

O imposto predial e territorial urbano no município de Porto Alegre e a equidade negligenciada

The land and urban property tax in the municipality of Porto Alegre and neglected equity

Samuel Poeta¹ , Rosa Angela Chieza¹ 

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Santa Maria, RS, Brasil

RESUMO

Porto Alegre foi uma das capitais com maior defasagem na base de cálculo da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) quando a sua Planta Genérica de Valores (PGV), de 1991, foi atualizada em 2019. No entanto, apesar da atualização, permanece-se o debate político sobre a necessidade ou não de revogar a referida norma. A hipótese adotada para este trabalho leva em consideração de que a revogação da atualização da PGV, além de limitar a arrecadação, voltaria a produzir iniquidades aos contribuintes. Para essa análise, foram comparados os valores de dados de imóveis transacionados com o valor venal efetivamente tributado do IPTU pelo município entre 2014 e 2018. Os resultados obtidos indicam que o nível das avaliações dos imóveis efetivamente tributados era na ordem de 15,72% do valor de mercado, valor inferior ao mínimo de 70% recomendado pela Portaria Ministerial n.º 511/2009. Além disso, os resultados obtidos no presente estudo retratam que o formato de cobrança utilizado até 2019 encontrava-se com deficiências na progressividade e com falta de uniformidade da cobrança, causando, assim, iniquidades tributárias aos contribuintes.

Palavras-chave: IPTU; Nível de avaliação; Iniquidades

ABSTRACT

Porto Alegre was one of the capitals with the greatest delay in the calculation basis for Municipal Property and Land Tax (IPTU) collection, when its 1991 Generic Plant of Values (PGV) was updated in 2019. However, despite the PGV update, the political debate remains on the need or not to revoke the aforementioned rule. The hypothesis adopted for this work takes into account that the revocation of the PGV update, in addition to limiting the collection, would again produce inequities for taxpayers. For this analysis, the data values of transacted properties were compared with the market value effectively taxed by the IPTU by the municipality between 2014 and 2018. The results obtained indicate that the level of

valuations of properties effectively taxed by IPTU it was in the order of 15.72% of the market value, less than the minimum of 70% recommended by Ministerial Ordinance No. 511/2009. In addition, the results obtained in this study show that the collection format used until 2019 had deficiencies in its progressivity and lack of uniformity in collection, thus causing tax inequities to taxpayers.

Keywords: IPTU; Rating level; Iniquities

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sobre o Produto Interno Bruto (PIB) encontra-se em um nível muito abaixo do potencial comparado com outros países da Europa e da América Latina. França, Canadá e Colômbia, por exemplo, tributam mais do que o dobro de propriedades que o Brasil, em relação a seus respectivos PIB (Carvalho Jr., 2018). Entre os municípios brasileiros, existe elevada heterogeneidade na cobrança do IPTU e, segundo De Cesare (2018), o potencial de arrecadação do imposto no país poderia ser até dobrado com base na atualização da planta de valores e do cadastro dos imóveis dos municípios. A grande desatualização desses instrumentos prejudica a equidade na cobrança do referido tributo.

A partir de 2020, Porto Alegre/RS realizou a atualização da sua base de cálculo do IPTU, no entanto, permanece o debate político sobre a necessidade ou não de revogar a referida norma, uma vez que alguns imóveis tiveram aumentos significativos em seus respectivos valores de IPTU. Diante do exposto, o objetivo deste artigo é analisar e demonstrar a existência de iniquidades na cobrança de IPTU do município de Porto Alegre até o ano de 2018, antes da atualização da base de cálculo do tributo. Para tanto, estima-se o grau de defasagem da Planta Genérica de Valores (PGV) do município, através da comparação entre os preços de imóveis transacionados e seus respectivos valores venais de IPTU nos anos de 2014 a 2018. Por fim, analisa-se se a cobrança do IPTU reflete princípios de justiça tributária de modo que exista uniformidade nos valores venais tributados de imóveis em relação a seu efetivo valor de mercado. A base de dados desta pesquisa é de 2014 a 2018, portanto, anterior à

aprovação da Lei n.º 859/2019 , em vigor desde 01 de janeiro de 2020, que atualizou a PGV do IPTU em Porto Alegre.

Este estudo justifica-se em função do baixo aproveitamento desse instrumento como fonte de receita dos municípios brasileiros, seja diante da necessidade de arrecadação efetiva de tributos, seja devido à crise fiscal enfrentada pelos municípios ou pelas exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em especial no artigo 11, que estabelece como “requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal à instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” (Brasil, 2000). Além disso, justifica-se a análise sobre o município de Porto Alegre, pois, segundo Freitas (2018), era a capital com a segunda maior defasagem de IPTU, uma vez que não era realizada atualização da PGV, base de cálculo da cobrança do tributo, desde o ano de 1991. Ademais, verifica-se também uma queda superior a 30% na razão entre a receita de IPTU e a receita tributária total de Porto Alegre, entre 2000 e 2017 (TCE/RS, 2018).

Além dessa introdução, esta pesquisa divide-se em mais quatro seções. Na segunda seção, aborda-se o referencial teórico sobre o tema. Na terceira e na quarta seção, apresenta-se o método de pesquisa e os seus resultados sobre a defasagem da PGV e as iniquidades do IPTU no município de Porto Alegre/RS, respectivamente. Por fim, na quinta seção, expressa-se as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A instituição de política urbana, a progressividade na cobrança de IPTU e a responsabilidade na arrecadação de tributos

Conforme dados do The World Bank (2017), a população urbana no Brasil passou de 110,404 milhões, em 1990, para 178,669 milhões, em 2016. Com esse movimento de migração urbana e a necessidade de uma maior infraestrutura, a Constituição Federal de 1988 não só deu ênfase à questão urbanística, como também foi, segundo Meirelles (2008), a primeira constituição brasileira a tratar explicitamente da questão

ambiental, tornando-se um símbolo de inovação, pois trouxe em seu texto o tema das cidades e da participação popular nas decisões.

A CRFB/1988, em seu art. 30, inciso III, estabelece aos municípios o poder e o dever de instituir e de cobrar os tributos de sua competência, dentre os quais o IPTU, imposto disciplinado no art. 156, inciso I e §1º, da referida Carta Magna.

A Constituição também trata da posse imobiliária como um instrumento para ascensão do bem-estar social. Destaca-se o art. 6º (modificado pelas Emendas Constitucionais n.º 26/00 e n.º 90/2015), que assegura a moradia como direito social, e os parágrafos do art. 182, que estabelecem que o imóvel deva cumprir com sua finalidade social.

Assim, no artigo 182 da CRFB/1988 está o atributo da extra fiscalidade na tributação imobiliária, através do qual o município, além de arrecadar, também tem o poder de ordenação do espaço físico, econômico e social das cidades.

