

O Custo da Baixa Arrecadação Tributária: O Caso dos Municípios da Microrregião de Viçosa, MG

Walmer Faroni

Suely Fátima Ramos Silveira

Adnilson A. Brasileiro

Resumo:

Este trabalho visou uma avaliação da situação financeira de municípios da microrregião de Viçosa (MG), centralizando as atenções nas suas capacidades de auto-sustentação, averiguando suas competências em gerar receitas próprias, além de examinar o grau de suas dependências em relação às transferências advindas de outras esferas governamentais. Considerando que entre as fontes de receita própria para os municípios, o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) é uma das mais importantes, o foco desta pesquisa foi a determinação do valor que as prefeituras estão deixando de arrecadar devido à sonegação, falta de fiscalização ou avaliação incorreta dos valores imobiliários. Verificou-se que as prefeituras das cidades pesquisadas têm grande dificuldade para organizar o cadastro imobiliário de maneira eficiente, que lhes proporcione uma avaliação dos imóveis próxima da realidade do mercado. Este problema leva os municípios à adoção de bases imprecisas para estabelecer os valores do IPTU e, via de regra, a obterem uma arrecadação aquém da potencial. Também é presente a cultura da inadimplência, para a qual contribui a falta de esclarecimento dos munícipes, a fiscalização inadequada e a negligência, porque acuados pelo medo da impopularidade imediata, os administradores municipais eximem-se dos esforços de cobrar o que é devido pelos contribuintes. Como consequência desses fatos verificou-se que os municípios selecionados da microrregião de Viçosa têm desproporcional dependência dos recursos transferidos pela União e pelo Estado.

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Público*

O Custo da Baixa Arrecadação Tributária: O Caso dos Municípios da Microrregião de Viçosa, MG.

**Autores: Walmer Faroni
Suely de Fátima Ramos Silveira
Adnilson A. Brasileiro**

Universidade Federal de Viçosa – Departamento de Administração

Resumo

Este trabalho visou uma avaliação da situação financeira de municípios da microrregião de Viçosa (MG), centralizando as atenções nas suas capacidades de auto-sustentação, averiguando suas competências em gerar receitas próprias, além de examinar o grau de suas dependências em relação às transferências advindas de outras esferas governamentais. Considerando que entre as fontes de receita própria para os municípios, o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) é uma das mais importantes, o foco desta pesquisa foi a determinação do valor que as prefeituras estão deixando de arrecadar devido à sonegação, falta de fiscalização ou avaliação incorreta dos valores imobiliários. Verificou-se que as prefeituras das cidades pesquisadas têm grande dificuldade para organizar o cadastro imobiliário de maneira eficiente, que lhes proporcione uma avaliação dos imóveis próxima da realidade do mercado. Este problema leva os municípios à adoção de bases imprecisas para estabelecer os valores do IPTU e, via de regra, a obterem uma arrecadação aquém da potencial. Também é presente a cultura da inadimplência, para a qual contribui a falta de esclarecimento dos munícipes, a fiscalização inadequada e a negligência, porque acuados pelo medo da impopularidade imediata, os administradores municipais eximem-se dos esforços de cobrar o que é devido pelos contribuintes. Como consequência desses fatos verificou-se que os municípios selecionados da microrregião de Viçosa têm desproporcional dependência dos recursos transferidos pela União e pelo Estado.

Palavras Chaves: Impostos Municipais, Cadastro imobiliário, IPTU.

1. INTRODUÇÃO

Os escassos recursos municipais além de cobrir as despesas de custeio do município deverão condicionar parcelas para a provisão de bens e serviços, tanto para a comunidade a que servem como para atender às exigências do processo geral de desenvolvimento do país. Considerando-se que na medida em que aumenta a densidade de ocupação humana e econômica no espaço urbano, as autoridades públicas locais são solicitadas a investir somas crescentes de recursos na aplicação dos serviços urbanos, a obtenção desses recursos vai exigir soluções mais complexas por parte dos administradores (GIGLO, 1998).

As informações mais recentes sobre o comportamento dos componentes da receita e despesa municipal, revelam uma forte dependência de recursos gerados pela administração do sistema tributário, na competência dos governos estaduais e federal, tem sido constante ao longo da vigência da atual divisão tributária (GIACOMONI, 1999).

O IPTU é o mais importante imposto de competência municipal para a maioria das cidades brasileiras, porém, mesmo considerando todas fontes de recursos cuja

competência cabe aos municípios, estes se mostram incapazes de solver as dívidas assumidas, daí a grande dependência do repasse de recursos dos governos federal e estadual, sob a modalidade de transferências – principalmente a cota-parte do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços - ICMS e do Fundo de participação dos municípios - FPM.

Os municípios da microrregião de Viçosa, como a maioria dos municípios brasileiros, vêm enfrentando fortes crises financeiras, caracterizadas, sobretudo pelo crescimento populacional. Com base nas considerações apresentadas e tendo em vista a crescente dificuldade dos municípios de gerar recursos próprios e soluções de seus problemas causados pela escassez de recursos financeiros, tornou-se oportuno e estimulante realizar um estudo para avaliar a capacidade de arrecadação tributária e a perda de arrecadação pela falta de atualização do valor venal dos imóveis dos municípios da microrregião de Viçosa (MG).

1.1 OBJETIVOS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a capacidade de arrecadação tributária de municípios selecionados da microrregião de Viçosa-MG, buscando identificar o valor venal dos imóveis cadastrados nos municípios e confrontá-lo com a realidade local. Avaliar o nível das perdas de arrecadação com IPTU lançado com base no valor venal comparado ao valor de mercado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Código Tributário Nacional - CTN (Art. 3º, Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966) define tributo como sendo “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Destarte, por meio dos tributos que o Município pode instituir (Art. 145, Constituição Federal - CF) e através da exploração de seus bens e serviços (preços públicos), obtém-se os recursos indispensáveis para realizar seus fins constitucionais.

