

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**FUNDAMENTOS DA TRIBUTAÇÃO; IMPORTÂNCIA E CARACTERÍSTICAS DO
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE; E UM ESTUDO DE CASO DA EQUIDADE
ADMINISTRATIVA DO IPTU NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL.**

**RODOLFO HENRIQUE MAGGI
STEFANO FLORISSI**

**Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Economia da
Faculdade de Ciências Econômicas da
UFRGS, para obtenção do Grau de
Mestre em Economia, na Modalidade
Profissionalizante Mestrado
Interinstitucional UFRGS/UCS.**

Porto Alegre

2002

Com carinho, à Daniela e ao pequeno Henrique.

Agradecimentos

Meus agradecimentos

- a Stefano Florissi, orientador da dissertação, pela dedicação e entusiasmo na empreendidos neste trabalho;
- a Enrique Rodriguez de Almeida, pelo incentivo a realização deste mestrado;
- a Wilson Luis Caldart, pela colaboração na análise dos dados;
- aos colegas da Secretaria Municipal da Fazenda, pelo apoio, compreensão e incentivo ao trabalho;
- aos professores e funcionários do departamento de pós-graduação da UFRGS, pelo profissionalismo e competência.

SUMÁRIO

RESUMO	08
ABSTRACT	09
INTRODUÇÃO.....	10
1 TRIBUTAÇÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	13
1.1 Tributação e Distribuição de Renda	14
1.1.1 Princípios de Eqüidade	14
1.1.2 A Incidência dos Impostos	19
1.1.3 O Destino da Arrecadação	23
1.2 Certeza, Conveniência e Economia no Recolhimento	25
1.2.1 O Custo Administrativo dos Impostos	27
1.3 Tributação e Eficiência	29
1.3.1 Princípio da Neutralidade	29
1.3.2 O <i>Peso Morto</i>	32
1.4 Eficiência e Equidade em um Ambiente Globalizado	35
2 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE URBANA	37
2.1 Tributar a Propriedade, Tributar a Riqueza	41
2.2 Características do Imposto sobre a Propriedade Urbana.....	44
2.2.1 Efeitos sobre a Eqüidade.....	48
2.2.2 Por que tantos Odeiam o Imposto sobre a Propriedade?	51
3 O MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL	55
3.1 O Imposto sobre a Propriedade de Caxias do Sul.....	57
4 EQUIDADE ADMINISTRATIVA: O CASO DO IPTU DE CAXIAS DO SUL	66
4.1 A Definição do Modelo de Análise	66
4.1.1 A Análise da Equidade do Imposto	71

4.2 Inequidade Administrativa, Instrumento de Justiça Tributária.....	80
CONCLUSÃO	86
BIBLIOGRAFIA.....	90
Anexo A	97
Anexo B	99
Anexo C	109
Anexo D	111
Anexo E.....	113
Anexo F.....	115
Anexo G	122
Anexo H	124

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICOS

2.1. Participação dos Governos Locais na Arrecadação Tributária	40
4.1. Medição do Grau de Ineqüidade Administrativa	74

TABELAS

3.1. Classificação das Construções	61
3.2. Fator de Obsolescência	62
3.3. Fator de Localização	62
3.4. Alíquotas Progressivas em Função do Tamanho do Imóvel	63
3.5. Alíquotas Progressivas em Função do Valor do Imóvel	64
4.1. Ineqüidade Administrativa do IPTU do Município de Caxias do Sul	76
4.2. Simulação da Regressividade Média	83
4.3. Simulação do Redutor com Resultados Proporcionais	84
4.4. Simulação do Redutor com Resultados Progressivos	85

LISTA DE SIGLAS E ABREVEATURAS

COFINS – Contribuição dos Empregados sobre o Faturamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras

CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSE – Fundo Social de Emergência

IAAO – *International Association of Assessing Officers*

ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviço

IGP-M – Índice Geral de Preços Mercado

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA - Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *inter-vivos*

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

PIB – Produto Interno Bruto

PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VAB - Valor Adicionado Bruto

VRM – Valor de Referência Municipal

RESUMO

Este estudo realiza uma revisão dos princípios que fundamentam os sistemas tributários e dos seus efeitos sobre a distribuição de renda e a eficiência da economia. Destaca a importância do imposto sobre a propriedade urbana para o financiamento dos governos locais. Analisa às características particulares do imposto e dedica atenção especial ao estudo de caso da equidade administrativa do Município de Caxias do Sul. A análise da distribuição da carga do IPTU é desenvolvida com base em um modelo de regressão linear. Os resultados indicam uma estrutura regressiva do imposto e que uma utilização adequada dos fatores de tributação podem contribuir para a modelagem de um sistema progressivo de tributação.

ABSTRACT

This study reviews the principles of taxation systems and their effects on income distribution and the efficiency of the economy. It emphasizes the importance of property tax to finance local governments. It analyses taxes features and pays special attention to the case study of the administrative equity of the city of Caxias do Sul. The analysis of property tax burden distribution is based in a linear regression model. The results indicate a tax regressive structure and that, an appropriate use of taxation factors may contribute to create a progressive taxation system.

INTRODUÇÃO

Um tema que tem ocupado um espaço cada vez mais crescente no setor público é o da necessidade do aumento na arrecadação dos recursos para o financiamento dos governos locais. Um dos tributos mais importantes de que os governos locais dispõem é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), seja pelo potencial de geração de receita, seja pela competência exclusiva dos municípios legislarem, ou ainda, por representar um importante instrumento de regulação do espaço urbano.

Inúmeras iniciativas vêm sendo desenvolvidas neste sentido pelos governos locais. No entanto, estes esforços para o aumento na arrecadação, particularmente no imposto sobre a propriedade, podem trazer consigo um outro problema, a distribuição desigual dessa carga tributária. Isto ocorre porque os impostos podem exercer influências sobre a vida das pessoas. Entender essas influências é um dos objetivos deste estudo. No entanto, perceber a relevância deste tema requer compreender como, nas últimas décadas, os governos vinham financiando seus municípios.

Na Constituição de 1988, os municípios brasileiros tiveram um resultado privilegiado com a ampliação de suas fontes de receitas, sendo considerado um momento ímpar na história da federação brasileira, em favor da descentralização dos recursos, fortalecendo os governos locais. No entanto, nos anos que se sucederam, a União modificou substancialmente este quadro, repassando a responsabilidade das políticas sociais para os municípios. Houve as municipalizações da saúde, da educação, da assistência social e mais recentemente dos serviços de fiscalização de trânsito. Estas transferências de encargos ocorreram

sem o respectivo provimento de recursos por parte da União e dos Estados para os Municípios.

Não bastassem estas medidas, a União lançou mão de programas de estabilização fiscal, como o Fundo Social de Emergência (FSE) e, posteriormente, o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), retirando importante parcela dos recursos dos Estados e dos Municípios. Foram criados ainda novos tributos sobre a forma de contribuição como a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) e aumentada a alíquota de outras, como a da Contribuição dos Empregados sobre o Faturamento da Seguridade Social (COFINS), como forma de aumentar a arrecadação sem reparti-la com os demais entes federativos. A Lei Kandir¹ e as políticas de guerra fiscal praticadas pelos Estados também contribuíram para o enfraquecimento das receitas municipais. Após mais de uma década, o resultado desta política fiscal foi o aumento da carga tributária brasileira de 20% para 32% do PIB (BNDES, 2002), e um retorno à centralização dos recursos em favor da União.

Diante destas dificuldades, a saída encontrada pela grande maioria dos municípios brasileiros foi financiar seus governos através do imposto inflacionário. Até 1994, bastava os governos atrasarem os pagamentos e, com os juros recebidos no sistema financeiro, obtinham uma soma significativa de recursos. Um exemplo é o caso de Caxias do Sul, que somente em 1990 obteve 40% de suas receitas no mercado financeiro. Com o advento do Plano Real, e o fim da inflação, este mecanismo chegou ao fim. E é neste momento que as contas públicas revelam sua fragilidade. Muitas delas passaram a amargar sucessivos déficits orçamentários, contribuindo para a elevação da dívida pública. E, por mais bizarro que possa parecer, muitos governos passaram a utilizar o endividamento como um mecanismo alternativo de financiamento.

Esta situação de alto risco contribuiu para fragilizar as contas nacionais, requerendo medidas urgentes para o seu estancamento. Apenas a dívida da cidade de São Paulo representava o equivalente à arrecadação de quatro anos. Buscando o estancamento da crise fiscal, em maio de 2000, o governo federal edita a Lei de Responsabilidade Fiscal, passando a tratar a gestão das contas públicas com absoluto rigor. Impondo uma consciência fiscal necessária para os governantes,

¹ Lei Complementar Nº 87/96, e que tem como características a desoneração do ICMS das exportações dos produtos semi-elaborados e dos produtos primários.

onde a arrecadação dos tributos, por exemplo, não mais seria tratada como uma liberalidade e sim uma obrigação do governante.

Outra razão que merece consideração é a recente aprovação dos Estatutos da Cidade, permitindo aos municípios adotarem o IPTU progressivo no tempo, com objetivos puramente regulatórios do espaço urbano, para coibir a retenção de imóveis como reserva de valor e restringir a especulação imobiliária.

Assim, nos próximos anos, a maioria dos municípios brasileiros tende a adotar uma postura mais responsável com seus sistemas de arrecadação, procurando utilizar com mais eficiência o potencial de suas receitas. No entanto, é necessário que sejam considerados os reflexos que a distribuição da carga do imposto pode causar. Pois num país como o Brasil, de profundos contrastes de renda, um sistema tributário pode tanto contribuir para amenizar, como para aprofundar as desigualdades sociais.

Posto o que afirma Afonso (1998, p. 14) “quem mais arrecada não é necessariamente o que melhor arrecada”, este trabalho visa analisar a distribuição da carga tributária, a partir de uma análise do caso da equidade administrativa do IPTU de Caxias do Sul. No capítulo I são revisados os princípios que fundamentam os impostos e os sistemas tributários, verificando seus efeitos sobre a distribuição de renda e sobre a eficiência na alocação dos fatores numa sociedade de mercado. Observa-se o custo dos impostos e seu comportamento num ambiente globalizado. O capítulo II é dedicado, particularmente, ao imposto sobre a propriedade, observando sua importância e utilização para o financiamento dos governos locais, sua relação com a riqueza, seus efeitos sobre a equidade e o que motiva tantos a odiarem este imposto. No capítulo III, o estudo concentra-se sobre o caso do Município de Caxias do Sul, onde é apresentado o funcionamento do sistema de avaliação dos imóveis para fins de tributação do IPTU. No capítulo IV, é apresentado o modelo de análise da equidade administrativa do IPTU e uma análise de como podem ser utilizados os fatores de tributação com vistas a uma distribuição progressiva da carga do imposto, no caso em análise. Por fim, são apresentadas as conclusões finais do trabalho.

1 TRIBUTAÇÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Desde muito tempo, inúmeros estudos têm buscado um conjunto de princípios que sirvam de guia para a política tributária. Há mais de dois séculos, o estadista francês Colbert, em Rosen (1998)², sugeriu que *“el arte de la imposición es el de desplumar al ganso de tal manera que se obtenga la mayor cantidad posible de plumas desollando lo menos posible.”*³ Mais contemporâneo ao analisar o sistema tributário americano, porém menos sutil, Eckstein (1966, p. 86) afirmou que o mais surpreendente era que a arrecadação do fisco chegava a 30% do produto nacional bruto, “sem violência ou derramamento de sangue... apenas com uma moderada relutância”. Inevitavelmente, como “da morte e de impostos ninguém foge”⁴, a magnitude das receitas tributárias acaba influenciando o conjunto da economia, com efeitos sobre a distribuição de renda, a eficiência, o crescimento e a estabilidade da economia.

O sistema tributário também afeta o volume da poupança pessoal e do investimento, o consumo presente e o consumo futuro, podendo impor modificações no comportamento e nos hábitos dos indivíduos.

Sem metáforas, Rosen (1998) argumenta que a economia moderna adota um enfoque menos cínico, variando a intensidade e o modo em que devem estabelecer-se os impostos para melhorar a eficiência econômica e ajudar a promover uma distribuição eqüitativa da renda.

² Apud ARMITAGE-SMITH (1907, p. 36).

³ “A arte da tributação é a de depenar um ganso de tal maneira que se obtenha a maior quantidade possível de penas causando o menor dano possível”.

⁴ Provérbio citado no filme Encontro Marcado (BREST, 1998).

Para compreendermos melhor estes princípios econômicos que norteiam os tributos, e principalmente seus efeitos, é que abordarmos neste capítulo os aspectos teóricos.

1.1 Tributação e Distribuição de Renda

Os encargos do governo são financiados por recursos captados de forma variada. Eles podem ser obtidos por intermédio da emissão de moedas, lançamento de títulos, empréstimos e, principalmente, pela tributação.

O mecanismo da tributação, associado às políticas orçamentárias, intervém diretamente na alocação e distribuição dos recursos na sociedade e pode, também, reduzir as desigualdades na riqueza, na renda e no consumo.

A tributação é um instrumento através do qual as pessoas tentam obter recursos coletivamente para satisfazer as necessidades da sociedade. O sistema de tributação variará de acordo com as peculiaridades e também com determinadas situações políticas, econômicas e sociais de cada país. Mesmo que os sistemas de tributação sejam diferentes, eles se constituirão assim mesmo no principal mecanismo de obtenção de recursos públicos no sistema capitalista. Isto porque, neste sistema, a tributação é um dos instrumentos básicos para que alguns ajustamentos possam ser feitos na distribuição de renda na sociedade, bem como uma fonte crucial de obtenção de recursos para o desempenho das atividades públicas.

1.1.1 Princípio de Equidade

Adam Smith (1985, p. 247) já consignava, em suas observações, que os vários impostos aplicados pelo governo provêm, em princípio, da renda dos indivíduos. Em sua obra *A Riqueza das Nações* (1776), estabeleceu que “os cidadãos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do

governo, em proporção a suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado”.

Ao estudar o pensamento clássico, que constitui o arquétipo tributário, Deodato (1976) destacou que este princípio de Smith é chamado da *justiça do imposto*. O princípio da justiça é essencial, pois traduz uma “idéia-força”, que na vida dos povos tem exercido e continua a exercer uma influência considerável. É para o triunfo dessas idéias que revoluções políticas têm sido feitas. Cada classe social, em nome dessa “justiça”, procura impor um sistema de impostos de maneira mais favorável para seus interesses⁵. “Ontem, foram as classes abastadas que, na direção política, criavam um sistema favorável; hoje as classes pobres e mais numerosas procuram reivindicar esses sistemas.” Ou, pelo menos, atualmente, numa democracia este direcionamento é dado pelo eleitor mediano.

Por princípio, o modelo de sistema tributário deveria ser o mais justo possível. Entretanto, o conceito de justiça nem sempre é de fácil determinação. A concepção de justiça deriva de valores éticos. Para Ahumada (1968)⁶, as idéias de justiça e de política social que os homens entendem adotar na distribuição das cargas do imposto variam segundo a classe que exerce o poder, as idéias prevaletes sobre as funções do Estado, da riqueza gravada de um país, do modo de sua distribuição entre os cidadãos, etc. “*Justicia en España, injusticia al otro lado de los Pirineos*”⁷. Na afirmação de Eckstein (1966), o que se entende por um sistema tributário justo não é uma questão de economia técnica, mas de filosofia pessoal.

Destaca Fileline (1999) que essa máxima de Smith reflete dois pensamentos históricos a respeito de equidade tributária. Primeiramente, afirma que os cidadãos devem pagar de acordo com sua capacidade; esta proposição é desenvolvida no *princípio da capacidade de pagamento*. A segunda proposição – “na proporção da renda que usufruem sob a proteção do Estado” – implica que os cidadãos devam ser tributados com base nos benefícios que derivam das ações governamentais. Essa é a essência do *princípio tributário do benefício*.

Pelo conceito de equidade, cada contribuinte deve contribuir com uma parcela justa para cobrir os custos do governo. Uma das formas utilizadas para

⁵ Um exemplo significativo remonta entre os séculos VII e X, na Espanha, sob o domínio mulçumano, onde judeus e cristãos viviam sob regras especiais de um pacto, que lhes garantia liberdade religiosa e proteção. Em troca, pagavam tributos especiais, uma espécie de imposto de tolerância. RODEN (2002).

⁶ Apud PASCAL (1968, p 293).

definir qual é esta parcela justa baseia-se no “princípio do benefício”. Sob esse princípio, Fileline argumenta que os impostos são vistos como preços que os cidadãos pagam pelas mercadorias e serviços que adquirem de seus governos, presumivelmente cobrados de acordo com os benefícios individuais direta e indiretamente recebidos. Para BYRNS (1996, p. 387), “o princípio do benefício da tributação prevê que as pessoas devem ser tributadas em proporção aos benefícios marginais que recebem de um bem fornecido pelo governo.”

No entanto, a tributação conforme os benefícios marginais é pouco prática para a maior parte dos bens públicos puros. Isto ocorre porque a avaliação dos indivíduos sobre os benefícios gerados pelo consumo dos bens públicos não é conhecida pelo governo. E deve ser considerado, ainda, que as preferências diferem entre os indivíduos e não se pode aplicar qualquer forma tributária geral à sociedade como um todo. Quando um produto é livremente acessado e indivisível, como nos serviços de justiça e segurança, não existem formas possíveis para a determinação das quantidades consumidas e respectivamente índices de utilidade desfrutada. Assim, tanto para Fileline como para Riani (1997), a aplicação do enfoque do benefício à questão da tributação esbarra na impossibilidade de mensuração dos benefícios via preço.

Entretanto, para Riani, este princípio poderia ser aplicado em determinado grupo de bens e serviços para os quais se pode aplicar o princípio da exclusão. Neste caso, uma aplicação parcial do princípio do benefício é possível em situações onde o financiamento do serviço público ocorre diretamente através do pagamento de taxas ou tarifas, como no caso das tarifas de trens urbanos.

Para se estabelecer um sistema tributário, deve-se então buscar outro mecanismo que, associado ao princípio do benefício, torne a estrutura de tributação mais justa. Este mecanismo baseia-se no princípio da capacidade de pagamento.

De acordo com o princípio da capacidade de contribuição, os indivíduos deveriam, na medida de suas capacidades, colaborar para o financiamento dos gastos governamentais. Este princípio distribui o ônus da tributação entre os indivíduos na sociedade de acordo com a sua capacidade de pagamento, medida usualmente pelo nível de renda. Ao contrário do anterior, permite a formulação de uma regra geral de tributação para a sociedade como um

⁷ “Justiça na Espanha, injustiça no restante da Europa”.

todo. Este princípio apresenta vantagens sobre o anterior, como argumenta Riani (1997, p. 107):

“... primeiro permite que determinada pauta de serviços públicos seja oferecida à sociedade sem que haja exclusão ou discriminação, entre os indivíduos, quanto ao seu uso e benefícios; segundo, ele se torna um princípio mais justo à medida que o sacrifício individual é feito na mesma proporção de acordo com a habilidade de pagamento de cada um”.

Com base neste princípio, os indivíduos com capacidades de pagamento iguais devem contribuir no mesmo montante, enquanto indivíduos com capacidades diferentes devem efetuar um pagamento diferenciado. Na literatura, define-se o igual tratamento dos iguais de equidade horizontal, enquanto o desigual tratamento dos desiguais de equidade vertical.

Enquanto o conceito de equidade horizontal tem origem e aceitação nas sociedades democráticas a partir da idéia da igualdade dos indivíduos perante a lei, e da conseqüente necessidade de prevenção contra procedimentos arbitrários do poder público, a equidade vertical “justifica-se” a partir da idéia que os cidadãos com maior renda devem pagar mais impostos que os de menor renda. Para Fileline (1999), a noção de igual sacrifício decorre de um julgamento ético, enquanto a idéia de mais impostos para os ricos se apóia na crença de que a renda é sujeita à lei da utilidade marginal decrescente.

Assim, se a capacidade de contribuição é medida em termos de renda, a equidade horizontal seria obtida quando indivíduos com o mesmo nível de renda contribuíssem com a mesma quantidade. Entretanto, a obtenção da equidade vertical não é tão simples. No questionamento de Rezende (1983, p. 171), podemos perceber a complexidade do tema. “Qual a maneira de diferenciar os desiguais? Deve o montante da contribuição variar de forma absoluta, proporcional ou mais que proporcional à variação na renda?”

Conforme o caso, os resultados podem variar de forma oposta. Por definição, se o aumento na tributação for menor que a proporção ocorrida na renda, a relação entre o imposto a pagar e a renda decresce com o aumento no nível de renda, configurando uma distribuição regressiva da carga tributária. Por outro lado, se o aumento na contribuição é proporcional ao aumento na renda, a relação imposto/renda permanecerá constante para qualquer nível de renda, caso em que a

distribuição da carga tributária é considerada proporcional. Finalmente, se o aumento na contribuição for maior que a proporção do aumento da renda, a relação imposto/renda aumenta com o nível de renda, produzindo uma distribuição progressiva da carga tributária.

Para Riani (1997), enquanto o sistema proporcional não tem impacto algum sobre a redistribuição da renda na sociedade, o progressivo pode produzir uma distribuição de renda em favor das classes de menor poder aquisitivo, sendo que a magnitude das alterações na distribuição da renda, após o imposto, dependerá da diferenciação das alíquotas para as diversas classes de renda. Assim, quanto maior o intervalo de uma alíquota para outra, maior será o impacto sobre a distribuição de renda e vice-versa. De forma oposta, o sistema de tributação regressivo concentra mais renda nas classes de maior poder aquisitivo, variando a concentração de acordo com os intervalos existentes entre as alíquotas aplicadas às diversas classes de renda. Quanto maior esse intervalo, maior será a concentração da renda nas classes de maior poder aquisitivo e vice-versa.

Para Rosen (1998), não é algo simples calcular a proporção em que cada indivíduo participa em um imposto determinado. Enquanto a definição de proporcional é muito simples - descreve a situação em que o cociente entre impostos pagos e renda seja constante para qualquer nível de renda, não é tão fácil determinar o progressivo ou regressivo. Infelizmente, as ambigüidades em suas definições confundem muitas vezes os debates públicos. Argumenta que uma maneira natural de definir esses termos é com relação ao modelo tributário médio, o cociente entre impostos pagos e renda. Se o modelo tributário médio cresce quando a renda aumenta, o sistema é progressivo; se decrescer, o imposto é regressivo.

De acordo com Dalton (1960), esses termos podem ser aplicados não apenas a sistemas tributários em conjunto, como, também, a determinados impostos. Desta forma, um sistema tributário proporcional no conjunto poderá conter impostos regressivos e vice-versa. Sendo ainda possível que determinado sistema tributário possa ser proporcional relativamente a certa faixa de rendimentos, progressivo em outra e regressivo, ainda, em outra, existindo um número infinito de possíveis graus de progressão e de regressão. Neste aspecto, Riani (1997) afirma que a estrutura tributária será progressiva ou regressiva dependendo do peso de cada imposto dentro do conjunto de tributos.

Os efeitos de cada um desses sistemas podem ser analisados com a ajuda da *Curva de Lorenz* apresentada no Anexo A. Esta curva mostra o padrão “ideal” de distribuição de renda na sociedade, servindo para medir o grau de desigualdade na sua distribuição.

Agora, para entender realmente como os impostos afetam a distribuição de renda, precisamos analisar sobre quem exatamente eles incidem.

1.1.2 A Incidência dos Impostos

Em regra geral, a tributação pode ser direta ou indireta. Os impostos diretos incidem sobre o indivíduo e, por isso, estão associados à capacidade de pagamento de cada contribuinte. Os impostos indiretos, por sua vez, incidem sobre atividades ou objetos, ou seja, sobre consumo, vendas ou posse de propriedades, independentemente das características do indivíduo que executa a transação ou que é o proprietário. As bases de incidência dos impostos são a renda, o patrimônio e o consumo.

No entanto, o problema da incidência de um imposto reside em saber quem efetivamente arca com o ônus. A transferência da carga tributária é um processo complexo. Dadas as inúmeras interdependências do sistema de preços, uma teoria abrangente das repercussões dos tributos exigiria a construção de um modelo de equilíbrio geral. Dentro de um propósito mais modesto, o enfoque utilizado neste estudo é baseado no modelo de equilíbrio parcial. No Anexo B, apresentamos os modelos de incidência tributária, onde são analisados diversos determinantes da transferência do ônus tributário.

Rosen (1998, p. 225) afirma que não é uma questão muito simples determinar como os tributos modificam a distribuição de renda, e demonstra, através de um exemplo, que é um problema complicado determinar corretamente a incidência da carga tributária:

“Supóngase que el precio de una botella de vino es 10 dólares. El Sector Público establece un impuesto de 1 dólar por botella, que se recaudará de la manera siguiente: cada vez que se adquiere una botella, el recaudador (que merodea el establecimiento) retira un dólar de la mano del vendedor antes de que éste introduzca el dinero en la caja registradora. Alguien que lo observara accidentalmente

pondría llegar a la conclusión de que es el vendedor de vino el que paga el impuesto.

No obstante, supóngase que unas semanas después de su implantación, el impuesto induce un aumento del precio de la botella a 11 dólares. Claramente, el propietario recibe la misma cantidad por botella que antes del impuesto. El impuesto aparentemente no le ha perjudicado. La totalidad del impuesto la pagan los consumidores en forma de precios más altos. Supóngase, en cambio, que, después del impuesto, el precio aumenta solamente hasta 10,30 dólares. En este caso, el vendedor se queda sólo con 9,30 dólares por botella; gana 70 centavos menos por botella que antes. No obstante, los consumidores también están peor que antes porque tienen que pagar 30 centavos más por botella. En este caso, la carga del impuesto la soportan los productores y los consumidores. Otra posibilidad sería que el precio se mantuviera en 10 dólares, después de la implantación del impuesto. Si esto ocurre, el consumidor no resulta perjudicado y el productor soporta toda la carga impositiva.”⁸

A incidência legal de um imposto indica quem é legalmente responsável pelo imposto. As três situações citadas são idênticas no sentido que a incidência recai sobre o vendedor. Porém diferem drasticamente com respeito a quem suporta realmente a carga.

Argumenta Varian (1999, p. 316) que quando um imposto incide sobre os produtores não reduz os lucros, uma vez que as empresas simplesmente o repassam aos consumidores. Assim, os impostos não devem ser encarados como recaindo sobre as empresas ou sobre os consumidores. Com efeito, os impostos constituem transações entre as empresas e os consumidores. Em geral, o imposto elevará o preço pago pelos consumidores e reduzirá o preço recebido pelas empresas. “Quanto do imposto será repassado aos consumidores irá depender das características da demanda e da oferta de cada mercadoria.”

⁸ “Suponha-se que o preço de uma garrafa de vinho seja 10 dólares. O Estado estabelece um tributo de 1 dólar por garrafa, o qual será arrecadado do seguinte modo: cada vez que é adquirida uma garrafa de vinho, o agente arrecadador retira um dólar da mão do vendedor antes mesmo que este o recolha a seus cofres. Alguém que observasse ao acaso poderia concluir ser o vendedor de vinho quem paga o tributo. Entretanto, suponha-se que umas semanas após sua implantação, o tributo induza a um aumento do preço da garrafa de vinho para 11 dólares. É evidente que o proprietário recebe por garrafa a mesma quantidade que antes da tributação. O tributo aparentemente não lhe prejudicaria. Nesta hipótese, a totalidade dos tributos seria paga pelos consumidores na forma de preços maiores. Suponha-se, porém, que, depois da tributação o preço aumentasse para 10,30 dólares. Neste caso, ao vendedor restaria apenas 9,30 dólares por garrafa, ganhando 70 centavos a menos por garrafa que antes. Não obstante, os consumidores também sairiam prejudicados porque teriam que pagar 30 centavos de dólar a mais por garrafa. Neste caso, a carga tributária seria suportada pelos produtores e consumidores. Outra possibilidade seria a manutenção do preço em 10 dólares, depois da implantação do tributo. Em sendo assim, o consumidor não seria prejudicado e o produtor suportaria toda a carga tributária.”

Procurando compreender estas características, Dalton (1960) afirma que a carga de um imposto lançado contra um objeto qualquer divide-se entre os compradores e produtores, na proporção da elasticidade da oferta do objeto tributado e da elasticidade de sua demanda na ocasião.