Uma das principais inovações da CRFB/1988 está relacionada à introdução de um capítulo sobre política urbana, que identifica o município como a entidade responsável pela promoção da política urbana, que deve ser estabelecida de forma a garantir uma função social à propriedade urbana.

O capítulo sobre política urbana (art. 21, inciso XX da CRFB/1988) foi regulamentado no ano de 2001, por meio do Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/2001), que representa um avanço importante na busca por cidades mais democráticas e comprometidas com a inclusão social.

Carvalho Jr. (2018) considera que a vinculação do IPTU com a política urbana resulta desse imposto ter o potencial para promover o uso racional da terra e desestimular a especulação imobiliária. Leão (2015) acrescenta que o IPTU é um dos instrumentos que a gestão pública municipal utiliza, a fim de obter uma ocupação coordenada do solo, evitando que propriedades imobiliárias urbanas permaneçam sem utilização e sem cumprimento de sua função social. De Cesare (2016) complementa que, pela primeira vez na história do Brasil, uma lei, o Estatuto das Cidades, busca aumentar a harmonia entre as políticas fiscais e urbanas.

Nesse mesmo sentido, a Emenda Constitucional (EC) n.º 29/2000, trouxe mudanças no art. 156 da CRFB/88 e possibilitou que as alíquotas do IPTU fossem progressivas a depender do valor da propriedade, de modo que possam se adequar à capacidade contributiva do cidadão, aumentando a progressividade na cobrança desse imposto. Com isso, após a aprovação da EC n.º 29/2000, a redação do §1º do art. 156 da CRFB/1988 passou a disciplinar que o IPTU poderá: “I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel” (Brasil, 2000).

Segundo Leão (2015), esse tratamento diferenciado por alíquotas colabora com a política pública de planejamento urbano, induzindo à ocupação ou não de determinadas áreas, bem como favorecendo determinado tipo de uso do imóvel em áreas preestabelecidas, conforme o melhor interesse da sociedade.

Conforme demonstrado, o IPTU, além do caráter fiscal, tem o caráter extrafiscal, que objetiva buscar o bem comum da população por meio de um aproveitamento urbano mais sustentável, viabilizando o desenvolvimento de áreas mais carentes em infraestrutura econômica e social.

De outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — Lei Complementar (LC) n.º 101/2000 —, estabelece em seu artigo 11: “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” (Brasil, 2000).

O legislador inseriu esse artigo, uma vez que, apesar de o IPTU ser de competência dos municípios, (art. 156 da CRFB/1988), antes da vigência da LRF, 11% dos municípios brasileiros não cobravam IPTU (Afonso et al, 1998). Assim, o referido artigo doutrina sobre a responsabilidade do gestor público em arrecadar efetivamente todos os tributos de sua competência constitucional, estabelecendo, no seu parágrafo único, a sanção que deve sofrer o Ente no caso de descumprimento.

Por fim, verifica-se que os efeitos práticos da LRF, em relação à cobrança de IPTU, deram-se em reduzir o número de municípios que ainda não o tributava (Chieza, 2008). Todavia, a LRF não foi eficaz em garantir a cobrança efetiva do tributo, uma vez que

seriam necessárias outras medidas. Dentre as quais, conforme aponta De Cesare (2016), a revogação da Súmula n.º 160/1996, fazendo com que os municípios não sejam dependentes da Câmara de Vereadores sempre que for necessário reavaliar os imóveis da PGV. A Súmula n.º 160/1996 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabelece que somente a correção monetária dos valores venais pode ser realizada por decreto, sendo que as demais atualizações e alterações na PGV devem ser aprovadas pelo Parlamento Municipal. Registra-se que o IPTU é o único imposto que incide sobre propriedade no Brasil, que está subordinado a essa norma do STJ. A partir desta abordagem, na seção 2.2, apresenta-se as características específicas do IPTU do município de Porto Alegre.

2.2. O IPTU em Porto Alegre/RS à luz de outras capitais brasileiras

A cobrança de IPTU na cidade de Porto Alegre é regulamentada por meio da LC n.º 7/1973, que institui e disciplina os tributos de competência do município. Foi atualizada por diversas normas, dentre as quais a LC n.º 212/1989, que instituiu que a base de cálculo de cobrança do imposto se daria por meio do valor venal do imóvel, e da LC n.º 260/1991. Essas foram as últimas normas a tratarem sobre a atualização do valor venal do IPTU na cidade até 2018, período de análise desta pesquisa¹.

Inicialmente, as alíquotas de cobrança do IPTU existentes na LC n.º 212/1989 eram progressivas na medida que o valor venal do imóvel fosse maior, variando de 0,2% a 1,2% para imóveis residenciais e de 0,6% a 1,4% para imóveis não residenciais. A partir da redação das LCs n.º 436/1999 e n.º 437/1999, as alíquotas para essas tipologias de imóveis passaram a ser fixas, sendo de 0,85% para imóveis residenciais e de 1,1% para imóveis não residenciais. Segundo De Cesare (2016), a fixação das alíquotas no ano de 1999 deve-se ao fato de que existia o entendimento pelo Poder Judiciário de que a utilização de alíquotas progressivas na cobrança de IPTU era inconstitucional. No ano seguinte, a Emenda Constitucional n.º 29/2000 possibilitou que as alíquotas do IPTU fossem progressivas a depender do valor da propriedade.

Na Tabela 1 apresentam-se as alíquotas de IPTU de Porto Alegre de acordo com as LCs n.º 436/1999 e n.º 437/19992.

Tabela 1 – Alíquotas vigentes de cobrança de IPTU em Porto Alegre de 1999 a 2019

Tipo de Utilização do imóvel	Alíquotas		Critérios / Observação
	Mínima	Máxima	
Terrenos e glebas	1,50%	6,00%	Alíquotas variam de acordo com 3 zonas fiscais e valor venal
Imóveis exclusivamente residenciais	0,85%	0,85%	Alíquota única sobre o valor venal atribuído
Imóveis não exclusivamente residenciais	1,10%	1,10%	Alíquota única sobre o valor venal atribuído

