

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

**SAMUEL POETA**

**CONSEQUÊNCIAS DA DEFASAGEM DA PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS  
DE IPTU DA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS**

**Porto Alegre**

**2019**

**SAMUEL POETA**

**CONSEQUÊNCIAS DA DEFASAGEM DA PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS  
DE IPTU DA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia, modalidade profissional, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosa Angela Chieza

**Porto Alegre**

**2019**

### CIP - Catalogação na Publicação

Poeta, Samuel  
Consequências da Defasagem da Planta de Valores  
Imobiliários de IPTU de Porto Alegre/RS / Samuel  
Poeta. -- 2019.  
80 f.  
Orientadora: Rosa Angela Chieza.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,  
BR-RS, 2019.

1. IPTU. 2. Planta Genérica de Valores. 3.  
Avaliações de imóveis para fins tributários. 4. Nível  
de avaliação. 5. Equidade tributária. I. Angela  
Chieza, Rosa, orient. II. Título.

**SAMUEL POETA**

**CONSEQUÊNCIAS DA DEFASAGEM DA PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS  
DE IPTU DA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade profissional, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosa Angela Chieza

**Aprovado em:** Porto Alegre, 13 de junho de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Rosa Angela Chieza - orientadora  
UFRGS

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Claudia Monteiro de Cesare  
Prefeitura Municipal de Porto Alegre / Lincoln Institute of Land Policy

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Fernanda Oliveira Ultremare  
UFRGS

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Stumpf Gonzalez  
Unisinos

Dedico aos meus pais, Mauro e Cristina, que estiveram presentes em todos os momentos da minha vida e que tornaram tudo possível.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Mauro e Cristina, que sempre me deram todo o suporte necessário e sempre estiveram presentes, tanto nos momentos bons quanto nos momentos ruins, dando-me o apoio necessário para esta e tantas outras etapas de minha vida.

Em memória das minhas queridas avós Edela e Marisa, que sempre quiseram o meu melhor e que, tenho certeza, gostariam muito de estar presente neste momento.

À minha irmã Samantha, que foi companheira em todo este tempo de mestrado e sempre soube me incentivar nas horas certas. Ao meu cunhado Frederico, que se mostrou alguém que eu possa contar em todos os momentos. Da mesma forma, agradeço ao Matheus que tem se mostrado de extrema importância nesta etapa da minha vida.

À Professora e orientadora Rosa Angela Chieza, que, por meio de suas ótimas aulas, despertou em mim o interesse pelo tema de tributação e que me indicou os caminhos da pesquisa, ajudando a conduzir o desenvolvimento deste trabalho com ótimas ideias e estando sempre pronta para ajudar.

Aos professores da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, Fernanda Pacheco e Marco Aurelio Stumpf González, que trouxeram discussões relevantes na execução prévia deste trabalho.

À fiscal de tributos do município de Triunfo, Tânia Ávila, pela grande contribuição a este trabalho por meio de ideias e por toda a sua experiência na área de tributação municipal.

Através do nome do servidor público Eduardo Mallmann, agradeço ao setor de avaliações de imóveis da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, que me recebeu com muita cordialidade e educação, repassando conhecimentos do mercado imobiliário da cidade e enriquecendo o presente trabalho.

Também se faz necessário registrar um agradecimento especial à Professora e servidora da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Claudia Monteiro de Cesare, que, além de me despertar um grande interesse pelo tema durante uma palestra, ajudou imensamente no desenvolvimento deste trabalho com seus apontamentos e pela preparação dos dados utilizados.

Por fim, a todos meus familiares, amigos, colegas de trabalho e de universidade, que estiveram presentes nesta trajetória e que me proporcionaram o suporte necessário à execução deste trabalho.

## RESUMO

A Carga tributária do Brasil é pouco concentrada em tributação sobre patrimônio, uma vez que, 50% da receita tributária total do país é oriunda da tributação que incide sobre bens e serviços e menos de 5% da receita total advém de tributos que incidem sobre a propriedade que, em tese, deveriam ser de maior progressividade. Ao lado do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é o imposto sobre propriedade com maior representatividade na arrecadação do país. Estima-se que a arrecadação de IPTU no Brasil poderia dobrar caso fossem enfrentadas as deficiências que ocorrem em sua cobrança, dentre as quais se destaca a falta de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), base de cálculo do tributo. Porto Alegre/RS é uma das capitais com maior defasagem na base cálculo da cobrança de IPTU, uma vez que, a última atualização da PGV ocorreu em 1991 e, desde então, ocorreram diversas transformações na cidade e valorizações dos imóveis. A hipótese adotada para este trabalho leva em consideração de que a falta de atualização da PGV, além de limitar a arrecadação, produz iniquidades entre os contribuintes. Para essa análise, foram comparados os valores de dados de imóveis transacionados com o valor venal efetivamente tributado de IPTU pelo município. Os resultados obtidos indicam que o nível das avaliações dos imóveis efetivamente tributados de IPTU é na ordem de 15,72% do valor de mercado, valor inferior ao mínimo de 70% recomendado pela Portaria Ministerial n.º 511/2009. Com isso, foi verificado que, caso a PGV fosse atualizada e não houvesse alterações no formato atual de cobrança, seria possível tributar um valor de aproximadamente 404,81% a mais do que o tributado em 2019. Somado isso, o presente estudo sugere a adoção de políticas tributárias de IPTU que visem uma tributação mais justa à população da cidade, visto que, os resultados obtidos retratam que o formato atual de cobrança encontra-se com deficiências na progressividade e com falta de uniformidade da cobrança, causando assim, iniquidades tributárias.

**Palavras-chave:** IPTU. Planta Genérica de Valores. Avaliações de imóveis para fins tributários. Nível de avaliação. Equidade. Uniformidade das avaliações.

## ABSTRACT

Brazil's tax burden is little concentrated in taxation of property, since 50% of the country's total tax revenue comes from taxation on goods and services and less than 5% of total revenue comes from taxes levied on property which, in theory, should be more progressive. Alongside to tax on motor vehicles (IPVA), the urban land and territorial tax (IPTU) is the most representative property tax in the country. It is estimated that the revenue of IPTU in Brazil could double if the deficiencies that occur in its collection were faced, among which the lack of updating of the Generic Values Plant (PGV), the basis for calculation of the tax, is highlighted. Porto Alegre/RS is one of the capitals with the largest lag in the calculation base of IPTU, since the last update of the PGV occurred in 1991 and since then there have been several changes in the city and in valuations of real estate. The hypothesis for this study is that the lack of updating of the PGV, besides limiting the collection, produces inequities between the taxpayers. For this analysis the values of the sale samples of properties transacted were compared with the effective value of IPTU. The results obtained show that the level of property valuations actually taxed by IPTU is in the order of 15.72% of the market value, lower than the minimum of 70% recommended by Ministerial Order Nº. 511/2009. As a result, it was verified that if the PGV were updated and there were no changes in the current collection format, it would be possible to tax approximately 404.81% more than 2019. In addition, the present study suggests the adoption of IPTU tax policies aimed at a fairer taxation of the population of the city, as seen that the current format of collection is deficient in progressivity and has a lack of uniformity, resulting in tax inequities.

**Keywords:** IPTU. Generic Values Plant. Property valuations for tax purposes. Evaluation level. Equity. Uniformity of evaluations.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1 - Comportamento de cada base de incidência na carga tributária total no Brasil, de 2009 a 2017 .....                                 | 18 |
| Gráfico 2 - Carga tributária (%) na América Latina e Caribe (2017).....  | 20 |
| Gráfico 3 - Carga tributária (%) do Brasil e países da OCDE (2016) .....   | 21 |
| Gráfico 4 – Participação do imposto sobre propriedade na receita tributária (%) de países da América Latina e Caribe (2017) .....              | 22 |
| Gráfico 5 - Participação do imposto sobre propriedade na receita tributária (%) do Brasil e de países da OCDE (2016) .....                     | 23 |
| Gráfico 6- Arrecadação do Imposto Imobiliário como proporção do PIB em diversos países (2014) .....  | 24 |
| Gráfico 7 – Comportamento da arrecadação de impostos sobre bens imóveis sobre o PIB em países da América Latina e OCDE entre 1990 e 2016 ..... | 25 |
| Gráfico 8 - Arrecadação de IPTU per capita em 24 capitais brasileiras (2016).....  | 37 |
| Gráfico 9 - Arrecadação de IPTU como proporção do PIB nas capitais brasileiras (2015).....   | 38 |
| Gráfico 10 - Estimativa de cobertura do cadastro imobiliário do IPTU em 17 capitais brasileiras (2012-2015) .....                              | 39 |
| Gráfico 11 - Nível de inadimplência do IPTU nas capitais brasileiras (2015) .....  | 40 |
| Gráfico 12 – Ano da última atualização das plantas genéricas de valores em Porto Alegre e outras capitais brasileiras (2016) .....             | 42 |
| Gráfico 13 – Nível de cobrança da planta genérica de valores de IPTU em Porto Alegre e outros municípios brasileiros (2013-2015) .....         | 43 |
| Figura 1 – Etapas de pesquisa .....  | 46 |
| Gráfico 14 – Nível de avaliação do valor venal efetivamente tributado na cobrança de IPTU de Porto Alegre para as amostras em estudo.....      | 54 |
| Gráfico 15 – Valor tributado de IPTU para o número de amostras de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 200.000,00.....             | 55 |
| Gráfico 16 – Viés do nível de avaliação dos valores venais tributados de IPTU para os valores transacionados na amostra .....                  | 56 |
| Gráfico 17 – Nível de avaliação efetivamente tributado na cobrança de IPTU (amostras referentes ao período de 2014 a 2018) .....               | 57 |

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 18 – Comportamento do nível de avaliações de IPTU para imóveis de alto valor (amostras referentes ao período de 2014 a 2018) .....   | 59 |
| Gráfico 19 – Gráfico de dispersão do nível de avaliação do valor venal efetivamente tributado de IPTU em relação a valores médios transacionados para bairros com mais de 150 amostras no estudo ..... | 62 |
| Gráfico 20 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 300.000,00 .....   | 76 |
| Gráfico 21 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 400.000,00 .....   | 76 |
| Gráfico 22 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 500.000,00 .....   | 77 |
| Gráfico 23 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 600.000,00 .....   | 77 |
| Gráfico 24 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 700.000,00 .....   | 78 |
| Gráfico 25 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 800.000,00 .....   | 78 |
| Gráfico 26 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 900.000,00 .....   | 79 |
| Gráfico 27 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 1.000.000,00 .....   | 79 |
| Gráfico 28 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 1.100.000,00 .....   | 80 |
| Gráfico 29 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 1.200.000,00 .....   | 80 |

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 - Composição da arrecadação tributária sobre propriedade no Brasil (2017) .....  | 17 |
| Tabela 2 - Carga Tributária Bruta no Brasil por base de incidência, de 2009 a 2017- em % do PIB .....   | 17 |
| Tabela 3 – Alíquotas vigentes de cobrança de IPTU em Porto Alegre.....  | 36 |
| Tabela 4 – Tipologias e número de dados utilizados referentes ao período de 2014 a 2018 .....   | 51 |
| Tabela 5 – Média e mediana do nível das avaliações do valor venal efetivamente tributado de IPTU das amostras utilizadas no estudo .....  | 52 |
| Tabela 6 – Coeficiente de dispersão sobre a mediana (CD) das amostras de estudo .....   | 53 |
| Tabela 7 – Nível de avaliação efetivamente tributado no IPTU de Porto Alegre (amostras referentes ao período de 2014 a 2018) .....  | 56 |
| Tabela 8 – Níveis de avaliação na tributação de IPTU para imóveis de alto valor (dados referentes ao período de 2014 a 2018) .....  | 58 |
| Tabela 9 – Nível de avaliação de IPTU em bairros com mais de 150 amostras .....   | 60 |
| Tabela 10 - Valores tributados de IPTU em Porto Alegre no ano de 2019.....  | 64 |
| Tabela 11 – Tributação de IPTU ocorrendo pelo valor venal da atual PGV sem os limites máximos de aumento no imposto instituídos nas Leis Complementares nº 436/1999 e nº 437/1999 ..... | 65 |
| Tabela 12 – Nível de avaliação dos imóveis para tributação de IPTU ocorrendo pela estimativa fiscal do ITBI .....   | 65 |
| Tabela 13 – Tributação de IPTU por meio de PGV atualizada de acordo com níveis de avaliações de imóveis pré-determinados .....  | 66 |
| Tabela 14 – Tributação de IPTU por meio de PGV atualizada em 90% do nível de avaliação dos imóveis da cidade de Porto Alegre/RS .....   | 67 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|                |  |
|----------------|--|
| ABNT           | Associação Brasileira de Normas Técnicas                       |
| AL             | América Latina   |
| CD             | Coeficiente de Dispersão da Mediana                            |
| CEPAL          | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe            |
| CF             | Constituição Federal   |
| CND            | Certidão Negativa de Débitos                                   |
| CTN            | Código Tributário Nacional                                     |
| EC             | Emenda Constitucional  |
| IAAO           | International Association of Assessing Officers                |
| IBGE           | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                |
| ICMS           | Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços           |
| IPTU           | Imposto Predial e Territorial Urbano                           |
| IPVA           | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores            |
| ISSQN          | Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza                    |
| ITBI           | Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis                      |
| ITCMD          | Imposto sobre Transmissão Causa <i>Mortis</i> e Doação         |
| ITR            | Imposto Territorial Rural                                      |
| LRF            | Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) |
| M <sup>2</sup> | Metro quadrado   |
| MUNIC          | Pesquisa de Informações Básicas Municipais                     |
| NBR            | Norma Brasileira Regulamentadora                               |
| OCDE           | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico    |
| PGV            | Planta Genérica de Valores                                     |
| PIB            | Produto Interno Bruto  |
| PLS            | Projeto de Lei do Senado                                       |
| RFB            | Receita Federal do Brasil                                      |
| SERASA         | Serviço de Consulta de Débito Livre                            |
| SMF/POA        | Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre/RS             |
| SPC            | Serviço de Proteção ao Crédito                                 |
| STB            | Sistema Tributário Brasileiro                                  |
| STJ            | Superior Tribunal de Justiça                                   |
| TCE            | Tribunal de Contas do Estado                                   |

## SUMÁRIO

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>12</b> |
| <b>2</b> | <b>O IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL</b> .....  | <b>16</b> |
| 2.1      | IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO NA CARGA TRIBUTÁRIA E NA ARRECADAÇÃO TOTAL .....  | 16        |
| 2.2      | IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE E O IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL .....  | 19        |
| <b>3</b> | <b>O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) NO BRASIL: BASE LEGAL, EXTRAFISCALIDADE E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)</b> .....                       | <b>27</b> |
| 3.1      | BASE LEGAL: O CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (CTN) E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....   | 27        |
| 3.2      | A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS E A PROGRESSIVIDADE NA COBRANÇA DO IPTU: ESTATUTO DAS CIDADES (LEI Nº 10.259/2001) E EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) 29/2000..... | 29        |
| 3.3      | A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF): A NECESSIDADE DA ARRECADAÇÃO EFETIVA DE TRIBUTOS .....  | 32        |
| <b>4</b> | <b>O IPTU EM PORTO ALEGRE</b> .....   | <b>35</b> |
| 4.1      | BASE LEGAL DO IPTU EM PORTO ALEGRE.....   | 35        |
| 4.2      | CARACTERÍSTICAS DO PERFIL DA ARRECADAÇÃO DO IPTU EM PORTO ALEGRE À LUZ DE OUTRAS CAPITAIS BRASILEIRAS.....  | 36        |
| 4.3      | DESATUALIZAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES DO IPTU DE PORTO ALEGRE .....  | 41        |
| <b>5</b> | <b>CONSEQUÊNCIAS DA DESATUALIZAÇÃO DA PLANTA DE VALORES DO IPTU DE PORTO ALEGRE DESDE 1991</b> .....  | <b>45</b> |
| 5.1      | METODOLOGIA .....   | 45        |
| 5.2      | RESULTADOS DA PESQUISA .....  | 51        |
| <b>6</b> | <b>CONCLUSÃO</b> .....  | <b>68</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | <b>70</b> |
|          | <b>APÊNDICE A – GRÁFICOS DE VALORES TRIBUTADOS DE IPTU NOS DADOS DE IMÓVEIS COM VALORES FIXOS</b> .....   | <b>76</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O aumento da concentração de capital é incompatível com a geração do bem estar na sociedade como um todo, no entanto, não existem processos naturais que levem à diminuição da desigualdade social (PIKETTY, 2014). Neste sentido, uma execução mais progressiva da política tributária brasileira seria uma das formas de ajudar a concretizar os valores sociais e os objetivos de função social que constam no Art. 3º, incisos I e III da Constituição Federal (CF), que visam pela construção de uma sociedade justa e solidária, com diminuição da desigualdade social (BRASIL, 1988; LEÃO, 2015). Segundo Piketty (2014), na história do desenvolvimento econômico, o acréscimo ou a diminuição das desigualdades sociais são mais influenciados por políticas públicas voltadas à população, podendo ser executadas por meio de tributação ou gasto público.

Neste sentido, segundo estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (2015), em 2011, o Brasil foi o país que mais reduziu a desigualdade social por meio de transferências e gastos sociais entre os países da América Latina (AL), uma vez que, houve uma redução de 16,4 pontos percentuais no índice de Gini ante a uma média de 9,1 pontos percentuais nos demais países da América Latina. Todavia, verifica-se que o caso brasileiro se caracteriza por uma carga tributária regressiva, que concentra mais renda em função da predominância de impostos indiretos ao invés de impostos diretos, aumentando assim a desigualdade social (DWECK; ROSSI; DE OLIVEIRA; MATOS, 2018).

Diante disso, Castro (2014), considera que devem ser revistas as políticas de tributação no país, onde uma das formas de redução da desigualdade social brasileira seria pela adoção da tributação com incidência maior sobre os impostos diretos que, em tese, seriam mais progressivos. Dentre os tributos que seriam mais eficazes para a redução da desigualdade, destacam-se os impostos que incidem sobre renda e propriedade. Piketty (2014) considera que o incentivo de impostos sobre propriedade é uma forma eficaz de redução das desigualdades sociais, uma vez que, a comparação entre o seu crescimento, antes e depois da 2ª Guerra Mundial, mostra que o aumento da tributação sobre o patrimônio imobiliário foi um importante fator para evitar os altos níveis de desigualdade social que havia antes da 2ª Guerra mundial.

De acordo com dados do ano de 2017 da Receita Federal do Brasil (2018), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com 1,81% de participação na receita tributária total do país, está entre os impostos sobre patrimônio com maior representatividade na arrecadação total do Brasil, ao lado do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), que conta com participação de 1,90%. No entanto, quando comparado com o Imposto de Renda e com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que arrecadam, respectivamente, 18,22% e 20,73% da receita tributária total do país, verifica-se que o IPTU representa uma fatia muito pequena da arrecadação.

No Brasil, segundo Carvalho Jr. (2018), a arrecadação de IPTU sobre o Produto Interno Bruto (PIB) encontra-se em um nível muito abaixo do potencial, comparativamente com outros países da Europa e América Latina, onde França, Canadá e Colômbia tributam propriedades mais do que o dobro do Brasil, em relação a seus respectivos PIB. Verifica-se também que, entre os próprios municípios brasileiros, existe elevada heterogeneidade na cobrança e, com isso, infere-se a existência de grande potencial de incremento da arrecadação (DE CESARE, 2016). De Cesare et al (2018), por sua vez, acreditam que o potencial de arrecadação com IPTU no país poderia ser até dobrado com base na atualização da planta de valores de IPTU e do cadastro dos imóveis dos municípios. A forte desatualização destes instrumentos prejudica a equidade na cobrança do tributo.

Diante disso, a hipótese desta pesquisa é de que o grau de defasagem existente na cobrança de IPTU no município de Porto Alegre, além de limitar a arrecadação, produz iniquidades entre os contribuintes, dificultando que se atinjam plenamente os princípios de progressividade previstos na Carta Magna de 1988.

Ante ao exposto, o objetivo deste trabalho é analisar a existência de equidade na cobrança de IPTU do município de Porto Alegre. Somado a isso, objetiva-se estimar o grau de defasagem da Planta Genérica de Valores (PGV) do município, através da comparação entre dados de preços de imóveis transacionados obtidas por intermédio da base de dados do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) com o valor venal efetivamente tributado de IPTU; Estimar o impacto na arrecadação de IPTU do município, fruto da atualização da planta genérica de valores; Verificar se a cobrança de IPTU em Porto Alegre tem efeitos de progressividade com relação ao nível de avaliação do valor efetivamente tributado dos imóveis; E, por fim, apurar se a cobrança de IPTU reflete princípios de

relacionados à justiça tributária, de modo que, exista uniformidade nos valores tributados de imóveis em relação a seu efetivo valor de mercado.

Este estudo justifica-se em função do baixo aproveitamento deste instrumento como fonte de receita dos municípios brasileiros ante a necessidade de arrecadação efetiva de tributos, seja devido à crise fiscal enfrentada pelos municípios ou pelas exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em especial no artigo 11 que estabelece como “requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal à instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”. (grifos do autor). Somado a isso, justifica-se que a análise se dê no município de Porto Alegre, pois, segundo Freitas (2018), trata-se de uma das capitais com maior defasagem de IPTU, uma vez que, não é realizada atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), base de cálculo da cobrança do tributo, desde o ano de 1991. Além do reportado, verifica-se também uma queda superior a 30% na razão entre a receita de IPTU e a receita tributária total de Porto Alegre entre os anos de 2000 e 2017 (TCE/RS, 2018). De acordo com De Cesare (2016) e Carvalho Jr. (2018), uma das principais causas indicadas para a perda de relevância deste tributo na arrecadação municipal resulta da cidade ser a segunda capital no Brasil com maior tempo sem atualizar a PGV. Esta deficiência tem sido apontada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) desde 2010, onde, segundo o relatório de auditoria do processo n.º 1080-0200/10-9, já era possível verificar que a defasagem no valor venal dos imóveis já ocorria em todas as faixas de preços.

A validação da proposta de atualização de uma PGV deve obrigatoriamente ocorrer junto ao Poder Legislativo Municipal, tendo em vista que, de acordo com a Súmula n.º 160/1996 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), “É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”. Para tanto, o município de Porto Alegre vem realizando diversas tentativas de atualizar a PGV nos últimos anos, sendo a última através do Projeto de Lei Complementar 005/2018, que atualmente ainda se encontra em tramitação junto à Câmara de Vereadores de Porto Alegre<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Em 30 abril de 2019, quando esta Dissertação estava sendo enviada para a Banca de Defesa, a Câmara de Vereadores de Porto Alegre aprovou o Projeto de Lei n.º 005/2018, que atualiza a base de cálculo de IPTU a partir do ano de 2020.

Esta pesquisa pode contribuir para conscientizar a população e o Poder Legislativo Municipal sobre a necessidade de atualizações periódicas da Planta Genérica de Valores (PGV) do município, evitando assim a ocorrência de iniquidades que ocorrem devido à desatualização da base de cálculo da cobrança deste tributo.

Para atingir aos objetivos propostos, além desta Introdução, esta pesquisa subdivide-se em mais cinco capítulos. No Capítulo 2 aborda-se a tributação sobre propriedade no Brasil, em países da América Latina e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No Capítulo 3 analisa-se a base legal de cobrança do IPTU no Brasil, incluindo o Código Tributário Nacional (1966), Carta Magna de 1988 e o Estatuto das Cidades (2001). No Capítulo 4 são abordadas as características específicas do IPTU do município de Porto Alegre, como sua base legal e a desatualização da planta genérica de valores. Após a descrição da Metodologia utilizada, o Capítulo 5 é dedicado à apresentação dos resultados da análise. E, por fim, as conclusões da pesquisa.

