

PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS DE MAIOR VALOR SEGUEM PAGANDO PROPORCIONALMENTE MENOS IPTU EM PORTO ALEGRE

SAMUEL POETA¹

¹ Engenheiro Civil (UNISINOS), Mestre em Economia (UFRGS), Porto Alegre-RS, samuel@marozal.com.br

Apresentado no
Congresso Técnico Científico da Engenharia e da Agronomia – CONTECC
04 a 06 de outubro de 2022

RESUMO: Porto Alegre foi uma das capitais com maior defasagem na base de cálculo da cobrança de IPTU, quando a sua Planta Genérica de Valores (PGV), de 1991, teve o nível de avaliação de seus imóveis atualizado em 2019. No entanto, apesar da atualização da PGV, a Lei Complementar 912/2021 suspendeu a atualização do valor do IPTU a partir do ano de 2022. A hipótese adotada para este trabalho leva em consideração de que a revogação da atualização da PGV, além de limitar a arrecadação, voltou a produzir iniquidades aos contribuintes devido às discrepâncias no nível de avaliação dos imóveis. Para essa análise, foram comparados os valores de dados de imóveis transacionados com o valor venal efetivamente tributado de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pelo município entre 2014 e 2018. Os resultados obtidos indicam que o nível das avaliações dos imóveis efetivamente tributados de IPTU era na ordem de 15,72% do valor de mercado, valor inferior ao mínimo de 70% recomendado pela Portaria Ministerial n.º 511/2009. Além disso, os resultados obtidos no presente estudo retratam que o formato de cobrança utilizado até 2019 se encontrava com deficiências na progressividade e com falta de uniformidade da cobrança, causando assim, iniquidades tributárias aos contribuintes devido às distorções ocorridas nas avaliações dos imóveis. Também foi verificado que a suspensão da atualização da PGV, ocorrida a partir de 2022, retomou as deficiências de cobrança que existiam até 2019, vindo a beneficiar os imóveis com valor de mercado mais defasados, situados majoritariamente nos bairros mais nobres da cidade.

PALAVRAS-CHAVE: IPTU; Iniquidades; Avaliações de Imóveis, Engenharia Civil.

OWNERS OF HIGHER VALUE PROPERTIES CONTINUE TO PAY PROPORTIONATELY LESS IPTU IN PORTO ALEGRE

ABSTRACT: Porto Alegre was one of the capitals with the greatest delay in the calculation base of the IPTU collection, when its 1991 Generic Plant of Values (PGV) had the valuation level of its properties updated in 2019. However, despite the update of PGV, Complementary Law 912/2021 suspended the updating of the IPTU value from the year 2022. The hypothesis adopted for this study takes into account that the revocation of the PGV update, in addition to limiting the collection, returned to produce inequities to taxpayers due to discrepancies in the level of valuation of real estate. For this analysis, data values of transacted properties were compared with the market value effectively taxed by the Urban Property and Territorial Tax (IPTU) by the municipality between 2014 and 2018. The results obtained indicate that the level of evaluations of properties effectively taxed by IPTU it was in the order of 15.72% of the market value, a value lower than the minimum of 70% recommended by Ministerial Ordinance No. 511/2009. In addition, the results obtained in the present study show that the collection format used until 2019 had deficiencies in the progressivity and lack of uniformity of collection, thus causing tax inequities to taxpayers due to distortions in real estate appraisals. It was also verified that the suspension of the PGV update, which took place from 2022, resumed the collection deficiencies that existed until 2019, benefiting properties with more lagged market value, located mostly in the city's most upscale neighborhoods.

KEYWORDS: IPTU; Iniquities; Property Valuations, Civil Engineering.

INTRODUÇÃO

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

O município de Porto Alegre, apesar de diversos apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do RS, permaneceu por quase 30 anos, de 1991 a 2019 sem atualizar a base de cálculo da Planta de Valores de IPTU. Neste período, ocorreram diversas transformações na cidade, com valorizações imobiliárias muito superiores ao restante da cidade, em bairros como Três Figueiras, Jardim Europa e Tristeza. Estas transformações urbanas, que valorizam determinadas regiões da cidade, somadas a não atualização da Planta de Valores de IPTU até 2019, dentre outras, provocaram distorções na cobrança do IPTU. Distorções que, em teoria, teriam sido corrigidas com a aprovação da Lei nº 859/2019, em vigor desde 01 de janeiro de 2020 e que atualizou o nível de avaliação dos imóveis em Porto Alegre.