Considera-se tributo municipal a obrigação legal de se levar recursos financeiros aos cofres públicos municipais, buscando-os do contribuinte. Os recursos financeiros, provenientes do poder impositivo municipal (tributos) ou da utilização de seus bens ou serviços remunerados, são as rendas municipais próprias, no sentido estrito, fazendo, conseqüentemente, parte da receita municipal, em sentido amplo, que “é o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres locais, provindos de quaisquer fontes, a fim de ocorrer as despesas orçamentárias e adicionais do orçamento” (MEIRELLES, 1985: 4-5).

A referência a rendas municipais de que cogita o Artigo 30, Inciso III, da CF, alcança a um só tempo, a receita própria e a transferida aos Municípios. Assim, os tributos e os preços são as duas únicas fontes de rendas próprias municipais. O Município, conforme MEIRELLES (1985: 118), “*só poderá obter recursos financeiros de fontes próprias, mediante o uso de seu poder impositivo, decretando tributo, ou através dos preços de seus bens e serviços*”.

A atual Constituição Federal, em seu Artigo 145, menciona que o município pode instituir os seguintes tributos: impostos, taxas e contribuição de melhoria. Menciona ainda que cabe ao Município instruir impostos sobre Propriedade predial e territorial urbana - IPTU; transmissão inter vivos e de direitos reais sobre imóveis - ITBI e serviços de qualquer natureza – ISSQN.

O artigo 32 do Código Tributário Nacional – Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966; Lei Complementar – conceitua-o: “*O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, a posse ou domínio útil, a qualquer título, de bem imóvel, por natureza ou por acessão física como definida na lei civil, construído ou não, localizado na zona urbana e em áreas urbanizáveis ou de expansão urbana do Município*”.

CASTRO (1992) menciona que o IPTU é um imposto direto que incide sobre a propriedade imobiliária, incluindo todos os tipos de imóveis - apartamentos, casas, boxes, lojas, prédios comerciais e industriais, terrenos e outros. Considera-se, portanto, que o IPTU é um imposto importante para o financiamento das cidades. Ele se transforma, no asfalto e na limpeza das ruas, nos parques e praças do município, na escola e no posto de saúde. Os recursos do IPTU ajudam, ainda, no custeio de obras estruturais importantes, que mudam o mapa de uma cidade.

O IPTU, com que conta boa parte das municipalidades seria, em teoria, o instrumento fiscal mais adequado para captar os acréscimos de valores dos bens imóveis, mas, infelizmente, a experiência mostra que as avaliações ou valores cadastrais estão abaixo dos valores comerciais ou de mercado e, em alguns municípios, a avaliação cadastral apresenta um valor bem reduzido em relação ao valor comercial ou valor de mercado. (AGHÓN,1996).

Contribuinte do IPTU é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (Art. 34 do CTN). É, pois, a pessoa que desfruta economicamente do patrimônio imobiliário urbano, em função das diversas faculdades do respectivo titular. O possuidor do imóvel urbano ou o titular do domínio útil, sendo pessoa ligada direta e pessoalmente com o fato gerador da respectiva obrigação tributária, consoante lições de MEIRELLES (1993) deve ser conscientizado da necessidade do cumprimento da legislação e dos benefícios advindos da arrecadação do IPTU à municipalidade.

Para determinação do valor do IPTU é importante a determinação correta do valor dos imóveis. O valor venal é o preço do imóvel apurado pela prefeitura anualmente, a partir de um conjunto de dados e/ou informações constantes do Cadastro Técnico Municipal e de levantamentos de preços praticados no mercado imobiliário, além dos preços/custos de construção.

Em relação à determinação dos preços de imóveis são também considerados: dimensão do terreno, topografia, localização, área construída, tipo e padrão da construção, ano da construção, equipamentos urbanos existentes na área, dentre os quais, redes de água, esgoto, iluminação, pavimentação e limpeza pública.

A Planta Genérica de Valores - PGV que, juntamente com os dados do Cadastro Imobiliário, estabelece o valor venal dos imóveis, é elaborada, normalmente, com a participação de entidades locais representativas da sociedade organizada.

O Artigo 33 do CTN diz que a base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, excluído o dos bens móveis nele mantidos, em caráter permanente ou temporário, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade – ressalva o parágrafo único do artigo 33.

A Prefeitura calcula o valor venal do imóvel somando os valores do terreno e da construção, que variam conforme o tamanho da área construída e a qualidade do acabamento. Esses valores são calculados com base nas informações do Cadastro Imobiliário, o qual a municipalidade precisa manter sempre atualizado na Secretaria de Finanças. Muitas Prefeituras estão fazendo o recadastramento com finalidade de atualizar seus cadastros e as informações tendo em vista sua utilidade.

Refazer cada uma das plantas do cadastro de imóveis e mantê-las atualizadas não é tarefa simples nem rápida, mas deve ser realizada em virtude de os resultados compensadores para toda a sociedade. Concluído o recadastramento, os novos cálculos estarão mais próximos da realidade e o imposto será mais correto ou mais justo. Assim, se resolve grande parte dos problemas de cobrança do IPTU.

Os administradores municipais devem buscar a determinação dos valores do IPTU em bases de dados atualizadas. Esses bancos de dados, em função das técnicas de modernização disponíveis para recadastramento dos imóveis e por meio do treinamento dos servidores municipais, mantidos de forma a refletir o valor de mercado desses bens, constitui-se em base expedita para melhoria da arrecadação municipal, tão necessária para que se possam oferecer serviços públicos que atendam às demandas da população.