## 2 O IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O imposto sobre propriedade é um tributo direto que possui características e efeitos econômicos específicos que, em tese, deveria onerar pobres e ricos proporcionalmente aos seus respectivos níveis de riqueza (CARVALHO JR., 2017; CASTRO, 2014). Desta forma, sua participação no sistema tributário brasileiro deveria ser incentivada, uma vez que, sua cobrança possui características intrinsecamente mais progressivas, principalmente na tributação do patrimônio imobiliário (DE CESARE, 2018).

O objetivo deste Capítulo é analisar a tributação sobre propriedade no Brasil à luz da experiência internacional. A Seção 2.1 apresenta a importância dos impostos que incidem sobre a propriedade imobiliária como fonte de receita. Na Seção 2.2 apresenta-se uma análise comparativa com países da América Latina e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

### 2.1 IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO NA CARGA TRIBUTÁRIA E NA ARRECADAÇÃO TOTAL

A composição da arrecadação tributária sobre propriedade no Brasil ocorre por meio de cinco tributos incidentes sobre o patrimônio: O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doação (ITCMD) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Os três primeiros são os chamados impostos recorrentes sobre a propriedade e o ITCMD e o ITBI são impostos, respectivamente, sobre a transmissão de riqueza e sobre a comercialização de bens imóveis (SILVEIRA; PASSOS, 2018). Na Tabela 1, demonstra-se a participação dos Impostos sobre Propriedade no Brasil sobre a Carga Tributária e sobre ao total da arrecadado no Brasil segundo dados da Receita Federal do Brasil (2018) para o ano de 2017.

Tabela 1 - Composição da arrecadação tributária sobre propriedade no Brasil (2017)

| <b>Tributo</b>                                       | <b>R\$ milhões</b> | <b>% PIB</b> | <b>% Arrecadação total</b> |
|--|--------------------|--------------|----------------------------|
| ITR  | 1.273,20           | 0,02%        | 0,06%                      |
| IPVA   | 40.508,51          | 0,62%        | 1,90%                      |
| ITCMD  | 7.242,07           | 0,11%        | 0,34%                      |
| IPTU   | 37.561,70          | 0,59%        | 1,81%                      |
| ITBI   | 10.061,70          | 0,15%        | 0,47%                      |
| <b>Total da Receita Tributária sobre Propriedade</b> | <b>96.647,18</b>   | <b>1,49%</b> | <b>4,58%</b>               |

Fonte: RFB (2018) / Elaboração própria

Junto do ajuste fiscal que tem ocorrido no Brasil desde o segundo governo Dilma (2015-2016), vem sendo debatido também o aumento da carga tributária sobre a parcela mais rica da população. Isso ocorre devido ao atual caráter regressivo e focado em impostos indiretos na política tributária brasileira, bem como, ao fato de que impostos sobre propriedade possuem pouca relevância na arrecadação do país, como verifica-se na Tabela 1 (DWECK; ROSSI; DE OLIVEIRA; MATOS, 2018; CARVALHO JR., 2015).

Diante disso, segundo dados da RFB (BRASIL, 2018) na Tabela 2, é possível observar o comportamento da Carga Tributária Bruta no período de 2009 a 2017, para as principais bases de incidência tributária.

Tabela 2 - Carga Tributária Bruta no Brasil por base de incidência, de 2009 a 2017- em % do PIB

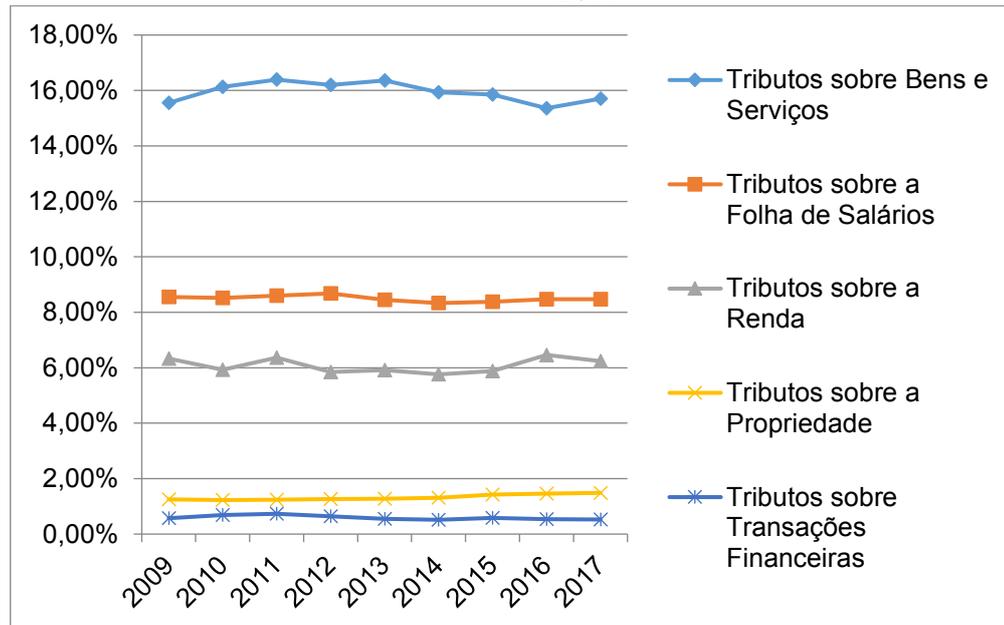
| <b>Base de incidência</b>             | <b>2009</b>   | <b>2010</b>   | <b>2011</b>   | <b>2012</b>   | <b>2013</b>   | <b>2014</b>   | <b>2015</b>   | <b>2016</b>   | <b>2017</b>   |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Tributos sobre Bens e Serviços        | 15,56%        | 16,13%        | 16,39%        | 16,19%        | 16,36%        | 15,93%        | 15,86%        | 15,36%        | 15,71%        |
| Tributos sobre a Folha de Salários    | 8,56%         | 8,52%         | 8,60%         | 8,68%         | 8,44%         | 8,33%         | 8,38%         | 8,47%         | 8,47%         |
| Tributos sobre a Renda                | 6,33%         | 5,92%         | 6,37%         | 5,85%         | 5,91%         | 5,76%         | 5,87%         | 6,46%         | 6,23%         |
| <b>Tributos sobre a Propriedade</b>   | <b>1,25%</b>  | <b>1,23%</b>  | <b>1,24%</b>  | <b>1,26%</b>  | <b>1,27%</b>  | <b>1,30%</b>  | <b>1,42%</b>  | <b>1,46%</b>  | <b>1,49%</b>  |
| Tributos sobre Transações Financeiras | 0,58%         | 0,68%         | 0,73%         | 0,64%         | 0,55%         | 0,52%         | 0,58%         | 0,54%         | 0,53%         |
| Outros Tributos                       | -0,04%        | 0,03%         | 0,01%         | -0,01%        | 0,01%         | 0,00%         | -0,01%        | 0,00%         | 0,00%         |
| <b>Total da Receita Tributária</b>    | <b>32,24%</b> | <b>32,51%</b> | <b>33,35%</b> | <b>32,62%</b> | <b>32,55%</b> | <b>31,84%</b> | <b>32,10%</b> | <b>32,29%</b> | <b>32,43%</b> |

Fonte: RFB (2018) / Elaboração própria

Do exame da Tabela 2, observa-se a existência de uma tendência de estabilidade da carga tributária total desde o ano de 2009. Também é possível observar que, para o ano de 2017, a carga tributária de Impostos sobre Propriedade

teve relevância de 1,49% do PIB na arrecadação nacional sendo este resultado mais de 10 vezes menor do que a participação da base de incidência de bens e serviços, que foi de 15,71%. A fim de evidenciar com maior clareza estes fatos, os dados do Gráfico 1, mostram o comportamento de cada base de incidência na carga tributária total para o mesmo período da Tabela 2.

Gráfico 1 - Comportamento de cada base de incidência na carga tributária total no Brasil, de 2009 a 2017



Fonte: RFB (2018) / Elaboração própria

Através da Tabela 2 e do Gráfico 1, verifica-se que os tributos incidentes sobre bens e serviços apresentaram redução na participação na carga tributária brasileira no período de 2013 a 2017, passando de 16,36% (2013) para 15,71% do PIB (2017). Para este mesmo período, os tributos sobre renda aumentaram de 5,85% para 6,23% do PIB, enquanto que os tributos sobre propriedade também tiveram crescimento na participação da arrecadação, passando de 1,27% para 1,49%. Segundo Carvalho Jr. (2018), a tímida redução da participação da arrecadação sobre bens e serviços e o aumento na participação dos tributos sobre renda e propriedade não se devem às reestruturações realizadas no Sistema Tributário Brasileiro (STB), mas tão somente à desaceleração econômica e redução no consumo das famílias, uma vez que, impostos sobre propriedade e renda são menos impactados pela redução da atividade econômica do que impostos voltados ao consumo.

Desta forma, a maneira em que é distribuída a carga tributária brasileira, com alta concentração (aproximadamente 50% do total da arrecadação) sobre bens e serviços, sintetiza a iniquidade<sup>1</sup> que persiste no sistema tributário brasileiro: a ênfase na tributação indireta em detrimento da direta é uma maneira regressiva de tributar e contribui para concentrar mais a renda no Brasil, onerando mais os pobres do que os ricos proporcionalmente às suas rendas (FERNANDES; CAMPOLINA; SILVEIRA, 2019). Em contrapartida, os impostos incidentes sobre renda e propriedade, denominados de tributos diretos, poderiam contribuir para a progressividade<sup>2</sup> da tributação brasileira, uma vez que, podem ser graduados de acordo com o nível de renda e riqueza da pessoa a ser tributada e, por isso, costumam incidir mais intensamente sobre os ricos (CARVALHO JR., 2017; CASTRO, 2014; GOBETTI; ORAIR, 2016).

## 2.2 IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE E O IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Segundo a RFB (BRASIL, 2018) comparações da carga tributária nacional com a de outros países devem ser feitas com ressalvas, pois algumas espécies tributárias existentes em um país podem não existir em outros.

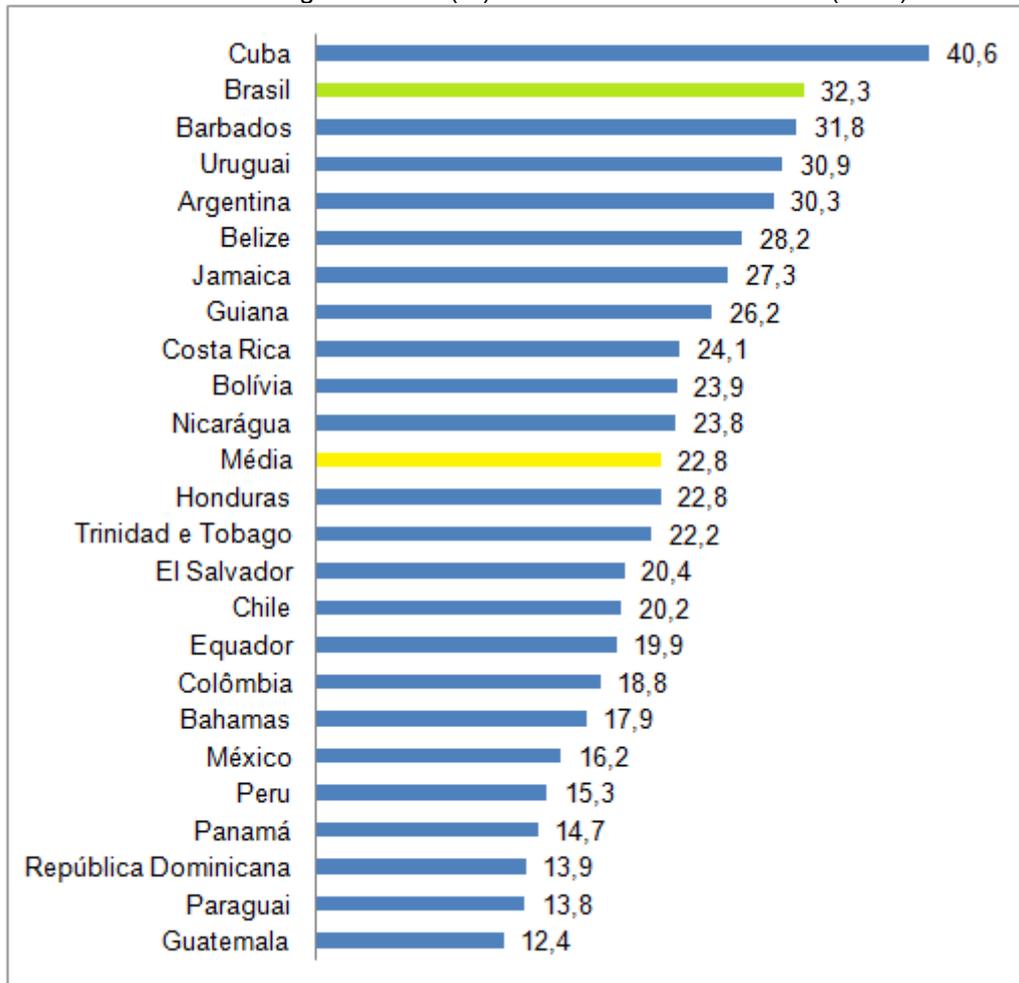
A fim de possibilitar a comparação da relevância da arrecadação de imposto sobre propriedade entre o Brasil e demais países da América Latina e OCDE, deve-se, primeiramente, conhecer a carga tributária total existente nestes países. De acordo com dados da RFB (BRASIL, 2018) e da OCDE (2019), verifica-se que a carga tributária brasileira é superior à média da carga tributária da maioria dos países da América do Sul. Também é possível verificar que a tributação no Brasil, junto com Cuba, é a maior da América Latina e Caribe, no entanto, embora a tributação de possa ser considerada alta no contexto latino-americano, o desequilíbrio fiscal também é maior do que a média da região. Desta forma, os dados dispostos no Gráfico 2 possibilitam verificar que a carga tributária brasileira só é inferior a de Cuba entre os países da América Latina e Caribe.

---

<sup>1</sup> As equidades tributárias podem ser divididas em verticais, que ocorrem quando os contribuintes de maior riqueza tributária pagam valores proporcionalmente mais altos e horizontais, quando contribuintes com a mesma riqueza tributária pagam o mesmo valor de tributo (CASTRO, 2014).

<sup>2</sup> O princípio de progressividade fiscal estabelece que a cobrança do imposto deve onerar proporcionalmente mais de quem detiver maior riqueza tributária (GOBETTI; ORAIR, 2016).

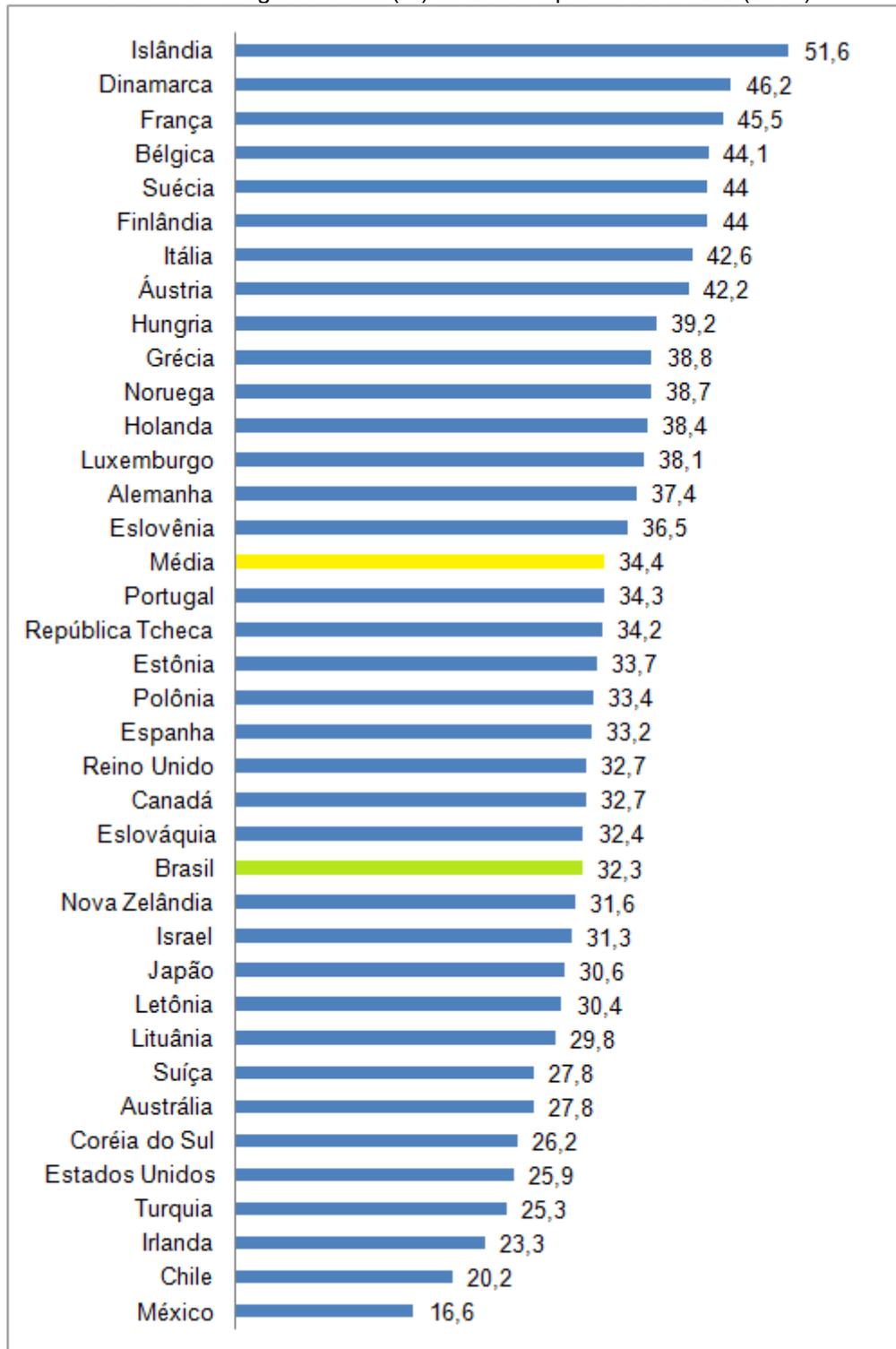
Gráfico 2 - Carga tributária (%) na América Latina e Caribe (2017)



Fonte: OCDE (2019) e RFB (2018) / Elaboração própria

Em contrapartida, os dados do Gráfico 3, possibilitam verificar que a carga tributária total brasileira está em patamar semelhante ao praticado por países da OCDE, organização composta, em sua maioria, por nações mais desenvolvidas e com renda média mais elevada que o Brasil.

Gráfico 3 - Carga tributária (%) do Brasil e países da OCDE (2016)

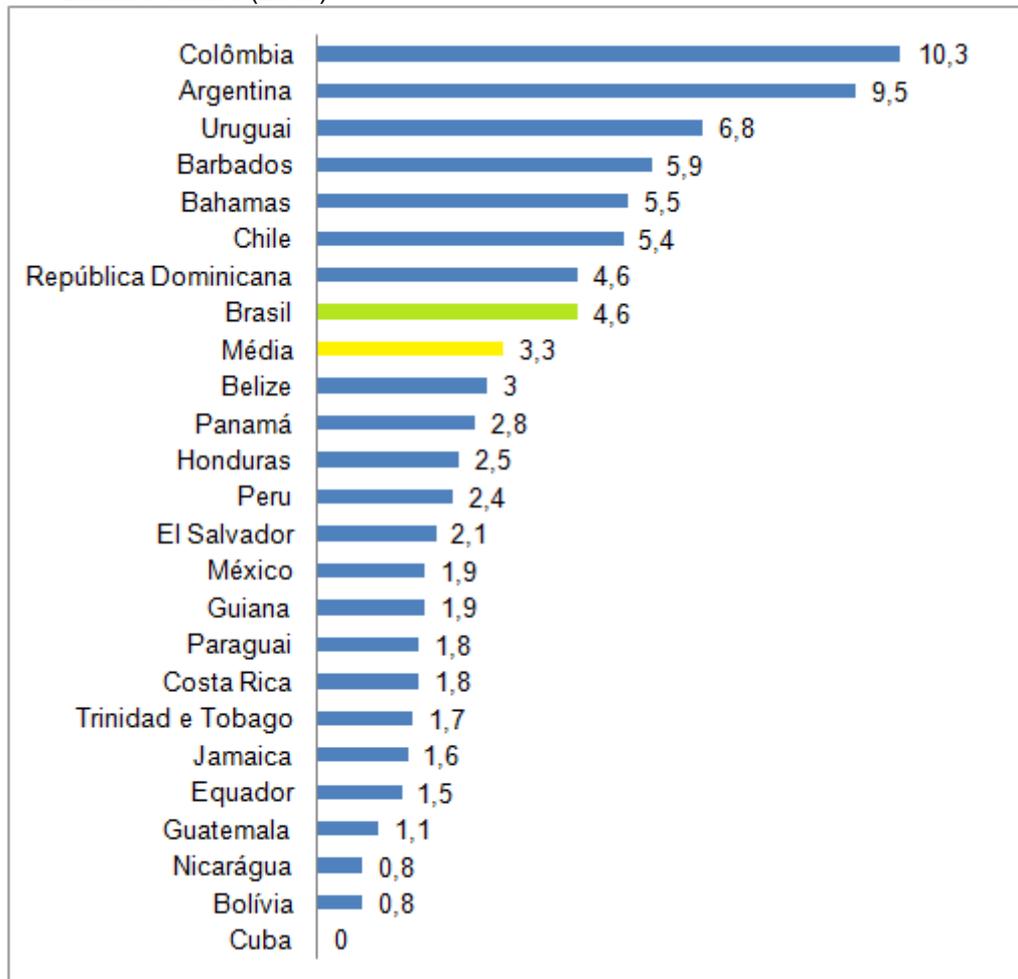


Fonte: OCDE (2018) e RFB (2018) / Elaboração própria

Com relação à composição da carga, verifica-se que a situação também se difere entre os países da OCDE e da América Latina quando é analisada a importância do imposto sobre propriedade na arrecadação tributária. O Gráfico 4

mostra como ocorre a participação do imposto sobre propriedade na carga tributária de países da América Latina.