Por definição, a elasticidade preço da demanda é medida pela variação da quantidade demanda, em resposta a uma dada variação percentual do preço. Se essa relação supera a unidade, a demanda do produto é considerada elástica – um aumento no preço causará uma contração mais que proporcional nas vendas. Sendo a recíproca verdadeira – uma diminuição de preço motivará uma resposta proporcionalmente maior de demanda. Assim, o dispêndio com mercadorias elásticas varia inversamente com o preço. Neste caso não será interessante para os produtores a tentativa de repassar o imposto para os consumidores. Uma mercadoria de demanda inelástica, por sua vez, não tem vendas muito afetadas por variações de preços. Um dado aumento de preços causará uma redução menos que proporcional na quantidade comprada.

Supondo que um imposto passe a recair sobre a produção de itens como o cigarro, e a bebida, os quais as pessoas possuem o hábito do consumo, o preço pode ser aumentado sem grandes danos para as vendas. Outro exemplo refere-se ao consumo de drogas. O “hábito” do consumo independe de preço. Aumenta-lo ou diminui-lo não afetará significativamente o consumo, como podemos verificar em Miller (1981). As drogas, assim como os remédios, apresentam o mesmo comportamento. Estes exemplos reforçam a idéia da transferência para o consumidor.

A oferta dos produtos também pode ser elástica ou inelástica. É elástica quando responde às variações dos preços finais sem sensíveis alterações dos custos unitários de produção. A variação percentual da quantidade é superior à variação percentual do preço. Opostamente, a oferta inelástica se caracteriza pelas bruscas alterações dos custos na escala de produção.

Para Rosen (1998, p. 225), o problema da incidência resume-se, basicamente, em determinar como os impostos afetam os preços:

“... los precios pueden variar como respuesta al impuesto, el conocimiento de la incidencia legal no nos dice esencialmente nada acerca de quién paga realmente el impuesto. En cambio, la

*incidencia económica de un impuesto es el cambio de la distribución de la renta real de los particulares ocasionado por un impuesto.*⁹

A incidência de um imposto também pode afetar a distribuição de renda de outras maneiras, diferindo a incidência legal da econômica. A incidência de um imposto, quer seja lançado contra os produtores, quer contra os consumidores, sobre determinada mercadoria, poderá recair, não sobre os vendedores ou compradores, mas sobre os produtores de alguma outra mercadoria, necessária à produção da primeira, ou sobre os consumidores de alguma outra mercadoria cuja produção seja necessária à mercadoria tributada. Assim, parte da incidência de um imposto sobre o vinho poderá recair nos produtores de garrafas, os quais poderão ser compelidos pelo imposto a reduzir preços de venda aos produtores de vinhos.

Podemos ampliar a análise, considerando tanto as fontes como os usos da renda. Ainda no exemplo do imposto sobre o vinho, observa Rosen que é natural supor que os efeitos distributivos do imposto dependam de maneira crucial dos padrões de gasto dos indivíduos. Na medida em que aumente o preço do vinho, as pessoas que tendem a consumir muito vinho resultariam prejudicadas. Se o imposto reduz a demanda de vinho, os fatores empregados na produção do vinho podem sofrer diminuições de renda. Desse modo, o imposto pode variar também a distribuição da renda afetando as fontes de renda.

Suponha-se que os pobres gastem uma proporção relativamente alta de sua renda em vinho, e que as vinhas tendem a ser propriedade dos ricos. Neste caso, desde o ponto de vista da utilização da renda, o imposto redistribui renda dos pobres aos ricos, porém, pelo lado das fontes de renda, redistribuem renda dos ricos aos pobres. Conclui que a incidência global depende de como resultaram afetadas as fontes e os usos da renda.

O autor adverte ainda que, na prática, quando consideram um imposto sobre uma mercadoria, os economistas ignoram normalmente os efeitos que produzem pelo lado das fontes, e quando analisam um imposto sobre um fator, ignoram os efeitos pelo lado dos usos. E que esta hipótese simplifica a análise, porém deve-se considerar sua validade em cada caso concreto. Diferentes modelos

⁹ “Os preços podem variar como resposta ao tributo, o conhecimento da incidência legal não nos informa basicamente nada acerca de quem paga realmente o tributo. De outra parte, a incidência econômica de um tributo é um mecanismo de distribuição de renda real dos particulares ocasionado por um imposto”.

de determinação dos preços podem proporcionar respostas bastante distintas à pergunta de quem suporta realmente um imposto.

Outra questão estritamente relacionada com a incidência é a dimensão temporal da análise. A incidência depende das variações de preço, porém essas variações tardam em acontecer. Na maioria dos casos espera-se que as respostas sejam maiores no longo prazo que no curto prazo. Portanto, a incidência de um imposto a curto prazo e a incidência no longo prazo podem diferir, e deve-se especificar, portanto, o marco temporal pertinente para cada caso.

1.1.3 O Destino da Arrecadação

Outro aspecto a ser considerado quanto à distribuição é o destino dado à arrecadação tributária. Para Rosen (1998), a incidência de um orçamento equilibrado pressupõe os efeitos combinados da arrecadação dos impostos e dos gastos públicos financiados com esses impostos. Em geral, o efeito distributivo de um imposto depende da forma como o setor público gasta o dinheiro. Por exemplo, gastos em mísseis têm um efeito distributivo muito distinto dos gastos com merendas escolares.

Para Giambiagi (1999), o governo pode promover uma distribuição direta da renda de várias formas. Particularmente tributando em maior medida os indivíduos pertencentes às camadas de renda mais alta e subsidiando os indivíduos de baixa renda. “Cortando as cabeças mais altas”, Dalton (1960)¹⁰. Um exemplo desse tipo de política é o imposto de renda negativo, que implica uma transferência de renda para as pessoas que ganham menos do que determinado nível mínimo de rendimentos. Este mecanismo também vale para o uso de transferências tributárias¹¹, com objetivos distributivos de caráter regional entre as diferentes unidades da federação em favor das mais pobres.

Outro mecanismo de distribuição pode ser o de utilizar os recursos captados pela tributação dos indivíduos de renda mais alta para financiar programas

¹⁰ Apud EDGEWORTH (1960, P. 75).

¹¹ Transferências tributárias: refere-se aos mecanismos de repartição de receitas tributárias entre os entes federativos.

voltados para a parcela da população de baixa renda, como a construção de moradias populares.

Pode-se ainda adotar um sistema de alíquotas diferenciadas, impondo alíquotas de impostos mais altas aos bens considerados de “luxo” ou “supérfluos”, consumidos pelos indivíduos de renda mais alta, e cobrar alíquotas mais baixas dos bens que compõem a cesta básica, subsidiando, desta forma, a produção dos bens de primeira necessidade, com alta participação no consumo da população de baixa renda.

Sintetiza Giambiagi que a distribuição de renda de uma sociedade resultante dos fatores de produção – capital, trabalho e terra – e da venda dos serviços desses fatores no mercado, em determinado momento, pode não ser a desejada. Cabendo, portanto, ao governo alguns ajustes distributivos, no sentido de promover uma distribuição considerada justa pela sociedade. Neste caso os impostos são um dos principais instrumentos para promover uma redistribuição da renda.

Não obstante, Hunt (1977) demonstrou que as mudanças ocorridas no perfil da distribuição de renda nos Estados Unidos entre 1910 e 1970 foram bastante ínfimas. Enquanto a participação dos 20% mais pobres declinou de 8% para 5% da renda, a participação dos 20% mais ricos passou de 46% para 44% da renda americana. Desta forma, o autor procura demonstrar, à luz desta análise, que nestes 60 anos a utilização de política tributária como instrumento de redução das desigualdades de renda não provocou nenhuma mudança significativa.

Finalmente, é de suma importância definir a forma pela qual a sociedade deverá financiar seus gastos. Nesta definição, deve-se buscar um mecanismo tributário que seja o mais justo possível. Nesse caso, deve-se aplicar atentamente os princípios básicos da equidade, tratando igualmente os iguais e de forma diferente os desiguais. A observância desse princípio contribui para que o sistema seja mais justo e, principalmente, não penalize as classes de renda menos favorecidas.

Até aqui, o princípio de equidade esteve fundamentado na primeira das quatro máximas de Smith. Assim, como manifestou Stuart Mill (1986, p. 289), “as qualidades que, do ponto de vista econômico, se desejam em um sistema de tributação foram condensadas por Adam Smith em quatro máximas ou princípios, (...)”, vejamos a seguir os outros princípios clássicos.

1.2 Certeza, Conveniência e Economia no Recolhimento

O segundo princípio de Adam Smith é o chamado da *certeza*. Esse princípio conduz a que o imposto ou parte do imposto que todo o cidadão é obrigado a pagar deve ser certo e não arbitrário. A época do pagamento, o modo, a soma que deve ser paga, tudo deve estar claro e preciso, tanto para o contribuinte como qualquer outra pessoa. Assim, para que uma economia privada funcione bem, necessita de um ambiente político estável, inclusive um sistema tributário sob o qual os pagamentos sejam previsíveis. O investimento é um risco mesmo nas melhores circunstâncias, e se as empresas não tiverem certeza sobre o volume de impostos a ser pago, o investimento se reduzirá. Da mesma forma, os particulares devem ter garantias contra impostos imprevistos, tributados sobre os seus salários ou outras rendas.

O terceiro princípio é o da *conveniência do pagamento*. O contribuinte deve pagar o imposto o mais comodamente possível. Assim, todo o imposto deve ser arrecadado em época e modo que possam ser possivelmente presumidos e declarados como os mais cômodos para o contribuinte. Deodato (1976) afirma que quando se exige que a lei do imposto fixe a época do pagamento, tal exigência torna necessário que a época em que se tenha de pagar seja não só a fixada na lei anterior, como também na ocasião em que o contribuinte possa dispor, com facilidade, do numerário para pagamento. Cita por exemplo o imposto territorial rural, que deve ser pago depois das colheitas.

O quarto e último princípio é o da *economia*. De acordo com Hicks, este é muito mais interessante e merece ser transcrito na íntegra: “Todo imposto deve ser planejado de tal modo, que retire e conserve fora do bolso das pessoas o mínimo possível, além da soma que ele carrega para os cofres do Estado”.

Comenta este que, provavelmente, Adam Smith estava preocupado principalmente com os problemas relacionados com o alto custo da cobrança de certos impostos de sua época, e que, atualmente, após mais de um século de

eficiente administração fiscal, pode até parecer que estes princípios de tributação sejam evidentes, não merecendo, assim, a dignidade do nome de ideais.

Porém, por mais simples e evidentes que possam parecer, ainda encontramos contestações, que resgatam a necessidade de reafirmar que os princípios de certeza, conveniência e principalmente economia no recolhimento são fundamentais. No Município de Caxias do Sul (2001, p. 02), a simples confecção de carnês para a cobrança de tributos, com alto padrão de qualidade gráfica, foi considerado um acinte por uma comunidade de baixa renda, como pode ser observado na transcrição de um requerimento protocolado na fazenda municipal:

“Os moradores do bairro Pôr-do-sol, (...) estão devolvendo, (...) os carnês de pagamento, em protesto,(...) pela falta de atenção e respeito as reivindicações propostas por nossa associação (...) o descalabro maior é ver que uma comunidade que vive abaixo da linha de miséria, ser cobrada por um carnê de primeira qualidade, quando os mesmos não possuem nem papel higiênico (...), por se tratarem de pessoas humildes e, sem condições de arcar com mais esse sacrifício.(...) requer (...) o perdão ou uma forma para que pare de injustiçar essa pobre comunidade”.

Para Eckstein (1966), tanto por uma questão de justiça, como para reduzir os danos causados à economia, o sistema tributário deve evidenciar sólidas qualidades administrativas, como certeza, conveniência e custos reduzidos. Destacando, ainda, a importância que o sistema tributário seja aceitável ao público, mantendo coerência com as noções que este tem de justiça, e não sendo muito oneroso, em comparação com o que proporciona, em troca, aos contribuintes.

Com base nestes princípios de Smith, definiu-se o conceito da simplicidade (1999), o qual relaciona-se com a facilidade de operacionalização da cobrança do tributo. Se, por um lado é importante que o imposto seja de fácil entendimento para quem tiver que pagá-lo, por outro a cobrança e arrecadação do imposto, bem como o processo de fiscalização, não devem representar custos administrativos elevados para o governo. Vejamos agora, particularmente, o custo administrativo dos impostos.

1.2.1 O Custo Administrativo dos Impostos

A maioria dos modelos tributários ótimos supõe que a arrecadação de impostos é uma atividade que não acarreta nenhum custo. Baseados nos princípios de Adam Smith, Byrns (1996) destaca que as receitas tributárias líquidas do governo idealmente devem ser exatamente iguais aos custos incorridos pelos contribuintes. No entanto, os custos dos contribuintes acabam sendo maiores que os custos dos impostos, e inevitavelmente excedem as receitas governamentais líquidas.

Por definição, os *custos* administrativos representam a avaliação em unidades monetárias de todos os bens materiais e imateriais, trabalho e serviços consumidos pelo governo na arrecadação de impostos, bem como aqueles consumidos também na manutenção de suas instalações.

Se por um lado, o governo incorre em *custos administrativos*, com o serviço de arrecadação, por outro os contribuintes também arcam com *custos de observância*, como por exemplo, despesas com escriturações fiscais, além de aparatos compostos de contadores e advogados especializados em tributação.

Argumenta Eckstein (1966) que, como os custos da observância, para os contribuintes, e os custos da arrecadação, para o governo, nada acrescentam ao produto nacional, não se devem desperdiçar recursos neles. Em seu estudo, afirma que os principais impostos americanos têm custos de observância e arrecadação bastante baixos que vão ao máximo a uns poucos por cento da receita total. Embora possa haver exceções – como o caso dos impostos estaduais sobre rendas de empresas, onde os custos de observância superavam o imposto – e que devido a esta situação cerca de 20% da receita do governo federal americano resultava das descobertas de sonegadores pelo Serviço de Rendas Internas. O estudo de Eckstein deve ser considerado dentro do seu contexto, pois as realidades nacionais são distintas. Assim, as disparidades de bases econômicas e tributárias da cada nação não permitem remeter os diversos sistemas tributários aos mesmos condicionamentos.

Para Rosen (1998), ao escolher os sistemas de impostos, deveria se ter em conta, claramente, os custos administrativos e de observância. Inclusive sistemas que parecem eqüitativos e eficientes poderiam não ser desejáveis porque

são excessivamente complicados e caros de administrar. Como nenhum sistema tributário se administra sem custos, então o truque consiste em estudar cuidadosamente se os custos de administração compensam, ou não, os benefícios.

Embora os custos de gestão de um sistema tributário sejam ignorados na maioria das análises, os custos de administração e de observância afetam a escolha da quantidade de impostos, os tipos de impostos e principalmente o volume das fraudes fiscais.

Um sistema que acarrete em custos demasiados para o contribuinte, inclusive o custo do tempo dedicado para declarar o imposto, bem como manter seus registros, pode estimular uma prática elisão fiscal¹², o que consiste em uma mudança no comportamento do contribuinte, de maneira que consiga reduzir sua dívida tributária. Destaca-se que não há nada de ilegal na elisão fiscal. É pertinente, também, a observação de Siqueira (2001), que a importância da transparência da política fiscal não deve ser subestimada, pois há evidências de que uma das principais causas de evasão tributária é uma percepção negativa da forma como o governo arrecada imposto e gasta o dinheiro do contribuinte.

Podemos considerar, ainda, outros critérios para análise dos custos. Um importante critério é apresentado por Rezende (1983), quando se refere à produtividade do tributo do ponto de vista da sua contribuição para a receita fiscal. Essa pode ser avaliada a partir da identificação de coeficientes de elasticidade da receita em relação à renda para diferentes alternativas de tributação. Tributos com baixa produtividade da receita seriam incompatíveis com os objetivos de financiamento dos encargos governamentais, enquanto tributos com maior produtividade são desejáveis, visto que a necessidade de financiamento dos gastos públicos historicamente tende a superar o crescimento da renda nacional.

Para Byrns, o princípio de neutralidade combina e amplia os princípios de certeza, conveniência e economia de Adam Smith. E, como a neutralidade é

¹² Define-se elisão fiscal como uma forma de difusão de certos impostos, de forma a pulverizar a sua incidência. Enquanto que a evasão fiscal é o nome genérico dado a atitude do contribuinte que se nega ao sacrifício fiscal. Podendo ser lícito quando sua prática não implica a violação das leis, ou ilícita quando desafia as penas da lei. Assim, existem duas formas dos contribuintes cortarem seus impostos. Evitar pagar impostos é fazer o que puder dentro da lei. Conforme colocou um grande juiz americano, Learned Hand, "Não há nada de sinistro em ajeitar os seus negócios de modo a pagar menos imposto possível. Todo mundo faz isso, ricos e pobres; e todos o fazem corretamente, pois ninguém possui obrigação legal de pagar mais do que a lei exige". Evasão fiscal é o que ocorre fora da lei. Desta forma, poderá haver uma linha tênue entre ambos, mas em um certo sentido ela é sólida, conforme disse uma vez Denis Healey, um ex-chanceler britânico: "A diferença entre evasão fiscal e evitar de pagar impostos é a espessura de uma parede de prisão". *The Economist* (2000).

outro fator que merece destaque, abordaremos a seguir a relação dos tributos e os seus efeitos na eficiência do sistema econômico.

1.3 Tributação e Eficiência

Agora, passamos a analisar os efeitos dos impostos sobre a alocação eficiente dos recursos no sistema econômico. Inicialmente destacamos a observação de Afonso (1998, p. 14), que, do ponto de vista estritamente tributário, a eficiência da arrecadação não é proporcional ao volume de recursos que se coleta, ou seja, “quem mais arrecada não é necessariamente quem melhor arrecada”.

Enquanto que Dalton (1960), de um ponto de vista econômico mais amplo, afirma que o melhor sistema tributário será o que produzir as melhores consequências econômicas ou que, pelo menos, apresente as repercussões menos prejudiciais. Assim, a eficiência econômica de um sistema de impostos depende de sua capacidade de minimizar as distorções provocadas nas escolhas dos agentes econômicos, envolvendo, por exemplo, decisões de consumo, poupança, investimento e oferta de trabalho.

Verificamos, então, um outro princípio fundamental da teoria da tributação, o *conceito de neutralidade*, pelo qual os impostos devem ser tais que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência da economia.

1.3.1 Princípio da Neutralidade

O princípio da neutralidade refere-se à não-interferência sobre as decisões de alocação de recursos, tomadas com base em mecanismos de mercado. Se essas decisões se baseiam nos preços relativos determinados pelo mercado, a neutralidade do sistema tributário seria obtida quando a forma de captação de recursos pelo governo não modificar esses preços. Qualquer mudança nos preços

relativos, provocados por modificações na tributação, contribuiria para tornar menos eficientes as decisões econômicas, implicando uma redução no nível de bem-estar, que poderia ser atingido com os recursos disponíveis.

Assim, os impostos sempre são levados em conta nas decisões dos agentes econômicos, como descreve Eckstein (1966, p. 117):

“Um empregado pode resolver não se preocupar com trabalhar horas extraordinárias, porque os impostos lhe tomarão uma fatia do pagamento adicional; um empresário pode deixar passar a oportunidade de realizar um investimento porque o lucro possível, deduzido os impostos, não vale o risco; uma dona de casa pode preferir comprar a mercadoria B, e não a mercadoria A, porque esta é sujeita a um imposto de consumo que não incide sobre B.”

Assim como outras decisões importantes tomadas continuamente pelos indivíduos, como por exemplo, a escolha entre consumo presente e consumo futuro. Ou, a compra de bens, serviços e mercadorias procedentes de regiões, ou países, onde a carga tributária seja menor.

Se a neutralidade pode ser considerada como uma das virtudes de um bom sistema tributário, os afastamentos da neutralidade, assim provocados, devem ser considerados como deformações do processo de decisão dos agentes econômicos. Tais deformações são um problema sério numa economia de mercado, que se vale da expressão das preferências do consumidor para influenciar as decisões de produção das empresas.

Um caso bem representativo é o da indústria gaúcha de mármore e granitos, que vinha sofrendo a concorrência devido às alíquotas do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviço - ICMS. Enquanto no Rio Grande do Sul a alíquota era de 17%, os demais estados produtores praticavam uma alíquota de 12%. Esta concorrência estava prejudicando as indústrias gaúchas, provocando uma retração na capacidade de produção destas empresas. Fato que acabou levando o governo estadual a reduzir a alíquota. ESPERIORIN (2002, p. 14).

O objetivo da neutralidade é, portanto, que o sistema tributário não provoque uma distorção da alocação de recursos, prejudicando, desta forma, a eficiência do sistema. Por exemplo, no caso de um imposto do tipo *Lump-sum*¹³, a

¹³ Para EATON (1999), um imposto *Lump-sum* é um tipo “ideal”. Sua principal característica é não afetar, teoricamente, a eficiência econômica de uma troca, embora tenha efeitos alocativos. *Lump-sum* é, basicamente, um imposto fixo por pessoa.

redução da renda disponível dos indivíduos diminui de forma homogênea as suas possibilidades de gasto, não causando nenhum viés em relação ao consumo – e, conseqüentemente, à produção – de nenhum bem específico. Neste caso, pode-se afirmar que o imposto é neutro, na medida em que não afeta a eficiência das decisões de alocação de recursos para a produção e consumo de mercadorias e serviços.

Entretanto, esta observação não é validada no caso dos impostos do tipo *Excise Tax*¹⁴, onde não há neutralidade do tributo, tendo em vista que pode levar a uma redução do consumo – e, conseqüentemente, da produção – de um determinado bem em detrimento de outros.

Por vezes, o governo prefere afastar-se da neutralidade, como no caso do fumo e bebidas. Ressalta Giambiagi (1999) que a imposição de um imposto seletivo sobre o consumo pode, de fato, cumprir um papel positivo no sentido de corrigir uma falha de mercado. Como neste caso, onde a cobrança de impostos elevados sobre o consumo de bebidas alcoólicas pode contribuir para o combate às externalidades negativas geradas por motoristas que dirijam embriagados, colaborando, desta forma, para a redução da probabilidade de acidentes de trânsito. Assim como pode reduzir os índices de doenças conseqüentes do consumo de cigarros. E é possível mesmo que alguém venha a fumar ou beber um pouco menos, devido aos impostos elevados sobre o fumo e álcool. Mas, para Eckstein (1966), habitualmente a influência sobre estas decisões está relacionada com a necessidade governamental de obter receitas.

Outro caso em que o governo pode afastar-se da neutralidade é quando utiliza os impostos como instrumentos de intervenção ou regulação pública. Nessa situação, a função fiscal é sobrepujada pelas funções extrafiscais. O objetivo do imposto é, então, adaptado ao desenvolvimento de determinada política, ou diretriz governamental. Esta fuga da neutralidade pode ser observada, em diversos casos, como em medidas de amparo à saúde pública e à higiene alimentar por impostos sobre produtos inferiores, que concorrem com outros de maior valor nutritivo e ricos em vitaminas, como os impostos que agravam o custo da margarina, nos EUA, em favor do maior consumo de manteiga de leite (1974).

¹⁴ Ainda de acordo com EATON (1999), um imposto *Excise tax* é aquele em que uma determinada sobretaxa tributária é acrescentada ao preço de cada unidade de um produto. É um imposto

Portanto, no momento em que o consumidor é levado a modificar a sua curva de utilidade, em decorrência das distorções causadas pela presença de um imposto, há a imposição de uma carga tributária não percebida pelos agentes econômicos. Procurar compreender o significado desta carga tributária em excesso é o objeto na análise seguinte.

1.3.2 O Peso Morto

Como vimos, modificações nas decisões de mercado ocasionadas por um imposto podem implicar redução do nível de bem-estar. Assim, a existência dos impostos apresenta, ainda, outros custos para a sociedade. Aparentemente, tendemos a considerar que o custo do tributo é apenas a quantidade de dinheiro que os indivíduos entregam ao Estado. Entretanto, esta é apenas uma parte da história. Vejamos o caso apresentado por Rosen (1998, p. 257):

“Considérese a D. Breyer Dazs, un ciudadano que consume por regla general diez cucuruchos de helado a la semana, a un precio de 80 centavos por cucurucho. El Sector Público decide gravar su consumo de cucuruchos de helado con un impuesto del 25%, por lo que el precio que Dazs ha de pagar es 1 dólar. Como respuesta al alza de precios Dazs reduce su consumo de helados a cer y gasta los 8 dólares semanales en otros bienes y servicios. Claramente, puesto que Dazs no consume ningún helado, el impuesto sobre helados no produce ninguna recaudación. ¿Queremos decir con ello que a Dazs no le afecta el impuesto? La respuesta es que no. Dazs está peor que antes porque el impuesto le ha llevado a consumir un conjunto de bienes menos deseable que el anterior. ... Dazs tenía la opción de no consumir ningún helado. Puesto que decidió comprar diez cucuruchos a la semana, debe ser por que prefería esta a gastar el dinero en otros artículos.”¹⁵

associado à quantidade consumida de uma mercadoria. É, portanto, um imposto seletivo sobre o consumo.

¹⁵ “Considere-se o Sr. Breyer Dazs, um cidadão que consome, via de regra, dez casquinhas de sorvetes por semana, a um preço de 0,80 centavos por sorvete. O governo decide gravar o consumo de sorvetes com um tributo de 25%. O preço que o consumidor passará a pagar pelo sorvete é de 1 dólar. Como reação à alta dos preços, este cidadão reduz seu consumo de sorvetes a zero e gasta seus 8 dólares semanais em outros bens e serviços. Como o cidadão não consome nenhum sorvete, o imposto sobre os sorvetes não produz nenhuma arrecadação. Conclui-se com isto que o imposto não afeta este cidadão? A resposta é negativa. Dazs está pior do que antes, porque o tributo lhe levou a consumir um conjunto de bens menos desejado que a preferência anterior. ... Dazs tinha a opção de não consumir nenhum sorvete. Como decidiu comprar dez casquinhas por semana, deve ser porque preferia esta opção a gastar o dinheiro em outros artigos.”

Assim, apesar do fato de o imposto não gerar nenhuma arrecadação, ele piorou a situação deste cidadão. Não se pode taxar o que não existe. Assim, o governo não obtém nenhuma receita pela redução nas vendas do bem. A imposição acarretou uma perda de bem-estar, um custo de sacrifício. Embora seja um pouco extremado, pois, normalmente, é de se esperar que um aumento de impostos reduza a quantidade demandada, porém não que a anule, o exemplo permite a percepção da existência de um custo não-tangível.

Considerando, então, que o imposto distorça as decisões econômicas, ele traz consigo uma carga excessiva – uma perda de bem-estar superior à quantidade dos impostos arrecadados. Esta perda de bem-estar denomina-se de *peso morto da tributação*, porque tal perda não tem arrecadação para o governo. É simplesmente a perda sofrida com a redução na eficiência da economia, um custo de se ter um sistema tributário imperfeito. Este conceito é ilustrado graficamente no Anexo C.

Assim, o ato de tributar um bem, normalmente aumentará o preço pago pelos demandantes e diminuirá o preço recebido pelos ofertantes. Esta distorção representará certamente um custo para os demandantes e ofertantes. O custo real do imposto é, então, que ele diminui a produção.

Entretanto, essas perdas podem ser mais do que compensadas pelos excedentes do consumidor a partir de serviços fornecidos com as receitas tributárias. Naturalmente, se o gasto governamental for ineficiente, essa carga excessiva pode subestimar as perdas dos consumidores com o imposto.

Argumenta Rosen (1998) que a carga excessiva não aparece em nenhum sistema contábil. Conceitualmente é uma idéia bastante sutil e não é fácil de se utilizar na prática. Enquanto as perdas de renda real correspondem a variações do comportamento, induzidas pelos efeitos ocultos dos impostos, elas realmente existem e, segundo certas estimativas, são muito elevadas.

Destaca ainda, que o fato de que um imposto gere uma carga excessiva não é necessariamente um “mal”. Único efeito, ao fim, é que o imposto se utiliza para obter algo que beneficie a sociedade, seja em termos de aquisições de bens públicos ou de distribuição da renda.

Neste sentido, Rezende (1983) manifesta que uma das justificativas para a intervenção do governo na economia é a ocorrência de distorções na alocação de recursos causadas por imperfeições de mercado, principalmente se

levamos em conta o objetivo de promoção do crescimento. Nesse caso, os tributos teriam que ser avaliados também do ponto de vista da sua adequação aos objetivos mais amplos da política fiscal, especialmente no que diz respeito à correção de desequilíbrios conjunturais e à obtenção de taxas satisfatórias de crescimento.