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida em cinco municípios selecionados da Microrregião de Viçosa (MG): Viçosa, Ervália, Teixeiras, São Miguel do Anta, Pedra do Anta, nos quais se realizou um levantamento visando identificar o perfil das administrações municipais no que se refere à administração financeira.

Para a seleção dos municípios tomou-se como base o tamanho da população, o grau de organização e disponibilidade das informações desejadas.

Em cada uma das cinco cidades selecionadas foi identificada uma amostra de imóveis localizados no perímetro urbano das mesmas. Através do acesso ao cadastro imobiliário das prefeituras, identificaram-se os imóveis para compor a amostra, selecionando-se aqueles localizados em diferentes regiões da cidade, refletindo a realidade local, evitando-se, assim, incluir imóveis de apenas uma região do município.

3.1 ÁREA DE ESTUDO

A cidade de Viçosa, com cerca de 65 mil habitantes, é o maior município analisado e caracteriza-se como uma das cidades mineiras com maior percentual de população urbana, cerca de 92% do total.

Comparando-se estes números com os resultados obtidos na contagem populacional de 1996, conclui-se que, dentre as cidades abordadas nesta pesquisa, Viçosa foi a que apresentou uma maior taxa de crescimento populacional, em média, 3,1% ao ano, isto fez com que sua população passasse de 57.450 habitantes em 1996 aos atuais 64.910 habitantes em 2000.

A área total do município corresponde a 299 km², sua economia esta baseada no setor de serviços, principalmente no setor educacional, devido a presença da

Universidade Federal de Viçosa (UFV), que atrai para a cidade um enorme contingente de pessoas de outros municípios do país, com objetivo de ingressar na vida acadêmica ou participar dos eventos promovidos na instituição de ensino.

Ervália, entre os cinco municípios pesquisados, é o segundo em termos de populacionais, com 17.010 habitantes. Entretanto, ao contrário do primeiro município, aproximadamente 55,5% de sua população residem na zona rural.

Entre 1996 a 2000 sua população cresceu, em média, 2,02% ao ano, passando de 15.704 aos atuais 17.010 habitantes. O percentual de população urbana também aumentou, pois em 1996 apenas 40% da população residia no perímetro urbano e, em 2000, chegou a 44,5% da população total.

A área total do município é de 357 km², possuindo, aproximadamente, 3.300 imóveis no perímetro urbano. A economia de Ervália está voltada para as atividades agrícolas, principalmente a cafeicultura.

O mercado imobiliário do município encontra-se em expansão com novas áreas de loteamento, o que obriga o setor público estar atento às novas demandas de infra-estrutura e manter o controle da ocupação do solo. É necessária também uma eficiente administração do cadastro imobiliário de modo que este reflita o crescimento do município.

O município de Teixeiras situa-se às margens da rodovia BR-120, entre os municípios de Viçosa e Ponte Nova e, devido à proximidade dessas cidades, sofre constante influência das mesmas. Segundo o censo populacional de 2000, residem em Teixeiras 11.158 habitantes, sendo 62,32% residentes na área urbana do município.

Sua economia está voltada para a agricultura – especialmente para o setor cafeeiro – seguida das atividades voltadas para a pecuária e para o comércio.

O mercado imobiliário do município encontra-se em expansão, com novas áreas de loteamento. As construções, em sua maioria, apresentam padrão médio. Embora não existam favelas no município, estão presentes construções em condições precárias de conservação. Existem poucas construções de alto padrão e as edificações apresentam entre um a quatro pavimentos.

Dos municípios selecionados, Pedra do Anta é o que possui a menor população, com 3.925 habitantes, sendo que 52,97% deste total residem na área urbana. Pedra do Anta é o único município, entre os pesquisados, que apresentou uma taxa negativa de crescimento populacional, em torno de 0,34%, passando de 3.979 habitantes, no ano de 1996, para os atuais 3.925.

Os imóveis do município apresentam outra particularidade em relação aos demais, existe elevado percentual de construções antigas, mantendo, inclusive, uma arquitetura peculiar com valor histórico. As atividades econômicas do município são voltadas, principalmente, para a pecuária, sendo também importante a agricultura.

3.2 Cadastro Imobiliário

O cadastro imobiliário possui como funções principais proporcionar arrecadação de tributos, fornecer informações sobre as situações dos imóveis e organizar informações que auxiliem o planejamento urbano.

Um cadastro imobiliário bem organizado e estruturado de modo que possa cumprir tais funções de maneira eficaz, ajudará as administrações municipais a traçarem o planejamento estratégico, definindo políticas adequadas para as várias regiões do município, além de possibilitar um aumento da arrecadação através da cobrança de impostos como o IPTU ou de algumas taxas.

Os instrumentos usados para o cumprimento destas funções são a Planta Cadastral, o Boletim de Cadastro Imobiliário, Documento de Arrecadação Municipal (DAM) e a Planta Genérica de Valores que é estabelecida pelo Código Tributário Municipal.

Os municípios pesquisados apresentam variações quanto o grau de organização do seu setor de cadastro imobiliário. Viçosa possui cerca de 27.500 imóveis cadastrados para efeito de cobrança do IPTU. O formulário cadastral de cada imóvel – Boletim de Cadastro Imobiliário (BCI) – é bem estruturado, contendo informações diversas como situação do terreno e da construção, topografia, pedologia, utilização do imóvel e acabamento utilizado, além das áreas e outras informações úteis que ajudam a avaliar o valor do imóvel.

A última atualização do cadastro imobiliário da Prefeitura Municipal de Ervália foi realizada no ano de 1998, ocorrendo modificações isoladas dos BCI's quando solicitado pelos contribuintes. Porém, pode-se verificar que ainda existe um grande número de novos loteamentos que não foram devidamente regularizados. Ervália possui em torno de 3.300 imóveis urbanos.