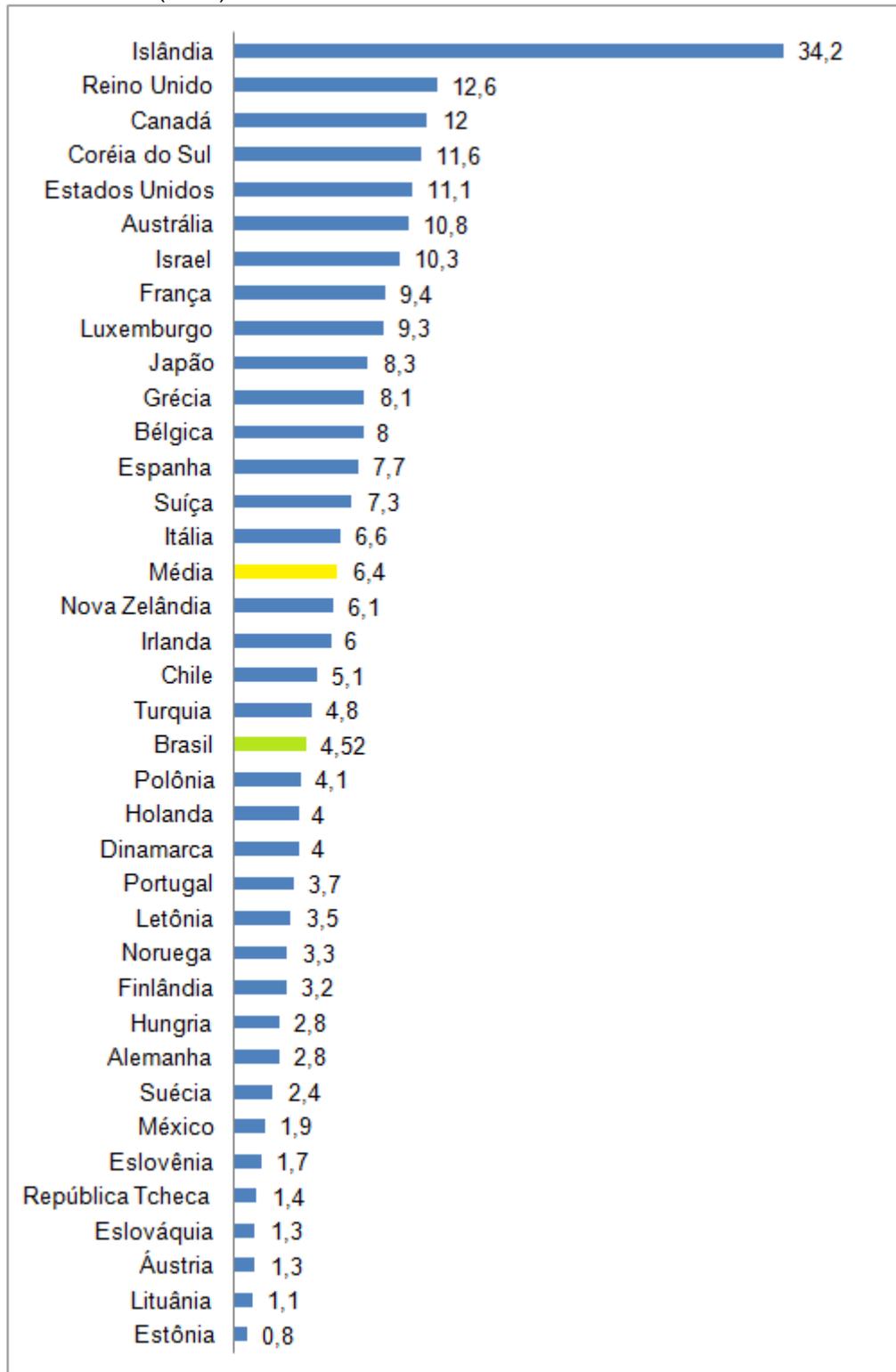
Gráfico 4 – Participação do imposto sobre propriedade na receita tributária (%) de países da América Latina e Caribe (2017)



Fonte: OCDE (2019) e RFB (2018) / Elaboração própria

Conforme observado no Gráfico 4, verifica-se a existência de grandes variações na tributação de propriedade nos países da AL, onde o Brasil fica um pouco acima da média, mas longe de países como Colômbia e Argentina. Os sistemas tributários da AL são essencialmente regressivos e a grande maioria não aproveita o potencial de arrecadação da tributação de propriedades, prejudicando a redução das desigualdades, na medida em que sua grande fonte de geração de renda ocorre pela produção e consumo (DE CESARE, 2016). Seguindo esta linha, os dados do Gráfico 5 comparam a participação da tributação sobre propriedade no Brasil com os valores praticados por países da OCDE.

Gráfico 5 - Participação do imposto sobre propriedade na receita tributária (%) do Brasil e de países da OCDE (2016)



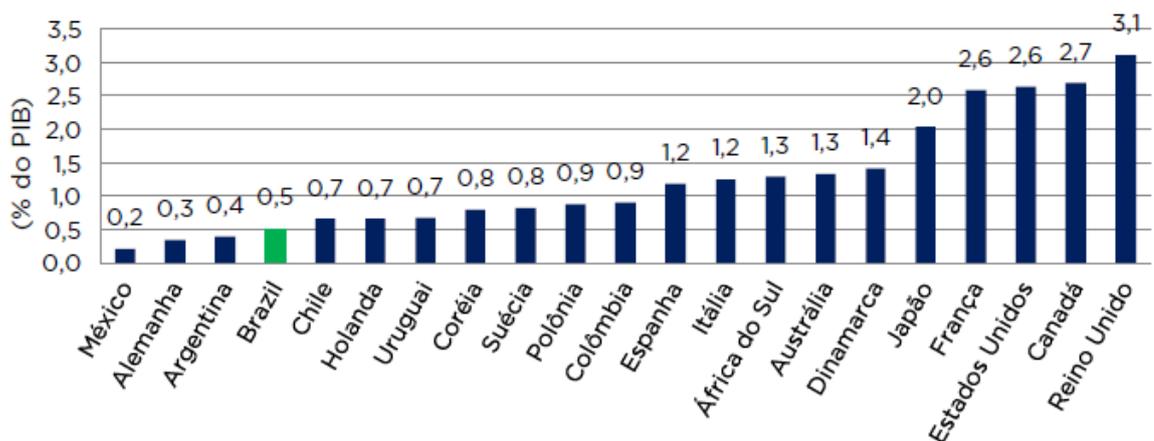
Fonte: OCDE (2018) e RFB (2018) / Elaboração própria

Ante ao exposto no Gráfico 4 e no Gráfico 5, verifica-se que o Brasil está acima da média de 3,30% na tributação sobre propriedade na América Latina, mas abaixo

da média de 6,40% da OCDE, que é composta por países que, em média, possuem carga tributária mais similar à brasileira. Também é possível apurar que países como França, Colômbia, Austrália, Israel, Reino Unido e EUA tributaram propriedade em níveis maiores do que o dobro do Brasil no ano de 2016. Soma-se a isso que, caso fosse desconsiderado da arrecadação de tributos sobre propriedade o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), considerando-o, como é calculado na maior parte dos países da OCDE, como um tributo sobre bens e serviços, a participação dos tributos sobre o patrimônio cairia para níveis ainda mais distantes do que se verifica nos países centrais e abaixo da média dos países latino-americanos (SILVEIRA; PASSOS, 2018).

A partir disso, verifica-se que a tributação sobre propriedade pode ser subdividida em diferentes fluxos de receitas, dos quais podem ser destacados os impostos sobre bens imóveis, bens patrimoniais, riqueza líquida, herança e doações, transações e outros impostos sobre propriedade (OCDE, 2019). No Brasil, as receitas dos impostos recorrentes sobre bens imóveis são representadas pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e pelo Imposto Territorial Rural (ITR), sendo o ITR um imposto com arrecadação praticamente ínfima (MELO, 2015). No Gráfico 6, é possível comparar a representatividade do Imposto Imobiliário no Brasil com outros países.

Gráfico 6- Arrecadação do Imposto Imobiliário como proporção do PIB em diversos países (2014)



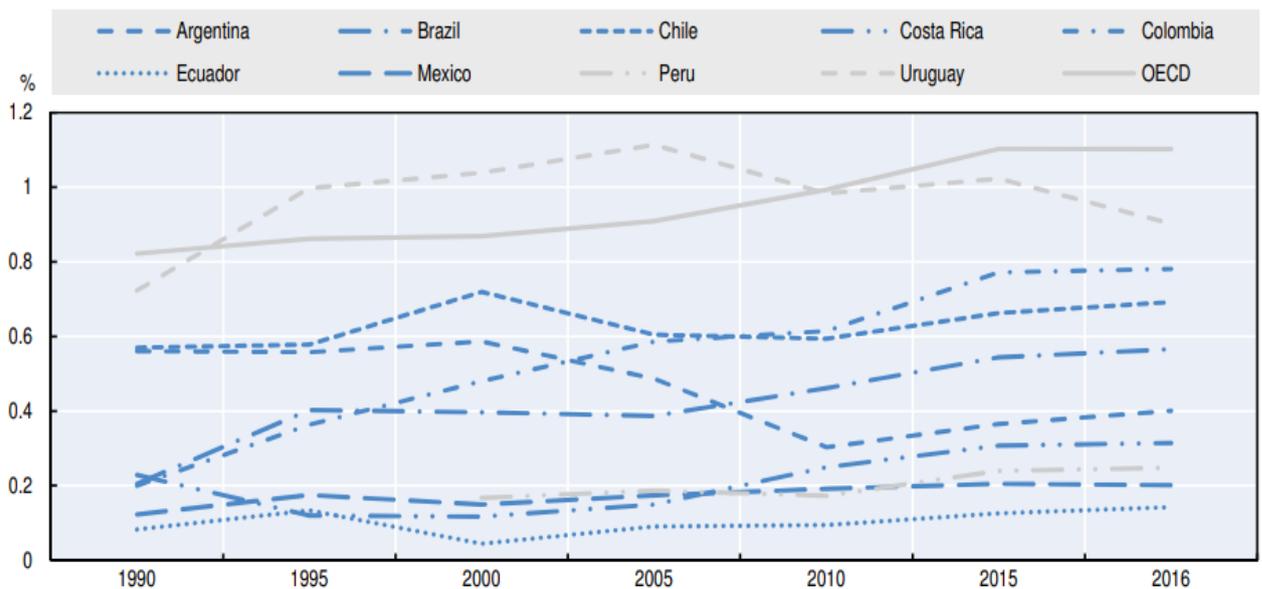
Fonte: Carvalho Junior (2018)

Conforme observado no Gráfico 6, a tributação existente sobre bens imóveis urbanos no Brasil é de aproximadamente 0,5% do PIB, contrastando com países

como Reino Unido, Canadá, Estados Unidos e França, onde são alcançados valores superiores a 2,5% do PIB.

Segundo estudo realizado pela OCDE (2019), é possível verificar que as receitas de impostos sobre bens imóveis desempenham um papel pequeno, embora com alguma variação, na arrecadação de países da América Latina. De acordo com De Cesare (2012a), um dos motivos que pode explicar a baixa participação, deve-se ao fato de que os responsáveis pela gestão tributária dos países Latino Americanos se mostram resistentes em realizar reformas nos sistemas de imposto sobre propriedade imobiliária. No Gráfico 7, é possível verificar a evolução da arrecadação de impostos sobre bens imóveis entre a média dos países da OCDE e países da América Latina entre os anos de 1990 a 2016.

Gráfico 7 – Comportamento da arrecadação de impostos sobre bens imóveis sobre o PIB em países da América Latina e OCDE entre 1990 e 2016



Fonte: OCDE (2019)

Diante do exposto no Gráfico 7, percebe-se que no Brasil houve um aumento expressivo da participação do imposto imobiliário na receita tributária, que passou de aproximadamente 0,20% em 1990 para 0,59% do PIB em 2016. Todavia estes níveis, ainda assim, são inferiores ao desempenho de Uruguai (0,9%), Colômbia (0,8%) e Chile (0,7%), bem como, da média dos países da OCDE (1,1%).

De acordo com Carvalho Jr. (2017), é amplamente aceito que os impostos sobre propriedade imobiliária podem ser uma fonte significativa de receitas estáveis para os municípios. Somado a isso, segundo De Cesare (2012a), também são uma das melhores opções de receita devido à existência de progressividade em sua

cobrança e pelo fato de que oferecem benefícios extrafiscais, dos quais se pode destacar o aumento da eficiência do uso do solo (DE CESARE, 2012a).

Ante às diversas ineficiências existentes na cobrança dos impostos obre bens imobiliários no Brasil, De Cesare et al. (2016) estimam que o potencial de arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o país gira entre 1% e 1,2% do PIB. De acordo com Carvalho Jr. (2017), este valor é estimado entre 0,8% e 1,1% do PIB e seria atingido com o aumento na cobertura dos cadastros imobiliários, atualização das plantas de valores imobiliários e pela redução na inadimplência do tributo.

A partir da análise apresentada neste capítulo, verifica-se que a carga tributária dos impostos imobiliários no Brasil é baixa quando comparada à experiência internacional. Isso demonstra a existência de um potencial de melhor arrecadação do IPTU, uma vez que, se trata do imposto imobiliário de maior representatividade na arrecadação tributária do país. Com isso, no Capítulo 3 apresentam-se as normas legais do IPTU vigentes no Brasil, desde o Código Tributário de 1966 até hoje, abordando inclusive as características de extrafiscalidade deste imposto municipal que representou, em 2017, a segunda principal fonte de arrecadação própria dos municípios brasileiros (Receita Federal do Brasil, 2018).

### **3 O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) NO BRASIL: BASE LEGAL, EXTRAFISCALIDADE E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)**

O objetivo deste Capítulo é analisar as normas legais do IPTU vigentes no Brasil desde o Código Tributário Nacional (1966) até o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.259/2001). Para atingir este objetivo, na Seção 3.1 abordam-se as normas legais estabelecidas no Código Tributário Nacional (1966) e na Constituição Federal de 1988; Na Seção 3.2 apresenta-se as características de extrafiscalidade do IPTU através da instituição de políticas urbanas e da progressividade, previstas no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) e na Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000. Por fim, a Seção 3.3 apresenta a exigência da efetiva arrecadação de todos os tributos, como parte integrante da responsabilidade fiscal, prevista na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

#### **3.1 BASE LEGAL: O CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (CTN) E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A partir da década de 1970 ocorreu uma forte transformação na densidade demográfica no Brasil e a população que era essencialmente rural, tornou-se urbana (FONSECA; LOBO; GARCIA, 2017). Conforme dados do *The World Bank* (2017), a população urbana no Brasil passou de 110,404 milhões em 1990 para 178,669 milhões em 2016.

Devido ao forte movimento de migração populacional para as zonas urbanas, houve também um aumento exponencial na demanda por infraestrutura (FONSECA; LOBO; GARCIA, 2017). Com isso, ocorreram diversos movimentos populares no período da constituinte de 1988. Desta forma, a Constituição Federal de 1988 não só deu grande ênfase à questão urbanística, como também foi, segundo Meirelles (2008), a primeira constituição brasileira a tratar explicitamente da questão ambiental, tornando-se um símbolo de inovação, pois trouxe em seu texto o tema das cidades e da participação popular nas decisões.

A Carta Magna de 1988, em seu art. 30, inciso III, destacou aos Municípios o poder e o dever de instituir e cobrar os tributos de sua competência, dentre os quais o IPTU, imposto este que está disciplinado no Art. 156, inciso I e §1º, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

A incidência da cobrança tem como fator gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado em zona urbana do município ou em áreas urbanizáveis constantes de loteamentos aprovados por órgãos competentes, conforme Art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN) da Lei n.º 5172/1966 (BRASIL, 1966).

Ainda, de acordo com o § 1º do Art. 32 do CTN (1966), para os efeitos deste imposto, os imóveis devem possuir os requisitos mínimos da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- a) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- b) abastecimento de água;
- c) sistema de esgotos sanitários;
- d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- e) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Segundo Amaro (2010), o princípio da tributação também deve necessariamente estar atrelado a um determinado fator de incidência, que obedeça a ocorrência de aptidão definida por lei, a fim de que seja gerada a obrigação de pagamento de um determinado tributo. Neste caso, de acordo com De Cesare (2016), a incidência da cobrança de IPTU é caracterizada pela ocorrência de um dos eventos a seguir, conforme consta no Art. 34 do CTN:

- a) exercer a propriedade de pleno direito de uso, fruição e disposição de um determinado bem;
- b) exercer a propriedade sobre o domínio útil de um determinado bem, que é caracterizado pelo direito de uso e gozo, sem possibilidade de dispor deste imóvel;
- c) exercer posse mansa e pacífica sobre um determinado bem, em situações sujeitas à usucapião, que não tenham sido originadas de invasão com ocorrência de conflitos, posse clandestina ou posse precária.

Com isso, Lopes Filho (2014) aponta que não necessariamente deva-se ter posse real de um determinado imóvel, bastando tão somente posse com *animus domini* para se caracterizar fato gerador de IPTU.

Segundo o Art. 33 do CTN (1966), a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, desconsiderando o valor dos móveis mantidos no local (BRASIL, 1966b). Conforme Melo (2015), o valor venal do imóvel, ou valor de mercado, é o preço mais provável de venda, em condições normais, entre compradores e vendedores bem informados, e refere-se à data base do momento de análise. O valor venal dos imóveis é estabelecido em lei por meio da Planta Genérica de Valores (PGV), elaborada pela gestão pública municipal e aprovada pelo Poder Legislativo municipal.

De acordo com a Súmula nº 160 de 1996 do STJ, somente a correção monetária dos valores venais pode ser realizada por decreto, sendo que, demais atualizações e alterações na PGV devem ser aprovadas pelo Poder Legislativo municipal. Por tratar-se de um trabalho essencialmente técnico, realizado através dos preceitos da Norma Brasileira Regulamentadora (NBR) 14.653, De Cesare (2016) critica a necessidade da validação final da atualização da PGV pelas câmaras de vereadores, uma vez que, além de seus representantes não possuírem capacidade técnica para julgar a qualidade do trabalho, estes ainda estão sujeitos a outros tipos de pressões políticas. Com isso, muitos projetos de atualização de uma PGV acabam não sendo aprovados e as avaliações se tornam muito defasadas em relação aos valores de mercado, em direção oposta às transformações imobiliárias que os municípios enfrentam no decorrer do tempo (CARVALHO JR., 2018). De Cesare (2016) entende que o valor do imóvel é um forte indicador do nível de riqueza das famílias e que a base de cálculo do IPTU deve ser mantida atualizada e coerente com o mercado imobiliário, de modo a garantir equidade em sua tributação.

### 3.2 A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS E A PROGRESSIVIDADE NA COBRANÇA DO IPTU: ESTATUTO DAS CIDADES (LEI Nº 10.259/2001) E EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) 29/2000

Conforme as disposições existentes na Constituição Federal de 1988, é perceptível a intenção da Carta Magna em tratar da posse imobiliária como um instrumento para ascensão do bem estar social. Pode-se destacar o art. 6º

(modificado pelas ECs nº 26/00 e nº 90/2015), que assegura a moradia como direito social, e os parágrafos do art. 182 que estabelecem que o imóvel deva cumprir com sua finalidade social (BRASIL, 1988).

As disposições dos parágrafos do artigo 182 com o §1º do artigo 145, ambos da Constituição da República, introduzem o atributo da extrafiscalidade na tributação imobiliária, onde o município, além de arrecadar, também tem o poder de ordenação do espaço físico, econômico e social das cidades:

Art. 182 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes:

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 145 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Ante ao exposto, De Cesare (2016) considera que uma das principais inovações da CF/1988 está relacionada à introdução de um capítulo sobre política urbana, que identifica o município como entidade responsável pela promoção de política urbana, que deve ser estabelecida de forma a garantir uma função social à propriedade urbana. Este capítulo foi regulamentado em nível federal, conforme disciplina o artigo 21, inciso XX da Constituição Federal de 1988, no ano de 2001,

por meio do Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257 / 2001), que representa um avanço importante na busca por mais cidades democráticas e comprometidas com a inclusão social.

Conforme Symbalista *et al* (2002), foram poucas leis na história do Brasil que foram elaboradas através de um trabalho coletivo tão minucioso:

A aprovação do Estatuto da Cidade é uma conquista dos movimentos populares, que se mobilizaram por mais de uma década na luta por sua aprovação. Esta luta foi conduzida a partir da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade e à habitação e de lutas cotidianas por melhores serviços públicos e oportunidades de uma vida digna (SYMBALISTA; SANTORO, 2002, p. 15).

O Estatuto das Cidades reforça a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, sendo que suas diretrizes tem o objetivo de desenvolver as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

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

Nesse mesmo sentido, no ano de 2000, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 29, a qual trouxe mudanças no art. 156 da Constituição Federal e possibilitou que as alíquotas do IPTU fossem progressivas a depender do valor da propriedade, de modo que possam se adequar à capacidade contributiva do cidadão, aumentando a progressividade na cobrança deste imposto (DE CESARE, 2016; LEÃO, 2015). Com isso, após a aprovação da EC nº 29/2000, a redação do §1º do Art. 156 da CF/1988 passou a disciplinar que o IPTU poderá:

- I - ser progressivo em razão do valor do imóvel;
- II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

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

### 3.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF): A NECESSIDADE DA ARRECADAÇÃO EFETIVA DE TRIBUTOS

Como exposto, o IPTU tem, além do caráter fiscal, o caráter extrafiscal, que objetiva buscar o bem comum da população por meio de um aproveitamento urbano mais sustentável, onde o desenvolvimento regional de áreas mais carentes em infraestrutura econômico-social é estimulado por ações das administrações municipais. Além disso, as administrações públicas devem valorizar a cobrança desse imposto, que é a segunda maior fonte de receitas próprias municipais, pois, é por intermédio da arrecadação de tributos que o município se mantém, provê os serviços que são de sua responsabilidade à população e, ainda, pode atuar como interventor econômico-social (LOPES FILHO, 2014; BRASIL, 2018).

O contexto de criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se deu pelo fato de que, antes de sua edição, o país encontrava-se em uma situação fiscal que indicava a existência de “imoderados e reiterados” déficits nos governos municipais (CHIEZA, 2008). Com relação às receitas de IPTU dos municípios, Afonso et al (1998) aponta que, antes da vigência da LRF, 11% dos municípios brasileiros não cobravam IPTU. Assim, a Lei Complementar nº 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, entrou em vigor em 2000. Seus objetivos principais são de estabelecer normas de gestão fiscal responsável, definindo limites para a dívida, o endividamento público e o gasto continuado, bem como, os mecanismos para alcançar o equilíbrio financeiro entre receitas e despesas de todos os entes: União, estados e municípios (CHIEZA, 2008).

O artigo 11 da LRF estabelece:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

O Art. 11 da LRF doutrina sobre a responsabilidade do gestor público em arrecadar efetivamente todos os tributos de sua competência constitucional, tratando, já no seu parágrafo único, sobre a sanção que deve sofrer o ente no caso de não cumprimento do requisito. No intuito de disciplinar ainda a arrecadação efetiva, em seu art. 14, a LRF demonstra os procedimentos a serem adotados administrativamente em casos de renúncias de receitas:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Somado a isso, para cancelar a importância da observação da LRF na execução da gestão pública, a LRF disciplina no art. 73, que as inobservâncias dos seus dispositivos serão punidas tanto na esfera administrativa (Lei nº 8.429/1992; Lei nº 1.079/1950; Decreto-Lei nº 201/1967) quanto na esfera penal (Código Penal), impondo a relevância da sua aplicabilidade.

Diante do exposto, o tratamento do tema IPTU pelo Executivo municipal, bem como pelo Legislativo municipal, deve ocorrer com ainda mais atenção, pois a perspectiva é que mudanças na LRF tragam mais rigidez contra aqueles Prefeitos e Vereadores que se omitam em cumprir com as disposições constitucionais do art. 30, inciso III<sup>3</sup>, ou seja, instituir e cobrar tributos de sua competência. Prova disto é o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 46/2016, de autoria do senador Fernando

<sup>3</sup> O inciso III do artigo 30 da CF/1988 estabelece que devem ser instituídos e arrecadados os tributos da competência municipal, bem como, que sejam aplicadas as suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.

Bezerra Coelho, que se encontra em tramitação no Senado Federal, o qual propõe alterar a redação do art. 11 da LRF, no intuito de obrigar a atualização periódica da Planta Genérica de Valores (PGV). Abaixo, dispõe-se o PLS:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 46 DE 2016 – COMPLEMENTAR

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever que a revisão periódica da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal:

I – a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação;

II – a revisão da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) até o final do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, sem prejuízo da aplicação da atualização monetária.

§ 1º É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no inciso I, no que se refere aos impostos, e no inciso II do caput.

§ 2º A base de cálculo revista nos termos do inciso II poderá ser implantada em até quatro exercícios financeiros subsequentes, com a finalidade de distribuir a imposição tributária decorrente de cada revisão.

§ 3º O requisito do inciso II não se aplica aos municípios com menos de cem mil habitantes. (NR)

Ante ao exposto, havendo a aprovação de tal projeto, parece que os gestores públicos municipais, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, deverão adotar medidas para viabilizar a revisão da base de cálculo do IPTU. Ainda, o Projeto inova ao estabelecer vedações aos municípios que não cumprirem com a referida atualização até o final do primeiro ano de mandato do Chefe do Executivo.