Para Eckstein (1966), do ponto de vista de uma tributação eficiente de recursos na economia, é desejável ter um sistema tributário que provoque o mínimo possível de perda com o *peso morto* dos impostos. Existem duas regras gerais para manter o *peso morto* no mínimo, apesar do aumento de qualquer volume de receita. Em primeiro, só deve ser tributado aquilo que provoca leves desajustamentos no comportamento. No caso do imposto de consumo, isso significa que uma receita maior deve ser obtida com itens para os quais a procura e a oferta são inelásticas. Os governos descobriram, há muito, que as mercadorias inelásticas representavam bases convenientes para a tributação. Na idade média, o imposto sobre o sal era muito usado. O sal era necessário à alimentação, não havia como substituí-lo. Portanto, sua procura era inelástica. Atualmente, gasolina, álcool, energia, telecomunicações e fumo parecem desempenhar o mesmo papel. Assim, ocorre que o desejo que os governos têm de obter fontes de receita produtiva tende a coincidir com o princípio econômico de que o *peso morto* do imposto deve ser reduzido ao mínimo. A segunda regra para reduzir ao mínimo a perda pelo *peso morto* do imposto é manter altas taxas médias de tributação, mas baixas taxas marginais. Tais perdas têm origem nas modificações provocadas por decisões privadas, feitas à margem, e, daí, dependem das taxas de imposto marginais. As taxas médias determinam a receita total. Assim, um imposto provoca menor perda de receitas se sua taxa média for alta, mas a taxa marginal for baixa.

Por fim, infelizmente, o princípio de minimizar a perda provocada pelo imposto choca-se freqüentemente com o objetivo da igualdade. Itens de procura inelástica são, habitualmente, artigos de primeira necessidade, como o pão, que ocupam lugares de destaque nos orçamentos das famílias de baixa renda. Desta forma, enfatiza o autor, o conflito entre igualdade e eficiência é muito intenso.

Bem, o que podemos concluir até então? Como os impostos afetam tanto a distribuição de renda como a eficiência econômica, parece que uma questão chave, seria considerar os fundamentos sobre os quais deveriam ser constituídos os sistemas tributários para produzir resultados eficientes e eqüitativos, levando em conta os objetivos, prioridades e valores da sociedade em questão.

1.4 Eficiência e Equidade em um Ambiente Globalizado

Os fundamentos de tributação, cunhados por Adam Smith há cerca de trezentos anos, ainda são ideais de sistemas tributários. Como constatamos em Siqueira (2001), onde afirma que os critérios padrões de avaliação de sistemas de impostos e transferências são eficiência, equidade e simplicidade.

Entretanto, os paradigmas de tributação foram concebidos em um contexto em que não era expressiva a mobilidade de fatores de produção e fluxos financeiros e comerciais. A determinação de bases impositivas tomava como referência a localização física de grande parte das atividades econômicas, que, por seu turno, respeitava os limites impostos pelas fronteiras territoriais de cada país.

Afonso (2000) argumenta que o processo de globalização, ampliado e facilitado pelo desenvolvimento da tecnologia da informação, afeta as condições de tributação anteriores, exigindo ajustes nos sistemas tributários nacionais. Este argumento é corroborado em artigo da *The Economist*, em que aponta o atual sistema de tributação de empresas multinacionais principais responsáveis pelo comércio mundial como fonte de crescente ineficiência. Neste sentido, a globalização tende a agravar os problemas de sistemas tributários já deteriorados, tanto mais quanto esse sistema estiver estruturado segundo paradigmas tradicionais de tributação. A maior integração dos mercados mundiais é outro fator condicionante para repensar os sistemas tributários nacionais. Seja no aspecto do financiamento do setor público, seja no aspecto da competitividade do setor produtivo, neste sentido, a harmonização internacional das regras domésticas de tributação é fundamental.

Para o autor, é necessário também reavaliar o conceito tradicional de equidade através da tributação progressiva da renda. “É cada vez mais complicado atingir metas redistributivas por meio dos sistemas tributários assentados em antigos paradigmas”, Afonso (2000, p. 142). Sem que nada seja alterado, os mais pobres e com menor mobilidade terão de escolher entre menos serviços estatais e impostos

maiores. À medida que a tributação de pessoas e empresas com maior mobilidade torna-se cada vez mais difícil, maior será a carga suportada pelos menos favorecidos. Como sintetizou Tiebout¹⁶, “o contribuinte é móvel e pode votar com seus pés”. Assim, contribuintes mais ricos tendem a ser mais móveis que os mais pobres.

Desta forma, os efeitos negativos sobre a eqüidade provocados pela aceleração do processo de globalização e pelo avanço da tecnologia da informação tendem a ser maiores na ausência de harmonização das práticas tributárias internacionais. A desarmonia tributária, além de provocar distorções competitivas, favorece a concentração de renda e prejudica a justiça fiscal, pois as oportunidades de planejamento fiscal daí decorrentes são aproveitadas de forma diferenciada pelos agentes econômicos em geral e melhor exploradas pelos maiores contribuintes.

Embora os desdobramentos provocados pelas transformações recentes sejam difíceis de antever, é certo que o padrão tributário do início deste milênio deverá apresentar diferenças significativas em relação ao modelo que prevaleceu na maior parte do século passado. Neste sentido, uma importante conclusão do autor é que os impostos sobre propriedades imobiliárias, que nos séculos passados tiveram grande participação na geração da receita tributária, deverão recuperar sua importância, principalmente pela imobilidade de sua base tributária.

Compreender as características do imposto sobre a propriedade imobiliária urbana é o objeto da análise do próximo capítulo.

¹⁶ Charles Tiebout, economista americano. *The Economist* (2001).

2 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE URBANA

Agora passaremos a analisar o imposto sobre a propriedade imobiliária urbana. Inicialmente faz-se necessário destacar que a classe de impostos sobre a propriedade abrange diversos tributos tais como os incidentes sobre propriedades imobiliárias, sobre transmissão de bens imóveis, sobre veículos, as contribuições de melhoria, entre outros.

Os impostos sobre a propriedade podem ser cobrados regularmente em função do simples ato de posse dos ativos durante um determinado período, como no caso do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)¹⁷ ou do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)¹⁸. Alternativamente, a cobrança pode se dar no momento em que os ativos mudam de propriedade – como o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos (ITBI) – o *inter-vivos*¹⁹ e o *causa-mortis*²⁰.

¹⁷ Em vários países, o imposto territorial submete a regime mais ou menos análogo os terrenos rurais e urbanos. Na França, até certa época, chamou-se *impôt foncier non bâti*, o territorial, para distingui-lo do *foncier bâti*, ou edificado. No Brasil, até 1961 a Constituição de 1946 entregou aos Estados a competência para decretar impostos sobre a propriedade territorial, exceto a urbana. Esta última ficou a cargo dos Municípios. Em 1961, o ITR foi transferido aos Municípios de cuja a competência foi retirada em 1964, para entrega-lo à União, que destinaria o produto aos Municípios onde estivessem localizados os imóveis sobre os quais incidia a tributação. O objetivo dessa medida pretendia armar a União de potente instrumento de política fiscal para induzir uma reforma agrária e combater os latifúndios improdutivos. (A Constituição de 1988 manteve na competência da União, ficando com 50% da receita arrecadada e destinando os outros 50% para os Municípios.) Em 2000 o país arrecadou com o ITR R\$ 230 milhões, representando 0,03% da receita total, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

¹⁸ O IPVA é de competência dos Estados, sendo que 50% do produto do imposto são destinados ao Município onde os veículos automotores estão licenciados. Em 1990 o IPVA representava 1,0% da carga tributária global.

¹⁹ O ITBI *inter-vivos*, é cobrado há mais de dois séculos no Brasil, com a denominação de “*sisá dos bens de raiz*”, nome que tomou em Portugal. É o tributo que do ponto de vista econômico, grava a fortuna, a cada transferência dos direitos de domínio sobre bens imóveis. No Brasil o nome “*sisá*”

O tributo sobre a propriedade mais utilizado no mundo é o que incide sobre os imóveis urbanos. Conforme Varsano (1977), embora os impostos sobre a propriedade sejam amplamente utilizados há vários séculos para financiar as atividades públicas, esta classe de impostos tem sido uma das mais severamente criticadas ao longo dos anos, ao mesmo tempo em que tem sido consistentemente indicada por estudiosos de finanças públicas como a melhor forma de financiamento dos governos municipais.

Para Giambiagi (1999) isto se explica pela maior facilidade de cobrança decorrente da imobilidade de sua base tributária. Em termos de equidade e progressividade, o imposto sobre o patrimônio imobiliário, teoricamente, pode prestar-se a respeitar tais princípios. E as críticas fundamentam-se porque na prática, nem sempre isto ocorre, sendo comum a possibilidade de transferência do imposto para os inquilinos, por exemplo, no caso de imóveis residenciais.

No Brasil, o imposto foi criado pelo Alvará de 27 de junho de 1808. A partir de agosto de 1830 passou a ser arrecadado sob a denominação de décima urbana²¹. A Constituição de 1891 atribuiu aos Estados a competência para decretá-lo e, a partir de 1934, a Constituição transferiu essa competência para os Municípios. Em 2000, de acordo com o Augustin (2001), o Brasil inteiro arrecadou R\$ 5,1 bilhões de IPTU, o que equivale a 1,45% dos R\$ 360 bilhões da receita tributária total do país. Outra ordem de grandeza vem em relação ao PIB. Como relata Garson (2001), a arrecadação do IPTU situa-se na faixa de 0,5% do PIB, nível próximo ao

ficou reservado ao imposto cobrado por ocasião dos atos jurídicos de transferência dos bens de raiz, ou, como é dito atualmente, “de transmissão da propriedade imobiliária *inter vivos*, para distinguir da mesma transmissão *causa-mortis*. Arrecadado pela União até 1834, esse imposto passou à competência dos Estados pela Constituição de 1891, juntamente com o imposto de transmissão *causa-mortis*. Na Constituição de 1946, o imposto *causa-mortis* passou para os Estados e *inter-vivos* para os Municípios. Na Constituição de 1967 houve novamente a fusão, sob competência dos Estados. Na Constituição de 1988, o imposto de transmissão *inter-vivos* passa para a competência municipal e o *causa-mortis* ficou para os Estados.

²⁰ Segundo BALEEIRO (1974), o imposto de sucessão *causa-mortis* foi introduzido em Roma, ao tempo de Augusto pela *Lex Júlia Vicesima hereditatis* (5 J.C.), incidindo na alíquota de 5% sobre as heranças e legados dos cidadãos. Na Idade Média, tomou o caráter de direito regaliano exigido pelo senhor feudal quando o aforamento, ou a posse de terra era transmitido por morte do vassalo. Portugal o cobrou, nesse caráter, com o nome de *lutosas*. No Brasil, foi instituído por alvará de 1809, o “selo de herança” perdurando com a denominação de “imposto de herança e legados”, cobrado proporcionalmente até a Constituição de 1891, que o transferiu aos estados. Atualmente, esse imposto mantém-se sobre a competência dos estados, destinando 50% do produto arrecadado para os Municípios.

²¹ Já em 1799, a exemplo do que se praticava no continente europeu, a Rainha D. Maria havia sugerido que se estabelecesse, no Brasil, o imposto de décima urbana.

da Alemanha e Portugal, porém bem distante ao do Canadá, Grã-Bretanha e Estados Unidos – cerca de 3,0% do PIB.

Nos Estados Unidos, conforme Oates (1999), o imposto sobre a propriedade foi a principal fonte de rendimentos para os governos locais desde as épocas coloniais. Rosen (1998)²² destaca que no começo do século XX, este imposto representava 42% das receitas tributárias arrecadadas por todos os níveis de governo. Em 1981, esta cifra havia decrescido para 11,5%. Dos US\$ 75,0 milhões arrecadados pelos impostos sobre a propriedade neste ano, US\$ 3,0 milhões arrecadaram os Estados - cerca de 2,0% dos seus ingressos tributários –, e US\$ 72,0 milhões arrecadaram os municípios – cerca de 76,0% de suas receitas arrecadadas –, sendo que não há nenhum outro imposto federal sobre a propriedade. Assim, para o autor, embora não seja tão importante como outros impostos, quando considerada uma perspectiva nacional, o imposto sobre a propriedade desempenha, claramente, um papel crucial na fazenda local.

No México, como destaca Cohen (1999), um processo de reforma fiscal realizado entre 1999 e 2001 converteu a arrecadação do imposto imobiliário na mais rápida e importante fonte de financiamento dos governos locais. A África do Sul, um país marcado pelo Apartheid, busca a afirmação de um novo governo democrático, não-racial, onde a taxação da propriedade é a principal alternativa para uma fonte local de financiamento, conforme apontam os estudos de Bell (2002).

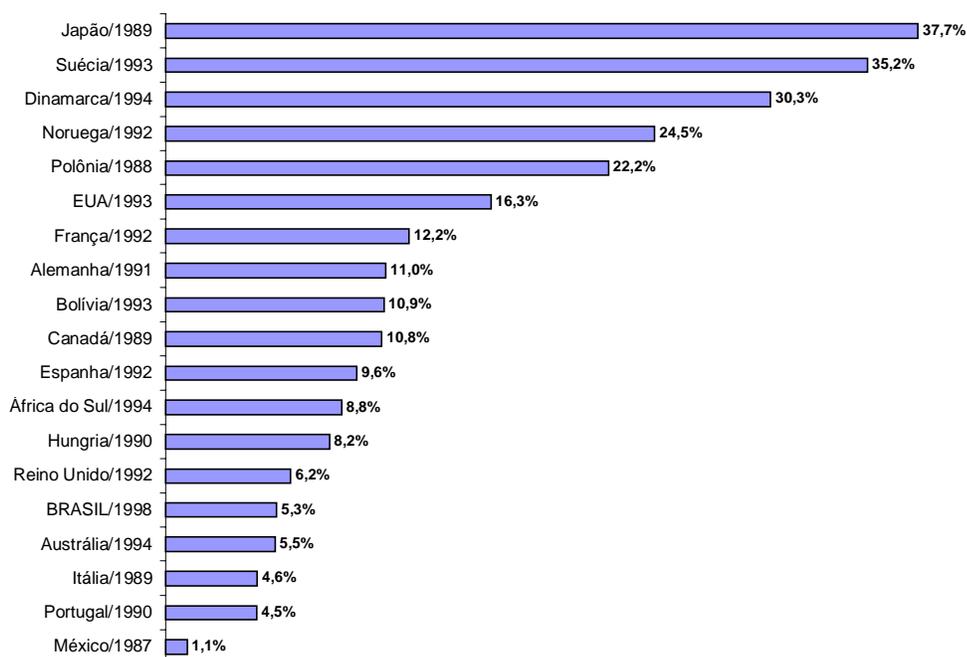
Na Polônia, após o regime soviético, o imposto sobre a propriedade foi reconhecido como uma fonte apropriada de rendimento para os governos locais, visto que há um mercado de propriedade real ativo e crescente, incluindo a privatização de terras arrendadas dos governos locais e pelas vendas secundárias de propriedades residenciais e comerciais, conforme afirmam Robinson (1999). Este comportamento vem sendo semelhante nos demais países pós-comunistas, observa Malme (2001), como no caso da Lituânia, que declarou sua independência da URSS em 1991, e passou a taxar a propriedade, refletindo a transição do país para uma economia de mercado.

Presente na maioria dos países, o imposto sobre a propriedade tem como característica importante a grande diversidade encontrada em sua forma de administração, conforme De Cesare (2002). Cita exemplos, como os casos do Brasil,

²² Apud U.S. Bureau of the Census (1975).

Colômbia e Equador, onde sua administração é puramente local, enquanto na Argentina é administrado pelas Províncias e, no Chile, a responsabilidade é do governo central.

Gráfico 2.1 – Participação dos Governos Locais na Arrecadação Tributária²³



Fonte: FMI – “Government Finance Statistics Yearbook” para amostra de países; elaboração própria para o Brasil (estimativa para 1998).

Para Afonso (2000), as comparações internacionais contribuem, ainda, para evidenciar a existência de um potencial arrecadatório a explorar pelos governos locais, pois a importância relativa dos municípios brasileiros na geração da carga tributária nacional ainda é bastante inferior à de outros países. Mesmo no conjunto de países de renda média ou baixa, há várias situações em que a participação municipal na receita nacional é superior à do Brasil. Além disso, o Brasil, um dos países de maior extensão territorial, apresenta um grau de concentração da arrecadação tributária muito maior do que nações onde, teoricamente, a maior parcela do poder tributário poderia caber ao governo central.

Diante da importância e do potencial de geração de receita para o financiamento dos governos locais, procurar compreender as justificativas, as

²³ AFONSO (1998, p. 12)

características e os efeitos do imposto sobre a propriedade urbana é objetivo deste capítulo.

2.1 Tributar a Propriedade, Tributar a Riqueza

O Dicionário de Economia (1985, p. 358) define propriedade como o direito exclusivo que uma pessoa física ou jurídica tem sobre determinado bem, podendo transformá-lo, consumi-lo ou aliená-lo. Destaca que a análise da problemática da propriedade ocupa inúmeros pensadores. Cita Rousseau, por exemplo, no Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens, que mostra o surgimento da propriedade como resultado da evolução humana, do desenvolvimento do trabalho como momento essencial da desagregação do Estado de Natureza. “O primeiro que, cercando um terreno, se lembrou de dizer: Isto me pertence, e encontrou criaturas suficientemente simples para acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”.

Assim, destaca o autor que a propriedade aparece como fundamento da organização social e das normas que lhe são inerentes, bem como fundamento de misérias e horrores entre os homens.

A propriedade, ao longo da história, aparece como importante base de tributação. Os governos preferiam tributar bens que eram fáceis de medir e, portanto, de calcular a incidência. Por essa razão os impostos antigos concentravam-se em itens tangíveis, tais como terras e propriedades, bens físicos, mercadorias e navios, ou o número de janelas ou lareiras em um prédio.

Para Taylor (1960), a persistência dos governos com o imposto sobre a propriedade é difícil de explicar por razões lógicas, posto que a posse de uma propriedade representa uma medida altamente inadequada da capacidade de pagamento de impostos. Enquanto que alguns podem preferir gastar a renda em coisas duradouras, por exemplo, imóveis, o que representa grandes bases para o imposto sobre a propriedade, outros podem preferir comprar ações, cuja dificuldade de avaliação significa a quase completa evasão. Outros, por fim, podem preferir um

alto nível de consumo de bens e serviços não-duráveis, o que resulta na posse de uma propriedade relativamente pequena para efeitos tributários.

Assim, considera o autor que, na medida em que a propriedade é considerada como um indicador externo e objetivo da capacidade de pagamento, é impossível dar um tratamento diferente aos indivíduos cujas propriedades são avaliadas na mesma proporção – mas possivelmente com capacidades contributivas completamente distintas. A dificuldade surge fundamentalmente porque a capacidade se expressa em termos de renda e não existe uma relação exata entre a quantidade de propriedade que se possui e a quantidade de renda.

Para Rezende (1983), a tributação do patrimônio, sob forma de impostos que incidem apenas sobre a propriedade imobiliária, discrimina em favor dos indivíduos que desfrutam de uma posição mais elevada em termos de renda e riqueza, uma vez que é de se supor que o grau de diversificação do patrimônio aumenta com o aumento na renda individual e que a aquisição de imóveis é a forma primitiva de acumulação de riqueza.

Para Rosen (1998, p. 443), a riqueza tem uma dimensão temporal, isto é, a riqueza é uma quantidade em um momento temporal. *“La riqueza es un stock, porque se refiere al valor de los activos que ha acumulado de un individuo hasta un momento determinado.”*²⁴ Os impostos sobre a propriedade gravam os proprietários de determinada classe de riqueza, enquanto os impostos sobre doações e sucessão se aplicam quando a riqueza é transferida de um proprietário a outro. Para o autor, a propriedade urbana vem sendo utilizada como base para a tributação da riqueza por várias razões.

Primeiro porque os impostos sobre a riqueza ajudam a corrigir certos problemas que surgem na administração de um imposto geral sobre a renda. Ao considerar a riqueza em um determinado ano, inclui-se a soma dos ganhos e perdas de capital de todos os anos anteriores.

Segundo, quanto maior a riqueza do indivíduo, maior é a sua capacidade de pagamento, se as demais variáveis – incluída a renda – permanecerem constantes. Portanto, os indivíduos ricos deveriam ter uma obrigação maior. Este argumento baseia-se na hipótese que a posse de uma determinada quantidade de riqueza pressupõe capacidade de pagamento. No entanto,

²⁴ “A riqueza é um estoque, porque se refere ao valor dos ativos que vão sendo acumulados por um indivíduo até um momento determinado”.

suponha-se que Pedro e João possuam cada um uma casa de R\$ 100.000, porém Pedro possui uma hipoteca de R\$ 75.000, enquanto João possui sua residência completamente quitada. Neste caso, pode ser absurdo tratá-los como se ambos tivessem quantidades idênticas de riqueza.

Terceiro, a tributação sobre a riqueza reduz a concentração da mesma, o que é desejável social e politicamente. Esse raciocínio supõe que a tributação sobre a riqueza conduza a uma distribuição mais igualitária da mesma. Tendo em vista a alta concentração de renda no Brasil, para Giambiagi (1999) é importante que se aumente a tributação sobre o patrimônio. Mesmo que se reconheça que a tributação do patrimônio é de difícil administração, sua importância é, principalmente, a de compensar a regressividade da maioria dos componentes do sistema tributário.

Por último, os impostos sobre a riqueza são pagos pelos benefícios que os possuidores de riqueza recebem do setor público. A sociedade, ao fim e ao cabo, protege a riqueza dos cidadãos e merece algum pagamento em troca. Além do mais, o setor público realiza determinados gastos que, provavelmente, beneficiam em particular os possuidores de riqueza. Embora a idéia de basear os impostos sobre a riqueza nos benefícios tenha algum atrativo, não está claro que nenhum dos possíveis impostos sobre a riqueza consiga alcançar este objetivo. Rosen (1998)²⁵ cita um jurista que, discutindo a justificativa do imposto sobre a propriedade questionou: *“No es cierto que alguien cón una casa el doble de grande recibe el doble de beneficios de ... los servicios de policía y bomberos suministrados a la propiedad?”*²⁶ A resposta é provavelmente negativa. Assim, para uma família, a quantidade de benefícios recebidos dos governos locais depende de outros fatores distintos do tamanho ou valor de sua residência. Por exemplo, o valor dos benefícios recebidos em educação dependerá da quantidade de filhos inscritos na escola pública.

Resume o autor que o imposto sobre a riqueza tem sido justificado tanto em termos de capacidade de pagamento como em termos de benefícios. Embora ressalve que nenhuma das séries de argumentos apresentada seja muito convincente, sendo que a principal justificativa pode ser mais política que

²⁵ Apud HAGMAN (1978, p. 42).

²⁶ “Não é certo que alguém com uma casa com o dobro maior, receba o dobro de benefícios dos serviços de polícia e bombeiros devidas à propriedade”.

econômica.²⁷ A seguir, ao analisar as características do imposto poderemos entender mais claramente esta ponderação do autor.

2.2 Características do Imposto Sobre a Propriedade Urbana

Uma das características do imposto sobre propriedades imobiliárias é a imobilidade da base tributária. A imobilidade da base tributária refere-se ao fato de que sempre será possível localizar as propriedades fisicamente dentro de um determinado espaço geográfico e estas não poderão se deslocar para outras regiões vizinhas em virtude da instituição de um tributo local.

Na literatura, Varsano (1977), Rezende (1983), encontramos diversas vantagens associadas à base utilizada pelo imposto imobiliário. A primeira refere-se à minimização de conflitos de competência para a cobrança do tributo. Como o imposto incide sobre imóveis fisicamente localizados dentro dos limites urbanos de cada município, conflitos tributários entre governos municipais, característicos em impostos sobre serviços ou de consumo, são praticamente inexistentes. A segunda vantagem atribuída ao imposto é o fato de que a possibilidade de o proprietário evitar o pagamento seria praticamente impossível, pela própria impossibilidade física de transferência da propriedade. Cabe destacar que o valor do imposto é o resultante de alguma medida de valor do bem, aplicada a uma determinada alíquota, anualmente. Admitida a possibilidade de um indivíduo deixar de pagá-lo, seria transferindo a propriedade para outro e, com ela, o tributo.

A terceira vantagem é o fato de o valor das propriedades ser relativamente estável, de modo que a receita do imposto seja muito pouco suscetível às oscilações decorrentes de flutuações no nível geral das atividades econômicas do país. Desta forma, a base do imposto estaria, possivelmente, associada às necessidades de prestação de serviços locais. Assim, teoricamente, o fenômeno da urbanização provoca um aumento da demanda de serviços urbanos, ao mesmo

²⁷ Com base na análise do sistema norte-americano de tributação sobre a riqueza.

tempo em que alarga a base tributária local, decorrentes do aumento do número de imóveis e pela própria valorização de imóveis existentes, possibilitando produzir um crescimento equilibrado entre recursos públicos e necessidades de serviços urbanos.

Para Varsano (1977), provavelmente as vantagens associadas à base do imposto sobre a propriedade são as principais razões para que seja o mais utilizado em todo o mundo para financiar os governos municipais. Pela pouca dependência de ocorrências externas ao município, permite que a comunidade escolha o nível de serviços mais desejáveis, a partir do nível de tributação que esteja disposta a sujeitar-se, possibilitando aos governos locais atingir um determinado grau de autonomia financeira. O grau de autonomia dos governos locais está diretamente relacionado ao grau de utilização do imposto sobre a propriedade como instrumento de financiamento.

Entretanto, em que pese a consistência lógica dos argumentos, tanto para Varsano como para Rezende (1983); Taylor (1960); Rosen (1998); Giambiagi (1999), há evidências que as experiências não têm sido satisfatórias.

Uma das razões apontadas por Rezende para essa diferença consiste que os preceitos teóricos apontados se referem a uma base econômica “legal”, correspondente às propriedades tributáveis dentro do município, sem levar em conta fatores institucionais que impedem não só que a parcela efetivamente tributada corresponda de fato à definição legal, como também evolua ao longo do tempo, de acordo com a urbanização e o crescimento econômico do país. Esses fatores institucionais derivam diretamente da complexidade de administração do imposto, visto que a questão mais importante refere-se ao critério a ser utilizado para a cobrança do imposto.

Dois critérios têm sido experimentados. Um consiste em cobrar o imposto com base no seu valor locativo – renda anual. Neste critério, além da afetação pelo preço dos aluguéis, distanciando-se o valor de tributação do valor do imóvel, a obtenção de informações sobre aluguéis é difícil de ser conseguida. A tributação sobre o valor locativo²⁸ foi empregada no Brasil até 1966. O outro critério

²⁸ A tributação com base no valor locativo, é utilizada em países como a Inglaterra, Irlanda, Israel, Áustria e Nova Zelândia.

consiste em tributar com base no valor venal²⁹ da propriedade. Utilizado no Brasil a partir de 1967, esbarra em dificuldades semelhantes, como o de obter informações atualizadas sobre o valor venal das propriedades.

Para ser implantado, o imposto requer que se faça um levantamento de todos os imóveis existentes dentro do perímetro urbano do município e que se atribua um valor a cada um deles. Considerando-se que o contribuinte não participe voluntariamente deste processo, a implantação de um cadastro dos imóveis requer um amplo e dispendioso trabalho de campo, e de forma contínua. Isto porque é necessária constante atualização, não só incluindo novos imóveis, mas incorporando as modificações nos existentes e reavaliando periodicamente os cadastrados.

Assim, para a cobrança do imposto, é necessária a avaliação do valor venal de cada propriedade, bem como estabelecer um mecanismo automático de reajuste do valor tributado, em virtude de efeitos provocados pela inflação e pelo crescimento econômico. Desta forma, a avaliação dos imóveis possui importância central para a tributação. Uma alternativa seria a avaliação de cada propriedade por peritos, solução esta imprópria devido aos elevados custos de execução. Para Taylor (1960), mesmo uma avaliação científica não nos diz o valor real de uma propriedade quando esta não está à venda. Limita-se a determinar uma base tributária que constitui um substitutivo razoável e justo de um valor exato que é desconhecido. Assim, acaba-se por atribuir ao funcionário avaliador, que leve a cabo uma tarefa impossível: estabelecer um valor exato, quando o valor exato não pode ser determinado. Pois como define Richardson (1978), o preço do terreno urbano é determinado como o preço de qualquer outra mercadoria, pela oferta e demanda. Assim como para Taylor (1960, p. 323) *“el único valor exacto de una cosa es el precio que tendrá en el mercado.”*³⁰

Quando a propriedade não se põe à venda por um vendedor que deseja vender a um comprador que deseja comprar, é preciso um substitutivo do valor “real”. Desta forma, uma outra alternativa para a determinação do valor venal requer a existência de um número de transações imobiliárias suficientemente grande para permitir a avaliação por técnicas estatísticas cujos resultados não são, ainda assim, totalmente satisfatórios. De qualquer modo, para Varsano (1977) a

²⁹ A tributação com base no valor venal é utilizada, entre outros, nos Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Áustria e Dinamarca.