O município de Teixeiras possui cerca de 3.000 imóveis urbanos, no entanto, entre 700 e 800 propriedades não possuem as devidas informações documentadas no Boletim de Cadastro Imobiliário, devido, além da falta de fiscalização, ao fato de que a última atualização ocorreu no ano de 1984.

Os valores venais destes imóveis cadastrados são atualizados de acordo com o Índice Nacional de Preço ao Consumidor - INPC. Caso aconteça alguma transação imobiliária envolvendo estes imóveis cadastrados em 1984, ou mesmo loteamentos mais recentes, o cadastro imobiliário corrige o valor venal da propriedade baseando-se no valor calculado para efeito de cobrança do ITBI (Imposto de Transferência de Bens Imóveis).

A estrutura do cadastro imobiliário da cidade de São Miguel do Anta é altamente deficitária, possui em torno de 1.200 imóveis na área urbana, sendo que boa parte destes não se encontra cadastrados.

A última atualização realizada no cadastro de imóveis foi no ano de 1994 e o código tributário utilizado no município é de 1960. A administração do cadastro não usa uma Planta de Valores para fins de cobrança do IPTU, existe apenas uma tabela que serve como guia na avaliação do valor para fins de cobrança do ITBI. Outro problema encontrado é a falta de informatização do setor.

Pedra do Anta, a menor cidade aqui abordada, possui menos de 800 imóveis cadastrados conforme a última atualização feita no decorrer do ano 2000. O setor de cadastro também não possui um sistema informatizado.

As fichas cadastrais apresentam um número razoável de informações relevantes para o cálculo do valor venal mas, mesmo assim, o valor atribuído aos imóveis pela prefeitura é muito inferior ao praticado no mercado imobiliário do município.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As administrações municipais têm dificuldades para organizar o setor de cadastro imobiliário e, conseqüentemente, atribuem aos imóveis localizados em suas respectivas áreas territoriais valores venais bem abaixo daqueles que efetivamente são praticados no mercado imobiliário, o que resulta na cobrança de um imposto com um valor inferior ao que o valor de mercado do imóvel sugere.

Conseqüentemente, a arrecadação tributária também é menor do que a que se poderia obter.

Ademais, muitas propriedades nem sequer estão cadastradas, agravando ainda mais a situação, tanto em termos de arrecadação como em termos de definição de políticas adequadas visando ao planejamento urbano.

Os problemas relacionados à avaliação do valor dos imóveis poderão ser melhor visualizados através dos números que serão apresentados a seguir. Tais resultados foram obtidos comparando-se os valores venais com os de mercado de uma amostra de imóveis selecionados em cada um dos municípios pesquisados.

4.1 – Município de Viçosa

Foi obtida uma amostra de 286 imóveis de diferentes localizações da cidade, variando quanto às suas características, podendo ser lotes, apartamentos ou casas. O percentual amostrado corresponde a aproximadamente 1,04% em relação ao total de imóveis do município.

Usando como base de comparação o exercício de 2000, os imóveis da amostra apresentaram um valor venal total de R\$ 8.500.586,70 (Quadro1). Conforme constatado pela pesquisa, caso se considerasse o valor de mercado dos imóveis, ter-se-ia um montante arrecadado de R\$15.983.040,00.

Portanto, uma diferença de R\$ 7.482.453,30 em relação ao valor venal total dos imóveis da amostra, o que significa que a prefeitura atribuiu a estes apenas pouco mais de 53% do seu real valor de mercado.

É importante salientar que este percentual de diferença do valor venal para o valor de mercado é resultante do total da amostra, portanto não se aplica para analisar os imóveis isoladamente. Cada imóvel apresentou uma diferença entre o valor venal e de mercado, sendo que 21 imóveis, o que corresponde a pouco mais de 7% da amostra, possuíam valores venais acima dos valores praticados pelo mercado.

A sub-valorização da maioria dos imóveis leva ao cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana com base em preços menores que os reais, implicando no estabelecimento de valores abaixo do que seria cobrado, caso a base de cálculo fosse os reais valores de mercado.

O IPTU é calculado aplicando-se uma alíquota em cima do valor venal definido pela prefeitura. Cada cidade estabelece as alíquotas que achar mais adequadas à sua realidade econômica e social.

Aplicando as alíquotas aos imóveis usados na amostra, o total cobrado pela prefeitura, baseando-se no valor venal, é de R\$ 24.964,44, isto corresponde a aproximadamente 1,11% do total do imposto lançado que foi R\$ 2.254.793,35.

Aplicando-se as mesmas alíquotas sobre o valor praticado pelo mercado, o valor seria de R\$ 44.639,07. Isto gera uma diferença de R\$ 19.647,00, ou seja, a prefeitura de Viçosa está deixando de receber cerca de 44% do que poderia ser lançado aos contribuintes caso fosse adotado o valor real do mercado imobiliário (Quadro1).

O valor do IPTU lançado foi de R\$ 2.254.793,35, no entanto, a receita arrecadada foi R\$ 733.110,58. Isto significa que, do total lançado, apenas 32% foram de fato transformados em receita para o município. Este alto percentual de sonegação ficou muito acima da previsão feita no orçamento para o exercício de 2000, que estimou uma sonegação da ordem de 58%.

Entre os anos de 1996 a 2000 a arrecadação do Imposto sobre Propriedade Predial em Viçosa obteve o maior montante no ano de 1998, reduzindo-se nos dois anos seguintes. Esta situação é curiosa para uma cidade que passa por uma grande

expansão do seu mercado imobiliário, onde tendência natural seria de um aumento na arrecadação. Os motivos que explicam estas variações na arrecadação, além da questão da inadimplência, são atribuídos às mudanças na Planta Genérica de Valores. Estas modificações muitas vezes estabelecem parâmetros de avaliação abaixo do que poderia ser fixado, gerando um valor venal bem inferior do preço de mercado.

