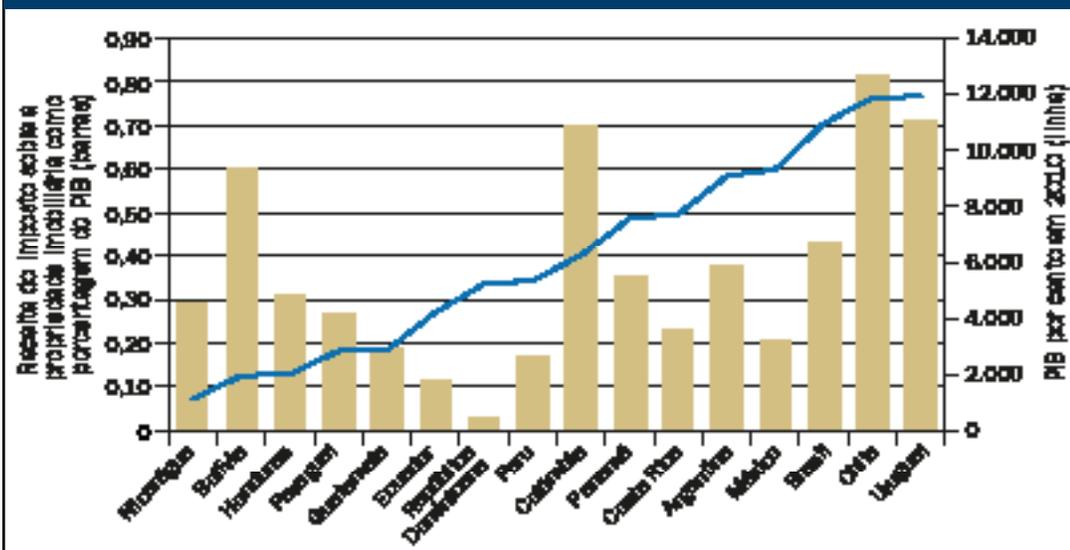
Receita do imposto sobre a propriedade imobiliária e carga tributária como porcentagem do PIB em 2010



Fonte: Preparado pela autora com base nas fontes de dados relacionadas no Anexo A.

FIGURA 2.3

Receita do imposto sobre a propriedade imobiliária e carga tributária como porcentagem do PIB per capita em 2010



Fonte: Preparado pela autora com base nas fontes de dados relacionadas no Anexo A.

VARIAÇÕES DA RECEITA DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Na última década, o crescimento da receita do imposto sobre a propriedade imobiliária não mostra uma tendência clara entre os países da América Latina. Os níveis e alíquotas anuais em oito países distintos, de 2000 a 2010, variam muito, sugerindo que muitos fatores podem explicar as variações das mudanças em receita desse imposto na região (figura 2.4).

As receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária representam uma participação relativamente estável do PIB brasileiro (0,43 por cento a 0,47 por cento) e do peruano (0,15 a 0,20 por cento), ao passo que, na Costa Rica e na Guatemala, a participação subiu significativamente, indicando que podem ocorrer grandes melhorias em períodos relativamente curtos. No Equador ocorreram diversas flutuações que terminaram resultando em ganhos moderados. O Chile passou por duas tendências distintas durante a década: de 2003 a 2006, as receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária declinaram como porcentagem do PIB,

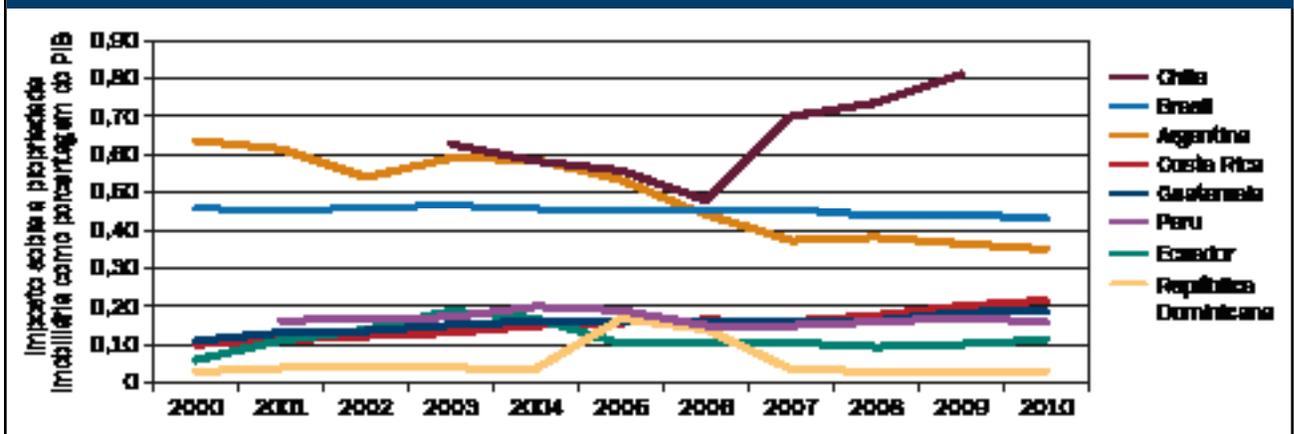
mas depois da reforma de 2006 as receitas subiram acentuadamente.

As receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária na República Dominicana continuaram a ser uma pequena parcela do PIB (0,03 por cento), exceto em 2005 e 2006. A Argentina é o único país onde a importância do imposto sobre a propriedade imobiliária diminuiu significativamente, com receitas caindo de 0,64 por cento para 0,35 por cento do PIB. Isso é reflexo da crise econômica da década de 2000 e do fato de o imposto sobre a propriedade imobiliária ser provincial e não municipal. As províncias têm outras fontes de renda que são menos visíveis e de arrecadação mais fácil, reduzindo assim sua dependência do imposto sobre a propriedade imobiliária.

Em média, as receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária, em uma amostra de 16 países, foram responsáveis por 2 por cento da carga tributária nacional na década de 2000 (figura 2.5). Porém, como as porcentagens do PIB (mostradas na figura 2.1), elas variam grandemente. No Chile e na Colômbia, a participação é relativamente alta, contribuindo com mais de 4,5 por

FIGURA 2.4

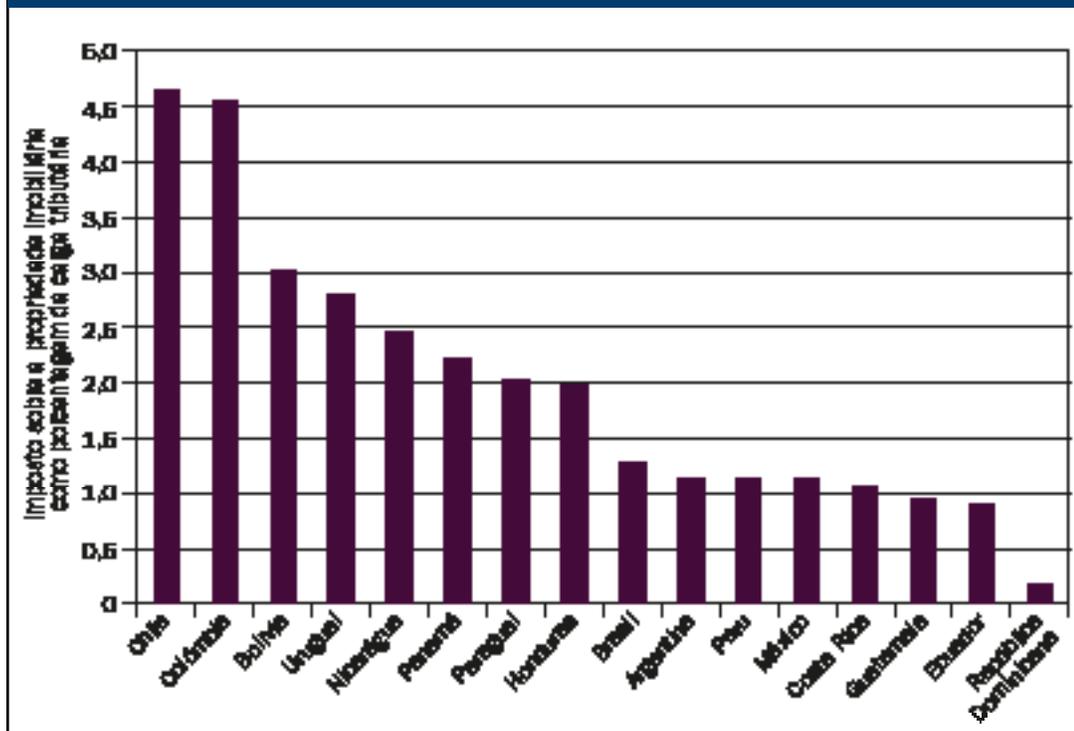
Crescimento anual da receita do imposto sobre a propriedade imobiliária como porcentagem do PIB (2000–2010)



Fonte: Preparado pela autora com base nas fontes de dados relacionadas no Anexo A.

FIGURA 2.5

Receita do imposto sobre a propriedade imobiliária como porcentagem da carga tributária nacional na década de 2000



Fonte: Preparado pela autora com base nas fontes de dados relacionadas no Anexo A.

cento da carga tributária. A maioria dos outros países teve porcentagens entre 1 e 3 por cento, exceto a República Dominicana, cuja contribuição é muito mais baixa. Como a carga tributária geral em países da OCDE (37 por cento) é praticamente o dobro daquela nos países latino-americanos (19 por cento), a contribuição mediana de todos os impostos de propriedade imobiliária e pessoal (como os impostos sobre automóveis), é, apesar disso, cerca de 5 por cento em ambas as regiões.

COMPARAÇÕES DE DESEMPENHO MUNICIPAL

Diversos estudos mostraram diferenças pronunciadas na arrecadação de impostos dentro de um país e entre países. As receitas nacionais do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina refletem,

primeiramente, o desempenho das grandes cidades, que arrecadam mais com esse imposto *per capita*, do que as cidades médias e pequenas. Por exemplo, as receitas de imposto sobre a propriedade imobiliária na Cidade do México (Distrito Federal) representaram 0,42 por cento do PIB em 2004 e totalizaram cerca de 30 por cento do total de impostos sobre a propriedade imobiliária, arrecadados no país, embora apenas 9 por cento da população mexicana reside na capital (DE CESARE, 2008). Dependendo do município, as receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária no México variaram de US\$ 1,20 a US\$ 385 *per capita* em 2004.

No Brasil, similarmente, cidades grandes de 100 000 habitantes ou mais foram responsáveis por aproximadamente 85 por cento do total de receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária em 2005, mas

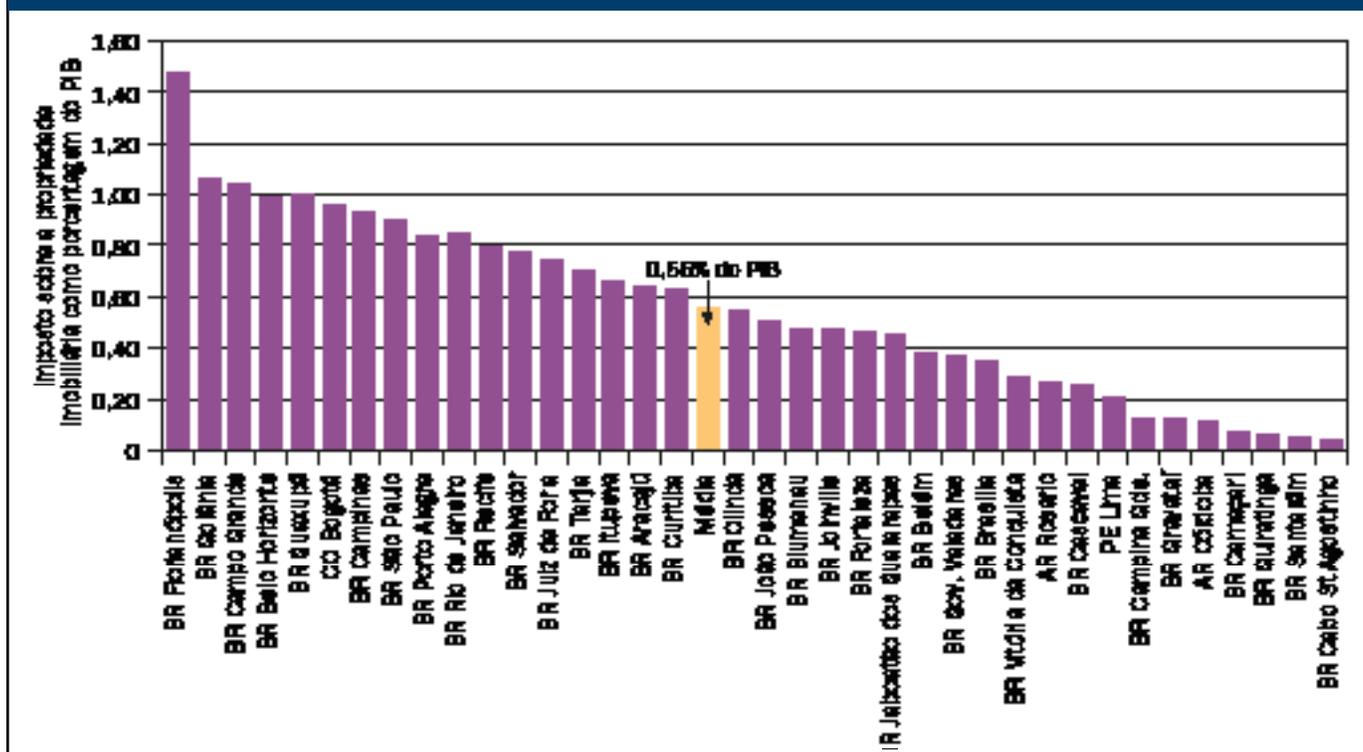
tinham apenas 57 por cento da população do país (DE CESARE, 2008). A concentração das receitas deste imposto em cidades grandes deve-se a maiores valores da propriedade e a economias de escala na execução e atualização de cadastros, execução de avaliações imobiliárias e arrecadação, cobrança e fiscalização do imposto. O estabelecimento e a gestão de sistemas complexos podem ser muito caros para municípios pequenos, quando comparados à arrecadação, ou alguns municípios podem ser muito pobres para desenvolverem a capacidade institucional necessária para isso. É importante notar que os municípios pequenos beneficiam-se mais do modelo brasileiro de transferências intergovernamentais.