³⁰ “O único valor certo de uma coisa é o preço que terá no mercado”.

dificuldade de avaliação é uma deficiência do imposto sobre propriedades que pode ser minimizada, mas não eliminada. Como a maior parte da propriedade imobiliária não está à venda, não tem exatamente um valor que se possa determinar objetivamente.

Na maioria dos casos, os órgãos responsáveis pela arrecadação do imposto tendem a julgar que os valores estimados para fins de tributação correspondam, de alguma forma, com os valores de mercado. Para Rosen (1998), estes valores de tributação e de mercado diferirão em uma medida que depende da exatidão do procedimento de estimação aplicado. Assim, se todas as propriedades são tributadas na mesma alíquota e possuem o mesmo valor de tributação, suas alíquotas efetivas seriam iguais. Supõe-se que Stefano e Fernando Henrique possuam cada um propriedades que valem R\$ 100.000. Pelos critérios adotados pela fazenda local, a propriedade de Stefano ficou avaliada em R\$ 100.000, enquanto a de Fernando Henrique em R\$ 80.000. Claramente, quando se aplica a ambos a mesma alíquota, por exemplo, 2,0%, a alíquota efetiva de Stefano 2,0% ($=2.000/100.00$) é superior, enquanto a de Fernando Henrique, 1,6% ($=1.600/100.000$). Assim, as autoridades fiscais podem avaliar muito mal o valor das propriedades, gerando distorções, pois proprietários que têm a mesma alíquota legal podem diferir de forma drástica em suas alíquotas efetivas.

Para Taylor (1960), o imposto sobre a propriedade imobiliária, mesmo sendo uma das mais antigas formas de tributação, é um imposto ruim, cujos efeitos são ainda piores com uma má administração.

Rezende atribui a complexidade administrativa desse tipo de tributo como o principal fator responsável pela sua incapacidade em fornecer recursos aos governos locais a um ritmo correspondente às necessidades de expansão dos serviços urbanos. Ao mesmo tempo, essas dificuldades contribuem para que um procedimento comum para evitar uma deterioração da base tributária concorra para introduzir outras distorções, principalmente no que tange à distribuição da carga tributária. Tal procedimento refere-se à prática da correção dos valores, uniformemente, mediante a aplicação de uma taxa de valorização, por meio de índices de inflação registrada no ano anterior. Este expediente pode ser causa de inequidades que surgem devido à valorização desigual de imóveis situados na área tributada e se agravam ao longo do tempo. Vejamos a seguir os efeitos dos impostos sobre a equidade.

2.2.1 Efeitos Sobre a Equidade

O aspecto da equidade constitui uma outra ótica importante sob a qual deve ser analisado este tipo de tributo. Se do ponto de vista de prover os recursos necessários para o financiamento dos governos locais, a experiência tem demonstrado que o desempenho do tributo tem sido insatisfatório, podemos, ver que efeitos podem ser considerados com respeito ao grau de equidade, que decorre da forma como o tributo é comumente utilizado.

A análise da distribuição da carga tributária depende de algumas suposições iniciais a respeito da incidência do imposto predial. Teoricamente ele seria classificado como uma espécie de tributo direto sobre o patrimônio – riqueza -, admitindo implicitamente que o ônus do pagamento do tributo recai integralmente sobre o proprietário do imóvel. Na prática, todavia, a incidência do imposto deve depender do uso e da finalidade dos diferentes tipos de propriedade. No caso de imóveis residenciais, por exemplo, é mais razoável admitirmos que o imposto incide sobre o usuário do imóvel, permanecendo válida a suposição inicial apenas no caso em que este for também o seu proprietário.

Vale a pena ressaltar, como sugere Giambiagi (1999), que é comum o repasse do imposto para os inquilinos, sob a forma de um aumento no valor do aluguel, ou transferindo, em forma de acordo comercial, a responsabilidade pelo pagamento do imposto.

No tocante às propriedades não-residenciais, a hipótese mais provável é a de que as empresas considerem o valor do tributo pago como um dos itens do custo de produção e procurem transferir o encargo, ainda que parcial, para o consumidor final, sob forma de aumento no preço dos produtos e serviços. Entretanto, para a maior parte das atividades produtivas, um imposto sobre a propriedade imobiliária constitui uma parcela insignificante do custo unitário da produção; a sua contribuição marginal para aumento no preço, na hipótese de transferência do ônus do pagamento, seria insignificante. Nestes termos, as possíveis reações às transferências, por parte do consumidor, devem ser praticamente inexistentes, ainda mais se levarmos em conta que raramente as condições de mercado se aproximam das condições ideais supostas a nível teórico.

Para Rezende (1983), a maioria dos trabalhos que tentam medir de alguma forma o grau de inequidade deste tipo de imposto admite a hipótese clássica de que o imposto sobre propriedade seja transferido para o consumidor - ou ocupante do imóvel residencial. (Aceita esta hipótese, a conclusão geral é a de que o imposto sobre a propriedade como um todo é regressivo – em relação à renda corrente –, e de que o componente residencial, em particular, é ainda mais regressivo).

A regressividade do imposto sobre propriedades residenciais decorre de dois fatores. O primeiro é atribuído ao fato de as despesas com habitação crescerem menos que proporcionalmente à renda corrente, à medida que esta aumenta. Como geralmente o imposto é aplicado com uma alíquota uniforme ao valor das propriedades, a carga tributária por unidade de renda diminui à medida que se consideram classes de renda mais elevadas.

Rosen (1998) destaca que já foram realizados inúmeros trabalhos econométricos para estimar como respondem realmente os gastos em habitação a variações de renda. A falta de acordo sobre a concepção de renda que deveria utilizar-se tem impedido alcançar um consenso. Alguns pesquisadores utilizam renda anual. Tendem a encontrar que a proporção de renda dedicada à habitação diminui à medida que aumenta a renda, o que sugere que o imposto seja regressivo. Outros pesquisadores crêem que, para compreender as decisões de habitação, é mais adequada alguma medida de renda normal ou permanente. Segundo esta opinião, o fato de que a renda anual de uma família, em um dado ano, resulte ser superior ou inferior à sua renda normal, não deveria ter muito impacto no consumo de habitações deste ano. As decisões de habitação se realizam no contexto das perspectivas da família em longo prazo, não em variações anuais. Os pesquisadores que utilizam a renda permanente para explicar os gastos em habitação tendem a encontrar uma maior sensibilidade das variações de renda do que obtêm os que utilizam a renda anual. Embora os resultados apresentem-se mesclados, parece razoável afirmar que, com base nas pesquisas, o consumo de habitação é aproximadamente proporcional à renda permanente. Por outro lado, a parte do imposto que corresponde às construções não é provavelmente nem regressiva nem progressiva. Não obstante, as estimações da demanda de habitação baseadas em renda anual, que sugerem que o imposto é regressivo, têm tido, em geral, uma influência maior na discussão pública do imposto.

A segunda causa da regressividade do imposto é atribuída à própria administração fiscal. Com base em estudos empíricos, o autor constata que, em geral, existe uma tendência das administrações em subestimar o valor das propriedades de maior valor de mercado e em superestimar o valor daquelas cujo preço de mercado é baixo. Este mecanismo torna a alíquota efetiva do imposto regressiva, ainda que a alíquota nominal seja proporcional. Um exemplo de como a administração fiscal pode provocar estas distorções no tempo é considerar um único fator de depreciação, para todo e qualquer tipo de imóveis. É muito provável que imóveis que apresentam um baixo padrão construtivo tendam a depreciar-se muito mais rapidamente do que imóveis edificadas com elevados padrões arquitetônicos. Outro aspecto é que na estimação de valores venais dos imóveis, os fatores de avaliação são sempre considerados em termos médios. Assim, por exemplo, se Stefano possui um imóvel de R\$ 100.000 e Fernando Henrique um imóvel de R\$ 200.000, para efeitos médios de tributação, cada um possui um imóvel de R\$ 150.000.

Para Rezende, é provável que o imposto sobre propriedades residenciais, se não o imposto sobre propriedades como um todo, tenha efeitos indesejáveis sobre a distribuição de renda, sendo, portanto, deficiente quanto ao aspecto da equidade vertical. Sendo também insatisfatório quanto à equidade horizontal, pois indivíduos com iguais capacidades de contribuir podem ser desigualmente tributados por residirem ou possuírem imóveis de valores diferentes.

Por outro lado, inequidades administrativas podem ser desejáveis de acordo com Varsano (1977). As administrações fazendárias podem criar incentivos ou desincentivos que indiquem ao contribuinte uma intenção de política urbana. Em muitos casos, a tributação pode ser um instrumento adequado para ser utilizada em complementação a regulamentos, ou isoladamente. Um exemplo concreto de utilização do imposto para fins de política urbana é o Estatuto da Cidade³¹, que regulamenta dispositivos que procuram combater a especulação imobiliária nas cidades. As áreas consideradas vazias ou subutilizadas, situadas em regiões dotadas de infra-estrutura, poderão ser tributadas pelo IPTU progressivo no tempo.

³¹ Pela primeira vez na história brasileira, existe uma regulação federal para a política urbana. Após mais de dez anos tramitando, foi aprovado em 2001, no Congresso Nacional o Estatuto da Cidade. Seu objetivo é fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, o que significa o estabelecimento de "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade

Este mecanismo consiste no aumento progressivo da alíquota do imposto sobre a propriedade territorial urbana por até cinco anos consecutivos. A alíquota do imposto pode dobrar de ano a ano, podendo atingir um máximo de quinze por cento do valor venal do imóvel. Se o proprietário ainda assim não realizar o aproveitamento do terreno, a cobrança poderá permanecer na alíquota máxima.

Assim, para Anastásia (1986), no momento em que o tributo ultrapassa a função de arrecadar fundos e passa a incentivar ou a restringir comportamentos sócio-econômicos, este assume uma função extrafiscal³². Para Anastásia (1986)³³, a forma pela qual a extrafiscalidade expressa-se mais amiúde no IPTU é a progressividade. “A progressividade é o fenômeno pelo qual as alíquotas de um imposto crescem à medida que aumentam as dimensões ou a intensidade das circunstâncias consideradas pela norma como condição de sua aplicabilidade.”

De acordo com Magali (2002), a adoção de mecanismos progressivos tem gerado inúmeros conflitos entre contribuintes e poder público. Em São Paulo, mais de 10 mil processos contra a cobrança progressiva do IPTU estão entulhando os cartórios das varas da Fazenda Pública na capital paulista. Procurar compreender os fatores que motivam as pessoas contra o imposto sobre a propriedade é o nosso próximo tema.

2.2.2 Por Que Tantos Odeiam o Imposto Sobre a Propriedade?

Em 07 de julho de 1978, os eleitores da Califórnia aprovaram uma iniciativa, conhecida como a 13^a proposição, que visava estabelecer um limite ao imposto sobre a propriedade em todo o estado. Suas cláusulas principais eram: a) estabelecer um teto de 1% nas alíquotas do imposto sobre a propriedade que poderia arrecadar um município; b) limitar o valor da tributação da propriedade ao seu valor de 1975; e c) proibir aos governos estaduais e locais o estabelecimento de algum imposto adicional sobre a propriedade sem a aprovação a nível local por uma

urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.” INSTITUTO POLIS(2001).

³² A extrafiscalidade é o emprego dos instrumentos tributários não com os objetivos fiscais, mas, ordinários, regulatórios de comportamentos sociais em matéria econômica, política e social. Quando o Estado lança mão da extrafiscalidade não busca a arrecadação de meios pecuniários para alimentar os cofres públicos, mas busca uma finalidade política ou social, havendo casos em que o Estado deseja a não realização da receita. ANASTASIA (1986) Apud HARADA (1976).

maioria de dois terços. A 13ª proposição foi a mais famosa de uma série de disposições legais limitativas e se caracterizou por centrar-se no imposto sobre a propriedade.

Por que é tão impopular o imposto sobre a propriedade? Rosen (1998, p. 453) apresenta algumas das várias explicações.

Em primeiro lugar, *“el impacto sobre la propiedad depende del capricho de la administración”*³⁴. Considerando que, em geral, as transações no mercado de imóveis não ocorrem freqüentemente, o imposto deve estabelecer-se sobre um valor estimado. A medida em que essa avaliação se realiza de uma forma inadequada – ou corrupta -, o imposto será considerado injusto.

Segundo, o imposto sobre a propriedade é muito visível. Nos impostos federais sobre a renda, se realizam retenções nos salários de cada trabalhador e o empresário repassa esses valores ao setor público. Ao contrário, o imposto sobre a propriedade é pago diretamente pelo contribuinte. Como os pagamentos são realizados, geralmente, em prestações mensais, a cada pagamento supõe-se um forte golpe. Não é muito fácil saber o quanto é válido este argumento. Enquanto que para muitos contribuintes, a retenção do imposto sobre a renda não traz a exata sensação da “perda”, o desembolso efetivo representa uma dura “perda”.

Terceiro, o imposto sobre a propriedade se considera regressivo. Este aspecto reforça o fato de que alguns proprietários, em especial os idosos, podem não ter disponibilidades suficientes para realizar os pagamentos do imposto sobre a propriedade e, portanto, podem se ver obrigados a vender seus imóveis. Em alguns estados americanos, respondendo a este fenômeno, foram introduzidos mecanismos de reembolso para beneficiar estes contribuintes. No Brasil também existem dispositivos semelhantes, concedendo benefícios fiscais para os mais idosos.

Quarto, os contribuintes podem ter tanta aversão a outros impostos como ao imposto sobre a propriedade, porém se sentem impotentes para fazer algo a respeito. Ocorre que se torna mais objetivo opor-se ao imposto sobre a propriedade, que se arrecada localmente. Montar uma campanha contra o imposto federal sobre a renda seria muito difícil, em especial porque seria necessária uma campanha nacional e, portanto, suporia custos de coordenação muito elevados.

³³ Apud DERZI (1976, p 162).

³⁴ “O impacto do imposto sobre a propriedade depende do capricho da administração”.

Por último, Rosen (1998)³⁵ destaca algumas circunstâncias características dos anos setenta contribuíram para o descontentamento em torno do imposto sobre a propriedade nos EUA.

“Esos años se caracterizaron por altas tasas de inflación, y los precios de las viviendas aumentaron siempre más deprisa que el nivel general de precios. Un tipo impositivo sobre la propiedad, proporcional y constante llevó a un incremento de la carga real, que no pareció ir acompañada de un aumento de los beneficios. El resultado fue una irritación notable entre los contribuyentes (véase Oakland, 1979).”³⁶

Frente a esses argumentos, pode-se constatar que, no geral, as pessoas têm uma aversão ao pagamento do imposto sobre a propriedade. Este fato, porém, também deve ser considerado com relação a outros tributos. A diferença pode estar no grau de percepção do contribuinte com relação ao imposto sobre a propriedade.

Na cidade de Caxias do Sul, em 1995, uma enxurrada de contribuintes apelou ao Ministério Público porque se sentiu lesada pelo reajuste aplicado ao IPTU. O Município reajustou a Planta de Valores em 1.318%, enquanto que a inflação registrada no ano anterior, medida pelo IGP-M da Fundação Getúlio Vargas, chegou a 603,79%. O judiciário concedeu uma liminar em favor dos contribuintes. A cobrança foi suspensa enquanto que o mérito fosse julgado. Um mês depois, a fazenda municipal emitiu novamente os carnês de cobrança com o reajuste limitado aos índices de inflação. Em setembro de 1999, o mérito foi julgado improcedente, validando o reajuste praticado pelo Município. Agora os contribuintes foram inscritos em Dívida Ativa e deverão pagar a diferença do imposto com os acréscimos legais.

Como a administração do imposto tem características particulares a cada localidade, a relação entre o valor de taxaço e o valor de mercado, e principalmente seus efeitos sobre a equidade diferem a cada caso. Assim, vamos

³⁵ Apud OAKALAND (1979, p. 454).

³⁶“Esses anos se caracterizaram por altas taxas de inflação, e os preços dos imóveis aumentaram sempre mais depressa que o nível geral de preços. Um modelo tributário sobre a propriedade, proporcional e constante, levou a um incremento da carga real, que não pareceu ter sido acompanhada de um aumento dos benefícios. O resultado foi uma irritação notável entre os contribuintes”.

agora estudar o caso do imposto sobre a propriedade do Município de Caxias do Sul, foco central do presente estudo.

3 O MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

Com mais de 125 anos de existência, o município de Caxias do Sul caracteriza-se por ser o centro sócio-econômico da região nordeste do Estado do Rio Grande do Sul. E isso, não só por ser o mais populoso, mas também por dispor de uma economia dinâmica destacada no cenário nacional.

De acordo com o IBGE (2002), a cidade conta com 360.419 habitantes, sendo que 92,5% residem na área urbana e 7,5% na zona rural. Depois da capital, Porto Alegre, é a maior cidade gaúcha, contando com 3,5% da população do Estado e com uma taxa média de crescimento populacional de 2,3% a.a., projetando uma população de 403 mil habitantes para o ano de 2005.

Segundo dados da Fundação de Economia e Estatística – FEE (2002), o PIB de Caxias do Sul em 1999 foi de R\$ 4,0 bilhões, o que representa 5,4% do produto gerado no Estado. O setor industrial é responsável por 58,2% do Valor Adicionado Bruto - VAB³⁷. O setor de comércio e de serviços participa com 38,0%, enquanto que a agricultura contribui com 3,8% do produto gerado. Com características marcadamente industriais, a cidade conta com um universo de aproximadamente 23,6 mil estabelecimentos empresariais, onde somente o setor industrial participa com aproximadamente 6,0 mil empresas. Destas, 1,7 mil constituem o pólo metal-mecânico, que conta com uma das maiores fabricantes de veículos e implementos rodoviários da América Latina.

Por sua vez, a renda per capita é outro fato relevante que caracteriza a região. Com R\$ 11.566, supera a renda média gaúcha, que é de R\$ 7.435.

³⁷ VAB é igual ao Produto Interno Bruto a preço de mercado, subtraído dos serviços de intermediação financeira indiretamente medidos e adicionados dos impostos sobre produtos, líquidos de subsídios.

Comparado com o PIB per capita nacional, de R\$ 5.740,39, pode-se constatar que se trata de uma das cidades mais ricas do país.

No entanto, em que pese o alto nível de renda média, a cidade também possui grandes contrastes sociais, com 21.566 habitantes, ou 5,9% da população, em estado de absoluta indigência, conforme estudos da Fundação Getulio Vargas (2001), o que indica a concentração de renda e, principalmente, a necessidade de políticas sociais e redistributivas que busquem a inclusão social destes segmentos.

Como a grande maioria das cidades brasileiras, Caxias do Sul enfrenta dificuldades para o financiamento destas políticas sociais, e o imposto sobre a propriedade é uma importante fonte de receita que o governo municipal dispõe. Blanco (1998) atribui o mau desempenho da carga tributária do IPTU à fragilidade das administrações tributárias dos governos locais e a vulnerabilidade das administrações municipais a pressões dos contribuintes, especialmente nas cidades pequenas e médias.

Como mencionado no capítulo I, os sistemas tributários geralmente são reflexos das aspirações do eleitor mediano, o que, em Caxias do Sul, não é diferente. O desempenho do imposto sobre a propriedade, ao longo da história do município, é uma expressão ajustada das disputas sociais.

Relata Heredia (2001, p.95), que no início da década de 70, o governo local promoveu uma alteração na legislação do imposto, visando reavaliar os imóveis, o que provocou uma reação da classe empresarial, que “segundo sua ótica, o IPTU tinha sofrido aumento excessivo, gerando uma série de discussões sobre a utilização do dinheiro público”. Sendo que o aspecto de maior conflito relacionava-se com a taxaço dos terrenos considerados baldios, quando destinados às indústrias. “A preocupação dos empresários era garantir a permanência das indústrias no Município, motivo pelo qual insistiam para que elas tivessem um tratamento especial”.

Posteriormente, apesar da crescente urbanização e da intensa valorização imobiliária ocorrida no município, o IPTU teve uma queda drástica, chegando a representar em 1993 menos da metade do valor de uma década atrás, sucumbido a uma participação pífia de 0,8% da receita total do município, de acordo com Maggi (1995). Aliada aos reajustes em percentuais muito inferiores à inflação,

em 1989 foi aprovada uma Lei Municipal³⁸ que estabelecia deflatores decrescentes para incidência do imposto. Já em 1994, em função do alto ônus político que tal medida representava, a lei foi revogada, ficando o imposto limitado a uma base de cálculo de 20% do valor venal do imóvel.

Após sucessivos governos de base conservadora, em 1997 chega ao governo um partido de bases populares³⁹, com um programa de governo que defende a promoção de uma justiça tributária – onde quem pode mais paga mais, quem pode menos paga menos e quem nada pode nada paga. Ainda no primeiro ano de governo instituiu a isenção do IPTU para os aposentados⁴⁰. Porém, devido a uma correlação de forças desfavorável no legislativo, as mudanças na política tributária, principalmente no tocante ao IPTU, foram muito tímidas.

Embora o imposto sobre a propriedade possa exercer alguma influência sobre a eficiência na alocação de recursos, podendo afetar as curvas de oferta e demanda e, conseqüentemente, os preços no mercado imobiliário, a análise será focada nos efeitos sobre a distribuição da carga do imposto no caso de Caxias do Sul. Vejamos, inicialmente, como funciona o imposto deste Município.

3.1 O Imposto Sobre a Propriedade de Caxias do Sul

Os fundamentos básicos do imposto predial e territorial urbano – IPTU, como: fato gerador, base de cálculo e contribuintes, bem como o conceito de áreas urbanas, estão definidos na legislação federal, sendo uniforme para todos os municípios brasileiros. Assim, são caracterizadas como áreas urbanas e passíveis de tributação do imposto quando existir pelo menos dois dos seguintes

³⁸ Esta lei estabeleceu percentuais para a cobrança de IPTU. Assim, a alíquota incidiria apenas sobre uma base do valor venal dos imóveis. Ficou assim definida para os imóveis edificados em 1990, 15%; em 1991, 25%; em 1992, 30%; em 1993, 35%; em 1994, 55%; em 1995, 60%, e assim sucessivamente até 1999, quando atingiria os 100%. Para os imóveis territoriais em 1990, 40%; em 1991, 50%; em 1992, 60%; em 1993, 80% e a partir de 1994, 100%.

³⁹ Frente Popular (Partido dos Trabalhadores, Partido Socialista Brasileiro, Partido Comunista do Brasil, Partido Popular Socialista e Partido Verde).

⁴⁰ Aposentados e pensionistas proprietários de um único imóvel e com renda de até três salários mínimos ficam isentos do IPTU.

melhoramentos: a) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; b) abastecimento de água; c) sistema de esgoto sanitário; e d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento, para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado. Ou ainda, a área urbanizável ou de expansão urbana, constante de loteamento destinado à habitação, a indústria ou ao comércio. Conforme dados da Secretaria de Planejamento Municipal⁴¹, em 2000, a área urbana de Caxias do Sul, alcançava cerca de 133,44km², sendo que destes, 53,88km² estavam edificadas, 40,88km² estavam ocupados por terrenos baldios, e os 38,68km² restantes representavam as áreas não cadastradas ou ocupadas pela estrutura viária.

Ainda conforme a legislação federal, o imposto tem como fato gerador à propriedade, o domínio útil ou a posse de qualquer bem imóvel, independente da legalidade do título de propriedade e do cumprimento de quaisquer exigências legais, regulamentares ou administrativas ao imóvel. Sendo o contribuinte legal, o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, do bem imóvel. A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. A apuração do valor venal dos imóveis segue uma metodologia de avaliação bastante particular a cada município. Em Caxias do Sul, esta metodologia é aplicada segundo critérios definidos pela legislação municipal, funcionando da seguinte forma:

Com base nos valores das transações imobiliárias – declarados pelos contribuintes e estimados pela fazenda municipal, nas guias do ITBI – e nos anúncios de compra e venda dos imóveis, são apurados os valores médios, por metro quadrado de terreno, para cada face de quarteirão, rua, bairro ou região da cidade. Com base nestes valores médios, cada um destes grupos de imóveis é classificado em zonas fiscais. Esta classificação obedece a uma Planta de Valores⁴², onde são definidos valores em R\$/m², para cada dezoito zonas fiscais na cidade e três zonas fiscais nos distritos. Ao contrário de outros municípios, onde o zoneamento fiscal corresponde a um zoneamento físico, em Caxias do Sul o zoneamento é determinado em função do valor médio do m² do terreno, o que teoricamente permite mais proximidade dos valores praticados no mercado, com os valores avaliados para fins de tributação. Embora este mecanismo apresente um hiato entre o momento da valorização imobiliária e o da atualização do cadastro

⁴¹ Agradecemos ao arquiteto Vasquez pela pesquisa dos dados.

⁴² Pode ser verificada no Anexo D.

imobiliário. Não obstante, outro aspecto é que a atualização da Planta de Valores pode ser efetuada pelo Poder Executivo até o limite da inflação, ou através de autorização legislativa, sofrendo a influência de fatores políticos, que acabam contribuindo para distorcer as avaliações.

Definidas as zonas fiscais, e tendo as características do imóvel, pode ser apurado o valor venal. Inicialmente será observado o cálculo de um imóvel territorial, compreendido o terreno sem edificação. Para simplificar, será considerado um terreno com profundidade padrão⁴³. Assim, o valor venal dos imóveis territoriais, com profundidade padrão, é o resultado da seguinte equação:

$$VV_{\text{terreno}} = A \cdot R\$/m^2 \cdot FC$$

onde:

VV = Valor Venal do terreno;

A = área real do terreno em m²;

R\$/m² = valor do metro quadrado do terreno, fixado na Planta de Valores. Os valores para 2002 podem ser verificados no Anexo D;

FC = Os Fatores de Correção para terrenos com profundidade efetiva, ou equivalente igual ou menor que a padrão, estão determinados em coeficientes e compreendem:

I – Fator de Situação (FS):

- a) para os terrenos de duas ou mais frentes e internos: FS=1,0;
- b) para os terrenos de esquina: FS=1,20;

II – Fator de Topografia (FT):

- a) para os terrenos planos: FT=1,0;
- b) para os terrenos com alicive ou declive superior a 30% do meio fio: FT=0,7;
- c) para os terrenos acidentados: FT=0,7;

III – Fator de Pedologia (FPe):

- a) para os terrenos secos: FPe=1,0;
- b) para os terrenos alagados, no mínimo durante seis meses por ano: Fpe=0,7;

- c) para os terrenos rochosos: $F_{pe}=0,6$;

IV – Fator Gleba (FG):

- a) terrenos com área igual ou superior a dez mil metros quadrados:
 $FG=0,50$;

V – Fator de Localização (FL):

- a) para os terrenos com área igual ou superior a 1000 m²,
localizados em bacias de captação: $FL=0,60$.

Os terrenos com profundidade maior que a padrão recebem ainda a correção pelo fator de profundidade (FP). O método utilizado para a avaliação destes casos pode ser verificado no Anexo E. Então, o cálculo do valor venal dos terrenos com profundidade efetiva, ou equivalente ou menor que a padrão pode ser definido da seguinte forma:

$$VV_{\text{terreno}} = A \cdot R\$/m^2 \cdot FS \cdot FT \cdot F_{Pe} \cdot FG \cdot FL^{44}$$

Assim, para a avaliação dos valores venais dos terrenos, existe uma relação de preço e quantidade. Sendo que a definição de preço se estabelece sempre em termos médios, enquanto que a definição de quantidade é unitária, sendo o produto dos coeficientes de correção e da área do imóvel. Desta forma, os coeficientes de correção são utilizados para determinar uma carga tributária maior ou menor que a média da zona fiscal em que o imóvel está localizado. Se, por hipótese, for considerado um terreno padrão de 360 m², com topografia acidentada ($FT=0,7$) e pedologia rochosa ($F_{Pe}= 0,6$), situação característica do relevo desta região serrana, a redução do valor avaliado será 58%, em relação ao valor médio de um terreno com fatores de correção equivalentes a 1,0.

Considerando Smolka (2002, p. 83), que “o que confere valor à propriedade é o que ocorre externamente à propriedade”, e neste caso, se o imóvel estiver localizado em um bairro nobre da cidade, esta metodologia pode parecer insuficiente na aproximação dos valores avaliados com os valores de mercado, sendo, uma das possíveis causa de subavaliação dos imóveis de maior valor.

