

NÍVEL DE AVALIAÇÃO DA PLANTA DE IPTU DE PORTO ALEGRE: A DEFASAGEM EXISTENTE ATÉ 2020ⁱ

LEVEL OF EVALUATION OF THE PORTO ALEGRE IPTU PLANT: THE EXISTING LAGING UP TO 2020

SAMUEL POETA

Engenheiro Civil

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Rua Santo Antônio, 450, Bela Vista, Montenegro-RS

samuelpoeta2@gmail.com

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, permanece o debate político sobre a necessidade ou não de revogar a referida norma. A hipótese adotada para este trabalho leva em consideração de que a revogação da atualização da PGV, além de limitar a arrecadação, voltaria a produzir iniquidades aos contribuintes 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.

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

ABSTRACT:

Porto Alegre was one of the capitals with the greatest delay in the calculation basis for IPTU collection, when its 1991 Generic Plant Values (PGV) had its property valuation level updated in 2019. However, despite the update of the PGV, the political debate remains on the need or not to revoke the referred rule. The hypothesis adopted for this work takes into account that the revocation of the PGV update, in addition to limiting the collection, would again produce inequities for taxpayers due to discrepancies in the level of property valuation. For this analysis, the data values of transacted properties were compared with the market value effectively taxed by the Urban Property and Land Tax (IPTU) by the municipality between 2014 and 2018. The results obtained indicate that the level of valuations of the properties effectively taxed by IPTU it was in the order of 15.72% of the market value, less than the minimum of 70% recommended by Ministerial Ordinance No. 511/2009. In addition, the results obtained in this study show that the collection format used until 2019 had deficiencies in its progressivity and lack of uniformity in collection, thus causing tax inequities to taxpayers due to distortions in property valuations.

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

1. INTRODUÇÃO:

No Brasil, a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sobre o Produto Interno Bruto (PIB) encontra-se em um nível muito abaixo do potencial, 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.

A partir de 2020, Porto Alegre-RS realizou a atualização da sua base de cálculo de IPTU, no entanto, permanece o debate político sobre a necessidade ou não de revogar a referida norma, uma vez que alguns imóveis tiveram aumentos significativos em seus respectivos valores de IPTU. Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é analisar e demonstrar a existência de deficiência na cobrança de IPTU do município de Porto Alegre até o ano de 2019, antes da atualização do valor dos imóveis. Para tanto, estima-se o grau de defasagem da Planta Genérica de Valores (PGV) do município, através da comparação entre preços de imóveis transacionados e seus respectivos valores venais de IPTU entre os anos de 2014 e 2018. Por fim, analisa-se se a cobrança do IPTU reflete princípios de justiça tributária, de modo que, exista uniformidade nos valores venais tributados de imóveis em relação a seu efetivo valor de mercado. A base de dados desta pesquisa é de 2014 a 2018, portanto, anterior à aprovação da Lei nº 859/2019ⁱⁱ, em vigor, desde 01 de janeiro de 2020, que atualizou o nível de avaliação dos imóveis da PGV de IPTU em Porto Alegre.

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. Além disso, verifica-se também uma queda superior a 30% na razão entre a receita de IPTU e a receita tributária total de Porto Alegre, entre 2000 e 2017 (TCE/RS, 2018).

2. 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 IPTUⁱⁱⁱ. 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, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Tipologias e número de imóveis da amostra –2014 a 2018

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

Fonte: elaborada pelo autor.

3. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Na Tabela 2, 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 2 – Média e mediana do nível das avaliações do valor venal efetivamente tributado de IPTU das amostras do estudo - 2014 a 2018

Tipologia	Média	Mediana
Imóveis exclusivamente residenciais	17,64%	15,03%
Imóveis não residenciais	26,89%	23,88%

Terrenos e glebas	23,14%	19,53%
Todas as amostras	18,48%	15,72%

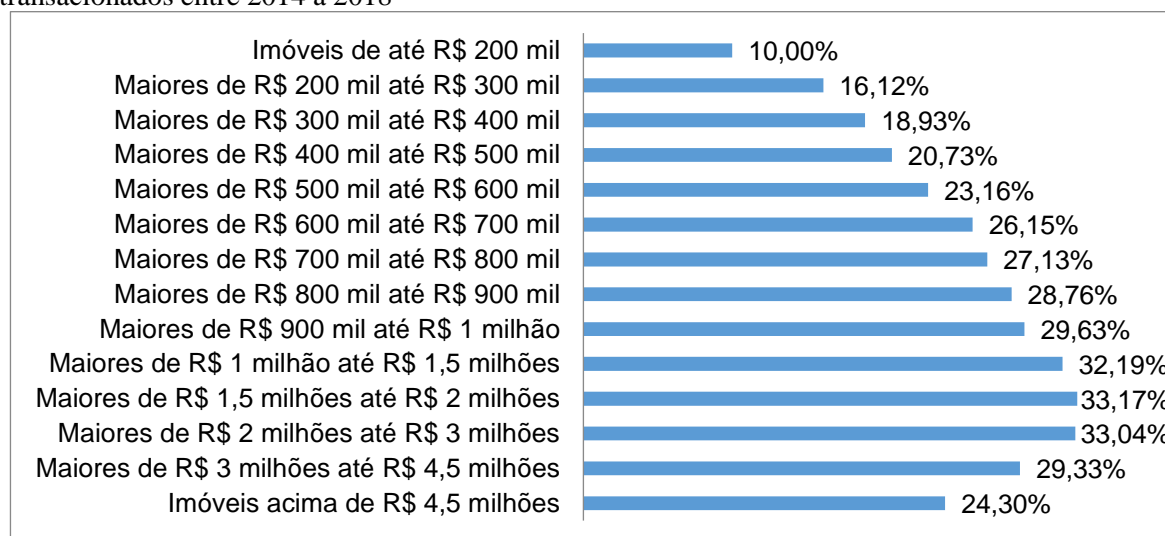
Fonte: elaborada pelo autor.