Por fim, verifica-se que os efeitos práticos da LRF, em relação à cobrança de IPTU, se deram em reduzir o grande número de municípios que ainda não o tributava (CHIEZA, 2008). Todavia, a LRF não foi eficaz em garantir a cobrança efetiva do tributo, uma vez que, seriam necessárias outras medidas, dentre as quais De Cesare (2016) destaca a necessidade da revogação da Súmula nº 160/1996, de modo que, os municípios não sejam reféns do Poder Legislativo municipal sempre que se fizer necessário reavaliar os imóveis de uma PGV.

A partir da abordagem das normas legais do IPTU no Brasil, tanto nos aspectos fiscais quanto extrafiscais, no Capítulo 4 apresentam-se as características específicas do IPTU do município de Porto Alegre: sua base legal, o perfil de arrecadação do referido imposto e a desatualização da Planta Genérica de Valores (PGV).

## 4 O IPTU EM PORTO ALEGRE

O objetivo deste capítulo é apresentar as características específicas do IPTU do município de Porto Alegre. Assim, na Seção 4.1 apresenta-se a base legal de cobrança do IPTU em Porto Alegre. Na Seção 4.2 aborda-se sobre as características gerais do perfil de arrecadação do IPTU em Porto Alegre à luz de outras capitais do Brasil e, por fim, na Seção 4.3 detalha-se o grau de desatualização da Planta Geral de Valores (PGV) de IPTU.

### 4.1 BASE LEGAL DO IPTU EM PORTO ALEGRE

A cobrança de IPTU na cidade de Porto Alegre é regulamentada através da Lei Complementar nº 7/1973, que institui e disciplina os tributos de competência do município. Foi atualizada por diversas normas, dentre as quais a Lei Complementar nº 212/1989, que instituiu que a base de cálculo de cobrança do imposto se daria por meio do valor venal do imóvel e das Leis Complementares nº 249/1991 e nº 260/1991, que foram as últimas a tratarem sobre a atualização do valor venal do IPTU na cidade.

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

Tendo em vista que, após as Leis Complementares nº 436/1999 e nº 437/1999 não houve novas alterações nas alíquotas de IPTU, a Tabela 3 apresenta as alíquotas vigentes de IPTU.

Tabela 3 – Alíquotas vigentes de cobrança de IPTU em Porto Alegre

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

Fonte: Leis Complementares nº 436/1999 e 437/1999

Apesar de as alíquotas dos imóveis exclusivamente residenciais e não exclusivamente residenciais terem sido fixadas em valores únicos a partir da redação das Leis Complementares nº 436/1999 e nº 437/1999, na prática, não houve efeito na cobrança aos imóveis que possuíam alíquotas menores que 0,85% (para imóveis exclusivamente residenciais) e 1,10% (para imóveis não exclusivamente residenciais) durante a vigência da Lei Complementar nº 212/1989. Para evitar um efeito regressivo, a lei limitou o aumento do imposto à inflação. Desta forma, os imóveis de menor valor cujo as alíquotas foram majoradas continuaram sendo tributadas pelas alíquotas vigentes antes das Leis Complementares nº 436/1999 e nº 437/1999. Com isso, a única diferença prática com a introdução das Leis Complementares nº 436/1999 e nº 437/1999 foi de que os imóveis de maior valor, que eram tributados em valores superiores às atuais alíquotas fixas de cobranças, receberam o benefício de pagar menos imposto através de uma alíquota menor. Isto foi parcialmente minimizado por alterações no valor venal utilizado na base de cálculo do tributo.

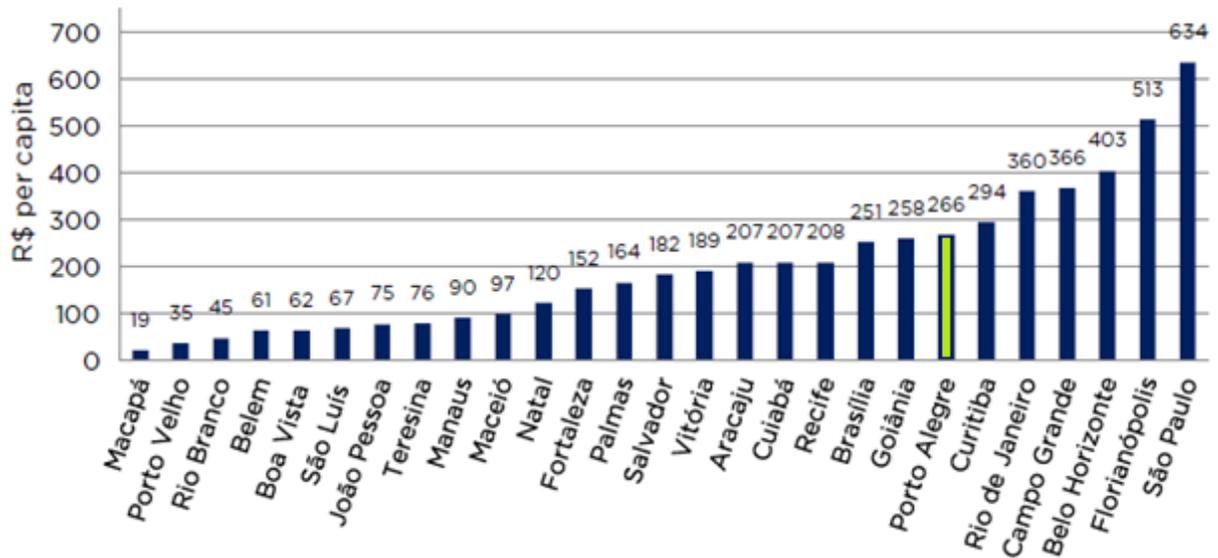
#### 4.2 CARACTERÍSTICAS DO PERFIL DA ARRECADAÇÃO DO IPTU EM PORTO ALEGRE À LUZ DE OUTRAS CAPITALS BRASILEIRAS

Um dos principais impostos sobre propriedade no Brasil é o IPTU e ele vem perdendo importância como instrumento fiscal dos municípios, comparativamente à participação ISSQN e ITBI, uma vez que, segundo dados da Receita Federal do Brasil (2018), observa-se que entre os anos de 2002 e 2016 houve uma redução na ordem de aproximadamente 24% e 18% na proporção de arrecadação deste tributo quando comparado com o ISSQN e o ITBI, respectivamente, diminuindo, desta forma, a participação deste tributo no financiamento municipal dos municípios

brasileiros. Somado ao fato de que, normalmente, quase 70% das receitas municipais se originam em transferências intergovernamentais e de que uma tributação mais rigorosa do IPTU poderia causar prejuízos políticos aos gestores municipais, em muitos municípios não existe a mesma preocupação em incentivar a fiscalização e os investimentos necessários à cobrança de IPTU como existe para o Imposto sobre o ISSQN (DE CESARE, 2016).

De acordo com Carvalho Jr. (2018), a cobrança de IPTU entre as capitais brasileiras é bastante heterogênea e no Gráfico 8, percebe-se a existência de uma grande variação na arrecadação *per capita* de IPTU em 24 capitais brasileiras no ano de 2016.

Gráfico 8 - Arrecadação de IPTU per capita em 24 capitais brasileiras (2016)

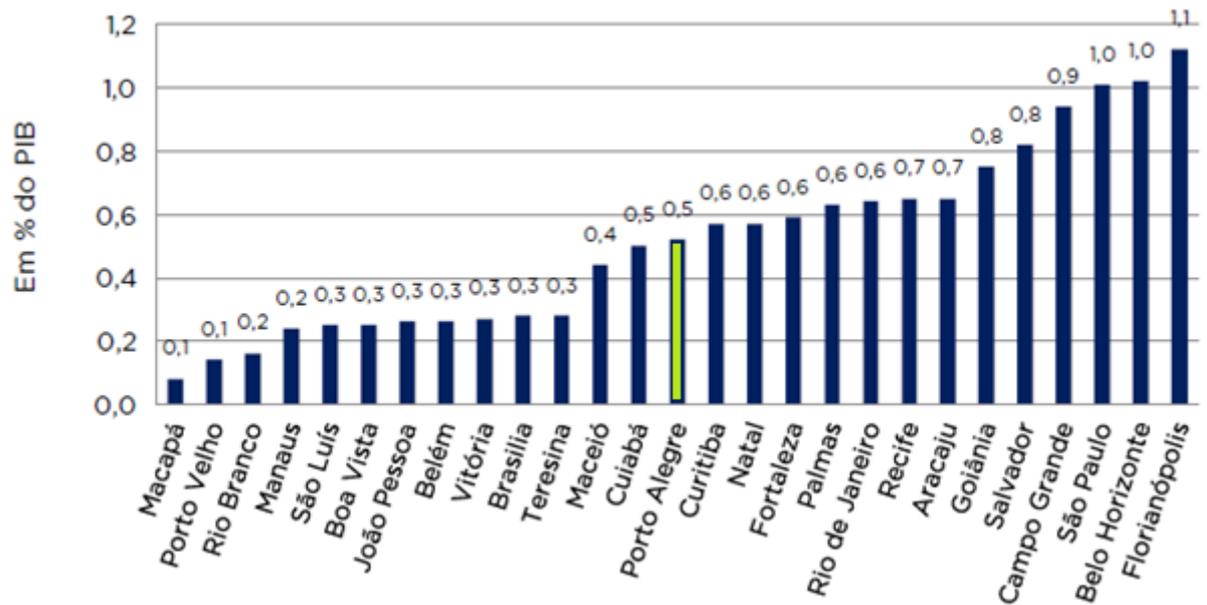


Fonte: Carvalho Jr. (2018), adaptado pelo autor (2019).

Ante ao exposto no Gráfico 8, verifica-se que o desempenho de Porto Alegre se encontra inferior às demais capitais do Sul do Brasil em relação ao valor arrecadado de IPTU por habitante. Com relação à qualidade de cobrança do tributo, Carvalho Jr (2018) considera que a relação entre IPTU e PIB fornece o melhor indicador de eficiência de arrecadação. Desta forma, o

Gráfico 9 ilustra o comportamento da arrecadação de IPTU como proporção do PIB nas capitais brasileiras.

Gráfico 9 - Arrecadação de IPTU como proporção do PIB nas capitais brasileiras (2015)

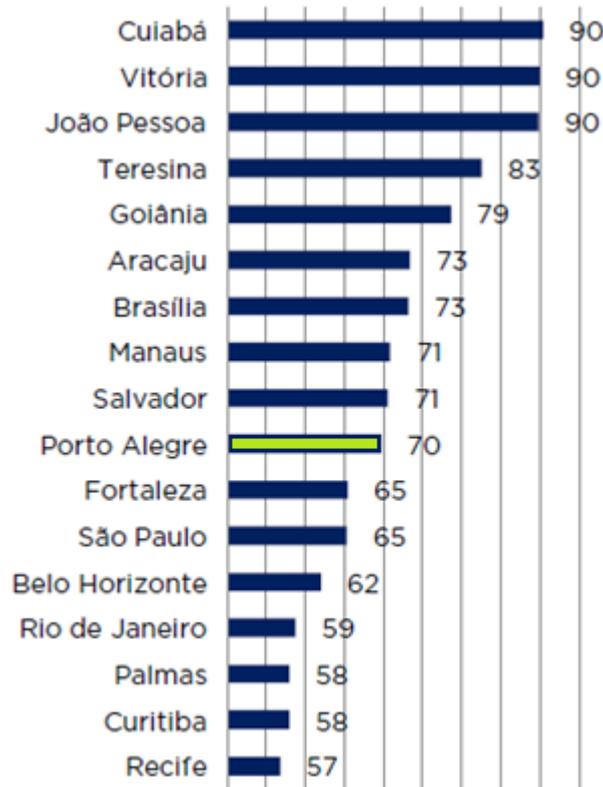


Fonte: Carvalho Jr. (2018), adaptado pelo autor (2019).

Conforme consta no Gráfico 9, observa-se que o município de Porto Alegre foi, no ano de 2015, a 14ª capital brasileira em arrecadação de IPTU sobre o PIB. Este foi o pior resultado entre todas as capitais das regiões Sul e Sudeste do país.

Com relação às características de cobrança do IPTU, de acordo com De Cesare (2016), manter um cadastro imobiliário atualizado é uma ferramenta administrativa essencial para permitir que o IPTU possa ser cobrado corretamente. Trata-se de um elemento complexo, pois nele se faz necessário cadastramento das características físicas dos imóveis, no entanto, com o surgimento de novas tecnologias como georreferenciamento e fotos aéreas, a atualização do cadastro imobiliário raramente tem sido realizada *in loco*, fazendo com que os municípios utilizem de técnicas menos onerosas para manter os cadastros imobiliários atualizados (CARVALHO JR., 2018). No Gráfico 10, verifica-se que a cobertura do cadastro imobiliário de IPTU da cidade de Porto Alegre encontra-se um pouco abaixo da média encontrada para 17 capitais brasileiras, que se deu em aproximadamente 71,5%.

Gráfico 10 - Estimativa de cobertura do cadastro imobiliário do IPTU em 17 capitais brasileiras (2012-2015)

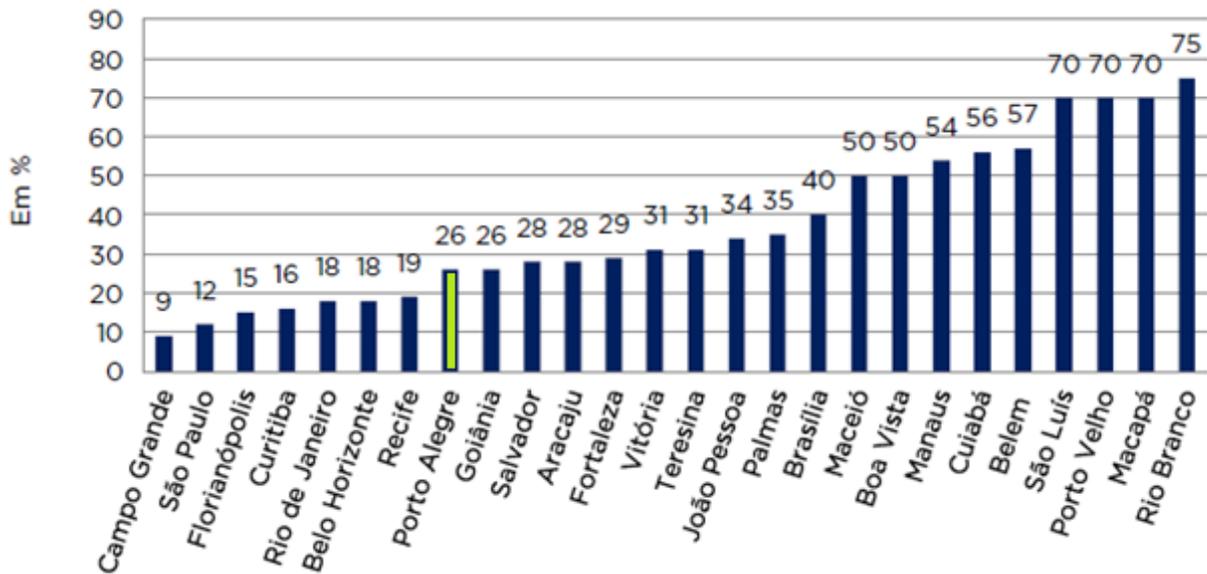


Fonte: Carvalho Jr. (2018), adaptado pelo autor (2019).

De acordo com o Gráfico 10, a estimativa é de que a cidade de Porto Alegre, para o ano de 2015, possua 70% dos imóveis existentes em seu cadastro. De acordo com De Cesare (2016), existem aspectos que podem ser melhorados no cadastro imobiliário da cidade de Porto Alegre para se atingir um número mais próximo à totalidade dos imóveis cadastrados.

Além dos problemas de cadastro, também se verifica que os níveis de inadimplência do IPTU são heterogêneos entre as capitais brasileiras, sendo a principal causa os baixos indicadores de cobrança, sobretudo em municípios pequenos e das regiões Norte e Nordeste (CARVALHO JR., 2018). O Gráfico 11 demonstra o comportamento do nível de inadimplência do IPTU em todas as capitais brasileiras.

Gráfico 11 - Nível de inadimplência do IPTU nas capitais brasileiras (2015)



Fonte: Carvalho Jr. (2018)

Com base no Gráfico 11, verifica-se que Porto Alegre tem um nível de inadimplência na ordem de 26%, sendo este valor abaixo da média de 37,64% encontrada para as demais capitais do país.

A partir da Lei Federal nº 12.767/2012, foi possível a realização de protesto das dívidas ativas em cartórios, bem como, a inclusão de contribuintes com débitos em sistemas de proteção ao crédito como Serasa Experian e Serviço de Proteção ao Crédito (SPC). Segundo Carvalho Jr. (2018), Porto Alegre está incluída entre as poucas capitais brasileiras que protestam dívidas em cartório e “negativam” o cadastro de seus contribuintes. Esta ação tende a aumentar a eficiência da cobrança de dívidas ativas, entre elas as originárias de inadimplência de IPTU. De acordo com informações obtidas através do Protocolo nº 000824-19-39 de 04/01/2019, foi observado um aumento expressivo da inadimplência no pagamento do IPTU ao longo de 2018 em Porto Alegre, sendo registrado no período de janeiro a setembro um incremento de 18,54% em relação ao mesmo período em 2017.

Carvalho Jr. (2018) demonstra que Porto Alegre possui algumas deficiências de arrecadação comuns ao restante do país, todavia, destaca que a desatualização da PGV da cidade tem se mostrado o principal impeditivo para atingir uma maior eficiência na cobrança do IPTU.

### 4.3 DESATUALIZAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES DO IPTU DE PORTO ALEGRE

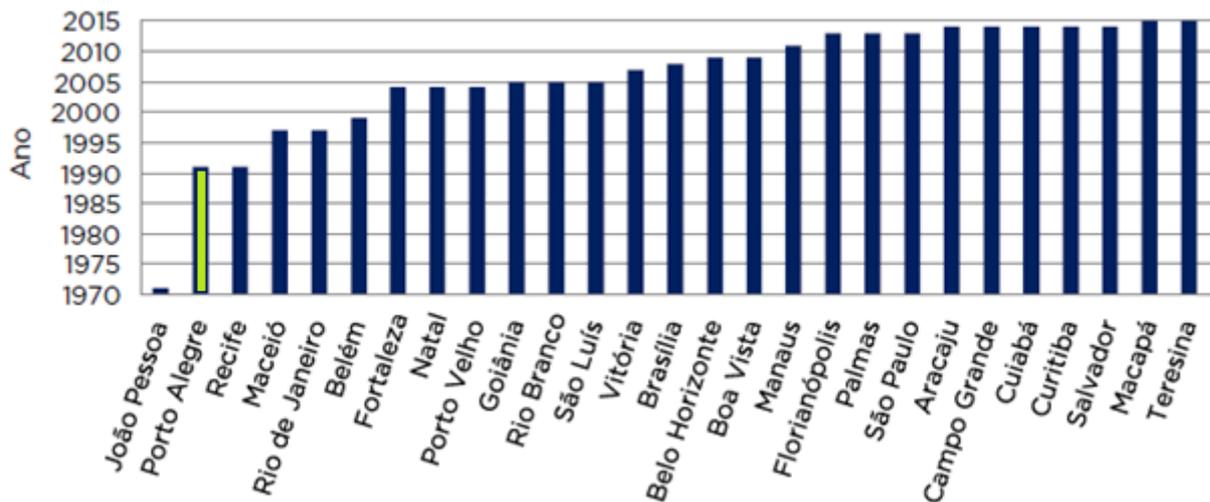
A atualização dos valores dos imóveis e sua aderência aos valores de mercado é um desafio constante na gestão de IPTU. Segundo Silveira (2018), a atualização da PGV das cidades tem um papel decisivo no desempenho da cobrança deste imposto. Diante disso, o principal empecilho que vem impedindo que a cidade de Porto Alegre atinja o seu potencial de arrecadação de IPTU é pelo fato de que a municipalidade está há 26 anos<sup>4</sup> sem conseguir a implementação de projetos de lei que tratem da reavaliação do valor dos imóveis urbanos da PGV do município. Isso acarreta ineficiências diretas na arrecadação, uma vez que, o valor da base de cálculo não pode ser atualizado pelos valores de mercado e tão somente por índices de inflação que não refletem a valorização do mercado imobiliário local (DE CESARE, 2018). Segundo os primeiros apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) em 2010, era possível verificar que a defasagem no valor dos imóveis já ocorria em todas as faixas de preços.

Segundo Carvalho Jr. (2017), é necessário que o valor avaliado como base de cálculo do IPTU esteja próximo ao valor de mercado para se obter justiça contributiva e eficiência na arrecadação tributária. No entanto, De Cesare (2016) explica que a manutenção do nível de avaliação dos imóveis da PGV é um processo burocrático, uma vez que, os municípios, a exemplo de Porto Alegre, podem tornar-se reféns das câmaras de vereadores devido ao que consta na Súmula nº 160/1996 do STJ. O tempo em que Porto Alegre não conseguiu aprovar no legislativo municipal a atualização da PGV fez com que a tributação de IPTU do município tenha se tornado extremamente injusta, sendo este um dos três maiores problemas estruturais da cidade, em termos de gestão (BUSSATO, 2018). Conforme se verifica no Gráfico 12, Porto Alegre é a segunda capital no país com maior tempo de defasagem em sua PGV.

---

<sup>4</sup>Conforme consta no relatório de auditoria do processo n.º 1080-0200/10-9 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), a falta de atualizações da planta genérica de valores de IPTU de Porto Alegre, com a conseqüente defasagem dos preços praticados na base de cálculo de cobrança de IPTU, vem sendo apontadas, desde o ano de 2010, como a principal causa para as ineficiências de arrecadação de IPTU no município.

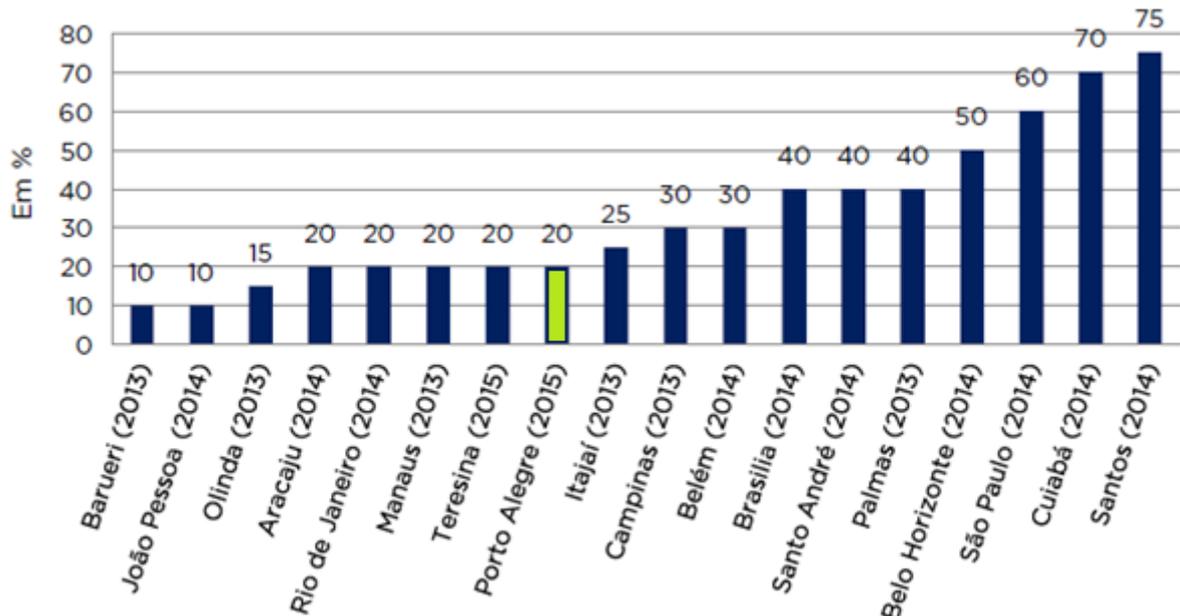
Gráfico 12 – Ano da última atualização das plantas genéricas de valores em Porto Alegre e outras capitais brasileiras (2016)



Fonte: Carvalho Jr. (2018)

Desta forma, de acordo com Carvalho Jr. (2018), a rejeição de projetos de atualização de uma PGV tornam as avaliações muito defasadas em relação aos valores de mercado, sem considerar as transformações imobiliárias que os municípios enfrentam no decorrer do tempo, tampouco novas áreas que tenham se valorizado dentro da cidade. Freitas (2017) conclui que, a desatualização em valores reais da PGV de Porto Alegre fez com que os valores venais dos imóveis não reflitam a realidade atual da cidade. Em estudo realizado pelo Lincoln Institute Of Land Policy (2016), para o ano de 2015, foi verificado que a base de cálculo do IPTU de Porto Alegre se dá em média em 19% do valor de mercado dos imóveis. Já de acordo com dados de Carvalho Jr. (2018), observou-se que o desempenho da planta de valores de Porto Alegre representa em torno de 20% do valor de mercado dos imóveis e encontra-se muito menor do que em municípios como São Paulo e Belo Horizonte, que arrecadam praticamente o dobro em IPTU sobre o PIB. No Gráfico 13 é possível verificar a defasagem média da planta genérica de valores de IPTU em alguns municípios brasileiros.

