



Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Laboratório de Administração Municipal – LAM

TRIBUTOS IMOBILIÁRIOS: CARGA TRIBUTÁRIA

ABRIL / 2008

TRIBUTOS IMOBILIÁRIOS: CARGA TRIBUTÁRIA

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Largo IBAM no 1 – Humaitá – 22271-070 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 2536-9797 – Fax: (21) 2266-4395
E-mail: ibam@ibam.org.br – Web: www.ibam.org.br

**É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação,
desde que citada a fonte**

Trabalho elaborado por:

José Rildo de Medeiros Guedes
Consultor na área de Gestão Tributária Municipal

**Autor do livro “Política e Gestão Tributária Municipal Eficiente”,
integrante da Série: “O que os gestores municipais devem saber”, gerida
e editada pelo IBAM em 2007, de onde foram extraídos alguns conceitos e
dados utilizados neste trabalho.**

O **Laboratório de Administração Municipal - LAM** é a unidade do IBAM que tem como missão oferecer aos Governos locais instrumentos da gestão pública mediante assistência técnica à distância. Entre os trabalhos oferecidos pelo LAM, destacam-se modelos de atos normativos e demais documentos que apoiem as Administrações Municipais a viabilizar a organização e o funcionamento dos seus serviços.

Criado em 1958, o LAM, núcleo responsável pela produção de idéias e soluções aos anseios das comunidades locais, ao longo de sua existência, vem utilizando diferentes metodologias de trabalho, sempre em sintonia com as transformações jurídico-institucionais enfrentadas pelo país.

Resumo

Este trabalho pretende expor algumas considerações sobre a instituição e o ônus dos chamados tributos¹ imobiliários: IPTU, taxas de serviços públicos (TSP)² e contribuições de melhoria (CM) e de iluminação pública (CIP), pelo simples fato de que, cobrados no mesmo documento de arrecadação, ou não, são exigidos da mesma pessoa. Também são analisados o peso da respectiva carga tributária e sua influência no potencial tributável do Município. Os assuntos são tratados nos seguintes tópicos:

- Instituição e ônus dos tributos imobiliários
 - TIfluência Legal
 - Influência operacional
 - Apuração dos valores venais
 - Arrecadação do crédito tributário
- Potencial tributável do Município
 - Conformação institucional
 - Composição da receita municipal
 - Estimativa do potencial tributável
 - Ação Legislativa
 - Ação Administrativa
 - Aperfeiçoamento do processo de apuração dos valores venais
 - Gestão do crédito tributário
- Conclusão
- Referências bibliográficas
- Notas

No final, são apresentadas algumas sugestões para aprimorar o sistema tributário municipal, ante sua importância para o desenvolvimento institucional do Município.

Instituição e ônus dos tributos imobiliários

Os tributos imobiliários decorrem da lei que os institui, observados os cânones estabelecidos na Constituição Federal (CF), no Código Tributário Nacional (CTN)³, na Lei Orgânica do Município (LOM), na doutrina e nos costumes locais. Oneram, anualmente, praticamente todos os habitantes do Município que sejam proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores de imóveis localizados na zona urbana ou de expansão urbana, independentemente de renda, natureza da pessoa (física ou jurídica) e da atividade econômica exercida. Isto é, o contribuinte do IPTU é o mesmo da TSP e da CIP, ainda que elas sejam cobradas em separado.

O valor do IPTU é calculado mediante a aplicação das alíquotas estabelecidas no Código Tributário Municipal (CTM) sobre os valores venais dos respectivos imóveis. As mais usuais se incluem nos seguintes limites:

- Imóveis edificados: de 0,5 a 1,0%;
- Imóveis não-edificados: de 1,0 a 3,0%.

Em alguns Municípios, as alíquotas são diferenciáveis, também, em função de outros fatores, tais como setorização (setor fiscal 1, 2 etc.), se o terreno está murado, ou se existe calçada, ou não.

Já os valores da TSP e da CIP são fixados aleatoriamente e expressos em tabelas anexas ao CTM. Quando muito, rateia-se o custo dos serviços respectivos (coleta de lixo, p.e.) em função de alguns parâmetros, a exemplo da área edificada de cada imóvel ou o consumo de energia elétrica, conforme o caso. A variação entre seus valores é mínima e sem nenhuma vinculação com a do valor venal do bem imóvel.

A carga tributária resultante do IPTU, calculada com a aplicação de alíquotas fixas, é, em princípio, proporcional⁴. Quando os valores da TSP e da CIP lhe são adicionados, essa carga assume caráter regressivo porque seus montantes têm participação cada vez menos significativa nos respectivos valores venais, à medida que eles crescem. Por isso, constituem fatores de regressividade. É o que se observa na maioria dos CTMs.

Para ilustrar a avaliação da carga tributária dos tributos imobiliários (IPTU + TSP), partimos de um estudo de caso envolvendo alguns dados e práticas tributárias de determinado Município, de médio porte, com 280.000 habitantes, localizado na região sudeste do País. O estudo foi realizado com base no rol de lançamento do IPTU e da TSP, referente ao exercício de 2006, emitido pela empresa responsável pelo processamento eletrônico de dados da Fazenda Municipal, do qual, foram selecionados exclusivamente os imóveis **residenciais**.

O trabalho teve início com a distribuição dos imóveis em quinze faixas estabelecidas em função de seus valores venais. Cada uma delas explicita a quantidade de lançamentos, os valores lançados de cada espécie tributária e do total e as respectivas participações percentuais. O agrupamento possibilitou a individualização do ônus tributário médio, por faixa, mediante a divisão dos valores lançados do IPTU, da TSP e da respectiva soma, pelo número de lançamentos. Em seqüência, foi calculada a relação percentual entre o ônus e o valor venal médio, ou seja, foi definida a **alíquota efetiva** representativa da carga tributária incidente sobre o imóvel de valor médio de cada faixa. Todos esses elementos estão explicitados no quadro seguinte, juntamente com o número total de lançamentos e o produto financeiro da receita esperada.

Quadro I – Carga tributária média

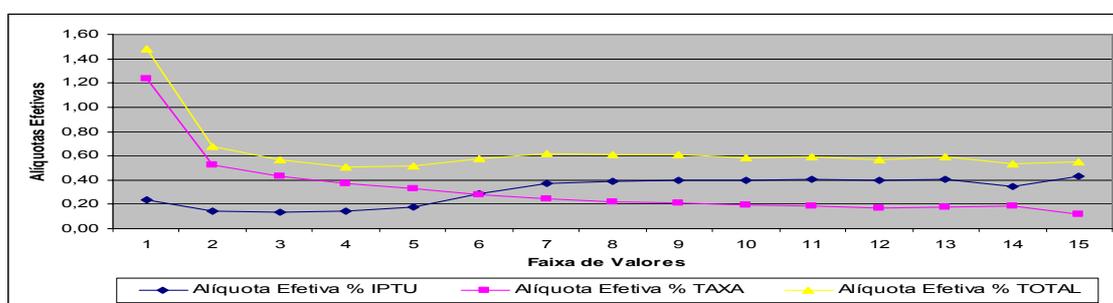
Imóveis Edificados - Residenciais - BASE 2006										Valores Calculados					
Faixas	Valores Venais		Valor Venal Médio	Lançamentos		Valores Lançados				Carga Tributária Média					
										ÔNUS (R\$)			Alíquota Efetiva %		
				Quant	Part %	IPTU (R\$)	TAXA (R\$)	TOTAL (R\$)	Part %	IPTU	TAXA	TOTAL	IPTU	TAXA	TOTAL
1	1	2.500	1.251	388	0,46	1.161	6.014	7.176	0,05	3	16	18	0,24	1,24	1,48
2	2.501	5.000	3.751	3.220	3,78	17.795	63.846	81.640	0,58	6	20	25	0,15	0,53	0,68
3	5.001	7.500	6.251	6.081	7,13	52.407	163.194	215.601	1,54	9	27	35	0,14	0,43	0,57
4	7.501	10.000	8.751	9.277	10,88	113.635	300.297	413.932	2,95	12	32	45	0,14	0,37	0,51
5	10.001	15.000	12.501	16.321	19,14	369.663	676.699	1.046.362	7,47	23	41	64	0,18	0,33	0,51
6	15.001	30.000	22.501	26.739	31,37	1.754.866	1.691.166	3.446.032	24,58	66	63	129	0,29	0,28	0,57
7	30.001	50.000	40.001	13.048	15,31	1.924.616	1.296.235	3.220.851	22,98	148	99	247	0,37	0,25	0,62
8	50.001	75.000	62.501	6.057	7,10	1.463.620	846.119	2.309.739	16,48	242	140	381	0,39	0,22	0,61
9	75.001	100.000	87.501	2.032	2,38	712.092	373.567	1.085.659	7,75	350	184	534	0,40	0,21	0,61
10	100.001	150.000	125.001	1.212	1,42	596.571	293.127	889.698	6,35	492	242	734	0,39	0,19	0,59
11	150.001	200.000	175.001	461	0,54	325.344	149.959	475.303	3,39	706	325	1.031	0,40	0,19	0,59
12	200.001	300.000	250.001	277	0,32	277.436	115.416	392.852	2,80	1.002	417	1.418	0,40	0,17	0,57
13	300.001	350.000	325.001	46	0,05	61.104	26.999	88.103	0,63	1.328	587	1.915	0,41	0,18	0,59
14	350.001	500.000	425.001	50	0,06	73.529	38.924	112.452	0,80	1.471	778	2.249	0,35	0,18	0,53
15	500.000	1.500.000	1.000.000	42	0,05	181.464	50.008	231.472	1,65	4.321	1.191	5.511	0,43	0,12	0,55
TOTAL/MÉDIAS				85.251	100,00	7.925.301	6.091.570	14.016.872	100,00	678	277	956	0,31	0,33	0,64

Fonte: dados originais: Rol de lançamento. Carga tributária média: cálculo próprio.

A leitura ressalta, em primeiro plano, a estratificação genérica do patrimônio imobiliário bastante condensada nas faixas de números 3 a 8, cujas frequências respondem por cerca de 91% do total, e o ínfimo valor venal

médio, inferior a R\$ 25.000, indício claro de subavaliação do patrimônio imobiliário. Em segundo, a distorção da carga tributária, bastante influenciada pelo peso da TSP, proporcionalmente bem superior nos imóveis de menor valor econômico, situação que vai se invertendo à medida que se atinge as faixas de valores maiores. Basta notar que os valores lançados da TSP superaram os do IPTU em cada uma das seis primeiras faixas, ao contrário do que ocorre nas demais. Note-se que a maior alíquota efetiva correspondente à TSP (1,24%) está na primeira faixa, enquanto a menor (0,12%), se situa na última. O fato sugere que, no Município em tela, os valores da TSP não mantêm nenhuma vinculação com o valor venal do imóvel e que, portanto, eles constituem fatores de regressividade da carga tributária, conforme pode ser visualizado no gráfico seguinte.

Gráfico I – Distribuição da carga tributária



A carga tributária do exemplo é altamente regressiva até a quarta faixa de valores, dada a forte influência da TSP na sua composição; levemente progressiva até a sétima; proporcional até a décima primeira e volta a ser regressiva nas quatro últimas. Por ser cobrada juntamente com a fatura de consumo de energia elétrica emitida pela concessionária, sem que o Fisco do Município em questão tenha acesso ao respectivo banco de dados, não foi possível incorporar os valores da CIP⁵ ao referido lançamento. Essa prática impediu a avaliação do nível e da distribuição da carga tributária total, embora, *a priori*, seus valores, a exemplo dos da TSP, deverão agravar o nível de regressividade demonstrado acima.

Influência Legal

As curvas representativas das alíquotas efetivas relativas ao IPTU são suavemente crescentes, enquanto são decrescentes as correspondentes à TSP. O pressuposto é de que a fixação das alíquotas **nominais** do IPTU e dos valores das taxas (definidos no CTM) não foi precedida de análises dos efeitos da incidência dos tributos imobiliários no desembolso total dos contribuintes, nem nos cofres municipais. A observação empírica do autor tem constatado que esse *status quo* não destoa muito do observado em Municípios de variados portes, distribuídos pelas nossas regiões distintas geográficas.