Ocorre que, a partir de 2022, entrou em vigor em Porto Alegre a Lei Complementar 912/2021, que suspende a atualização da planta de valores do IPTU realizada pela Lei Complementar 859/2019, depois de quase 30 anos. De acordo com o Poder Executivo, essa medida visa reaquecer a economia do município, fragilizada em decorrência da crise relacionada à pandemia. A lei, no entanto, vem beneficiar apenas 32% dos imóveis da cidade, que são os que ainda teriam reajustes anuais a serem aplicados no IPTU até 2026, conforme havia sido inicialmente previsto na lei de 2019. Por outro lado, os demais 68% dos imóveis da cidade, que já pagavam o valor integral do IPTU antes da suspensão da atualização da planta, seguirão com os mesmos valores nos próximos anos, sem concessão de nenhum tipo de abatimento no imposto.

Este estudo justifica-se em função do baixo aproveitamento deste instrumento como fonte de receita dos municípios brasileiros, seja diante da necessidade de arrecadação efetiva de tributos, seja devido à crise fiscal enfrentada pelos municípios ou pelas exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em especial no artigo 11 que estabelece como “requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal à instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”. Além disso, justifica-se a análise sobre o município de POA, pois, segundo Freitas (2018), era a capital com a segunda maior defasagem de IPTU, uma vez que, não era realizada atualização do nível do valor dos imóveis da PGV, base de cálculo da cobrança do tributo, desde o ano de 1991. Desta forma, com a suspensão da atualização da PGV realizada em 2021, os problemas na cobrança de IPTU de Porto Alegre/RS tendem a não serem solucionados.

MÉTODO DE PESQUISA

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

Já a metodologia utilizada para verificar os bairros mais e menos beneficiados com a suspensão da atualização da PGV a partir de 2022 consistiu em pesquisa junto ao município de Porto Alegre.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Tabela 1, 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 1 – Média e mediana do nível das avaliações do valor venal tributado de IPTU das 37.012 amostras do estudo - 2014 a 2018

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

Fonte: elaborada pelo autor.

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

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

Verifica-se também a existência de grandes dispersões no nível de avaliação dos imóveis quando se compara com seus respectivos valores de mercado, conforme demonstrado Gráfico 1. Os imóveis de menor valor, em média, possuem um nível de avaliação mais baixo em relação aos imóveis de valor mais alto, até a faixa dos imóveis com valores de até 2 milhões de reais. Já para os imóveis com valor de mercado acima de 2 milhões, observa-se uma tendência oposta, 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 devido às discrepâncias existentes nas avaliações dos imóveis. Desta forma, verifica-se a existência de um “benefício” aos proprietários de imóveis com valores superiores a 4,5 milhões uma vez que, são tributados com um nível de avaliação menor do que os imóveis na faixa acima de 600 a 700 mil reais.

Gráfico 1 – Nível de avaliação efetivamente tributado na cobrança de IPTU- amostra de 37.012 imóveis transacionados entre 2014 a 2018



Fonte: elaborada pelo autor.

Após a suspensão da atualização da PGV, ocorrida a partir de 2022 pela Lei Complementar 912/2021, verifica-se na Tabela 2 os bairros mais beneficiados com a medida. É possível perceber que aproximadamente 90% dos imóveis situados no bairro Três Figueiras não terão o seu IPTU atualizado aos níveis dos demais imóveis da cidade, seguido de outros bairros nobres como Jardim Europa e

Praia de Belas, onde, respectivamente, 82% e 75% dos proprietários de imóveis também estão sendo beneficiados com a suspensão da atualização do IPTU.