As arrecadações do imposto sobre a propriedade imobiliária, medidas pela pesquisa do Instituto Lincoln, em uma amostragem de 37 cidades, revelam uma média de 0,55 por cento do PIB municipal na década de 2000 (figura 2.6). Embora as porcentagens variem muito entre jurisdições (com um quociente de variação de 64 por cento), um nível de arrecadação deste imposto acima de 1 por cento do PIB é atípico. As receitas, na maioria das jurisdições na América Latina, ficam entre 0,20 e 1,0 por cento do PIB municipal.

Com base em uma amostragem diferente de 64 cidades, os resultados da pesquisa evidenciam que o imposto sobre a propriedade imobiliária, como parcela das receitas

FIGURA 2.6

Receita do imposto sobre a propriedade imobiliária como porcentagem do PIB municipal em 37 cidades (2003–2010)



Fonte: Pesquisa do Instituto Lincoln (Anexo B).

Obs.: Abreviação dos países: Argentina (AR); Brasil (BR); Colômbia (CO); Peru (PE).



© MARTIN O. SMOLKA

arrecadadas de impostos municipais, variava bastante entre 2,53 e 83,37 por cento, com um valor mediano de 23,78 por cento. Apenas em seis cidades da amostra o nível de arrecadação deste imposto excedeu os 45 por cento da receita de impostos municipais. Assim, observa-se que em algumas cidades a arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária representa uma parcela relativamente grande da receita municipal, embora ainda continue a ser uma pequena porcentagem do total da receita.

Resumindo, a tributação imobiliária em geral tem um peso pequeno nos orçamentos municipais da maioria das jurisdições latino-americanas. Contudo, a importância deste imposto está aumentando, particularmente nas cidades maiores. Os esforços de implementação de um sistema abrangente de imposto sobre a propriedade imobiliária são poucos na maioria dos lugares. Ainda assim, a ampla variação na capacidade de arrecadação desse imposto sugere que existe potencial de melhora em toda a região.

Casas modulares inovadoras em Guayaquil, no Equador, estão de acordo com o código de construção e são acessíveis economicamente aos residentes de baixa renda, mas não estão registradas no cadastro imobiliário para fins tributários.



CAPÍTULO 3

Fatores determinantes do desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária

O desenvolvimento da antiga região do Porto Madero, em Buenos Aires, na Argentina, criou uma área revitalizada nobre e ampliou a cobertura tributável do imposto sobre a propriedade imobiliária da cidade.

Características municipais, como por exemplo o tamanho da população, o nível de renda e o desenvolvimento socioeconômico, afetam diretamente a capacidade do município de gerar as suas próprias receitas. Conforme aumentam os valores da propriedade, as receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária também aumentam, refletindo uma expansão da base tributável. O desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária também é influenciado pela estrutura fiscal e políticas fiscais nacionais, adotadas em cada país. Por exemplo, o grau de descentralização fiscal, as normas de distribuição da receita tributária e o sistema de transferências intergovernamentais

podem incentivar ou desestimular os esforços de governos municipais em arrecadar suas próprias receitas. Em alguns países, governos subnacionais têm poderes tributários de arrecadação que fazem com que o imposto sobre a propriedade imobiliária seja negligenciado — como nos casos dos impostos sobre a folha de pagamentos no México e os impostos sobre vendas na Argentina, no Brasil e na Colômbia.

Este capítulo mostra que, embora fatores nacionais ou mesmo mundiais fora do controle das jurisdições locais sejam relevantes, o seu impacto na arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária varia, significativamente, dependendo de como os governos municipais decidem administrar o imposto.



© ALVARO URIBE

FATORES QUE AFETAM A GERAÇÃO DA RECEITA

Diversos fatores específicos de cada um dos países afetam a capacidade de arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária, direta e indiretamente. Esses fatores se enquadram em três categorias: características socioeconômicas da jurisdição, política fiscal e disposições legais, e avaliação da propriedade e procedimentos administrativos.

A capacidade fiscal das jurisdições, sua capacidade de impor e arrecadar o imposto sobre a propriedade imobiliária, varia de acordo com as características socioeconômicas, como o tamanho do estoque imobiliário, preços dos imóveis, renda pessoal dos residentes, níveis de pobreza, distribuição de renda, grau de urbanização, base econômica e direitos de propriedade e posse da terra prevalentes. As autoridades fiscais devem considerar essas condições, mas não têm poder para modificar a maioria delas na esfera municipal.

A política fiscal e as decisões legislativas na América Latina raramente são feitas pela mesma esfera de governo. A distribuição de poderes e funções de tributação afeta diretamente a capacidade das jurisdições de gerar receitas. Mesmo quando os governos municipais têm o poder de impor tributos sobre a propriedade imobiliária, uma esfera mais alta do governo geralmente define os parâmetros do cálculo ou as alíquotas do imposto. Por exemplo, os estados mexicanos devem aprovar os mapas de valores usados nos municípios. Na Colômbia, o governo central exerce a supervisão fiscal sobre os municípios. Embora as autoridades municipais não tenham poder de decisão sobre muitos aspectos da política fiscal, elas têm a capacidade de exercer liderança política para promover mudanças.

Os governos subnacionais, na maioria dos países latino-americanos, geralmente, têm a responsabilidade de fazer a avaliação

imobiliária e a de lançar e administrar o imposto. As ações municipais têm grande potencial para aumentar as receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária. Consoante uma legislação comum desse imposto, a melhoria no desempenho depende primeiramente da autoridade tributária e dos procedimentos relacionados ao cadastro, avaliação das propriedades imobiliárias, a arrecadação e a cobrança.

Existem outros fatores que afetam, indiretamente, as receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária, tal como o grau de descentralização fiscal, o desenvolvimento institucional dos poderes judiciário e legislativo, e considerações políticas.

A descentralização fiscal pode ter um papel importante por diversos motivos. Em particular, os incentivos que integram o sistema estimulam ou desestimulam os esforços dos governos municipais de arrecadar impostos sobre a propriedade imobiliária. Um projeto inadequado de descentralização fiscal é responsável, ao menos parcialmente, pelo fraco desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina. Estudos recentes de Sepulveda e Martinez-Vazquez (2011) e de Afonso *et al.* (2010) sugerem três motivos:

- Transferências intergovernamentais afetam negativamente as receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária. Independentemente do grau de autonomia fiscal, os esforços tributários locais diminuem com o aumento de transferências intergovernamentais de receitas. Embora a equalização da capacidade fiscal das jurisdições seja uma meta louvável, o desafio das transferências intergovernamentais parece ser o de encontrar uma fórmula que não desincentive os esforços de arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária.
- Por outro lado, a participação na receita subnacional (um indicador substituto

para a autonomia) relaciona-se positivamente com a arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária.

- Jurisdições menores que se beneficiam relativamente mais das transferências intergovernamentais tendem a mostrar um esforço de arrecadação limitado. As receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária são mais importantes em jurisdições maiores.

A estrutura e o grau de desenvolvimento institucional também são importantes. Por exemplo, quando governos municipais têm o poder de impor tributos que sejam menos visíveis e mais fáceis de administrar, como os impostos sobre vendas e serviços, o imposto sobre a propriedade imobiliária provavelmente terá uma prioridade mais baixa porque é mais difícil e caro de administrar e pode gerar menos receita do que os outros impostos. Similarmente, quando os municípios podem tomar decisões relativas a despesas, mas não têm o poder para definir os principais determinantes do cálculo da receita, tais como alíquotas, eles têm capacidade limitada para melhorar o desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária.

O funcionamento dos poderes legislativo e judiciário também afeta o desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária, e as metas políticas geralmente orientam as decisões tributárias, especialmente na esfera municipal. Em Bogotá, na Colômbia, por exemplo, o conselho legislativo distrital bloqueou a reforma do imposto sobre a propriedade imobiliária em 2001 até que uma iniciativa do prefeito promoveu o pagamento voluntário adicional dos impostos. Aproximadamente 63.500 contribuintes participaram da campanha, fazendo uma contribuição voluntária de 10 por cento para o imposto da indústria, comércio e publicidade (ICA), o imposto sobre automóveis e o imposto sobre a propriedade imobiliária. Esse

resultado demonstrou a vontade dos contribuintes de pagar, teve êxito em aumentar as receitas de impostos independentemente da aprovação do legislativo e preparou o caminho para reformas tributárias subsequentes (PINILLA e FLORIÁN, 2011).

Na maioria dos países, o judiciário é responsável por garantir o cumprimento da lei e resolver litígios e recursos sobre o imposto sobre a propriedade imobiliária. Contudo, geralmente desempenha essas funções com conhecimento limitado da matéria. Isso ocorre especialmente nas cortes superiores. Na América Latina não existem foros fiscais especializados e os juízes em geral ignoram a legislação tributária sob o pretexto de proteger os direitos humanos. Por exemplo, os juízes raramente exercem o direito de confiscar e vender a propriedade, quando os impostos não foram pagos.

DISPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS E COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS

Os países latino-americanos distribuem as responsabilidades tributárias entre as diferentes esferas do governo (tabela 3.1). É importante compreender como os governos regulam os elementos específicos do imposto sobre a propriedade imobiliária, em particular a definição da base tributável, a universalidade do imposto, o tratamento preferencial de certos contribuintes, o estabelecimento das alíquotas e a distribuição da arrecadação. As escolhas de políticas em todas essas áreas têm implicações diretas no grau de desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária.

Competências tributárias

Intencionalmente, o propósito do imposto sobre a propriedade imobiliária é o de sustentar as atividades governamentais do município. Na América Latina, no entanto, a divisão das responsabilidades tributárias nem sempre são claras ou coerentes.

Existem diferenças marcantes entre os sistemas federais e os sistemas unitários de governo. Em países com sistema federal como o Brasil e México, os governos subnacionais têm considerável controle em sua jurisdição, e os governos municipais em particular têm uma relativa autonomia quando se trata de tributação imobiliária, ainda que não necessariamente em todos os aspectos.

A responsabilidade pela tributação imobiliária também varia de acordo com

a definição geográfica da base tributável. No Brasil, no Equador e na Venezuela, por exemplo, a tributação imobiliária é diferente nas áreas urbanas e rurais. O imposto da propriedade rural é definido na esfera nacional e o da propriedade urbana na esfera municipal. No Brasil, os municípios podem assumir a responsabilidade da supervisão fiscal e da arrecadação dos impostos da propriedade rural, quando demonstram capacidade para fazê-lo. Em

TABELA 3.1

Competências tributárias por esfera de governo em países selecionados

País	Nome original do imposto	Base tributável	Esfera da legislação tributária	Responsabilidade tributária			
				Avaliação Imobiliária	Alíquotas do imposto	Supervisão fiscal	Arrecadação do imposto
Argentina	Impuesto inmobiliario	Rural e urbano	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Bolívia	Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles	Rural e urbano	Central	Central/Municipal	Central	Central/Municipal	Central/Municipal
Brasil	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana	Somente urbano	Central/Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
	Imposto territorial rural	Somente rural	Central	Central	Central	Central	Central
Chile	Impuesto territorial	Rural e urbano	Central	Central	Central	Central	Central
Colômbia	Impuesto predial unificado	Rural e urbano	Central/Municipal	Central/Municipal	Central (cobertura)/Municipal (alíquotas)	Central/Municipal	Central/Municipal
Costa Rica	Impuesto sobre bienes inmuebles	Rural e urbano	Central	Central/Municipal	Central	Central/Municipal	Central/Municipal
Equador	Impuesto sobre los predios urbanos	Somente urbano	Central/Municipal	Municipal	Central (cobertura)/Municipal (alíquotas)	Municipal	Municipal
	Impuesto sobre los predios rurales	Somente rural	Central/Municipal	Municipal	Central (cobertura)/Municipal (alíquotas)	Municipal	Municipal
Guatemala	Impuesto único sobre inmuebles	Rural e urbano	Central	Municipal	Central	Municipal	Municipal
Honduras	Impuesto sobre bienes inmuebles	Rural e urbano	Central	Municipal	Central (cobertura)/Municipal (alíquotas)	Municipal	Municipal
México	Impuesto predial	Rural e urbano	Estadual	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Paraguai	Impuesto inmobiliario	Rural e urbano	Central/Municipal	Central/Municipal	Central	Municipal	Municipal
Venezuela	Impuesto sobre inmuebles urbanos	Somente urbano	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
	Impuesto sobre inmuebles rurales	Somente rural	Central	Central	Central	Central	Central

geral, a distinção entre rural e urbano leva à duplicação de esforços, porque exige duas equipes de fiscais e sistemas cadastrais diferentes. Essa estrutura também torna mais difícil para o município estabelecer uma política fundiária integrada em todo o seu território.

A duplicação de esforços também ocorre na Argentina, onde os governos provinciais e municipais desempenham funções que exigem essencialmente a realização das mesmas tarefas. O imposto sobre a propriedade imobiliária é um imposto do governo da segunda esfera (provincial), enquanto os municípios definem as taxas e tarifas dos serviços públicos urbanos. Essas taxas e tarifas têm características regulatórias similares às do imposto sobre a propriedade imobiliária, são usadas em todas as propriedades imobiliárias e exigem muitos dos mesmos esforços, como o registro das características da propriedade, a identificação dos direitos de propriedade, a verificação da provisão de serviços públicos, e a estimativa de valores imobiliários. Além disso, as avaliações do valor das propriedades feitas na esfera da província tendem a ser menos precisas do que as avaliações feitas na esfera municipal.

A capacidade dos municípios de desempenhar as funções da tributação imobiliária também varia muito no mesmo país e entre países da América Latina. Em sistemas descentralizados de impostos sobre a propriedade imobiliária, como os de áreas urbanas do Brasil, da Venezuela e do Equador, os municípios são totalmente responsáveis pela avaliação imobiliária e a administração do imposto, independentemente do seu grau de desenvolvimento institucional. Alguns municípios com poucos recursos não são capazes de alcançar bons resultados e necessitam do apoio de esferas mais altas do governo para executar essas funções.

Os países abordam o problema da diferença em capacidade institucional de modos diferentes. No México, por exemplo, os municípios que não têm capacidade técnica para avaliar propriedades imobiliárias, podem transferir essa responsabilidade para a esfera do governo estadual, na qual é frequente existirem institutos de cadastro. Na Colômbia, as funções de cadastro e avaliação imobiliária são centralizadas, mas os municípios que demonstram capacidade, como Bogotá, podem assumir a responsabilidade por essa atividade.