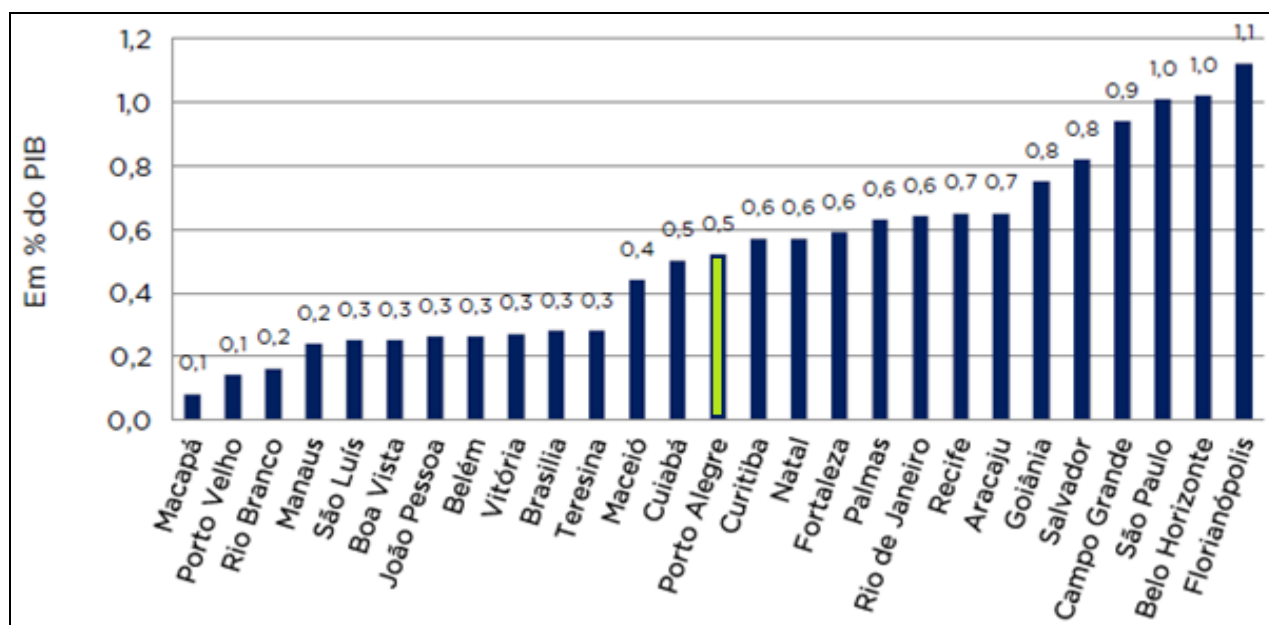
Fonte: Leis Complementares n.º 436/1999 e n.º 437/1999 (Porto Alegre, 1999)

Apesar de as alíquotas dos imóveis exclusivamente residenciais e não exclusivamente residenciais terem sido fixadas em valores únicos a partir da redação das LCs n.º 436/1999 e n.º 437/1999, na prática, não houve efeito na cobrança aos imóveis que possuíam alíquotas menores que 0,85% (imóveis exclusivamente residenciais) e 1,10% (para imóveis não exclusivamente residenciais) durante a vigência da LC n.º 212/1989, que estabelecia alíquotas progressivas.

Para evitar um efeito regressivo, a lei limitou o aumento do imposto à inflação. Desta forma, os imóveis de menor valor, cujas alíquotas foram majoradas, continuaram sendo tributadas pelas alíquotas vigentes antes das LCs n.º 436/1999 e n.º 437/1999. Com isso, a única diferença prática com a introdução dessas foi de que os imóveis de maior valor, que eram tributados em valores superiores às atuais alíquotas fixas de cobranças, receberam o benefício de pagar menos imposto por meio de uma alíquota menor.

Carvalho Jr (2018) aponta que a razão entre IPTU e PIB fornece o melhor indicador de eficiência de arrecadação. Desta forma, a Figura 1 ilustra que Porto Alegre foi a 14ª capital brasileira na arrecadação de IPTU em razão do PIB, representando o pior desempenho entre todas as capitais das regiões sul e sudeste do país.

Figura 1 – Razão entre a arrecadação de IPTU e PIB nas capitais brasileiras (2015)



Fonte: Carvalho Jr. (2018)

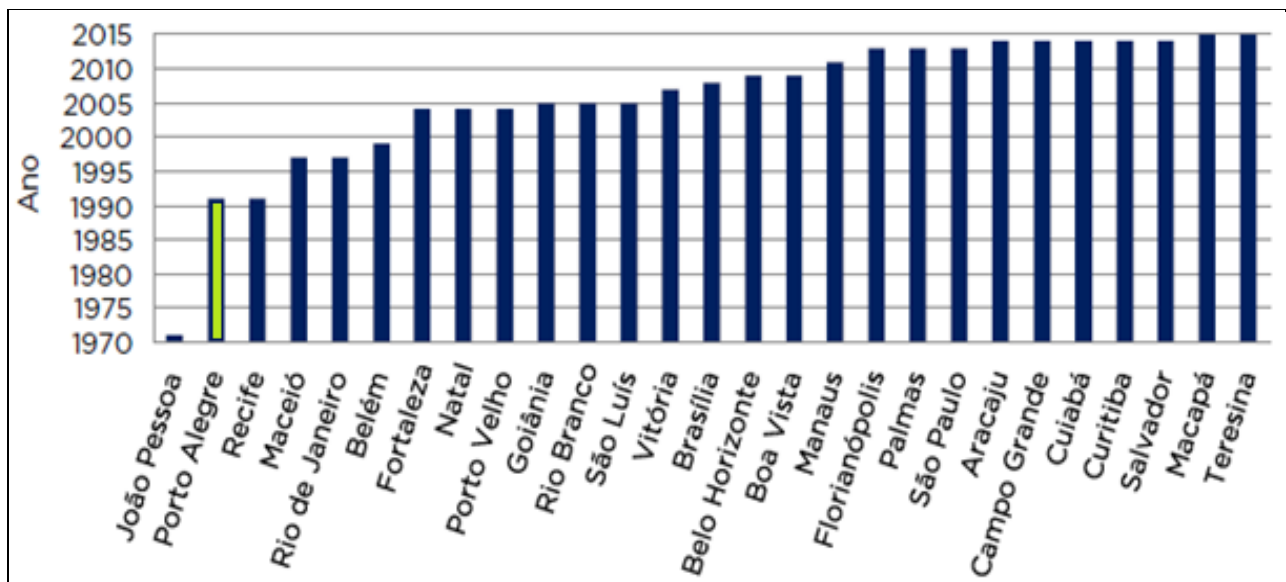
O município de Porto Alegre possui deficiências de arrecadação comuns ao restante do país. No entanto, a desatualização da PGV da cidade entre 1991 a 2019, mostrou-se, até 2019³, o principal impeditivo para corrigir possíveis distorções do IPTU, pois a atualização dos valores dos imóveis e da sua aderência aos valores de mercado são um desafio constante na gestão de IPTU.

Diante disso, o principal empecilho que impediu que a cidade de Porto Alegre atingisse seu potencial de arrecadação de IPTU é pelo fato de que o município ficou 28 anos (de 1991 até 2019) sem aprovar uma lei que atualizasse a PGV. Assim, o município pôde atualizar a base de cálculo do IPTU apenas pelos índices de inflação, os quais, segundo De Cesare (2018), não refletem a valorização do mercado imobiliário local. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul aponta desde o ano de 2010 (processo n.º 1080-0200/10-9) que a falta de atualizações da PGV do IPTU tendia a ser a principal causa das ineficiências de arrecadação de IPTU, com a defasagem no valor venal dos imóveis em todas as faixas de preços.

