

O IPTU como fonte de recursos a nível municipal: Aspectos de eficiência e equidade*

Carlos A. Longo**

José Carlos de S. Lima***

Este artigo examina a difícil situação financeira dos municípios e conclui que sua origem deve-se basicamente ao reduzido esforço fiscal dessas unidades da federação e a sua grande dependência de transferências das outras esferas de governo. As transferências federais visam principalmente promover a equalização fiscal entre municípios. As transferências estaduais, que são a mais importante fonte de recurso municipal, objetivam fazer retornar parte da receita arrecadada do ICM ao seu ponto de origem, com base no valor adicionado. Ambas as fontes de recursos representam aproximadamente 65% das receitas municipais. Além de problemas de centralização de receitas e falta de autonomia local, essas transferências favorecem o chamado "caronismo fiscal" e discriminam a favor de municípios especializados em atividades industriais, em detrimento daqueles especializados em serviços.

Para alcançar melhoria na situação financeira dos municípios, argumenta-se, é necessário um ajustamento na divisão de responsabilidade fiscal entre esferas de governo. A nível municipal, isto pode ser convenientemente aproximado, dando maior ênfase ao IPTU. Existem fortes indícios de que a receita desse imposto pode acompanhar a crescente necessidade de recursos municipais, sem impor grande ônus tributário sobre a população local, através de permanente e criteriosa atualização dos cadastros de imóveis. Isto traria ao município todas as vantagens do imposto sobre a propriedade (isto é, o imposto internaliza espacialmente o custo e benefício do orçamento local) e ao mesmo tempo reduziria as enormes inequidades fiscais que resultam da sua, em geral, deficiente administração. Com efeito, a observação da alíquota efetiva do IPTU em 18 regiões do município de São Paulo sugere um elevado grau de inequidade administrativa.

1. Introdução; 2. A base tributária dos municípios; 3. Externalidades fiscais entre governos municipais; 4. Autonomia para os municípios; 5. Inequidade administrativa no município de São Paulo; 6. Conclusão.

* Os autores gostariam de agradecer os comentários de um colaborador anônimo desta revista, sem responsabilizá-lo, entretanto, pelos erros e omissões porventura remanescentes.

**Da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e Universidade de São Paulo.

***Da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

1. Introdução

Após a implantação da Reforma Tributária de 1967, a queda relativa das receitas tributárias dos estados, especialmente dos municípios, veio-se agravando no País. O fortalecimento dos municípios parece ser um dos pontos prioritários do atual governo. A grande dependência dos municípios das decisões dos governos federal e estadual tem inibido o surgimento de lideranças locais e tornado drástica a situação financeira dessas comunidades. Neste sentido, a CPI que tratou do empobrecimento dos estados e municípios elaborou recentemente um “pacote tributário”, que inclui algumas das antigas e sempre renovadas reivindicações dessas esferas do governo. Uma das principais é a liberação automática e desvinculação completa dos recursos dos Fundos de Participação dos Municípios. A eliminação dos benefícios fiscais dados à economia por meio de isenções do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) e a ampliação da base tributária do imposto sobre serviços (ISS) também constam da pauta de modificações. Entretanto, uma implicação deste estudo é que tentativas de solucionar o problema da autonomia dos municípios somente ao longo dessa linha não devem ser bem-sucedidas.

A situação financeira caótica da maioria dos municípios brasileiros deve-se essencialmente à reduzida produtividade, em termos de geração de receita, dos tributos municipais, por um lado, e ao crescimento significativo da demanda de serviços públicos a nível local, por outro.¹ Esta tendência perversa em parte tem sido compensada por transferências de recursos estaduais e federais, que, entretanto, não têm sido suficientes para impedir um endividamento crescente das municipalidades. A reduzida produtividade das bases tributárias próprias pode ser explicada pelo reduzido esforço fiscal da maioria das municipalidades. J. T. Oliveira & J. C. S. Lima sugerem que este fenômeno decorre daquilo que chamam “caronismo” fiscal, ou seja, a reduzida exploração das bases tributárias próprias devido ao alto custo político desta iniciativa em relação aos recursos provenientes de transferências de outras esferas de governo.²

Iniciamos com um breve sumário de base tributária dos municípios e em seguida procuramos destacar a natureza das externalidades fiscais entre governos municipais. As implicações deste estudo para a autonomia dos municípios são apresentadas no item 4. Um estudo de inequidade administrativa do imposto sobre

¹ Veja Guedes, José R. de M. IPTU — a ineficácia de um imposto. *Revista de Administração Municipal*, 26 (152): 22-39, jul./set. 1979.

² Vela Oliveira, J. T. & Lima, J. C. de S. *Incidência dos impostos municipais e uma avaliação das transferências de recursos federais: o caso dos municípios das capitais*. São Paulo, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, relatório de pesquisa, fev. 1979. A este respeito, o ex-secretário de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, C. H. Boiteux, ao depor recentemente na CPI que investiga as causas do empobrecimento dos municípios, apontou os prefeitos como os maiores culpados pela penúria municipal, pois alegam “desgaste político” para não cobrar os impostos permitidos por lei, preferindo que o governo federal os socorra.

a propriedade no município de São Paulo aparece no item 5. O último item resume as conclusões deste trabalho.