Em outros países, a primeira ou segunda esfera de governo geralmente supervisiona a avaliação imobiliária do imposto, para garantir a equidade. Por exemplo, na Costa Rica e na Bolívia, o governo central faz a supervisão fiscal dos municípios. Os governos locais da Costa Rica são legalmente responsáveis pela avaliação imobiliária da propriedade, mas usam modelos de avaliação do governo central. A única opção que têm é a escolha da versão particular do modelo a ser usado. Uma divisão pouco clara das competências reduz a responsabilidade pela prestação de contas e pode gerar valores lançados equivocadamente nas duas esferas do governo. São necessárias mais pesquisas para determinar se a administração centralizada ou descentralizada do imposto sobre a propriedade imobiliária funciona melhor em países de baixa renda.

Base tributável

Na maioria dos países latino-americanos, o governo nacional define a base para o cálculo do imposto sobre a propriedade imobiliária, geralmente incluindo os valores da parcela e das construções na parcela. Algumas poucas jurisdições fogem desse padrão, como Mexicali, no México, onde a base tributável é somente a parcela. O estado de Zacatecas e estado do México, no México, além de algumas jurisdições



Avaliar corretamente imóveis individuais em assentamentos informais é um desafio para a maioria dos sistemas tributários da América Latina.

na Argentina, usam sistemas baseados na área da propriedade.

Independentemente de como a base tributável é definida, a maioria dos países latino-americanos não estabelece o valor de mercado como base de avaliação. Em vez disso, a legislação tributária usa termos ambíguos como avaliação ou valor fiscal, valor cadastral, avaliação oficial, estimativa fiscal, estimativa cadastral ou valor tributável, que podem ou não corresponder ao valor de mercado. Essa prática dá espaço para avaliações arbitrárias, que minam a capacidade de julgar com probidade as ações judiciais contra o imposto sobre a propriedade imobiliária. Isso, porque os valores lançados pela autoridade tributária são os definidos por ela própria.

Usar o valor de mercado como base para o lançamento do imposto sobre a propriedade imobiliária tem diversas vantagens. Quando os valores lançados são calculados com exatidão, o imposto sobre a propriedade imobiliária serve como um instrumento

eficiente de recuperação de mais valia.

Além disso, o lançamento dos valores com base no mercado provavelmente aumentará a percepção e melhorará o sentimento de justiça, promovendo uma maior aceitação do imposto.

Uma avaliação precisa informa aos contribuintes o valor da sua propriedade e é útil na fiscalização dos preços de venda declarados em transferências imobiliárias. O imposto de transferência de imóveis é quase tão usado quanto o imposto sobre a propriedade imobiliária. Embora tenham uma base tributável similar, os dois impostos nem sempre são administrados pela mesma esfera de governo. Mesmo quando ambos são administrados pelo governo municipal, como no Brasil, no México e na Venezuela, a sua execução nem sempre é consistente e isso pode gerar ineficiência administrativa.

Embora a maioria dos países latino-americanos considere individualmente as propriedades em suas bases tributárias, Equador, Guatemala, Nicarágua e Peru calculam

o imposto baseando-se na soma dos valores de todas as propriedades de um mesmo contribuinte. A desvantagem dessa abordagem é que a objeção à avaliação de uma propriedade impede a arrecadação dos impostos sobre todas as propriedades daquele contribuinte. Ao mesmo tempo, proprietários que não estão em condições de pagar os impostos de todas as propriedades não podem pagar o imposto nem sequer de uma só. A tributação individual, em vez da múltipla, tem ainda a vantagem de permitir usar a propriedade como garantia contra a inadimplência.

Universalidade do imposto

O imposto sobre a propriedade imobiliária não apenas legitima os direitos do cidadão de exigir serviços públicos, como também aumenta a conscientização pública sobre a responsabilidade de se pagar por tais serviços. Na teoria, o imposto sobre a propriedade imobiliária deveria ser universal, cobrindo proprietários e ocupantes de propriedades informais que talvez possuam a casa, mas não o título do terreno. Basear o imposto tanto na propriedade como na ocupação é uma boa prática seguida em diversos países latino-americanos, incluindo a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica, a Guatemala, Honduras, o México e o Uruguai.

No Equador, todavia, apenas os proprietários pagam o imposto sobre a propriedade imobiliária. Por um lado, excluir os ocupantes dos registros tributários não apenas reduz a arrecadação como também cria problemas ao tratar propriedades similares de formas diferentes, dependendo do direito à propriedade e à posse. Por outro lado, tributar propriedades que não tenham títulos registrados pode reorientar a provisão de serviços públicos para os assentamentos informais e gerar outros benefícios.

Exclusões, isenções e outros tratamentos tributários preferenciais

Restrições legais no direito de se imporem tributos imobiliários reduzem a universalidade do imposto ao excluir certos tipos de propriedade da base tributável. No Brasil, por exemplo, a constituição proíbe a tributação de propriedades estaduais e federais. A exclusão vigora mesmo para propriedades que não são usadas pelo governo, quando são, por exemplo, alugadas ou ocupadas por particulares. A exclusão das propriedades do setor público dos registros tributários desloca a carga tributária para particulares que realmente pagam o imposto sobre a propriedade imobiliária. O fato de entidades públicas tenderem a possuir propriedades em áreas urbanas de alto valor apenas exacerba o problema. Prestar serviços públicos e prover infraestrutura urbana gratuitos para as propriedades do governo gera um alto custo para a comunidade.

As isenções tributárias têm efeitos similares. As isenções são estabelecidas em lei e fazem com que propriedades que deveriam ser tributadas não o sejam. Em geral, as isenções têm fins sociais como o de proteger famílias que não têm capacidade de pagar o imposto. A preocupação com a capacidade de pagamento aparece de diversas formas na América Latina, como em isenções para famílias de baixa renda, pessoas aposentadas ou idosas, viúvas, pensionistas e órfãos (DE CESARE, 2008).

Alguns países ou jurisdições isentam uma proporção especialmente grande de propriedades, criando desigualdades e talvez reduzindo indevidamente a universalidade do imposto. Na República Dominicana, somente imóveis com valores superiores a US\$ 150.000 estão sujeitos ao imposto. No Chile, somente propriedades residenciais com valores superiores a US\$ 30.000 estão sujeitas ao imposto. Como resultado, mais de 60 por cento das propriedades cadastradas



© MARTIM O. SMOLKA

Acréscimos clandestinos em bairros residenciais de renda alta no Rio de Janeiro, no Brasil, acrescentam valor à propriedade, mas a avaliação e a fiscalização dessas melhorias não significam que sejam integralmente tributadas.

estão isentas, apesar de estarem registradas no cadastro. Registrar as propriedades isentas no cadastro imobiliário é útil, já que a condição da isenção pode mudar com o tempo. Uma questão interessante para futuras pesquisas é saber se outros países além do Chile fazem o mesmo.

Em São Paulo, no Brasil, aproximadamente 40 por cento das propriedades residenciais estão isentas do imposto sobre a propriedade imobiliária, incluindo residências de aposentados, todas as propriedades avaliadas em menos de US\$ 43.000 e propriedades residenciais avaliadas em menos de US\$ 56.800. A lei municipal concede um desconto tributário de aproximadamente US\$ 22.700 a menos no valor de propriedades residenciais avaliadas em mais de US\$ 56.800 e menos de US\$ 113.600.

As isenções mais comuns na América Latina são para embaixadas, propriedades religiosas, escolas e outras propriedades destinadas a fins educacionais (DE CESARE, 2008). Outras isenções adotadas em alguns

países são para propriedades usadas por partidos políticos ou sindicatos, entidades beneficentes, associações esportivas ou de lazer, e hospitais. Bolívia, Equador e Peru têm considerado também a isenção de propriedades comunais.

O tratamento tributário preferencial na América Latina também pode incluir anistia fiscal (cancelamento de impostos ou de multas de mora) e abatimentos (reduções no pagamento do imposto devido). De 2000 a 2006, aproximadamente 100 jurisdições no Brasil, no Equador, na Guatemala, em Honduras e no Uruguai concederam anistia fiscal, enquanto que outras 27 deram abatimentos (DE CESARE, 2008). Trinta jurisdições deram benefícios fiscais na forma de descontos para pagamento antecipado e para lotes em construção, além de deduções em outros impostos. A anistia fiscal e o desconto são injustos aos que pagam integralmente o imposto e possivelmente incentivam a evasão fiscal de outros que esperam tratamento similar. É necessário

pesquisar mais para avaliar os resultados das anistias, especialmente considerando-se o seu uso generalizado na região.

Incentivos fiscais concedidos a firmas privadas podem causar desigualdades, e essa é uma estratégia usada por diversas jurisdições para atrair novas atividades econômicas e criar mais empregos. O município de Camaçari, no Brasil, usou recentemente essa estratégia e, por isso, teve de elevar os impostos para residentes e firmas já estabelecidas. Como discutido por Slack e Bird (2006), a maioria das firmas se estabelece em uma região específica independentemente dessas vantagens, já que o imposto sobre a propriedade imobiliária não é um elemento-chave nas decisões de localização da empresa (quando comparado às características econômicas da região, entre outros fatores). Na verdade, conceder tais benefícios pode reduzir a base tributável local, resultando em cortes nos serviços públicos que, em última instância, diminuirão o atrativo da cidade como centro de atividade econômica.

Alíquotas do imposto

O poder de definir as alíquotas do imposto sobre a propriedade imobiliária deveria caber à esfera de governo que toma as decisões sobre gastos, preferencialmente a esfera municipal. Os governos centrais do Brasil e da Venezuela definem as alíquotas do imposto sobre propriedade imobiliária rural, mas o Brasil, a Venezuela e o Uruguai permitem aos municípios definir as alíquotas do imposto sobre a propriedade imobiliária urbana. O governo nacional define as alíquotas do imposto sobre a propriedade imobiliária na Bolívia, no Chile, na Costa Rica, na República Dominicana, na Guatemala, na Nicarágua, no Paraguai e no Peru.

Na Colômbia, no Equador e em Honduras, os municípios podem definir as alíquotas do imposto sobre a propriedade

imobiliária dentro de uma faixa definida pelo governo nacional. Essa política pode, na verdade, ser apropriada durante os primeiros estágios da descentralização fiscal, já que ela ajuda a evitar reclamações dos contribuintes e reforça a autonomia municipal. Na Argentina, as alíquotas do imposto sobre a propriedade imobiliária são definidas pelo governo provincial.

Embora a principal função das alíquotas seja definir o montante das contribuições, elas podem também servir para redistribuir a carga tributária entre as diferentes classes de contribuintes. Em um esquema simples, uma alíquota única vigora para todas as propriedades tributáveis. Nesse caso, o imposto é proporcional ao valor lançado e assim não afeta a distribuição da carga tributária. A Costa Rica, a República Dominicana, a Nicarágua e o Paraguai usam uma alíquota única em todo o país.

Esquemas mais complexos, incluindo alíquotas de imposto diferenciadas ou seletivas, alíquotas progressivas ou de critério misto, também são comuns. A lei nacional colombiana exige que as alíquotas do imposto sobre a propriedade imobiliária sejam seletivas e progressivas, e que levem em consideração a condição socioeconômica do contribuinte, o uso do solo urbano e a data da última atualização cadastral, entre outros fatores. Porém, essas estruturas de alíquotas complexas podem ser contraproducentes. Na medida em que promovem evasão fiscal, percepção de injustiça, e limitam o pagamento do imposto. Em Bogotá, por exemplo, as alíquotas do imposto variam de acordo com o tamanho da propriedade, incentivando os contribuintes a declarar áreas construídas menores ao registrar a propriedade (PUENTES, 2002).

O uso da propriedade é um dos critérios mais comuns na aplicação das alíquotas seletivas na América Latina. No Chile e em muitas jurisdições da Argentina e do Brasil,

as alíquotas do imposto são mais altas para terrenos desocupados ou sem construções. Essa é uma estratégia bem conhecida e altamente aceita para evitar a especulação imobiliária e promover o uso eficiente do solo. Algumas jurisdições também impõem alíquotas mais altas em propriedades situadas em zonas com melhores serviços e infraestrutura. Em teoria, se os valores avaliados dessas propriedades refletem os valores do mercado, o investimento público em infraestrutura e serviços públicos já está capitalizado nos preços da propriedade. Assim, a aplicação de alíquotas diferentes de acordo com o nível dos serviços existentes impõe uma carga adicional (“recuperação de mais-valias fundiárias”) à propriedade.

A percepção de que alíquotas progressivas de imposto distribuem a carga tributária de acordo com a capacidade de pagamento do contribuinte é generalizada na região. Como resultado, alíquotas mais altas para propriedades de maior valor têm apoio popular. Bolívia, Chile, Guatemala, Peru e muitos municípios do Brasil têm alíquotas progressivas. Embora não exista comprovação de que essa estratégia melhore a distribuição de renda, algumas autoridades fiscais e contribuintes (especialmente aqueles que se beneficiam de alíquotas mais baixas nas suas propriedades) consideram justa a estrutura de alíquotas progressivas. A isenção do imposto para propriedades de baixo valor também tem efeito similar às das alíquotas progressivas. Embora mais fácil de executar do que as alíquotas progressivas, indubitavelmente as isenções reduzem a universalidade do imposto, conforme antes observado.

As alíquotas que excedem a capacidade de pagamento do contribuinte tendem a incentivar a evasão fiscal e a gerar perdas irrecuperáveis para o tesouro público. Na década de 2000, as alíquotas de lotes desocupados em Porto Alegre, no Brasil, alcançaram os 6 por cento do valor estimado



© MARTIN O. SMOLKA

da propriedade, enquanto que as alíquotas para das propriedades residenciais e não residenciais variaram entre 0,85 e 1,15 por cento do valor estimado. Esta política levou a uma evasão de 67 por cento de imposto nos terrenos desocupados, em comparação a menos de 15 por cento nas propriedades ocupadas (DE CESARE e LAZO, 2008).

Distribuição de receita

Os municípios arrecadam e controlam as receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária na maioria dos países latino-americanos, mesmo naqueles com estruturas fiscais altamente centralizadas. A distri-

A especulação de terrenos, como se vê nos arredores da cidade da Guatemala, promove o uso ineficiente da terra e aumenta o interesse na imposição de alíquotas progressivas de imposto.

buição de receitas, entretanto, varia dentro da região (tabela 3.2). Na Argentina e no Chile, a redistribuição tem a finalidade de melhorar a equidade entre municípios. Na Costa Rica, na República Dominicana e no Peru, as receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária servem para manter o cadastro e as atividades de avaliação da propriedade, entre outras despesas.