Carvalho Jr. (2017) aponta que é necessário que o valor avaliado como base de cálculo do IPTU esteja próximo ao valor de mercado para a obtenção de justiça

contributiva e de eficiência na arrecadação tributária. No entanto, De Cesare (2016) explica que a manutenção do nível de avaliação dos imóveis da PGV é um processo burocrático em função da Súmula n.º 160/1996 do STJ, que estabelece que somente a correção monetária dos valores venais pode ser realizada por decreto, sendo que as demais atualizações e alterações na PGV devem ser aprovadas pelo Poder Legislativo municipal. Essa norma resulta na postergação da atualização das PGVs dos municípios, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 – Ano da última atualização das Plantas Genéricas de Valores em Porto Alegre e outras capitais brasileiras (2016)



Fonte: Carvalho Jr. (2018)

Dessa forma, o atraso e a rejeição de projetos de atualização de uma PGV tornam as avaliações muito defasadas em relação aos valores de mercado, sem considerar as transformações imobiliárias que os municípios enfrentam no decorrer do tempo, como novas áreas que tenham se valorizado nas cidades.

Na terceira e na quarta seção apresenta-se a metodologia de pesquisa e os seus resultados sobre a defasagem da PGV e iniquidades do IPTU no município de Porto Alegre, respectivamente

3. MÉTODO DE PESQUISA

A metodologia utilizada para verificar o grau de defasagem e de iniquidade da PGV consistiu na comparação direta entre os preços de venda de amostras de imóveis transacionados entre os anos de 2014 e 2018, com o valor venal efetivamente tributado de IPTU⁴. A base de dados utilizada foi fornecida pela Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) de Porto Alegre, por meio de amostras de imóveis transacionados no setor de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) juntamente de seus respectivos valores tributados de IPTU. Com isso, foi possível utilizar 37.012 (trinta e sete mil e doze) imóveis neste estudo, conforme demonstrado na Tabela

Tabela 2 – Tipologia e número de imóveis da amostra — 2014 a 2018

Tipologia	Amostras utilizadas	Representatividade (%)
Imóveis exclusivamente residenciais	33272	89,90%
Imóveis não residenciais	2767	7,48%
Terrenos e glebas	973	2,62%
Total de amostras	37012	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na Tabela 3, demonstra-se a média e a mediana do nível das avaliações dos valores venais efetivamente tributados de IPTU quando comparados com os valores transacionados dos imóveis da amostra. Os números demonstram, portanto, o grau de defasagem da PGV do município de Porto Alegre/RS.

A média e a mediana global do nível de avaliações na cobrança de IPTU foram de, aproximadamente, 18,48% e 15,72%, respectivamente, do valor transacionado dos imóveis, conforme demonstrado nas respectivas guias de ITBI. Os imóveis exclusivamente residenciais são os que possuem menor nível de avaliação, possuindo média e mediana de 17,64% e 15,03%, respectivamente.

Tabela 3 – Média e mediana do nível das avaliações do valor venal efetivamente tributado de IPTU das amostras do estudo — 2014 a 2018

Tipologia	Média	Mediana
Imóveis exclusivamente residenciais	17,64%	15,03%
Imóveis não residenciais	26,89%	23,88%
Terrenos e glebas	23,14%	19,53%
Todas as amostras	18,48%	15,72%

Fonte: Elaborada pelos autores

Diante disso, é possível verificar que os níveis de avaliações apurados estão em um patamar muito inferior aos que são recomendados tanto pelas diretrizes da Portaria Ministerial n.º 511/2009, que aponta que o nível das avaliações para cobrança de IPTU deve ser de, no mínimo, 70%; quanto pelas normas internacionais estabelecidas pelo *International Association of Assessing Officers* (IAAO), que aconselha uma mediana do nível de avaliação de, no mínimo, 90%.

Apesar do uso da mediana trazer melhores resultados do que o uso da média em função de não sofrerem a influência de *outliers*, a média também foi calculada, pois, segundo De Cesare (2012), valores semelhantes entre a média e mediana significam a existência de distribuição normal nos dados da amostra. A uniformidade das avaliações está relacionada com o tratamento equitativo das propriedades individuais. Dessa forma, dados uniformes demonstram avaliação em um mesmo nível de valor de mercado. Com isso, a partir dos resultados da Tabela 2, pode-se destacar que os valores obtidos entre a média e a mediana para todos os tipos de uso dos imóveis possuem diferenças maiores do que 10%, o que leva a crer que os imóveis que compõem a amostra possam não ter uma distribuição normal de valores.

Na Tabela 4 demonstra-se o Coeficiente de Dispersão (CD) sobre a mediana, que indica a variabilidade do valor venal efetivamente tributado de IPTU em relação ao valor transacionado dos imóveis que compõem a amostra da pesquisa. O CD é o desvio médio, expresso em termos percentuais, do nível de avaliação, em que cada

propriedade foi tributada em relação à mediana do valor tributado dividido pelo valor transacionado dos imóveis.

O CD sobre a mediana foi de 58,88%. Dentre as tipologias de uso do imóvel utilizadas na cobrança de IPTU, os terrenos e glebas são os que possuem menor nível de uniformidade nos dados, possuindo um CD de aproximadamente 65,21%. Dessa forma, os resultados indicam que os terrenos e glebas são a tipologia de imóveis que possui o maior grau de variabilidade nas avaliações da PGV de IPTU.