4.2 – Município de Ervália

O número aproximado de imóveis do município de Ervália é de 3.300 unidades. Foram selecionados para esta análise cerca de 80 imóveis, isto corresponde a, aproximadamente, 2,41% do total de imóveis da cidade.

Com base na amostra, cerca de 20% dos imóveis estavam isentos do pagamento de IPTU. Os imóveis desobrigados ao pagamento em sua maioria eram lotes, localizados em áreas que estão ainda passando pelo processo de regularização, apesar de estarem devidamente registrados na planta cadastral da cidade.

O valor venal total dos imóveis selecionados soma R\$562.617,05, sendo que as propriedades consideradas isentas não apresentam valor atribuído na prefeitura (Quadro1).

A cotação imóveis no mercado imobiliário corresponde a R\$1.584.500,00, agregando-se também aqueles que estão isentos ao pagamento do IPTU. Estes valores mostram que o valor aplicado pela prefeitura corresponde a apenas 35,5% do valor estipulado pelo mercado para o total de 80 imóveis da amostra.

Mesmo se forem considerados apenas os imóveis obrigados ao pagamento do imposto, o que corresponde a 64 imóveis, o percentual de equivalência entre o valor venal e de mercado é apenas de 37,8%.

O valor cobrado de IPTU sobre a amostra gera um montante de R\$ 2.928,33, que corresponde ao imposto dos 64 imóveis que não possuem isenção.

Se a base de cálculo do imposto fosse o valor atribuído aos imóveis no mercado imobiliário, ter-se-ia uma quantia de R\$ 7.836,47, ou seja, um aumento de 164% no valor cobrado.

Considerando-se todos os imóveis, tem-se um montante R\$ 8.641,47 para o IPTU cobrado sobre o valor de mercado, ou seja, um aumento de 191%, resultante da cobrança sobre o valor de mercado de todos os imóveis inclusive os que atualmente estão isentos. Pode-se verificar que o valor lançado aos imóveis selecionados que não possuem isenção, corresponde a 37,36% do valor possível de se obter ao se usar como base de cálculo o valor de mercado do imóvel. Se considerar também os imóveis isentos, o percentual cai de 37 para menos de 34% (Quadro1).

A análise das receitas advindas pela arrecadação do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana em Ervália, no período de 1996 a 2000, possibilitou constatar uma grande irregularidade no decorrer destes cinco anos. Em 1997 o valor arrecadado foi mais do que o dobro do que o ano anterior, porém, nos três anos seguintes ocorreram constantes quedas a ponto da receita de 2000 ser inferior do que a arrecadada em 1996. Estas quedas podem ser explicadas pelo aumento da sonegação, como também avaliações inferiores dos imóveis, considerando-se tratar de uma cidade em expansão, não seria correto afirmar que os imóveis do município apresentam redução de valor, pelo contrário, existe expansão de novas áreas.

4.3 – Município de Teixeira

Existem aproximadamente 3.000 imóveis no município de Teixeira, deste total, 84 imóveis foram usados na amostra, o que equivale a aproximadamente

2,8%. A análise comparativa entre os valores venais e de mercado no município apresentou uma defasagem do valor atribuído pela prefeitura da ordem de 65% em relação ao valor comercial.

Os 84 imóveis utilizados como modelo apresentaram um valor venal total de R\$ 1.090.755,00, enquanto o valor de mercado foi estipulado em torno de R\$ 3.117.000,00 (Quadro 1).

O total do imposto lançado para os imóveis da amostra somou R\$ 2.359,51. Se for usado como base de cálculo o valor de mercado dos imóveis e sobre estes aplicar a mesma alíquota estipulada pela prefeitura, alterando somente nos casos em que se constatou que a condição registrada na prefeitura não condiz com a realidade – por exemplo, construções que aparecem registradas apenas como lotes vagos – verifica que o total a ser lançado seria de, aproximadamente, R\$ 6.394,00. Este valor é quase 2,7 vezes superior ao que foi de fato lançado.

Na amostra de 84 imóveis apenas três estavam pagando valores acima da realidade de mercado.

A receita advinda da cobrança do IPTU, no período de 1998 a 2000, não apresentou grandes diferenças, permanecendo em torno de 21 mil reais. Para uma cidade como Teixeira, onde existem muitos loteamentos novos e ampliação de unidades prediais, a tendência seria o aumento de receitas. No entanto, isto não ocorre devido à falta de atualização dos cadastros que, como já se mencionou anteriormente, encontram-se totalmente defasados em relação a realidade local.

Confrontando os valores arrecadados com o IPTU nesses três anos com a respectiva previsão feita no orçamento, observa-se que o total arrecadado com o imposto, correspondem a apenas 30% do que é previsto. Exemplo disto aconteceu no ano de 2000, onde dos 74 mil reais previstos no orçamento, menos de 22 mil converteram-se em receitas para o município. Deve-se lembrar que a previsão feita no orçamento já admitia uma inadimplência acima de 40%.

4.4 – Município de São Miguel do Anta

As informações documentadas sobre os imóveis na prefeitura de São Miguel do Anta são deficitárias. As fichas cadastrais dos imóveis possuem apenas informações referentes às dimensões dos imóveis na época da última atualização do cadastro que aconteceu em 1994, além de endereço, nome dos proprietários e os valores cobrados de IPTU a partir daquela data. Não são de conhecimento do cadastro os valores venais, que serviram como base para chegar àqueles impostos que estão sendo cobrados.

As alíquotas utilizadas na época variavam entre 0,25% e 0,5%, porém também não foi possível identificar qual a alíquota usada em cada um dos imóveis amostrados. Considerando as dificuldades para obtenção de informações, tornou-se difícil fazer uma análise sobre o valor venal atribuído pela prefeitura aos imóveis da amostra deste município. Assim sendo, os números demonstrados a seguir apenas fornecem uma aproximação de quanto o município deixa de arrecadar.