⁴³ A profundidade padrão para o Município de Caxias do Sul é de 35 metros.

⁴⁴ Embora o texto da legislação municipal defina o conceito para o cálculo das avaliações, a fórmula apresentada, omite o fator monetário – R\$/m², como pode ser verificado no artigo 10, do Decreto Municipal N^o 8473, de 29 de novembro de 1995.

Agora, vejamos o caso dos imóveis prediais. Define-se por prédio o imóvel edificado, compreendendo o terreno com a respectiva construção, dependências e edículas, independente, de residência, ou de atividade comercial, industrial, de prestação de serviços, cultural, esportiva e semelhantes. Para a avaliação das edificações o valor pode ser obtido pela utilização da seguinte equação:

$$VV_{\text{edificação}} = A_{\text{ed}} \cdot R\$/m^2 \cdot FO \cdot FL_{\text{ed}}$$

Onde:

$VV_{\text{edificação}}$ = Valor Venal da edificação;

A_{ed} = área real da edificação em metros quadrados;

$R\$/m^2$ = valor do metro quadrado da edificação, de acordo com o tipo de construção, classificados por critérios de pontuação, vide Tabela 3.1, com valores definidos na Planta de Valores;

FO = corresponde ao Fator de Obsolescência, em função da idade da edificação, conforme Tabela 3.2;

FL_{ed} = corresponde a fator de localização, que é determinado em função da localização da construção, considerando-se para isto, a situação de acordo com as Zonas Fiscais, conforme Tabela 3.3;

Tabela 3.1 – Classificação das Construções

Tipo	Pontos
A	Acima de 3.700
B	3.401 a 3.700
C	3.101 a 3.400
D	2.801 a 3.100
E	2.501 a 2.800
F	2.201 a 2.500
G	1.901 a 2.200
H	1.601 a 1.900
I	1.301 a 1.600
J	1.001 a 1.300
K	Até 1.000

Tabela 3.2 – Fator de Obsolescência

Idade de Obsolescência	Fator
com até 5 anos	1,00
de 6 a 10 anos	0,95
de 11 a 15 anos	0,90
de 16 a 20 anos	0,80
de 21 a 30 anos	0,70
de 31 a 4 ^o anos	0,60
acima de 40 anos	0,50

Tabela 3.3 – Fator de Localização

Zona Fiscal	Fator
1 ^a , 2 ^a e 3 ^a	1,00
4 ^a	0,95
5 ^a e 6 ^a	0,90
7 ^a e 8 ^a	0,85
9 ^a e 10 ^a	0,80
11 ^a e 12 ^a	0,70
13 ^a , 14 ^a , 15 ^a , 16 ^a , 17 ^a e 18 ^a	0,65
sob rede de alta tensão	0,50
margens de rodovias	0,70

Para a avaliação dos valores das edificações, também se estabelece uma relação de preço e quantidade. Assim como na avaliação dos terrenos, a definição de preço para as edificações é dada em termos médios, e a definição da quantidade é dada em função da área edificada. Com a agravante que os coeficientes dos fatores de correção são aplicados indistintamente sobre os imóveis, independente dos padrões de edificação. Sabe-se que as famílias de renda mais alta possuem imóveis construídos com padrões muito superiores que os imóveis das famílias de renda mais baixa. Ao mesmo tempo em que os padrões construtivos dos imóveis destinados às indústrias e às residências diferem de forma significativa, submetê-los ao mesmo fator de depreciação é dar um tratar de forma igual os diferentes. Eis uma razão de possíveis distorções nas avaliações dos imóveis.

Assim, considerando os valores venais das edificações, tem-se como valor venal do imóvel edificado o seguinte cálculo:

$$VV = VV_{\text{terreno}} + VV_{\text{edificação}}$$

Agora, para obter-se o valor do imposto incidente sobre cada propriedade, toma-se o valor venal dos imóveis e aplicam-se as alíquotas do imposto. Em alguns casos são consideradas algumas reduções ou isenções⁴⁵. As isenções podem ser em função do valor, beneficiando os proprietários de imóveis edificados com valor venais inferior a R\$ 9.552,59⁴⁶, a preços de 2002. As outras espécies de isenções decorrem de outros fatores, como imóveis de instituições religiosas, educacionais, sindicais e outras imunes à tributação de acordo com a Constituição Federal. Os aposentados e pensionistas com renda de até três salários mínimos e proprietários de um único imóvel, bem como os proprietários de áreas com produção agrícola dentro da zona urbana, também são beneficiados pela isenção. As reduções são outra espécie de benefício para os proprietários de imóveis de menor valor, onde são aplicados descontos de 50% para os imóveis territoriais, com valor venal de até R\$ 9.552,59 e para imóveis edificados com valor venal de R\$ 9.552,59 até R\$ 21.484,88⁴⁷. A alíquota para os imóveis prediais é 0,8%, enquanto que para os imóveis territoriais a alíquota mínima é de 2,0%, progredindo em função do tamanho e do valor dos imóveis, de acordo com as Tabelas 3.4 e 3.5.

Tabela 3.4 – Alíquotas Progressivas em Função do Tamanho do Imóvel

Alíquotas	Situação do Imóvel
3,0%	Para imóveis territoriais, onde área ou a soma das áreas, de um mesmo proprietário, sejam maiores de 4.200 m ² e menores de 8.400 m ² .
4,0%	Para imóveis territoriais, onde área ou a soma das áreas, de um mesmo proprietário, sejam maiores de 8.400 m ² .

⁴⁵ Os valores para as isenções, reduções e alíquotas progressivas, foram fixados em Unidades de Referência Fiscal – UFIRs. Posteriormente extinta, para substituí-la na indexação dos valores, foi criado o Valor de Referência Municipal - VRM. Em 2002, o VRM estava fixado em R\$ 11,30.

⁴⁶ Valor equivalente a 932,87 VRMs.

⁴⁷ Valor equivalente a 2.098,13 VRMs.

Tabela 3.5 – Alíquotas Progressivas em Função do Valor do Imóvel

Alíquotas	Situação do Imóvel
3,0%	Para imóveis territorial, onde o valor venal da área ou a soma dos valores venais das áreas, de um mesmo proprietário, sejam maiores de R\$ 201.976,10 ⁴⁸ e menores de R\$ 403.961,00 ⁴⁹ .
4,0%	Para imóveis territorial, onde o valor venal da área ou a soma dos valores venais das áreas, de um mesmo proprietário, sejam maiores de R\$ 403.961,00.

Definidas as avaliações, as alíquotas e as reduções – se for o caso –, deve-se aplicar um redutor sobre o valor venal, onde o imposto cobrado fica limitado a uma base de cálculo de 26,0% do valor venal avaliado. Esta medida tem por objetivo assegurar que qualquer distorção para cima, que possa ocorrer nas avaliações, seja evitada, minimizando os riscos de conflitos com os contribuintes. Agora podemos definir que o valor do IPTU na cidade de Caxias do Sul é o produto das alíquotas aplicadas a uma base de 26,0% do valor venal dos imóveis.

Como já mencionado este sistema de avaliação é característico de Caxias do Sul. E mesmo com as reformas tributárias promovidas em 1985 e 1995 no município, esta metodologia, na sua essência, ficou preservada. Apesar do progresso tecnológico, particularmente na construção civil, bem como, a avanço no processo de urbanização ocorrido neste período.

Para que se possa fazer um comparativo com outro sistema de avaliação dos imóveis mais detalhado, que considera as características particulares dos distintos tipos e finalidades de imóveis, no Anexo F encontra-se um resumo do modelo aplicado na cidade do Rio de Janeiro. Sem que haja qualquer pretensão de defini-lo como referência, trata-se apenas como uma outra forma de avaliação.

Como podemos verificar, os mecanismos para a avaliação dos imóveis possuem mecanismos que podem produzir distorções na tributação, exercendo um efeito negativo sobre a distribuição da carga do imposto, que já possui características marcadamente regressivas em relação a renda de seu proprietário.

⁴⁸ Valor equivalente a 19.724,23 VRMs.

⁴⁹ Valor equivalente a 39.449,36 VRMs.

Assim, supõe-se que estas distorções acabam privilegiando os segmentos de maior renda em detrimento daqueles situados na base da pirâmide social. Deve-se considerar, ainda, que o modelo de Caxias do Sul prevê alguns instrumentos compensatórios, com o objetivo de corrigir proteger os proprietários de imóveis de menor valor, como as isenções e as reduções em função do valor do imóvel. Resta saber se tais instrumentos são suficientes para evitar possíveis injustiças. Assim, faz-se necessário analisar a equidades administrativas no imposto sobre a propriedade imobiliária de Caxias do Sul.

4 EQÜIDADE ADMINISTRATIVA: O CASO DO IPTU DE CAXIAS DO SUL

Como vimos anteriormente, os impostos sobre a propriedade possuem características indesejáveis do ponto de vista da eqüidade fiscal, podendo ser atribuídas a razões inerentes ao tributo e a causas oriundas da administração fiscal. As inerentes ao tributo geram o que se denomina ineqüidades intrínsecas do imposto e as da administração fiscal referem-se à chamada ineqüidade administrativa.

Neste capítulo, será analisada a eqüidade administrativa do imposto sobre os proprietários de imóveis prediais do Município de Caxias do Sul. Inicialmente é apresentado e justificado o método de análise utilizado e os resultados deste estudo. Em seguida, é discutida a utilização dos fatores de tributação na modelagem de um sistema progressivo para a tributação da propriedade.

4.1 A Definição do Modelo de Análise

Para uma análise da eqüidade administrativa do IPTU, inicialmente faz-se necessária a utilização dos conceitos já definidos em Varsano⁵⁰, onde denomina-se valor fiscal do imóvel aquele ao qual se aplica a alíquota nominal para obter o imposto devido pelo contribuinte; valor venal do imóvel, aquele atribuído ao imóvel

pela administração fiscal através de um processo qualquer de avaliação; em geral, os valores venal e fiscal são diferentes e ambos diferem do valor de mercado do imóvel. Da mesma forma, para cada imóvel sujeito ao imposto, o autor define as seguintes relações:

$$Vi = viMi$$

$$Fi = fiVi$$

$$ri = vifi$$

$$\epsilon i = \alpha ri$$

onde

Vi - valor venal do imóvel ocupado por i ;

Mi – valor de mercado do imóvel ocupado por i ;

Fi - valor fiscal do imóvel ocupado por i ;

vi – fator de avaliação;

fi – fator de tributação;

ri – fator de redução fiscal;

α - alíquota nominal do imposto;

ϵi - alíquota efetiva do imposto.

Dadas essas definições, o imposto incidente sobre o ocupante i de um imóvel pode ser expresso de um dos seguintes modos:

$$Ti = \alpha Fi = \alpha fiVi = \alpha fiviMi = \alpha riMi = \epsilon iMi$$

Pode-se, então, definir um estado de perfeita equidade administrativa quando no caso em que a ação da administração fiscal não tem efeito sobre a distribuição da carga tributária determinada pelas características inerentes ao imposto. Assim, o conceito de equidade administrativa é, portanto, associado ao fator r , existindo perfeita equidade administrativa se, para todo i , $ri = \bar{r}i$. Nesse caso, os procedimentos administrativos não alteram a distribuição da carga tributária determinada pelas características inerentes ao tributo – embora alterem a carga

⁵⁰ A metodologia desenvolvida segue o estudo desenvolvido por VARSANO (1977).

tributária global se $r \neq 1$. Se não for este o caso, existe inequidade administrativa, ou seja, desvios em relação a um estado de perfeita equidade.

Como as inequidades administrativas podem ocorrer devido a deficiências no processo de avaliação dos imóveis ou na determinação dos valores fiscais, é sugerido decompor o conceito de equidade administrativa em dois outros conceitos: equidade de avaliação e equidade de tributação. Ao primeiro destes conceitos corresponde o fator v e, ao segundo, o fator f . Existe perfeita equidade de avaliação se, para todo $i, v_i = \bar{v}$. Existe perfeita equidade de tributação se, para todo $i, f_i = \bar{f}$. A perfeita equidade administrativa é, portanto, consequência ou de perfeita equidade de avaliação e tributação ou da existência de inequidade de avaliação e de tributação que se compensem. As inequidades administrativas comprometem tanto a equidade horizontal como a vertical do IPTU. É necessário, portanto, decompor cada um dos conceitos de equidade até aqui definidos nessas duas componentes.

Inequidades de avaliação sempre existem na prática, visto que a administração fiscal não tem controle direto sobre o valor do fator de avaliação. Os fatores v_i são resultantes do processo de avaliação utilizado e, devido a deficiências no método ou na aplicação do mesmo, eles não são, em geral, iguais para todos os imóveis. Se a dois imóveis de igual valor de mercado foram atribuídos valores venais diferentes, existe inequidade horizontal de avaliação. Inequidade vertical de avaliação ocorre sempre que os fatores de avaliação correspondentes aos imóveis diferem em razão de diferenças em seus valores de mercado.

Inequidade de tributação só existe se a administração fiscal a criar, visto que o fator de tributação, f , pode ser por ela fixada. Uma função do fator f é conceder à administração – e aos contribuintes – uma margem de segurança contra possíveis superavaliações de imóveis. Atribuindo ao fator f um valor suficientemente pequeno, a administração pode garantir que nenhum contribuinte sofra uma carga tributária maior que a correspondente à utilização do valor de mercado do imóvel como base do imposto. Ao mesmo tempo, o valor de f é uma determinante controlável do valor da alíquota efetiva do imposto. Aumentando-se ou reduzindo-se f , aumenta-se ou diminui-se a carga tributária global, dado o estoque de imóveis do município e a alíquota nominal do imposto. A administração fiscal pode, portanto, fixar um único valor para f , aplicável a todos os imóveis em um

dado ano e eliminar a possibilidade de existência de inequidades de tributação. Em Caxias do Sul, o fator f foi determinado em 23,55% do valor venal do imóvel para 2001 e 26,0% para o exercício de 2002.

Definidas as relações acima, faz-se necessário obter uma medida de seu efeito sobre essa distribuição, ou seja, do grau de inequidade administrativa. Assim, esta medida pode ser utilizada para verificar o quanto os procedimentos administrativos prejudicam as características de equidade do imposto, para comparar dois pontos no tempo ou duas unidades administrativas diferentes e, mais importante, para verificar o quanto uma alteração introduzida, ou a introduzir, no procedimento administrativo melhorou ou pode melhorar as características do imposto.

Porém, como o conceito de equidade intrínseca está relacionado a algum critério de justiça fiscal, e como não existe uma distribuição de carga tributária que possa ser considerada como padrão objetivo de justiça fiscal, não é possível medir o grau de inequidade intrínseca do imposto. De acordo com Varsano (1977, p. 605), “o máximo que se pode fazer é medir o seu grau de progressividade e julgá-lo segundo algum critério subjetivo”. Por outro lado, o conceito de equidade administrativa, embora também relacionado ao conceito de justiça fiscal, tem como referência a distribuição da carga tributária inerente ao imposto teórico.

Um método sugerido para definir um estado de perfeita equidade administrativa e que possa ser utilizado como padrão para medir o grau de inequidade administrativa do imposto está baseado em um esquema proposto por Paglin e Forgaty, já utilizado para análise da equidade do imposto sobre imóveis residenciais da cidade do Rio de Janeiro. Justifica Smith (2000)⁵¹ que este modelo de análise da inequidade vertical do imposto sobre a propriedade é expresso como uma relação linear entre os valores avaliados e os valores de mercado, tendo o valor avaliado como variável dependente do preço de venda. O modelo pode ser expresso pela seguinte equação:

$$AV = \beta + \beta_1 SP + e$$

⁵¹ Apud REINMUTH(1977).

onde:

AV = valor avaliado da propriedade;

SP = preço de venda da propriedade.

Assim, como há uma relação linear proposta, pode-se concluir que, quando o intercepto estimado for igual a zero, o estudo estaria indicando a inexistência de inequidade vertical, ou o estado de perfeita equidade. Enquanto que um intercepto positivo sugeriria uma estrutura de imposto regressivo, e o intercepto negativo indica uma estrutura de imposto progressivo.

De Cesare (1997) sugere que os estudos baseados em modelos de regressão que relacionam os valores avaliados e os preços de venda são usados para verificar se as diferenças nos níveis de avaliação são definidas pelo valor. Há duas diferenças básicas entre os diversos modelos estabelecidos. A primeira consiste em identificar qual variável que deveria ser usada como a independente; a segunda, na forma em que se estabelecem as relações entre as variáveis consideradas chaves, isto é, o valor avaliado e preço de venda. O modelo tradicional para identificar a tendência de avaliação vertical assume que há um afastamento dos preços de venda com relação à média dos valores de mercado. Justifica que há um acordo geral, que os valores avaliados dependem ou deveriam depender do preço de venda. Cita ainda que há diferentes modelos de regressão para indicar as inequidades verticais. Assim como Allen (2002, p. 3) mostra que,

“Numerous researchers have considered a variety of methods for detecting vertical inequity in ad valorem property tax systems. Relevant studies include those by Paglin and Forgy (1972), International Association of Assessing Officers (IAAO) (1978), Cheng (1974), Kochin and Parks (1982), Bell (1984), Haurin (1998), Clapp (1990), Sunderman, Birch, Cannaday, and Hamilton (1990), Sirmans, Diskin, and Friday (1995), Berson and Schwartz, De Cesare and Ruddock (1998), Spahr and Sunderman (1998), Berson and Schawartz (2000) and Smith (2000).”⁵²

⁵² “Muitos pesquisadores têm considerado uma variedade de métodos para detectar a inequidade vertical nos sistemas de impostos sobre propriedade *“ad valorem”*. Relevantes estudos incluem os realizados por Paglin and Forgy (1972), *International Association of Assessing Officers – IAAO* (1978), Cheng (1974), Kochin e Parks (1982), Bell (1984), Haurin (1998), Clapp (1990), Sunderman, Birch, Cannaday, e Hamilton (1990), Sirmans, Diskin, e Friday (1995), Berson e Schwartz, De Cesare e Ruddock (1998), Spahr e Sunderman (1998), Berson e Schawartz (2000) e Smith (2000).”

Porém, De Cesare (1997) ressalta que, em geral, os modelos utilizados que com maior probabilidade tendem a indicar a regressividade são os que adotam os valores avaliados como variáveis dependentes (modelo tradicional). Em contraste, os modelos tendem a indicar progressividade quando os valores avaliados são usados como variáveis independentes (modelos alternativos).

Para Smith (2000), a maioria dos estudos de valor de mercado baseados em valores avaliados de propriedades tem produzido resultados largamente confusos ou resultados sugerindo uma estrutura regressiva do imposto sobre a propriedade. Porém, em seu estudo do caso de *Bloomington, Indiana*, os modelos de Paglin e Forgaty (1972), IAAO (1978), Cheng (1974), Bell (1984) e Clapp (1990) indicaram um sistema progressivo, enquanto que o modelo de Sunderman, Birch, Cannaday e Hamilton (1990) indicou resultados não conclusivos. O próprio autor considera este um primeiro estudo que apresentou conclusões convincentes de um sistema progressivo do imposto sobre a propriedade. Sendo pertinente a observação de De Cesare(1997)⁵³, “*no measure of vertical inequity is widely accepted*”⁵⁴, assim como observa Smith (2000, p. 327), “*the selection of which of the models to use is contingent on the researcher’s perception or a priori information of the source of error.*”⁵⁵

Dada a sistemática adotada no Município de Caxias do Sul, onde os valores avaliados são determinados a partir de informações de preços de venda, e não há outras informações disponíveis no cadastro imobiliário que possam explicar os preços de mercado, entende-se que seja mais adequada a utilização do modelo proposto por Paglin e Forgaty.

4.1.1 A Análise da Eqüidade do Imposto

Para a análise, serão utilizadas as informações sobre transações de imóveis prediais efetuadas. Pois, no caso de imóveis efetivamente negociados conhece-se o valor de mercado, o valor venal e o valor fiscal. E que não existe uma relação direta entre o valor de mercado e os outros dois valores de um determinado

⁵³ Apud SUNDERMAN (1990).

⁵⁴ “Não há medida de inequidade vertical que seja largamente aceita”.

imóvel transacionado, visto que o de mercado é utilizado, juntamente com outras informações, para determinar os valores constantes da Planta de Valores, e não diretamente o daquele dado imóvel. Assim, os fatores de avaliação (vi) e de redução fiscal (ri) não são afetados pelo conhecimento que a administração tem do valor de mercado do imóvel transacionado. Tal como os fatores vi e ri não conhecidos, de imóveis não negociados, são resultantes de todo o processo de avaliação. Portanto, os valores vi e ri dos imóveis transacionados pertencem ao mesmo universo que os valores vi e ri dos demais imóveis tributados, podendo-se utilizar uma amostra de imóveis transacionados para medir o grau de inequidade administrativa.

Consideremos uma amostra dos imóveis prediais de 2002 que represente o universo de imóveis prediais tributados no município e a qual se conheça os valores de mercado e fiscais dos imóveis – Mi e Fi . Vimos que perfeita equidade administrativa corresponde ao caso em que, para todo i , $ri = \bar{r}$. Assim, no Gráfico 4.1 a seguir, se a equidade fosse perfeita, todos os pontos Fi estariam sobre uma reta \overline{OE} , que passa pela origem e tem inclinação igual a \bar{r} . Pode-se, então definir \bar{r} , como o fator de redução fiscal uniforme que geraria a mesma receita para o município que a efetivamente obtida. Logo, \bar{r} é o fator de redução fiscal médio do município, que pode ser aproximado por:

$$\tilde{r} = \frac{\sum_{i=1}^n Fi}{\sum_{i=1}^n Mi}$$

onde n é o número de observações na amostra. Assim, a equação da linha de perfeita equidade \overline{OE} é:

$$\tilde{Fi} = \tilde{r}Mi$$

e o estado de perfeita equidade administrativa é o caso que $Fi = \tilde{Fi}$ para todo i . Vimos, também, que inequidade administrativa vertical é o tratamento desigual de dois imóveis, decorrentes de diferenças em seus valores de mercado. Com os dados

⁵⁵ “A seleção de qual modelo usar é contingente à percepção do pesquisador ou à informação a priori da fonte de erro”.

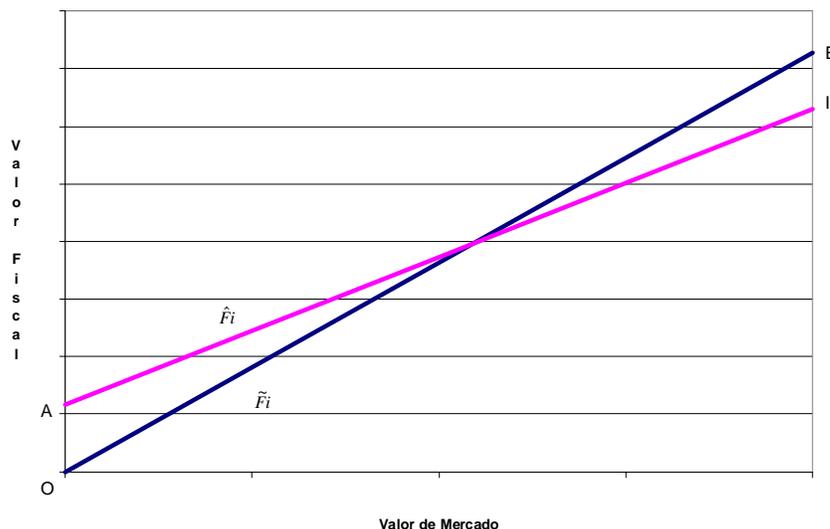
M_i e F_i , podemos através de uma regressão obter a reta \overline{AI} da inequidade administrativa, cuja equação é:

$$\hat{F} = \hat{a} + \hat{b}M_i$$

Os valores $(\hat{F}_i - \tilde{F}_i)$ são desvios dos valores fiscais em relação a um estado de perfeita equidade, explicados por diferenças nos valores de mercado dos imóveis. Logo, eles indicam a existência de inequidade administrativa vertical. A parcela dos desvios $(F_i - \tilde{F}_i)$ que não é explicada por diferenças nos valores de mercado dos imóveis pode ser atribuída a fatores que independem dessas diferenças, ou seja, a fatores causadores de inequidades horizontal. Logo os resíduos $(F_i - \hat{F}_i)$ evidenciam a existência de inequidades administrativas horizontal. Isto sugere que medidas do grau de inequidades administrativa vertical e horizontal podem ser obtidas a partir dos desvios $(\hat{F}_i - \tilde{F}_i)$ e $(F_i - \hat{F}_i)$, respectivamente. Por exemplo, o grau de inequidades administrativas pode ser representado pela soma dos quadrados dos desvios ou dos valores absolutos dos desvios. Esta última foi sugerida, pois permite que se obtenham valores aditivos para os graus de inequidades de avaliação e de tributação, após normalização das medidas.

Tudo o que foi dito acima pode ser repetido substituindo-se o valor fiscal pelo valor venal. Obter-se-iam, então, medidas do grau de inequidade de avaliação. A diferença entre os graus de inequidade administrativa e de inequidade de avaliação corresponde ao grau de inequidade de tributação.

Gráfico 4.1 – Medição do Grau de Ineqüidade Administrativa em 2002



A fim de que seja possível fazer comparações intertemporais ou intermunicipais, é necessário que as medidas do grau de inequidades sejam normalizadas para eliminar a influência de tamanhos de amostras diferentes, de diferenças nos níveis dos valores de mercado em duas épocas e de diferenças entre os fatores de redução fiscal correspondentes a dois períodos. A eliminação deste último fator é também necessária para que se possa obter o grau de inequidade de tributação por diferenças entre as duas outras medidas. Ele pode ser eliminado pela utilização de retas com inclinação de 45°, ao invés de \tilde{r} ou \tilde{v} , como padrão de equidade (e dividindo-se os F_i e V_i por \tilde{r} e \tilde{v} , respectivamente). Os demais fatores podem ser eliminados, dividindo-se os resíduos pelo número de observações da amostra e pelo valor de mercado médio. Assim, são as seguintes as medidas sugeridas para mensurar os diversos graus de inequidades do IPTU:

a) Grau de inequidade administrativa vertical:

$$IAV = \frac{\sum_{i=1}^n \left| M_i - \frac{\hat{F}_i}{\tilde{r}} \right|}{n\bar{M}} = \frac{\sum_{i=1}^n |\tilde{F}_i - \hat{F}_i|}{\sum_{i=1}^n F_i}$$

b) Grau de inequidade administrativa horizontal:

$$IAH = \frac{\sum_{i=1}^n \left| \frac{Fi - \hat{Fi}}{\tilde{r}} \right|}{n\bar{M}} = \frac{\sum_{i=1}^n |Fi - \hat{Fi}|}{\sum_{i=1}^n Fi}$$

c) Grau de inequidade de avaliação vertical:

$$IVV = \frac{\sum_{i=1}^n \left| Mi - \frac{\hat{Vi}}{\tilde{v}} \right|}{n\bar{M}} = \frac{\sum_{i=1}^n |\tilde{V} - \hat{Vi}|}{\sum_{i=1}^n Vi}$$

d) Grau de inequidade de avaliação horizontal:

$$IVH = \frac{\sum_{i=1}^n \left| \frac{Vi - \hat{Vi}}{\tilde{v}} \right|}{n\bar{M}} = \frac{\sum_{i=1}^n |Vi - \hat{Vi}|}{\sum_{i=1}^n Vi}$$

e) Grau de inequidade de tributação vertical:

$$ITV = IAV - IVV$$

f) Grau de inequidade de tributação horizontal:

$$ITH = IAH - AVH$$

Para medir a existência de inequidade administrativa e de seus componentes no Município de Caxias do Sul, utilizamos uma amostra de imóveis prediais⁵⁶ transacionados nos exercícios de 2000 e 2002, respectivamente. Nesta amostra, são considerados como preços de mercado dos imóveis os valores das transações efetivadas, nas respectivas datas em que foram realizadas, obtidas através das guias de recolhimento do ITBI⁵⁷. Para os valores venais são consideradas as avaliações destes imóveis, realizadas pela fazenda municipal para

⁵⁶ Foi considerado o universo dos prediais, pois os critérios de avaliação não distinguem os tipos de imóveis (residencial, comercial, industrial, depósito e outros), o padrão construtivo ou da finalidade do imóvel.