2. A base tributária dos municípios

Os municípios brasileiros perderam em 1967 quase toda sua fonte tradicional de receita, fonte essa que tinha sido de qualquer modo muito limitada e extremamente inelástica. Os municípios ficaram com um imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, que representa aproximadamente 25% de suas receitas fiscais totais e um novo imposto sobre serviços, cuja alíquota é fixada pelo governo federal, que representa aproximadamente 10% de suas receitas fiscais totais. Para a maioria dos governos municipais, existe uma completa falta de recursos próprios e virtualmente dependem de transferências de receitas do governo estadual e federal. A partir de 1967, o governo estadual passou a ter que retornar parte da sua receita do imposto sobre o valor adicionado, ICM, para os governos municipais, na proporção de 20% sobre o valor adicionado em cada município, e estas transferências representam aproximadamente 50% das receitas fiscais totais a nível municipal. Transferências financiadas com 9% da arrecadação de impostos federais, sobre a renda e consumo, são distribuídas aos municípios de acordo com uma fórmula baseada no número de habitantes, com vinculações quanto a sua aplicação. Esta fonte de recursos representa aproximadamente 15% das receitas fiscais municipais.³

Ao contrário das transferências federais que visam principalmente a equalização fiscal, as transferências estaduais consistem em fazer retornar 20% da receita arrecadada a seu ponto de origem. Todo ano o governo estadual adiciona o valor total da arrecadação do ICM em cada município e então distribui 20% daquela quantia para eles. Independente de problemas de centralização (falta de autonomia local), este método pode favorecer indevidamente aqueles municípios que são especializados em atividades industriais, com grande valor adicionado, contra aqueles municípios que são basicamente dedicados ao consumo.⁴

Compete ao governo federal arrecadar o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), ficando os municípios com 80% do produto de sua arrecadação.⁵

³ Veja Araújo, A. B. de et alii. *Transferências de impostos aos estados e municípios*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1973. (Coleção Relatórios de Pesquisa n.º 16). A partir de 1979 houve uma redução das vinculações a que estão sujeitas essas transferências, mas os municípios continuam obrigados à apresentação de planos de aplicações para esses recursos.

⁴ Foi encontrado para a região metropolitana de São Paulo, coeficiente de correlação simples, entre arrecadação do ICM e a produção industrial a nível municipal, igual a 0,92%. Veja Araújo, A. B. *Aspectos fiscais das áreas metropolitanas*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1974. (Série Monográfica, n.º 15.)

⁵ O produto da arrecadação do ITR representa, em termos médios, uma parcela empiricamente desprezível das receitas fiscais a nível municipal.

O ITR é, ou procura ser, um instrumento de política agrária a nível federal com múltiplos objetivos. O ITR, através de um sistema de alíquotas diferenciadas objetiva, essencialmente, tributar com maior rigor as propriedades rurais inexploradas ou “mal-exploradas”, procurando erradicar o minifúndio, bem como o latifúndio improdutivo. O ITR é calculado aplicando-se a alíquota básica de 0,2% ao valor da terra nua declarada e aceita pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), valor este corrigido anualmente segundo índices de correção monetária oficial. O valor do imposto a pagar sofre alterações para mais ou para menos dependendo de fatores tais como a área do imóvel rural, o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal, o grau de “eficiência” obtido nas diferentes explorações, e a área total, no país, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário.

3. Externalidades fiscais entre governos municipais

Os municípios são essencialmente unidades econômicas abertas. Em geral, existe uma grande mobilidade intermunicipal de produtos, fatores e indivíduos. De fato, podemos esperar que, se calcularmos o valor da produção de um município, a renda dos seus residentes e a despesa de consumo efetuada em seu território, chegaremos a três valores diferentes. Varsano apontou recentemente que “existem municípios com intensa atividade produtiva e cuja população residente e renda são relativamente pequenas. Este é o caso, por exemplo, de São Bernardo do Campo (SP) que é responsável por cerca de 6% do produto do estado de São Paulo, mas cuja população e renda correspondem a pouco mais de 1% deste estado. Os mesmos números se aplicam a Volta Redonda (RJ). Por outro lado, os chamados municípios-dormitórios possuem um reduzido nível de atividades produtivas, em comparação com a renda de seus residentes que é, em grande parte, obtida em municípios vizinhos. Os residentes em Nova Iguaçu (RJ) possuem cerca de 4,5% da renda do estado do Rio de Janeiro, mas o produto do município corresponde aproximadamente a apenas 2,5% do produto do estado. No município de Alvorada (RS) a renda de seus residentes é cerca de 10 vezes maior do que o produto de seu território”. Finalmente, existem os municípios que, por serem basicamente dedicados ao turismo ou ao comércio, recebem um constante afluxo de residentes de outros municípios e nestes casos a despesa com consumo é superior à renda e ao produto do território. Este provavelmente é o caso de municípios tais como Guarujá (SP), Gramado (RS), Manaus (AM) e das estâncias hidrominerais do planalto mineiro.⁶

Quanto menor a jurisdição em relação ao resto do país, maior será sua “dependência” e por isso mesmo a presença de externalidades de custo e benefício do

⁶ Veja Varsano, R. O critério de distribuição do ICM aos municípios: uma crítica às sugestões e uma sugestão para críticas. *Revista de Finanças Públicas*, (337) 30-40. jan./fev./mar. 1979.

governo entre jurisdições (devido a alta mobilidade de fatores e indivíduos). Com efeito, se um governo municipal aplica um imposto de renda elevado para financiar serviços públicos locais, seus beneficiários podem evitar o imposto transferindo sua residência legal para o município vizinho, embora continuem vivendo no mesmo lugar. Igualmente, um imposto de consumo pode ser evitado a nível local, se o consumidor se desloca alguns quilômetros e faz suas compras no município vizinho. Da mesma forma, do lado das despesas do governo, os contribuintes do município vizinho podem-se apropriar de seus benefícios gratuitamente, ao se deslocarem temporariamente para a jurisdição onde os serviços públicos estão sendo oferecidos.