Foram analisados 44 imóveis, o que corresponde a aproximadamente 3,3% do total de imóveis existentes no perímetro urbano.

Considerando-se alíquotas utilizadas à época da última atualização do cadastro (entre 0,25% e 0,5%), e dividindo o valor que é cobrado de IPTU pelas alíquotas, obtém-se os valores máximos e mínimos atribuídos aos imóveis quando feito a avaliação. A amostra pesquisada possui um valor venal máximo de R\$ 427.944,00 e um valor mínimo de R\$213.972,00, uma diferença de 50% devido as alíquotas utilizadas.

Para efeito de análise será usado o valor venal máximo possível. Considerando este valor máximo igual a R\$ 427.944,00 e comparar com o valor de mercado, nota-se uma diferença R\$ 952.056,00, pois para esta amostra o valor total de mercado é de R\$1.380.000,00, conforme demonstra o Quadro 1.

Confrontando o valor de mercado da amostra, agora com o valor venal mínimo de R\$ 213.972,00, tem-se um diferencial de 85%. Portanto, os valores atribuídos pela prefeitura representam no mínimo 15% e no máximo 30% do valor real de mercado desses imóveis (Quadro 1).

Além das perdas monetárias ocorridas pela incapacidade de tributação da prefeitura, que acabam resultando em custos adicionais, as receitas municipais sofrem com o problema da inadimplência. No período de 1998 a 2000 foi orçada uma arrecadação de IPTU em torno de 12 mil reais para cada um destes anos, no entanto, o melhor desempenho ocorreu em 1999 onde se conseguiu recolher aproximadamente 47% do valor orçado e menos de 20% do valor total lançado de IPTU.

4.5 – Município de Pedra do Anta

O município com menor número de imóveis em seu perímetro urbano entre os pesquisados, o que poderia facilitar a fiscalização, não difere dos demais no que se refere à discrepância entre o valor venal e o valor de mercado dos imóveis.

A pesquisa realizada no município abrangeu 42 imóveis, isto representa aproximadamente 5,3% do número total de imóveis urbanos. A amostra demonstrou que o valor venal contido no cadastro da prefeitura corresponde a apenas 1/3 do valor de mercado (Quadro 1). Do total amostrado, nenhuma propriedade apresentou um valor venal maior do que o de mercado, representando, no máximo, 60% deste e, no mínimo, 9%.

O valor fixado pela prefeitura para os imóveis que compuseram a amostra é inferior ao do mercado em R\$788.561,00. O valor venal corresponde a 29,3% aproximadamente do valor imobiliário real.

Neste município, apesar várias alíquotas fixadas, somente é aplicada a menor, ou seja, 0,5% independente da situação do imóvel. Isto ocorre devido ao baixo padrão da maioria dos imóveis da cidade, além de ser uma tentativa da administração municipal que visa diminuir a sonegação.

Apesar da recente atualização feita no cadastro os administradores municipais de Pedra do Anta têm consciência da grande diferença existente nos valores dos imóveis e dos utilizados como base de cálculo do IPTU. Eles registram para fins de cálculos valores bem abaixo do mercado objetivando estimular a população a pagar o referido imposto, visando diminuir a sonegação. Mesmo assim, acredita-se que cerca de 70% dos contribuintes não pagam o imposto cobrado.

A arrecadação advinda do IPTU, não obteve grandes variações no período de 1998 a 2000, ocorrendo apenas um aumento de 9% na arrecadação nominal nos anos de 1999 e 2000 se comparados com o ano de 1998. Este fato é justificável pela característica do município de não apresentar expansões no mercado imobiliário, além de possuir um elevado percentual de construções antigas.

Considerando-se a realidade do cadastro imobiliário de cada prefeitura e como são realizados os cálculos do IPTU, além de identificar a defasagem existente entre o valor venal e de mercado para cada município, é possível analisar comparativamente as cinco cidades pesquisadas.

Em todas as localidades o valor venal encontrado para a amostra era inferior ao valor de mercado da mesma.

Viçosa foi o município que apresentou o melhor desempenho, atribuindo a seus imóveis cerca de 53% do valor real de mercado. Pedra do Anta e São Miguel do Anta foram as piores, registrando, no máximo, 31% do valor de mercado dos imóveis da amostra utilizada na pesquisa.

A porcentagem demonstrada para o município de São Miguel do Anta refere-se ao valor venal máximo que a prefeitura provavelmente aplicou aos imóveis, pois como mencionado anteriormente, não é possível determinar com exatidão o valor registrado de cada propriedade, podendo-se, então, variar em uma faixa de valores que corresponderia de 15% aos 31%. Quanto ao município de Ervália o percentual apresentado é referente ao total da amostra, considerando, portanto, também os imóveis que não apresentam valores venais documentados na prefeitura.

Todos os municípios, com exceção de Viçosa, atribuíram aos imóveis que compunham a amostra um valor venal que corresponde a uma faixa de 29% a 36% do valor de mercado. O município de Viçosa foi o único que aplicou um valor superior a 50% do valor de mercado.

Coincidentemente as porcentagens diminuía nas cidades menores, mas tal conclusão não deve ser generalizada para outros municípios que não fizeram parte da pesquisa, pois cada cidade possui uma diferente conjuntura socioeconômica além de diferentes graus de organização do setor público municipal.

Vários são os fatores que dificultam a mensuração correta do valor do imóvel. A principal delas é a falta de estrutura do cadastro imobiliário, onde existem poucos funcionários, responsáveis em sua maioria ao atendimento ao público e não voltados para a fiscalização.

A carência de informatização também é um obstáculo enfrentado por três dos cinco municípios pesquisados – Teixeiras, São Miguel do Anta e Pedra do Anta – o que retarda o andamento das atividades desenvolvidas.