Gráfico 13 – Nível de cobrança da planta genérica de valores de IPTU em Porto Alegre e outros municípios brasileiros (2013-2015)



Fonte: Carvalho Jr. (2018)

Conforme se verifica no Gráfico 13, o nível das avaliações realizadas pelo município de Porto Alegre foi de aproximadamente 20% no ano de 2015. Somado a isso, em estudo similar realizado por Freitas (2018), foi verificado que as maiores subavaliações estão concentradas nos imóveis de maior valor. Isso representa ainda que, além de estarem sendo cobrados valores de imposto sobre uma base de cálculo menor, são os contribuintes com maior poder aquisitivo que estão sendo os principais beneficiados com a desatualização do valor dos imóveis da PGV.

Outro fato que evidencia que as avaliações da base de cálculo de IPTU estão defasadas é a comparação com a arrecadação do ITBI. O ITBI é calculado com base em valores de imóveis avaliados por um departamento técnico especializado, sendo que, o valor atribuído a estes imóveis é referente à data de transação e difere do valor venal do IPTU, que é baseado na PGV elaborada há mais de 25 anos e corrigida apenas pela inflação do período (CARVALHO JR., 2018). Com isso, pode-se explicar o motivo pelo qual entre 2006 e 2015, a razão de arrecadação ITBI/IPTU em Porto Alegre aumentou de 47% para 69% (FREITAS, 2017).

Conclui-se, portanto, que, dentre outros motivos, a desatualização dos valores praticados na PGV do município de Porto Alegre é a principal responsável pela

queda da razão entre a receita de IPTU e a receita tributária total do município que, de acordo com dados TCE/RS (2018), entre 2000 e 2016, caiu de 31% para 21%.

Considerando as características específicas do IPTU em Porto Alegre e, em especial, a significativa desatualização da PGV do município de Porto Alegre desde o ano de 1991, no Capítulo 5, são analisadas as consequências deste quadro legal e normativo da cidade.

## **5 CONSEQUÊNCIAS DA DESATUALIZAÇÃO DA PLANTA DE VALORES DO IPTU DE PORTO ALEGRE DESDE 1991**

O objetivo deste Capítulo, primeiramente, será de mensurar o grau de defasagem existente da Planta Genérica de Valores (PGV) do município de Porto Alegre, uma vez que, as principais deficiências na cobrança de IPTU são decorrentes da desatualização do nível das avaliações dos imóveis. Após isso, será estimado o impacto na arrecadação do IPTU através da atualização da PGV. Por fim, serão verificadas as consequências da desatualização da PGV na análise da existência de equidade na cobrança de IPTU no município de Porto Alegre.

Adicionalmente, analisa-se se a cobrança de IPTU em Porto Alegre tem efeitos de progressividade com relação ao valor efetivamente tributado dos imóveis e se ela reflete princípios relacionados à justiça tributária, de modo que, exista uniformidade nos valores tributados de imóveis em relação a seu efetivo valor de mercado. Desta forma, para atingir os objetivos propostos, na Seção 5.1 apresenta-se a Metodologia utilizada e na Seção 5.2 os resultados da pesquisa.

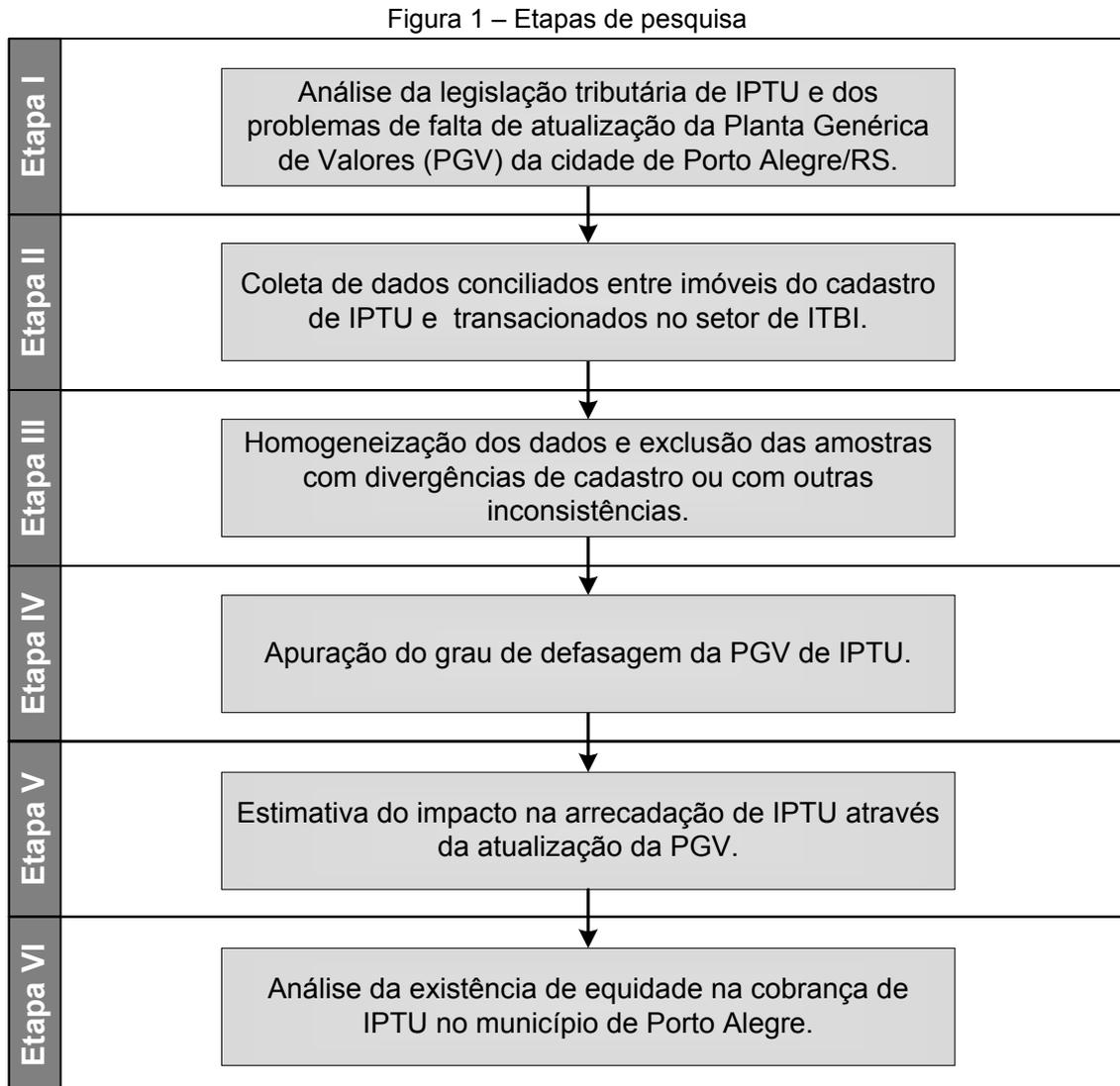
### **5.1 METODOLOGIA**

A metodologia utilizada para verificar o grau de defasagem PGV consistiu na comparação direta entre os preços de venda de dados de imóveis transacionados com o valor venal efetivamente tributado de IPTU<sup>5</sup>. A base de dados utilizada foi fornecida pela Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) de Porto Alegre através do protocolo n.º 00954-19-08 de 28/02/2019 e nela, inicialmente, constavam dados de imóveis transacionados no setor de ITBI juntamente de seus respectivos valores tributados de IPTU. Com isso, após a exclusão de dados com inconsistências, se fez possível apurar o do grau de defasagem na cobrança de IPTU e, a partir disso, calcular o valor que poderia ser arrecadado de IPTU, caso a PGV estivesse atualizada. Após os estudos realizados, possibilitou-se analisar a existência de equidade na tributação de IPTU no município. Desta forma, a fim de cumprir com os

---

<sup>5</sup> Devido às alterações ocorridas na tributação de IPTU em Porto Alegre com a redação das Leis Complementares nº 436/1999 e nº 437/1999, alguns imóveis da PGV passaram a não ser tributados pela integralidade de seus valores venais cadastrados. Desta forma, este estudo considerou os valores venais efetivamente tributados dos imóveis da PGV.

objetivos propostos, esta pesquisa foi elaborada em 5 etapas, conforme o fluxo retratado na Figura 1.



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

- a) a primeira etapa consistiu na análise da legislação tributária municipal de IPTU e dos problemas de falta de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) em Porto Alegre/RS, a fim de serem identificadas as deficiências na cobrança do tributo na cidade;
- b) a segunda etapa foi dedicada à coleta de dados de imóveis transacionados entre os anos de 2014 e 2018 no setor de ITBI do município, em que foi conciliado o preço de transação atribuído pelo contribuinte com o valor venal efetivamente tributado de IPTU para o ano corrente da transação;

- c) a terceira etapa contemplou a homogeneização entre os dados de ITBI e IPTU e com a exclusão dos dados que demonstraram possuir divergências cadastrais ou outras inconsistências que impossibilitaram a sua utilização para a determinação do grau de defasagem da PGV;
- d) na quarta etapa é apresentada a comparação entre os preços de transação atribuídos pelo contribuinte na elaboração da guia de cobrança de ITBI com o valor venal efetivamente tributado de IPTU, de modo a se obter o grau de defasagem de IPTU para cada uma dos dados obtidos. A fim de evitar possíveis distorções no preço atribuído ao imóvel pelo contribuinte, foram utilizados somente dados em que o preço de transação atribuído não possuía mais de 20% de diferença em relação à estimativa fiscal do setor de ITBI do município. A partir disso, através da mediana do grau de defasagem dos dados obtidos, foi possível apurar o grau de defasagem geral da PGV de IPTU de Porto Alegre. Tendo em vista que as alíquotas de cobrança de IPTU são estabelecidas conforme o uso do imóvel (residenciais, não residenciais e terrenos), de modo a possibilitar calcular as consequências na arrecadação de IPTU, também foi apurado o grau de defasagem da PGV para os tipos de uso mencionados;
- e) na quinta etapa foi estimado o impacto na arrecadação de IPTU do município de Porto Alegre através da atualização da PGV;
- f) na sexta e última etapa objetivou-se analisar a existência de equidade na cobrança de IPTU no município de Porto Alegre. Nesta análise também foi verificada se a cobrança de IPTU em Porto Alegre tem efeitos de progressividade com relação ao valor efetivamente tributado dos imóveis. Por fim, através da análise da uniformidade nos valores tributados de imóveis em relação a seu efetivo valor de mercado, foi apurado se a cobrança de IPTU no município reflete princípios recorrentes à justiça tributária.

Segundo De Cesare (2012b), comparações entre valores tributados de IPTU e ITBI agregam qualidade aos trabalhos desenvolvidos para fins fiscais, uma vez que, possibilitam a comparação do valor efetivamente tributado de IPTU com o preço de transação de um mesmo imóvel. Desta forma, a fim de mensurar o grau de defasagem existente na PGV de Porto Alegre, foram utilizados 37.012 dados de imóveis transacionados entre os anos de 2014 e 2018, sendo que, o preço atribuído

pelo contribuinte à transação nestes dados foi comparado com o valor venal efetivamente tributado de IPTU.

Com isso, através da mediana do nível de avaliação dos dados, possibilitou-se estimar o impacto na arrecadação tributária do município caso a PGV estivesse atualizada para a cobrança de IPTU. Além disso, também se possibilitou analisar a forma de cobrança do IPTU em relação à existência de progressividade, onde os imóveis de menor valor deveriam possuir um menor nível de avaliação. Por fim, também foram realizadas análises quanto à existência de justiça tributária, onde o grau de uniformidade nos níveis de avaliações da cobrança de IPTU determinaria se os imóveis de valores semelhantes estão sendo tributados da mesma maneira, sem a ocorrência de grandes distorções no nível das avaliações.

Com relação às amostras com dados conciliados entre IPTU e ITBI coletadas junto à municipalidade, estas continham as seguintes informações para cada um dos imóveis utilizados no estudo:

- a) data de elaboração da guia de ITBI;
- b) preço do imóvel declarado pelo contribuinte junto à guia de ITBI;
- c) estimativa fiscal realizada pelo corpo técnico da prefeitura para apuração do valor tributado de ITBI;
- d) tipo de uso do imóvel, informado pelo contribuinte na guia de ITBI;
- e) área do terreno, em metros quadrados (m<sup>2</sup>), informado através da matrícula do imóvel na guia de ITBI;
- f) área total das construções, em metros quadrados (m<sup>2</sup>), informado através da matrícula do imóvel na guia de ITBI;
- g) rua, setor, quarteirão, conforme cadastro municipal de IPTU;
- h) bairro, conforme cadastro municipal de IPTU;
- i) tipo de uso do imóvel para alíquotas de IPTU, conforme cadastro municipal de IPTU, sendo: exclusivamente residencial, não exclusivamente residencial e territorial;
- j) área total do terreno, em metros quadrados (m<sup>2</sup>), conforme cadastro municipal de IPTU;
- k) área total das construções, em metros quadrados (m<sup>2</sup>), conforme cadastro municipal de IPTU;
- l) valor da alíquota de IPTU tributada ao imóvel;
- m) valor venal do imóvel;

- n) valor venal efetivamente tributado ao imóvel;
- o) valor tributado de IPTU ao imóvel.

Inicialmente foram coletados 47.589 dados de imóveis junto à municipalidade. A fim de possibilitar a comparação direta entre os dados conciliados de IPTU e ITBI, foram desconsiderados 10.577 dados no estudo, tendo em vista que continham as seguintes anomalias:

- a) amostras de imóveis que possuíam mais de 10% de divergência entre as informações dos cadastros de ITBI e IPTU com relação às áreas de terreno ou área construída da edificação;
- b) as amostras de imóveis imunes à cobrança de IPTU;
- c) preço de transação declarado pelo contribuinte na guia de ITBI com mais de 20% de diferença em relação à estimativa fiscal do setor de ITBI do município.

Segundo De Cesare (2012b), a análise do nível de avaliações para fins de IPTU consiste na comparação dos valores avaliados na PGV com o valor de mercado dos imóveis. Desta forma, a apuração do valor da defasagem na cobrança de IPTU atribuída a cada imóvel restante da amostra ocorreu através do percentual representado pelo valor venal efetivamente tributado ao imóvel em relação ao valor de transação do imóvel declarado pelo contribuinte junto à guia de ITBI.

Em seguida, diante da obtenção do percentual de defasagem de todos os imóveis que compõem a amostra, foi calculada a média e a mediana da amostra, bem como, dos tipos de usos utilizados na cobrança de IPTU: exclusivamente residencial, não residencial e territorial (terrenos e glebas). Na sequência do estudo e da análise dos resultados, foram utilizados somente a mediana dos valores apurados, uma vez que, segundo Carvalho Jr. (2017), o uso da mediana em detrimento da média é vantajoso pelo fato de que as amostras são tratadas igualmente, não sendo dado peso indevido aos *outliers*<sup>6</sup> presentes na amostra.

Desta forma, foi verificado o valor com que cada alíquota de uso representa junto à tributação atual de IPTU e, de posse de seus respectivos percentuais de defasagem, foi possível calcular o valor de arrecadação que seria possível tributar

---

<sup>6</sup> *Outliers* são dados que fogem demasiadamente do comportamento normal dos resultados demonstrados por uma determinada amostra de dados (GONZÁLEZ, 2003).

caso a PGV estivesse devidamente atualizada. Para tanto, foram realizadas simulações com os seguintes cenários:

- a) se a PGV estivesse atualizada e a tributação do IPTU ocorresse pelos seguintes percentuais de níveis de avaliações: 50%, 60%, 70%, 80%, 90% e 100%.

Adicionalmente, também foram analisados outros cenários, que retratariam o valor arrecadado de IPTU para os seguintes cenários:

- b) se a tributação do IPTU ocorresse pelo valor venal da atual PGV sem os limitadores aumento do imposto pela inflação instituídos nas Leis Complementares nº 436/1999 e 437/1999, que fizeram com que grande parte dos imóveis do cadastro imobiliário não fosse efetivamente tributada pelo seu valor venal;
- c) se a tributação do IPTU ocorresse pela estimativa fiscal do ITBI e não pelo valor venal da PGV.

As diretrizes da Portaria Ministerial n.º 511 de 07 de dezembro de 2009 recomendam que o nível das avaliações deva ser de no mínimo 70%. De acordo com as normas internacionais estabelecidas pelo *International Association of Assessing Officers* (IAAO), é aconselhável que a mediana do nível de avaliações seja de no mínimo 90%. Ante ao exposto, para o cálculo do impacto na arrecadação de IPTU caso a PGV estivesse atualizada, foi utilizado o valor de 90%, uma vez que, não há base legal que permita que os imóveis sejam avaliados por níveis superiores a 100%. Ademais, de acordo com González (2003), modelos de avaliações de imóveis não são de precisão absoluta e carregam um percentual de erro, para mais ou para menos, não sendo recomendável a utilização do nível de avaliação dos imóveis da PGV em 100%.

Na sequência, foi apurado se a cobrança de IPTU reflete princípios relacionados à justiça tributária, de modo que, exista uniformidade nos valores tributados de imóveis em relação a seu efetivo valor de mercado. De Cesare (2012b) recomenda que seja utilizado o coeficiente de dispersão da mediana (CD) para medir o grau de uniformidade do nível das avaliações de IPTU das amostras. As diretrizes da Portaria Ministerial n.º 511 de 07 de dezembro de 2009 recomendam que o desvio máximo aceitável se dê em 30%. De acordo com as normas

internacionais estabelecidas pelo IAAO, os limites máximos aceitáveis para o CD se dariam em 15% para imóveis residenciais e 20% para as demais tipologias.

Assim, o nível das avaliações e a uniformidade das amostras foram interpretados de acordo com os níveis mínimos informados. Após isso, os dados da amostra foram divididos e analisados em diferentes grupos de valores e bairros, a fim de se poder demonstrar se existe a ocorrência de equidades verticais e horizontais na cobrança de IPTU em Porto Alegre e, assim, atingir ao objetivo principal deste trabalho.

Os resultados obtidos estão dispostos na Seção 5.2.

## 5.2 RESULTADOS DA PESQUISA

Inicialmente, cumpre destacar que, em um universo de mais de 776 mil imóveis constantes no cadastro imobiliário de IPTU do Município de Porto Alegre, foi possível viabilizar a utilização de 37.012 imóveis neste estudo. Tais imóveis enquadraram-se neste estudo uma vez que foram transacionados entre os anos de 2014 e 2018 e, conseqüentemente, foi possível a realização de comparação entre o preço de transação declarado pelo contribuinte para fins de ITBI com o valor venal efetivamente tributado de IPTU. Na Tabela 4, demonstra-se o número de amostras utilizadas neste estudo, após o tratamento de dados realizado segundo os parâmetros destacados na metodologia e de acordo com as tipologias previamente estipuladas.

Tabela 4 – Tipologias e número de dados utilizados referentes ao período de 2014 a 2018

| <b>Tipologia</b>                    | <b>Amostras utilizadas</b> | <b>Representatividade (%)</b> |
|-------------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Imóveis exclusivamente residenciais | 33.272                     | 89,90%                        |
| Imóveis não residenciais            | 2.767                      | 7,48%                         |
| Terrenos e glebas                   | 973                        | 2,62%                         |
| <b>Total de amostras</b>            | <b>37.012</b>              | <b>100,00%</b>                |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Na Tabela 5, demonstra-se a média e a mediana do nível das avaliações dos valores venais efetivamente tributados de IPTU quando comparados com os valores transacionados dos imóveis da amostra, que demonstram o grau de defasagem da PGV do município de Porto Alegre/RS.

Tabela 5 – Média e mediana do nível das avaliações do valor venal efetivamente tributado de IPTU das amostras utilizadas no estudo

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

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

A Tabela 5 demonstra que, dentre todas as amostras observadas, a média e a mediana global do nível de avaliações na cobrança de IPTU foram de, aproximadamente, 18,48% e 15,72%, respectivamente, do valor transacionado dos imóveis. Observa-se também que os imóveis exclusivamente residenciais são os que possuem menor nível de avaliação, possuindo média e mediana de 17,64% e 15,03%, respectivamente.

Ante ao exposto, é possível verificar que os níveis de avaliações apurados encontram-se em um patamar muito inferior ao que são recomendados pelas diretrizes da Portaria Ministerial n.º 511/2009, que sugerem que o nível das avaliações para cobrança de IPTU deva ser de, no mínimo, 70%, e pelas normas internacionais estabelecidas pelo *International Association of Assessing Officers* (IAAO), em que seria aconselhável que a mediana do nível de avaliações fosse de no mínimo 90%.

Apesar de que, conforme descrito na metodologia do trabalho, o uso da mediana traz melhores resultados do que a média em função de não sofrerem a influencia de *outliers*, a média também foi calculada, pois, segundo De Cesare (2012b), valores semelhantes entre a média e mediana significam a existência de distribuição normal nos dados da amostra. A uniformidade das avaliações está relacionada com o tratamento equitativo das propriedades individuais. Desta forma, dados uniformes são os que avaliam em um mesmo nível, ou proporção, o valor de mercado. Com isso, a partir dos resultados da Tabela 5, pode-se destacar que os valores obtidos entre a média e a mediana para todos os tipos de uso dos imóveis possuem diferenças maiores do que 10%, o que leva a crer que as amostras de imóveis que compõem a amostra possam não ter uma distribuição normal de valores.

Para tanto, é possível verificar os resultados encontrados para o coeficiente de dispersão sobre a mediana (CD) na Tabela 6, que indica a variabilidade do valor

venal efetivamente tributado de IPTU em relação ao valor transacionado dos imóveis da amostra. O CD é o desvio médio, expresso em termos percentuais, do nível de avaliação em que cada propriedade foi tributada em relação à mediana do valor tributado dividido pelo valor transacionado dos imóveis.