A observação coincide com o constatado no estudo efetivado por Pedro Humberto Bruno de Carvalho Jr., Técnico do IPEA⁶, onde ele destaca o grau de regressividade do IPTU, com base em pesquisa na POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares/IBGE) 2002-2003. Nela relaciona o pagamento desse tributo com o gasto médio familiar mensal, por faixa de renda média mensal, de cerca de 8.787 unidades de consumo da POF, que tinham computado gasto com o IPTU. Os dados estão reproduzidos no quadro II.

Quadro II - Participação do pagamento do IPTU na renda familiar mensal por grande região e faixa de renda – 2002-2003 – (valor mediano em %)

Região	renda familiar mensal em salários mínimos					
	0 a 2	2 a 5	5 a 15	15 a 30	30 a 60	< 60
Norte	2,14	2,26	1,18	2,22	1,22	0,68
Nordeste	1,42	0,50	0,72	0,63	0,45	0,80
Sudeste	2,37	1,52	0,95	0,69	0,61	0,54
Sul	1,55	1,03	0,75	0,60	0,50	0,48
Centro-Oeste	1,35	0,92	0,74	0,62	0,50	0,47
Brasil	1,60	1,30	0,88	0,65	0,60	0,57

Fonte:POF/IBGE (2002-2003), microdados. Obs.: Salário mínimo vigente de maio de 2002 a abril de 2003 no valor nominal de R\$ 200,00.

Embora não se tenha informado se no valor pago de IPTU estava incluída, ou não, parcela de TSU, se sobressai o alto índice de regressividade. O destaque fica com a disparidade observada na região sudeste entre os 2,37% suportados pelos contribuintes de **menor** renda e os 0,54% desembolsados pelos de **maior** renda, ou seja, o equivalente a 4,4 vezes a distância entre ambos. Dito de outra forma, a maior carga representa somente 0,23% da menor. Os quantitativos correspondentes ao Brasil como um todo retratam uma realidade que requer, no mínimo, estudos e debates para avaliar, com maior nível de detalhes, sua performance no cenário tributário municipal.

Influência operacional

Após instituídos por lei, cabe à administração tributária efetivar a constituição dos créditos tributários⁷ correspondentes aos tributos imobiliários. Ela se dá através do lançamento direto ou de ofício. Ao Fisco, portanto, compete coletar e manter as informações atualizadas relativas às características físicas e jurídicas de cada imóvel e, com base nelas, calcular a matéria tributável (**valor venal do imóvel**), notificar os contribuintes⁸ e envidar esforços para evitar ou, no mínimo, atenuar a inadimplência.

Apuração dos valores venais

Os **valores venais** que servem de base de cálculo do **IPTU** são definidos, como o faz a grande maioria dos Municípios brasileiros, na Planta

Genérica de Valores. A PGV contempla, de modo geral, os valores-base do m² do terreno e do m² da edificação. Para os terrenos, os respectivos valores são estabelecidos em função de fatores **extrínsecos**, tais como localização, conformação geográfica (aclive, declive etc.), serviços e equipamentos públicos disponíveis, vizinhanças etc. Aqui se busca captar a **valorização** potencial do bem imóvel como um todo. No caso das edificações, em função de fatores **intrínsecos** mediante a ponderação dos distintos atributos que sintetizam seus diversos padrões (popular, médio, luxo etc.), com o objetivo de obter o **custo de reprodução das benfeitorias**. O valor venal do imóvel⁹, quando edificado, resulta da soma desses dois valores¹⁰. O processo, em tese, está apoiado na realidade local retratada no mercado imobiliário: Idênticas edificações têm o mesmo custo de reprodução em qualquer região da zona urbana, enquanto o valor final do bem depende de sua localização e dos demais fatores **extrínsecos**.

Não obstante, tem-se evidenciado grande divergência entre os valores venais e os de mercado. A distância entre eles vai se alargando à medida que aumenta o tamanho econômico dos imóveis, dada a ínfima consistência técnica no escalonamento do valor da terra nua e na classificação das edificações com base na errática ponderação diferenciada de partes da sua estrutura (paredes, pisos, acabamentos, estado de conservação etc.)¹¹. Essas deficiências geram duas graves incongruências finais: a fixação de um **piso** e de um **teto** para os valores venais atribuídos aos m²s dos terrenos e das edificações e, por conseguinte, aos imóveis.

A ocorrência da primeira (piso) resulta na apuração de um valor venal, quando não **maior**, bem parelho com o valor de mercado. No geral, abarca patrimônios imobiliários de pequeno porte econômico, não raro um exíguo teto localizado na periferia. Reflete-se na maior participação do valor do terreno no valor total do imóvel. Na segunda (teto), a ocorrência se dá porque os valores do m² fixados nas tabelas atingem seu limite superior quando referenciado às benfeitorias enquadradas no padrão “luxo, ótimo etc.”, o que força a aplicação desse valor naquelas dotadas de características especiais e mais valorizativas. A freqüência da subavaliação se adensa à medida que o valor de mercado da edificação se torna bem mais representativo no valor total do imóvel.

Os servidores que atuam no setor, em sua maior parte, têm consciência da existência dessa assimetria, mais visível nos imóveis unifamiliares (casas), embora ela esteja presente nos multifamiliares (apartamentos)¹². O autor, no desenvolvimento do referido estudo de caso, guiado por técnicos do órgão tributário responsáveis pelo lançamento e conhecedores do mercado imobiliário local, participou de levantamento informal envolvendo imóveis distribuídos por praticamente toda a malha urbana com o intuito de identificá-la.

Depois de relacionados, os servidores estimaram os valores de mercados para cada imóvel. A seguir, extraíram, dos registros cadastrais, os valores venais dos terrenos e das edificações utilizados no cálculo do imposto.

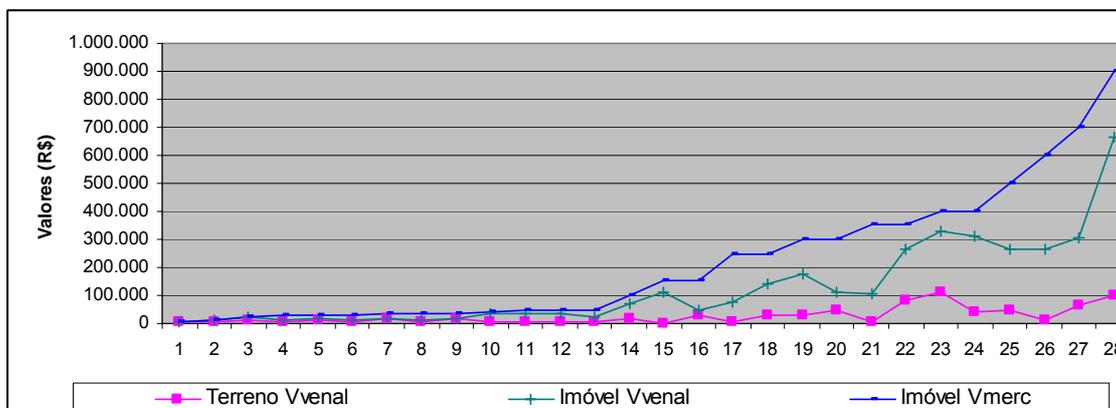
O conjunto foi disposto em ordem crescente dos valores de mercado. Após, foram calculados os percentuais entre os dois valores e entre os valores venais dos terrenos e os respectivos valores venais dos imóveis. Os resultados estão explicitados no quadro abaixo:

Quadro III – Comparação entre valores venais e de mercado

Imóvel	Terreno			Edificação			Imóvel			
	Área	Vvenal	Vm ²	Área	Vvenal	Vm ²	Vvenal	Vmerc	Vv/Vm	Vt/Vv
1	336	5.036	15	22	1.870	85	6.906	7.000	99%	73%
2	281	4.218	15	46	6.336	138	10.554	10.000	106%	40%
3	351	8.834	25	69	13.510	196	22.344	25.000	89%	40%
4	255	6.548	26	43	4.458	104	11.006	27.500	40%	59%
5	250	9.125	37	52	10.181	196	19.306	30.000	64%	47%
6	250	5.309	21	89	6.554	74	11.863	30.000	40%	45%
7	439	17.556	40	0	0	0	17.556	35.000	50%	100%
8	392	4.321	11	281	8.173	29	12.494	35.000	36%	35%
9	480	19.200	40	0	0	0	19.200	35.000	55%	100%
10	351	7.804	22	118	29.198	247	37.002	40.000	93%	21%
11	313	6.650	21	127	31.428	247	38.078	45.000	85%	17%
12	169	3.375	20	100	29.399	294	32.774	50.000	66%	10%
13	250	6.888	28	76	18.699	246	25.587	50.000	51%	27%
14	400	16.000	40	167	54.912	329	70.912	100.000	71%	23%
15	53	2.937	55	347	109.228	315	112.165	150.000	75%	3%
16	579	28.928	50	109	15.192	139	44.120	150.000	29%	66%
17	41	4.717	114	267	73.553	275	78.270	250.000	31%	6%
18	480	30.869	64	316	111.817	354	142.686	250.000	57%	22%
19	800	32.000	40	364	143.375	394	175.375	300.000	58%	18%
20	565	45.216	80	235	69.269	295	114.485	300.000	38%	39%
21	135	6.473	48	388	101.773	262	108.246	350.000	31%	6%
22	806	80.640	100	260	182.960	704	263.600	350.000	75%	31%
23	1.099	109.890	100	663	217.625	328	327.515	400.000	82%	34%
24	1.995	43.890	22	764	270.630	354	314.520	400.000	79%	14%
25	991	49.561	50	607	214.980	354	264.541	500.000	53%	19%
26	218	9.279	42	718	254.451	354	263.730	600.000	44%	4%
27	1.032	66.368	64	671	237.517	354	303.885	700.000	43%	22%
28	4.020	97.284	24	1.445	568.783	394	666.067	900.000	74%	15%
Médias	619	26.033	43	298	99.495	252	125.528	218.554	61%	21%

A "amostra" não é expressiva em termos estatísticos nem, evidentemente, permite, *a priori*, estabelecer parâmetros capazes de referendar as diferenças entre os dois valores. No geral, se constata que à medida que os valores de mercado aumentam, mais cresce a distância entre eles. Em sentido contrário, diminui a representatividade do valor do terreno no valor venal do imóvel. Embora seja prematuro identificar a "lei" que comanda o fenômeno, não deve ser descartada a má formação dos valores venais, como variável determinante. O gráfico seguinte possibilita a visualização das respectivas curvas e a inferência de seus efeitos.

Gráfico II – Confronto entre os valores venais e de mercado



Se a hipótese evidenciada for verdadeira, isto é, caso ela possa ser estendida a todo o patrimônio imobiliário, constata-se que parte significativa dos lançamentos, especialmente os referentes aos imóveis de maior potencial econômico do Município, teve por base de cálculo apenas parcela e não a totalidade do valor venal. A discrepância, além de concorrer para incrementar o nível de regressividade da carga tributária, constitui falta grave da administração tributária.

Adicione-se a essa discrepância a concepção, ainda vigente na doutrina e na jurisprudência, sobretudo na primeira instância do Poder Judiciário Estadual, segundo a qual a definição dos valores venais deve ser objeto de lei municipal específica. A concepção gera, na maioria das vezes, duas conseqüências: ou se remete o correspondente projeto de lei à Câmara Municipal, ou se efetua, via decreto editado pelo Poder Executivo, a correção monetária dos valores estabelecidos no ano anterior, nos termos do § 2º do art. 97 do CTN¹³. O autor tem constatado que essa segunda hipótese é amplamente predominante, transformando-se, na prática, em mais um instrumento de desbalanceamento dos valores venais.