A falta de atualização dos dados contidos no Boletim de Cadastro Imobiliário, onde são detalhadas as características de cada imóvel, provoca uma avaliação errônea das propriedades, uma vez que, estas passam por constantes modificações que aumentam (ou até mesmo diminuem) o seu valor de mercado, por exemplo, o acréscimo de novos cômodos aumentando a área construída.

Boa parte das modificações ocorridas nos imóveis não é de conhecimento do setor de cadastro das prefeituras e, até mesmo, quando tem ciência destas mudanças, não possuem meios adequados para fiscalizar e averiguar as alterações ocorridas e se chegar ao novo valor a ser atribuído ao imóvel.

O valor venal normalmente é calculado com base em parâmetros estabelecidos na Planta Genérica de Valores. Estes valores fixados devem constituir um conjunto de medidas que quando aplicadas a fórmula que resultará o valor venal, este possa ser o mais próximo possível do valor de mercado. Para que isto ocorra é necessário que tais parâmetros sejam cuidadosamente estudados no momento de sua definição.

No entanto, o valor de mercado não segue regras estabelecidas em tabelas, sofrendo influência de muitos fatores que provocam um maior dinamismo nas avaliações dos imóveis. Isto dificulta ainda mais a tarefa de arquivar fórmulas perfeitas para a definição de um valor imobiliário.

Em virtude da dificuldade de se estabelecer através de modelos matemáticos uma fórmula que identifique com exatidão a realidade dos valores de mercado para cada imóvel, fica evidente a necessidade de atualização periódica do cadastro de imóveis pelas prefeituras, além do emprego de mecanismos de fiscalização e conscientização da população da importância da arrecadação advinda do IPTU para

o atendimentos das necessidades de infra-estrutura e de outras demandas sociais dos municípios.

Os elevados percentuais encontrados de defasagem do valor venal em relação ao valor de mercado refletem diretamente no valor cobrado do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

Estes percentuais cobrados estão diretamente ligados com os aqueles encontrados de defasagem do valor venal em relação ao mercado. Sendo assim as dificuldades apresentadas pelas administrações locais em se averiguar o valor de mercado dos imóveis, ocasionou lançamentos de tributos bem inferiores ao que poderia de fato ser emitido.

Novamente cabe ressaltar que devido às dificuldades encontradas em São Miguel do Anta, em estabelecer um valor venal exato, deve-se observar que o percentual de 31% cobrado, foi encontrado atribuindo o valor venal máximo aos imóveis e aplicando sobre eles a menor alíquota utilizada no município que é de 0,25%. Sendo assim, tal percentual pode diminuir até a 15% do valor que realmente seria de fato lançado caso os cálculos de cobrança fossem realizados em cima do valor de mercado.

No ano de 2000 para todos os imóveis urbanos cadastrados no município de Viçosa, a prefeitura emitiu um montante de R\$2.254.793 referente a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Mas como foi verificado está quantia calculada sobre o valor venal representa apenas 56% do que pode ser cobrado. Fazendo uma projeção para o total de imóveis do município é possível afirmar que a prefeitura lançaria mais de 4 milhões de IPTU caso ela utilizasse o valor de mercado dos imóveis. Isto representa uma perda superior a 1,7 milhões de reais que não foram cobrados de impostos.

Seguindo este mesmo raciocínio é possível concluir que a perda no lançamento do imposto, cujo cálculo foi feito baseado no valor venal e não no valor de mercado, nos demais municípios é a seguinte: Ervália (mais de 350 mil reais); Teixeiras (mais de 180 mil reais); São Miguel do Anta (mais de 75 mil reais) e Pedra do Anta (mais de 67 mil reais).

Porém as prefeituras não arrecadam tudo o que é cobrado dos contribuintes, devido a um elevado percentual de sonegação. Novamente utilizando o ano de 2000 como referência verificou-se que o percentual de sonegação no município de Viçosa, no referido ano foi de mais de 67%, ou seja, a prefeitura arrecadou somente R\$733.110 daquele total de mais 2,2 milhões de reais lançados.

Se usar este elevado percentual de sonegação e aplica-lo ao montante superior a 4 milhões resultantes da quantia a ser lançada com a base de cálculo no valor de mercado, a arrecadação da prefeitura seria em torno de 1,3 milhões, ou seja, mais de 550 mil reais passariam a fazer parte das receitas municipais.

Fazendo-se a mesma análise para os demais municípios e usando-se o percentual de sonegação registrado no ano 2000 em cada município, pode-se afirmar que as receitas destes poderiam aumentar em: R\$126.300 em Ervália; R\$37.400 em Teixeiras; no mínimo em R\$9.700, em São Miguel do Anta e, em R\$15.800 em Pedra do Anta.

No entanto, cabe observar que os percentuais de sonegação variam de um ano para outro e também que esse tende a aumentar quando as quantias cobradas dos contribuintes são mais elevadas.

Apesar do IPTU cobrado ser bem abaixo do que efetivamente deveria ser exigido dos contribuintes, é possível notar a grande pressão que sofrem os setores

fazendários dos municípios diante do enorme volume de reclamações recebidas quanto aos valores estabelecidos.

Quadro 1 – Comparação da arrecadação do IPTU calculado com base no valor venal e no valor de mercado e total arrecadado nos municípios.