Do ponto de vista de cada município, uma preocupação fiscal básica será com a parcela do imposto que vai ser paga pelos seus próprios residentes *vis-à-vis* residentes de outras localidades.⁷ Neste contexto, suponhamos por exemplo que as propriedades localizadas no município *A* pertençam aos residentes do município *B*. Nestas condições, a carga tributária de um imposto sobre as propriedades aplicado em *A* recairia a curto prazo sobre os residentes em *B*. Mas os residentes em *A* não ficariam imunes ao imposto, a longo prazo, se o capital investido em *A* se deslocar para fugir ao imposto. À medida que o capital flui em direção a *B*, os residentes em *A* terão seus aluguéis aumentados e seus salários reduzidos. Quanto maior a evasão de capital, menor será a receita obtida através do imposto e a renda dos residentes em *A*. Em suma, não somente os residentes em *A* podem ser incapazes de exportar a carga de seu imposto, mas também podem perder renda para os residentes de fora do município porque menos capital estará disponível para eles.

Não é de surpreender, portanto, que um município hesite antes de aumentar a alíquota de seu imposto muito além daquela observada pelos seus rivais. Com efeito, uma jurisdição pode inclusive ser tentada a obter benefícios líquidos através da redução de seu imposto a níveis inferiores àqueles aplicados pelos seus rivais. A política tributária municipal, portanto, envolve uma escolha difícil:

- a) o ganho a ser obtido pela transferência da carga do seu imposto, para os residentes de fora do município, via tributação do capital de não-residentes e/ou produtos consumidos por não-residentes;
- b) a correspondente perda para a economia municipal, que resulta da evasão do capital de não-residentes.

A discussão precedente é parcial no sentido de que somente o lado das receitas do governo foi analisado. Entretanto, o benefício das despesas públicas também precisa ser incorporado na análise quando o efeito de um aumento dos impostos está sendo considerado. Da mesma forma que um aumento na alíquota do imposto sobre a propriedade pode reduzir o valor dessas propriedades e induzir uma evasão de capitais, uma provisão adicional de bens públicos pode elevar o

⁷ Veja Neenan, W. B. Suburban-central city exploitation thesis: one city's tale. *National Tax Journal*, 23 (2): 117-39, June 1970.

valor dessas propriedades e provocar um influxo de capitais. De fato, melhores estradas e serviços públicos em geral tornam o município um local mais atrativo para investir e para construir uma residência. Um aumento induzido na demanda por terrenos e casas eleva o preço das propriedades no município e assim compensa o efeito depressivo de maiores impostos sobre o preço das propriedades. Portanto, o benefício das despesas públicas pode ser capitalizado tanto quanto a carga tributária, de modo que o efeito combinado dos impostos e despesas pode elevar, reduzir, ou deixar inalterado o valor das propriedades, dependendo de como e para quem foi utilizada a despesa pública. Se o imposto for aplicado de acordo com o princípio do benefício estrito, os dois efeitos (carga tributária e benefício das despesas públicas) se cancelam e o valor da propriedade seria independente da alíquota do imposto.⁸ Este resultado não se altera quando as alíquotas efetivas do imposto sobre a propriedade são diferentes entre municípios. De fato, a alocação interjurisdicional de recursos e indivíduos não deverá ser distorcida quando dentro de cada município a terra e o capital forem tributados à mesma alíquota efetiva, e os benefícios das despesas públicas forem apropriados pelos contribuintes do local. Portanto, a carga tributária dos municípios com alíquota elevada será mais elevada, mas em compensação maior será o benefício da despesa pública local.

4. Autonomia para os municípios

Para se alcançar uma efetiva melhoria na situação financeira dos municípios, torna-se necessário um ajustamento na divisão de responsabilidades fiscais entre diferentes níveis de governo, de modo a permitir uma distribuição mais adequada da receita tributária nacional entre as três esferas do governo. Pode-se afirmar, com base em argumentos de eficiência, que uma divisão fiscal ideal entre diferentes níveis de governo iria confinar os governos municipais a atividades essencialmente alocativas, enquanto atividades distributivas, bem como atividades alocativas de caráter nacional, seriam providas pelo governo central.⁹ A nível municipal, isto pode ser convenientemente aproximado, como argumentamos, através de um imposto sobre a propriedade, cuja receita financia serviços públicos que são apropriados, basicamente, pelos contribuintes locais, na qualidade de consumidores de serviços do governo.¹⁰

Neste contexto, toda tributação sobre a propriedade imobiliária, rural e urbana deveria ser, por razões de eficiência, de competência do município, que é

⁸ Veja Wildasin, D. E. Local public goods, property values and local public choices. *Journal of Urban Economics*, 6: 521-34, 1979.

⁹ Oates, W. E. *Fiscal federalism*. New York, Harcourt, 1972.

¹⁰ Veja Longo, C. A. Considerações sobre a autonomia dos municípios. Nov. 1979. *Revista Econômica do Nordeste*, 11 (2), 1980; e ————. A Note on Local Tax Revenues. *Public Finance Quarterly*, 9 (3), 1981.

afinal quem arca com a maior parte da responsabilidade de prover serviços públicos a nível municipal. Entretanto, estudos anteriores sobre a viabilidade de aumentar a participação do imposto sobre a propriedade no total das receitas locais indicam que este talvez seja uma das fontes menos exploradas da receita fiscal a nível municipal.¹¹ Além do mais, um maior respaldo no imposto imobiliário a nível local permitiria um alto grau de autonomia fiscal e, neste caso, os municípios não estariam tão sujeitos a disputas tributárias com outros níveis de governo (estadual e federal). O inconveniente é que este imposto requer uma administração um tanto mais complexa do que outras formas de tributação, principalmente no estágio de implementação.