⁵⁷ Sempre que ocorre a transação de um imóvel, incide o ITBI. Na guia de recolhimento, o contribuinte declara o valor da transação e a fazenda municipal verifica, confrontando-o com os dados relativos às últimas operações realizadas e com as informações publicadas pelas imobiliárias, para certificar-se, ao menos, se este valor corresponde com o mercado. Podendo aceitar o valor declarado ou atribuir um novo valor. O contribuinte, por sua vez, pode aceitar esta avaliação ou contestar, requerendo uma nova verificação a um órgão de defesa dos contribuintes, composto por representantes do governo municipal e de entidades da sociedade civil. No caso das guias efetivamente recolhidas, pode-se adotar os valores como referenciais aceitáveis do mercado, senão como o próprio valor de mercado.

fins do imposto, de acordo com os critérios apresentados na seção 3.2, onde os valores são fixados na data base de 1º de janeiro do respectivo ano. Os valores fiscais correspondem aos valores efetivamente tributados.

Para cada uma das amostras calculamos os fatores \tilde{r} , \tilde{v} e \tilde{f} , a alíquota efetiva média do imposto: $\tilde{\epsilon}$, e os graus de inequidades definidos acima. Os resultados são apresentados na Tabela 4.1.

Tabela 4.1 – Inequidade Administrativa do IPTU do Município de Caxias do Sul

Variável	2000 ($n = 2012$)	2002 ($n = 2637$)
\tilde{v}	0,81568	0,96360
\tilde{f}	0,22305	0,25098
\tilde{r}	0,18194	0,24185
$\tilde{\epsilon}$	0,1456%	0,1935%
Inequidade administrativa vertical	0,59949	0,63123
Inequidade de avaliação vertical	0,60965	0,66203
Inequidade de tributação vertical	-0,01016	-0,03008
Inequidade administrativa horizontal	0,48335	0,32458
Inequidade de avaliação horizontal	0,42899	0,28402
Inequidade de tributação horizontal	0,05435	0,04056

Observa-se que, do exercício de 2000 para 2002, houve um aumento de cerca de 33% na alíquota efetiva média do imposto. O fator de redução fiscal também foi maior em 2002, com um aumento de cerca de 25%, ao mesmo tempo em que houve um crescimento tanto do fator de avaliação como do fator de tributação. Quanto ao grau de inequidade administrativa, os resultados para os dois exercícios são bastante distintos e indicam uma distorção acentuada do imposto quanto ao aspecto da equidade. Se por um lado apresenta uma redução no grau de inequidade horizontal, por outro o grau de inequidade vertical, já bastante elevado em 2000, aumentou em 2002. Nota-se que praticamente não existe inequidades de tributação e que, portanto, a determinação dos valores venais dos imóveis é responsável quase que exclusivamente pela existência de inequidade administrativa.

O grau de inequidade administrativa vertical, como definido nesta análise, indica apenas que a administração fiscal afetou as características inerentes ao imposto. Não indica, no entanto, se a existência de inequidades administrativa aumentou ou reduziu a regressividade intrínseca do imposto. Se a reta \overline{AI} do gráfico apresenta uma intersecção positiva com o eixo vertical (como aparece no gráfico), pode-se concluir que a administração contribuiu para aumentar a regressividade do imposto. Se ocorrer o contrário, embora exista inequidade administrativa, ela teria contribuído para reduzir a regressividade do imposto. Dado que as retas \overline{AI} e \overline{OE} sempre se cruzam, ou coincidem, pode-se construir um indicador da contribuição da administração para aumentar ou reduzir a regressividade do imposto a partir das inclinações dessas retas. Assim, definindo-se:

$$IR = 1 - \frac{\hat{b}}{\tilde{r}}$$

pode-se concluir que a administração aumenta ou reduz a regressividade do imposto se IR é maior ou menor que zero, respectivamente. É necessário observar que IR não permite a comparação entre dois períodos ou municípios, mas que, além de determinar o efeito da administração sobre a regressividade do imposto, é útil para se mensurar o efeito que teria uma alteração nos procedimentos administrativos – neste caso, uma mesma amostra seria utilizada para calcular IR antes e após as alterações propostas.

Para o exercício de 2002, a inclinação da reta \overline{AI} do gráfico para a cidade de Caxias do Sul teve como resultado:

$$\hat{F} = 4.806,18 + 0,18167M$$

N = 2.637

$R^2 = 0,7853$

logo:

$$IR = 1 - \frac{0,18167}{0,24185} = 0,2480$$

O grau de inequidade vertical obtido para 2002 indica, portanto, que o imposto sobre imóveis prediais em Caxias do Sul foi regressivo neste exercício. Uma das possíveis causas de inequidade do imposto pode ser atribuída aos Fatores de Correção que são aplicados indistintamente a todos os imóveis edificados, como no caso do fator de obsolescência, que tem a finalidade de acompanhar a depreciação dos imóveis ao longo do tempo. Este fator é aplicado tanto para uma residência construída em madeira comum como para uma residência edificada em alvenaria, no mais alto padrão construtivo. É certo que a primeira terá uma vida útil média inferior à segunda. Ao mesmo tempo, se for considerada a relação de nível de renda e despesas com habitação, por definição pode-se supor que o proprietário da casa de madeira comum terá menores condições de realizar a manutenção do imóvel ao longo do tempo. Desta forma, um tratamento igual para situações diferentes tenderá à regressividade. Esta situação possui ainda um agravante, pois no último recadastramento, ocorrido em 1994, os imóveis foram lançados no cadastro imobiliário tendo como ano base 1995, desconsiderando-se, assim, o tempo de vida útil efetivo de cada imóvel até aquele momento.

Outro aspecto que pode ser atribuído aos Fatores de Correção é o fator de localização. Uma das conseqüências do processo de urbanização vem sendo a concentração das atividades comerciais no centro das cidades, provocando um deslocamento da área residencial do centro para os bairros, onde as externalidades para esta finalidade são positivas, como ausência de poluição sonora, de engarrafamentos, mais segurança e áreas verdes. Assim, percebe-se que as melhores áreas residenciais não estão localizadas na região central da cidade. E, portanto, os imóveis residenciais de maior valor não estariam localizados na região central. Desta forma, os coeficientes da Tabela 3.3, que atribuem maior valor aos imóveis localizados na região central, talvez não sejam os mais apropriados para imóveis com características residenciais, e sim para os de fins comerciais. A aplicação deste mecanismo, desta forma, também pode estar contribuindo para o aumento da regressividade do imposto.

Também podem ser considerados os mecanismos utilizados para a atualização dos valores venais dos imóveis. Por determinação do Código Tributário Municipal, o Executivo Municipal fica obrigado a reajustar anualmente a Planta de Valores, levando em consideração ao menos os índices de inflação do período. E como nos anos de 2000, 2001 e 2002, este foi o único mecanismo adotado para a

correção dos imóveis, ocorre que nem todos os imóveis ou regiões são valorizadas na mesma proporção. Existem regiões que, devido aos investimentos em infraestrutura, públicos ou privados, acabam induzindo a uma valorização destas áreas de forma distinta de outras.

Um outro mecanismo que a administração dispõe para a atualização dos valores, e que considera as particularidades de cada região da cidade, é a utilização do fator de localização, reclassificando as zonas fiscais em função das valorizações ocorridas. Esta flexibilidade é uma característica importante do sistema de avaliação do município. No entanto, sua utilização foi abdicada nos dois primeiros anos, sendo aplicada apenas no exercício de 2002, e que acabou sendo anulada em decorrência da interpelação do Ministério Público. Assim, ao longo dos últimos anos todos os imóveis do município foram submetidos apenas à correção da inflação.

Para o exercício de 2002, a administração corrigiu o fator de tributação fiscal \tilde{f} , de 0,2355 para 0,26, uniforme para todos os imóveis prediais e territoriais. Com isto, houve um aumento real na carga do imposto, acarretando no crescimento da alíquota efetiva média em cerca de 10,4%. Além de aumentar a carga do imposto, este mecanismo ainda permite evitar uma tributação excessiva, decorrente de possíveis exageros nas avaliações. Nota-se que o fator de avaliação \tilde{v} obteve um expressivo crescimento e encontra-se muito próximo de 1,0. Assim, pode-se supor que, na média, ninguém seria sobretaxado em decorrência de avaliações superiores aos valores de mercado.

Outro aspecto curioso foi o crescimento do fator de redução \tilde{r} . Uma das possíveis razões que justifiquem este crescimento pode ser encontrada nas alterações dos indexadores para os limites de isenções e reduções fiscais. Até o ano de 2000, esses valores eram corrigidos em percentuais muito inferiores aos aplicados para os reajustes da planta de valores. No entanto, a partir de 2001, com a criação da VRM, todos os valores passaram a ser atualizados pelos mesmos percentuais, no que pode ter contribuído para a elevação do redutor fiscal. Um outro elemento a ser considerado é a mudança do coeficiente do fator de obsolescência – conforme a Tabela 3.2 -, que a partir de 2001 beneficiou os imóveis recadastrados em 1994 com uma depreciação de 5,0% sobre as edificações.

Por fim, analisando sobre esta ótica, pode-se concluir que as medidas adotadas pela administração municipal resultaram no crescimento da carga

tributária. E o mais preocupante: estas medidas não levaram em conta os efeitos da distribuição desta carga sobre o conjunto da comunidade, impondo uma carga tributária maior aos que menos possuem. Assim, faz-se necessária a compreensão da função dos fatores determinantes da tributação, modificando o enfoque apenas arrecadatório do imposto conduzido até o momento, para que, a partir de então, possa servir como um instrumento de promoção de justiça tributária, constituindo o imposto sobre a propriedade de características fortemente progressivas.

4.2 Inequidade Administrativa, Instrumento de Justiça Tributária

Como vimos, os procedimentos seguidos pela administração fiscal podem afetar, e geralmente afetam, a carga tributária total do IPTU, bem como a distribuição da mesma entre os contribuintes. E que a receita do IPTU não depende apenas da alíquota legal (α), mas do fator de redução fiscal (r) e, por conseguinte, dos fatores de avaliação (v) e de tributação (f). No entanto, cada um destes fatores desempenha uma função bastante distinta.

O fator de redução fiscal (r) tem como principal função estabelecer a alíquota efetiva do imposto. Considerando que esse fator é único para todos contribuintes, a sua manipulação pode determinar o aumento ou a diminuição efetiva da carga tributária. Embora desempenhe um papel aparente, de amortecimento de possíveis exageros nas avaliações dos imóveis, a fim de evitar possíveis queixas dos contribuintes, é o principal instrumento que a administração dispõe para o aumento da arrecadação, sem, no entanto, provocar alterações na distribuição da carga do imposto.

Quanto ao fator de avaliação (v), é desejável que a administração procure obter valores venais que se aproximem o máximo possível dos valores de mercado. O valor ideal de (v) é a unidade, pois valores pequenos de (v) reduzem o campo de variação de (r), podendo diminuir a eficácia desse instrumento de política. No entanto, valores de (v) maiores que 1 resultariam em reclamações dos

contribuintes, o que não é conveniente. É necessário portanto, que as administrações fiscais aperfeiçoem seus processos de avaliação e suas informações cadastrais, de modo a obter fatores de (v) não superiores a 1, tão próximos quanto possível de 1 e o menos dispersos possível.

No caso do município de Caxias do Sul, o fator de avaliação (v) chegou, em 2002, muito próximo de 1, com a mediana em R\$ 86 mil. Como, de modo geral, há uma tendência de subavaliação dos imóveis de maior valor, na média os imóveis de menor valor podem estar acima de seus respectivos valores de mercado. Neste caso, faz-se necessário um aperfeiçoamento dos processos de avaliações. A correção inflacionária da Planta de Valores⁵⁸, por exemplo, realizada com base em índices de preços, vem sendo aplicada indistintamente sobre todas as zonas fiscais. Independentemente das variações dos preços dos imóveis ocorridas nas diversas regiões da cidade. Embora seja necessário evitar a corrosão das avaliações frente à inflação, deve-se considerar que nem todos os imóveis ou grupos de imóveis variam seus preços nas mesmas proporções. Esta distorção nas avaliações acaba ocorrendo, pois na prática este mecanismo vem sendo utilizado pela administração fazendária para evitar a perda de receita frente à inflação. Uma possível modificação seria aplicar as correções de preços no máximo pela inflação. Ou seja, de base de correção os índices de preços passam a ser utilizados como teto, atribuindo-se, respectivamente, para cada zona fiscal da Planta de Valores, o percentual do índice mais adequado à sua correção.

Um outro aspecto a ser considerado é a necessidade de mudança no sistema de avaliação das edificações. A adoção de critérios uniformes para todos imóveis, embora tenha a intenção de promover uma igualdade no tratamento dos contribuintes, acaba por se constituir num dos principais mecanismos de regressividade do imposto. Já dizia uma canção dos Titãs (1990) “miséria é miséria em qualquer canto” e “riquezas são diferentes”. Assim, um sistema que promova uma distribuição justa da carga tributária deve basear-se no princípio da capacidade de pagamento de seus cidadãos. Neste caso, os imóveis destinados para residência deveriam receber um tratamento distinto de imóveis destinados para fins não-residenciais, como os comerciais e industriais. Ao mesmo tempo, cada uma destas categorias poderia ser diferenciada em relação aos padrões construtivos, como por

exemplo, os imóveis residenciais seriam classificados de acordo com os padrões: luxo, alto, normal, baixo e popular⁵⁹. Ressalva-se que, diferenciando-se os tipos de imóveis, a administração deve procurar obter fatores de avaliação que sejam mais uniformes possíveis, reduzindo ao máximo as inequidades administrativas não-intencionais. Assim, a principal questão relacionada ao fator de avaliação (v) refere-se à sua definição como instrumento essencialmente de avaliação, não prestando-se como mecanismo de aumento de receita, sob pena de gerar distorções, tendo-se presente, ainda, que sua modelagem é determinante para a qualidade da tributação.

Quanto ao fator de tributação (f), pode ser utilizado como instrumento de arrecadação ou, ainda, gerando inequidades administrativas intencionais, ajudando os governos a atingirem outros objetivos de regulação do espaço urbano. Através da diferenciação do fator de tributação, pode-se criar incentivos e desincentivos que indiquem ao contribuinte uma intenção de política urbana. Assim, o fator de tributação pode ser utilizado, quer seja em complementação a regulamentos, quer isoladamente.

Uma utilização possível é o estabelecimento de alíquotas mínimas, em áreas em que seja desejável a preservação ambiental, como bacias de captação de água para o consumo da população, ou em áreas verdes. A preservação de zonas de produção agrícola também pode receber este incentivo. A utilização de alíquotas mais elevadas pode desestimular a ocupação de determinadas zonas urbanas, bem como procurar inibir aqueles proprietários que estocam imóveis em zonas providas de infra-estrutura, esperando uma maior valorização, para obtenção de maiores lucros no futuro. Um outro exemplo possível de utilizar como instrumento auxiliar da regulamentação é o caso em que se deseja concentrar indústrias em determinada área do município, separando-as das residenciais. Neste caso, o zoneamento é o instrumento indicado. No entanto, é provável que os proprietários destas áreas não pretendam empreender loteamentos para fins industriais, pois quanto maiores as áreas, menores serão os ganhos marginais. E, quanto menores as áreas, maiores serão os valores obtidos por m^2 , elevando as possibilidades de lucros dos loteadores. Assim, o estabelecimento de mecanismos de redução do imposto para terrenos destinados à ocupação industrial e, ao mesmo tempo, a elevação para

⁵⁸ A legislação determina que a planta de valores seja atualizada anualmente ao índice correspondente à inflação do período.

imóveis destinados para ocupação não-industrial, pode ser um fator decisivo na indução da ocupação do espaço urbano.

Dado que inequidade administrativa vertical é o tratamento desigual de dois imóveis, decorrentes de diferenças em seus valores de mercado, provocar inequidade não é necessariamente um mal. Pode-se criá-la para se compensar uma estrutura regressiva, ou ainda, promover uma política tributária progressiva. Neste caso, uma outra aplicação interessante do fator de tributação é sua utilização como instrumento de justiça tributária, procurando corrigir a inequidade intrínseca do IPTU, gerando inequidade administrativa que a compense. Como vimos, os impostos sobre imóveis em geral são regressivos com relação à renda do ocupante e há, ainda, uma tendência de subestimar o valor fiscal à medida que cresce o valor de mercado. A primeira causa de regressividade não pode ser eliminada. Já a segunda é resultante do comportamento das administrações fiscais, podendo ser eliminada, ou então utilizada para compensar os efeitos da primeira causa. Na Tabela 4.2, com base na equação da reta obtida com os dados analisados de 2002, relacionamos o valor fiscal médio em determinadas faixas de valor dos imóveis, com o objetivo de ilustrar mais claramente a distribuição regressiva da carga do imposto. Assim em \hat{F}/VM refere-se a distribuição da carga do imposto.

Tabela 4.2 – Simulação da Regressividade Média

VM	\hat{b}	\hat{a}	\hat{F}	\hat{F}/VM
20.000,00	0,18167	4.806,18	8.439,58	0,42
50.000,00	0,18167	4.806,18	13.889,68	0,28
100.000,00	0,18167	4.806,18	22.973,18	0,23
150.000,00	0,18167	4.806,18	32.056,68	0,21
200.000,00	0,18167	4.806,18	41.140,18	0,21
250.000,00	0,18167	4.806,18	50.223,68	0,20
300.000,00	0,18167	4.806,18	59.307,18	0,20
400.000,00	0,18167	4.806,18	77.474,18	0,19
500.000,00	0,18167	4.806,18	95.641,18	0,19

Como vimos, a medida em que aumenta o valor do imóvel diminui o peso relativo do imposto. Uma forma de alteração deste modelo pode ser obtida

⁵⁹ Um sistema semelhante de classificação dos padrões de acabamento é observado no Município de Belo Horizonte.

aplicando-se um redutor fiscal a todos os imóveis. Destaca-se que no município já existe um mecanismo de desconto, prevendo uma redução de 50% no valor do imposto para os imóveis edificados com valor venal de até R\$ 21.000,00. Este mecanismo, se por um lado procura beneficiar os imóveis de menor valor, por outro, ainda não é suficiente para a correção da regressividade. Assim, pode-se aperfeiçoar este mecanismo, criando um valor fixo de desconto, a exemplo do que já vem sendo utilizado no Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF). Desta forma, quanto maior o valor do imóvel, maior resultaria o valor fiscal. Na Tabela 4.3, simulando a aplicação de um desconto fixo de R\$ 27.000,00, poder-se-ia, na média, obter uma distribuição proporcional da carga do imposto. Naturalmente, nos imóveis de menor valor o efeito seria de um imposto negativo, com uma tributação praticamente nula.

Tabela 4.3 – Simulação do Redutor com Resultados Proporcionais

VM	Desconto	\hat{b}	\hat{a}	\hat{F}	\hat{F}/VM
20.000,00	27.000,00	0,18167	4.806,18	3.534,49	0,18
50.000,00	27.000,00	0,18167	4.806,18	8.984,59	0,18
100.000,00	27.000,00	0,18167	4.806,18	18.068,09	0,18
150.000,00	27.000,00	0,18167	4.806,18	27.151,59	0,18
200.000,00	27.000,00	0,18167	4.806,18	36.235,09	0,18
250.000,00	27.000,00	0,18167	4.806,18	45.318,59	0,18
300.000,00	27.000,00	0,18167	4.806,18	54.402,09	0,18
400.000,00	27.000,00	0,18167	4.806,18	72.569,09	0,18
500.000,00	27.000,00	0,18167	4.806,18	90.736,09	0,18

Já na Tabela 4.4, através de sucessivas aplicações de tentativa, erro e acerto, aumentando-se o valor do desconto fixo para R\$ 40.000,00, pode se obter um resultado que gere uma distribuição progressiva da carga do imposto, ao longo das diversas faixas dos valores analisados.

A administração fiscal pode utilizar o fator de tributação para gerar um efeito negativo ao intercepto, alterando a atual estrutura tributária do município. No entanto, a aplicação isolada deste instrumento pode representar uma perda de receita, o que não seria conveniente. Neste caso, se utilizado simultaneamente com a ampliação do fator de redução fiscal (r), elevando a carga do imposto, pode-se

compensar esta perda financeira não-desejável. Assim, além do governo fixar o nível desejável de receita do imposto, pode criar ainda uma inequidade em favor dos mais pobres, tributando com uma carga maior efetivamente as propriedades de maior valor de mercado. Ressalva-se que os valores sugeridos para o desconto na tributação são aleatórios. Sem a pretensão de apresentar valores exatos, devido às limitações do modelo de regressão utilizado neste estudo.

Tabela 4.4 – Simulação do Redutor com Resultados Progressivos

VM	Desconto	\hat{b}	\hat{a}	\hat{F}	\hat{F}/VM
20.000,00	40.000,00	0,18167	4.806,18	1.172,78	0,06
50.000,00	40.000,00	0,18167	4.806,18	6.622,88	0,13
100.000,00	40.000,00	0,18167	4.806,18	15.706,38	0,16
150.000,00	40.000,00	0,18167	4.806,18	24.789,88	0,17
200.000,00	40.000,00	0,18167	4.806,18	33.873,38	0,17
250.000,00	40.000,00	0,18167	4.806,18	42.956,88	0,17
300.000,00	40.000,00	0,18167	4.806,18	52.040,38	0,17
400.000,00	40.000,00	0,18167	4.806,18	70.207,38	0,18
500.000,00	40.000,00	0,18167	4.806,18	88.374,38	0,18

Por fim, a utilização adequada de cada fator determinante para a tributação do IPTU permitirá que cada contribuinte sofra uma carga a altura do valor de seu imóvel, e que qualquer variação a partir deste ponto tenha como objetivo a promoção de uma justiça fiscal que distribua renda em favor dos mais fracos. E para este propósito, a utilização combinada destes fatores, a princípio, pode ser mais aceitável do que a simples e tradicional elevação das alíquotas nominais do imposto.

CONCLUSÃO

O objetivo principal deste trabalho foi sistematizar os princípios que fundamentam os sistemas tributários e entender como os impostos afetam a vida das pessoas, com uma análise focada nos reflexos da distribuição da carga do imposto sobre a propriedade urbana.

No primeiro capítulo, pudemos observar que o princípio fundamental dos sistemas tributários é o da justiça do imposto. Embora o conceito de justiça esteja muito mais relacionado a valores éticos e morais do que econômicos, a idéia da eqüidade tributária justifica-se tanto pelo princípio da capacidade de pagamento quanto pelo princípio do benefício.

A justificativa dos impostos com base no princípio do benefício tende a ser mais aceitável para os casos em que seja possível medir o quanto cada cidadão usufrui dos bens e serviços públicos. Já o princípio da capacidade de pagamento está relacionado ao nível de renda, devendo os cidadãos pagar de acordo com sua capacidade de pagamento. Assim, um modelo tributário justo deve tratar os iguais de modo idêntico, enquanto aqueles com maior nível de renda devem sofrer uma carga tributária mais elevada. Pois somente um sistema progressivo em relação à renda pode ter efeito sobre a redistribuição de renda na sociedade, em favor dos mais fracos.

No entanto, é fundamental compreender que o impacto econômico da carga tributária geralmente difere de sua incidência legal. É imprescindível compreender, necessariamente, sobre quem realmente recaem os impostos, porque eles afetam os preços e podem ser transferidos entre os agentes econômicos, dependendo da elasticidade de cada mercadoria. Assim é a incidência do imposto, em última instância, que afeta a distribuição da renda.

Ao analisar o sistema tributário, também se deve considerar o destino dado à arrecadação tributária, porque a despesa pública também pode exercer uma função redistributiva, captando recursos dos indivíduos de maior renda para financiar programas para as parcelas da população de baixa renda.

Vimos também que os impostos podem causar um sacrifício maior que o valor que retira do bolso do contribuinte, impondo um sacrifício à sociedade não-mensurável. E que este custo também não é apropriado pelo Estado. Neste caso os governos devem evitar que os tributos provoquem distorções não-intencionais nas relações econômicas, devendo impor uma carga em excesso apenas com objetivos regulatórios, de induzir as pessoas a adotarem determinados comportamentos “desejáveis” pela sociedade.

No segundo capítulo, analisamos o imposto sobre a propriedade urbana, que pela sua importância para o financiamento dos governos locais é utilizado mundialmente. Embora represente a tributação sobre uma forma de riqueza, não existe acordo quanto ao critério mais justo de sua fundamentação, sendo justificada tanto em termos de capacidade de pagamento como em termos de benefícios. De qualquer modo, a sua utilização depende fundamentalmente do grau de aceitação pelo conjunto da sociedade como dos objetivos do governo que o administra.

Quanto ao aspecto da equidade, o imposto sobre a propriedade possui características fortemente regressivas, onde razões intrínsecas à natureza do imposto, como a impossibilidade de relação do valor do imóvel com o nível de renda de seu proprietário e, ainda, a possibilidade de transferência do ônus para os inquilinos, por exemplo, desempenham uma função perversa na distribuição da carga do imposto. Do mesmo modo as ações decorrentes da administração do imposto, que geralmente estão apenas orientadas para um aumento na arrecadação, acabam contribuindo para o agravamento destas características, confirmando o jargão que nem sempre mais é o melhor.

No quarto capítulo, analisamos o caso da equidade administrativa do IPTU do município de Caxias do Sul, buscando compreender como os fatores de tributação afetam a distribuição da carga do imposto.

Em nossa análise, verificamos que o sistema de avaliação do valor venal dos imóveis prediais apresenta deficiências para um tratamento tributário mais justo. Um dos aspectos que pode ser corrigido é quanto à classificação dos imóveis,

devendo ser adotado um padrão de avaliação distinto para os imóveis de acordo com a finalidade, diferenciando os residenciais, dos comerciais, dos industriais e de outras formas. Cada uma destas categorias deve ser tratada de forma diferenciada com relação aos padrões construtivos, procurando, assim, compensar tendências de subestimação dos imóveis de maior valor.

Outro aspecto importante das avaliações refere-se às atualizações monetárias. Submeter todos os imóveis a mesma taxa de correção acaba contribuindo com a regressividade. Cada região da cidade deve receber a correção de acordo com a valorização ocorrida.

Do mesmo modo, utilizando-se adequadamente os demais fatores que determinam o aumento da receita e a distribuição da carga do IPTU, pode-se modelar um sistema progressivo, que ao menos compense a regressividade intrínseca ao imposto.

Ao invés do uso de alíquotas nominais, que possuem uma aversão muito forte da sociedade, este efeito pode ser gerado através de um mecanismo de desconto. Adotando-se um valor fixo de desconto para todos os imóveis, diminuindo o peso do imposto para os imóveis de menor valor. Embora não seja uma idéia inédita, as restrições para sua implantação talvez decorram da perda de receita que pode representar. No entanto, esta perda pode ser compensada através da elevação da alíquota efetiva do imposto decorrente da diminuição do fator de redução fiscal, um mecanismo mais sutil que associado ao desconto, produza os mesmos resultados de modo menos antipático.

Entretanto, em decorrência da limitação do modelo utilizado, que não explica os valores de mercado, mas apenas os valores fiscais, não podemos definir com precisão o quanto deveria representar o valor deste desconto. Porém, esta insuficiência pode ser sanada no futuro, caso o município amplie as informações do cadastro fiscal. Este deve considerar um conjunto mais amplo de variáveis que são determinantes para a formação dos preços de mercado dos imóveis, como proximidade de shopping, hospitais, escolas, parques, centros culturais, vias-expressas, entre outros dados da infra-estrutura urbana instalada. Esta insuficiência decorre mais de um problema de gestão do que de falta de informações, pois quando não é o próprio Município o executor dos investimentos, ele se apresenta como o regulador destes investimentos no aparelho urbano. Portanto, são informações fundamentais para a percepção dos fenômenos que alteram o valor dos

imóveis urbanos. Com um cadastro mais completo será possível, num futuro, um novo estudo que explique também valor de mercado, permitindo um monitoramento mais preciso da distribuição da carga do imposto sobre a propriedade no município de Caxias do Sul.