Tabela 6 – Coeficiente de dispersão sobre a mediana (CD) das amostras de estudo

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

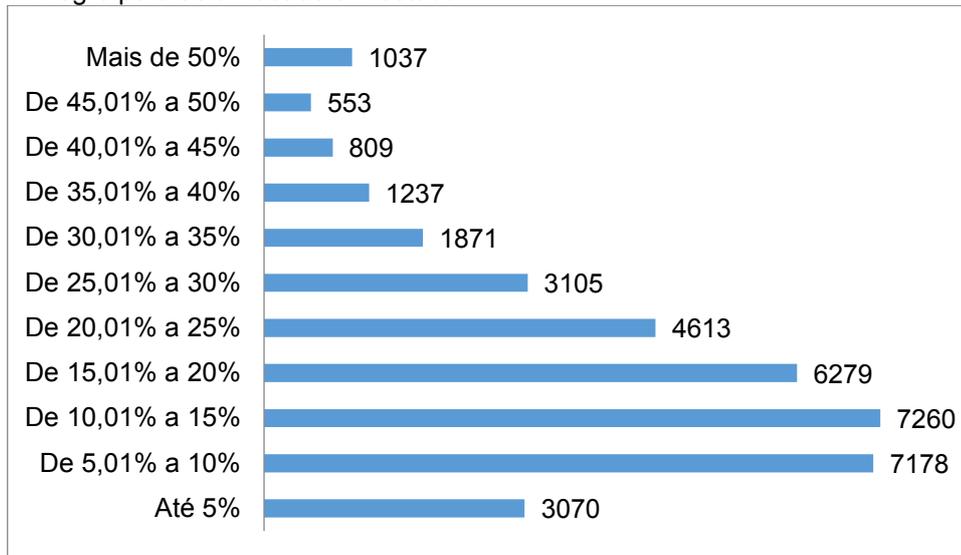
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Conforme verificado na Tabela 6, é possível observar que o coeficiente de dispersão sobre a mediana (CD) foi de 58,88%. Observa-se também que, dentre as tipologias de uso do imóvel utilizadas na cobrança de IPTU, os terrenos e glebas são os que possuem menor nível de uniformidade nos dados, possuindo um CD de aproximadamente 65,21%. Desta forma, os resultados indicam que os terrenos e glebas são a tipologia de imóveis que possui o maior grau de variabilidade nas avaliações da PGV de IPTU.

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

Desta forma, a fim de melhor exemplificar a falta de uniformidade no nível das avaliações do valor venal efetivamente tributado de IPTU para os imóveis da amostra, no Gráfico 14 demonstra-se o percentual do nível de avaliação encontrado para os 37.012 imóveis que compõem a amostra analisada.

Gráfico 14 – Nível de avaliação do valor venal efetivamente tributado na cobrança de IPTU de Porto Alegre para as amostras em estudo

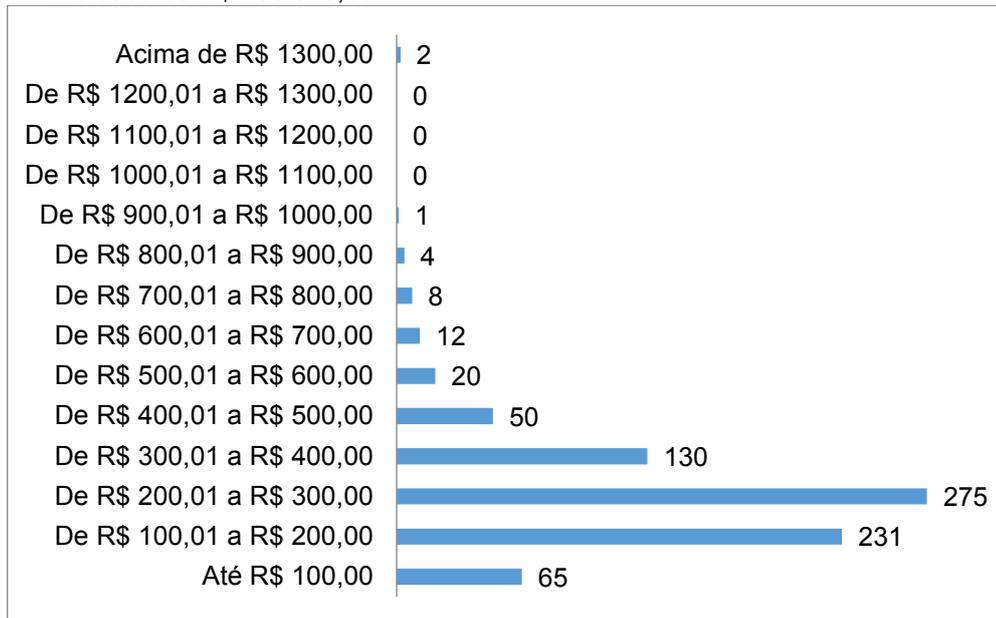


Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Desta forma, conforme já apurado através do cálculo do coeficiente de dispersão sobre a mediana (CD) e evidenciado através do Gráfico 14, pode-se verificar a existência de falta de uniformidade nos níveis de avaliação da PGV para a cobrança de IPTU. No Gráfico 14, é possível verificar que, apesar da maioria das amostras estar sendo tributada com um nível de avaliação entre 5% e 25%, uma parcela significativa de mais de 30% dos imóveis é tributada em valores irrisórios de até 5% ou em valores maiores do que 25% de seu verdadeiro valor de mercado, o que demonstra a existência de indícios de que possam estar ocorrendo iniquidades na tributação de IPTU em Porto Alegre.

A fim de comprovar a ocorrência e de exemplificar como se dão as injustiças tributárias aos contribuintes, foram feitos estudos em determinados valores de imóveis transacionados pelos contribuintes e verificado o valor efetivamente tributado de IPTU. No Gráfico 15, demonstra-se a diferença existente no valor tributado de IPTU entre todos os imóveis transacionados pelo valor de 200 mil reais. Escolheu-se pela representação dos imóveis transacionados pelo valor de 200 mil reais pelo fato de este ser o valor de moda da amostra, todavia, também foram feitos os mesmos estudos com imóveis de 300 mil, 400 mil, 500 mil, 600 mil, 700 mil, 800 mil, 900 mil, 1 milhão, 1,1 milhões e 1,2 milhões de reais, que obtiveram resultados semelhantes e estão presentes no Apêndice A deste trabalho.

Gráfico 15 – Valor tributado de IPTU para o número de amostras de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 200.000,00

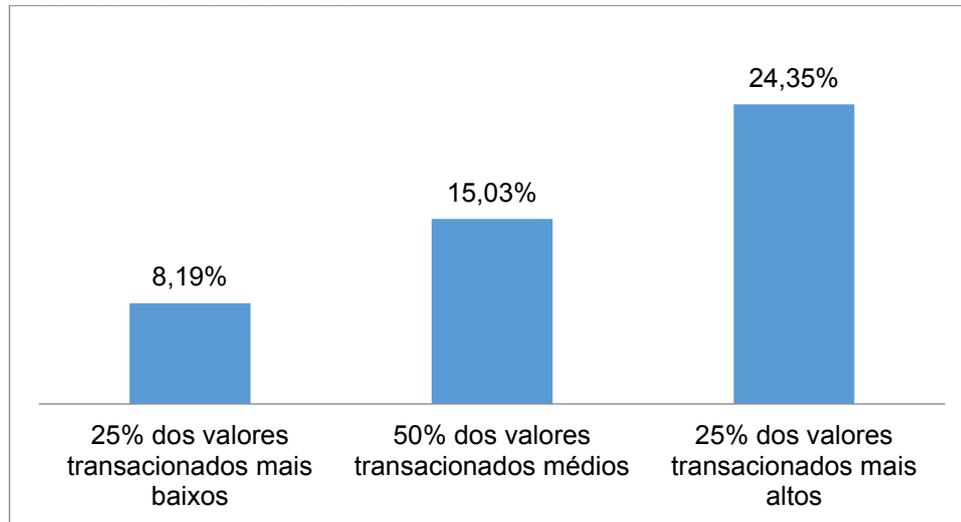


Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Desta forma, conforme está disposto no Gráfico 15 e nos demais gráficos do Anexo A deste trabalho, pode-se verificar a existência de uma grande variação nos valores tributados de IPTU para imóveis com o mesmo valor de mercado. Os valores tributados nas amostras dos imóveis com valor de mercado em 200 mil reais vistos no Gráfico 15 variaram de valores menores do que R\$ 100,00 até valores superiores R\$ 1.300,00, retratando, neste intervalo, uma diferença superior a 1.300%. Ainda assim, percebe-se que a maioria das amostras foi tributada em valores que variaram entre R\$ 100,00 e R\$ 400,00, todavia, uma parcela significativa de mais de 20% dos imóveis foi tributada em valores que divergem deste intervalo, o que demonstra a falta de uniformidade dos dados, bem como, a inexistência de equidade horizontal na tributação de IPTU, que causa injustiças tributárias aos contribuintes.

Tendo em vista a existência de falta de uniformidade no nível de avaliação efetivamente tributado de IPTU nos dados analisados, foi analisado no Gráfico 16 o viés do nível de avaliação dos valores venais tributados de IPTU para os valores transacionados de acordo com os níveis de valores sugeridos por De Cesare; Ruddock (1998).

Gráfico 16 – Viés do nível de avaliação dos valores venais tributados de IPTU para os valores transacionados na amostra



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Com base no Gráfico 16, verifica-se a existência de um viés de progressividade no nível das avaliações na tributação de IPTU, uma vez que, à medida que aumenta o valor do imóvel transacionado, maior é o nível de avaliação dos valores venais tributados de IPTU. Tal fato, em tese, demonstraria a existência de progressividade nas avaliações dos imóveis. Todavia, quando observada a Tabela 7, verifica-se que tal progressividade se efetiva de maneira parcial.

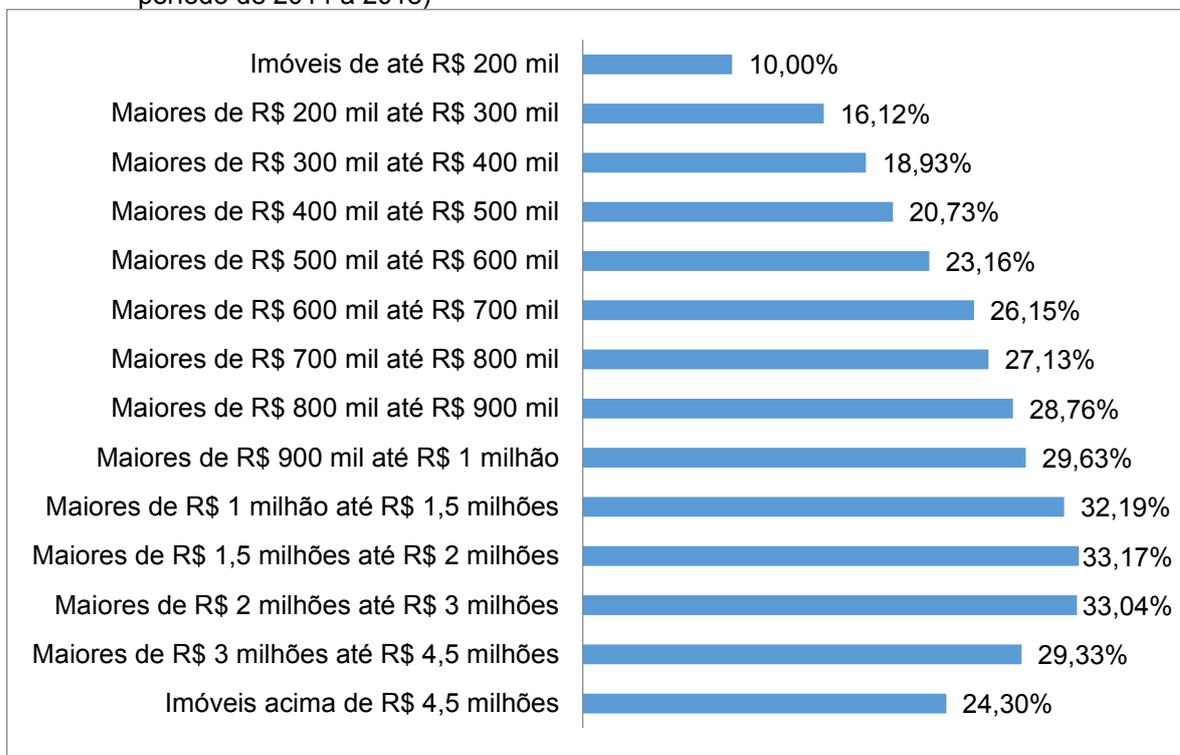
Tabela 7 – Nível de avaliação efetivamente tributado no IPTU de Porto Alegre (amostras referentes ao período de 2014 a 2018)

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

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Conforme estudo realizado por Carvalho Jr. (2017), foi observado que, em cidades que possuem alíquotas progressivas de cobrança de IPTU, o pagamento do imposto tende a comprometer menos o orçamento das camadas da população de mais baixa renda. Desta forma, verifica-se que, apesar de as alíquotas de cobrança de IPTU Alegre serem idênticas, conforme já abordado nas Leis Complementares nº 436/1999 e nº 437/1999, para os imóveis residenciais e não residenciais do município de Porto Alegre, é percebida a existência de um viés de progressividade por meio do nível de avaliações da PGV. Isso ocorre pelo fato de que, conforme a Tabela 7, os imóveis de menor valor, em média, possuem um nível de avaliação mais baixo em relação aos imóveis de valor mais alto, até a faixa dos imóveis com valores de até R\$ 2.000.000,00. Já para os imóveis com valor de mercado acima de R\$ 2.000.000,00, observa-se uma tendência oposta, onde o nível das avaliações vai se reduzindo à medida que o valor dos imóveis aumenta, causando assim um efeito regressivo na cobrança de IPTU e demonstrando a inexistência de equidade vertical. No Gráfico 17, demonstra-se o comportamento do nível das avaliações à medida que os valores dos imóveis analisados vão se elevando.

Gráfico 17 – Nível de avaliação efetivamente tributado na cobrança de IPTU (amostras referentes ao período de 2014 a 2018)



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Da análise do Gráfico 17, observa-se uma tendência de progressividade nas avaliações do IPTU para os imóveis transacionados em até R\$ 2.000.000,00, onde o nível de avaliação se inicia em 10,00% para os imóveis de até R\$ 200.000,00 e chega em 33,17% para os imóveis entre R\$ 1.500.000,01 e R\$ 2.000.000,00. Para os imóveis com valores superiores a R\$ 2.000.000,00, verifica-se uma tendência de regressividade, onde o nível de avaliação vai de 33,04% para os imóveis entre R\$ 2.000.000,01 e R\$ 3.000.000,00 até 24,30% para os imóveis com valores superiores a R\$ 4.500.000,00. Com isso, verifica-se a existência de um benefício aos proprietários de imóveis com valores superiores a R\$ 4.500.000,00, uma vez que, são tributados com um nível de avaliação menor do que os imóveis na faixa entre R\$ 600.000,01 a R\$ 700.000,00.

Apesar da esperada redução do número de amostras com dados de transações envolvendo imóveis com valores superiores a R\$ 2.000.000,00, na Tabela 8 é possível verificar que a tendência de redução do nível de avaliação persiste em imóveis com valores elevados e vai aumentando à medida que aumenta o valor dos imóveis.

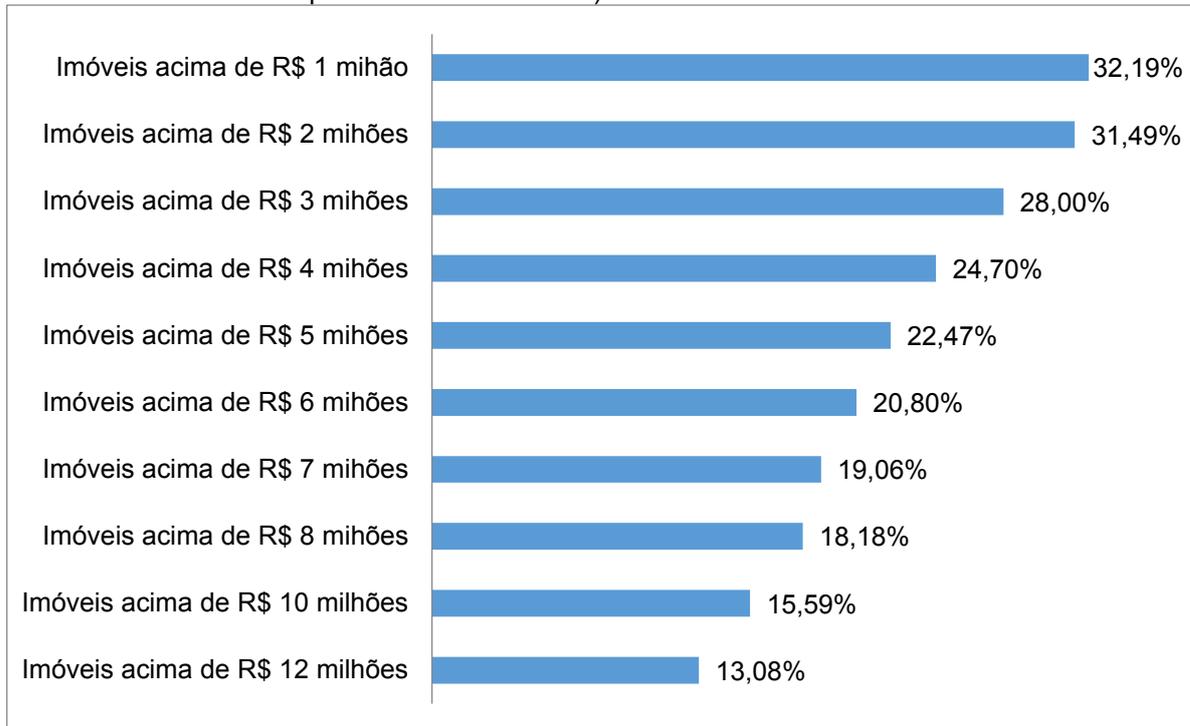
Tabela 8 – Níveis de avaliação na tributação de IPTU para imóveis de alto valor (dados referentes ao período de 2014 a 2018)

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

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

No Gráfico, é possível verificar o comportamento da média do nível das avaliações a partir das faixas de valores de imóveis analisados na Tabela 8.

Gráfico 18 – Comportamento do nível de avaliações de IPTU para imóveis de alto valor (amostras referentes ao período de 2014 a 2018)



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Da análise do Gráfico 18, é possível observar uma tendência de regressividade na cobrança do IPTU para imóveis acima de R\$ 2.000.000,00, consoante já havia sido verificado pelo Gráfico 17. Somado a isso, apesar da micronumerosidade de dados existentes para a análise de imóveis transacionados acima de R\$ 2.000.000,00, é possível observar que quanto maior é o valor destes imóveis, menor é o nível de avaliação na cobrança de IPTU. Os valores observados no Gráfico 18 vão contra o que seria ideal em um tributo de natureza progressiva, onde o contribuinte que possui bens de valor maior deveria pagar um valor maior de tributo, e demonstram falta de equidade vertical no tributo. Os resultados observados também mostram que o IPTU em Porto Alegre provoca um efeito concentrador de renda no topo da pirâmide de riqueza, isto é, na fração mais rica da população, efeito similar ao que havia sido verificado em estudo publicado por Piketty (2014). Tal fato demonstra a inexistência de equidade vertical na tributação de IPTU, uma vez que, verifica-se que os contribuintes com maior acúmulo de riqueza não são os que pagam as maiores quantias deste tributo.

Com relação à divisão do nível das avaliações de IPTU por bairro da cidade de Porto Alegre, verifica-se a existência de heterogeneidade nos dados analisados. Na Tabela 9, verifica-se a ordem dos bairros de Porto Alegre com maior nível de avaliação, juntamente de seu respectivo valor médio transacionado por imóvel. Tendo em vista a falta de uniformidade observada nas amostras, através da Tabela 6, a fim de não distorcer as análises, foram utilizados somente bairros que possuíam mais de 150 amostras de transações.

Tabela 9 – Nível de avaliação de IPTU em bairros com mais de 150 amostras

Continua

| Bairro             | Mediana do nível de avaliação na cobrança de IPTU | Número de amostras | Média do valor transacionado por imóvel | Renda média <sup>7</sup> | Coefficiente de dispersão |
|--------------------|---|--------------------|---|--------------------------|---------------------------|
| Belém Novo         | 31,26%  | 176                | R\$ 546.294,08                          | 3,51                     | 35,17%                    |
| Bela Vista         | 30,86%  | 576                | R\$ 697.575,88                          | 17,57                    | 45,64%                    |
| Chácara das Pedras | 29,26%  | 191                | R\$ 643.567,85                          | 12,69                    | 35,87%                    |
| Moinhos de Vento   | 29,01%  | 807                | R\$ 531.575,22                          | 16,04                    | 41,75%                    |
| Rio Branco         | 26,73%  | 924                | R\$ 496.754,72                          | 11,97                    | 41,80%                    |
| Auxiliadora        | 25,32%  | 522                | R\$ 430.076,14                          | 9,76                     | 39,98%                    |
| Mont' Serrat       | 24,59%  | 559                | R\$ 553.593,76                          | 12,50                    | 41,35%                    |
| Petrópolis         | 23,80%  | 2136               | R\$ 448.308,54                          | 10,69                    | 40,49%                    |
| Mario Quintana     | 23,17%  | 299                | R\$ 224.086,91                          | 1,68                     | 47,70%                    |
| Boa Vista          | 23,00%  | 387                | R\$ 499.035,26                          | 11,98                    | 45,81%                    |
| Ipanema            | 22,36%  | 333                | R\$ 428.556,13                          | 6,53                     | 34,42%                    |
| Higienópolis       | 22,20%  | 497                | R\$ 476.875,31                          | 10,74                    | 45,26%                    |
| Três Figueiras     | 22,14%  | 219                | R\$1.029.849,36                         | 17,67                    | 49,28%                    |
| Independência      | 21,67%  | 330                | R\$ 340.385,85                          | 9,87                     | 45,53%                    |
| Floresta           | 21,28%  | 392                | R\$ 277.727,10                          | 5,96                     | 47,77%                    |
| Lomba Pinheiro     | 21,21%  | 456                | R\$ 292.768,20                          | 1,96                     | 28,38%                    |
| Santa Cecília      | 21,03%  | 253                | R\$ 289.433,48                          | 7,59                     | 42,36%                    |
| Jardim Europa      | 20,86%  | 242                | R\$ 918.479,05                          | -                        | 37,91%                    |
| São Geraldo        | 20,20%  | 404                | R\$ 274.696,73                          | 4,31                     | 40,54%                    |
| Santana            | 19,91%  | 934                | R\$ 311.346,20                          | 7,10                     | 40,49%                    |
| Teresópolis        | 19,74%  | 459                | R\$ 289.251,44                          | 5,77                     | 35,58%                    |
| Bom Fim            | 19,18%  | 665                | R\$ 328.808,93                          | 7,67                     | 37,66%                    |
| São João           | 19,17%  | 493                | R\$ 301.438,82                          | 6,62                     | 48,19%                    |
| Centro Histórico   | 18,77%  | 2545               | R\$ 234.668,18                          | 6,43                     | 46,19%                    |
| Azenha             | 18,76%  | 724                | R\$ 286.861,92                          | 5,63                     | 33,97%                    |
| Menino Deus        | 17,91%  | 1504               | R\$ 364.208,36                          | 8,73                     | 39,24%                    |
| Jardim Lindoia     | 17,46%  | 344                | R\$ 386.627,50                          | 9,54                     | 51,29%                    |
| Humaitá            | 14,88%  | 490                | R\$ 189.853,40                          | 3,90                     | 29,81%                    |
| Cidade Baixa       | 14,75%  | 746                | R\$ 249.832,06                          | 5,91                     | 39,15%                    |

<sup>7</sup> De acordo com o Censo (2010).