Um problema pouco observado e crucial da estrutura tributária dos municípios é sua grande dependência da tributação indireta. O imposto sobre a circulação de mercadorias, ICM, representa em média 50% das receitas municipais no Brasil. Como a carga deste imposto é supostamente transferida para os consumidores, independentemente do local de residência, possivelmente parte deste imposto é exportado e portanto pago por não-residentes. Supondo que os benefícios das despesas públicas são consumidos localmente e que os impostos indiretos são inteiramente transferidos para o preço dos produtos, pode-se esperar que, em geral, os proprietários de imóveis sejam subsidiados pelos consumidores, na forma de preços mais altos dos produtos.¹² Por conseguinte, incentivos implícitos a especulação imobiliária decorrem da atual estrutura tributária dos municípios. Neste caso, pouco adiantaria adotar alíquotas progressivas sobre terras não exploradas para incentivar a produtividade do setor agrícola ou para diminuir a ociosidade dos terrenos urbanos. À medida que o nível geral de tributação for reduzido, em relação ao exigido por um imposto aplicado de acordo com o critério do benefício, a especulação imobiliária não deverá ser desestimulada.¹³

5. Inequidade administrativa no município de São Paulo

Existem fortes indícios de que a receita do imposto predial e territorial urbano, IPTU, pode acompanhar a crescente necessidade de recursos da Prefeitura do Município de São Paulo, sem impor grande ônus tributário sobre a população, através de constante e criteriosa atualização de seu cadastro de imóveis. Isto traria

¹¹ Veja Varsano, R. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 7 (3): 581-622, dez. 1977; e Silva, F. A. Rezende da. Financiamento do desenvolvimento urbano. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3 (5): 543-84, out. 1973.

¹² Veja Longo, C. A. Finanças municipais e a ociosidade dos terrenos na área urbana. *Revista Brasileira de Economia*, 33 (4): 599-608, 1979.

¹³ Veja Longo, C. A. É o ITR Progressivo, Uso da Terra e Finança Municipal, *Revista Brasileira de Economia*, a sair. Para uma versão simplificada veja, sob o mesmo título *Conjuntura Econômica*, 34 (5), maio 1980.

ao município todas as vantagens do imposto sobre a propriedade (isto é, o IPTU internaliza do ponto de vista espacial os benefícios dos gastos públicos locais no sentido mencionado) e ao mesmo tempo contribuiria para reduzir inequidades fiscais que resultam da sua deficiente administração.

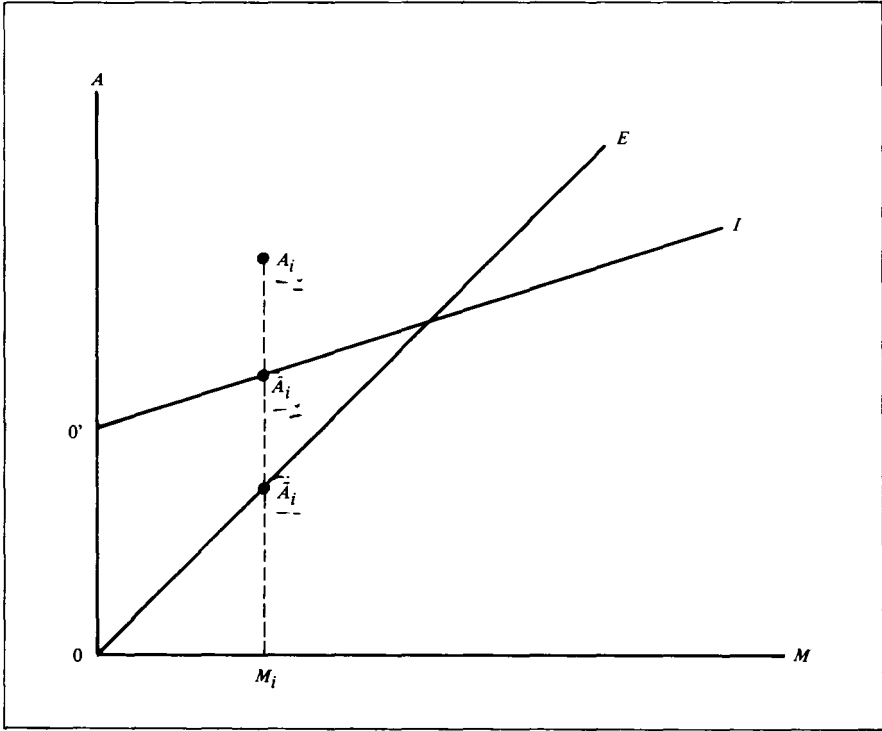
A rigor, para se arrecadar o IPTU de maneira equitativa seria necessário conhecer o valor de mercado de todos os imóveis. Se todos os imóveis fossem avaliados pelo seu valor de mercado, ou por uma fração ou múltiplo desse valor, não haveria problema quanto à distribuição da carga tributária. Entretanto, este não é em geral o caso, e a inequidade administrativa resultante pode ser avaliada com base, digamos, no método de Paglin & Fogarty, comparando os valores arbitrados pela prefeitura, A , e os valores de mercado, M , dos imóveis.¹⁴ Definimos equidade perfeita como sendo a situação em que o valor arbitrado é uma percentagem do valor de mercado igual para todos os imóveis. Em outras palavras, se a relação A/M para todos os imóveis for igual, independente do seu valor, então não haverá inequidade administrativa. Isto é descrito na figura 1 pela linha OE , para um dado valor da relação A/M , onde o eixo vertical mede A e o eixo horizontal mede M , para um conjunto de imóveis.

Definimos equidade administrativa horizontal como sendo o tratamento uniforme de quaisquer dos imóveis com idênticos valores de mercado. Por outro

lado, equidade administrativa vertical pode ser definida como sendo o tratamento diferenciado de quaisquer dos imóveis decorrente de diferenças em seus valores de mercado. Observamos agora o contraste entre a linha de equidade perfeita OE e a outra linha que representa uma situação de inequidade $O'I$, supostamente baseada em observações obtidas para valores de A e M em um grupo de imóveis. Seja o valor $\hat{A}_i - \bar{A}_i$ o desvio do valor arbitrado, \hat{A}_i , em relação a um estado de perfeita equidade, \bar{A}_i , explicado por diferenças nos valores de mercado dos imóveis. Assim, o conjunto desses desvios indica a existência de inequidade administrativa vertical porque a relação A/M varia inversamente com o valor de mercado. A parcela dos desvios totais que não é explicada por diferenças nos valores de mercado dos imóveis é atribuída a fatores causadores de inequidade horizontal. Assim, o resíduo $A_i - \bar{A}_i$ evidencia a existência de inequidade administrativa horizontal, para um dado valor de mercado M_i . Com dados sobre M e A podemos, através de uma regressão, obter uma linha de regressão como $O'I$ do gráfico. O modelo a ser testado será a regressão simples $\hat{A}_i = a + bM_i + u_i$, onde \hat{A}_i e M_i são valores observados e u_i o termo estocástico denotando o erro.