Um exemplo corriqueiro esclarece a assertiva: se determinada rua da cidade for pavimentada (fator extrínseco de valorização), ao longo de determinado exercício, os valores dos respectivos lotes, edificados ou não, até então equivalentes aos da rua vizinha, que permanece sem pavimentação, serão acrescidos da mais valia decorrente da conclusão da obra. Se, no lançamento do IPTU do exercício seguinte, os respectivos valores venais fixados no exercício anterior forem corrigidos exclusivamente com base no índice de inflação do período, o IPTU dos contribuintes da via pavimentada ficará **menor** do que o dos contribuintes da via não pavimentada. Substancialmente, contraria o princípio da isonomia consagrado no inciso II, art. 150, da CF, ao conferir tratamento **igual** entre contribuintes que se encontram em situações **distintas**.

Se o Prefeito do hipotético Município estiver convicto de que, em prol da isonomia, deve editar decreto de aprovação dos valores venais com a incorporação da valorização decorrente da pavimentação, há fortes evidências, caso seja motivo de contestação judicial, de que a decisão, infelizmente, o reconheça como ilegítimo. Porém, se nova planta de valores aprovada por lei, no exercício anterior, para ser aplicada no seguinte, mantiver os mesmos valores originais, o procedimento estará, certamente, imune a quaisquer constatações.

Isto porque, no primeiro caso, decisões desse teor se apóiam na premissa de que tais alterações dos valores implicam em “modificação da base de cálculo do imposto, tornando-o mais oneroso, em desacordo com o § 1º do art. 97 do CTN”¹⁴. Já no segundo, quem se aventurará a declarar que a manutenção, por lei, dos idênticos valores, constitui descumprimento desse dispositivo? Ademais, não faltarão os que, menos desavisados, ou não, argumentarão que a lei local é detentora dessa faculdade.

Ora, se a interpretação não se ativer ao cerne do princípio constitucional que veda a exigência ou aumento de tributo sem lei que o estabeleça (CF, 150, I), *data vênia*, se amesquinha. De fato, reconhecer que a incorporação de qualquer parcela excedente a que decorra da variação do poder aquisitivo da moeda (inflação), quando ela de fato existe, na atualização do valor monetário da base de cálculo, fere legítimos direitos dos contribuintes apoiado § 2º do mesmo art. 97, estar-se-á invertendo o pólo prejudicado. No caso, a sociedade detentora dos direitos à educação, à saúde, à assistência social etc., garantidos pela CF.

Em sã consciência, não se deve olvidar que a correção monetária nada mais é do que um simples instrumento de **manutenção** do poder aquisitivo da moeda e que, conseqüentemente, o valor corrigido apenas mantém a equivalência patrimonial do bem, em datas distintas. Poder-se-á, em prol da razoabilidade, admitir que, caso no período, não tenha ocorrido qualquer fator intrínseco ou extrínseco capaz de impactar o valor anterior, a simples correção monetária poderá ser considerada uma **atualização**.

Em sentido inverso, ao não se efetivar a **atualização** estar-se-á descumprindo não o § 1º do art. 97 mas, diretamente, o mencionado art. 33 do CTN¹⁵ e, indiretamente, o art. 146 da própria CF porque a lei ordinária municipal, assim como a federal ou a estadual, não tem poderes para modificar o CTN. Da mesma forma, o setor tributário estaria laborando em equívoco se, na conclusão do trabalho de apuração dos valores venais, não tiver considerado, por hipótese, eventual fator de desvalorização do bem imóvel.

As normas gerais de ordem tributária, contidas nesses dois parágrafos do art. 97 do CTN, só se justificam se se inferir que seu objetivo é impedir eventuais descaminhos do Poder Executivo. Um exemplo seria, equivocadamente, admitir qualquer outro procedimento fiscal cujo resultado final não vislumbre apurar o valor venal do imóvel em consonância com sua potencialidade econômica, para adequá-lo à realidade sobejante

reconhecida pela ciência econômica: os valores de todos os bens econômicos estão sujeitos, ao longo do tempo, a constantes modificações, que se refletem nos seus valores de mercado¹⁶. E como assim tem ocorrido desde os primórdios da civilização, da mesma forma, continuará a ocorrer enquanto a propriedade privada estiver assegurada.

Ao fim, há que se louvar a interpretação do § 1º do art. 97 do CTN pelo E. Supremo Tribunal Federal. A Suprema Corte entendeu que, quando não há propriamente planta de valores estabelecida por decreto, mas procedimentos que tenham acompanhado rigorosamente a lei municipal que fixou critérios de cálculo do valor venal do imóvel, não se há de falar em obrigatoriedade de lei, no sentido estrito da palavra, facultado ao Poder Executivo, por intermédio de ato de sua alçada, promover a atualização daquele valor. Esse é o teor, por exemplo, dos julgados referentes aos Recursos Extraordinários nos 109.301-MG e 111.471-MG¹⁷.

Como se vê, não é a lei, em sentido formal, que aprova os valores o instrumento adequado para solucionar o problema, sobretudo quando encampa práticas generalizadas capazes de produzir anomalias que fazem o IPTU de uns, indevidamente, ser maior do que o de outros, ferindo o princípio da equidade fiscal, contribuindo para a regressividade da carga tributária e proporcionando menor ingresso de recursos financeiros, em detrimento do fortalecimento do Município, que se apequena frente aos seus compromissos institucionais.

Arrecadação do Crédito Tributário

O crédito tributário decorre da obrigação principal e constitui um **patrimônio público** de elevado interesse para a população em geral, sobretudo para a menos favorecida em termos financeiros¹⁸. Por exemplo, quando no início do exercício é efetuado o lançamento do IPTU, fica latente a perspectiva potencial de ingresso de todos os valores lançados nos cofres municipais para ser aplicado, em prol da comunidade, nos projetos ou atividades eleitos prioritariamente pelos agentes políticos e expressos na lei orçamentária anual. O mesmo ocorre quando é efetuado o lançamento dos demais tributos¹⁹.

O antecedente Quadro I - Carga Tributária Média - explicita que o lançamento de 2006 do IPTU e da TSU incidente sobre os imóveis residenciais produziu os montantes de R\$ 7.925.301 e R\$ 6.091.570, totalizando R\$ 14.016.872. Ao adicionar a esses valores os correspondentes aos imóveis não edificadas e edificadas não-residenciais, os valores totais lançados em 2006 alcançaram, respectivamente: R\$13.641.142, R\$ 10.245.001 e R\$ 23.886.143. No mesmo estudo foi constatado que, em 2005, os valores lançados somaram R\$ 12.052.896, R\$ 6.618.233, e R\$ 18.671.129, enquanto a arrecadação do IPTU gerou R\$ 7,1 milhões, a da TSU R\$ 4,9 milhões e a soma R\$ 12 milhões. A perda de R\$ 6,7 milhões indica que somente foram arrecadados pouco mais

de 64% do valor lançado ou, vista de outro ângulo, cerca de 36% não ingressaram nos cofres municipais por conta a inadimplência²⁰.

O panorama da arrecadação tributária do Município, no quinquênio 2001/05, exposto no quadro seguinte, oferece elementos mais propícios para subsidiar análises do conjunto.

Quadro IV - Receita tributária arrecadada em R\$ milhões*

FONTES DE RECEITAS	EXERCÍCIOS						Total
	2001	2002	2003	2004	2005	Média	
Receita Tributária**	36,8	37,3	40,5	42,1	44,9	40,3	201,6
Impostos	20,3	20,8	22,9	23,8	26,4	22,9	114,3
IPTU	8,5	8,3	7,6	7,4	7,1	7,8	38,9
ITBI	3,6	3,2	3,6	3,0	3,1	3,3	16,5
ISS	8,3	9,3	11,7	13,3	16,3	11,8	59,0
Taxas	5,6	5,3	5,0	4,9	5,0	5,2	25,8
Exercício Poder de Polícia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,0
Prestação de Serviços	5,4	5,1	4,8	4,7	4,9	5,0	24,8
Contribuição de Melhoria	0,0	0,0	-	-	-	0,0	0,0
Contribuição de Ilum. Pública***	6,2	6,0	6,9	7,7	8,3	7,0	35,1
Receita da Dívida Ativa Tribut.	3,8	4,6	4,7	4,7	5,0	4,6	22,8
Multas e Juros de Mora Tribut.	0,9	0,6	1,0	1,0	0,1	0,7	3,5

Fonte: Balanços Municipais. *Em valores constantes deflacionados pela variação do IPCA/IBGE fixado para o último mês de cada ano. **Inclui a Dívida Ativa Tributária e as Multas e os Juros Moratórios e a Contribuição de Custeio da Iluminação Pública arrecadada no último triênio e exclui o IRRF. ***Inclui o valor da Taxa de Iluminação Pública nos dois primeiros exercícios.

A receita tributária de R\$ 36,8 milhões, no primeiro exercício, evoluiu para os R\$ 44,9 milhões arrecadados em 2005, o maior valor da série, totalizando R\$ 201,6 milhões. Isoladamente, o ISS constituiu a principal fonte individual da receita tributária, sobretudo pelo incremento obtido no último biênio, resultando na média anual de R\$ 11,8 milhões, seguido do IPTU, cujo ápice ocorreu em 2001 - R\$ 8,5 milhões – patamar, a partir do qual inicia-se seu declínio nos exercícios seguintes. A situação se agrava ainda mais se se considerar a superveniência de novas edificações ao patrimônio imobiliário local no referido quinquênio.

Não obstante, a média anual da arrecadação dos chamados tributos imobiliários – IPTU mais a TSP e a taxa de iluminação pública - esta nos dois primeiros exercícios e como CIP, no último triênio -, se eleva para R\$ 19,8 milhões, lhe conferindo o título de principal fonte de receita tributária do Município. Esse aspecto fica mais acentuado se a ele for agregada a receita da dívida ativa e das penalidades moratórias porque seus maiores devedores são aqueles cujas obrigações correspondentes relacionam-se com a propriedade imobiliária que lhes dá origem. Proporcionaram a média anual de R\$ 5,3 milhões, bem acima da do ITBI (R\$ 3,3 milhões), p.e. e, apesar de representar um reforço do caixa, deveria ter sido arrecadada em anos anteriores.

Infelizmente não estavam disponíveis informações suficientes para quantificar os níveis de inadimplência presentes na arrecadação do universo tributário. Entretanto, os 36% apurados acima, se aplicados sobre os R\$ 202 milhões arrecadados no período, indicariam uma evasão da ordem de R\$ 73 milhões, algo próximo da arrecadação total dos dois exercícios iniciais. A constatação resulta em flagrante descumprimento do mencionado artigo 11 da LRF (vide nota 19) e na conseqüente redução de serviços que deveriam ter sido prestados à comunidade.

Potencial tributável do Município

Conformação institucional

O primeiro artigo da CF, talvez o mais expressivo, prescreve que a união indissolúvel dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados forma a República Federativa do Brasil. Esta, por sua vez, constitui-se em Estado Democrático de Direito. No art. 30, ao listar suas competências, mescla: capacidade legislativa no seu território, competência tributária ativa e obrigações perante os municípios. Dentre elas, destacam-se:

- legislar sobre assuntos de interesse local;
- organizar e prestar os serviços públicos de interesse local;
- manter programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;
- prestar serviços de atendimento à saúde da população;
- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Para cumprir sua missão institucional, a CF assegurou aos Municípios os recursos financeiros estabelecidos no regime constitucional anterior: dotou-lhes de capacidade para instituir e arrecadar os tributos de sua competência (arts. 145 e 156) e o elegeu beneficiário de parcelas originadas da arrecadação de alguns impostos federais e estaduais (arts. 158/9), o que permite individualizar suas fontes perenes de recursos:

- Tributos municipais;
- Transferências institucionais²¹:
 - do Estado: parcelas dos impostos sobre a circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA);
 - da União, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), amplamente beneficiado pela CF atual, constituído de

parcela dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).