Município	IPTU da Amostra			IPTU total lançado		Sonegação (%)	Valor total arrecadado	
	Valor Venal (A)	Valor de Mercado (B)	% A/B	Valor Venal	Valor de Mercado		Valor Venal	Valor de mercado
Viçosa	24.964	44.639	56%	2.254.793	4.031.800	67,5%	733.110	1.310.300
Ervália	2.928	8.641	34%	180.000	531.170	64,0%	64.896	191.200
Teixeiras	2.359	6.394	37%	110.000	298.080	80,0%	21.910	59.370
S. M. do Anta	1.069	3.450	31%	35.000	112.900	87,5%	4.377	14.120
Pedra do Anta	1.637	5.580	29%	28.000	95.430	76,5%	6.559	22.360

O IPTU é um dos poucos impostos que permite ao cidadão averiguar onde os recursos estão sendo aplicados, além do montante arrecadado ser facilmente identificado. Mesmo assim, em todos os municípios pesquisados, identificou-se um alto índice de sonegação, que variou de 60% a 80% do total lançado.

Em cada um dos municípios o IPTU tem um maior ou menor impacto na receita total de cada ano. Nos maiores municípios citados, a participação na receita é mais elevada, conforme demonstra o Quadro 2.

Quadro 2 – Participação da arrecadação do IPTU na receita total do município.

Município	Participação	1996	1997	1998	1999	2000
Viçosa	% da receita	7,40%	9,11%	9,67%	7,50%	4,60%
Ervália	% da receita	2,69%	4,94%	2,21%	1,94%	1,15%
Teixeiras	% da receita	-	-	0,63%	0,61%	0,52%
São M. do Anta	% da receita	-	-	0,21%	0,24%	0,18%
Pedra do Anta	% da receita	-	-	0,29%	0,32%	0,27%

Os fatores que definem esta maior ou menor participação do IPTU na receita dos municípios, além do número de imóveis, são os valores do mercado imobiliário, o grau de organização dos setores fazendários de cada prefeitura, os percentuais que estão sendo cobrados sobre os valores venais (alíquotas), além do percentual de contribuintes inadimplentes.

Se forem analisados os valores médios cobrados de IPTU em cada um destes municípios nota-se que tais cobranças não seguem a mesma ordem encontrada na análise dos valores médios dos imóveis. Estas variações podem ser explicadas em parte pelas diferentes alíquotas adotadas em cada município. Conforme os valores apresentados no Quadro 2, verifica-se grande variação nos percentuais de participação do IPTU nas receitas dos municípios. Considerando-se que a média nacional é de aproximadamente 6%, no período de 1996 a 1999, o único dos municípios pesquisados cuja arrecadação superou esse valor foi Viçosa, entretanto, em 2000, o mesmo município apresentou um percentual bem inferior à média

nacional (4,60%). Quanto aos outros municípios pesquisados, em todos o período analisado, o percentual de arrecadação do IPTU na receita do município manteve-se bem abaixo da média nacional.

5 – Conclusão

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), como é calculado atualmente nos municípios pesquisados, está bem abaixo do que poderia ser de fato lançado pelo poder público municipal aos contribuintes, o que leva a uma enorme perda de recursos.

O motivo de tal defasagem está basicamente na falta de estrutura adequada dos setores responsáveis pelo cadastro imobiliário nas prefeituras, isto dificulta a execução da tarefa básica de atualização do valor venal de cada imóvel para que se possa lançar um imposto que represente de fato a realidade imobiliária dos municípios.

As dificuldades apresentadas pelos cadastros imobiliários são muitas, como a falta de informatização e material adequado e a falta de uma fiscalização eficiente que viabilize apurar as mudanças ocorridas nos imóveis do município, além de registrar as novas áreas de loteamentos evitando que estes fiquem na ilegalidade.

Adicionalmente, tem-se o problema da elevada sonegação em todos os municípios analisados. A negligência dos administradores municipais que não tomam as medidas legais contra os inadimplentes, por medo de abalar sua popularidade imediata se omitem do dever de cobrar o que é devido pelos contribuintes, principalmente em cidades menores, agrava ainda mais a situação e incentiva a sonegação.

A incapacidade dos municípios em tributar corretamente faz com que estes fiquem na dependência econômica dos repasses originados de outras esferas governamentais, abrindo mão de importante fonte de recursos próprios de sua alçada.

Para que este quadro financeiro das prefeituras inverta é necessária a conscientização do administrador público e dos munícipes. A cultura da inadimplência, para a qual contribuem decisivamente a falta de esclarecimento da população, a fiscalização inadequada e, por fim, a negligência do administrador público, impedem que sejam revertidos para os cofres municipais recursos importantes que, se corretamente aplicados, reverter-se-iam em maiores benefícios para a municipalidade.

Os problemas financeiros verificados nas prefeituras da microrregião de Viçosa, apenas são uma amostra do que ocorre na maioria dos municípios brasileiros.

7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANDRADE, R.C. **Processo de governo no Município e estado**

1ª ed. São Paulo, Ed. Edusp, 152p. 1998.

CASTRO, J.N. **Direito Municipal positivo**. 2ª ed. Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 362p. 1992.

COSTA, M. **Município, Ensino e Valorização do Magistério**. São Paulo, 1ª ed. Ed. Forense, 210p. 1999.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**

6ª ed. São Paulo, Ed. Atlas, 567p. 1996.

- FRANCO, A. L. S. **Finanças públicas e direito financeiro**. 3ª ed. Ed. Almedina, 800p. 1997.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 8ª ed. São Paulo, Ed. Atlas, 256p. 1999.
- GIGLO, C. **Município Moderno**, 1ª ed. Ed. Brochura, 212p. 1998.
- MATIAS, A. B. ; CAMPELLO, C. A. G.B. **Administração Financeira Municipal**, Ed. Atlas – 2000.
- MEIRELLES, E.L. **Direito Municipal Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo, Ed. Malheiros, 1985.
- PEREIRA, J. M. **Finanças públicas - a política orçamentária no Brasil**. São Paulo, Ed. Atlas, 216p. 1999.
- SILVA, E.J. **O Município na reforma administrativa**, Ed. Edijur, 448p. 1999