¹⁴ Paglin, M. & Fogarty, M. Equity and property tax: a new conceptual focus. *National Tax Journal*, 25: 557-65, dez. 1972. Este item apóia-se fortemente em Lima, J. C. S. *O imposto predial na cidade de São Paulo*. Tese de mestrado, FEA, Universidade de São Paulo, 1977. Para um estudo semelhante aplicado ao Rio de Janeiro veja Varsano, R. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 7 (3): 581-622, dez. 1977.

Figura 1



Um índice do grau de inequidade vertical, I_v , em uma certa área urbana, pode ser obtido com base na relação entre a inclinação da linha OT de inequidade, b_i , e da linha OE de equidade, b_e , isto é,

$$I_v = 1 - b_i/b_e$$

A inequidade administrativa vertical pode ser vista como a ausência de proporcionalidade entre os valores arbitrados e os valores de mercado para diferentes imóveis. Neste sentido, I_v será igual a zero quando $b_i = b_e$, isto é, quando a inclinação da linha de inequidade for igual à da linha de equidade. Por outro lado, I_v será igual à unidade quando $b_i = 0$, isto é, quando a linha de inequidade for horizontal, evidenciando ausência de relação entre A e M .

Um índice do grau de inequidade horizontal, I_h , em certa área urbana, pode ser obtido com base na relação entre o erro padrão da estimativa da linha OT (reta de regressão), σ , e a média do valor arbitrado, \bar{A} , isto é,

$$I_h = \sigma/\bar{A}$$

A inequidade administrativa horizontal é interpretada como a situação em que se atribui a imóveis com idênticos valores de mercado valores diferentes de imposto, devido a variações nos arbitramentos (ou quando se atribui o mesmo imposto a imóveis com valores de mercado diferentes). Neste sentido, I_h será igual a zero quando houver correlação perfeita entre os valores de mercado e os valores arbitrados, ou seja $\sigma = 0$, e toda a inequidade horizontal desaparecerá, muito embora a inclinação da linha OI possa indicar a existência de inequidade vertical. Entretanto, como vimos, a inequidade vertical é reduzida à medida que b_i converge para b_e , sendo eliminada totalmente quando estas duas inclinações coincidem. Mesmo assim, a variância-sobre a linha de regressão pode ser significativa, indicando a existência de inequidade horizontal.

A observação, ano após ano, do sistema de lançamento do IPTU na cidade de São Paulo, sugere três características principais:

- a) ausência de reajustamentos nos preços relativos (valores fiscais ou venais para efeito de tributação) dos imóveis;
- b) existência de muitos fatores subjetivos que conduzem à uma classificação inadequada dos imóveis nas diferentes categorias (baixa, normal e alta);
- c) preços reduzidos para o m^2 de construção utilizados no cálculo da base do imposto.

A questão relevante que se coloca aqui não é a de como a Prefeitura poderia estimar o valor dos imóveis da maneira mais perfeita possível, mas é a de como ela poderá reduzir os erros de avaliação dos imóveis.

5.1 Fontes de dados

As informações sobre o valor de venda dos imóveis foram coletados diretamente das guias de recolhimento do imposto de transmissão "inter vivos", nas quais constam também a localização (setor, quadra e lote) e o tipo de uso do imóvel. Esses dados foram listados juntamente com as informações de valores arbitrados pela prefeitura para os mesmos imóveis. As guias utilizadas foram as referentes ao mês de junho de 1973 e correspondem a um total de 4.050 propriedades classificadas por cinco tipos de uso (terreno, residencial, comercial, industrial e outros usos). Neste trabalho limitamo-nos aos imóveis de uso residencial (casas e apartamentos), perfazendo 2.534 casos. Os dados de valor arbitrado pela prefeitura correspondem aos prevalecentes para o caso de 1973, de forma que são compatíveis com as informações sobre a venda nas guias de recolhimento. Esses imóveis são agrupados em 18 estratos que correspondem a 18 regiões da cidade. Para esse agrupamento procurou-se seguir mais ou menos os bairros da cidade, com exceção de áreas maiores, como as regiões Norte, Sul, Leste e Oeste, que abrangem vários bairros.

5.2 Ineqüidade administrativa vertical

O modelo acima foi aplicado para as 18 regiões indicadas e os resultados das 18 regressões estimadas aparecem na tabela 1. A observação dessa tabela permite constatar que a e b são significativamente positivos para 14 dessas regiões, comprovando a existência de inequidade vertical. Como já vimos no item anterior, esse caso ($a > 0$ e $b > 0$) define uma situação que beneficia os proprietários de imóveis com valores de mercado mais altos. Admitindo-se uma correlação estreita entre o valor de mercado do imóvel e a renda do proprietário, podemos concluir que há uma tendência para que, de maneira geral, o sistema beneficie as pessoas de rendas mais altas.

Podemos notar que, todos os b encontrados são significativamente diferentes de zero, não se observando portanto nenhum caso extremo de inequidade vertical, isto é, $b_i = 0$ com $a > 0$ dentro do modelo adotado. Para as regiões da Saúde e Mooca, os níveis de significância estatística encontrados para o intercepto a não permitem conclusões muito incisivas. Apenas ao nível de 10% podem ser enquadradas na análise feita acima.