RESUMO

As estruturas institucionais descritas aqui determinam em grande parte a política do

imposto sobre a propriedade imobiliária na região. Os governos nacionais exercem principalmente a função de definir a política fiscal, tornando difícil para os governos municipais ter uma influência significativa. Similarmente, as características socioeconômicas e outras que afetam a capacidade de arrecadação deste imposto encontram-se fora da esfera de decisão municipal. Não obstante isso, as autoridades tributárias locais podem influenciar o desempenho ao focar aspectos do sistema tributário pelos quais são diretamente responsáveis.

TABELA 3.2

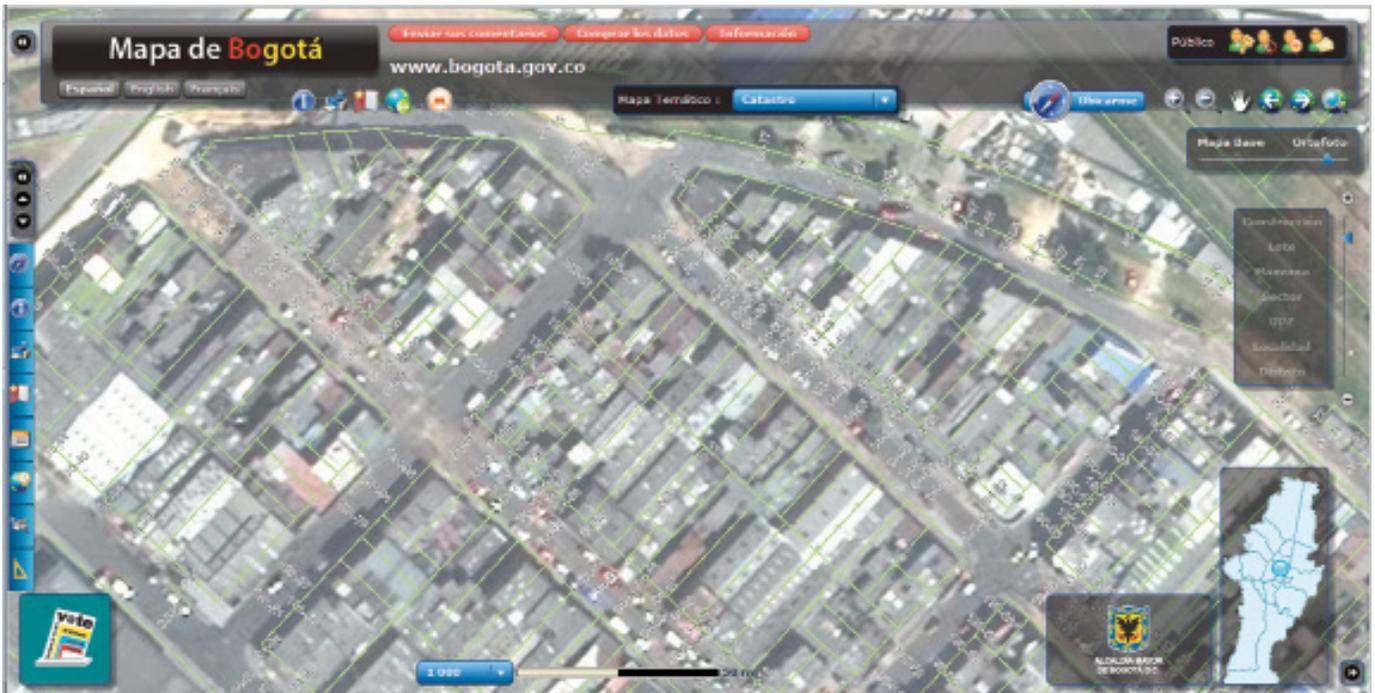
Distribuição da receita do imposto sobre a propriedade imobiliária em países selecionados

País	Recipiente da receita do imposto sobre a propriedade imobiliária
Argentina	Não existe regra única. Em geral, a receita do imposto sobre a propriedade imobiliária é parte do fundo intergovernamental de transferência de receita, transferido das províncias para os municípios.
Bolívia	Municípios
Brasil (rural)	Governo federal, exceto quando a responsabilidade pela supervisão e arrecadação tenha sido transferida para o município. Neste caso, a arrecadação é municipal.
Brasil (urbano)	Municípios
Chile	Municípios. 40 por cento é destinado à jurisdição que gerou a receita e 60 por cento é destinado a um fundo que redistribui a receita aos municípios de acordo com uma fórmula que considera isenções e níveis de pobreza.
Colômbia	Municípios, com 10 por cento destinados a um fundo de habitação social nacional.
Costa Rica	Municípios, com 1 por cento destinado a um órgão regulador técnico (ONT – Órgano de Normalización Técnica); 3 por cento ao cadastro nacional; e 10 por cento ao Conselho de Educação.
República Dominicana	Os municípios recebem 20 por cento e o governo central, 80 por cento. A parte do governo central é destinada a financiar programas habitacionais e ao aumento da eficiência da administração geral do cadastro.
Equador (urbano)	Municípios
Guatemala	Municípios e as entidades da segunda esfera de governo correspondentes. Os municípios responsáveis pela administração geral e arrecadação do imposto retêm a receita total.
Honduras	Municípios
México	Municípios
Nicarágua	Municípios
Paraguai	Municípios e departamentos, com 70 por cento para o município que gera a receita, 15 por cento para o departamento e 15 por cento para um fundo distribuído entre os municípios com poucos recursos.
Peru	Municípios, com 5 por cento destinados à manutenção do cadastro do distrito e 0,3 por cento ao Conselho Tributário Nacional (que determina as avaliações imobiliárias).
Uruguai	Departamentos
Venezuela (urbano)	Municípios



CAPÍTULO 4

Componentes do sistema de tributação imobiliária



© MANOR'S OFFICE OF BOGOTÁ

Os procedimentos relacionados a registros cadastrais, avaliação de imóveis, arrecadação e fiscalização são elementos-chave de um sistema de imposto sobre a propriedade imobiliária. A análise dos procedimentos atuais revela diversas oportunidades de reforma no modo como os países da América Latina administram os respectivos sistemas.

REGISTROS CADASTRAIS

Cadastrais imobiliários na América Latina tradicionalmente têm diversas deficiências: exclusão de propriedades informais, falta de associação com o registro público de imóveis e omissão de informações relevantes. Todavia, no seu recente exame dos procedimentos cadastrais, Erba (2006, 2007 e 2008) constatou que foram feitos muitos avanços na região nos últimos 20 anos.

A maioria das jurisdições usa hoje

sistemas digitais e muitos cadastros foram atualizados com sistemas de informações geográficas (SIG). Alguns municípios já têm cadastros multifinalitários, que são sistemas econômicos para integrar os dados de entidades públicas e privadas ao nível de parcela. As instituições participantes fornecem, dividem e atualizam as informações, permanentemente, usando padrões comuns alfanuméricos e cartográficos. Essa técnica está ganhando apoio generalizado na América Latina. Por exemplo, em 2009, o Ministério das Cidades do Brasil desenvolveu Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), para promover o seu uso nos municípios (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

Muitos países, incluindo o Chile, Honduras e a Nicarágua, usam sistemas modernos de informação territorial que incorporam

Um mapa cadastral on-line delinea as propriedades de um bairro de Bogotá, na Colômbia.

dados geoespaciais. Por exemplo, o SNIT (Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial) do Chile integra informações de maneira que os sistemas administrados por outros órgãos ou departamentos do governo possam interagir entre eles na mesma base de dados.

Para assegurar um grau satisfatório de uniformidade nas informações territoriais nos países, foram desenvolvidos padrões cadastrais, sejam nacionais ou regionais, na Argentina, na Bolívia, no Brasil (cadastro rural) e no México.

Organizações internacionais, entre elas a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Organização dos Estados Americanos, o Banco Mundial e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, têm prestado assistência técnica e financeira para a modernização dos cadastros de diversos países, incluindo Argentina, Costa Rica, Equador, Honduras e Paraguai. Alguns países também financiam os governos municipais na atualização dos seus cadastros como parte de iniciativas para aumentar a arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária. Melhorar os sistemas cadastrais é uma das principais metas do programa federal brasileiro para modernizar a administração pública e a tributação no nível municipal.

Diversos países, incluindo El Salvador, Honduras e Nicarágua, instituíram modos inovadores de financiamento para a manutenção dos sistemas cadastrais. Entre eles a venda de mapas digitais e, dados cadastrais, além de outros produtos. Outros desenvolveram novas estratégias para a ampliação da cobertura cadastral a um custo relativamente baixo para o governo. A Argentina e o Uruguai exigem que os proprietários de terra paguem pelo levantamento topográfico no momento da transferência

da propriedade. A auto-avaliação, um esquema amplamente usado na Colômbia e no Peru, é outra maneira eficiente de atualizar as informações cadastrais, desde que as autoridades fiscais tenham parâmetros de referência para garantir a exatidão.

Algumas jurisdições na Costa Rica, na Guatemala, em Honduras e no Peru superaram a resistência dos registros públicos de compartilhar informações por meio de acordos de integração que permitem trocas de dados de forma periódica ou constante. A Colômbia foi a pioneira na implementação de “observatórios urbanos” para compartilhar informações de propriedades imobiliárias, particularmente com dados de avaliações e preços de venda. Há a possibilidade de que diversos parceiros potenciais cooperem nessas tarefas, incluindo registros públicos, órgãos responsáveis por licenças e autorizações de loteamentos e construções, companhias públicas e privadas de serviços públicos, companhias que prestam serviços urbanos, incorporadoras, corretores de imóveis, firmas de avaliação e outras entidades similares.

Em síntese, iniciativas para a melhoria dos sistemas cadastrais imobiliários estão claramente na pauta dos países da América Latina e muitas dessas iniciativas visam a implantar cadastros multifinalitários. No entanto, frequentemente falta uma estratégia para fazer com que os novos sistemas cadastrais sejam sustentáveis com a implementação de atualizações periódicas e sistemáticas.

PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO

Atualmente, a avaliação de propriedades na América Latina é feita de duas formas complementares: a auto-avaliação e as avaliações em massa, embora algumas jurisdições mantenham o método tradicional de inspeção direta por avaliadores ou fiscais. Colômbia, Guatemala, Honduras, México, Peru e



© MARTIN O. SMOLKA

Adornos valiosos como estes, em construções de um bairro colonial de Lima, Peru, são difíceis de avaliar para fins tributários.

Venezuela utilizam a auto-avaliação, ainda que não exclusivamente. Essa abordagem geralmente exige uma legislação que defina parâmetros para limites nos valores estimados. Por exemplo, o valor auto-avaliado não pode ser menor do que o valor estimado anteriormente para da mesma propriedade. A auto-avaliação funciona melhor quando usa como referência valores típicos de lotes e edificações calculados pela autoridade fiscal. A história de sucesso de auto-avaliação mais conhecida é a de Bogotá, na Colômbia, onde o procedimento incrementou rapidamente os níveis de avaliação, aumentou significativamente a cobertura do cadastro imobiliário e reforçou a confiança do público no sistema fiscal (PUENTES, 2002; DILLINGER, 2000).

Outros países latino-americanos preferem as avaliações em massa baseadas no custo ou em outros critérios. Os métodos mais comuns de avaliação são cálculos de um valor médio por unidade de área da terreno em região homogênea, com base em preços de venda dos lotes e ajustado pelas características do lote e fatores similares; uso de análise de regressão múltipla; e uso de

modelos espaciais (geoestatísticos).

O modo mais arbitrário de avaliar propriedades imobiliárias para estabelecer os valores do imóvel é através de um comitê de avaliação formado por políticos, autoridades públicas, técnicos, representantes de corretores de imóveis do mercado imobiliário, e da indústria de construção civil. O comitê estima os valores, usando o custo médio por unidade da área construída de vários tipos de estilos de edifícios. A base da estimativa do valor da propriedade é geralmente o custo da unidade de construção multiplicado pela área construída com o desconto de um fator de depreciação e, em seguida, ajustado por outros fatores, como a posição do lote na quadra. Estimativas de valores de terrenos são geralmente baseadas em regiões homogêneas registradas no cadastro.

Os intervalos entre as avaliações imobiliárias em massa na América Latina tendem a ser longos. Em um estudo de 83 casos, o ciclo médio era de seis anos (DE CESARE, 2010). Em 25 por cento dos casos, os ciclos alcançaram 10 anos. O máximo geralmente foi de 25 anos, embora houvesse um caso de

60 anos. No Chile, na Colômbia, na Costa Rica e na Guatemala, a lei define o máximo de cinco anos entre avaliações em massa. As diretrizes brasileiras também recomendam um intervalo de cinco anos, ainda que isso não seja exigência legal; em municípios menores, com menos de 20.000 habitantes, recomenda-se um intervalo de oito anos.

Os valores lançados devem ser ajustados anualmente entre avaliações em massa, especialmente em condições de alta inflação. Porém, dados da mesma amostragem de 83 casos mostraram que os ajustes anuais foram feitos somente em 50 jurisdições (cerca de 60 por cento). Na maioria dos casos, os ajustes envolviam o uso de taxas gerais de inflação (80 por cento), embora algumas jurisdições tenham usado índices de preço de propriedades imobiliárias (20 por cento).

Para alcançar a equidade, os níveis dos avaliações deveriam aproximar-se dos 100 por cento e ser uniformes em todas as propriedades. Mas a maioria dos municípios não mede com exatidão os valores lançados. Sempre que as jurisdições revelam os registros de avaliação, fica claro que os valores estimados são baixos.

O INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2005) no México reporta grandes disparidades entre os valores lançados e os valores de mercado, variando de 10 a 90 por cento, dependendo da jurisdição. Dados empíricos sugerem que as avaliações na Colômbia correspondem, em média, de 40 a 50 por cento do valor do mercado. Em Porto Alegre, no Brasil, os valores lançados de propriedades residenciais no final da década de 1990 correspondiam a apenas 19,2 por cento dos preços de venda da propriedade imobiliária (DE CESARE, 2003).

Essas disparidades aparecem por diversos motivos.