A confrontação entre os vários dispositivos da CF que listam as obrigações do Município perante sua comunidade e os que lhes asseguram perenes fontes de receita para dotá-lo dos recursos humanos, tecnológicos e materiais indispensáveis ao financiamento dos seus deveres institucionais molda sua conformação institucional: esfera de governo com expressivo grau, no seu território, de autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e patrimonial. Esse arranjo constitucional expressa a dimensão socioeconômica do Município no contexto nacional. Não será, pois, exagero conferir-lhe *status* de ente governamental dotado de capacidade institucional para exercer as funções clássicas do Estado:

- **Alocativa** ► aplicação dos recursos arrecadados das diversas fontes visando atender às demandas sociais;
- **Distributiva** ► possibilitar a equidade na alocação dos recursos, com o intuito de minimizar as grandes disparidades sociais;
- **Estabilizadora** ► embora de cunho macroeconômico, pode concorrer para atenuar conflitos entre agentes econômicos locais e entre estes e a população.

Composição da receita municipal

As fontes de receitas são indispensáveis para suprir o permanente processo de dispêndio financeiro do Município. Sua explicitação ficará mais evidente com a visualização da arrecadação do Município referido, no quinquênio 2001/05.

Quadro V – Fontes de receita

em R\$ milhões*

FONTES DE RECEITAS	EXERCÍCIOS						Total
	2001	2002	2003	2004	2005	Média	
Receitas Correntes	209,9	233,7	229,9	245,3	274,3	238,6	1.193,0
Receita Tributária**	36,8	37,3	40,5	42,1	44,9	40,3	201,6
Cota-Parte do FPM	21,1	23,3	22,1	23,4	27,6	23,5	117,4
Imposto de Renda Retido	3,0	3,2	3,5	3,9	3,5	3,4	17,0
Participação do ICMS	63,1	58,2	59,5	70,2	84,4	67,1	335,5
Cota-Parte do IPVA	11,6	11,6	10,8	12,7	13,9	12,1	60,6
Demais Rec. Correntes***	74,1	100,2	93,6	93,0	99,9	92,2	460,8
Receita de Capital	2,9	0,7	2,6	15,7	3,7	5,1	25,6
Receita Total	212,7	234,3	232,5	261,1	278,0	243,7	1.218,6

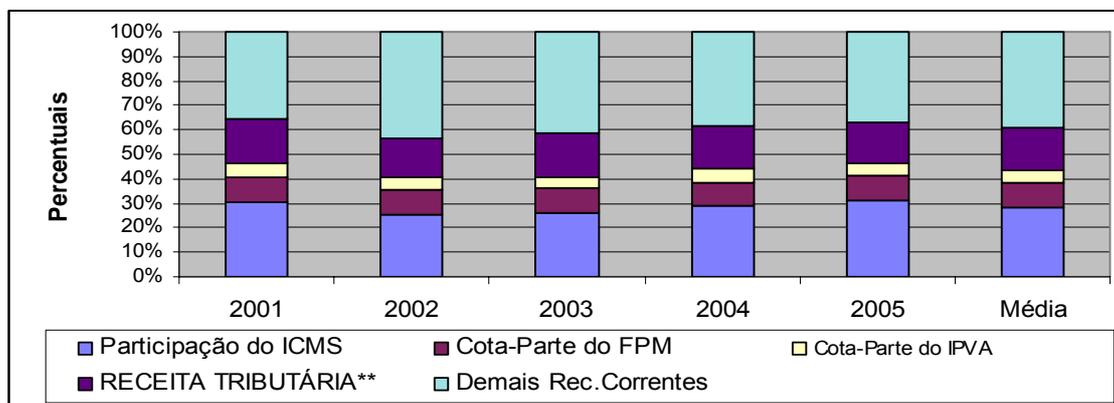
Fonte: Balanços Municipais. *Em valores constantes deflacionados pela variação do IPCA/IBGE fixado para o último mês de cada ano. **Inclui a Dívida Ativa Tributária e as Multas e os Juros Moratórios, a Contribuição de Custeio da Iluminação Pública arrecadada no último triênio e o valor da Taxa de Iluminação Pública nos dois primeiros exercícios e exclui o IRRF.*** Inclui, dentre outras, as transferências relativas a outros tributos e ao Fundef e ao SUS.

As receitas tributárias, examinadas anteriormente, ocupam a segunda posição no escalonamento das fontes individuais de receita do Município. Nas transferências institucionais destacam-se a cota-parte do ICMS, sua principal e expressiva fonte individual de receita (R\$ média anual de 67,1 milhões), e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, que obteve o terceiro lugar na ordem de importância (média anual de R\$ 23,5 milhões). As transferências do IPVA garantiram ingresso anual médio (R\$ 12,1 milhões) bem superior, individualmente, ao do IPTU (média anual de R\$ 7,8 milhões), fato que deve exigir análise circunstanciada, em vista das disparidades entre a quantidade e o tamanho econômico dos veículos licenciados no Município e o dos imóveis. O IRRF (média anual de R\$ 3,4 milhões) rendeu o equivalente ao ITBI (média anual de R\$ 3,3 milhões).

As demais receitas correntes, embora em montantes significativos (média anual de R\$ 92,2 milhões), compreendem o somatório de várias parcelas. No conjunto, destacam-se a receita das suas aplicações financeiras, as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS), o FUNDEF e outros programas compartilhados pelas três esferas de Governo. Como é fácil observar, na sua maioria, compõem as chamadas “receitas carimbadas”. Suas aplicações são vinculadas aos respectivos objetivos e, conseqüentemente, não permite sua livre disponibilização pelo Governo Municipal.

Todos os valores destacados estão representados, sob a forma de percentuais, no gráfico abaixo.

Gráfico III - Composição % da receita orçamentária



Eles confirmam que, em média, cerca de 60% da receita orçamentária estão distribuídos entre a receita tributária (18%) e às cotas-partes do ICMS, do FPM, do IPVA e às restantes transferências institucionais (42%). Os 40% restantes provêm das demais receitas.

Os quantitativos e percentuais destacados acima permitem posicionar a receita municipal, quanto à sua origem, em dois grandes blocos:

- Receitas perenes:
 - Tributárias (RT);
 - Transferências institucionais (TI);
- Receitas aleatórias.

O primeiro bloco incorpora as fontes perenes da receita municipal. Seu ingresso é automatizado pelas regras que dispõem sobre a instituição e distribuição das receitas tributárias compartilhadas, sobretudo dos impostos. Se somente existisse esse bloco, os percentuais acima, no Município em tela, se elevariam, respectivamente, para 30% e 70%. Embora o fluxo das TI não possa ser interrompido unilateralmente, o quadro se agravará se os montantes das receitas originadas de impostos estaduais e federais que lhes dão origem forem reduzidos mediante a concessão, p.e., de qualquer forma de renúncia fiscal estabelecida em lei estadual ou federal²². A situação se tornará mais crítica se houver redução, unilateral, nas receitas aleatórias.

Esta concepção não se altera mesmo que a arrecadação municipal seja mantida nos níveis atuais, caso em que as correspondentes alocações se manterão inalteradas. Isto não é suficiente para o gestor do fluxo de caixa do Tesouro permanecer tranqüilo. Ao contrário, deve manter-se atento porque inclusive o comportamento da principal fonte pode ocasionar-lhe transtornos, visto que a magnitude do seu ingresso independe quase que totalmente da ação do Governo Municipal.

Porém, se a sociedade requerer mais ações do governo municipal, incrementos estruturais na receita são indispensáveis. A única hipótese plausível, caso haja necessidade de aumentar o bolo, somente será viável se a política tributária for consentânea com a capacidade contributiva dos seus habitantes e com o conseqüente fortalecimento da gestão tributária.

Sob esse aspecto, é imperativo que os agentes políticos tenham plena consciência de que a tributação é muito mais do que um fim em si mesmo: constitui importante instrumento para o desenvolvimento institucional do Município, na medida em que as políticas eleitas por eles gerem ações capazes de minimizar sua dependência financeira e propiciar mais quantidade e qualidade na prestação dos serviços públicos de sua alçada. Dentre elas, a que resulta no aumento da receita tributária, única fonte de recursos financeiros subordinada às suas decisões.

Estimativa do potencial tributável

O incremento das receitas do Município depende de ações específicas nos campos legislativo e operacional. O desafio inicial consiste em mensurar o potencial tributável, tendo presentes os limites e condicionantes impostos pela Carta Magna. A singularidade de que, no rol das principais obrigações impostas pelo Município aos seus munícipes, incluem-se as de natureza tributária, constitui o ponto de partida básico para essa mensuração porque ele

não pode abdicar do direito de instituir os seus tributos²³. Dentre eles, destacam-se os **impostos**, por serem de **competência privativa**. Os demais são de **competência comum**. O seu conjunto está sintetizado abaixo:



Aliomar Baleeiro (Direito Tributário Brasileiro, Forense, 11^a ed., 1999, revista e complementada por Misabel Abreu Machado Derzi, 1999, p. 198) ensina que o imposto difere da taxa, conceituada no artigo 77 do CTN, porque independe de qualquer prestação estatal específica ao contribuinte ou por ele provocada. A atividade específica, atual ou potencial, solicitada ou provocada pelo contribuinte, dá a tônica da taxa. Do mesmo modo, a contribuição de melhoria decorre da valorização efetiva (mais valia) de imóvel localizado na área de influência da obra pública que a proporcionou, enquanto a contribuição de iluminação pública deve custear os respectivos serviços. Em face da definição conceitual e legal das espécies tributárias, as respectivas obrigações assumem as seguintes características:

- **impostos**: seus fatos geradores independem de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Logo, seu lançamento não está sujeito a nenhuma ação governamental específica;
- **taxas e contribuições**: decorrem do exercício regular do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou da realização de obras públicas ou da disponibilização dos serviços de iluminação pública. Logo, seu lançamento deverá estar subordinado à premissa de que elas configuram um **quid pro quo**, isto é, algo para alguém, em troca de uma retribuição pecuniária correspondente, em princípio, ao custo operacional da atividade que lhes dá origem;

Os **impostos**²⁴, ante essas considerações, constituem **fontes de financiamento** da atividade municipal, enquanto as taxas e as contribuições são, quando muito, **fontes de ressarcimento** de custos de determinada atividade ou de realização de obras. O § 1º do art. 145 da CF reforça esse entendimento ao ditar que os **impostos** deverão assumir caráter pessoal e ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Aliomar Baleeiro (p. 201) edita: “A Constituição brasileira, não obstante, adotando a melhor técnica, como alerta F. Moschetti, restringe a obrigatoriedade do princípio (da capacidade contributiva, complementamos) aos impostos, conforme dispõe o art. 145, § 1º. É que, enquanto a base de cálculo dos impostos deve mensurar um fato-signo, indício de capacidade econômica do próprio contribuinte, nos chamados tributos vinculados – relativos às taxas e contribuições – ela dimensiona o custo da atuação estatal ou a vantagem imobiliária auferida pelo contribuinte, advinda da obra pública”.

Mais adiante, (p. 255) assevera: “Na verdade, a progressividade (fiscal) em que as **alíquotas sobem** à medida que se eleva o valor venal do imóvel **é a mais simples e justa das progressividades**. Trata-se simplesmente de cobrar mais de quem pode pagar mais, para que os economicamente mais pobres paguem menos. Mas ela somente interessa, por tais razões, àquela camada da população humilde e desinformada, que nem sempre se faz ouvir”. (Grifos nossos).

O constitucionalista Sacha Calmon Navarro Coelho (Comentários à Constituição de 1988, Ed. Forense, p. 256) discorrendo sobre as formas de progressividade que prevê incrementos temporais em prol da obtenção de outros fins independentemente dos resultados financeiros (extrafiscalidade) e a consagrada no § 1º, art. 145 da CF, ensina com proficiência: “No primeiro caso, a *meta optata* é remover obstáculos ao plano diretor. Na segunda, procura-se, em função da *pessoa do proprietário* (**imóveis mais valorizados, número de imóveis possuídos, tamanho da propriedade imóvel etc.** (destacamos) fazer atuar o *princípio da capacidade contributiva*. Agora, se o suposto *rico* tiver imóveis mas não *capacidade econômica*, a sua alíquota pode ser contestada em juízo”. (os grifos são do original).