Em suma, este trabalho permitiu observar que uma distribuição justa da carga tributária, no caso do imposto sobre a propriedade, depende fundamentalmente da política da administração fiscal do imposto.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J. R. R., CORREIA, C. A., ARAÚJO, E. A., RAMUNDO, J. C. M., DAVID, M. D., SANTOS, R. M. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 14, dez. 1998.
- AFONSO, J. R. R., ARAUJO, E. A., REZENDE, F, VARSANO, R. A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro: Junho de 2000, v.7, n.13, p. 137-170.
- AFONSO, J. R. R., VARSANO, R., ARAÚJO, E. A., RAMUNDO, J. C. M., PESSOA, E. P., DA SILVA, N. L. C. Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a reforma. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro: Junho de 1998, v.5, n.9, p. 25-50.
- AHUMADA, Guillermo. **Tratado de Finanzas Publicas**. 4^a ed. Espana: Plus Ultra, 1968, p. 293. tomo I.
- ALLEN, Marcus T. **Identifying determinants of horizontal property tax inequity: evidence from Florida**. 2002. p. 3.
- AMÂNCIO, Getúlio. **Avaliação de imóveis no atual mercado imobiliário**. Curitiba: Juruá, 2001.
- ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. **O IPTU como instrumento de administração urbana**. Análise e Conjuntura. Belo Horizonte: 1986. jan/abr, p. 149 a 164.
- ARMITAGE-SMITH, George. **Principles and methods of taxation**. London: John Murray, 1997, p. 36.

AUGUSTIN F.^o, Arno. **Finanças dos municípios gaúchos**. Vitória: Aequus Consultoria. v1, p. 86, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 10^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

BELL, Michael, BOWMAN, Joan H. Property taxes in South África. Home Page Institute Lincoln. Disponível na internet. URL: <http://www.lincolninst.edu/>. Acesso em 27 de julho de 2002.

BLANCO COSSIO, Fernando Andrés. Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro. **21º Prêmio BNDES de Economia**. Rio de Janeiro: Março de 1998. Dissertação (Mestrado em Economia) – PUC/RJ.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria da Fazenda. Anuário IPTU 2000. Belo Horizonte: 2001

BNDES. Termômetros Fiscais da Tributação e da Descentralização. Posição abril de 2002. Home-page Disponível na internet. URL: <http://federativo.bndes.gov.br>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria N.^o 239 de 28 de junho de 2002. Brasília: 2001.

BREST, Martin. Encontro Mercado. EUA: Universal, 1998. 2 fitas de vídeo, 186 min.

BYRNS, R. T., STONE, G. W. **Microeconomia**. São Paulo: MAKRON Books, 1996.

CAXIAS DO SUL. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Código Tributário Municipal. Lei N.^o 2.544, de 28 de dezembro de 1979.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Decreto N.^o 8.591, de 24 de abril de 1980.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Decreto N.^o 4.962, de 30 de novembro de 1982.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Lei N.^o 3.439, de 19 dezembro de 1989.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Lei Complementar N.º 11, de 27 de dezembro de 1994.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Código Tributário Municipal. Lei Complementar N.º 12, de 28 de dezembro de 1994.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Decreto N.º 8.473, de 29 de novembro de 1995.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Lei Complementar N.º 36, de 07 de julho de 1997.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Lei Complementar N.º 55, de 23 de dezembro de 1997.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Lei Complementar N.º 164, de 21 de dezembro de 2001.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Processo Administrativo N.º 2001/17404-7. 2001, p. 02.

_____. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Decreto N.º 10.605, de 18 de dezembro de 2001.

COHEN, Manuel P. *Mexicali: triunfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria*. Setembro de 1999. Home Page Institute Lincoln. Disponível na internet. URL: <http://www.lincolinst.edu/>. Acesso em 27 de julho de 2002.

DALTON, Hugo. **Princípios de finanças públicas**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública – Fundação Getulio Vargas, 1960.

DE CESARE, Claudia. M. *Toward more effective property tax systems in Latin America*. Janeiro de 2002. Institute Lincoln. Home Page. Disponível na internet. URL: <http://www.lincolinst.edu/>. Acesso em 27 de julho de 2002.

_____. **An empirical analysis of equity in property taxation: a case study from Brazil**. Salford: University of Salford, 1998.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1976.

EATON, B. C., EATON, D. F. **Microeconomia**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ECKSTEIN, Otto. **Economia financeira**: introdução à política fiscal. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

ESPERIORIN, Vânia. Incentivo à indústria gaúcha de rochas. Jornal Pioneiro. Caxias do Sul, p. 14, 10 de julho de 2002.

FILELINI, Alfredo. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1989.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. Valor Adicionado Bruto (VAB) a preços básicos, por setores de atividade econômica, dos municípios do Rio Grande do Sul – 1999. Porto Alegre: 2002. Disponível na internet. URL: http://www.fee.tche.br/tabelas_pibmun.htm. Acesso em 22 de agosto de 2002.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Mapa do Fim da Fome: Metas Sociais Contra Miséria nos Municípios Gaúchos. Rio de Janeiro: 2001. Disponível na internet. URL: http://www.fgv.br/ibre/cps/pesq_recntes/esm_mapas_rs.pdf. Acesso em 20 de novembro de 2001.

GIAMBIAGI, F., ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

HAGMAN, Donald C. *Proposition 13: a prostitution of conservative principles*. **Tax Review**, n.º 9, 1978, p. 39-42.

HARADA, Kiyoshi. **Dois temas de direito tributário**. São Paulo: Lael, 1973.

_____. **Sistema tributário na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1991.

HEREDIA, Vânia Beatriz Merlotti. **Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul**: cem anos de história. Caxias do Sul: Maneco, 2001. p. 95.

HICKS, Ursula K. **Manuais de economia de Cambridge**: finanças públicas. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

HUNT, E. K., SHERMAN, H. J. **Uma introdução à moderna teoria microeconômica**. Petrópolis: Vozes, 1977.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais do Brasil. Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto per capita, implícito – 1990-2000. Disponível na internet. URL: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 22 de agosto de 2002.

INSTITUTO PÓLIS. Instrumentos de Intervenção no Uso e Ocupação do Solo. Dicas. São Paulo: 2001. N.º 181.

MAGALI, Thélío de. Processos contra IPTU entulham cartórios de SP. Maio de 2002. Disponível na internet. URL: <http://www.estadao.com.br/2002/mai/10/172>.

MAGGI, Rodolfo H. **O financiamento dos governos municipais**: um estudo de caso do município de Caxias do Sul – 1985/1994. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 1995.

MALME, Jane. H. *Market Value-Based Taxation of Real Property*. Maio de 2001. Home Page Institute Lincoln. Disponível na internet. URL: <http://www.lincolnst.edu/>. Acesso em 27 de julho de 2002.

MILL, Stuart. **Princípios de economia política**. 2, ed.. São Paulo: Nova Cultural, 1986, v.II. (Os Economistas)

MILLER, Roger Leroy. **Microeconomia**: teoria, questões e aplicações. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1981.

OATES, Wallace E. *Evaluación de la tributación inmobiliaria local*. Mayo de 1999. Home Page Institute Lincoln. Disponível na internet. URL: <http://www.lincolnst.edu/>. Acesso em 27 de julho de 2002.

OLIVEIRA, Juares. **Código tributário nacional**. 21, ed. São Paulo: Saraiva, 1992. Artigos. 32 a 24. p. 28 e 29.

PAGLIN, M., FORGATY, M. *Equity and the Property Tax: A New Conceptual Focus*. **National Tax Journal**, v. 25, n.º 4.

REZENDE da SILVA, Fernando Antonio. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1983.

_____. **Financiamento do desenvolvimento urbano**: pesquisa e planejamento econômico. Rio de Janeiro: Interciência, 1973. p. 543-584.

- RIANI, Flávio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- RICHARDSON, Harry H. **Economia urbana**. Rio de Janeiro: Interciência, 1978. 202 p.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Secretaria da Fazenda. Anuário do IPTU e da taxa de coleta domiciliar do lixo da cidade do Rio de Janeiro – 1999. Rio de Janeiro: 2000. Disponível na internet. URL: <http://www.rio.rj.gov.br/smf>. Acesso em 12 de maio de 2002.
- RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. Ação de Consignação em pagamento. Processo nº. 10195074215. 1999. p. 147-153.
- ROBINSON, J., MALME, D. *Introducing Value-based Property Taxacion in Poland*. Março de 1999. Home Page Institute Lincoln. Disponível na internet. URL: <http://www.lincolninst.edu/>. Acesso em 27 de julho de 2002.
- RODEN, Cláudia. O lugar mais civilizado do mundo. Gazeta Mercantil. São Paulo. São Paulo, v. , n. , p. 4, col , 26 de jul. 2002.
- ROSEN, Harvey S. **Manual de hacienda publica**. 3ª ed. Barcelona: Ariel, 1998.
- SADRONI, Paulo. **Dicionário de economia** –São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).
- SIQUEIRA, Rozane Bezerra. IVA uniforme com renda básica: uma proposta de reforma da política tributária e social no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXIX. Bahia: ANPEC, 2001. Disponível na internet. URL: <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/20010209.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2002.
- REINMUTH, J. E. **The measurement of vertical inequities in assessment practice**, in analyzing Assessment Equity: Techniques for Measuring and Improving the quality of Property Tax Administration, Edited by the International Association of Assessing Officers. Chicago: IAAO, 1977.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, v.2. (Os Economistas).
- SMITH, Brent C. Appling Models for Vertical Inequity in the Property Tax to a Non-Market Value State. v, 19. 2000. Disponível na internet. URL:

<http://www.business.fullerton.edu/journal/papers/abstrct/past/av05n03/v05n3a03.htm>

SMOLKA, Martin. A função social da propriedade. Os fundamentos da tributação municipal. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 5º. Uberlândia, 2002. Anais p. 71-88. Argentina: Los Polvorines, 2002.

SUNDERMAN, M. A., BIRCH, J. W., CANNADAY, R. E., HAMILTON, T. W. *Testing for Vertical Inequity in Property Tax systems*. **The Journal of Real Estate Research**, 1990, 5:3, 319-334.

TAYLOR, Philip E. **Economia de la hacienda publica**. Madrid: Aguiar, 1960. p. 319-341.

TAYLOR, Philip E. **Economia de la hacienda publica**. Madrid: Aguiar, 1960. p. 319-341.

THE ECONOMIST. **Globalization and tax**, Jan. 2000.

_____. **The mistery of taxpayer that is missing**, Jan. 2001.

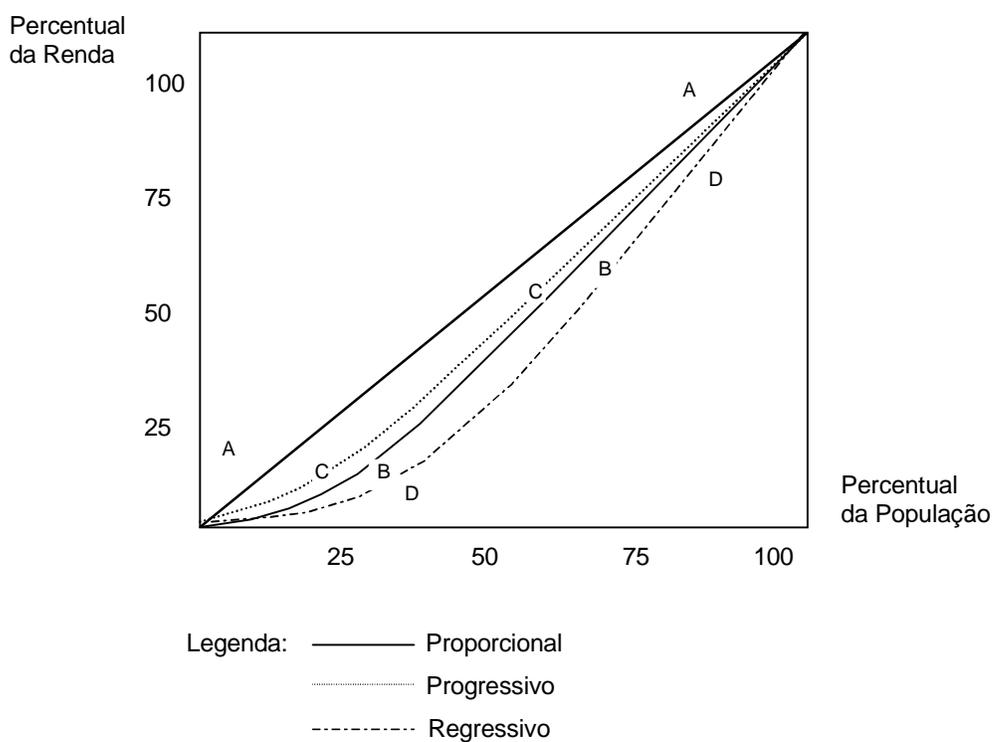
TITÃS. Miséria. Õ Blésq Blom. 1989. Disponível na Internet. URL: <http://www.geocities.com/titasbr/cd6.htm>. Acesso em 27 de outubro de 2002.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos**. 4, ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

VARSANO, Ricardo. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 1977. p. 581-622.

ANEXO A

CURVAS DE LORENZ



A Curva de Lorenz é a representação gráfica da distribuição de renda. Foi usada pela primeira vez em 1905 por M. C. Lorenz. Consiste em representar sobre o eixo horizontal, em porcentagem, o total dos destinatários da renda, e sobre o eixo vertical a soma (ou porcentagem) de todas as rendas recebidas no período (um ano). Ligando os pontos desses dois eixos pode-se traçar uma linha ascendente

a partir do ponto 0, com ângulo de 45° , o que representa a curva de distribuição ideal da renda ou de igualdade absoluta: por exemplo, 10% da renda total corresponderiam a 10% das pessoas que recebem renda ou 90% da soma da renda total corresponderiam a 90% das pessoas a quem essa renda foi destinada. A representação da renda real sobre esse gráfico mostrará como se distribuem os diferentes grupos de pessoas em relação a essa distribuição ideal. A curva serve, portanto, para medir o grau de desigualdade entre os limites opostos da distribuição de renda.

Riani (1997) demonstrou os efeitos dos sistemas progressivo, regressivo e proporcional, com ajuda da Curva de Lorenz. Como pode ser visto, a curva de Lorenz ideal é representada pela diagonal AA. Nessa diagonal observa-se que há uma perfeita distribuição da renda entre as diversas camadas da sociedade. A situação da distribuição da renda antes da aplicação do imposto é representada na curva BB. Após a aplicação do imposto observa-se que, com o sistema proporcional, por um lado não há alteração na distribuição de renda e a curva permanece inalterada. Por outro lado, com a aplicação do sistema progressivo, a curva da renda passa para CC. Ela muda para DD quando foi aplicado o sistema regressivo. Para a determinação das Curvas de Lorenz considerou-se que cada grupo de renda absorve 25% da população.

Destaca o autor que a aplicação de um sistema de imposto proporcional não altera o padrão da distribuição de renda na sociedade e conseqüentemente a Curva de Lorenz inicial. Quando aplicado um sistema de impostos progressivos, este altera o padrão da distribuição da renda, tornando-a menos desigual. Isto implica o deslocamento da curva para a esquerda, aproximando-a do padrão ideal. A aplicação de um sistema de impostos regressivos também afeta o padrão da distribuição da renda, tornando-a mais desigual. Em termos gráficos isto implica uma mudança da curva para a direita, afastando-a ainda mais do padrão ideal.

ANEXO B

MODELOS DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

Como os impostos afetam a distribuição de renda? Em autores como Filelini (1999) e Rosen (1998), encontramos que a essência do problema é que os impostos induzem a mudanças nos preços relativos. Conhecer como se determinam os preços é o ingrediente crucial da análise. Analisaremos a incidência tributária utilizando modelos diferentes de determinação de preços⁶⁰.

Modelos de Equilíbrio Parcial

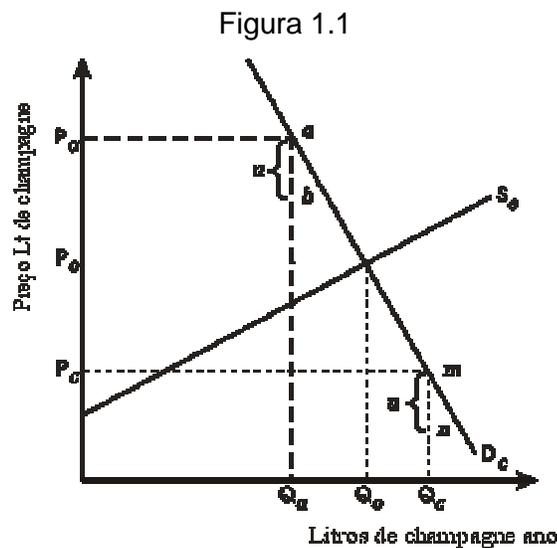
Os modelos de equilíbrio parcial estudam somente os mercados em que se estabelecem os impostos e ignoram as ramificações em outros mercados. Esta classe de análise é apropriada sobretudo quando o mercado onde incide o tributo é relativamente pequeno, comparado com o conjunto da economia.

Impostos unitários sobre mercadorias

Analisamos, primeiro, a incidência de um *imposto unitário*, chamado assim porque se estabelece como uma quantidade fixa por unidade de mercadoria vendida. Por exemplo, o governo estabelece um imposto sobre o champanhe de

⁶⁰ A demonstração dos modelos esta fortemente baseado em Rosen.

US\$ 3,40 por litro e um sobre o tabaco de US\$ 8,00 por milhar. Suponha-se que o preço e a quantidade de champanhe se determinam competitivamente segundo a oferta (S_c) e a demanda (D_c) como na Figura 1.1. Antes da implantação da tributação, a quantidade demandada e o preço são Q_0 e P_0 , respectivamente. Agora, suponha-se que se estabelece um imposto unitário de u dólares por litro em cada compra.



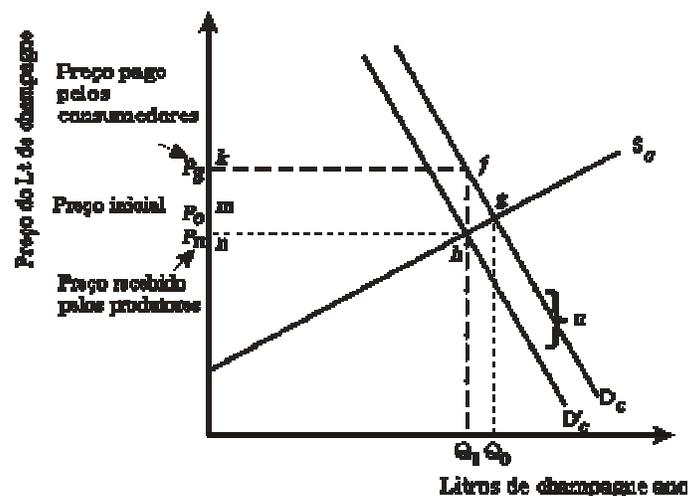
Um passo crucial da análise da incidência é o reconhecimento de que, quando existe um imposto, o preço pago pelos consumidores e o preço recebido pelos produtores diferirão. Antes podíamos utilizar uma análise de oferta e demanda para determinar o preço *único* do mercado. Agora essa análise deve ser modificada para dar entrada a dois preços diferentes, um para os compradores e outro para os vendedores.

Iniciaremos por determinar como o imposto afeta o padrão da demanda. Considera-se um ponto arbitrário a da curva de demanda. Recorde-se que este ponto indica que o preço *máximo* por litro que as pessoas estão dispostas a pagar por Q_a litros é P_a . Depois do estabelecimento do imposto unitário u , o máximo que as pessoas estarão dispostas a gastar por Q_a continua *sendo* P_a . Não há razão para crer que o imposto afete o valor subjacente que as pessoas atribuem ao champanhe. Sem dúvidas, quando as pessoas pagam P_a por litro, o produtor não recebe a quantidade total. Recebe em troca somente $(P_a - u)$, uma quantidade

indicada pelo ponto *b* na Figura 1.1. Em outras palavras, em consequência do imposto, *a* não seria um ponto da curva de demanda tal como esta é percebida pelos ofertantes. O ponto *b* está na curva de demanda percebida pelos ofertantes porque estes se dão conta de que se oferece Q_a , e recebem somente $(P_a - u)$ por litro. Carece de importância para os ofertantes o quanto pagam os consumidores por litro, o seu interesse está no que recebem por litro.

Naturalmente, o ponto *a* foi escolhido arbitrariamente. Em qualquer outro ponto da curva de demanda a história seria exatamente a mesma. Assim, por exemplo, depois do estabelecimento do imposto, o preço recebido pelos ofertantes por uma quantidade Q_c é o que corresponde ao ponto *n*, que se obteve restando uma distância *u* do ponto *m*. Se repetirmos este processo em cada um dos pontos da curva de demanda, geraremos uma nova curva de demanda, situada exatamente *u* dólares por debaixo da antiga. Na Figura 1.2, a curva de demanda construída dessa maneira se indica D'_c . A curva D'_c é importante para os ofertantes, porque mostra quanto receberão por unidade vendida.

Figura 1.2



Estamos agora em condições de encontrar a quantidade de equilíbrio de champagne depois de estabelecido o imposto unitário. O equilíbrio se situa no ponto em que a oferta iguala a demanda, tal como a percebem os ofertantes. Na

Figura 1.2 este tem lugar na quantidade Q_1 . Assim, o imposto reduz a quantidade vendida de Q_0 a Q_1 .

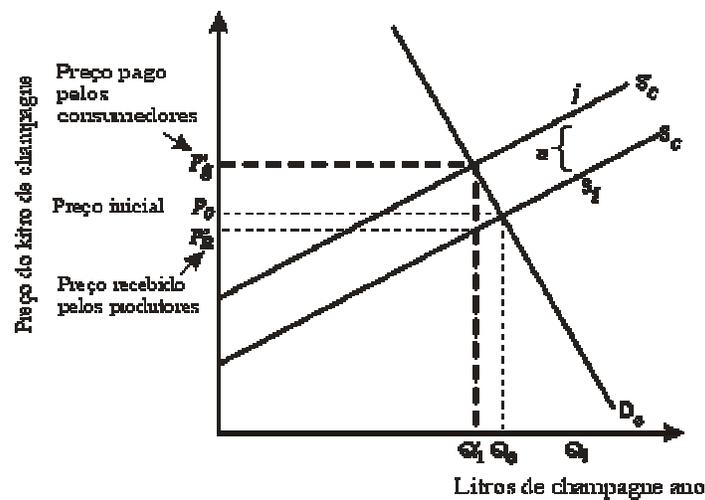
O passo seguinte consiste em calcular o novo preço de equilíbrio. Como se explicou anteriormente, existem realmente dois preços de equilíbrio: o preço recebido pelos produtores e o preço pago pelos consumidores. O preço recebido pelos produtores se encontra na intersecção de suas curvas de oferta e demanda efetivas, o que ocorre em P_n . O preço pago pelos consumidores é P_n mais u , o imposto unitário. Para encontrar geometricamente este ponto, devemos deslocar desde o ponto P_n para cima, uma distância igual a u . Porém, por construção, à distância entre as curvas D_c e D'_c é igual a u . Portanto, para encontrar o preço pago pelos consumidores subimos simplesmente da intersecção de D'_c e S_c , para a curva de demanda original D_c . O preço determinado dessa maneira, é P_g . Posto que P_g inclui o imposto, pode-se denominar preço bruto do imposto. Na modificação P_n é o preço líquido do imposto.

Os consumidores são prejudicados com o imposto porque P_g , o novo preço que se pratica é superior ao preço original. Porém, os preços dos consumidores não são aumentados na quantia total do imposto: $(P_g - P_0)$ é menor que u . Os produtores pagam também parte do imposto recebendo um preço inferior por litro. Os produtores recebem agora apenas P_n , menos que recebiam antes do imposto P_0 . Dessa forma, o imposto prejudica tanto os produtores como os consumidores. Por definição, as receitas arrecadadas são o produto do número de unidades compradas, Q_1 , e o imposto por unidade, u . Geometricamente, Q_1 é a base do retângulo $kfhn$ e u é a sua altura, porque a arrecadação é igual à área do retângulo. Esta análise tem duas importantes implicações:

a) a primeira é que a incidência de um imposto unitário independe se o imposto se estabelece sobre os produtores ou sobre os consumidores. Suponha-se que se haveria gravado com esse mesmo imposto u os produtores de champanhe em vez de os consumidores. Considere-se um preço arbitrário P_i da curva de oferta original da Figura 1.3. A curva de oferta indica que, para que ofertantes produzam Q_i unidades, devem seguir recebendo P_i por unidade. Depois do imposto unitário, os ofertantes devem seguir recebendo P_i por unidade. Para que possam fazê-lo, os consumidores devem pagar um preço $P_i + u$ por unidade, representado graficamente pelo ponto j . Agora, para encontrar a curva de oferta tal como a percebem os consumidores, S_c deveria plotar-se para cima em uma quantidade igual ao imposto

unitário. A esta nova curva de oferta se denomina por S'_c . O equilíbrio depois do imposto se encontra em Q_1 , onde se interceptam as curvas S'_c e D_c . O preço correspondente à intersecção P'_g é o preço pago pelos consumidores. Para encontrar o preço recebido pelos produtores, devemos subtrair u de P'_g , no que resulta em da P'_n . Uma verificada na Figura 1.2 indica que $Q'_1=Q_1$, $P'_g=P_g$ e que $P'_n=P_n$. Por conseguinte, a incidência do imposto unitário é independente do lado do mercado em que é gravado.

Figura 1.3



Isto é, a mesma afirmação de que a incidência legal de um imposto unitário não nos diz nada acerca da incidência econômica do mesmo. É indiferente se a tributação se situe no lado do consumidor e cobre u dólares cada vez em que pague um litro de champanhe, ou que se situe junto ao vendedor e arrecade u dólares de cada vez que venda um litro. As Figuras 1.2 e 1.3 demonstram que o que importa é a magnitude da disparidade que introduz o imposto entre o preço pago pelos consumidores e recebido pelos produtores e não em que lado do mercado se introduz a disparidade.

b) A segunda é que a incidência do imposto unitário depende das elasticidades da oferta e da demanda. Na Figura 1.2 os consumidores suportam a maior parte do imposto – a quantidade que pagam aumenta muito mais do que se

reduz para os produtores. Este resultado não é mais que a consequência da forma em que são representadas as curvas de oferta e demanda. Em geral, quanto mais elástica é a curva de demanda, menor será a parte do imposto suportada pelos consumidores, *ceteris paribus*. De forma intuitiva, a elasticidade proporciona uma medida aproximada da capacidade de um agente econômico “escapar” do imposto. Quanto mais elástica é a demanda, “mais fácil” será para os consumidores substituir por outros produtos quando o preço sobe. Portanto, maior será a parte do imposto que suportam os ofertantes. Ao contrário, se os consumidores compram a mesma quantidade independentemente do preço, se transferirá a eles a totalidade da carga do imposto. Podem se aplicar considerações semelhantes do lado da oferta.

Figura 1.4 A

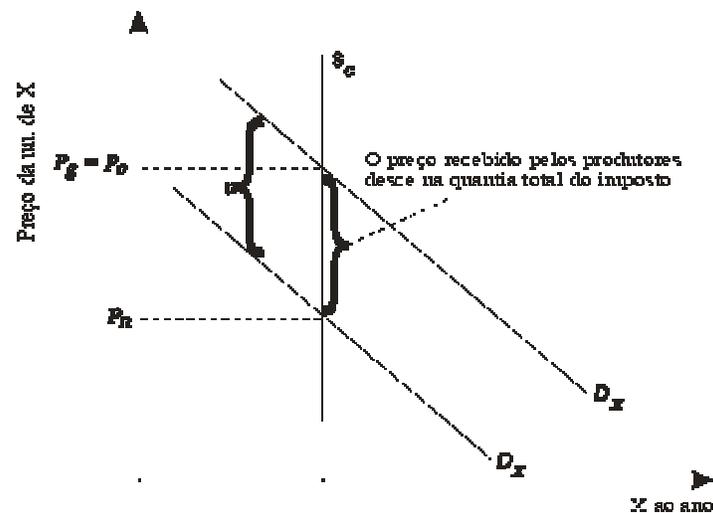
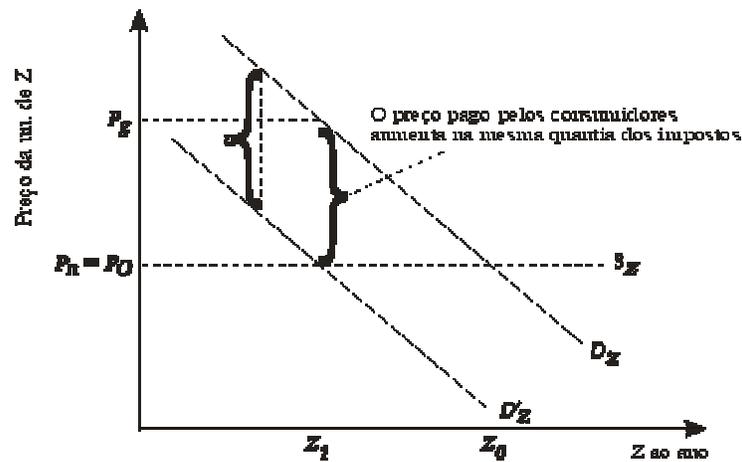


Figura 1.4 B



Nas Figuras 1.4A e 1.4B se oferecem dois exemplos de casos extremos. Na Figura 1.4A, a mercadoria **X** apresenta-se com inelasticidade perfeita. Quando se estabelece um imposto, a curva de demanda efetiva passa a ser D'_x . Como anteriormente, o preço recebido pelos produtores se encontra na intersecção de S_x e D'_x , que é P_n . Observa-se que P_n é exatamente P_0 menos u . Assim, o preço recebido pelos produtores se reduz exatamente na quantia do imposto. Ao mesmo tempo, o preço pago pelos consumidores, $P_g=(P_n+u)$, continua sendo P_0 . Quando a oferta é perfeitamente inelástica, os produtores suportam a totalidade da carga.