A observação dos resultados contidos nessa tabela leva-nos também a acreditar na ocorrência de equidade vertical perfeita para as regiões Norte (Vila Guilherme, Vila Maria, Freguesia do Ó) e Oeste (Morumbi, Cidade Jardim), onde não se pode rejeitar a hipótese de que $a = 0$. Deve-se admitir, portanto, a existência de proporcionalidade entre os valores arbitrados pela prefeitura e os valores de mercado dos imóveis incluídos na amostra. Vale destacar que nessas regiões a inclinação da reta de regressão estimada assume valor muito próximo dos respectivos b_e , o que está de acordo com a própria definição de equidade perfeita.

5.3 Medida da inequidade administrativa

Para medir a inequidade administrativa que os resultados apresentados na tabela 1 sugerem existir, foram calculados os coeficientes de inequidade vertical I_v e também o coeficiente de inequidade horizontal I_h , que aparecem na tabela 2. Essa tabela evidencia alguns resultados específicos: para as regiões Norte (Vila Guilherme, Vila Maria, Freguesia do Ó) e Oeste (Morumbi, Cidade Jardim), cujos resultados da análise de regressão (tabela 1) levam-nos a acreditar na existência de equidade vertical perfeita, os coeficientes I_v são bem próximos de zero, o que é coerente com a própria definição da medida I_v . Isto sugere a inexistência de inequidade “intra-região”, indicando que em média todos os imóveis aí localizados estão sendo igualmente tributados. Raciocínio semelhante pode ser feito para aquelas regiões que apresentam coeficientes I_v com valores relativamente baixos. Os valores relativamente altos encontrados para os I_v de certas regiões como Tatuapé, Vila Mariana, Indianópolis, Sul, Centro e Guarapiranga indicam que os

critérios de tributação adotados se afastam muito dos padrões médios definidos dentro de cada uma delas.¹⁵

Quanto à inequidade horizontal, é importante notar que as variações inter-regiões são muito grandes, principalmente quando comparamos este coeficiente com os outros já analisados. Nota-se, por exemplo, que na região Norte onde praticamente não se comprova a existência de inequidade vertical intra-região ($I_v = -0,05$), verificamos o segundo maior coeficiente ($I_h = 1,00$), vindo logo depois de Pinheiros/Morumbi, que apresenta o maior I_h (1,05). Isso significa que, em média, é naquelas regiões onde mais acentuadamente se verifica a situação em que a prefeitura atribui valores arbitrados, A , diferentes (iguais) a imóveis com mesmos (diferentes) valores de mercado, M . Destaca-se assim a importância da análise conjunta dos vários indicadores para uma apreciação mais completa dos problemas relativos à administração do IPTU. Os coeficientes I_h reduzidos encontrados para Tatuapé e Guarapiranga, onde predominam imóveis menos sofisticados, com valores de mercado relativamente baixos, de alguma forma sugerem que imóveis situados nessa faixa de valores não influem decisivamente sobre a inequidade horizontal.

5.4 *Alíquota efetiva*

A tabela 3 mostra as disparidades observadas com relação às alíquotas efetivas atribuídas aos imóveis por valor de mercado e localização. As informações aí contidas comprovam a hipótese de que as variações da alíquota efetiva na cidade de São Paulo são muito grandes. Em todas as áreas consideradas observa-se que as alíquotas mais altas são atribuídas aos imóveis situados nas classes de menores valores de mercado. Para a área Centro, por exemplo, a maior alíquota observada é para os imóveis da classe de até Cr\$ 25 mil de valor de mercado (0,993%), e a menor é para os imóveis com valores de mercado acima de Cr\$ 500 mil (0,228%). Para o Brooklin, aos imóveis com valores de mercado até Cr\$ 25 mil se aplica uma alíquota de 1,11%, enquanto que aos imóveis com valores acima de Cr\$ 500 mil, situados na mesma área, a alíquota é de apenas 0,185%.

Por outro lado, observa-se que a mesma variação não é evidente no sentido vertical da tabela, isto é, para imóveis situados na mesma classe de valores de mercado as alíquotas são muito diferentes de acordo com a área da cidade. Nota-se, por exemplo, que os imóveis situados na zona central e vizinhanças (Centro, Bela Vista, Consolação, Cerqueira César, Lapa, Perdizes, Vila Mariana) sofrem alíquotas muito mais elevadas do que os imóveis situados na zona periférica (Gua-

¹⁵ Note que o índice de inequidade vertical não deve ser utilizado para comparações entre bairros ou regiões, porque a inclinação da linha de inequidade nada nos diz sobre a variância dos valores dos imóveis em cada localidade. Outras medidas de inequidade administrativa podem ser construídas que permitem tal comparação. Veja Varsano, R. O imposto predial e territorial urbano... op. cit.