Tabela 4 – Coeficiente de Dispersão (CD) sobre a mediana das amostras do estudo

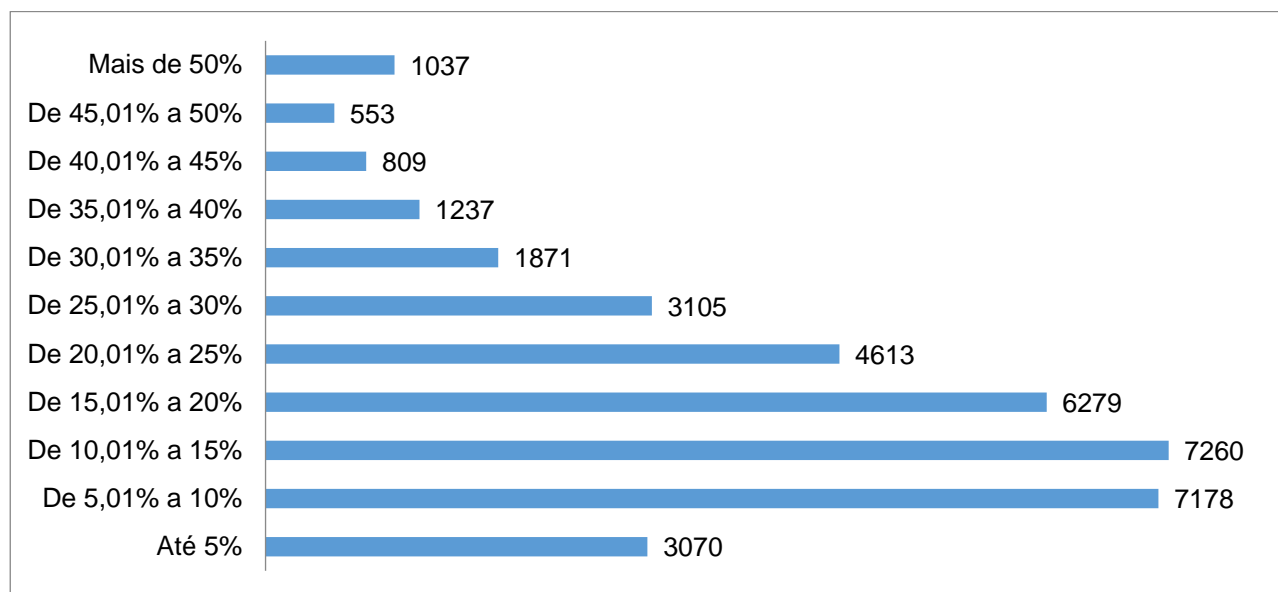
Tipologia	Coeficiente de dispersão sobre a mediana (CD)
Imóveis exclusivamente residenciais	58,73%
Imóveis não residenciais	43,63%
Terrenos e glebas	65,21%
Todas as amostras	58,88%

Fonte: Elaborada pelos autores

Diante disso, é possível verificar que o grau de dispersão apurado para os imóveis da amostra encontra-se em um patamar muito superior ao que é recomendado pelas diretrizes da Portaria Ministerial n.º 511/2009, que sugerem que o desvio máximo aceitável em 30%, assim como pelas normas internacionais estabelecidas pelo IAAO, que considera aceitável os limites máximos para o CD em 15% para imóveis residenciais e em 20% para as demais tipologias. Com isso, verifica-se a existência da falta de uniformidade no nível das avaliações do valor venal efetivamente tributado de IPTU pelo município de Porto Alegre, uma vez que o grau de variância do CD se deu muito acima dos limites aceitáveis.

A fim de melhor exemplificar a falta de uniformidade no nível das avaliações do valor venal efetivamente tributado de IPTU para os imóveis da amostra, na Figura 4 demonstra-se o percentual do nível de avaliação encontrado para os 37.012 imóveis que compõem a amostra analisada.

Figura 4 – Nível de avaliação do valor venal efetivamente tributado na cobrança de IPTU de Porto Alegre para as amostras em estudo — 37.012 imóveis

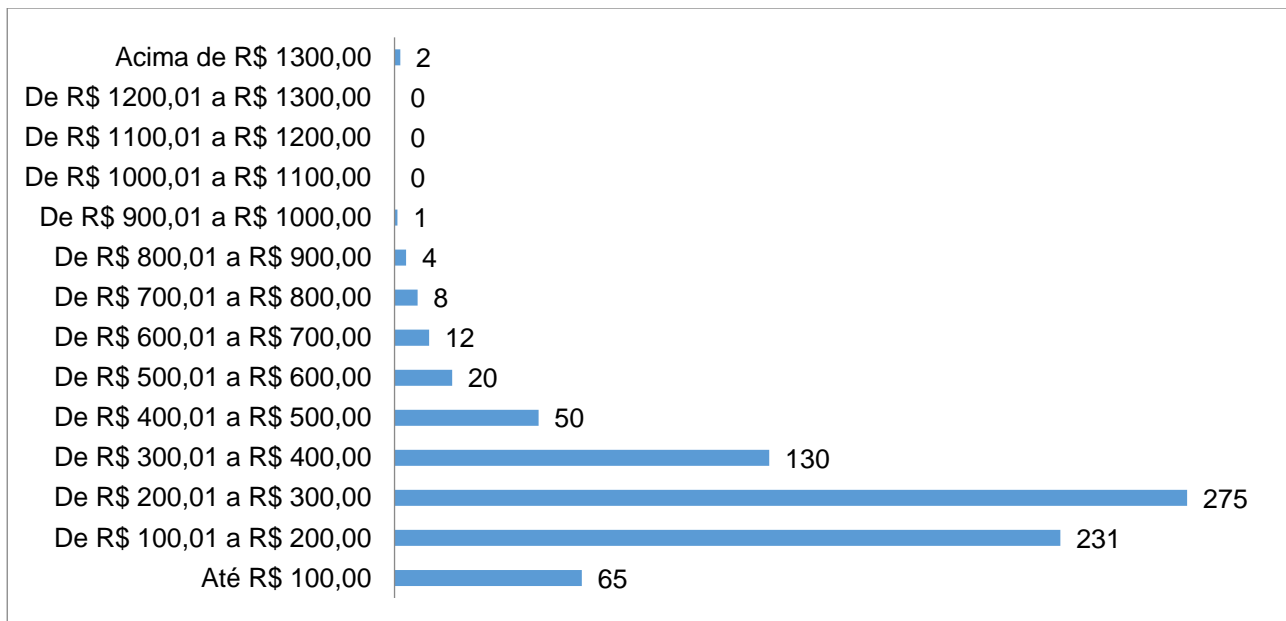


Fonte: Elaborada pelos autores

Conforme já apurado através do cálculo do CD sobre a mediana, (Tabela 4), pode-se verificar a existência da falta de uniformidade nos níveis de avaliação da PGV para a cobrança de IPTU. Na Figura 4, é possível verificar que 27,7% dos imóveis da amostra foram tributados com um nível de avaliação irrisório, de até 10% de seu valor de mercado. Dessa forma, verifica-se que os dados demonstrados na Figura 4 apontam a existência de iniquidades tributárias, isto é, em que se observa que o nível de cobrança de IPTU em Porto Alegre costumava variar excessivamente de imóvel para imóvel.

A fim de comprovar a ocorrência e de exemplificar como ocorrem as injustiças tributárias, foram feitos estudos em determinados valores de imóveis transacionados pelos contribuintes e verificado o valor efetivamente tributado de IPTU. Na Figura 5, demonstra-se a diferença existente entre o valor tributado de IPTU e o valor de mercado de todos os imóveis transacionados pelo valor de 200 mil reais. Escolheu-se pela representação dos imóveis transacionados por este valor, pelo fato de este ser o valor de moda da amostra. Todavia, também foram feitos os mesmos estudos com imóveis de 300 mil, 400 mil, 500 mil, 600 mil, 700 mil, 800 mil, 900 mil, 1 milhão, 1,1 milhões e 1,2 milhões de reais.