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 dever 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.

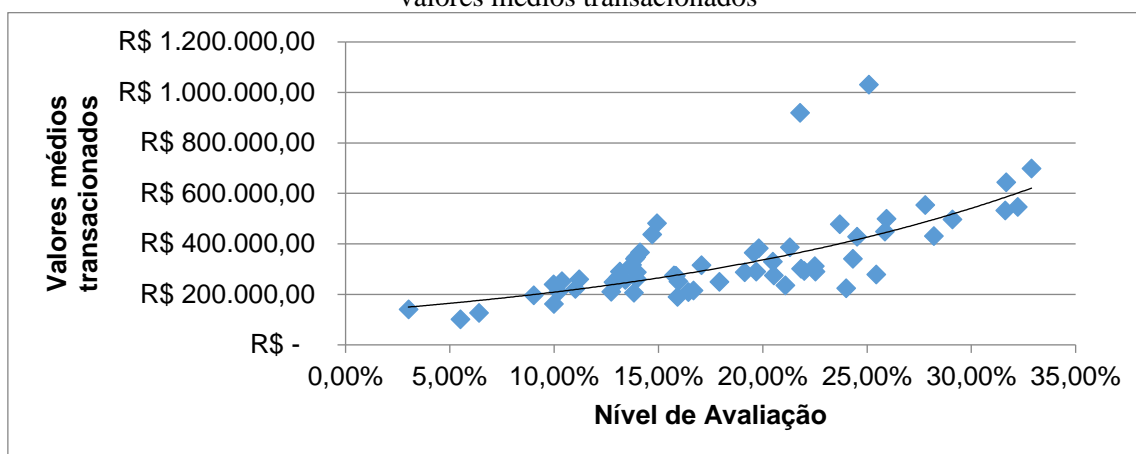
Gráfico 1 – Nível de avaliação efetivamente tributado na cobrança de IPTU- amostra de imóveis transacionados entre 2014 a 2018



Fonte: elaborada pelo autor.

Em relação à divisão do nível das avaliações de IPTU, percebe-se uma grande heterogeneidade no nível de avaliações dos imóveis para cobrança de IPTU, que vai de 2,16% no bairro Campo Novo, até 31,26% no bairro Belém Novo. No Gráfico 2 demonstra-se a grande variabilidade entre o valor venal efetivamente tributado de IPTU em relação a valores médios transacionados por bairro, no período de 2014 a 2018.

Gráfico 2 – Dispersão entre nível de avaliação do valor venal efetivamente tributado de IPTU e valores médios transacionados



Fonte: elaborada pelo autor.

De acordo com os dados demonstrados no Gráfico 2, 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 do valor dos imóveis da PGV em 1991, explica o motivo pelo qual alguns bairros fogem dessa tendência. Os maiores *outliers*^{iv} retratados no Gráfico 2 são demonstrados no Quadro 1.

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

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

Fonte: elaborado pelo autor.

5. CONCLUSÕES

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 até 2019, uma vez que foram verificadas grandes distorções as quais espera-se que tenham sido reparadas através da atualização da PGV que entrou em vigor em janeiro de 2020, no município de Porto Alegre, cujos resultados estão na agenda de pesquisa futura. 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 atualização da PGV realizada em 2020 não deve ser revogada pelas autoridades públicas.

ⁱEste artigo sistematiza parte da dissertação de mestrado, de autoria do autor e defendida no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 2019.

ⁱⁱEm 03 de setembro de 2019, foi sancionada a Lei Complementar nº 859, atualizando base de cálculo de IPTU a partir de 01 de janeiro de 2020.

ⁱⁱⁱApós o Poder Legislativo Municipal de Porto Alegre aprovar a Lei nº 859/2019, líderes locais têm defendido a revogação da referida norma.

^{iv}*Outliers* são dados que fogem demasiadamente do comportamento normal dos resultados demonstrados por uma determinada amostra de dados (GONZÁLEZ, 2003).

REFERÊNCIAS

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.

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.

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. 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.

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.

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