Tabela 2 – Bairros mais beneficiados com a suspensão da atualização do IPTU em Porto Alegre/RS

BAIRRO	QUANTIDADE DE IMÓVEIS	BENEFICIADOS	PARTICIPAÇÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL
Três Figueiras	6.616	5.947	89,89%
Jardim Europa	4.305	3.528	81,95%
Praia de Belas	3.767	2.842	75,44%
Boa Vista	12.041	8.755	72,71%
Anchieta	1.215	841	69,22%
Vila Jardim	6.798	4.696	69,08%
Jardim do Salso	5.743	3.924	68,33%
Jardim Carvalho	10.511	7.113	67,67%
Chácara das Pedras	5.493	3.695	67,27%
Jardim Lindoia	7.895	5.296	67,08%

Fonte: Município de Porto Alegre (2022).

Por outro lado, como se percebe na Tabela 3, em bairros humildes como Restinga e Lomba do Pinheiro, menos de 7% dos imóveis tiveram este benefício, pois a maior parte dos imóveis situados nesses bairros paga o valor integral de IPTU previsto pela atualização da planta em 2019.

Tabela 3 – Bairros menos beneficiados com a suspensão da atualização do IPTU em Porto Alegre/RS

BAIRRO	QUANTIDADE DE IMÓVEIS	BENEFICIADOS	PARTICIPAÇÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL
Lageado	827	16	1,93%
Boa Vista do Sul	607	12	1,98%
Pitinga	1.003	21	2,09%
São Caetano	111	3	2,70%
Lami	839	33	3,93%
Restinga	10.801	512	4,74%
Lomba do Pinheiro	10.161	691	6,80%
Jardim Leopoldina	11.294	853	7,55%
Costa e Silva	2.660	271	10,19%
Farrapos	3.475	362	10,42%

Fonte: Município de Porto Alegre (2022).

CONCLUSÃO

Considerando que o município de POA permaneceu de 1991 a 2019 sem realização a atualização do valor dos imóveis da PGV do IPTU, os resultados obtidos neste estudo retratam que o formato de cobrança de IPTU encontrava-se até janeiro de 2020 com nível de avaliação de apenas 15,75% dos imóveis. Os dados apurados demonstram a ocorrência de injustiças tributárias, de modo

que, o valor efetivamente tributado de IPTU dos imóveis analisados também não se encontra distribuído de maneira uniforme.

Somado a isso, foi observado que, para os imóveis transacionados acima de 2 milhões de reais, o nível de avaliação para tributação de IPTU decresce de 31,49% a 13,08% a medida que aumenta o valor do imóvel, causando um efeito concentrador de renda, o oposto do efeito esperado para um tributo sobre patrimônio. Com isso, este estudo corroborou com a hipótese da existência de iniquidades na tributação de IPTU nos bairros da cidade de Porto Alegre, uma vez que foram percebidas a manutenção de grandes distorções nas avaliações dos imóveis com a suspensão da atualização da PGV ocorrida a partir de 2022.

Por fim, se é necessário, conforme aponta Carvalho Jr. (2017), que o valor avaliado dos imóveis, como base de cálculo do IPTU, esteja próximo ao valor de mercado para se obter justiça contributiva e eficiência na arrecadação tributária, os dados demonstrados nesta pesquisa, mostram a não efetividade da justiça contributiva no IPTU do município de Porto Alegre, demonstrando que a suspensão da atualização da PGV ocorrida a partir de 2022 retomou as defasagens existentes no nível de avaliação dos imóveis que existiam até 2019.

REFERÊNCIAS

- Carvalho Jr., P. H. B. 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.
- Carvalho Jr., P. H. B. Imposto Predial e Territorial Urbano. In: Fagnani, E. (org.). A Reforma Tributária Necessária. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 411-425.
- 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.
- Freitas, A. A. 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.
- González, M. A. S. Metodologia de avaliação de imóveis. Novo Hamburgo: SGE, 2003.
- Porto Alegre. Lei Complementar nº 859, de 03 de setembro de 2019. Aprova a Planta Genérica de Valores Imobiliários (PGV) para efeitos de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 2020.
- Porto Alegre. Lei Complementar nº 912, de 10 de setembro de 2021. Revoga o § 3º do art. 14 e o art. 15 da Lei Complementar nº 859, de 3 de setembro de 2019, que aprova a Planta Genérica de Valores Imobiliários (PGV) para efeitos de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 2020 e dá outras providências.
- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE/RS. Arrecadação Tributária do Município de Porto Alegre/RS. Porto Alegre. 2018.