A progressividade do IPTU está insculpida explicitamente na Emenda Constitucional nº. 29, de 13/09/2000²⁵, da qual se transcreve o seu art. 3º:

“Art. 3º O § 1º do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 156.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.”

Se o propósito implícito na definição da carga tributária dos tributos imobiliários for atribuir-lhe caráter progressivo, esse elenco deverá ser reduzido exclusivamente ao IPTU, com a conseqüente exclusão da TSP e da CIP, reconhecidamente fatores da regressividade²⁶. Ao se transformar no único tributo imobiliário, irá responder por aporte significativo no financiamento das ações municipais. Logo, a **fixação das alíquotas** respectivas constitui o

instrumento adequado para definir o ônus do IPTU porque, como visto, sua base de cálculo é valor venal do imóvel.

A graduação da carga tributária resultante requer a busca de um ponto de equilíbrio para adequar-se às diferenças socioeconômicas e culturais da sociedade residente no Município. A estrutura e a diversidade do patrimônio imobiliário local refletem, em princípio, essa desigualdade a qual, em síntese, constitui elemento-chave no planejamento e na implementação da ação governamental. Esse contexto econômico-social local sugere que a amplitude e a diversificação da carga tributária, se atenham, dentre outros, aos seguintes princípios:

- **equidade** - a **carga tributária** resultante deve estar relacionada com o princípio da capacidade contributiva, baseado na premissa de ser **decrescente** a utilidade marginal da renda, ou seja, quanto maior a renda do contribuinte, menor, em termos relativos, é a parcela que ele destina à satisfação das suas necessidades básicas²⁷;
- **produtividade** - a **arrecadação tributária**, como fonte de financiamento das ações governamentais, deve contribuir com recursos financeiros em montantes adequados para atender às crescentes demandas;
- **eficácia** - a **simplicidade do sistema**, aliada à perfeita identificação dos fatos imponíveis e dos respectivos contribuintes, deve reduzir, de um lado, a sonegação e a inadimplência e, de outro, o custo da administração de toda a atividade tributária.

A mensuração dos impactos resultantes das alíquotas, tanto nos bolsos dos contribuintes, quanto no caixa do Município, deve se apoiar em cenários capazes de ajudar na definição da política tributária que mais se ajuste aos interesses da sociedade. É provável que a avaliação da execução orçamentária do Município em foco, p.e., possa fornecer algumas pistas.

Quadro VI - Execução orçamentária do quinquênio 2001/05 – R\$ milhões*

Rubricas	EXERCÍCIOS						Totais
	2001	2002	2003	2004	2005	Média	
1 - Receitas Correntes	209,9	233,7	229,9	245,3	274,3	238,6	1.193,0
2 - Despesas Correntes	192,7	211,2	213,1	229,4	230,7	215,4	1.077,2
2.1 - Juros e encargos da dívida	0,8	0,9	1,1	1,9	2,6	1,5	7,3
2.2 - Demais despesas correntes	191,9	210,3	212,1	227,5	228,1	214,0	1.069,8
3 - Poupança (1-2)	17,2	22,5	16,7	16,0	43,6	23,2	115,9
4 - Operações de Crédito	1,3	0,4	2,5	13,3	1,7	3,9	19,3
5 - Outras Rec. de Capital	1,5	0,2	0,2	2,4	2,0	1,3	6,3
6 - Recursos p/ Aplicação (3+4+5)	20,0	23,1	19,4	31,7	47,3	28,3	141,5
7 - Investimentos	16,6	19,5	21,2	34,6	20,6	22,5	112,6
8 - Amortização	2,5	2,0	2,7	2,1	1,8	2,2	11,1
9 - Aplicação de Capital (7+8)	19,1	21,6	23,9	36,7	22,4	24,7	123,7
10 - Resultado Orçamentário (6-9)	0,9	1,6	(4,5)	(5,0)	24,9	3,6	17,8

Fonte: Balanços Municipais. *Em valores constantes de dezembro/2005, deflacionados pela variação do IPCA/IBGE do último mês de cada ano.

Os fluxos de receitas e despesas correntes propiciaram, ano a ano, a formação de poupança corrente (item 3), com destaque para o expressivo valor obtido em 2005²⁸, em contraposição ao valor dos demais exercícios. A poupança, acrescida das receitas de capital, gerou os recursos destinados aos investimentos e às amortizações da dívida (item 9). Os valores alocados aos investimentos, em 2004, se sobressaíram aos aplicados nos demais exercícios, em contraponto à menor poupança amealhada no período (R\$ 16 milhões). A realização da mais expressiva operação de crédito no quinquênio (R\$ 13,3 milhões) não impediu a ocorrência do maior déficit orçamentário anual (R\$ 5 milhões).

Em resumo, os resultados orçamentários de cada exercício, exceto os do biênio 2003/4, registraram superávits. O de 2005 constituiu reforço substancial para restaurar o equilíbrio fiscal. No período, sua soma algébrica (R\$ 17,8 milhões) foi inferior à do valor acumulado das operações de crédito realizadas (R\$ 19,3 milhões), denotando, na realidade, um *déficit* orçamentário de R\$ 1,5 milhão e um passivo de R\$ 8,2 milhões, representado pelo montante das operações de crédito deduzido das amortizações (R\$ 11,1 milhões). Ademais, o Município pagou R\$ 7,3 milhões de juros no período.

A avaliação atual dessa execução orçamentária poderia ter sido mais favorável se o nível da inadimplência de 34% da receita tributária, estimada neste trabalho, gerador de uma perda de R\$ 72 milhões, tivesse sido reduzido, por exemplo, para apenas cerca de 10% do valor arrecadado. O impacto resultaria num acréscimo de R\$ 22 milhões na arrecadação tributária do período, que a elevaria para R\$ 224 milhões, com igual aumento na receita total. Esta passaria para R\$ 1.240 milhões. Se desse novo valor fossem excluídas as operações de crédito realizadas (R\$ 19,3 milhões) e se, mesmo assim, permanecessem os desembolsos com as amortizações (R\$ 11,1 milhões) e os R\$ 7,3 milhões de juros, a situação fiscal se manteria equilibrada, com pequeno superávit, sem necessidade de recorrer ao mercado financeiro. De maneira mais eficaz, teria permitido transformar o que foi pago a título de juros em serviços mais adequados à população, e evitado o decréscimo de aproximadamente R\$ 20 milhões no patrimônio líquido municipal.

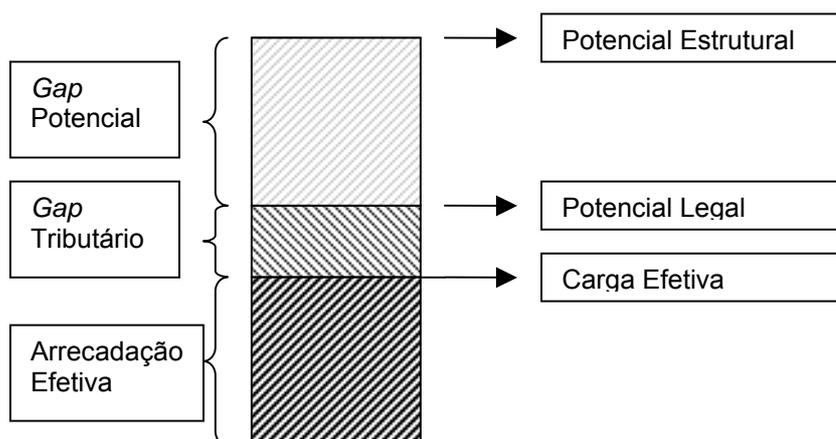
O fato de ter havido operações no mercado financeiro significa, no mínimo, que houve necessidade de efetuar ajustes no fluxo de caixa. Em 2004, elas tiveram o objetivo de financiar os altos investimentos realizados. No geral, tanto os gastos correntes quanto os de capital apresentaram tendência ascendente, não obstante o viés, em relação a esses últimos, verificado em 2004. Essa constatação indica que é razoável assentir a necessidade de incrementar as receitas municipais.

Esse incremento somente poderá ser concretizado, de forma segura e permanente, como já exposto, através de reforço da receita tributária. Logo, surgem, ao menos, duas indagações:

- Qual o nível adequado de dispêndio para satisfazer à demanda da sociedade?
- Quais os limites da elasticidade da carga tributária, observados os primados da razoabilidade?

A resposta exata à primeira questão é de difícil mensuração mesmo porque, no limite, dependeria de indagações a cada um dos habitantes do Município. De qualquer forma, ela ficaria amarrada à resposta da segunda questão, cujos limites são mais previsíveis. Para avançar na argumentação, nos socorremos de estudo da lavra de Andréa Lemgruber Viol²⁹. Ela identifica, no geral, dois *gaps* presentes nos sistemas tributários: **potencial**, correspondente à diferença entre o potencial estrutural do valor a ser tributável e o definido legalmente na instituição dos tributos; e o **tributário** causado pela ineficácia da administração tributária, na medida em que permite ou não consegue evitar a ocorrência de evasões fiscais. O desenho está especificado no gráfico seguinte:

Gráfico IV – Gaps dos sistemas tributários



A Dr^a. Andréa assevera que quanto mais eficaz for a administração tributária em reduzir a evasão, menor será o **gap tributário**, isto é, a diferença entre a arrecadação efetiva e a arrecadação potencial (legal), e mais próxima da meta estará a administração tributária que cumpre sua missão.

No Município mencionado neste trabalho, estão presentes os dois *gaps*. O primeiro, configurado na própria carga tributária regressiva e, o segundo, na subavaliação da base tributável e no elevado índice de inadimplência. A eliminação de ambos exige, como visto, a participação dos agentes políticos integrantes, respectivamente, dos Poder Legislativo e Executivo.

Ação legislativa

A ação para modificar o nível e a distribuição da carga tributária, no âmbito do Poder Legislativo, normalmente se inicia com base em projeto de lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. O projeto deve estar acompanhado de justificativas apoiadas em elementos concretos capazes de convencer, além das lideranças civis do Município, os ilustres Vereadores que compõem a Câmara Municipal. Embora seja amplo o leque de possíveis proposições para a política tributária envolvendo os tributos imobiliários, caso, repita-se, o objetivo seja atribuir grau de progressividade à carga tributária, sobrevêm novas premissas:

- substituir todas as **isenções subjetivas** (por exemplo a concedida a aposentados possuidores de um único imóvel)³⁰ **por isenções objetivas** (atribuir alíquota zero a todos os imóveis de menor valor);
- **eliminar** as atuais TSP e as contribuições, por constituírem fator de regressividade da carga tributária³¹;
- **dimensionar a carga tributária** segundo a capacidade contributiva;
- **graduar** as alíquotas em função do **valor venal**, conjugado com **as seguintes situações** relativas aos diversos tipos dos Imóveis:
 - edificados:
 - Residenciais;
 - Não-residenciais;
 - não-edificados;

A busca de alternativas para estabelecer o nível de **progressividade** da carga tributária se torna mais palatável caso se considerem alguns pressupostos inerentes ao estado físico e ocupacional dos imóveis:

- **não-edificados**: quanto **menor** o número de imóveis disponíveis, **maior** a valorização obtida, sobretudo nos setores mais densamente ocupados, sem que seu proprietário desenvolva qualquer esforço para tal. Provável acréscimo da carga tributária representa uma maneira de ratear esse benefício com a sociedade, verdadeira responsável por esse acréscimo patrimonial;
- **edificados**:
 - **residenciais**: empiricamente observa-se uma correlação bastante forte entre o padrão de renda e o valor econômico do imóvel utilizado para residência pelo seu proprietário, fator suficiente para justificar a imposição de algum grau de progressividade à carga tributária;

- o **não-residenciais**: nos imóveis nos quais se exploram atividades econômicas, o ônus dos tributos imobiliários, em princípio, são transferidos para os clientes, dando-lhes a característica de impostos **indiretos**³², vez que integram a planilha de custos operacionais das empresas. Ademais, como despesa do estabelecimento, concorre para diminuir o lucro tributável e, conseqüentemente, o montante a ser pago do respectivo imposto de renda.