A Figura 1.4B representa o extremo oposto. A oferta da mercadoria **Z** é perfeitamente elástica. O estabelecimento de um imposto unitário conduz a curva de demanda para D'_z . No novo equilíbrio, a quantidade demandada é Z_1 e o preço recebido pelos produtores, P_n , segue sendo P_0 . O preço pago pelos consumidores, P'_g , é portanto, P_0+u . Neste caso, os consumidores suportam a totalidade da carga do imposto.

Impostos sobre o valor das mercadorias

Passamos agora à incidência de um imposto sobre o valor, que é um tributo definido como proporção dos preços. Os impostos sobre o valor são bastante frequentes. Por exemplo, em casos como alimentos e vestuário, se estabelecem no mínimo como uma determinada proporção do preço de venda.

Felizmente, a análise dos impostos sobre o valor é muito parecida ao de impostos unitários. A estratégia básica consiste em entender como a curva de demanda efetiva modifica o imposto e calcular o novo equilíbrio. Neste caso, em vez de transpor a curva para baixo numa distância absoluta igual para qualquer quantidade, o imposto sobre o valor transpõe abaixo em uma mesma proporção. Para demonstrar, consideram-se as curvas de demanda (D_f) e oferta (S_f) de alimentos, representadas na Figura 1.5. Na ausência de tributação, o preço e a quantidade de equilíbrio são P_0 e Q_0 , respectivamente. Suponha-se agora que se estabeleça um imposto de 25% do preço bruto sobre o consumo de alimentos. Considera-se o ponto m de D_f . Depois do estabelecimento do imposto, P_m segue sendo o máximo que os consumidores pagarão por Q_m quilos de alimentos. A quantidade que receberiam os produtores é de 75% da distância vertical entre o ponto m e o eixo horizontal, que se representa como o ponto n . Portanto, o ponto n é um ponto da curva de demanda percebida pelos produtores. De modo parecido, o preço correspondente ao ponto r se desloca para baixo um quarto do caminho que o separa do eixo horizontal, até o ponto s .

Figura 1.5

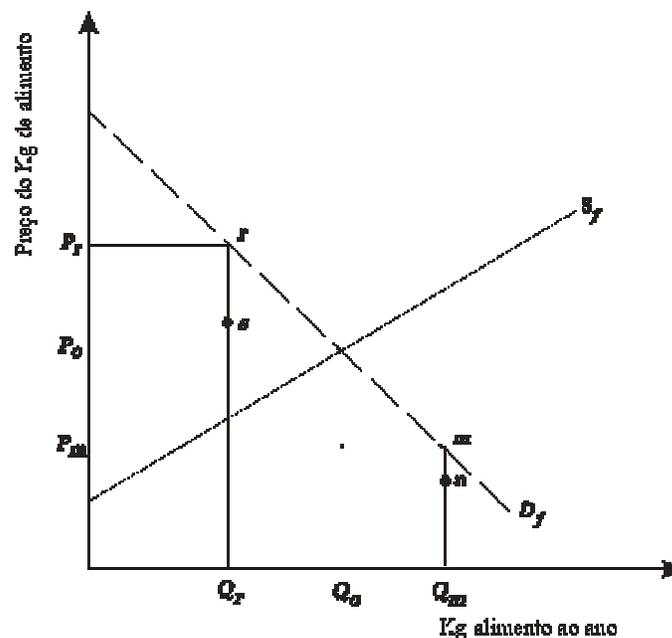
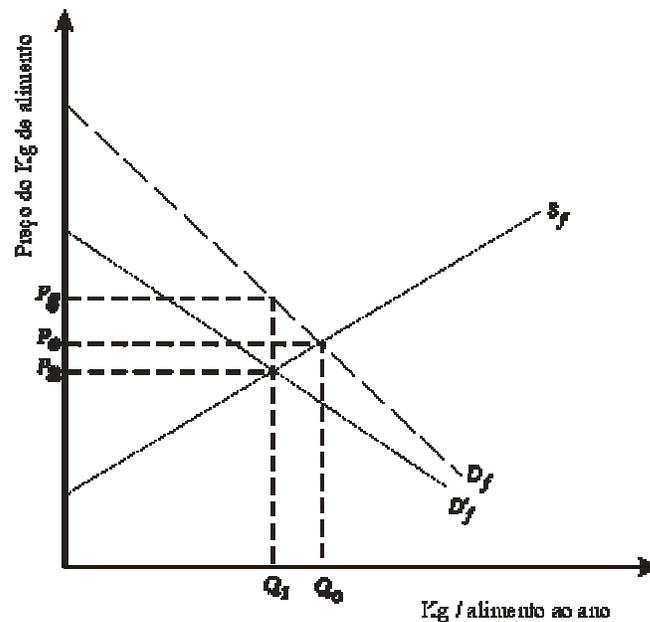


Figura 1.6



Repetindo este exercício, os produtores, como a D'_f da Figura 1.6. A partir daqui, a análise se desenvolve exatamente igual que no caso unitário: o equilíbrio se situa na intersecção entre S_f e D'_f , com a quantidade substituída Q_1 , o preço recebido pelos produtores P_n e o preço pago pelos produtores P_g . Como antes, a medida em que os preços pagos pelos consumidores e os recebidos pelos produtores aumentam ou diminuem, são determinadas pelas elasticidades de oferta e demanda.

Modelos de Equilíbrio Geral

Um grande atrativo dos modelos de equilíbrio parcial é sua simplicidade – examinar os mercados de um em um é um assunto pouco complicado. Em alguns casos, não obstante, ignorar a retração de outros mercados leva a formar uma imagem incompleta da incidência tributária. Suponha-se, por exemplo, que se estabeleça um imposto sobre todo o capital utilizado na construção de habitações. A análise do equilíbrio parcial deste imposto constituirá em analisar somente as curvas de oferta e demanda de capital de habitações. Porém, suponha-se que o imposto induza algumas pessoas a investirem seu capital no setor

manufatureiro em lugar do setor de habitações. À medida que entra capital novo no setor manufatureiro, a taxa de rendimento do capital investido diminuirá. Assim, os capitalistas do setor manufatureiro podem acabar suportando parte da carga de um imposto que grava o setor de habitações.

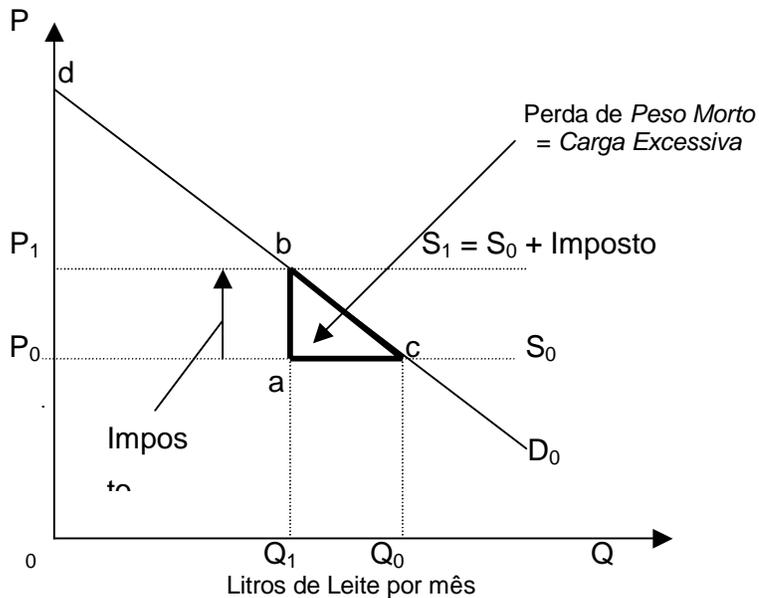
Em geral, quando se estabelece um imposto sobre um setor que é “grande” em relação à economia, pode ser que não seja suficiente observar somente o mercado em que se estabelece um imposto. Argumenta Rosen (1998) que o objeto da análise de equilíbrio geral é ter em conta as diversas formas em que os mercados inter-relacionam-se. É importante observar que a lição fundamental dos modelos de equilíbrio parcial segue sendo válida: devido aos ajustes de preços relativos, a incidência legal de um imposto geralmente não diz nada a cerca de quem suporta realmente a carga do imposto.

O conceito de incidência até agora utilizado abstrai as conseqüências econômicas dos gastos públicos financiados com a conseqüente arrecadação, o que reduz o quadro do impacto total atribuível a um dado “pacote” de medidas tributárias. Como ilustração, suponha que os fundos adquiridos através de um imposto sobre as vendas são utilizados na construção de centros educacionais na periferia da cidade. Esse tipo de imposto tende a ser regressivo em sua cobrança – grupos de baixa renda pagam mais desse imposto relativamente aos grupos de maior renda. Os benefícios gerados pelos gastos em centros educacionais periféricos, por sua vez, tendem a concentrar-se nos grupos de baixa renda, aspecto que deve ser considerado no objetivo da equidade. Evidentemente, o financiamento dos mesmos gastos via imposto progressivo seria superior desse ponto de vista.

Neste sentido, para Filelini (1999) o aspecto básico é o de que não podemos olhar a incidência isoladamente, mas sim no contexto da distribuição total do impacto da arrecadação e dos gastos orçamentários, o que pressupõe um modelo analítico de equilíbrio geral.

ANEXO C

A CARGA EXCESSIVA DE UM IMPOSTO



Podemos compreender mais claramente a idéia de carga excessiva na análise da oferta e da demanda desenvolvida por Byrns (1996). Assim é no gráfico, onde S_0 e D_0 refletem a oferta e a demanda de litros de leite, sem impostos. Para simplificar, consideramos os custos de produção constante em P_0 por litro de leite. Por hipótese, supõe-se que um imposto de t por litro seja gravado sobre o leite. O imposto deslocará a curva de oferta para S_1 , na perspectiva dos compradores. Conforme compradores e vendedores ajustam-se a esse imposto, os consumidores

observam que o preço de um litro de leite aumentou de P_0 para P_1 , enquanto a quantidade vendida cai de Q_0 para Q_1 . Para Q_1 litros mensais, a diferença para o preço recebido pelo vendedor (P_0) é exatamente igual ao imposto t . Antes do imposto os consumidores pagavam $P_0 Q_0$ por litros de leite, mas dispostos a pagar $P_1 Q_0$. Assim, eles aproveitavam um excedente do consumidor de $P_1 Q_0 - P_0 Q_0$. O aumento no preço aos consumidores para P_1 contrai o excedente do consumidor pela área abaixo da curva de demanda, mas acima do preço original P_0 e abaixo do novo preço P_1 . A perda do excedente do consumidor corresponde ao trapézio $P_0 P_1 bc$. Entretanto o governo ganha receitas mensais de t por Q_1 litros de leite, correspondente ao total da área $P_0 P_1 ba$, que ele pode utilizar para atender às necessidades dos contribuintes. A perda total do excedente do consumidor menos os ganhos do governo é igual à área abc ($P_0 P_1 bc - P_0 P_1 ba$). O triângulo abc é o *peso morto* desse imposto para a sociedade; ele é uma carga excessiva, que não é transformada em receita de impostos para o governo.

ANEXO D

PLANTA DE VALORES DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL - 2002

PLANTA DE VALORES⁶¹ 1. ZONA URBANA

TERRENOS		EDIFICAÇÕES	
ZONA FISCAL	R\$/m ²	CATEGORIA	R\$/m ²
1 ^a	727,27	A	842,51
2 ^a	572,28	B	702,11
3 ^a	400,07	C	467,62
4 ^a	280,84	D	396,09
5 ^a	194,74	E	356,34
6 ^a	132,47	F	313,96
7 ^a	87,42	G	270,94
8 ^a	51,67	H	208,41
9 ^a	36,01	I	145,89
10 ^a	29,98	J	104,16
11 ^a	24,96	K	83,29
12 ^a	20,86		
13 ^a	17,35		
14 ^a	14,46		
15 ^a	12,04		
16 ^a	10,00		
17 ^a	8,34		
18 ^a	7,51		

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município de Caxias do Sul.

⁶¹ CAXIAS DO SUL (2001).

2. DISTRITOS⁶²

TERRENOS		EDIFICAÇÕES	
ZONA FISCAL	VALOR R\$/M ²	CATEGORIA	VALOR R\$/M ²
24 ^a	14,95	A	238,52
25 ^a	8,35	B	189,02
26 ^a	7,97	C	119,49
		D	100,21
		E	85,69
		F	76,01
		G	60,26
		H	48,25
		I	42,20
		J	23,94
		K	17,30

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município de Caxias do Sul.

⁶² Aplicada aos Distritos de Criúva, Fazenda Souza, Santa Lucia do Piai, Vila Oliva e Vila Seca.

ANEXO E

CÁLCULO DOS TERRENOS COM PROFUNDIDADE SUPERIOR AO PADRÃO

Na seção 3.1, foi apresentado o método de cálculo dos terrenos padrão. Para os terrenos com profundidade efetiva ou equivalente maior que a padrão – 35 metros –, será calculado o valor venal através da seguinte fórmula:

$$VV \text{ terreno} = A \cdot R\$/m^2 \cdot FC \cdot FP$$

ou

$$VV \text{ terreno} = A \cdot R\$/m^2 \cdot FS \cdot FT \cdot FP_e \cdot FG \cdot FL \cdot \sqrt{\frac{PP}{PE}}$$

onde:

FP = Fator de Profundidade⁶³: onde o coeficiente que resulta a raiz quadrada do quociente da profundidade padrão (PP), pela profundidade efetiva ou equivalente. (PE). Sendo que entende-se profundidade efetiva a distancia existente entre a

⁶³ Não sofre a correção deste fator: os terrenos com profundidade efetiva ou equivalente igual ou menor que a padrão; os terrenos de duas ou mais frentes; as glebas; os terrenos encravados; os terrenos com forma triangular quando o vértice, com ângulo inferior a 90°, coincidir com a esquina; os terrenos internos com dimensão ou forma não convencional cujas áreas serão reduzidas em 30%, quando em forma triangular, de trapézio ou com testada inferior a 8 metros.

testada e o limite dos fundos dos terrenos regulares. E por profundidade equivalente, o resultado da divisão da área pela testada dos terrenos irregulares. Assim:

$$FP = \sqrt{\frac{PP}{PE}}$$

Tabela D.1
Fatores de Profundidade

Profundidade Efetiva ou Equivalente em Metros.	Fator de Profundidade
35,00	1,0000
35,50	0,9929
36,00	0,9860
36,50	0,9792
37,00	0,9726
37,50	0,9661
38,00	0,9597
38,50	0,9535
39,00	0,9473
39,50	0,9413
40,00	0,9354
40,50	0,9296
41,00	0,9239
41,50	0,9184
42,00	0,9129
42,50	0,9075
43,00	0,9022
43,50	0,8970
44,00	0,8919
44,50	0,8869
45,00	0,8819
50,00	0,8367
60,00	0,7638
70,00	0,7071
80,00	0,6614
90,00	0,6236
100,00	0,5916

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município de Caxias do Sul.

ANEXO F

O IPTU DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Para permitir um comparativo com um sistema de avaliação de imóveis, mais detalhado e que considera as características particulares dos distintos tipos e finalidades de imóveis, utilizamo-nos do sistema aplicado na cidade do Rio de Janeiro. Como já foi advertido, não se trata de uma referência, ou sistema modelo, é apenas como uma outra forma de avaliação, apenas mais detalhada.

Para a cidade do Rio de Janeiro (2002), a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. A Fazenda Municipal acompanha a evolução do mercado imobiliário obtendo subsídios para a periódica atualização da Planta de Valores do Município. Para cada logradouro ou trecho de logradouro do Município são fixados os valores unitários padrões residencial, não-residencial e territorial. O valor unitário padrão para imóveis edificados é o valor do metro quadrado dos imóveis localizados no logradouro, incluindo o valor do terreno ou da fração de terreno vinculada aos imóveis. O valor unitário padrão territorial, por sua vez, é o valor do metro linear apurado para a testada fictícia⁶⁴ dos terrenos ali localizados. Esses valores unitários são utilizados no cálculo do valor venal dos imóveis. O valor venal é apurado em função da área da edificação, das características do imóvel (idade, posição, tipologia), da utilização (residencial ou não) e do respectivo valor unitário padrão. No caso dos imóveis não edificados, o valor venal é calculado com base na testada fictícia, nas características do terreno (situação, restrição legal, acidentação topográfica e drenagem) e no valor unitário padrão territorial fixado para o

logradouro. O cálculo do valor venal de imóveis edificados residenciais segue a seguinte metodologia:

$$VV = A \cdot VR \cdot I \cdot P \cdot TR$$

onde:

VV = valor venal do imóvel;

A = área da edificação;

VR = valor unitário padrão residencial, de acordo com a Planta de Valores do Município;

I = fator idade - Tabela F.1 - aplicável em razão da idade do imóvel contada a partir do exercício seguinte ao da concessão do "habite-se", da reconstrução ou da ocupação do imóvel se este não tiver "habite-se";

P = fator posição - Tabela F.2 - varia conforme a localização do imóvel em relação ao logradouro;

TR = fator tipologia residencial - Tabela F.3 - de acordo com as características construtivas do imóvel, consideradas as suas reformas, acréscimos e modificações.

⁶⁴ Testada fictícia é o valor resultante do ajuste da testada real do terreno a um lote padrão definido pela lei com 10m de testada (frente) e 36m de profundidade

Tabela F.1 - Fator Idade do Imóvel

Idade	Fator I	Idade	Fator I	Idade	Fator I	Idade	Fator I
1	1,00	14	0,87	27	0,74	40	0,61
2	0,99	15	0,86	28	0,73	41	0,60
3	0,98	16	0,85	29	0,72	42	0,59
4	0,97	17	0,84	30	0,71	43	0,58
5	0,96	18	0,83	31	0,70	44	0,57
6	0,95	19	0,82	32	0,69	45	0,56
7	0,94	20	0,81	33	0,68	46	0,55
8	0,93	21	0,80	34	0,67	47	0,54
9	0,92	22	0,79	35	0,66	48	0,53
10	0,91	23	0,78	36	0,65	49	0,52
11	0,90	24	0,77	37	0,64	50	0,51
12	0,89	25	0,76	38	0,63	mais	
13	0,88	26	0,75	39	0,62	que 50	0,50

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município do Rio de Janeiro.

Tabela F.2 - Fator Posição do Imóvel

Posição do Imóvel	Fator P
De frente	1,00
De fundos	0,90
De vila	0,70
Encravado	0,50

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município do Rio de Janeiro.

Tabela F.3 - Fator Tipologia Residencial

Tipologia	Fator TR
Apartamento com área até 100 m2	0,90
Apartamento com área acima de 100 m2 e até 300 m2	1,00
Apartamento com área acima de 300 m2 e até 500 m2	1,15
Apartamento com área acima de 500 m2	1,35
Unidade residencial pertencente a apart-hotel ou similar	1,25
Casa (Região A)	0,60
Casa (Região B)	0,70
Casa (Região C)	0,90
Casa (Orla)	1,00
Outros Casos	1,00

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município do Rio de Janeiro.

As unidades autônomas populares, são beneficiadas ainda com uma redução de 40% no valor venal. O valor venal de imóveis edificadas não-residenciais é obtido por meio do seguinte cálculo:

$$VV = A \cdot VC \cdot T \cdot INR \text{ ou } ISC$$

onde:

VV = valor venal do imóvel;

A = área da edificação;

VC = valor unitário padrão não-residencial, segundo a Planta de Valores do Município;

T = fator tipologia não-residencial - Tabela F.4 - aplicável de acordo com as características construtivas do imóvel não-residencial;

INR = fator Idade não-residencial, contada a partir do exercício seguinte ao da concessão do "habite-se", da reconstrução ou da ocupação do imóvel se este não tiver "habite-se" - Tabela F.5. Se o imóvel é sala comercial, ao invés do fator INR aplica-se o fator ISC: Idade sala comercial -Tabela F.6.

Tabela F.4 - Fator Tipologia Não-Residencial

Tipologia	Fator T
"Shopping Center"	1,25
Loja em "shopping center"	1,50
Loja com mais de duas frentes	1,20
Loja com duas frentes	1,10
Loja com uma frente	1,00
Loja interna de galeria – térreo	0,75
Loja localizada em sobreloja	0,65
Loja localizada em subsolo	0,60
Loja localizada em edifício, em pavimento distinto do térreo, sobreloja ou subsolo	0,55
Salas comerciais com área até 200 m ²	0,55
Salas comerciais com área acima de 200 m ²	0,50
Prédios próprios para cinemas e teatros	0,40
Prédios próprios para hotéis, motéis e similares; unidades de apart-hotéis e similares participantes do "pool" hoteleiro, até 500 m ²	0,50
Prédios próprios para hotéis, motéis e similares; unidades de apart-hotéis e similares participantes do "pool" hoteleiro, acima de 500 m ²	0,60
Prédios próprios para clubes esportivos e sociais	0,50
Prédios próprios para hospitais, clínicas e similares com área até 500 m ²	0,50
Prédios próprios para hospitais, clínicas e similares com área acima de 500 m ²	0,60
Prédios próprios para colégios e creches	0,50
Garagens comerciais e boxes-garagem	0,50
Prédios próprios para indústrias até 1000 m ²	0,70
Prédios próprios para indústrias acima de 1000 m ²	0,75
Galpões, armazéns e similares até 1000 m ²	0,40
Galpões, armazéns e similares acima de 1000 m ²	0,60
Telheiros e assemelhados, anexos a edificações de outra tipologia	0,30
Demais casos, até 1000 m ²	1,00
Demais casos, acima de 1000 m ²	1,10

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município do Rio de Janeiro.

Tabela F.5 - Fator Idade Não-Residencial

Idade	Fator INR
até 12 anos	1,00
de 13 a 20 anos	0,96
de 21 a 28 anos	0,92
de 29 a 36 anos	0,88
de 37 a 44 anos	0,84
de 45 anos em diante	0,80

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município do Rio de Janeiro.

Tabela F.6 - Fator Idade Sala Comercial

Idade	Fator ISC
até 12 anos	1,00
de 13 a 20 anos	0,95
de 21 a 28 anos	0,90
de 29 a 36 anos	0,85
de 37 a 44 anos	0,80
de 45 a 52 anos	0,75
de 53 a 59 anos	0,70
acima de 60 anos	0,65

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município do Rio de Janeiro.

O cálculo do valor venal de imóveis não edificados segue a seguinte metodologia:

$$V = T_f \cdot V_o \cdot S \cdot L \cdot A \cdot D$$

onde:

V = Valor venal;

T_f = testada fictícia, calculada segundo a Tabela F.7;

V_o = valor unitário padrão territorial do logradouro, segundo a Planta de Valores do Município;

S = fator situação - Tabela F.8 - aplicável a terrenos com duas ou mais testadas;

L = fator restrição legal, aplicável a terrenos sobre os quais incidam restrições ao seu pleno aproveitamento, calculado conforme metodologia definida na legislação municipal;

A = fator acidentação topográfica, aplicável a terrenos acidentados, calculado conforme regulamento municipal;

D = fator drenagem, aplicável a terrenos inundáveis ou alagados, calculado segundo regulamento municipal.

O imposto é calculado aplicando-se sobre a base de cálculo (valor venal) a alíquota definida na coluna 1 da Tabela F.9. Nos casos em que o valor

obtido é menor que o limite da coluna 2, o imposto apurado sofre o desconto definido na coluna 3.

Tabela F.7 - Cálculo da Testada Fictícia Para Imóveis Não Edificados

Profundidade do terreno	Fórmula
Terreno com profundidade média até 36 m	$Tf = 2A/(P+36)$
Terreno com profundidade média superior a 36m	$Tf = \{[1,8P/(P+94)] + [1,8P/(2,6P+36)]\} \times T$

A profundidade média do terreno é o resultado da divisão de sua área pela sua testada:

A = Área do terreno

T = Testada do terreno

P = Profundidade média do terreno

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município do Rio de Janeiro.

Tabela F.8 - Situação do Terreno

Situação do terreno	Região	Região	Região	Orla Marítima e da Lagoa
	A	B	C	Rodrigo de Freitas
Com duas testadas	1,00	1,05	1,10	1,15
Com três testadas	1,05	1,05	1,15	1,20
Com mais de três testadas	1,05	1,10	1,15	1,25

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município do Rio de Janeiro.

Tabela F.9 - Calculo do Imposto

	Alíquota em %	Valor limite do imposto em R\$	Desconto em R\$
Imóveis edificados residenciais	1,2	3.154,08	157,69
Imóveis edificados não-residenciais	2,8	3.369,33	624,74
Imóveis não edificados	3,5	7.278,66	2.183,59

Fonte: Secretaria da Fazenda do Município do Rio de Janeiro.

ANEXO G

Resumo dos Resultados do Ano de 2000

$$\hat{F} = 5.800,45 + 0,12832M$$

Estatística de regressão Ano 2000

R múltiplo	0,78968582
R-Quadrado	0,623603695
R-quadrado ajustado	0,623416433
Erro padrão	22257,97464
Observações	2012

ANOVA

	gl	SQ	MQ	F	F de significação
Regressão	1	1,6498E+12	2E+12	3330,116	0
Resíduo	2010	9,9579E+11	5E+08		
Total	2011	2,6456E+12			

	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P	95% inferiores	95% superiores	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Interseção	5.800,45	530,570958	10,93	4,58E-27	4759,92555	6841	4759,9	6840,977
Variável M	0,12832	0,00222373	57,71	0	0,12396380	0,1327	0,124	0,132686

$$\tilde{V} = 25.090,83 + 0,58258M$$

Estatística de regressão Ano 2000

R múltiplo	0,82287117
R-Quadrado	0,677116962
R-quadrado ajustado	0,676956323
Erro padrão	89815,65828
Observações	2012

ANOVA

	gl	SQ	MQ	F	F de significação
Regressão	1	3,4003E+13	3E+13	4215,164	0
Resíduo	2010	1,6214E+13	8E+09		
Total	2011	5,0217E+13			

	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P	95% inferiores	95% superiores	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Interseção	25.090,83	2140,96658	11,72	9,89E-31	20892,08553	29290	20892	29289,57
Variável M	0,58258	0,0089732	64,92	0	0,564981163	0,6002	0,565	0,600177

Resumo dos Resultados do Ano de 2002

$$\hat{F} = 4.806,18 + 0,18167M$$

Estatística de regressão Ano 2002

R múltiplo	0,88617575
R-Quadrado	0,78530746
R-quadrado ajustado	0,785225982
Erro padrão	16065,57581
Observações	2637

ANOVA

	GI	SQ	MQ	F	F de significação
Regressão	1	2,48769E+12	2E+12	9638,365	0
Resíduo	2635	6,80101E+11	3E+08		
Total	2636	3,16779E+12			

	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P	95% inferiores	95% superiores	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Interseção	4.806,18	346,0016077	13,891	2,17E-42	4127,721349	5484,64695	4127,7213	5484,6
Variável M	0,18167	0,001850448	98,175	0	0,178039538	0,1852965	0,1780395	0,1853

$$\hat{V} = 16.328,14 + 0,75915M$$

Estatística de regressão Ano 2002

R múltiplo	0,910046001
R-Quadrado	0,828183724
R-quadrado ajustado	0,828118519
Erro padrão	58482,29082
Observações	2637

ANOVA

	GI	SQ	MQ	F	F de significação
Regressão	1	4,34402E+13	4E+13	12701,15	0
Resíduo	2635	9,01217E+12	3E+09		
Total	2636	5,24524E+13			

	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P	95% inferiores	95% superiores	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Interseção	16.328,14	1259,523274	12,964	2,65E-37	13858,3791	18797,8919	13858,379	18798
Variável M	0,75915	0,006736043	112,7	0	0,745939375	0,77235633	0,7459394	0,7724

ANEXO H