Figura 5 – Valor tributado de IPTU para imóveis residenciais da amostra com valor de mercado de R\$ 200mil



Fonte: Elaborada pelos autores

De acordo com os dados demonstrados na Figura 5, pode-se verificar a existência de uma grande variação nos valores tributados de IPTU para imóveis com o mesmo valor de mercado. Os valores tributados nas amostras dos imóveis com valor de mercado de R\$ 200.000,00 variaram de valores inferiores a R\$ 100,00 até valores superiores a R\$ 1.300,00, retratando, neste intervalo, uma diferença superior a 1.300%. Ainda assim, percebe-se que 79,7% das amostras foram tributadas em valores que variaram entre R\$ 100,00 e R\$ 400,00. Todavia, uma parcela significativa de mais de 20% dos imóveis foi tributada em valores que divergem desse intervalo, o que demonstra a falta de uniformidade dos dados, bem como os problemas de equidade horizontal e de distribuição da carga tributária de IPTU, causando injustiças tributárias.

Além das grandes dispersões no nível de avaliação para imóveis de mesmo valor, quando comparados imóveis de valores distintos, também se observa uma grande variabilidade no nível de avaliação dos imóveis, conforme demonstrado na Tabela 5. Os imóveis de menor valor, em média, possuem um nível de avaliação mais baixo em relação aos imóveis de valor mais alto, até a faixa dos imóveis com valores de até 2

milhões de reais. Já para os imóveis com valor de mercado acima de 2 milhões, observa-se uma tendência oposta, em que o nível das avaliações vai se reduzindo à medida que o valor dos imóveis aumenta, causando, assim, um efeito regressivo na cobrança de IPTU e demonstrando a inexistência de equidade vertical.

Tabela 5 – Nível de avaliação efetivamente tributado no IPTU — amostra de imóveis transacionados entre 2014 a 2018

Faixas de avaliação do imóvel	Nível de avaliação na cobrança do IPTU	Número de amostras	CD
Imóveis de até R\$ 200 mil	10,00%	16183	77,67%
Maiores de R\$ 200 mil até R\$ 300 mil	16,12%	7657	43,01%
Maiores de R\$ 300 mil até R\$ 400 mil	18,93%	4777	39,90%
Maiores de R\$ 400 mil até R\$ 500 mil	20,73%	2666	42,51%
Maiores de R\$ 500 mil até R\$ 600 mil	23,16%	1707	42,97%
Maiores de R\$ 600 mil até R\$ 700 mil	26,15%	1210	41,12%
Maiores de R\$ 700 mil até R\$ 800 mil	27,13%	813	39,10%
Maiores de R\$ 800 mil até R\$ 900 mil	28,76%	428	41,20%
Maiores de R\$ 900 mil até R\$ 1 milhão	29,63%	310	40,83%
Maiores de R\$ 1 milhão até R\$ 1,5 milhões	32,19%	741	35,74%
Maiores de R\$ 1,5 milhões até R\$ 2 milhões	33,17%	264	27,84%
Maiores de R\$ 2 milhões até R\$ 3 milhões	33,04%	152	26,54%
Maiores de R\$ 3 milhões até R\$ 4,5 milhões	29,33%	64	36,00%
Imóveis acima de R\$ 4,5 milhões	24,30%	40	43,85%

Fonte: Elaborada pelos autores

Figura 6 – Nível de avaliação efetivamente tributado na cobrança de IPTU — amostra de imóveis transacionados entre 2014 a 2018



Fonte: Elaborada pelos autores

A partir dos dados demonstrados na Figura 6, observa-se diversas iniquidades tributárias. Inicia-se uma tendência de progressividade nas avaliações do IPTU para os imóveis transacionados em até 2 milhões de reais, com nível de avaliação que varia de 10,00% para imóveis de até 200 mil reais a 33,17% para os imóveis entre 1,5 e 2 milhões de reais. Já para os imóveis com valores superiores a 2 milhões, verifica-se uma tendência de regressividade, pois o nível de avaliação é de 33,04% para imóveis acima de 2 milhões a 3 milhões de reais e de até 24,30% para os imóveis com valores superiores a 4,5 milhões de reais. Verifica-se a existência de um “benefício” aos proprietários de imóveis com valores superiores a 4,5 milhões, uma vez que são tributados com um nível de avaliação menor do que os imóveis na faixa acima de 600 a 700 mil reais.

Apesar da esperada redução do número de amostras com dados de transações de imóveis com valores superiores a 2 milhões de reais, os dados da Tabela 6 demonstram que à medida que aumenta o valor dos imóveis ocorre uma redução do nível de avaliação na cobrança de IPTU.

Tabela 6 – Níveis de avaliação de IPTU para imóveis acima de R1 milhão — amostra de imóveis transacionados entre 2014 a 2018

Faixas de transação dos imóveis	Nível de avaliação na cobrança do IPTU	Número de amostras
Imóveis acima de R\$ 1 milhão	32,19%	1261
Imóveis acima de R\$ 2 milhões	31,49%	256
Imóveis acima de R\$ 3 milhões	28,00%	104
Imóveis acima de R\$ 4 milhões	24,70%	52
Imóveis acima de R\$ 5 milhões	22,47%	30
Imóveis acima de R\$ 6 milhões	20,80%	23
Imóveis acima de R\$ 7 milhões	19,06%	17
Imóveis acima de R\$ 8 milhões	18,18%	15
Imóveis acima de R\$ 10 milhões	15,59%	8
Imóveis acima de R\$ 12 milhões	13,08%	5