- A avaliação com base na abordagem de

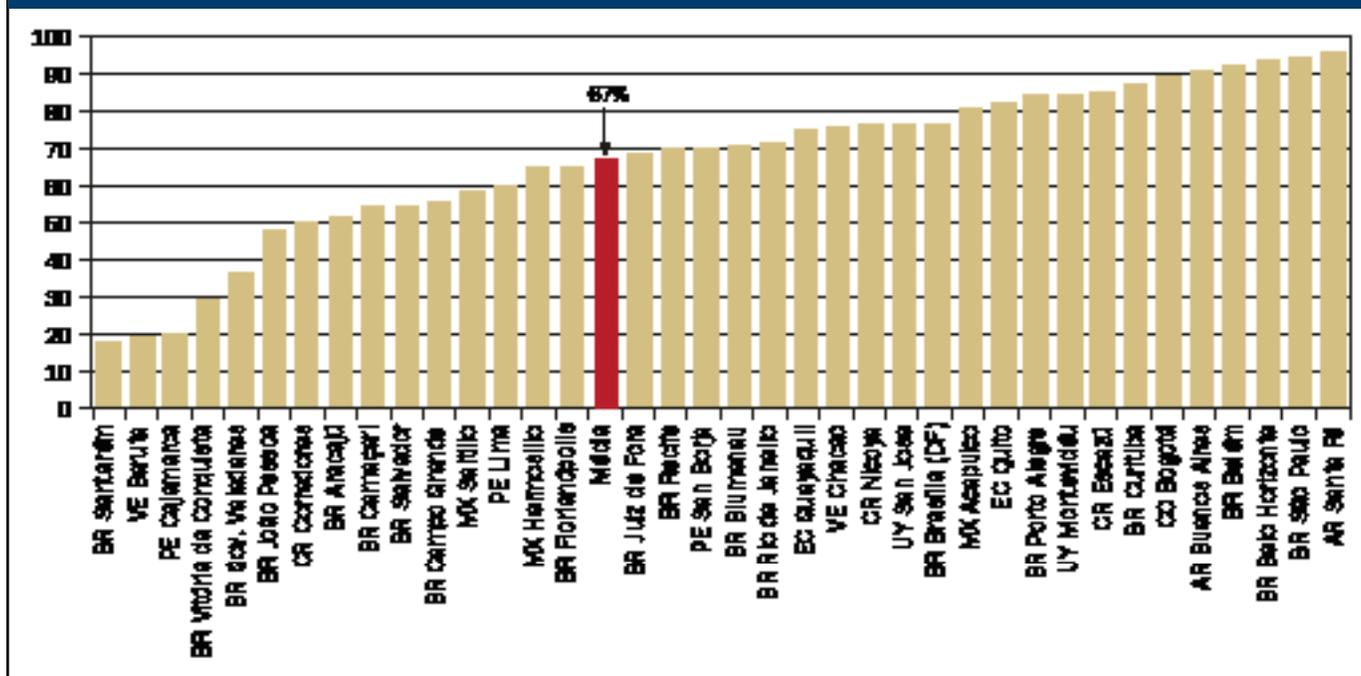
custo ignora as características da propriedade. O mesmo modelo de avaliação é usado em qualquer tipo de propriedade, seja uma casa ou um conjunto industrial grande, causando erros de avaliação.

Alguns assessores justificam essa abordagem, acreditando erroneamente que ela assegura um tratamento uniforme dos contribuintes.

- Modelos de avaliação geralmente omitem variáveis importantes, criando vieses.
- A avaliação de propriedades residenciais e não residenciais têm dois componentes, valor do terreno e custo da construção, mas o método de cálculo usado nem sempre é claro. Algumas jurisdições usam fatores arbitrários para ajustar os valores do terreno e os custos de construção médios, em vez de calibrar os seus modelos por meio de análise de mercado.
- Como o imposto sobre a propriedade imobiliária é altamente visível, muitos municípios consideram a reavaliação politicamente arriscada, e permitem que os intervalos entre as avaliações em massa sejam longos.
- Os preços de propriedades imobiliárias na maioria dos países latino-americanos não são facilmente disponíveis, dificultando uma análise confiável do mercado.
- O cadastro é frequentemente incompleto. Os dados podem ter sido inseridos incorretamente ou podem omitir características importantes da propriedade que explicariam a variação nos preços de venda.
- A grande diversidade nas características da propriedade e tipos de posse leva a amplas variações nos preços de venda, mesmo entre propriedades do mesmo bairro, e aumentam os erros nos modelos de avaliação.
- Mesmo quando existem normas de avaliação, estas tendem a concentrar-se nos procedimentos e não em parâmetros

FIGURA 4.1

Receita arrecadada como porcentagem do imposto lançado sobre a propriedade imobiliária em 37 cidades (década de 2000)



Fonte: Pesquisa do Instituto Lincoln (Anexo B).

Obs.: Abreviaturas de países: Argentina (AR); Brasil (BR); Colômbia (CO); Costa Rica (CR); Equador (EC); México (MX); Peru (PE); Uruguai (UY); Venezuela (VE).

que testem a exatidão dos valores lançados.

ARRECADAÇÃO E COBRANÇA

A arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina é geralmente ineficiente. Dados da década de 2000 indicam que apenas 67 por cento dos impostos lançados foram realmente arrecadados (figura 4.1). Somente 25 por cento das jurisdições analisadas arrecadaram mais de 80 por cento do valor lançado do imposto sobre a propriedade imobiliária. Esse nível é relativamente baixo e provavelmente é reflexo de cobrança deficiente. Os administradores tributários tendem a atribuir esses resultados à “cultura de não pagamento”, ainda que a “cultura de não arrecadação” possa ser uma explicação melhor.

Estes são alguns procedimentos comuns

na região que limitam a arrecadação eficaz:

- O contribuinte pode ser responsável por obter sua guia do imposto, pegar sua guia na prefeitura.
- A avaliação imobiliária e a arrecadação do imposto não são atividades integradas.
- Anistias e abatimentos generosos incentivam a evasão fiscal, porque outros contribuintes esperam tratamento preferencial.
- A cobrança é difícil, particularmente nas suas formas mais severas, como o confisco da propriedade devido ao não pagamento do imposto, já que o judiciário é leniente e geralmente decide contra tais ações.
- As tentativas de arrecadação podem ocorrer depois do período legal de recuperação do imposto (geralmente de cinco anos), o que tem o mesmo efeito do que

isentar do imposto ou tolerar inadimplência por parte do contribuinte.

- Os erros cadastrais ou intervalos longos entre as atualizações levam à identificação errada dos contribuintes inadimplentes em juízo. Isso impede a recuperação fiscal e prejudica a credibilidade do sistema tributário.

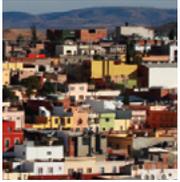
Apesar desses problemas, algumas jurisdições instituíram melhores práticas de arrecadação com bons resultados, incluindo campanhas públicas que explicam os procedimentos aos contribuintes e mostram como a receita arrecadada é usada, como em Belo Horizonte, no Brasil. Outras práticas são o uso intensivo da Internet para informar os contribuintes e facilitar os pagamentos, a contratação de uma equipe profissional para negociar dívidas tributárias e a melhor integração entre avaliação e os sistemas de arrecadação e fiscalização. Um modo eficaz dos governos nacionais divulgarem as boas práticas é incentivar a troca de informações entre as jurisdições, dando às autoridades municipais e contribuintes a possibilidade de comparar desempenhos.

Impor e executar efetivamente penalidades

severas à evasão fiscal também pode fortalecer a cultura fiscal na jurisdição. As penalidades podem envolver restrições às transferências da propriedade, às transações com órgãos públicos, ao acesso a benefícios públicos ou ao acesso a crédito bancário.

RESUMO

À medida que mais cidades latino-americanas melhoram o seu desempenho em relação ao imposto sobre a propriedade imobiliária como fonte de renda para o financiamento do desenvolvimento urbano, elas encontram maneiras de lidar com os difíceis problemas administrativos relacionados à manutenção cadastral, à avaliação, à arrecadação e à fiscalização. Os governos municipais também estão progredindo na superação das dificuldades políticas, por meio de procedimentos tributários mais transparentes. As cidades grandes implementam essas reformas mais frequentemente, já que têm a vantagem da economia de escala, maior capacidade institucional e maior base tributável, em comparação a jurisdições menores.



CAPÍTULO 5

Uma estrutura para a reforma



© ALINE GONCALVES/PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

Um sistema de imposto sobre a propriedade imobiliária que funcione bem e que seja justo, eficiente e sustentável reflete princípios fiscais sensatos. O sistema deverá ser também suficientemente abrangente para cobrir os principais componentes que afetam o seu desempenho e ter instrumentos para monitorar e avaliar resultados sistematicamente. Com base nos princípios delineados neste Relatório, é possível definir metas claras para a reforma do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina.

- **A política fiscal** deve definir alíquotas de imposto compatíveis às necessidades de arrecadação, ao mesmo tempo em

que elimina o tratamento tributário preferencial que incentiva a evasão fiscal, permitindo isenções apenas para famílias a quem não seja possível pagar.

- **O cadastro imobiliário** deve ser uniforme na jurisdição e registrar informações referentes a propriedades formais e informais. Ao planejar a modernização do cadastro, as jurisdições devem avaliar as melhorias possíveis, de acordo com a sua capacidade técnica, a sua análise de custo-benefício e sustentabilidade.
- **As avaliações de imóveis** precisam ser uniformes em níveis que se aproximem dos valores de mercado. São necessários intervalos menores entre as avaliações

O histórico mercado público renovado e o novo terminal de ônibus revitalizaram a área central de Porto Alegre, no Brasil, e melhoraram a sua base tributável.

gerais, bem como ajustes anuais, especialmente em condições de alta inflação. Uma abordagem técnica que supere as considerações políticas é a melhor maneira de assegurar a equidade e eficiência do sistema tributário.

- ***A arrecadação e a cobrança do imposto sobre*** a propriedade imobiliária devem estar relacionadas às avaliações e aos registros cadastrais. Existem diversos métodos para incentivar o pagamento do imposto e aumentar a eficiência da arrecadação e da cobrança, incluindo o aumento dos lugares onde o contribuinte pode fazer seus pagamentos, permitindo pagamentos eletrônicos e tratando a inadimplência sobretudo por meio da negociação da dívida.
- ***A cultura fiscal*** deve ser fortalecida por meio de campanhas de relações públicas e outros métodos que melhorem a transparência da administração do imposto, aumentando assim a confiança do contribuinte na equidade do sistema e promovendo o seu cumprimento. As autoridades fiscais podem melhorar a arrecadação, descrevendo as práticas de avaliação e os seus resultados, divulgando informações sobre o uso da receita do imposto sobre a propriedade imobiliária e fornecendo informações precisas e oportunas ao público.

As seguintes seções contêm diretrizes para a reforma de componentes específicos do sistema do imposto sobre a propriedade imobiliária que podem ser adaptadas de acordo com as metas, os requisitos legais e as características do país e da jurisdição em questão.

REGISTROS CADASTRAIS

Os cadastros imobiliários reúnem dados de lotes e construções, direitos de propriedade, direitos de uso da propriedade, valor da propriedade, equipamentos e serviços púb-

licos e outros atributos relevantes das propriedades imobiliárias. O cadastro imobiliário funciona melhor quando está relacionado com o cadastro de contribuintes em que também se registram os dados individuais e atributos relacionados. A integração de instituições que gerenciam informações geoespaciais de lotes também aumenta a sustentabilidade do cadastro imobiliário.

A integração interinstitucional pode ser fortalecida mediante as seguintes ações:

- identificar instituições relevantes e seu interesse em compartilhar dados;
- elaborar acordos interinstitucionais;
- usar documentos cartográficos existentes;
- compatibilizar os bancos de dados alfanuméricos; e
- unificar o cadastro de estradas, ruas e avenidas públicas.

A montagem e operação do cadastro imobiliário requer atividades contínuas, periódicas e complementares (tabela 5.1 e figura 5.1). Os cidadãos podem pedir atualizações ou as autoridades fiscais podem atualizar os registros quando encontrarem inconsistências. As atualizações em massa ocorrem no momento de levantamentos topográficos e aéreos globais ou quando se integram dados institucionais.

O uso de SIG facilita a integração de bancos de dados e a visualização dos dados, revelando padrões e tendências. As áreas cobertas por cadastros específicos (também chamados de cadastros temáticos) são geralmente as partes do SIG que incluem informações sobre fatores ambientais (terrenos, geologia e cobertura vegetal), infraestrutura pública (sistemas viários, serviços e hidrogramas), regulamentos de uso do solo, equipamentos públicos e características socioeconômicas da população. Interesses e necessidades locais podem ditar a inclusão de mais atributos no cadastro.

PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO

As atividades mais importantes relacionadas com as avaliações imobiliárias das propriedades estão delineadas na tabela 5.2. Há diversos métodos para avaliar as propriedades imobiliárias, baseando-se em comparações de vendas, custos, renda ou auto-avaliação. Dependendo do tipo de propriedade e dos dados disponíveis, uma abordagem mista é a que provavelmente dará melhores resultados. Porém, independentemente do método usado, os valores lançados de todas as propriedades devem ter uma relação próxima e uniforme com os valores de mercado. Para assegurar a equidade, as autoridades fiscais devem usar uma amostragem de dados independente, para avaliar a diferença entre os valores de mercado e os valores estimados das propriedades.

Quando se usa o método de comparação de vendas, o valor de mercado deverá ser baseado nos preços das propriedades vendidas durante um período próximo à data da avaliação. Além disso, é necessário desenvolver modelos de avaliação para cada um dos tipos de propriedade, a exemplo de casas, apartamentos e escritórios. Esse método requer de uma amostragem representativa dos preços de vendas de cada um dos tipos de propriedade.

Quando os preços de venda não são confiáveis ou não estão disponíveis, é possível usar os preços de oferta. Quando não existem os preços de venda ou de ofertas, pode-se usar avaliações externas ou opiniões de especialistas como referência.