Tabela 1
Regressões

$$A_i = a + b_i M_i$$

Regiões	N.º observações	Constantes a		Coeficientes do valor de mercado		R^2	Nível F	σ	$b_e = \frac{\bar{A}}{\bar{M}}$	\bar{A}	\bar{M}
		Valor	t	Coeficiente b_i	t						
Centro	179	24.844***	11,05	0,2503***	21,68	0,7264	469,83	27.849,9	0,5889	43.212	73.381
B. Vista/Consolação	410	37.158***	15,85	0,3756***	29,44	0,6799	868,98	47.441,0	0,5818	104.830	180.170
Lapa/Perdizes	163	14.875***	3,89	0,4463***	18,68	0,6843	349,00	30.344,6	0,5539	63.065	113.849
Vila Mariana	200	46.694***	13,21	0,1890***	10,88	0,3742	118,39	36.882,8	0,5290	72.638	137.304
Indianópolis	187	36.663***	11,86	0,1639***	9,88	0,3455	97,67	26.827,0	0,4184	60.264	144.020
Saúde	79	4.643*	1,45	0,3103***	12,96	0,6856	167,94	17.206,6	0,3540	37.601	106.221
Pinheiros	97	44.576***	4,18	0,1670***	10,37	0,5308	107,47	95.437,3	0,3282	90.747	276.478
Brooklin	121	27.762***	7,12	0,1241***	9,92	0,4525	98,38	34.926,9	0,2776	50.196	180.806
Jabaquara/Ibirapuera	121	11.638***	4,07	0,1688***	5,95	0,2294	35,42	16.746,0	0,8041	26.060	85.691
Leste	144	4.878***	7,46	0,1617***	9,47	0,3873	89,76	5.114,2	0,3294	9.578	29.070
Norte	310	-1.033	0,61	0,4039***	21,03	0,5894	442,11	22.320,5	0,3860	22.304	57.780
Oeste	185	-1.754	0,87	0,2896***	20,97	0,7061	439,73	21.643,6	0,2702	24.396	90.302
Sul	32	6.210***	4,36	0,1748***	3,97	0,3447	15,78	5.080,7	0,4220	10.602	25.121
Santo Amaro	94	14.533***	3,05	0,1761***	8,43	0,4359	71,09	36.594,2	0,2808	38.986	138.841
Tatuapé	82	12.908***	7,14	0,1048***	3,56	0,1369	12,69	7.396,8	0,3405	18.650	54.770
Ipiranga	55	9.602***	3,68	0,2479***	8,60	0,5825	73,95	10.300,4	0,3734	28.557	76.475
Mooca	49	12.474*	1,13	0,4467***	6,22	0,4519	38,75	38.046,2	0,5393	72.688	134.786
Guarapiranga	26	7.035***	4,72	0,1025***	4,33	0,4382	18,72	3.798,1	0,2317	12.619	54.472

* Significante ao nível de 10%.

** Significante ao nível de 5%.

*** Significante ao nível de 1%.

Tabela 2
Estimativa dos coeficientes de inequidade administrativa

Regiões	Coeficientes de inequidade vertical	Coeficientes de inequidade horizontal
	$I_v = \left(\frac{1 - b_i}{b_e} \right)$	
Centro	0,58	0,64
B. Vista/Consolação/C. César	0,35	0,46
Lapa/Perdizes	0,19	0,48
Vila Mariana	0,64	0,51
Indianópolis	0,61	0,45
Saúde	0,12	0,46
Pinheiro/Morumbi	0,49	1,05
Brooklin	0,55	0,70
Jabaquara/Ibirapuera	0,45	0,64
Leste	0,51	0,53
Norte	-0,05	1,00
Oeste	-0,07	0,89
Sul	0,59	0,48
Santo Amaro	0,37	0,94
Tatuapé	0,69	0,40
Ipiranga	0,34	0,36
Mooca	0,17	0,52
Guarapiranga	0,56	0,30

rapiranga, Tatuapé, Leste, Oeste, Norte). Como, em média, os valores de mercado dos imóveis são mais elevados na zona central e decrescem gradativamente à medida que se afastam do centro, os dados acima sugerem que a aplicação de IPTU pode ser progressiva entre zonas urbanas (bairros) em São Paulo.

São vários os fatores responsáveis pelos resultados encontrados até aqui. De um lado está o sistema de avaliação do imóvel que, dadas as suas características de subjetividade, permite a ocorrência de erros sistemáticos, no sentido de uma subavaliação maior para os imóveis de melhor categoria. Junta-se a isso o fato de a avaliação não ser revista a cada ano, mas fazendo-se apenas um reajuste periódico do valor arbitrado inicial, não acompanhando, portanto, as valorizações e desvalorizações imobiliárias que ocorrem com o desenvolvimento urbano. A sistemática vigente, no que se refere a descontos concedidos sobre o valor arbitrado, atua no sentido de dar um tratamento legal idêntico aos imóveis existentes dentro de uma mesma zona urbana, sem levar em conta as diferenças que existem dentro da mesma. Chama a atenção, por exemplo, o fato de Morumbi e Zona Leste (São

Tabela 3
Alíquota efetiva (%) (média por classe de valores)

Alíquota nominal (t_n)=1,2%

Alíquota efetiva (t_e)= $t_n \cdot \frac{A}{M}$

Regiões	Valores de mercado								Total
	Até 25 mil	26 a 50 mil	51 a 75 mil	76 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 500	Acima de 500	
Centro	0,993	0,902	0,888	0,780	0,792	0,893	0,612	0,228	0,707
Bela Vista/Consolação/Cerqueira César	0,864	0,883	0,834	0,867	0,821	0,612	0,701	0,457	0,698
Lapa/Perdizes	1,006	0,816	0,811	0,685	0,698	0,633	0,550	0,527	0,665
Vila Mariana	0,942	0,860	0,800	0,691	0,724	0,759	0,543	0,216	0,635
Indianópolis	0,730	0,801	0,775	0,595	0,572	0,427	0,295	0,243	0,502
Saúde	0,777	0,438	0,462	0,541	0,269	0,428	—	—	0,425
Pinheiros	0,753	0,629	0,564	0,488	0,539	0,391	0,515	0,263	0,394
Brooklin	1,111	0,716	0,368	0,446	0,412	0,412	0,307	0,185	0,333
Jabaquara/Ibirapuera	0,793	0,412	0,436	0,418	0,310	0,143	0,294	—	0,365
Leste	0,580	0,363	0,253	—	—	—	—	—	0,395
Norte	0,805	0,518	0,425	0,474	0,325	0,298	0,494	0,735	0,463
Oeste	0,874	0,348	0,339	0,281	0,293	0,311	0,263	0,394	0,324
Sul	0,742	0,498	0,248	0,215	—	—	—	—	0,506
Santo Amaro	0,811	0,628	0,347	0,333	0,334	0,358	0,412	0,196	0,337
Tatuapé	0,945	0,596	0,343	0,318	0,245	—	—	—	0,409
Ipiranga	0,761	0,732	0,436	0,376	0,390	—	—	—	0,448
Mooca	—	1,083	0,944	0,682	0,654	0,214	0,615	—	0,647
Guarapiranga	0,863	0,314	0,242	0,219	—	—	—	—	0,278

Fonte: Os dados brutos foram fornecidos pela Prefeitura do Município de São Paulo e se referem ao ano de 1973.