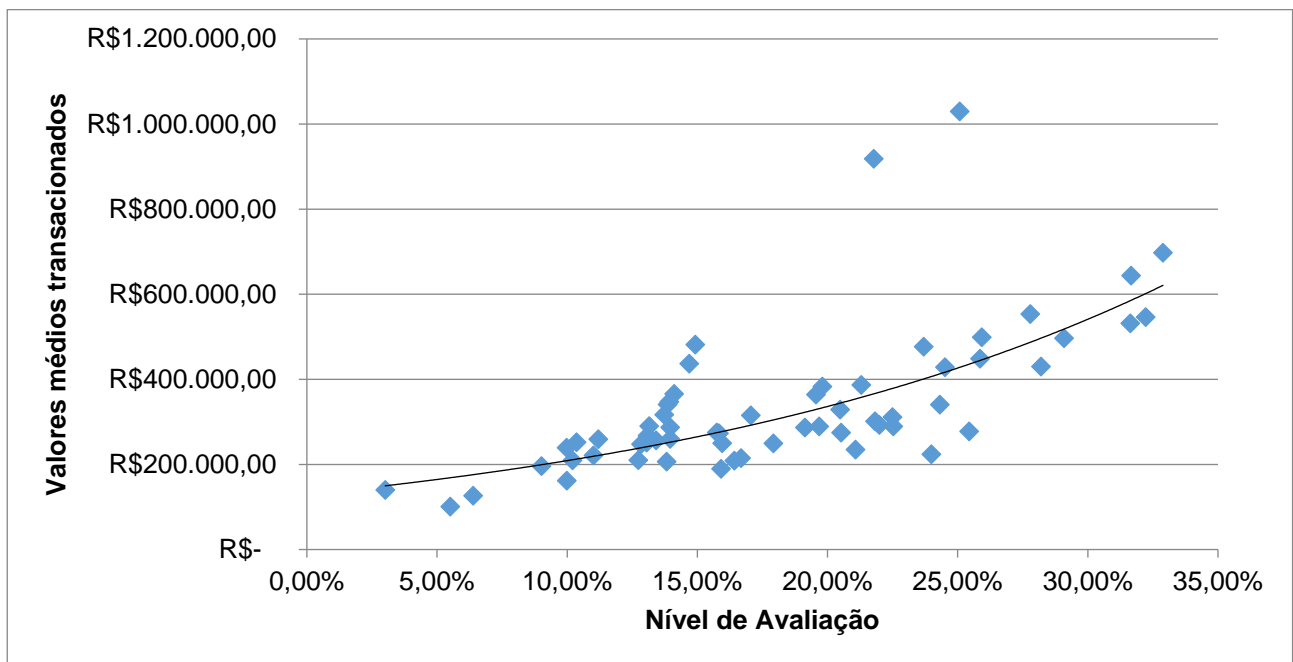
Fonte: Elaborada pelos autores

Apesar da micronumerosidade de dados existentes para a análise de imóveis transacionados acima de 2 milhões de reais, é possível observar que quanto maior é o valor desses imóveis, menor é o nível de avaliação na cobrança de IPTU. Os valores observados na Tabela 6 contrariam o critério de progressividade e demonstram a falta de equidade vertical no tributo. Os resultados observados também mostram que o IPTU em Porto Alegre provoca um efeito concentrador de renda no topo da pirâmide de riqueza, isto é, na fração mais rica da população. Tal efeito é similar ao que havia sido verificado em um estudo publicado por Piketty (2014).

Em relação à divisão do nível das avaliações de IPTU, verifica-se também a existência de grande heterogeneidade por bairro. Com exceção dos bairros de Lomba do Pinheiro (28,38%) e de Humaitá (29,81%). Todos os demais possuem Coeficiente de Dispersão (CD) sobre a mediana acima dos limites estabelecidos pela Portaria Ministerial n.º 511/2009. Isso demonstra que as variações nos níveis de avaliação em cada um dos bairros analisados oscilam de modo a gerar iniquidades na cobrança de IPTU. Adicionalmente, percebe-se uma grande heterogeneidade no nível de avaliações

dos imóveis para cobrança de IPTU, que vai de 2,16%, no bairro Campo Novo, até 31,26%, no bairro Belém Novo. Na Figura 7, demonstra-se a grande variabilidade entre o valor venal efetivamente tributado de IPTU em relação a valores médios transacionados por bairro, no período de 2014 a 2018.

Figura 7 – Dispersão entre nível de avaliação do valor venal efetivamente tributado de IPTU e valores médios transacionados — bairros com mais de 150 amostras



Fonte: Elaborada pelos autores

De acordo com os dados demonstrados na Figura 7, pode-se verificar que existe uma tendência de aumento no nível das avaliações do valor venal efetivamente tributado de IPTU à medida que aumentam os valores médios transacionados em cada bairro. Todavia, a falta de uniformidade dos dados, muitas vezes definidas devido a transformações ocorridas nos locais desde a última atualização da PGV em 1991, explica o motivo pelo qual alguns bairros fogem dessa tendência. Os maiores *outliers*⁵ das amostras de bairros retratadas na Figura 7 são demonstrados no Quadro 1.

Quadro 1 – Bairros com maiores distorções entre o nível de avaliação do valor venal efetivamente tributado de IPTU em relação a valores médios transacionados

Bairro	Características
Três Figueiras	Apesar de possuir a maior média de valores transacionados e a maior renda entre todos os bairros analisados, encontra-se na 13ª posição em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU, atrás de bairros populares como Mário Quintana e Ipanema. Ou seja, no bairro mais rico da cidade, a defasagem na cobrança do IPTU é maior do que em outros 12 bairros da cidade.
Jardim Europa	Possui o 2º maior valor médio de transação entre os bairros analisados, no entanto, ocupa a 18ª posição em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU, atrás de bairros como Lomba do Pinheiro, Floresta e Mário Quintana. Isso demonstra a regressividade tributária que a cobrança do IPTU tem provocado e, por consequência, concentrado mais renda nos bairros mais ricos em detrimento de bairros mais pobres. Como Lomba do Pinheiro, que possui, segundo o Censo (2010), a menor renda média do município.
Tristeza	Possui o 13º maior valor médio de transação entre os bairros analisados. Todavia, ocupa o 44º lugar em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU entre os bairros analisados, atrás de bairros como Humaitá, Sarandi, Cristo Redentor, Santo Antônio, Glória, São Geraldo, entre outros.
Mário Quintana	Possui o 49º maior valor médio de transação entre os bairros analisados, entretanto, ocupa o 9º lugar em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU, a frente de bairros como Três Figueiras, Jardim Europa, Higienópolis e Boa Vista.
Belém Novo	Possui o 6º maior valor médio de transação, porém, ocupa o 1º lugar em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU, a frente de bairros como Três Figueiras, Jardim Europa, Chácara das Pedras, Bela Vista e Mon't Serrat.
Lomba do Pinheiro	Possui o 28º maior valor médio de transação, no entanto, ocupa o 16º lugar em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU, a frente de bairros como Jardim Europa, Santana e Bom Fim.

Fonte: Elaborada pelos autores

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos principais impostos sobre propriedade no Brasil é o IPTU e ele vem perdendo importância como instrumento fiscal dos municípios, em comparação à participação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e ITBI. Isso porque, segundo dados da Receita Federal do Brasil (2018), observa-se que entre os anos de 2002 e 2016 houve uma redução de aproximadamente 24% e 18% na proporção de arrecadação desse tributo quando comparado com o ISSQN e o ITBI, respectivamente. Diminuindo, dessa forma, a participação desse tributo no financiamento das políticas públicas municipais. Somado ao fato que, normalmente,

quase 70% das receitas municipais se originam em transferências intergovernamentais e que uma tributação mais rigorosa do IPTU poderia causar prejuízos políticos aos gestores municipais, em muitos municípios não existe a mesma preocupação em incentivar a fiscalização e os investimentos necessários à cobrança de IPTU como existe para o ISSQN.