| Bairro            | Mediana do nível de avaliação na cobrança de IPTU | Número de amostras | Média do valor transacionado por imóvel | Renda média <sup>7</sup> | Coefficiente de dispersão |
|-------------------|---|--------------------|---|--------------------------|---------------------------|
| Vila Jardim       | 14,23%  | 189                | R\$ 382.953,67                          | 3,95                     | 78,13%                    |
| Jardim Carvalho   | 14,19%  | 582                | R\$ 256.506,16                          | 3,55                     | 38,70%                    |
| Glória            | 14,05%  | 194                | R\$ 275.012,32                          | 4,70                     | 52,91%                    |
| Santo Antônio     | 13,88%  | 644                | R\$ 214.816,77                          | 5,23                     | 54,02%                    |
| Cristo Redentor   | 13,42%  | 838                | R\$ 287.032,57                          | 5,69                     | 33,89%                    |
| Jardim do Salso   | 13,31%  | 338                | R\$ 481.545,43                          | 6,55                     | 49,50%                    |
| Hípica            | 13,30%  | 1033               | R\$ 273.265,03                          | 3,25                     | 56,66%                    |
| Medianeira        | 13,20%  | 217                | R\$ 249.461,18                          | 5,35                     | 66,18%                    |
| Passo D'Areia     | 12,85%  | 1103               | R\$ 341.074,01                          | 5,68                     | 34,87%                    |
| Jardim Itu        | 12,39%  | 300                | R\$ 365.629,43                          | 6,43                     | 47,09%                    |
| Jardim Botânico   | 11,94%  | 536                | R\$ 347.401,62                          | 7,45                     | 42,52%                    |
| Partenon          | 11,73%  | 1113               | R\$ 260.070,23                          | 4,14                     | 53,98%                    |
| São Sebastião     | 11,65%  | 308                | R\$ 251.519,17                          | 4,24                     | 36,09%                    |
| Sarandi           | 11,54%  | 979                | R\$ 316.698,06                          | 2,64                     | 52,33%                    |
| Tristeza          | 11,18%  | 691                | R\$ 436.827,04                          | 9,44                     | 63,28%                    |
| Nonoai            | 11,08%  | 498                | R\$ 247.756,43                          | 5,11                     | 53,73%                    |
| Aberta dos Morros | 11,05%  | 177                | R\$ 206.428,90                          | -                        | 52,97%                    |
| Santa Tereza      | 10,75%  | 215                | R\$ 315.228,53                          | 3,48                     | 91,90%                    |
| Bom Jesus         | 10,15%  | 213                | R\$ 267.679,27                          | 2,71                     | 68,17%                    |
| Cristal           | 10,14%  | 618                | R\$ 290.041,93                          | 5,26                     | 67,50%                    |
| Vila Ipiranga     | 9,93%   | 849                | R\$ 259.096,07                          | 5,93                     | 43,48%                    |
| Jardim Sabará     | 9,89%   | 289                | R\$ 252.099,43                          | 4,32                     | 35,16%                    |
| Camaquã           | 9,59%   | 629                | R\$ 239.288,61                          | 4,12                     | 38,68%                    |
| Cavallhada        | 9,48%   | 834                | R\$ 221.445,17                          | 3,93                     | 58,14%                    |
| Restinga          | 8,63%   | 374                | R\$ 161.664,97                          | 2,10                     | 70,62%                    |
| Restinga          | 8,63%   | 374                | R\$ 161.664,97                          | 2,10                     | 70,62%                    |
| Morro Santana     | 7,77%   | 492                | R\$ 209.689,36                          | 3,41                     | 63,25%                    |
| Farrapos          | 6,87%   | 170                | R\$ 208.779,69                          | 2,03                     | 169,74%                   |
| Jardim Itu Sabará | 6,68%   | 210                | R\$ 196.002,46                          | 4,32                     | 60,97%                    |
| Vila Nova         | 5,81%   | 604                | R\$ 209.941,10                          | 3,31                     | 146,48%                   |
| Rubem Berta       | 5,35%   | 490                | R\$ 100.873,14                          | 3,04                     | 42,12%                    |
| Jardim Leopoldina | 5,20%   | 735                | R\$ 126.590,15                          | -                        | 45,80%                    |
| Campo Novo        | 2,16%   | 212                | R\$ 140.128,02                          | 2,38                     | 50,55%                    |

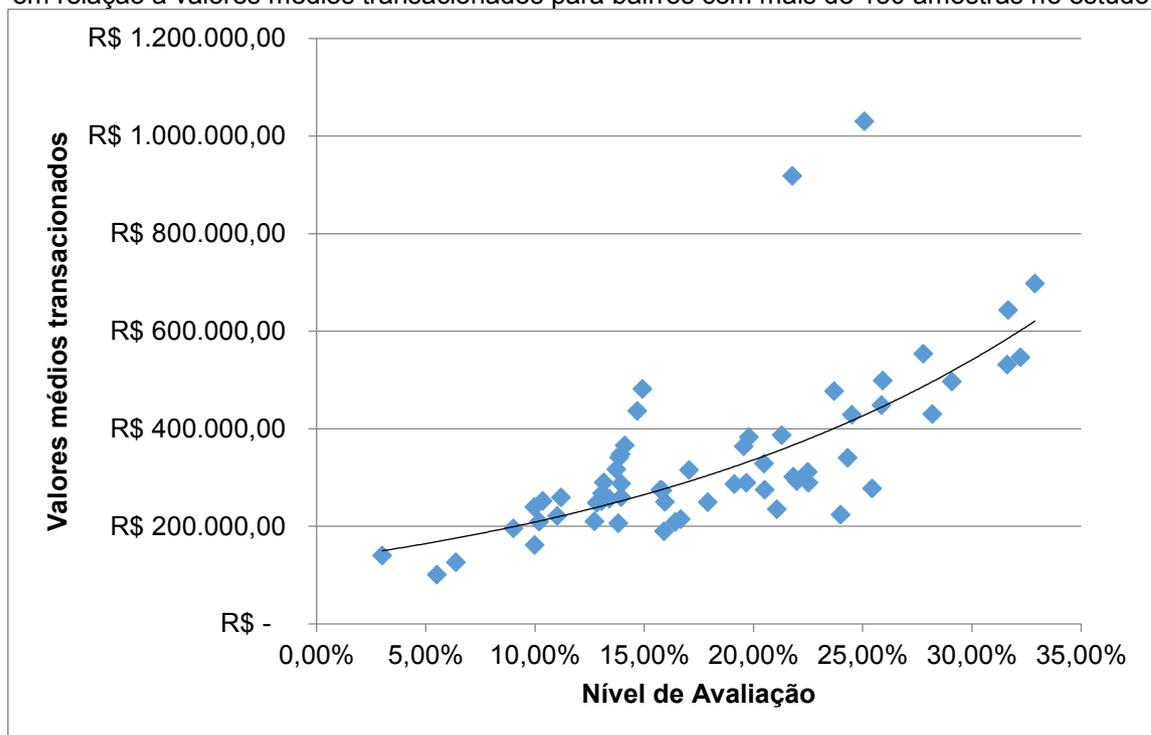
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Consoante ao que se verifica na Tabela 9, primeiramente, verifica-se que, à exceção dos bairros Lomba do Pinheiro e Humaitá, todos os demais possuem coeficiente de dispersão sobre a mediana (CD) acima dos limites estabelecidos pela Portaria Ministerial n.º 511/2009. Isso demonstra que as variações nos níveis de avaliação dentro de cada um dos bairros analisados oscila de modo a gerar iniquidades na cobrança de IPTU.

Somado a isso, também se percebe uma grande heterogeneidade no nível de avaliações dos imóveis para cobrança de IPTU, que vão de 2,16%, no bairro Campo Novo, até 31,26% no bairro Belém Novo. Em tese, verifica-se um viés de progressividade no nível das avaliações em relação ao valor médio de transação dos imóveis e da renda média do bairro, todavia percebe-se que alguns bairros se comportam de maneira diferente e não seguem a tendência de progressividade em seus níveis de avaliações.

No Gráfico 19 demonstra-se o comportamento do nível de avaliação do valor venal efetivamente tributado de IPTU em relação a valores médios transacionados para bairros com mais de 150 amostras no estudo.

Gráfico 19 – Gráfico de dispersão do nível de avaliação do valor venal efetivamente tributado de IPTU em relação a valores médios transacionados para bairros com mais de 150 amostras no estudo



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Da análise do Gráfico 19, pode-se verificar que existe uma tendência de aumento no nível das avaliações do valor venal efetivamente tributado de IPTU à medida que aumentam os valores médios transacionados em cada bairro. Todavia, a falta de uniformidade dos dados, muitas vezes definidas devido a transformações ocorridas nos locais desde a última atualização da PGV em 1991, explica o motivo

pelo qual alguns bairros fogem dessa tendência. Os maiores *outliers*<sup>8</sup> das amostras de bairros retratadas no Gráfico 19 são:

- a) Três Figueiras – Apesar de possuir a maior média de valores transacionados e de possuir a maior renda entre todos os bairros analisados, o bairro Três Figueiras encontra-se na 13ª posição em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU, atrás de bairros populares, como Mário Quintana e Ipanema. Ou seja, no bairro mais rico da cidade, a defasagem encontrada na cobrança de IPTU é maior do que em outros 12 bairros da cidade;
- b) Jardim Europa – Possui o segundo maior valor médio de transação entre os bairros analisados, no entanto, ocupa a 18ª posição em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU entre os bairros analisados, atrás de bairros como Lomba do Pinheiro, Floresta e Mário Quintana. Isso demonstra a regressividade tributária que a cobrança do IPTU de Porto Alegre tem provocado e, por consequência, concentrado mais renda nos bairros mais ricos em detrimento de bairros mais pobres, como o bairro Lomba do Pinheiro, o qual possui, segundo o Censo (2010), a menor renda média do município de Porto Alegre;
- c) Tristeza – Possui o 13º maior valor médio de transação entre os bairros analisados, todavia, ocupa o 44º lugar em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU entre os bairros analisados, atrás de bairros como Humaitá, Sarandi, Cristo Redentor, Santo Antônio, Glória, São Geraldo, entre outros;
- d) Mário Quintana – Possui o 49º maior valor médio de transação entre os bairros analisados, todavia, ocupa o 9º lugar em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU entre os bairros analisados, a frente de bairros como Três Figueiras, Jardim Europa, Higienópolis e Boa Vista;
- e) Belém Novo - Possui o 6º maior valor médio de transação entre os bairros analisados, todavia, ocupa o 1º lugar em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU entre os bairros analisados, a frente de

---

<sup>8</sup> *Outliers* são dados que fogem demasiadamente do comportamento normal dos resultados demonstrados por uma determinada amostra de dados (GONZÁLEZ, 2003).

bairros como Três Figueiras, Jardim Europa, Chácara das Pedras, Bela Vista e Mon't Serrat;

- f) Lomba do Pinheiro - Possui o 28º maior valor médio de transação entre os bairros analisados, todavia, ocupa o 16º lugar em relação ao nível de avaliação efetivamente tributada de IPTU entre os bairros analisados, a frente de bairros como Jardim Europa, Santana e Bom Fim.

Desta forma, ante ao exposto até então, é reforçado ausência de equidades verticais e horizontais na tributação do IPTU de Porto Alegre. Além dos níveis de avaliações estarem muito abaixo dos sugeridos pela Portaria Ministerial n.º 511 de 07 de dezembro de 2009, também se percebe a existência de grandes variações nos níveis de cobrança de IPTU, tanto quando são analisados imóveis por valor de mercado como na análise pela localização.

Na sequência do trabalho, após a verificação do baixo nível de avaliação na tributação de IPTU e da falta de uniformidade existente no valor venal efetivamente tributado, será estimado o impacto na arrecadação do município de Porto Alegre caso a Planta Genérica de Valores (PGV) estivesse atualizada, com o atual formato de cobrança. Para tanto, é necessário considerar os dados da Tabela 10, que retratam o valor tributado de IPTU para o ano de 2019 em função da tipologia de uso dos imóveis.

Tabela 10 - Valores tributados de IPTU em Porto Alegre no ano de 2019

| <b>Tipologia</b>                    | <b>Número de inscrições</b> | <b>Soma dos valores tributados de IPTU</b> |                       |
|-------------------------------------|-----------------------------|--|-----------------------|
| Imóveis exclusivamente residenciais | 630.323                     | R\$  | 341.230.507,18        |
| Imóveis não residenciais            | 119.968                     | R\$  | 221.289.044,47        |
| Terrenos e glebas                   | 26.581                      | R\$  | 85.566.168,26         |
| <b>Total de amostras</b>            | <b>776872</b>               | <b>R\$</b>                                 | <b>648.085.719,91</b> |

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre (SMF/POA 2019)

Desta forma, a partir dos dados observados na Tabela 10, é possível estabelecer o grau da importância financeira que cada uma das tipologias de uso analisadas neste trabalho representam na tributação de IPTU. A verificação abrange as hipóteses descritas na Metodologia. Assim, na Tabela 11, estão dispostos os resultados de arrecadação caso a tributação do IPTU ocorresse pelo valor venal da atual PGV sem os limitadores instituídos nas Leis Complementares nº 436/1999 e

nº437/1999, que fizeram com que grande parte dos imóveis de menor valor do cadastro imobiliário não fosse efetivamente tributada pelo seu valor venal.

Tabela 11 – Tributação de IPTU ocorrendo pelo valor venal da atual PGV sem os limites máximos de aumento no imposto instituídos nas Leis Complementares nº 436/1999 e nº 437/1999

| Tipologia de uso            | Mediana do nível de avaliação projetado nesta hipótese | Projeção dos valores a serem tributados nesta hipótese | Varição sobre os valores tributados atualmente |
|-----------------------------|--|--|--|
| Exclusivamente residenciais | 29,31%   | R\$ 665.515.275,80                                     | 95,03%   |
| Imóveis não residenciais    | 37,29%   | R\$ 345.597.331,20                                     | 56,17%   |
| Terrenos e glebas           | 29,22%   | R\$ 128.026.352,92                                     | 49,62%   |
| <b>Total</b>                | <b>29,75%</b>  | <b>R\$ 1.139.138.959,92</b>                            | <b>75,77%</b>                                  |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Conforme demonstrado na Tabela 11, este formato poderia aumentar em até 75,77% o valor arrecadado de IPTU, principalmente por meio dos imóveis de menor valor, que foram os que tiveram instituídos limitadores em sua tributação através das Leis Complementares nº 436/1999 e nº 437/1999. Também se verifica que a tipologia de uso mais afetada seria a de imóveis exclusivamente residenciais. Com isso, apesar de um incremento considerável na receita, esta seria uma maneira bastante regressiva de se realizar a tributação de IPTU.

Já na Tabela 12, demonstra-se a tributação do IPTU caso o nível de avaliações dos imóveis da PGV se desse através da estimativa fiscal do ITBI e não pelo valor venal existente atualmente.

Tabela 12 – Nível de avaliação dos imóveis para tributação de IPTU ocorrendo pela estimativa fiscal do ITBI

| Tipologia de uso            | Projeção dos valores a serem tributados nesta hipótese | Varição sobre os valores tributados atualmente |
|-----------------------------|--|--|
| Exclusivamente residenciais | R\$ 2.351.416.492,76                                   | 589,10%  |
| Imóveis não residenciais    | R\$ 987.849.009,51                                     | 346,41%  |
| Terrenos e glebas           | R\$ 455.294.186,64                                     | 432,10%  |
| <b>Total</b>                | <b>R\$ 3.794.559.688,91</b>                            | <b>485,50%</b>                                 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Conforme demonstrado na Tabela 12, verifica-se que existiria um incremento de quase 500% no valor tributado de IPTU, caso o nível de avaliações dos imóveis da PGV se desse através da estimativa fiscal do ITBI, que, ao contrário do IPTU, é tributado por um valor estimado com base nos preços atuais de mercado.

Obviamente, trata-se de uma situação hipotética, uma vez que, conforme já explicitado nos referenciais teóricos deste trabalho, consta na Súmula nº 160/1996 do STJ que “É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”. No entanto, este exercício é válido para demonstrar o quanto se perde na arrecadação de IPTU pelo fato de que, com o passar do tempo, se a PGV não for devidamente atualizada, existe a tendência de mudanças e transformações na cidade que não são acompanhados pelos índices oficiais de inflação.

Por fim, na Tabela 13, demonstra-se os efeitos que ocorreriam na tributação de IPTU caso a PGV estivesse atualizada e a tributação de IPTU em Porto Alegre ocorresse de acordo com os níveis de avaliações dos imóveis: 50%, 60%, 70%, 80%, 90% e 100%. Os níveis de avaliações estudados foram determinados a fim de abranger cenários que configurariam melhorias na cobrança sem, contudo, ultrapassar o limite legal de 100%.

Tabela 13 – Tributação de IPTU por meio de PGV atualizada de acordo com níveis de avaliações de imóveis pré-determinados

| <b>Percentual determinado</b> | <b>Projeção dos valores totais a serem tributados nesta hipótese</b> | <b>Varição sobre os valores tributados atualmente</b> |
|-------------------------------|--|---|
| 50%                           | R\$ 1.817.563.625,60   | 180,45%   |
| 60%                           | R\$ 2.181.076.350,71   | 236,54%   |
| 70%                           | R\$ 2.544.589.075,83   | 292,63%   |
| 80%                           | R\$ 2.908.101.800,95   | 348,72%   |
| 90%                           | R\$ 3.271.614.526,07   | 404,81%   |
| 100%                          | R\$ 3.635.127.251,19   | 460,90%   |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Tendo em vista os valores mínimos recomendados para níveis de avaliações pela Portaria Ministerial n.º 511/2009 e pelo IAAO, de 70% e 90%, respectivamente, para o cálculo do impacto na arrecadação foi utilizado o valor de 90%, conforme detalhado na metodologia deste trabalho.

Desta forma, possibilita-se, através da Tabela 14, verificar como se daria o impacto na arrecadação de IPTU do município de Porto Alegre fruto da atualização da PGV, conforme estudo previamente definido.

Tabela 14 – Tributação de IPTU por meio de PGV atualizada em 90% do nível de avaliação dos imóveis da cidade de Porto Alegre/RS

| Tipologia de uso            | Projeção dos valores a serem tributados nesta hipótese | Variação sobre os valores tributados atualmente |
|-----------------------------|--|---|
| Exclusivamente residenciais | R\$ 2.043.296.450,18                                   | 498,80%   |
| Imóveis não residenciais    | R\$ 834.003.936,44                                     | 276,88%   |
| Terrenos e glebas           | R\$ 394.314.139,45                                     | 360,83%   |
| <b>Total</b>                | <b>R\$ 3.271.614.526,07</b>                            | <b>404,81%</b>                                  |

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Conforme consta na Tabela 14, é possível verificar que ocorreria um aumento de até 404,81% na arrecadação de IPTU em Porto Alegre, ou seja, considerando o valor arrecadado no ano de 2018, poderia representar um acréscimo de mais de 2,5 bilhões de reais ao ano. Observa-se que a tipologia de uso com maior aumento seria nos imóveis exclusivamente residenciais, que representariam um aumento de quase 500% em relação ao que foi tributado no ano de 2019.

O aumento nos valores tributados poderia fazer com que grande parte da população, principalmente as camadas de menor poder aquisitivo, pudessem ter dificuldades em efetuar o pagamento do IPTU e, com isso, os índices de inadimplência poderiam aumentar. Desta forma, a fim de não prejudicar as camadas de menor poder aquisitivo, bem como, de se ter uma tributação de IPTU uniforme e progressiva, os resultados obtidos deste trabalho sugerem a necessidade de reavaliação da planta genérica de valores de IPTU e a instituição de ferramentas como alíquotas progressivas, que poderiam reduzir as iniquidades verificadas neste tributo. A instituição dessas políticas poderia gerar uma combinação entre aumento na arrecadação juntamente com o implemento de uma tributação de IPTU mais justa para a população da cidade de Porto Alegre/RS, tendo em vista que, os resultados obtidos neste estudo retratam que o formato atual de cobrança se encontra com iniquidades verticais e horizontais. Nos resultados pôde ser retratado o baixo nível de avaliação dos imóveis, a falta de uniformidade e deficiências na progressividade da cobrança, uma vez que, foi observado que, para os imóveis transacionados acima de R\$ 2.000.000,00, o nível de avaliação para tributação de IPTU decresce a medida que se eleva o valor do imóvel.

## 6 CONCLUSÃO

Este estudo foi desenvolvido em função da necessidade de analisar as iniquidades existentes no formato atual de cobrança de IPTU na cidade de Porto Alegre/RS, bem como, de demonstrar que o grau de defasagem existente na Planta Genérica de Valores (PGV) de IPTU além de reduzir o potencial de arrecadação, vem onerando os contribuintes de maneiras distintas e dificultando que se atinjam plenamente os princípios de progressividade esperados na tributação sobre propriedade.

Assim, através da comparação entre amostras de imóveis transacionados e o preço efetivamente tributado de IPTU, buscou-se obter o nível de avaliação que vem sendo efetivamente tributado para os imóveis da cidade. Tal imposição demonstrou que o grau de defasagem da PGV encontra-se em aproximadamente 15,72%, valor bastante aquém dos índices recomendados pela Portaria Ministerial n.º 511/2009, que sugerem que o nível das avaliações para cobrança de IPTU deva ser de no mínimo 70%, e pelas normas internacionais estabelecidas pelo *International Association of Assessing Officers* (IAAO), em que seria aconselhável que a mediana do nível de avaliações fosse de no mínimo 90%.

Com relação à análise do grau de variabilidade do nível das avaliações dos imóveis da PGV, foi possível verificar que as amostras analisadas possuem um alto coeficiente de dispersão, o que demonstra que a tributação de IPTU vem sendo executada de maneira não uniforme. Somado a isso, foi possível verificar uma grande variação entre o valor tributado de IPTU para imóveis transacionados em um mesmo valor de mercado, o que comprova a grande variabilidade no nível das avaliações existentes na PGV. Tais imposições demonstraram a ocorrência de iniquidades horizontais aos contribuintes, de modo que, o valor efetivamente tributado de IPTU dos imóveis analisados não se encontra distribuído de maneira uniforme, uma vez que, o grau de dispersão encontrado nos resultados encontra-se em níveis muito superiores ao que são recomendados pelas diretrizes da Portaria Ministerial n.º 511/2009 e pelas normas internacionais estabelecidas pelo IAAO.

O estudo também observou a existência de um viés de progressividade por meio do nível de avaliações na tributação de IPTU, onde os imóveis de menor valor, em média, possuem um nível de avaliação mais baixo em relação aos imóveis de

valor mais alto, até a faixa dos imóveis com valores de até R\$ 2.000.000,00. Para os imóveis com valores superiores, observa-se tendência oposta, onde o nível das avaliações vai se reduzindo à medida que o valor dos imóveis aumenta, causando assim um efeito regressivo na cobrança de IPTU. Desta forma, foi verificado que está sendo modificado um dos princípios deste tributo de natureza progressiva, onde quem possui bens de maior valor de mercado deveria pagar uma proporção maior de IPTU, em atendimento à equidade tributária, segundo a qual contribuintes com maior capacidade de pagamento devem pagar proporcionalmente mais tributos.

Ante ao exposto, este estudo corroborou com a hipótese da existência de iniquidades na tributação de IPTU na cidade de Porto Alegre e quantificou em até 404,81% o incremento no valor a ser arrecadado a mais pelo município, caso a PGV estivesse devidamente atualizada em um nível de 90% do valor de mercado dos imóveis. Tendo em vista que, o aumento nos valores tributados poderia gerar impactos distributivos para alguns segmentos da população e, a fim de não prejudicar as camadas de menor poder aquisitivo, bem como, de se ter uma tributação de IPTU uniforme, progressiva e com equidade, os resultados obtidos deste trabalho recomendam a reavaliação da Planta Genérica de Valores (PGV) de IPTU e a instituição de ferramentas como alíquotas progressivas, níveis de isenção para imóveis de menor valor e limites anuais máximos de repasse do aumento do tributo, de modo a garantir a existência de progressividade e equidade na cobrança do referido imposto. A instituição destas políticas poderia gerar uma combinação entre aumento na arrecadação juntamente com a instituição de uma tributação de IPTU mais justa para a população da cidade de Porto Alegre/RS.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Brasília, v. 5, p. 3–36, 1998.