A análise de regressão múltipla é a técnica usada tradicionalmente para avaliar a relevância dos diferentes fatores determinantes do preço e para estimar as avaliações. Quando o cadastro está integrado com SIG, a análise de regressão múltipla melhora significativamente a análise espacial dos preços das propriedades. Como os preços variam dependendo da localização, o uso de análise

TABELA 5.1

Atividades principais relacionadas com o cadastro imobiliário

Atividades contínuas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recebimento, análise e verificação de plantas de edifícios e projetos de loteamentos ▪ Manutenção da base cartográfica ▪ Designação de códigos cadastrais para novos lotes e propriedades ▪ Atualização de dados alfanuméricos ▪ Integração dos dados alfanuméricos e mapas usando SIG ▪ Transferências de dados para outras áreas, quando necessário
Atividades periódicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificação de informações cartográficas faltantes ▪ Identificação de inconsistências entre os dados cartográficos e alfanuméricos ▪ Produção de estatísticas ▪ Incorporação de dados de propriedades informais ▪ Troca em massa de dados ▪ Validação dos dados que estarão disponíveis na Internet ▪ Implementação de levantamentos topográficos especiais
Atividades complementares	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão das reclamações sobre características da propriedade ▪ Preparação de contratos para acordos cooperativos e redes de contato interinstitucionais ▪ Preparação de contratos para levantamentos topográficos globais e fotográficos aéreos gerais

FIGURA 5.1

Esquema operacional do cadastro imobiliário

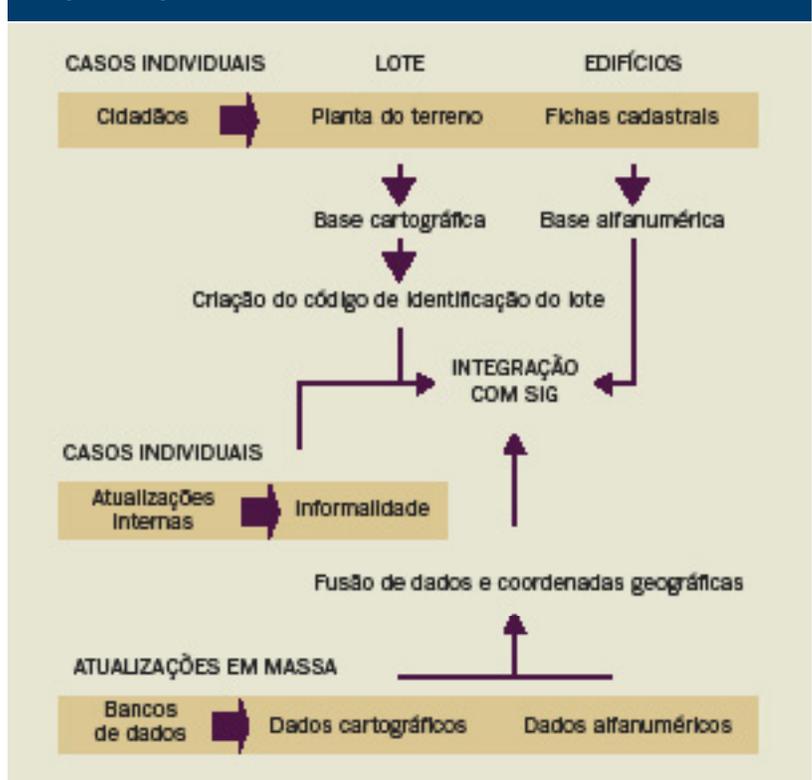


TABELA 5.2

Atividades principais relacionadas com avaliação imobiliária

Atividades de estruturação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definição de metas e prioridades ▪ Análise dos padrões de avaliação atuais e legislação
Atividades contínuas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Levantamento dos preços de venda de todos os tipos de propriedade ▪ Atualização do banco de dados de preços de venda ▪ Verificação da consistência dos dados ▪ Cálculo e seguimento dos custos da construção ▪ Cálculo e seguimento dos índices de preços, taxas de inflação e outros indicadores econômicos
Atividades periódicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (Re)definição das regiões com valores fundiários homogêneos ▪ Análise dos efeitos das principais variáveis nos preços de diferentes tipos de propriedades ▪ Desenvolvimento e aplicação de modelos de avaliação ▪ Validação e calibração dos modelos de avaliação ▪ Aplicação dos fatores de ajuste nos intervalos entre avaliações em massa
Atividades complementares	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apresentação e discussão dos resultados a grupos representativos da comunidade e a vereadores ▪ Comunicação dos resultados aos contribuintes ▪ Gestão de reclamações e ações judiciais contra os valores lançados ▪ Controle estatístico do nível e da uniformidade das avaliações ao passar do tempo

de regressão ponderada geograficamente também aumenta a exatidão das avaliações imobiliárias. Esse método está sendo adotado por um número cada vez maior de jurisdições.

O método do custo é o tradicional, e o mais comumente usado para estimar a avaliação dos imóveis na América Latina. Ele envolve dados de custos de construção e fatores de depreciação, e provavelmente gera estimativas mais precisas quando o modelo é calibrado com o uso de análise de mercado. A abordagem de renda para a avaliação só é usada em propriedades para as quais se dispõem de dados de aluguel reais ou potenciais.

A auto-avaliação é uma abordagem de avaliação que ajuda o contribuinte a estar ciente da sua responsabilidade em relação aos gastos públicos. Os esquemas de auto-avaliação também têm a vantagem de

melhorar a cobertura do cadastro imobiliário, especialmente quando as informações sobre a propriedade são incompletas, inexistentes ou quando os preços de venda não estão disponíveis. O estabelecimento de meios para garantir a confiabilidade dos valores declarados, como o usar os valores declarados para fins de expropriação ou a imposição de penalidades severas para o caso de subestimativa intencional, é essencial.

As avaliações individuais são a melhor maneira para estimar valores com exatidão para em propriedades atípicas. Tais propriedades podem ser grandes instalações industriais, conjuntos comerciais, edifícios históricos tombados, hospitais e hotéis. Nas avaliações individuais, é importante verificar a confiabilidade das avaliações por meio de análises gráficas e do cruzamento de dados.

A figura 5.2 mostra como o processo de avaliação deveria funcionar. A calibração exata dos modelos de avaliação imobiliária exige a divisão do banco de dados em duas amostras, de acordo com as principais classes de propriedade. Uma amostra é usada para desenvolver o modelo e a outra para medir a exatidão das estimativas dos valores de mercado. Outra etapa importante é comunicar as avaliações aos contribuintes antes de enviar as guias do imposto, para garantir que exista tempo suficiente para fazer as correções necessárias.

Agora é bastante comum na América Latina discutir publicamente os métodos de avaliação imobiliária e os seus resultados. Muitas vezes esse processo envolve discussões com representantes de grupos interessados na avaliação, como políticos, assessores privados, corretores imobiliários e líderes comunitários, além do público. O uso de normas de avaliação pode melhorar a qualidade e aceitação das avaliações imobiliárias para fins de imposto, além de facilitar a compreensão das informações pelos contri-

buintes. As normas recomendados são as seguintes:

- **Controlar a exatidão da avaliação.** Os parâmetros técnicos, como o cálculo dos níveis de avaliação e a sua uniformidade, são importantes no controle da exatidão. Há de considerar-se que aprovar avaliações por processos políticos pode prolongar o intervalo entre avaliações e exacerbar as desigualdades.
- **Apresentar informações claras sobre as avaliações aos contribuintes.** Dar informações acerca de uma pequena amostragem de propriedades similares vendidas recentemente pode ajudar a convencer os contribuintes sobre a exatidão das avaliações e promover a confiança no sistema tributário.
- **Definir um ciclo máximo de avaliação.** Manter os valores lançados

estritamente relacionados com os valores de mercado exige que os intervalos de avaliação sejam curtos, na maioria dos casos, de três a cinco anos.

- **Apoiar jurisdições menores.** O International Property Tax Institute (2007) informa que os custos de avaliação caem significativamente quando o número de propriedades ultrapassa 750.000. Isso sugere que um órgão estadual ou central deveria prestar serviços de avaliação e cadastro às jurisdições menores que não consigam pagar os seus custos.

ARRECADAÇÃO E COBRANÇA

A arrecadação de impostos relaciona-se diretamente com as avaliações, que, por sua vez, dependem dos dados cadastrais. Ter os endereços e telefones corretos dos contribuintes é uma pré-condição para melhorar

FIGURA 5.2
Esquema operacional da avaliação imobiliária

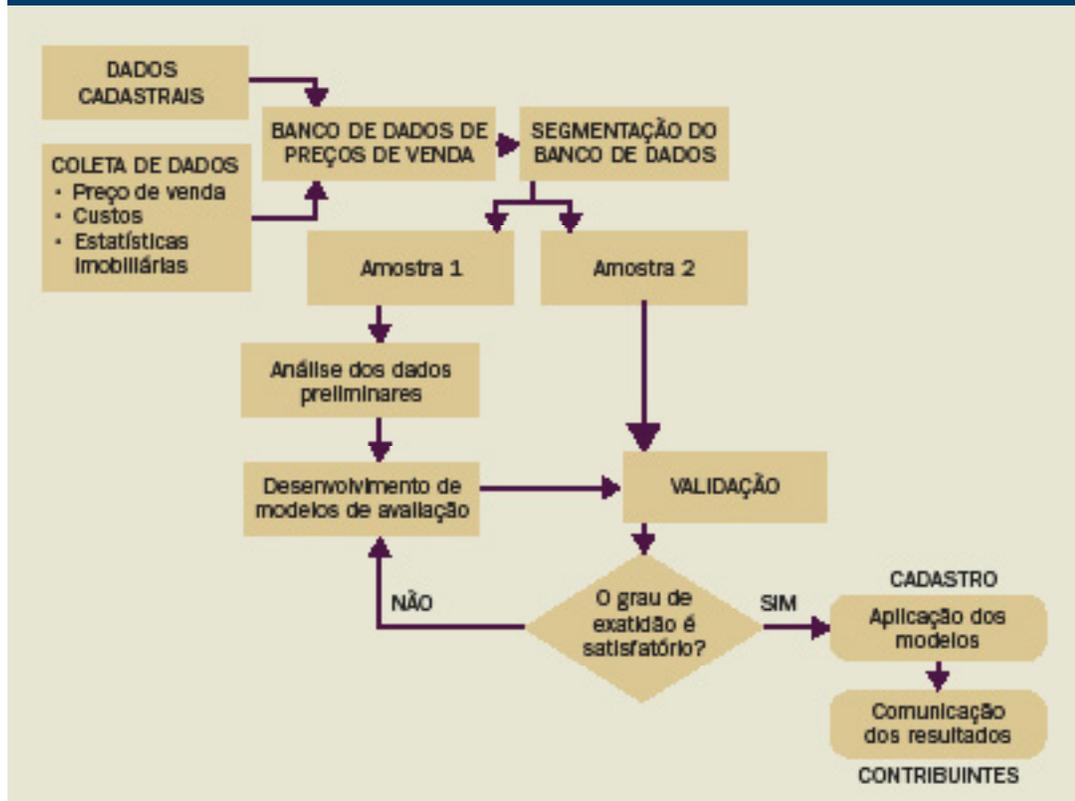


TABELA 5.3

Principais atividades relacionadas à arrecadação e à cobrança

Arrecadação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerar guías baseadas no lançamento do imposto ▪ Distribuir as guías aos contribuintes ▪ Garantir o acesso às guías pela Internet ▪ Disponibilizar o banco de dados que contém as guías do imposto ao sistema bancário e outros órgãos de recolhimento autorizados; usar diversos modos de pagamento para facilitar a arrecadação ▪ Divulgar as obrigações tributárias e seus prazos de pagamento ▪ Monitorar o recolhimento dos impostos
Recuperação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar os contribuintes inadimplentes ▪ Classificar os contribuintes inadimplentes de acordo com critérios diferenciados ▪ Estabelecer estratégias de arrecadação de acordo com a classe do contribuinte ▪ Distribuir notificações oficiais de débito fiscal ▪ Contatar primeiro os contribuintes com débitos grandes e cujos lançamentos do imposto sejam confiáveis ▪ Negociar os débitos fiscais ▪ Monitorar os pagamentos dos débitos fiscais
Cobrança	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar débitos não arrecadados e sua situação ▪ Verificar se os procedimentos de arrecadação foram executados de acordo com a lei (revisar notificações oficiais, reclamações sobre o imposto, etc.) ▪ Inventariar os bens do contribuinte inadimplente ▪ Preparar certificados para a cobrança judicial (juízo fiscal) ▪ Distribuir certificados em juízo ▪ Acompanhar a execução do processo em juízo até a emissão de um mandato judicial para o pagamento ou até que se chegue a um acordo

a arrecadação e cobrança do imposto. Também é essencial usar sistemas de arrecadação automáticos integrados ao cadastro, de maneira a permitir a atualização contínua. A tabela 5.3 relaciona as principais atividades de arrecadação, recuperação e cobrança do imposto sobre a propriedade imobiliária.

A figura 5.3 apresenta um esquema geral da arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária. O avaliador fiscal é geralmente responsável pelo cálculo do imposto, em seguida as guías são preparadas e distribuídas. As guías também devem ser acessíveis pela Internet e disponíveis em centros de atendimento ao contribuinte. As autoridades fiscais devem divulgar o

calendário tributário e as opções de pagamento do imposto, usando todos os meios disponíveis, incluindo a Internet, o rádio, a televisão, cartazes, jornais locais e folhetos. Além disso, as opções de pagamento devem incluir débito automático, cartões de crédito ou débito, telebancos e transferências bancárias. A experiência revela que os pagamentos pelo correio são os menos eficientes.

Durante o ano, as autoridades fiscais devem monitorar os pagamentos e fiscalizar o cumprimento das obrigações tributárias e estabelecer uma unidade dedicada a cobrar os impostos não pagos. Essa unidade deve ter capacidade de impor penalidades para desincentivar atrasos de pagamento, fazer que os atrasos sejam menos atrativos, e deve avaliar os motivos do não pagamento para ajudar a encontrar outras estratégias de cobrança mais eficazes. Os pagamentos parcelados podem ser uma opção para os contribuintes inadimplentes. Essa opção não requer um acordo prévio e o contribuinte pode simplesmente inscrever-se no programa, pagando a primeira parcela. O uso de cobradores de impostos privados não é uma prática comum e teve resultados mistos na região. Essa opção não deve ser adotada sem uma análise cuidadosa. As autoridades fiscais podem dar incentivos aos contribuintes que paguem antecipadamente. Isso tem dado bons resultados, a exemplo do que ocorre em Belo Horizonte (DOMINGOS, 2011).