Miguel Paulista, Itaquera, Guaianazes) receberem o mesmo tratamento tributário em termos de desconto sobre o valor arbitrado, pois pertencem à mesma zona urbana.

Esses fatores, além de estarem relacionados, influem concomitante e decisivamente sobre a inequidade administrativa identificada neste trabalho. Ambos provocam uma redução da relação base do imposto/valor de mercado, A/M , para os imóveis mais valorizados. Isso prejudica a proporcionalidade entre esses dois valores, propiciando uma inequidade vertical maior em algumas áreas, o que fica evidenciado pelos altos valores encontrados para os coeficientes I_v para algumas das regiões estudadas. Além disso, tanto a sistemática de arbitramento (avaliação inicial e reajustes periódicos) quanto as valorizações diferenciadas entre regiões e dentro delas, fazem com que haja uma dispersão muito grande entre os valores arbitrados e os verdadeiros valores dos imóveis, gerando, em alguns casos, uma acentuada inequidade administrativa horizontal, como foi também observado aqui.

Por estarem esses fatores assim inter-relacionados, isolar a influência de cada um deles sobre as disparidades verificadas é tarefa difícil e que não se situa no escopo deste trabalho. Seria necessário estudar todo o sistema de avaliação adotado pela prefeitura, de forma detalhada, bem como identificar, dentro das regiões e entre elas, os fatores que conduziram à menor ou maior valorização do imóvel. Do que foi exposto, pode-se concluir que, em linhas gerais, a qualidade da administração de IPTU em São Paulo é baixa. Os valores venais ou fiscais para lançamento dos tributos estão muito aquém dos valores de mercado, e tipicamente os índices de avaliação oficial são excessivamente diferenciados dentro de entre classes de valores da propriedade, bem como dentro de e entre zonas urbanas ou bairros.

6. Conclusão

Com base em argumentos de eficiência que consideram a incidência de ambos, o custo e o benefício das despesas públicas, concluímos que incentivos implícitos a especulação imobiliária decorrem da atual estrutura tributária dos municípios. Neste caso, pouco adiantaria adotar alíquotas progressivas sobre terras não exploradas para incentivar a produtividade do setor agrícola ou para diminuir a ociosidade dos terrenos urbanos. À medida que o nível geral de tributação for reduzido em relação ao exigido por um imposto aplicado de acordo com o critério do benefício, a especulação imobiliária não deverá ser desestimulada.

Um problema pouco observado e crucial da estrutura tributária dos municípios é sua grande dependência da tributação indireta. O ICM representa em média 50% das receitas municipais no Brasil. Uma implicação deste estudo é que a substituição do ICM como principal fonte de recursos municipais é altamente

recomendável. Maior respaldo no imposto imobiliário a nível local permitiria um alto grau de autonomia fiscal e, dessa forma, os municípios não estariam tão sujeitos a disputas tributárias com outros níveis de governo (estadual e federal).

Calculamos o grau de inequidade administrativa para 18 regiões do município de São Paulo. A observação dos resultados leva-nos a supor que existe um alto grau de inequidade administrativa vertical para a maioria dessas regiões. Quanto a inequidade horizontal, verificamos uma grande variância de valores arbitrados dentro de e entre quase todas as regiões consideradas. Por outro lado, as alíquotas efetivas do IPTU na cidade de São Paulo variam significativamente dentro de e entre classes de valores da propriedade. Observamos ainda que os imóveis situados na zona central e vizinhança (Centro, Bela Vista, Consolação, Cerqueira César, Lapa, Perdizes, Vila Mariana) sofrem alíquotas muito mais elevadas do que os imóveis situados na zona periférica (Guarapiranga, Tatuapé, Leste, Oeste, Norte). Como, em média, os valores de mercado dos imóveis são mais elevados na zona central e decrescem gradativamente à medida que se afastam do centro, os dados aqui sugerem que a aplicação do IPTU pode ser progressiva entre zonas urbanas (bairros). Concluímos que a administração do IPTU em São Paulo é bastante injusta do ponto de vista horizontal, mas é difícil generalizar sem um estudo mais detalhado quanto à sua incidência vertical.

Abstract

This paper examines the financial stress of local government budgets and concludes that this problem is due basically to their low level of fiscal effort and excessive dependence on transfers of revenues from higher levels of government. Federal transfers are essentially designed to promote fiscal equalization among municipalities. State transfers, principal source of local revenues, are conceived to return part of the collected value-added tax to their origin. Both sources of revenue represent approximately 65% of local revenues. Aside from problems of centralization of revenues and lack of local autonomy these sources of revenue encourage unduly the so called "fiscal free-rider", and discriminates against municipalities specialized in consumption activities as opposed to those specialized in industrial activities.

In order to improve the financial stress of local governments, it is argued, an adjustment of the division of responsibility among levels of government becomes necessary. At municipal level, this could be attained through increased reliance on the IPTU. There is a strong likelihood that this tax can raise enough revenue to compensate increased expenditures of local governments, without imposing excessive burden on local population, by continuously and adequately keeping up with cadastral surveys. This would give, municipalities all advantages of the property tax (i.e. the tax internalizes spatially, benefits and costs of the local

budget) and simultaneously would reduce fiscal inequities which result from pervasive inadequate tax administration. In fact, observation of the IPTU effective tax rate in 18 zones of the municipality of São Paulo indicates an excessive degree of administrative inequities.