A graduação das alíquotas encontra forte amparo logístico nesses pressupostos. Resta definir a estrutura para as alíquotas marginais a serem estabelecidas na lei³³. Dentre as mais usuais, a fórmula utilizada pela União para cálculo do imposto de renda devido pelas pessoas físicas pode ser aplicada no cálculo do IPTU, a exemplo do que já fazem alguns Municípios. O quadro seguinte contém um exemplo.

Quadro VII – Hipótese de alíquotas

Imóveis	Valores Venais (R\$)		Alíquotas	Parcela a Deduzir (R\$)
	de	até		
Residenciais	1	10.000	0,00%	0,00
	10.001	30.000	0,60%	20,00
	Acima de	30.001	0,65%	35,00
Não-Residenciais	1	10.000	0,00%	0,00
	10.001	300.000	0,80%	50,00
	Acima de	300.000	0,90%	350,00
Não-Edificados	1	2.500	0,00%	0,00
	2.501	30.000	2,00%	20,00
	Acima de	30.000	2,30%	110,00

Aceitas essas premissas, resta superar as dificuldades presentes nos momentos de definição das alíquotas e das respectivas parcelas a deduzir. Levantamentos individualizados, começando com a estratificação do patrimônio imobiliário, inicialmente distribuído pelos seus três principais vetores – terrenos, imóveis residenciais e não residenciais são fundamentais para possibilitar comparações entre os valores venais e de mercado. Se a eles forem adicionadas informações disponíveis (séries históricas etc.) dos impactos nos respectivos ônus tributários, ter-se-á, após exaustivas simulações, a base técnica para avaliação e escolha das propostas. O uso de ferramentas adequadas da TI (tecnologia da informação) certamente ajudará bastante.

A proposta-exemplo apresentada a seguir se restringe aos **imóveis residenciais**, do referido Município, os quais foram redistribuídos em grupos definidos por faixas de valores venais. Em seguida, foram comparados os impactos da situação vigente com os da nova carga tributária, tanto nos bolsos dos contribuintes, medidos pelas respectivas **alíquotas efetivas**, quanto nos cofres do Tesouro Municipal. O resultado está explicitado no quadro seguinte.

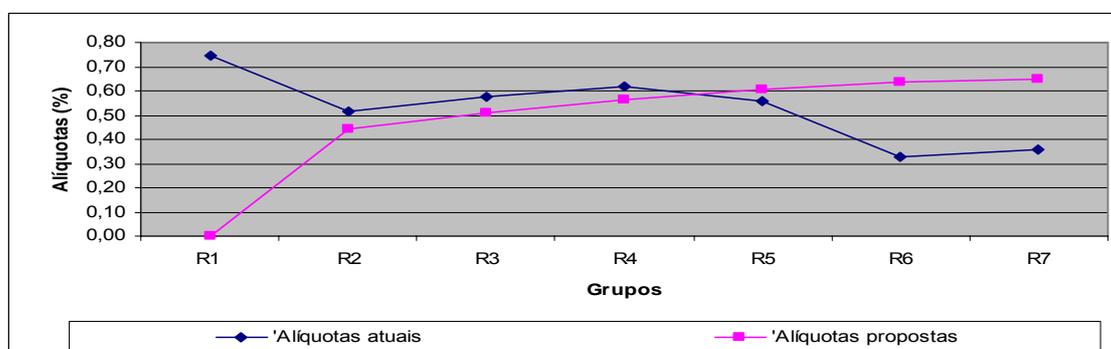
Quadro VIII - Carga tributária proposta – imóveis residenciais

Imóveis				Situação Atual (A)			Situação Proposta (B)			(B/A) %
Grupos	Quant.	Part %	VV Med	Ônus	Al Eft %	Vr. Lanç	Ônus	Al Eft %	Vr. Lanç	
R1	18.966	22,25	5.001	38	0,76	718.349	-	0,000	-	-100
R2	16.321	19,14	12.501	64	0,51	1.046.362	55	0,440	897.704	-14
R3	26.739	31,37	22.501	129	0,57	3.446.032	115	0,511	3.074.905	-11
R4	13.048	15,31	40.001	247	0,62	3.220.851	225	0,562	2.935.679	-9
R5	8.089	9,49	75.001	420	0,56	3.395.398	452	0,603	3.660.145	8
R6	1.950	2,29	275.001	901	0,33	1.757.853	1.752	0,637	3.417.335	94
R7	138	0,16	875.001	3.131	0,36	432.028	5.652	0,646	780.041	81
Totais	85.251	100,00	0	0	0	14.016.872	0	0	14.765.809	5

Pela proposta, os proprietários dos 18.966 imóveis enquadrados no Grupo R1, correspondentes a cerca de 22% do total, serão totalmente desonerados, independentemente de qualquer requerimento, pela **isenção objetiva**. Neles, em princípio, está incluída parte significativa dos prováveis beneficiários das **isenções subjetivas** estabelecidas no CTM atual. Os dos Grupos R2, R3 e R4 – pouco mais de 66% do total - terão, respectivamente, sua carga tributária reduzida ao redor de 14, 11 e 9%. Como se vê, quase 88% dos contribuintes serão beneficiados, com reflexos na redistribuição da renda desse contingente.

Dos 12% restantes, os do Grupo R5 – 9,5% do total – sofrerão pequeno acréscimo na carga tributária (8%), enquanto para os do Grupo R6 e R7, respectivamente 2,2% e 0,16% do total, os futuros acréscimos serão de 94% e 81%. Objetivam corrigir o **viés** em vigor materializado na elevada iniquidade fiscal vigente. Com essa finalidade, doravante, passarão a ser tributados, em média, pelas **alíquotas efetivas** de 0,64% e 0,65%, ainda bem inferiores à atual alíquota efetiva de 0,75% suportada pelos contribuintes do Grupo R1. Tanto é assim que, no cômputo geral, os valores lançados relativos aos imóveis residenciais sofrerão um incremento de apenas 5%. O gráfico abaixo evidencia a redistribuição da carga tributária proposta, em substituição à vigente, fortemente regressiva.

Gráfico V – Comparação entre alíquotas efetivas atuais e propostas



Os argumentos apoiados nos quadros e gráficos acima expõem as premissas implícitas na formulação da política tributária em relação aos tributos imobiliários, merecendo destaque:

- a progressividade observada em todos os estratos;
- a isenção objetiva (alíquota 0) beneficiando os contribuintes de pequena renda;
- a definição de nova carga tributária tendo como referência inicial a vigente;
- a existência de um único tributo (IPTU) a ser lançado e cobrado;
- a variação contínua do ônus tributário, mesmo com a mudança da alíquota marginal, em contraposição ao sistema em vigor;
- a redução futura nos custos do lançamento (eliminação de 22% dos carnês e respectivas cobranças etc.).

Esse exemplo demonstra que as premissas arroladas proporcionam novo paradigma tributário condizente com os postulados da razoabilidade. Sua conformação final deverá ficar subordinada a exercícios semelhantes envolvendo todo o patrimônio imobiliário e os demais tributos, basicamente o ISS e o ITBI.

Ação administrativa

Aperfeiçoamento do processo de apuração dos valores venais

A correção das anomalias presentes no processo de apuração dos valores venais dos imóveis, vistas anteriormente, caso sejam comprovadas em trabalhos mais específicos do setor tributário, requer, de um lado, a edição de lei específica, apoiada na jurisprudência do STF, contendo as regras que irão orientar a ação do Fisco e, de outro, a implantação de metodologia que incorpore pesquisas sistemáticas junto ao mercado imobiliário e a fontes institucionais³⁴. A finalidade é estabelecer parâmetros que possibilitem a busca de perfeita correlação entre os dois valores.

Seguir a lição de Aliomar Baleeiro (p.249) é, mais uma vez, altamente recomendável: **valor venal** é aquele que o imóvel alcançará para compra-e-venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis. O preço da venda a prazo incorpora normalmente juros realísticos e a previsão de perda de poder aquisitivo da moeda. O próprio Mestre ensina como o Fisco deve operacionalizar a busca do **valor venal**: a repartição o **apurará**, segundo as circunstâncias, conforme a localização, existência de serviços públicos, possibilidades de comércio etc., e, sobretudo, quando possível, pelo **confronto com as alienações** mais recentes de imóveis semelhantes, no local. Não

contraria ao CTN a elaboração de tabelas, ajustadas periodicamente, segundo os dados acima e outros razoáveis, para cada área da zona urbana³⁵.

Embora singela e digna de ser seguida, a implementação da recomendação do Ministro Aliomar Baleeiro exige, *a priori*, a profissionalização do órgão responsável por essa incumbência. Para tanto, os servidores do setor, incluindo os gestores e os técnicos em quantidade suficiente e capacitação adequada, deverão contar com recursos tecnológicos (*hardware* e *software*) e operacionais (espaço físico, veículos etc.) necessários. Além desses insumos, é fundamental a predisposição para atuarem como equipes multidisciplinares sob a ótica do planejamento, nele compreendidas as fases de elaboração dos planos de trabalho, de acompanhamento da execução e de avaliação dos resultados.

O objetivo primordial das equipes deve ser conhecer, em detalhes, a estrutura física do heterogêneo patrimônio imobiliário³⁶, corretamente disposta graficamente nas chamadas plantas geral, setoriais e de quadra e a distribuição das suas unidades imobiliárias por **estratos** resultantes das descrições específicas dos respectivos **atributos das edificações**, similares a memoriais descritivos sintéticos, com o intuito de aumentar a probabilidade de:

- atenuar a existência das disparidades decorrentes da "pontuação" dos atributos das edificações, que resultam nos chamados "padrões";
- criar mecanismos para que os imóveis, sobretudo os dos grupos V em diante do quadro VI, possam ser objeto de extratos mais detalhados³⁷;

Paralelamente, integrar as pesquisas de mercado às tarefas diárias do setor, porque a realidade evidencia que **cada imóvel** pertencente ao patrimônio imobiliário local, ao ser submetido ao **mercado**³⁸, será objeto de avaliação que contemple todos os seus atributos, do que resultará o seu tamanho econômico. Para tanto, devem:

- ser selecionadas às ofertas que, ao longo do tempo, reflitam valores com desejável grau de simetria, como se as partes fossem: um vendedor desejoso, mas não constrangido, que vende para um comprador desejoso, mas não constrangido, ambos se achando inteirados das possibilidades econômicas da coisa a ser negociada³⁹;
- permitir que os valores de mercado pesquisados relativo a um imóvel pertencente a determinado estrato, se aplique a todos os imóveis do estrato, atenuando a atomização da oferta.

Como produto final, sugere-se que, anualmente, o órgão tributário, apoiado em disposição expressa da lei (CTM), elabore proposta de decreto, acompanhado de tabelas contendo os valores unitários estabelecidos para o m². do logradouro, ou parte dele, e para o m² de área da edificação, por estrato. Em seguida, deve ser submetida, pelo Secretário de Finanças/Fazenda, até 30 de novembro de cada ano, à aprovação do Prefeito,

para servir de base de cálculo do IPTU no exercício seguinte⁴⁰. A fundamentação deverá ser acompanhada de demonstrações que:

- I – comprovem a correlação significativa entre os valores propostos e os de mercado;
- II – fundamentem os níveis e as prováveis causas de variação, positiva ou negativa, dos valores propostos em comparação com os do período anterior;
- III – indiquem as fontes de pesquisas do mercado imobiliário e de publicações técnicas (agentes financiadores de habitação, sindicatos de construção civil e outras entidades) e sua periodicidade.

Gestão do crédito tributário

As ações para transformar o crédito em numerário, independentemente de sua origem, devem integrar as obrigações de órgão específico da administração tributária e dotá-lo dos instrumentos operacionais para realizar, ininterruptamente, a cobrança efetiva de todos os débitos até sua quitação. O cadastro de devedores de tributos (CDT) constitui o instrumento operacional que abará o registro individual de todos os devedores, de tal forma que, diariamente, possa ser explicitada, em seus mínimos detalhes, a **situação fiscal de cada um**. O montante dos débitos conforma o **estoque** do crédito, susceptível de **variações diárias** decorrentes dos fluxos de ingressos e egressos.