No caso de não pagamento do imposto, a negociação da dívida é sempre a melhor opção, em vez da cobrança punitiva: tende a alcançar uma taxa de recuperação mais alta do que por meio de ação judicial. Quando as autoridades fiscais exaurirem todas as oportunidades de negociação, a ação judicial pode ser necessária. A ação judicial só deve ser feita, quando a quantia devida for substancial e exceder o custo da ação. A imposição de multas máximas para o não pagamento do imposto sobre a

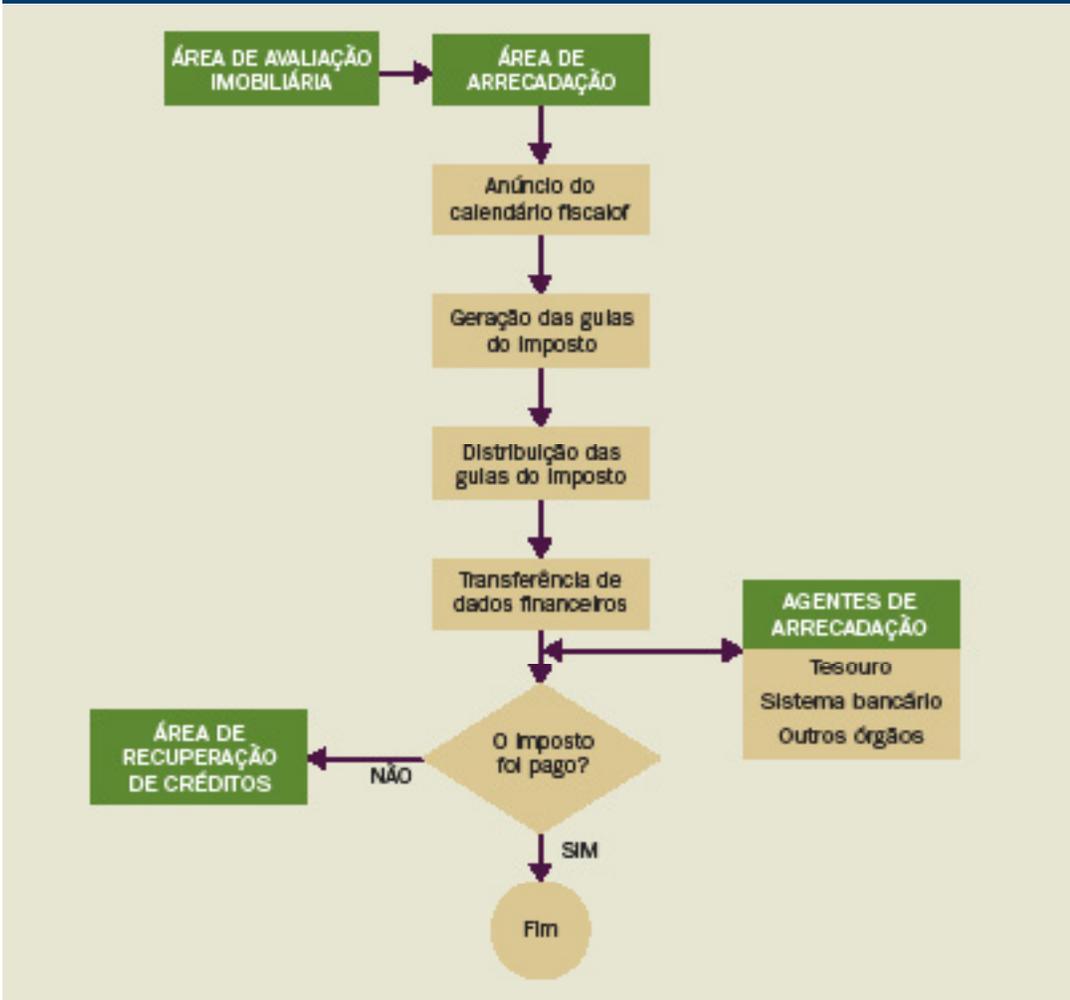
propriedade imobiliária é rara. Frisa-se que empresas são fechadas quando elas não pagam o imposto de valor agregado e têm os seus serviços cortados quando não pagam as contas dos serviços públicos. Isso indica que uma cobrança rigorosa não é incompatível com a cultura latino-americana.

Para levar o caso a juízo, a identificação do contribuinte, o valor lançado e as características da propriedade devem ser exatos. A autoridade fiscal pode usar a propriedade como garantia para a recuperação fiscal. Dependendo da legislação tributária específica — a propriedade poderá ser vendida

em leilão público para pagar os impostos atrasados ou a quantia devida poderá ser deduzida de outros bens do contribuinte. A negociação dos pagamentos deverá ser uma opção durante todo o processo judicial e todos os contribuintes devem ter direito a recurso. Avaliar as objeções ao imposto sobre a propriedade imobiliária com imparcialidade é essencial para aumentar a confiança no sistema tributário. O estabelecimento de instâncias administrativas é uma maneira de melhorar a qualidade das resoluções de objeções e recursos contra o imposto.

FIGURA 5.3

Esquema de arrecadação do imposto





Instituições de crédito imobiliário e corretores de imóveis estimulam os empreendimentos em bairros de baixa renda em Bogotá, na Colômbia.

CULTURA FISCAL E SEGUIMENTO DO DESEMPENHO

Uma forte cultura fiscal reflete a compreensão, por parte dos contribuintes, de que os serviços públicos e o imposto sobre a propriedade imobiliárias devem estar equilibrados e, portanto, eleva a produtividade do imposto. Uma cultura fiscal forte também conduz a um maior escrutínio, por parte dos contribuintes, sobre como os impostos são administrados. Isso, por sua vez, serve como um sistema de seguimento de base ampla, que pode servir de incentivo para que as autoridades tributárias locais se esforcem para melhorar o desempenho do sistema de imposto sobre a propriedade imobiliária.

A educação do público desempenha um papel fundamental em um sistema de imposto

sobre a propriedade imobiliária eficiente. O ideal é que um órgão único, como uma instância administrativa do contribuinte, responda oportunamente a solicitações de informação sobre assuntos legais, normas, procedimentos e prazos. O mesmo órgão pode atualizar os dados do contribuinte, receber declarações e avaliações sobre características da propriedade, emitir certificados fiscais, registrar reclamações, pagar indenizações, negociar dívidas e definir diretrizes de isenções de impostos e outras concessões. A simplificação de procedimentos para responder a reclamações e ações judiciais contra o imposto e o uso de normas para avaliar as reclamações também devem ser prioritárias.

A mídia pode divulgar informações e proporcionar uma comunicação mais dinâmica, fluida e transparente entre as autori-

dades fiscais e os cidadãos. Os municípios maiores podem instituir centrais de atendimento para permitir aos contribuintes realizar alguns procedimentos pelo telefone, em lugar de fazê-los pessoalmente. Publicar informações sobre a receita do imposto sobre a propriedade imobiliária é outro modo eficaz de fortalecer a cultura fiscal local pelo fato de destacar a responsabilidade pública comum pelos serviços urbanos.

As lições de reformas bem sucedidas em algumas cidades e países destacam a importância do seguimento e da avaliação sistemática. Um sistema de tributação imobiliária sustentável é um sistema que gera dados que possam ser usados para

avaliar tendências. A avaliação contínua dos resultados permite que a autoridade fiscal oriente decisões de receita e despesa, identifique os pontos fortes e fracos, meça o progresso, estabeleça novas metas e corrija cursos de ação.

As medidas de avaliação do desempenho devem incluir indicadores globais e intermediários. Os indicadores globais ajudam a avaliar a capacidade geral do sistema de imposto sobre a propriedade imobiliária de gerar receita, ao passo que os indicadores intermediários capturam o desempenho dos principais componentes do sistema (tabela 5.4).

TABELA 5.4

Indicadores globais e intermediários para medir o desempenho do sistema de imposto sobre a propriedade imobiliária

Tipo	Indicadores propostos
Aspectos globais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Independência fiscal, isto é, grau de poder da autoridade para definir os principais componentes do sistema ▪ Participação do imposto sobre a propriedade imobiliária comparada ao total de receitas de impostos do município ▪ Receita do imposto sobre a propriedade imobiliária per capita ▪ Receita do imposto sobre a propriedade imobiliária como porcentagem dos valores lançados ▪ Eficiência administrativa (custos administrativos x receita)
Registros cadastrais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taxa de cobertura cadastral ▪ Cobertura cadastral da propriedade informal ▪ Grau de continuidade na atualização dos dados cadastrais ▪ Grau de exatidão e integralidade das características das propriedades registradas ▪ Grau de integração entre as instituições que gerenciam dados geoespaciais e o cadastro ▪ Consistência dos dados alfanuméricos compartilhados entre as instituições que gerenciam os dados geoespaciais e o cadastro ▪ Consistência dos dados cartográficos compartilhados entre as instituições que gerenciam os dados geoespaciais e o cadastro ▪ Grau de relacionamento entre os dados alfanuméricos e cartográficos
Avaliação imobiliária	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nível da avaliação em relação ao valor de mercado ▪ Uniformidade da avaliação
Arrecadação e cobrança	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monto arrecadado como porcentagem do valor total do imposto lançado ▪ Taxa de arrecadação de dívidas tributárias
Relações públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grau de satisfação dos contribuintes ▪ Número de reclamações e demandas judiciais



CAPÍTULO 6

Conclusões e recomendações

Um mercado imobiliário bem estabelecido em Santiago, no Chile justifica os esforços de implementação de um sistema sofisticado de arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária.



© MARTIN O SMOLKA

Embara o imposto sobre a propriedade imobiliária não seja uma fonte de receita significativa na maior parte da América Latina, muitas jurisdições em todos os países administram sistemas de imposto sobre a propriedade imobiliária de bom desempenho que sustentam as despesas públicas municipais. O fato de o sucesso ocorrer em municípios com diversos tamanhos de população, base socioeconômica, localização e nível de informalidade sugere que não existem maiores impedimentos para a melhoria da tributação imobiliária na região.

A maioria das cidades tem mercados imobiliários maduros, que constituem uma base sólida para a implementação do imposto. Além disso, a descentralização fiscal das últimas décadas tem garantido aos governos municipais responsabilidades e recursos adicionais e, em muitos casos, jurisdição sobre

o imposto sobre a propriedade imobiliária. A capacidade técnica e administrativa também está plenamente disponível, ao menos nas grandes cidades, e a aceitação do imposto sobre a propriedade imobiliária está crescendo. A maior parte dessas melhorias acontece sem a necessidade de mudança das leis em vigor e do arcabouço constitucional.

Ao destacar os pontos fracos comuns nas práticas e procedimentos existentes, este Relatório demonstra que existe muito espaço para a melhora de todos os componentes do sistema, incluindo registros cadastrais, avaliações das propriedades imobiliárias, arrecadação, fiscalização, cobrança do imposto, e cultura fiscal. O esquema básico para a reforma delineada aqui se concentra em dois grupos importantes de ação: fazer melhores escolhas de políticas fiscais e administrar os sistemas do imposto sobre a propriedade imobiliária mais eficientemente.

ESCOLHAS DE POLÍTICAS FISCAIS

As políticas que favorecem o bom desempenho de sistemas de imposto sobre a propriedade imobiliária devem incorporar cinco requisitos indispensáveis:

- reforçar a autonomia local;
- evitar a duplicação de esforços;
- garantir a universalidade do imposto;
- insistir em uma legislação clara; e
- apoiar jurisdições com menos recursos.

Os governos locais devem ter o poder, na maioria dos casos, de definir as suas alíquotas do imposto sobre a propriedade imobiliária. Somente nas primeiras fases do processo de descentralização fiscal é que o governo nacional deve dar diretrizes para a definição de alíquotas. Além disso, a mesma esfera de governo que toma decisões de gastos deve, outrossim, ter a responsabilidade de impor impostos sobre a propriedade imobiliária. Essa estrutura institucional minimiza a duplicação de esforços, promove uma maior uniformidade entre bases tributárias e aumenta o cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes. Para facilitar a implementação, a linguagem das leis tributárias não deve ser ambígua, não deixando espaço para a interpretação errada das responsabilidades.

Dada a informalidade generalizada das cidades latino-americanas, a política fiscal baseada na universalidade deve contemplar tanto proprietários quanto ocupantes de propriedades. A eliminação do grande número de isenções e concessões do imposto atualmente concedidas pelas autoridades locais aumentará diretamente a universalidade, equidade e a arrecadação do imposto. Uma legislação sem ambiguidades sobre as obrigações e procedimentos tributários é essencial para garantir a uniformidade das práticas da tributação imobiliária e, mais importante, evitar o desvio de princípios

fiscais sensatos. Além disso, as leis nacionais e subnacionais devem complementar-se mutuamente em apoio a uma administração tributária eficiente.

Finalmente, os governos nacionais ou órgãos da segunda esfera do governo devem apoiar a jurisdições que não tenham recursos para desempenhar as tarefas complexas relacionadas ao imposto sobre a propriedade imobiliária. Juntamente com a prestação direta de serviços, os órgãos criados para esse fim poderiam ajudar a criar capacidade local por meio de normas e padrões de comparação, supervisão, treinamento e assistência técnica.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS

A boa administração é fundamental para a reforma do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina, particularmente no caso de governos municipais com maior poder de decisão. Baseado nas experiências das jurisdições que instituíram sistemas de bom desempenho, um programa de reforma bem sucedido deve:

- basear-se na transparência;
- tributar propriedades individualmente;
- atualizar a tecnologia periodicamente;
- montar um cadastro sustentável;
- expandir o imposto a propriedades informais; e
- melhorar a exatidão e uniformidade das avaliações e a eficiência da arrecadação.

O teste para ver se um sistema é transparente ou não aparece, quando autoridades fiscais e contribuintes conseguem dar a mesma resposta para: “Qual é o propósito do imposto sobre a propriedade imobiliária?” Isso significa que as autoridades fiscais precisam revelar os tipos de serviços financiados pelo imposto, permitindo a participação da comunidade nas decisões de gastos públicos. A transparência nas receitas e despesas aumenta a confiança no governo.



Uma ponte nova e dispendiosa, perto de uma favela em São Paulo, no Brasil, destaca os contrastes do uso das receitas tributárias e levanta questões sobre a distribuição dos benefícios do imposto.

O imposto sobre propriedades individuais, em vez de um único lançamento para diversas propriedades do mesmo proprietário, é uma prática que beneficia a arrecadação. A cobrança de um único imposto sobre todas as propriedades do mesmo dono significa que uma objeção à avaliação de uma propriedade impede o pagamento do imposto das outras. Similarmente, reunir diversas propriedades para fins de imposto dificulta expropriar qualquer uma delas ou usar uma propriedade como garantia contra a falta de pagamento.