AMARO, L. **Direito Tributário Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BANK, T. W. **World Development Indicators**: Urbanization. 2017. Disponível em: <http://wdi.worldbank.org/table/3.12>. Acesso em: 28 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional originalmente publicado no Diário Oficial da União de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 setembro de 2000**. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm). Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm). Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Ministério de Estado das Cidades. **Portaria Ministerial nº 511, de 07 de Dezembro de 2009**. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Brasília, 2009. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-511-2009\\_217279.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-511-2009_217279.html). Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil: Resultado da Arrecadação**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capa>. Acesso em: 12 mar. 2019.

BUSSATO, L. **Notas taquigráficas de Audiência Pública para demonstração e avaliação, pelo Poder Executivo de Porto Alegre, do cumprimento das metas fiscais do 2º quadrimestre de 2018**. Porto Alegre: Câmara de Vereadores de Porto Alegre, 2018.

CARVALHO JR, P. H. B. **Imposto sobre o patrimônio ou sobre heranças: qual a melhor opção?** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015. p. 2-3. (Texto para discussão). Disponível em [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3146&catid=29&Itemid=34](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3146&catid=29&Itemid=34). Acesso em: 12 mar. 2019.

CARVALHO JR., P. H. B. DE. **Property tax performance and potential in Brazil**. 2017. Thesis (Doctorate in Tax Policy) - Faculty of Economic and Management Sciences, University of Pretoria, South Africa, 2017. disponível em: [https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/62689/Carvalho\\_Property\\_2017.pdf?sequence=1](https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/62689/Carvalho_Property_2017.pdf?sequence=1). Acesso em: 12 mar. 2019.

CARVALHO JR., P. H. B. DE. Imposto Predial e Territorial Urbano. In: Fagnani, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 411-425. Disponível em: <http://ijf.org.br/wp-content/uploads/2018/11/A-Reforma-Tribut%C3%A1ria-Necess%C3%A1ria-Livro-1-Diagn%C3%B3stico-e-Premissas.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CASTRO, F. A. DE. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2014. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16511/1/2014\\_F%C3%A1bioAvilaDeCastro.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16511/1/2014_F%C3%A1bioAvilaDeCastro.pdf). Acesso em: 12 mar. 2019.

CHIEZA, R. A. **O Ajuste das Finanças Públicas Municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS**. 2008. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS, 2008. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/22630>. Acesso em: 24 abr. 2019.

COELHO, F. B. **Projeto de Lei do Senado nº 46, de 2016**. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever que a revisão periódica da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124867>. Acesso em 04 abr. 2019.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015 - Dilemas y espacios de políticas**. Cepal, Nações Unidas, 2015. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/1/S1500053\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/1/S1500053_es.pdf). Acesso em 12 out. 2018.

DE CESARE, C. M. **Melhorar o desempenho do imposto sobre a propriedade imobiliária na América Latina**. Hollis, New Hampshire: Lincoln Institute of Land Policy, 2012<sup>a</sup>. Disponível em: [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/melhorar-desempenho-imposto-propriedade-imobiliaria-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/melhorar-desempenho-imposto-propriedade-imobiliaria-full_0.pdf). Acesso em: 12 dez. 2018.

DE CESARE, C. M. **Avaliação em Massa de Imóveis para Fins Fiscais**. Brasília/DF: Ministério das Cidades, 2012b. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/ea1468fd0a8d251313d624c08825c2fe.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2019.

DE CESARE, C. M. **Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe**. Hollis, New Hampshire: Lincoln Institute of Land Policy, 2016. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2018.

DE CESARE, C. M. Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural. In: Fagnani, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 369-393. Disponível em: <http://ijf.org.br/wp-content/uploads/2018/11/A-Reforma-Tribut%C3%A1ria-Necess%C3%A1ria-Livro-1-Diagn%C3%B3stico-e-Premissas.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

DE CESARE, C. M.; RUDDOCK, L. **A New Approach to the Analysis of Assessment Equity**. *Assessment Journal*, v. 5, n. 2, p. 57, 1998. Disponível em <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/DeCLR.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

DWECK, E; ROSSI. P.; DE OLIVEIRA, A. L. M.; ARANTES, F. **Impacto da austeridade sobre o crescimento e a desigualdade no Brasil**. *Scientiae Studia*, v. 6, p. 263–267, 2018

FERNANDES, R. C.; CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. G. **Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil**. Brasília/DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019. (Texto para discussão). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34664:td-2449-imposto-de-renda-e-distribuicao-de-renda-no-](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34664:td-2449-imposto-de-renda-e-distribuicao-de-renda-no-)

brasil&catid=419:2019&directory=1. Acesso em: 08 mai. 2019.

FONSECA, D. F.; LOBO, C.; GARCIA, R. A. Imposto predial e territorial urbano: uma metodologia de ajuste tributário para Belo Horizonte / MG. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 3, p 513-526, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017005007104&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017005007104&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em: 26 fev. 2019.

FREITAS, A. A. DE. Defasagem e injustiça tributária na aplicação do IPTU de Porto Alegre. **Carta Conjuntura FEE** (Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser). Porto Alegre/RS, Ed. 3, 2017. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article/defasagem-e-injustica-tributaria-na-aplicacao-do-iptu-de-porto-alegre/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

FREITAS, A. A. DE. Revisar ou não revisar a cobrança do IPTU de Porto Alegre? **Carta Conjuntura FEE** (Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser). Porto Alegre/RS, Ed. 1, 2018. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article/revisar-ou-nao-revisar-a-cobranca-do-iptu-de-porto-alegre/>. Acesso em: 22 jan. 2019.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), p. 1–60. 2016. (Texto para discussão). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td\\_2190.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6633/1/td_2190.pdf). Acesso em: 25 fev. 2019.

GONZÁLEZ, M. A. S. **Metodologia de avaliação de imóveis**. Novo Hamburgo: SGE, 2003.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF ASSESSING OFFICERS (IAAO). **Standards on Ratio Studies**. 2007. Disponível em: [https://www.iaao.org/media/standards/Standard\\_on\\_Ratio\\_Studies.pdf](https://www.iaao.org/media/standards/Standard_on_Ratio_Studies.pdf). Acesso em: 25 nov. 2018.

LEÃO, C. G. **ITR E IPTU : O Contraste entre as finalidades sociais e a gestão praticada**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade). Universidade Federal de Alfenas, Alfenas/MG, 2015. Disponível em: <https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/bitstream/tede/837/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Celina%20Gontijo%20Le%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.

LOPES FILHO, J. M. **Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Territorial Rural (ITR)**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELO, J. E. S. DE. **IPTU e ITR: teoria e prática**. São Paulo: Dialética, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Revenue Statistics 2018: Tax revenue trends in the OECD**. OCDE, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-2522770x.htm>. Acesso em: 22 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018**. OCDE, 2019. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/revenue-statistics-latin-america-and-caribbean-2018>. Acesso em: 22 mar. 2019.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Instituto Pólis. 2. ed. Brasília/DF, 2002.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 7/1973, de 7 de dezembro de 1973**. Institui e disciplina os tributos de competência do município. Porto Alegre, 1973. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-tributario-porto-alegre-rs>. Acesso em: 16 fev. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 212/1989, de 28 de dezembro de 1989**. Altera o art. 5º da Lei Complementar nº 7, de 07 de dezembro de 1973. Porto Alegre, 1989. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1989/22/212/lei-complementar-n-212-1989-altera-o-art-5-da-lei-complementar-n-7-de-07-de-dezembro-de-1973-iptu-1989-12-28-versao-original>. Acesso em: 18 fev. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 249/1991 de 30 de janeiro de 1991**. Disciplina a concessão do direito real de uso aos ocupantes de áreas de propriedade do poder público municipal. Porto Alegre, 1991. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1991/24/242/lei-complementar-n-242-1991-disciplina-a-concessao-do-direito-real-de-uso-aos-ocupantes-de-areas-de-propriedade-do-poder-publico-municipal>. Acesso em: 19 fev. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 260/1991 de 13 de dezembro de 1991**. Estabelece o reajuste do Imposto Predial e Territorial Urbano para o exercício de 1992. Porto Alegre, 1991. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1991/26/260/lei-complementar-n-260-1991-estabelece-o-reajuste-do-imposto-predial-e-territorial-urbano-para-o-exercicio-de-1992>. Acesso em: 19 fev. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 436/1999, de 29 de dezembro de 1999**. Altera a redação do item 91 da lista de serviços anexa ao art. 18 da Lei Complementar nº 07, de 07 de dezembro de 1973, que institui e disciplina os tributos de competência do município de Porto Alegre. Porto Alegre, 1999. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1999/43/436/lei-complementar-n-436-1999-altera-a-redacao-do-item-91-da-lista-de-servicos-anexa-ao-art-18-da-lei-complementar-n-07-de-07-de-dezembro-de-1973-que-institui-e-disciplina-os-tributos-de-competencia-do-municipio-de-porto-alegre>. Acesso em: 19

fev. 2019.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 437/1999, de 29 de dezembro de 1999.** Altera artigos da Lei Complementar nº 07, de 07 de dezembro de 1973, e alterações posteriores e dá outras providências. Porto Alegre, 1999. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1999/43/437/lei-complementar-n-437-1999-altera-artigos-da-lei-complementar-n-07-de-07-de-dezembro-de-1973-e-alteracoes-posteriores-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 fev. 2019.

PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei Complementar nº 005/2018.** Porto Alegre: Câmara de Vereadores de Porto Alegre, 2018.

SILVEIRA, F. G. Renúncias fiscais e tributação da riqueza: As capturas pelas elites econômicas e classe média tradicional. In: Fagnani, E. (org.). **A Reforma Tributária Necessária.** São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 705-738. Disponível em: <http://ijf.org.br/wp-content/uploads/2018/11/A-Reforma-Tribut%C3%A1ria-Necess%C3%A1ria-Livro-1-Diagn%C3%B3stico-e-Premissas.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

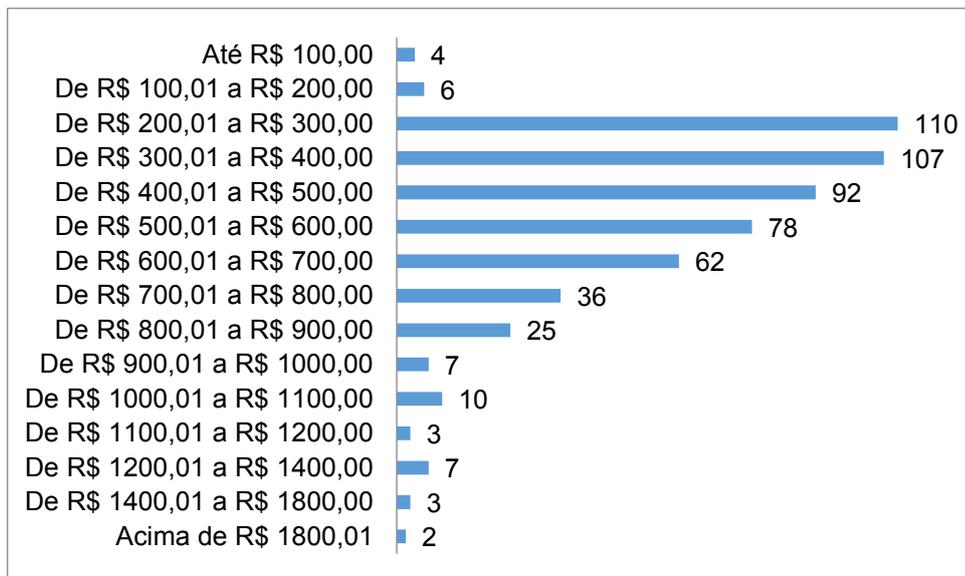
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. **Súmula n.º 160, de 12 de junho de 1996.** Brasília/DF, 1996. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010\\_11\\_capSumula160.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_11_capSumula160.pdf). Acesso em: 23 mar. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TCE/RS. **Arrecadação Tributária do Município de Porto Alegre/RS.** Porto alegre. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TCE/RS **Relatório de Auditoria Ordinária Tradicional do Processo n.º 1080-0200/10-9.** Porto Alegre. 2010. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23:P23\\_MUNICIPIO:PORTO%20ALEGRE](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23:P23_MUNICIPIO:PORTO%20ALEGRE). Acesso em: 22 fev. 2019.

## APÊNDICE A – GRÁFICOS DE VALORES TRIBUTADOS DE IPTU NOS DADOS DE IMÓVEIS COM VALORES FIXOS

Gráfico 20 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 300.000,00



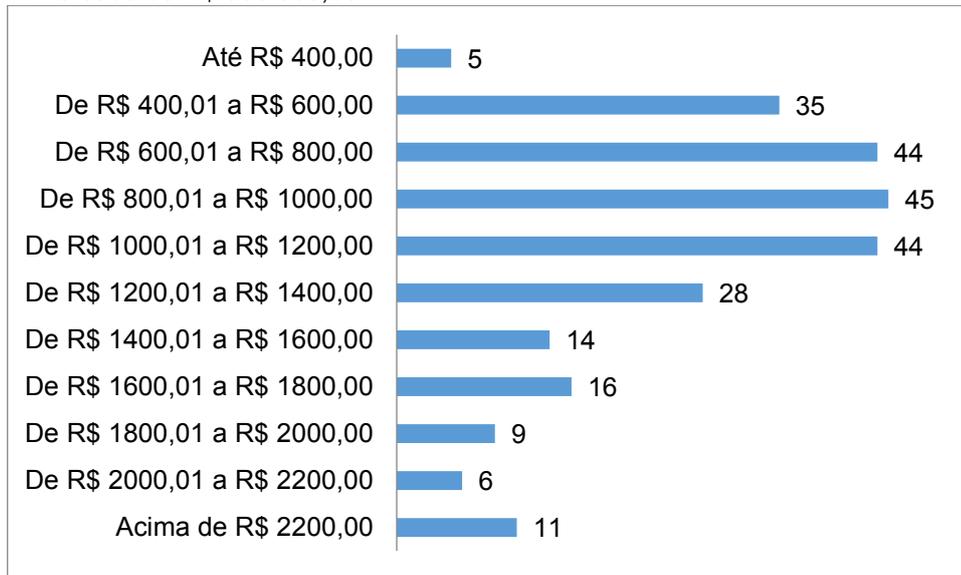
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Gráfico 21 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 400.000,00



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Gráfico 22 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 500.000,00



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Gráfico 23 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 600.000,00



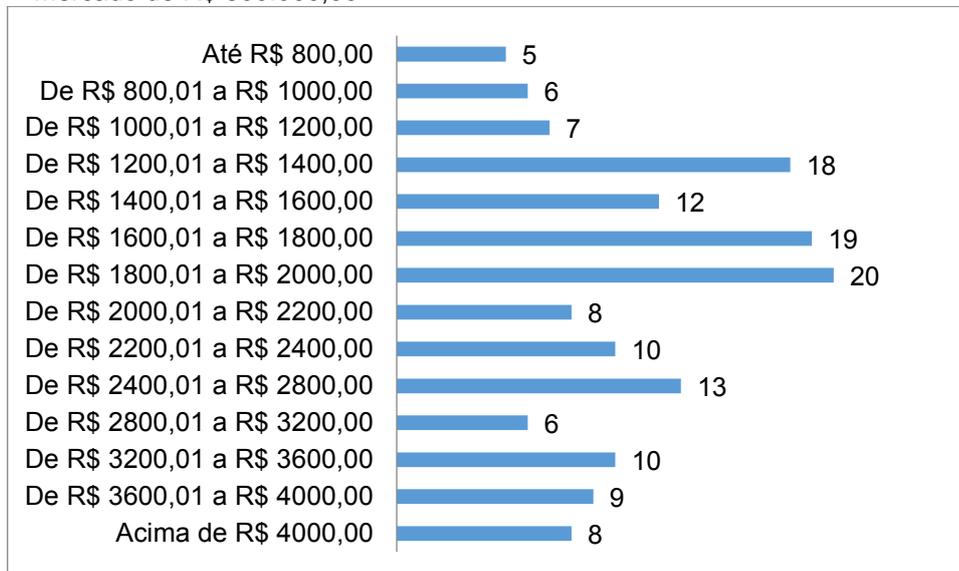
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Gráfico 24 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 700.000,00



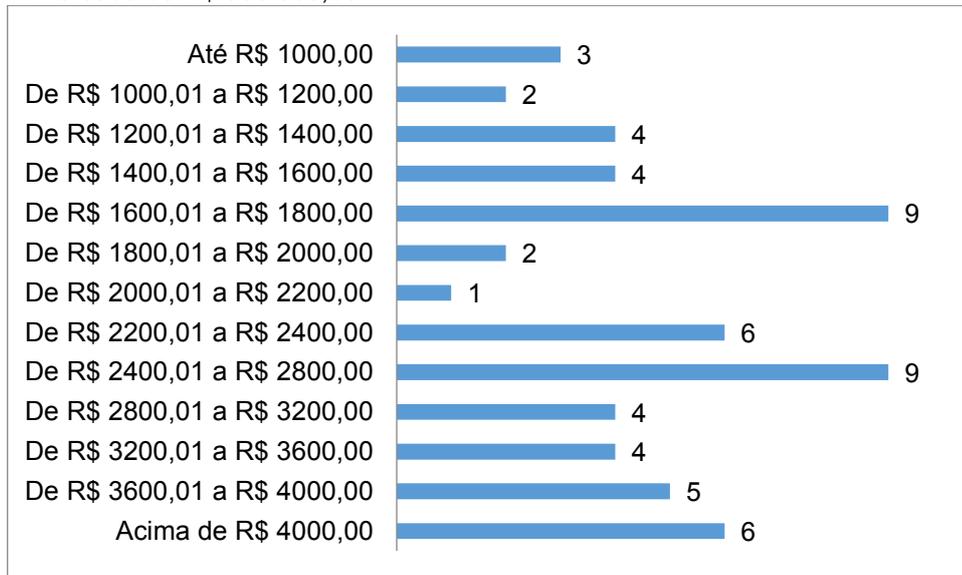
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Gráfico 25 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 800.000,00



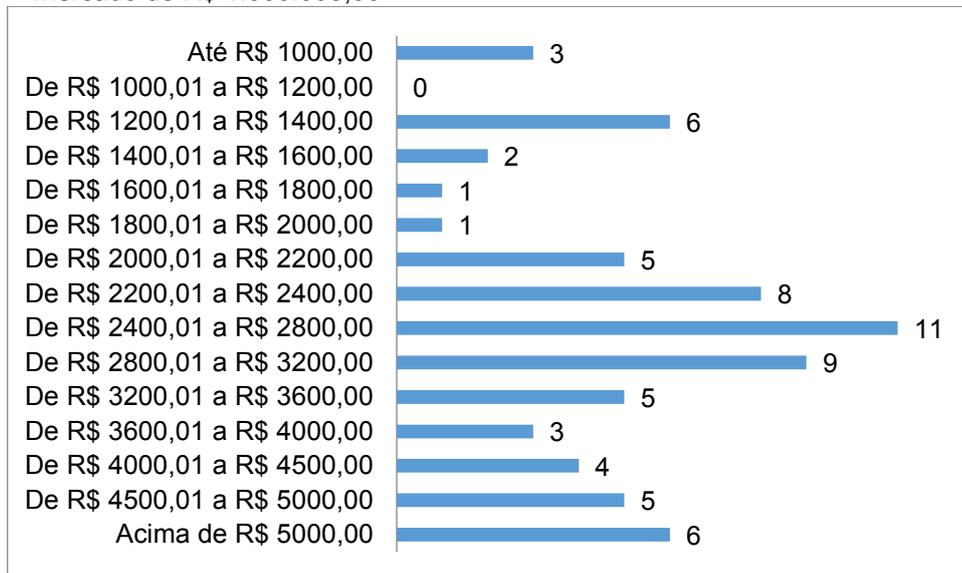
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Gráfico 26 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 900.000,00



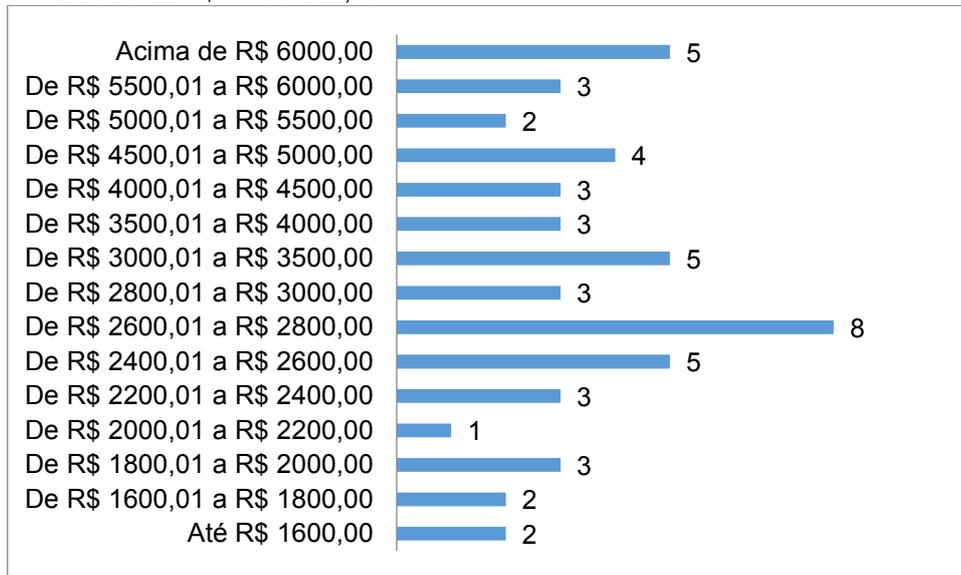
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Gráfico 27 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 1.000.000,00



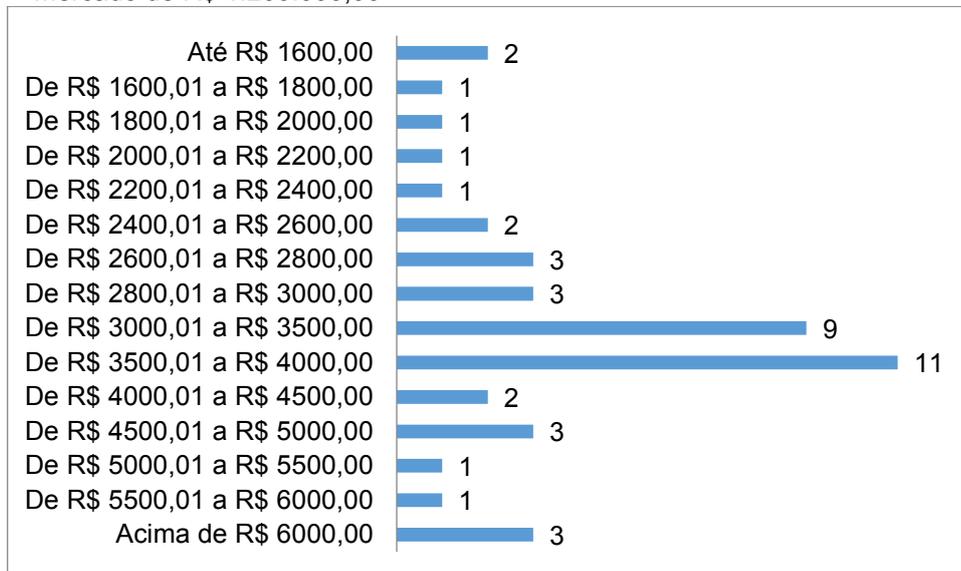
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Gráfico 28 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 1.100.000,00



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Gráfico 29 - Valor tributado de IPTU para o número de dados de imóveis residenciais com valor de mercado de R\$ 1.200.000,00



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)