A proposição irá garantir o registro de débito **por devedor**, seja ele **contribuinte ou responsável**, situação que ocorre, p.e., no caso de um menor (contribuinte) ser proprietário de um imóvel sujeito ao IPTU, quando o pai (responsável) detém a obrigação de pagar o débito. Para garantir a correta identificação do sujeito passivo, deve-se referenciá-lo a um elemento que seja “universal”, como o código de inscrição do Cadastro de Pessoa Física da União - CPF ou de Pessoas Jurídicas - CNPJ.

Como é imperativo transformar **todos** os créditos tributários em numerário, são imprescindíveis vários esforços operacionais durante a implementação do permanente e contínuo processo de cobrança. A produtividade dos esforços será beneficiada, ao longo do tempo, se for mantido canal permanente de comunicação com o contribuinte, tais como: avisos, anúncios em jornais, campanhas de publicidade para sensibilização, centro de chamadas (**call center**) etc. Ela se materializa quando o **contribuinte**, qualquer que seja ele, que não tiver quitado seu débito no vencimento for, imediatamente, lembrado da ocorrência. Essa ação não pode falhar!

É factível supor que se determinado contribuinte for lembrado, via (**call center**), que um débito seu, no dia seguinte, será acrescido de juros de mora, digamos, de 1%⁴¹, certamente lhe acrescentará algum nível de preocupação. Se não for suficiente para ele decidir efetuar o pagamento, demonstrará a

certeza de que o Fisco detém o conhecimento da sua situação fiscal e, conseqüentemente, dispõe de outros instrumentos para, inclusive, promover a execução judicial do seu débito.

As ações para ativar o canal de comunicação devem considerar as características do crédito tributário. Estas permitam várias classificações: por exemplo, os originários do lançamento do IPTU podem ser distribuídos sob diversas formas: por valor individual de cada débito (entre o menor e o maior, são inúmeros os valores intermediários); por devedores (muitos contribuintes são titulares de um único imóvel, enquanto outros detêm a posse econômica de vários) etc. Outra forma de classificação, engloba pessoas sujeitas a várias obrigações, a exemplo do profissional autônomo que seja contribuinte duplo do IPTU (residência e escritório), do ISS e da taxa de licença, todos objetos de lançamentos efetivados por uma ou mais unidades funcionais do órgão tributário.

Caso existam devedores relutantes, adotar providências ulteriores, a exemplo da inscrição na dívida ativa - passo inicial do processo de execução judicial do débito -, em tempo hábil, para evitar a ocorrência da prescrição do direito de cobrança e suas danosas conseqüências. É fundamental realizar as cobranças administrativas nos **limites de tempo disponíveis**. Estes se **iniciam após** a notificação do contribuinte e se **findam** imediatamente **antes** de se esgotar o prazo de prescrição da ação para sua cobrança judicial (art. 174 do CTN).

Conclusão

Com base nas análises, demonstrativos e comentários precedentes, é razoável supor que a ação tributária analisada está eivada de duas impropriedades que impactam, negativamente, a arrecadação da receita originada dos tributos imobiliários. De um lado, a regressividade da carga tributária e, de outro, a discrepância entre os valores venais e de mercado e os elevados índices de inadimplência. Tais constatações, por si só, não conduzem a nenhuma melhora no sistema tributário municipal, salvo se houver a predisposição de avaliá-lo segundo as especificidades institucionais, econômicas e sociais inerentes ao Município, com vistas às reformulações capazes de adequá-lo aos legítimos interesses da sociedade. No Município referenciado nesse trabalho, as duas determinações requerem várias providências:

- ajustes na definição da carga tributária;
- melhoria dos processos de:
 - apuração dos valores venais dos imóveis;
 - cobrança dos créditos tributários.

Nos ajustes da carga tributária, assim como na **instituição** dos seus tributos, é preponderante a participação efetiva e imprescindível dos dois Poderes Municipais, sobretudo a do Legislativo. Para dar forma e conteúdo ao projeto de lei, é recomendável que o Executivo, apoiado em estudos técnicos, formule e justifique proposições que, no caso dos tributos imobiliários, atribua caráter progressivo à respectiva carga tributária.

Já a melhoria dos processos de **arrecadação**, a cargo do Poder Executivo, envolve o pleno exercício das duas funções básicas de qualquer administração tributária:

1. constituir o crédito tributário correspondente aos tributos elencados no CTM; e
2. envidar esforços para que o seu montante seja materializado, sob a forma de recursos financeiros, nos cofres municipais.

A melhoria de ambos os processos descritos acima requer uma administração tributária eficiente e eficaz. Tal exigência somente será satisfeita se houver predisposição do Governo Municipal em profissionalizá-la. Esta proposição sugere um questionamento: pode o GM agir discricionariamente a respeito, como se fora outra atividade qualquer, a exemplo da fiscalização das posturas municipais?

De imediato, convém esclarecer que ambas as atividades são caracterizadas por sua submissão e sua vinculação aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública (art. 37 da CF)⁴². Porém, a tributária se insere no rol das **atividades privativas do Estado**, o que lhe confere, no mínimo, dimensão temporal permanente, conforme explicitam os incisos XVIII e XXII⁴³, do art. 37, da CF *verbis*:

“XVIII - A administração fazendária e seus servidores fiscais terão, **dentro de suas áreas de competência e jurisdição**, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei.” (Grifamos).

“XXII - As administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **atividades essenciais ao funcionamento do Estado**, exercidas por servidores de carreiras específicas, **terão recursos prioritários para a realização de suas atividades** e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e informações fiscais, na forma da lei ou convênio.” (Grifamos).

O caminho escolhido para fortalecer institucionalmente a administração tributária está expresso na EC nº. 42, quando exclui da vedação à vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, de que trata o inciso IV⁴⁴, do artigo 167, da CF, os recursos prioritários, referidos no transcrito inciso XXII.

Esse espectro institucional confere à lei municipal o poder de estabelecer a vinculação anual de determinado percentual da receita oriunda dos impostos municipais para financiar as ações ou providências

indispensáveis à manutenção e aperfeiçoamento permanentes da administração tributária. A nosso ver, a bem-vinda norma constitucional é imperativa porque a execução das complexas atividades tributárias é obrigatória, inadiável e condicionada a vários aspectos:

- **legal** ⇒ a atividade tributária, por determinação constitucional e da legislação infraconstitucional, especialmente dos Códigos Tributários Nacional e Municipal, deve ater-se às disposições deles emanadas;
- **administrativo** ⇒ o órgão encarregado da atividade tributária deve estar estruturado de modo que a materialização do crédito tributário se faça ao menor custo possível e cause o mínimo de desconforto ao contribuinte;
- **social** ⇒ o Município é detentor de uma série de responsabilidades perante a sua população, cujo cumprimento se subordina ao ingresso de recursos financeiros. Dentre eles, os tributos municipais concorrem com parcela significativa, ao longo dos tempos futuros.

Inversamente ao que se possa imaginar, os frutos da administração tributária eficiente e eficaz se traduzem em benefícios para toda a coletividade - permite a aproximação entre os gastos possíveis e demandados. Em consequência, se for comprovada a correspondência entre os recursos tributários arrecadados e as realizações resultantes, tanto em obras quanto em prestação de serviços, ela pode e deve refletir a valorização dos governantes municipais.

Referências bibliográficas:

- Baleeiro, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro, Forense, 11ª ed., revista e complementa por Derzi, Misabel Abreu Machado, 1999;
- Coêlho, Sacha Calmon Navarro. Comentários à Constituição de 1988, Forense, 7ª ed., 1998;
- Carvalho Jr, Pedro Humberto Bruno. IPTU NO BRASIL: PROGRESSIVIDADE, ARRECADAÇÃO E ASPECTOS EXTRA-FISCAIS”, publicado no TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1251 – IPEA, dez. 2006;
- Dalton, Hugh. Princípios de Finanças Públicas, trad. de Maria de Lourdes Modiano, FGV, 4ª ed., 1980;
- Gonçalves, Marcos Flávio. R. Dívida Ativa Municipal: Como evitar seu crescimento, IBAM, 3ª ed., 2004;
- Guedes, José Rildo de Medeiros. Política e Gestão Tributária Municipal Eficiente, editado pelo IBAM. Série: O que os gestores municipais devem saber. Rio de Janeiro, 2007;
- Machado, Celso Cordeiro. Crédito Tributário, Forense, Rio de Janeiro, 1984;

- Viol. Lemgruber. A Definição e o Cômputo da Arrecadação Potencial. Análise do Potencial Econômico-tributário e de seus Condicionantes. 2008. Disponível em <http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>.

Notas

¹Os tributos, com ênfase nos impostos, propiciam, historicamente, a principal fonte de financiamento da atividade estatal, não obstante a resistência e, muitas vezes, as repulsas que desencadeiam. Como não se vislumbra, pelo menos a médio prazo (dezenas e, quem sabe, centenas de anos), outra alternativa, convém alinhavar alguns cuidados a serem observados quando do seu dimensionamento financeiro.

²Definição genérica das taxas devidas em função da utilização de determinados serviços públicos prestados pelos Municípios. A maioria embute o ressarcimento dos custos dos serviços de limpeza pública e coleta domiciliar de lixo.

³O art. 150, I, da CF veda a exigência ou aumento de tributo sem lei que o estabeleça e com o objetivo de conferir unicidade ao Sistema Tributário Nacional (STN) estabelece os princípios gerais, discrimina os impostos de cada esfera de governo e confere à **lei complementar** (art. 146, III, *a, b e c*) a incumbência de definir as normas gerais de direito tributário, especialmente as que dispõem sobre:

- definição dos tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos **impostos** de todas as esferas de Governo do País, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
- obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;
- adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas;

Para Sacha Calmon (1998, p. 118), a lei complementar é utilizada, agora sim, em matéria tributária para fins de complementação e atuação constitucional. Adiante discrimina sua importância nacional e serventia: (a) complementar dispositivos constitucionais não auto-aplicáveis; (b) conter dispositivos constitucionais de eficácia contida (ou contível); e (c) fazer atuar determinações constitucionais consideradas importantes e de interesse de toda a Nação, razões pelas quais as leis complementares requisitam *quorum* qualificado.

A Lei no 5.172, de 25/10/66, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN), e respectivas alterações, foi assumida, pela jurisprudência e pela doutrina, como a lei complementar referida no art. 146 e, portanto, constitui a base da legislação municipal sobre os seus tributos. Possível dúvida quanto à recepção do CTN, pela atual Constituição, é dirimida por Marcos Flávio R. Gonçalves, ex-Consultor Jurídico do IBAM, *in* Nota Explicativa nº. 5/94, julho/94. O autor destaca que o assunto já foi objeto de vasta controvérsia, inclusive porque, há alguns anos passados, discutia-se a legitimidade de a União legislar de modo a restringir a autonomia dos Municípios em questões tributárias e o Supremo Tribunal Federal eliminou a dúvida, decidindo pela competência federal (vide, por exemplo, RTJ 113, p. 1.388 e seguintes).

⁴Para os especialistas em finanças públicas, o pagamento dos tributos recebe, genericamente, a denominação de **carga tributária**, medida, no plano individual, pela **alíquota efetiva** expressa pelo quociente da divisão entre o valor do(s) tributos e a(s) renda (s) do contribuinte, o que permite sua classificação como:

- **proporcional**: ► alíquota efetiva igual, independentemente das rendas ou patrimônios tributáveis;

- **regressiva:** ► alíquota efetiva diminui enquanto aumentam as rendas ou patrimônios tributáveis;
- **progressiva:** ► alíquota efetiva aumenta em proporção maior que o acréscimo das rendas ou patrimônios tributáveis.