Ao atualizar a tecnologia da administração tributária, os governos locais devem garantir a melhor adequação entre a tecnologia e as necessidades, e os recursos da jurisdição local. Assim, as decisões de adotar novas tecnologias devem basear-se em análise de custo-benefício e evidências de que a inovação será de fato sustentável.

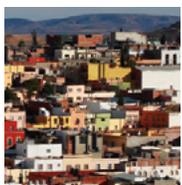
A simplicidade, a exatidão e o baixo custo devem ser os princípios norteadores na montagem de um cadastro abrangente. Para atender a esses critérios, as autoridades fiscais devem realizar análises de custo-

benefício e avaliar a viabilidade de atualizar as informações cadastrais antes de acrescentar novos atributos. É melhor ter um cadastro simples com registro preciso de poucas informações e atualizá-los, periodicamente, do que ter um grande número de informações, baseadas em dados não confiáveis, com atualização que demanda alto custo.

Para tratar do problema de tributar propriedades informais, as jurisdições locais devem considerar abordagens inovadoras para cadastrá-las e avaliá-las. Em particular, a auto-avaliação e a auto-declaração são mais flexíveis e menos custosos quando usados em propriedades informais. As jurisdições também podem usar abordagens não tradicionais, como permitir que contribuintes de baixa renda prestem serviços comunitários ou façam melhorias no bairro em vez de pagar impostos.

Aumentar a exatidão e uniformidade das avaliações deve ser uma prioridade permanente. As jurisdições podem alcançar esse objetivo mantendo o controle técnico, e não político, sobre as avaliações, mantendo os lançamentos próximos ao valor de mercado e divulgando informações sobre as avaliações aos contribuintes. Concomitantemente, as jurisdições devem sempre esforçar-se para melhorar a arrecadação. Os esforços para incentivar a arrecadação de impostos, negociar dívidas fiscais e aplicar penalidades no caso de evasão fiscal também fortalecem a eficiência.

O potencial total da tributação imobiliária ainda é inexplorado na América Latina. Apesar das dificuldades significativas, observadas na região, sistemas mais funcionais de imposto sobre a propriedade imobiliária são claramente alcançáveis. Os resultados bem sucedidos dependerão em grande parte de escolhas de políticas e de esforços administrativos sensatos. As vantagens fiscais e regulatórias de um imposto eficaz sobre terrenos e construções justificam tais reformas.



ANEXO A

Fontes de dados

PAÍS, ANO E FONTES DE DADOS DAS FIGURAS 2.1 E 2.4

- Argentina (2010): Contaduría General de la Provincia y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias; Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).
- Bolívia (2006): Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)
- Brasil (2009): Secretaria do Tesouro Nacional; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
- Chile (2009): Tesorería General de la República; Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
- Colômbia (2006): dados fornecidos por um respondente do levantamento do Lincoln Institute of Land Policy a respeito do imposto sobre a propriedade imobiliária; Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).
- Costa Rica (2009): Contraloría General de la República; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
- Equador (2010): Banco del Estado; Banco Central del Ecuador
- Guatemala (2006): Intendencia de Recaudación y Gestión; Superintendencia de Administración Tributaria (SAT); Ministerio de Finanzas Públicas; Banco de Guatemala
- Honduras (2005): Secretaria de Gobernación y Justicia; Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).
- México (2006): Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
- Nicarágua (2010): dados fornecidos por um respondente do levantamento do Lincoln Institute of Land Policy a respeito do imposto sobre a propriedade imobiliária.
- Panamá (2006): Ministerio de Economía y Finanzas; Informe Económico Anual 2006.
- Paraguai (2006): Ministerio de Hacienda, Subsecretaria de Estado de Administración Financiera; Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).
- Peru (2009): Cuenta General de la República-MEF; Banco Central de Reserva del Perú; Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- República Dominicana (2010): Dirección General de Impuestos Internos; Oficina Nacional de Estadística (ONE)
- Uruguai: Sepulveda e Martinez-Vazquez (2011).

FONTES DE DADOS DAS FIGURAS 2.2, 2.3 E 2.5

Fontes do Anexo A e estatísticas e indicadores econômicos preparados pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). A CEPAL registra estatísticas de carga tributária nacional somente da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Chile, da Costa Rica e do México; estatísticas dos outros países referem-se somente aos impostos arrecadados pelo governo central.



ANEXO B

Levantamento on-line do *Lincoln Institute of Land Policy*

O Instituto Lincoln mantém um levantamento *on-line* sobre tributação imobiliária na América Latina, e as informações são coletadas regularmente. Respondem ao questionário: administradores públicos, funcionários de órgãos fiscais, funcionários de órgãos de receita, legisladores, acadêmicos e administradores fiscais de diversos países e jurisdições da região. Os resultados do levantamento são coletados em um banco

de dados que é ampliado, periodicamente, por meio da adição de novos membros à rede de informantes e pelo fato de esses informantes já cadastrados atualizarem os dados referentes a cada jurisdição. Devido à natureza contínua do levantamento, o número de jurisdições varia para cada período em que as análises são realizadas. Existem mais informações disponíveis em <http://www.lincolnst.edu/subcenters/property-tax-in-latin-america>.



REFERÊNCIAS

- Afonso, José Roberto R., Erika Amorim Araujo, e Marcos Antonio Rios da Nóbrega. 2010. O imposto predial e territorial urbano (IPTU) no Brasil. Documento de trabalho para discussão. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, Roy, e Jorge Martínez-Vázquez. 2008. The determinants of revenue performance. In *Making the Property Tax Work*, eds. Roy Bahl, Jorge Martínez-Vázquez, and Joan Youngman, 35–57. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Cesare, Claudia M. 2010. Overview of the property tax in Latin America. Documento de trabalho para discussão. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2008. Elaboración de un modelo integral de modernización catastral, dirigido a mejorar la eficiencia, la eficacia y la equidad de las contribuciones inmobiliarias, con énfasis en el impuesto predial. Proyecto México: BANOBRAS–INEGI.
- . 2003. O cadastro como instrumento de política fiscal. Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades.
- De Cesare, Claudia M., e José Francisco Lazo. 2008. Impuestos a los patrimonios en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo 66. División de Desarrollo Económico. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.
- Dillinger, W. 2000. Brazil—Financing municipal investment: Issues and options. Report No. 203130BR. Washington, DC: World Bank, Brazil Country Management Unit—Finance, Private Sector and Infrastructure, Latin America and the Caribbean Region.
- Domingos, Omar Pinto. 2011. Implementing local property tax reform in Brazil. *Land Lines* 23(1). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Erba, Diego A. 2008. *El catastro territorial en los países latino-americanos*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1373>
- . 2007. *Cadastro multifinalitário aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1306>
- . 2006. *Sistemas de información geográfica aplicados a estudios urbanos: Experiencias latinoamericanas*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. <http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1174>
- Evans, A. W. 1995. The property market: Ninety percent efficient? *Urban Studies* 32(1):5–29.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). 2005. www.indetec.gob.mx
- International Property Tax Institute. 2007. Assessment and tax agency benchmarking study, phase II. Toronto, Canada.
- Kitchen, H. M. 1992. Property taxation in Canada. Canadian Paper no. 92. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Ministério das Cidades. 2009. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Portaria ministerial nº. 511. Dezembro. Brasília, DF.
- Pinilla, Juan Felipe, e Alejandro Florián. 2011. Experiencia de innovación en cultura tributaria. La Campaña del 110% con Bogotá. Unpublished report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Puentes, C.R. 2002. Evaluación del impuesto predial como instrumento para el logro de objetivos de política pública en Bogotá. Resumen ejecutivo. Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Sepulveda, Cristian F., e Jorge Martínez-Vázquez. 2011. Explaining property tax collections in developing countries: The case of Latin America. Working Paper 11–09. Atlanta, GA: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Slack, Enid, e Richard Bird. 2006. Taxing land and property in emerging economies: Raising revenue...and more? International Tax Program Papers 605. Toronto: Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, Canada.
- Smolka, Martim O, e Claudia M. De Cesare. 2011. Property tax and informal property: The challenges of third world cities. In *Innovative land and property taxation: Policy, tools and practices for sustainable urban development*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT.
- Youngman, Joan M. 1997. Henry George, property rights, and taxation. In *Land Use and Taxation: Applying the Insights of Henry George*, ed. H. James Brown. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

AGRADECIMENTOS

Pelas suas valiosas contribuições ao esquema de reforma do sistema de imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina, agradeço a Diego Erba, fellow do Programa para a América Latina e Caribe do Instituto Lincoln; Charles Johnstone, diretor-administrativo dos Serviços de Avaliação e Tributação Imobiliária, AEC International, de Toronto, no Canadá; e Luis Alberto Arias Minaya, INDE Consultores SAC, da Universidade de Lima e Universidade Católica e Escola Superior de Administración de Negocios (ESAN) do Peru. Também agradeço a Roy Bahl por seus comentários perspicazes e úteis sobre o texto. Agradeço especialmente a Martim Smolka, diretor do Programa para a América Latina e Caribe do Instituto Lincoln, por incentivar-me a pesquisar e preparar este relatório, e a Anna Sant'Anna, pesquisadora associada sênior do programa, por sua cuidadosa edição e revisões.

SOBRE A AUTORA

Claudia M. De Cesare é engenheira civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, no Brasil, cursou mestrado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e o doutorado na Universidade de Salford, Inglaterra. Trabalha atualmente na Divisão de Administração Tributária da Secretaria do Tesouro Municipal da Prefeitura de Porto Alegre, no Brasil. É, também, professora e pesquisadora, e membro participante do Conselho Consultor do International Property Tax Institute. Faz parte do corpo docente do *Lincoln Institute of Land Policy*. Desenvolveu o Programa de Apoio aos Municípios em Tributação Imobiliária coordenado pelo Instituto Lincoln em parceria com o Ministério das Cidades do Brasil. Contato: cmdecesare@gmail.com

SOBRE O LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY www.lincolninst.edu

O Lincoln Institute of Land Policy serve de recurso importante em questões fundamentais relativas à utilização, regulação e tributação fundiária. Contando com pesquisa e educação de alta qualidade, o Instituto mantém esforços no sentido de melhorar o diálogo público e as decisões sobre políticas de uso do solo, como fundação privada atuante, cujas origens remontam a 1946. O Instituto procura dar base à tomada de decisões informadas através da educação, da pesquisa, da avaliação de políticas, de projetos de demonstração e da divulgação de informações, da análise de políticas e dados, por meio de suas publicações, do seu website e outros meios de comunicação. Ao reunir acadêmicos, profissionais, autoridades públicas, autoridades políticas, jornalistas e cidadãos envolvidos, o Instituto Lincoln integra a teoria e a prática e serve de fórum apartidário para estudos multidisciplinares sobre políticas públicas relativas ao solo, tanto nos Estados Unidos como internacionalmente.

Informações para pedidos

Para baixar uma cópia gratuita ou para encomendar cópias impressas deste Relatório, visite www.lincolninst.edu e procure pela autora ou título. Para obter informações adicionais sobre os preços com desconto para livrarias, pedidos de exemplares múltiplos e custos de remessa, envie sua solicitação para lincolnorders@pssc.com

Créditos desta produção

GERENTE DO PROJETO E EDITORA
Ann LeRoy

DESIGN E PRODUÇÃO
DG Communications/NonprofitDesign.com



113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 EUA

Telefones: +1-617-661-3016 ou
800-526-3873 (EUA)

Faxes: +1-617-661-7235 ou
800-526-3944 (EUA)

E-mail: lac@lincolninst.edu

Site: www.lincolninst.edu



Melhorar o Desempenho do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária na América Latina

São muitos os desafios para se estabelecer um imposto sobre a propriedade imobiliária sustentável e bem sucedido nos países latino-americanos, mas ainda assim muitas jurisdições estão implementando reformas viáveis. As autoridades públicas responsáveis pela administração tributária frequentemente enfrentam pressão política intensa porque o imposto sobre a propriedade imobiliária é universal e altamente visível. A insatisfação pública emerge porque esse imposto sobre a propriedade imobiliária exige pagamento, independentemente de transação relativa à propriedade. Além disso, o lançamento equitativo do imposto sobre a propriedade imobiliária depende de diversos fatores, entre eles a eficiência operacional, o conhecimento técnico, os dados disponíveis, a capacidade administrativa e a vontade política.

Apesar desses e de outros desafios, tributar a propriedade imobiliária continua a ser a melhor maneira de se financiar as despesas públicas locais, por diversos motivos, entre eles, a familiaridade que os contribuintes têm com esse tipo de imposto, a sua progressividade, quando comparado ao imposto sobre consumo, e a dificuldade de evasão fiscal.

Este Relatório apresenta um quadro abrangente que pode ajudar a superar muitos dos empecilhos tradicionais para a tributação imobiliária bem sucedida na América Latina. As reformas recomendadas estão concentradas em três áreas.

- **Política fiscal.** As reformas do imposto sobre a propriedade imobiliária devem apoiar a autonomia municipal, evitar a duplicação de esforços em todas as esferas e/ou órgãos governamentais, aumentar a clareza da legislação, apoiar cidades com poucos recursos e garantir a universalidade do imposto. Estas metas podem ser alcançadas adotando-se políticas que sigam os princípios básicos de equidade, capacidade de pagamento, universalidade, legalidade e segurança jurídica, administração eficaz e transparência.
- **Políticas tributárias.** Certas políticas tributárias, como as que beneficiam inadimplentes e limitam a universalidade do imposto, criam desigualdades e ineficiências no sistema. Outras escolhas de políticas podem ajudar a criar sistemas sustentáveis de imposto sobre a propriedade imobiliária, por exemplo, quando a mesma esfera governamental define os gastos públicos e as alíquotas do imposto sobre a propriedade imobiliária.
- **Procedimentos de avaliação lançamento e arrecadação.** Uma administração tributária melhor exige maiores esforços para montar cadastros que sejam sustentáveis e usar métodos de avaliação mais flexíveis, para melhorar a exatidão e a uniformidade das avaliações. Incentivar pagamentos de impostos, negociar dívidas fiscais e aplicar sanções consistentemente em casos de evasão fiscal pode ajudar a melhorar a arrecadação. Campanhas de informação pública eficazes sobre procedimentos tributários e o uso da receita dos impostos fortalecem a cultura fiscal e promovem a confiança dos contribuintes.

Os municípios que implementam essas reformas podem beneficiar-se de maiores receitas maiores para investir em serviços públicos locais. A melhoria na arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária fortalece o governo municipal ao mesmo tempo em que divide a responsabilidade do desenvolvimento urbano entre os cidadãos e as autoridades públicas.