Com essa preocupação e considerando que o município de Porto Alegre ficou de 1991 a 2019 sem atualizar a PGV do IPTU, os resultados obtidos neste estudo retratam que o formato de cobrança de IPTU encontrava-se até janeiro de 2020 com nível de avaliação de apenas 15,75% dos imóveis. Os dados apurados demonstram a ocorrência de injustiças tributárias, de modo que o valor efetivamente tributado de IPTU dos imóveis analisados também não se encontra distribuído de maneira uniforme, uma vez que o grau de dispersão encontrado nos resultados foi de 58,88%. Valor este muito superior aos níveis recomendados pelas diretrizes da Portaria Ministerial n.º 511/2009 e pelas normas internacionais estabelecidas pelo IAAO, que são de 30% e de 15%, respectivamente.

Além disso, foi observado que, para os imóveis transacionados acima de 2 milhões de reais, o nível de avaliação para tributação de IPTU decresce de 31,49% a 13,08% à medida que aumenta o valor do imóvel, causando um efeito concentrador de renda. O oposto do efeito esperado para um tributo sobre patrimônio. Com isso, este estudo corroborou com a hipótese da existência de iniquidades na tributação de IPTU nos bairros da cidade de Porto Alegre até 2019, uma vez que foram verificadas grandes distorções as quais espera-se que tenham sido reparadas através da atualização da PGV que entrou em vigor em janeiro de 2020, cujos resultados estão na agenda de uma pesquisa futura. Por fim, se é necessário, conforme aponta Carvalho Jr. (2017), que o valor avaliado como base de cálculo do IPTU esteja próximo ao valor de mercado para se obter justiça contributiva e eficiência na arrecadação tributária, os dados demonstrados nesta pesquisa mostram a não efetividade da justiça contributiva no IPTU do município de Porto Alegre/RS, demonstrando que a atualização da PGV realizada em 2020 não deve ser revogada pelas autoridades públicas.

REFERÊNCIAS

- Afonso, J. R. R. (1998). Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Vol. 5, p. 3-36.
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Carvalho Jr., P. H. B. (2017). *Property tax performance and potential in Brazil* (Tese de Doutorado). Faculty of Economic and Management Sciences, University of Pretoria, Pretoria, South Africa.
- Carvalho Jr., P. H. B. (2018). Imposto Predial e Territorial Urbano. In *A Reforma Tributária Necessária. Plataforma Política Social, V. 1*, p. 411-425.
- Chieza, R. A. (2008). *O Ajuste das Finanças Públicas Municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS* (Tese de Doutorado). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil.
- De Cesare, C. M. (2012). Melhorar o desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/melhorar-desempenho-imposto-propriedade-imobiliaria-full_0.pdf.
- De Cesare, C. M. (2016). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Hollis, New Hampshire: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>.
- De Cesare, C. M. (2018). Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural. In: *A Reforma Tributária Necessária. Plataforma Política Social, V. 1*, p. 369-393.
- Freitas, A. A. (2018). Revisar ou não revisar a cobrança do IPTU de Porto Alegre? *Carta Conjuntura FEE (Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser)*, Ano 27(1).
- González, M. A. S. (2003). *Metodologia de avaliação de imóveis*. Novo Hamburgo: SGE.
- Leão, C. G. (2015) *ITR E IPTU: O Contraste entre as finalidades sociais e a gestão praticada*. Dissertação (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Gestão Pública, Universidade Federal de Alfenas, Alfenas.

Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. (2001). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias

Ministério de Estado das Cidades (2009). Portaria Ministerial n.o 511. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Recuperado de https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-511-2009_217279.html

Piketty, T. (2014). *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca.

Porto Alegre. (1973). Lei Complementar n.o 7, de 7 de dezembro de 1973. Institui e disciplina os tributos de competência do Município. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176915>

Porto Alegre. (1989). Lei Complementar n.º 212, de 28 de dezembro de 1989. Altera o artigo 5.º da Lei Complementar n.º 7, de 7 de dezembro de 1973 (IPTU). Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176879>

Porto Alegre. (1991). Lei Complementar n.º 260, de 13 de dezembro de 1991. Estabelece o reajuste do imposto predial e territorial urbano. Recuperado de <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/LC%20260>

Porto Alegre. (1999). Lei Complementar n.º 436, de 29 de dezembro de 1999. Altera a redação do item 91 da lista de serviços anexa ao art. 18 da Lei Complementar 07, de 07 de dezembro de 1973, que disciplina os tributos do município de Porto Alegre. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176850>.

Porto Alegre. (1999). Lei Complementar n.º 437, de 29 de dezembro de 1999. Altera artigos da Lei Complementar n.º 07, de 07 de dezembro de 1973, e da Lei Complementar n.º 197, de 21 de março de 1989. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176851>.

Porto Alegre. (2019). Lei Complementar n.º 859, de 03 de setembro de 2019. Aprova a Planta Genérica de Valores Imobiliários (PGV) para efeitos de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 2020. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=382301>

Superior Tribunal de Justiça. (1996). Súmula n.º 160, de 12 de junho de 1996. É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária. Recuperado de https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_11_capSumula160.pdf

The World Bank. (2017). Urbanization. World Development Indicators. Recuperado de: <http://wdi.worldbank.org/table/3.12>.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). (2018). Arrecadação Tributária do Município de Porto Alegre/RS.

Como citar este artigo

POETA, S.; CHIEZA, R. A. O imposto predial e territorial urbano no município de Porto Alegre e a equidade negligenciada. **Revista Práticas de Administração Pública**, Santa Maria, v. 6, n. 1, p. 1-23, jan/abr 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2526629266364>. Acesso em: XX/XX/20XX

¹ Este artigo sistematiza parte da dissertação de mestrado, de autoria e orientação, dos respectivos autores defendida no Programa de Pós-Graduação em Economia/UFRGS, em 2019

² Em 03 de setembro de 2019, foi sancionada a Lei Complementar n.º 859, atualizando base de cálculo de IPTU a partir de 01 de janeiro de 2020

³ Conforme registrado na Introdução, este artigo não incorpora análise da Lei n.º 859/2019 do IPTU que entrou em vigor em 01/01/2020 em Porto Alegre, cuja lei foi aprovada em 2019, ano em que a pesquisa empírica aqui abordada estava em fase de conclusão.

⁴ Desconsidera, portanto, as mudanças introduzidas pela Lei n.º 859/2019 uma vez que este artigo, baseia-se nos dados vigentes antes da entrada em vigor na referida norma, em 01 de janeiro de 2020.

⁵ Resultados da LC Municipal n.º 859/2019 que alterou o IPTU em Porto Alegre fará parte de outra agenda de pesquisa.

⁵ⁱ Após o Poder Legislativo Municipal de Porto Alegre aprovar a Lei n.º 859/2019, líderes locais têm defendido a revogação da referida norma.

⁵ⁱⁱ Outliers são dados que fogem demasiadamente do comportamento normal dos resultados demonstrados por uma determinada amostra de dados (GONZÁLEZ, 2003).