Hugh Dalton, ex-Chanceler do Tesouro Britânico, (p. 127), assevera que um sistema de impostos **regressivos** tenderá a aumentar a desigualdade das rendas. O mesmo se pode dizer de sistema de impostos **proporcionais** ou mesmo levemente progressivos. Entretanto, sistema mais fortemente **progressivo** tenderá a reduzir a desigualdade, e quanto mais forte for a progressão, mais forte será também esta tendência.

⁵A prática de cobrar tributos embutidos nos preços de mercadorias e serviços, sem que eles fiquem bem visíveis aos olhos dos contribuintes, infelizmente aprovada por grande maioria dos agentes políticos, se aplica, integralmente à CIP. O veredicto é de que se trata, no mínimo, de um ato contra a cidadania.

⁶ "IPTU NO BRASIL: PROGRESSIVIDADE, ARRECADAÇÃO E ASPECTOS EXTRA-FISCAIS", publicado no TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1251 – IPEA, dez. 2006.

⁷Embora o art. 142 do CTN atribua, privativamente, essa competência à administração tributária, é antiga a discussão sobre a expressão "constituir o crédito tributário pelo lançamento" adotada por ele. O argumento contrário afiança que o "lançamento, no sistema jurídico brasileiro, é apenas declaratório e não constitutivo do crédito, vez que este nasce com a obrigação que lhe dá origem e preexiste ao lançamento propriamente dito". Esclarecimentos adicionais poderão ser obtidos em Celso Cordeiro Machado. Crédito Tributário, Forense, RJ, 1984, p. 14 e seguintes.

⁸ Art. 149, I, do CTN.

⁹O Código Civil instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, em vigor desde 11/01/2003, estabelece no seu art. 79: "São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente".

¹⁰Também costumam ser usados, em complementação, os chamados fatores corretivos, tipo pedologia, esquina, obsolescência etc. Os respectivos valores (positivos ou negativos) são fixados, quase sempre, arbitrariamente. Não raro, aumentam a distorção no valor final do imóvel.

¹¹Pedro Humberto (2006) acrescenta, no trabalho mencionado, outras causas do fenômeno reportadas por autores citados por ele: Forte pressão política por parte das construtoras, imobiliárias e proprietários de imóveis mais valorizados que têm maior organização e incentivo a lobbies, graças à extração de mais-valia que o imposto pode causar e ao alto valor de mercado dos imóveis que refletiria num imposto pago mais alto. Além disso, os contribuintes mais ricos têm maior poder de contestação judicial.

¹² Nesses casos há que se considerar outras variáveis tais como o número de unidades, as respectivas frações-ideais etc.

¹³§ 2º: "Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo."

¹⁴§ 1º do art. 97 do CTN: "Equipara-se à majoração do tributo a modificação de sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso."

¹⁵ Note-se que a base de cálculo – valor venal do imóvel – está definida no art. 33 do CTN, o que impede o Município de modificá-la, salvo se, por absurdo, incluisse o valor do espaço aéreo ou mesmo do subsolo na sua composição.

¹⁶Os seguidores das **teorias objetivas** defendem ser o trabalho aplicado na produção de um bem o principal elemento determinante do seu valor, conduzindo a análise para o campo da **oferta**, em função dos custos de produção. Já os adeptos das **teorias subjetivas**, mais recentes, argumentam que a **escassez relativa dos bens**, conjugada com sua **utilidade**, aliadas às escalas das **preferências individuais**, são os efetivos determinantes do valor, deslocando a análise para o terreno da **procura**.

¹⁷“IPTU. Critérios de reajustamento da base de cálculo do imposto. Lei no 3.681, de 27.12.83, do Município de Belo Horizonte. A Lei no 3.681, do Município de Belo Horizonte, ao estabelecer critérios objetivos para a apuração do valor venal dos imóveis, viabiliza a definição da base de cálculo do imposto em cada exercício financeiro, sem necessidade de nova lei. Precedente do Plenário: RE 108.774-9. Recurso Extraordinário não conhecido (Relator Ministro Carlos Madeira)” (RTJ 125, p. 1242).

“IPTU. Aumento. O Plenário desta Corte, ao julgar, entre outros, os RREE 111.643, 111.137 e 111.665 - que tratam de questão análoga à presente - não os conheceu, por maioria de votos, por entender que, no caso, não havia propriamente planta genérica de valores, uma vez que existia lei municipal estabelecendo os critérios de cálculo do valor venal de cada imóvel, e o valor apurado para cada um não poderia ser discutido em mandado de segurança. Por isso, considerou que não se configura hipótese semelhante à dos inúmeros precedentes deste Tribunal. Recurso extraordinário não conhecido (Relator Ministro Moreira Alves)” (RTJ 126, p. 310).

¹⁸Entendemos que o crédito tributário, depois de constituído pelo lançamento, é passível de registro individual no Ativo Financeiro do Município. Para Marcos Flávio R. Gonçalves, o crédito tributário é: **inalienável**: gera a impossibilidade de sua transferência, salvo quando a lei autoriza sua desafetação; **impenhorável**: não está sujeito a qualquer ônus, exceto por disposição legal; e **imprescritível**, a não ser nas hipóteses de prescrição previstas em lei.

¹⁹O artigo 11 da Lei Complementar nº. 101/2000, mais conhecida com Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece que a efetiva arrecadação de todos os tributos municipais constitui requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

²⁰O cálculo é aproximado por ser provável que a arrecadação de 2005 tenha incorporado valores lançados em exercícios anteriores.

²¹Estão listadas somente as transferências mais significativas e de livre movimentação, observadas as vinculações às áreas de saúde e de educação.

²²Na visão do autor, práticas como essa, concorrem para desestabilizar o pacto federativo.

²³**Tributo** é toda **prestação pecuniária compulsória**, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que **não constitua sanção de ato ilícito**, instituída em lei e **cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada** (art. 3º do CTN).

A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II - a destinação legal do produto de sua arrecadação (art. 4º do CTN).

Os **tributos** são impostos, taxas e contribuições de melhoria (art. 5º do CTN).

²⁴No geral, a principal fonte de receita dos Municípios, sobretudo dos pequenos e dos médios, está nas transferências originadas da União e do Estado, garantidas pelo princípio da repartição das receitas tributárias (arts. 157 a 162 da CF). Quando elas ingressam nos cofres Municipais são classificadas como transferências sem que, contudo, seja desqualificada sua origem como imposto.

²⁵ Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos a serem aplicados no financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

²⁶ Não se deve esquecer que essas taxas estão descritas na maioria dos CTMs, de forma totalmente diversa das características presentes no art. 79 do CTN, que lhes são inerentes. A inobservância tem provocado sua condenação pela doutrina e pela jurisprudência. O mesmo deve ser dito em relação às contribuições, por se tratar de tributo cuja arrecadação deve ser afetada aos gastos que justificaram sua instituição.

²⁷ Como é notório, há várias teorias que vão de encontro a essa assertiva.

²⁸ Vide Quadro V – Fontes de Receita para identificar os incrementos, sobretudo o advindo da cota-parte do ICMS.

²⁹ A Definição e o Cômputo da Arrecadação Potencial. Análise do Potencial Econômico-tributário e de seus Condicionantes. Disponível em [Hhttp://www.joserobertoafonso.ecn.br/H](http://www.joserobertoafonso.ecn.br/H)

³⁰ Somente se efetivam após reconhecimento do direito individual, pela autoridade municipal competente, segundo as condições estabelecidas no CTM.

³¹ A coleta domiciliar de lixo deve ser encarada como ação preventiva na área da saúde e proteção ambiental, enquanto a iluminação pública, além de concorrer para a segurança pública, oferece oportunidade de trânsito das pessoas com maior conforto. Configuram serviços gerais e não específicos, por não serem passíveis de divisibilidade individual.

³² Característica observada principalmente nos impostos sobre vendas de mercadorias. O vendedor, **contribuinte de direito**, cumpre a obrigação de recolher aos cofres governamentais, o valor incluído no preço pago pelo adquirente – **contribuinte de fato**.

³³ Não esquecer que, por força da EC nº 42/03, a vigência da nova lei deve observar, além do princípio da anualidade, o da noventena. Para tanto, seu texto deverá estar publicado até 30/09/x0 para produzir efeitos a partir 01/01/x1.

³⁴ Órgãos de licenciamento de edificações e de execução de obras públicas da Prefeitura, incorporadoras, agentes financiadores, sindicatos da construção civil etc.

³⁵ A propósito, merecem transcrição os comentários de dois renomados mestres do Direito Tributário expostos na reunião onde se discutia a repercussão do princípio constitucional da legalidade do procedimento fiscal adotado por alguns Municípios, (publicado em *Comentários ao Código Tributário Nacional*. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1984, p. 81):

“Prof. Rubens Gomes de Souza: Parece-me que dentro da linha de pensamento, que estamos aqui seguindo, a norma tem utilidade, mas precisaria ser formulada, de modo a deixar claro que a atualização do valor monetário, a que se refere este § 2º do art. 97, é aquela que seja prevista ou autorizada em lei e não simplesmente aquela que decorra de um ato administrativo. Para citar um exemplo: as atualizações de plantas de valores que a Prefeitura faz.

Prof. Geraldo Ataliba: Sem base na lei. Porque se a lei autorizar, ou determinar que serão atualizados os valores das plantas, eu aceito.”

³⁶ A **heterogeneidade** resulta, no geral, da estrutura física da divisão espacial e respectivos equipamentos urbanos e, no particular, da existência, em determinadas regiões do território municipal, de imóveis de **alto gabarito** e, noutras, de **baixo padrão**, enquanto nas demais predominam **variações** entre o padrão “alto” e o padrão “baixo”. Nos de **alto gabarito**, seus habitantes dispõem de inúmeros itens de conforto: amplos espaços definidos em projetos arquitetônicos individuais, alguns identificados por denominações alienígenas (*living, suite, hall, boite, kitchen* etc.), ao lado de equipamentos como piscina, sauna, garagem para seus automóveis etc. Nos de **baixo padrão**, as construções, na maioria das vezes, ocupam

pequeno espaço, são conjugadas, pelo menos de um lado, e, quando muito, obedecem a um mesmo “típico projeto arquitetônico” disponibilizado, em muitos Municípios, pela própria Prefeitura. Nada mais que um abrigo que possibilite aos seus moradores um mínimo de privacidade, para satisfazerem suas mais íntimas necessidades fisiológicas.

³⁷Para tanto, deve-se utilizar os projetos arquitetônicos, estrutural, elétrico, hidráulico etc. que devem estar arquivados no setor encarregado do licenciamento e aprovação de obras particulares da própria Prefeitura.

³⁸O próprio mercado é fortemente influenciado por fatores implícitos (monopólio, oligopólio, livre concorrência etc.) e explícitos (políticos, sociais e institucionais etc.) que interferem sobre os respectivos valores.

³⁹Visa minimizar o que os estudiosos da matéria costumam chamar de parcela de **subjetividade**, não susceptível de **quantificação**, presente em qualquer método de avaliação. Porém, mesmo nos mercados mais ativos, a oferta é restrita a uma pequena parcela do universo, restrição que pode ser minimizada com a distribuição estratificada do patrimônio imobiliário.

⁴⁰Prática semelhante é adotada pelos governadores dos Estados quando editam decreto estabelecendo o valor venal dos veículos, para efeito de cálculo do IPVA e pelo Secretário da Receita Federal (3º escalão da Administração Federal) mediante instrução normativa que fixa o valor da terra nua sobre o qual se calcula o ITR, editada com suporte no § 2º, art. 2º da Lei Federal nº. 8.847/94, que dispõe sobre esse imposto. Ambos, a exemplo do IPTU, de natureza patrimonial.

⁴¹Mormente se a comunicação acrescentar que tanto a poupança quanto as aplicações nos tradicionais fundos de renda fixa estão rendendo, atualmente, menos de 1% ao mês, sobretudo quando forem superiores a 2%...

⁴²O artigo 37 da CF elege os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

⁴³Adicionado pela Emenda Constitucional nº. 42 (Reforma Tributária).

⁴⁴“IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo”. H(Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 42, de 19.12.2003)H.