

ATUALIZAÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES E SUA RELAÇÃO COM O INCREMENTO DE RECEITA DE IPTU NO MUNICÍPIO DE GARIBALDI

UPDATE OF THE GENERIC PLAN OF VALUES AND THEIR RELATIONSHIP WITH INCREASE IN IPTU REVENUE IN THE MUNICIPALITY OF GARIBALDI

Deisi Agatti Splendor¹

Lucinara Teresinha Trevisol²

Cesar Luciano Filomena (orient.)³

Roberto Macagnan (coord.)⁴

RESUMO: São correntes no Brasil críticas dos gestores municipais à centralização de recursos públicos na União. No âmbito local, as dificuldades se associam à política, à precariedade normativa e à administração de tributos próprios. São problemas que, isoladamente ou em conjunto, contribuem para que a arrecadação seja menor do que potencialmente deveria para o conjunto das receitas públicas. O Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU) é um desses tributos. Nesse sentido, o presente estudo visa investigar os problemas relacionados à arrecadação do IPTU no município de Garibaldi. Através de pesquisa qualitativa, buscou-se analisar os textos legais, da planta geral de valores de imóveis municipal (PGV), com o objetivo de delinear caminhos para a resolução dos problemas que envolvem o IPTU, diante da avaliação exploratória das potenciais perdas de receita. Os procedimentos da pesquisa foram detalhados, incluindo todo processo de obtenção das informações e análise. Abordou-se a não correção da PGV, defecções normativas e ação de recadastramento imobiliário. Conclui-se que, a atualização da planta genérica de valores (PGV) e o recadastramento são medidas importantes que devem ser utilizadas pelos gestores para o incremento receita do IPTU, possibilitando maior nível de justiça fiscal.

PALAVRAS-CHAVE : Planta Genérica de Valores. IPTU. Recadastramento. Receita.

¹ Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Caxias do Sul . Servidora municipal na Prefeitura Municipal de Garibaldi (RS). deisi.splendor@garibaldi.rs.gov.br.

² Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Caxias do Sul. Servidora municipal na Prefeitura Municipal de Garibaldi. E-mail: lucinara.trevisol@garibaldi.rs.gov.br.

³ Doutor em Ciência Política pelo PPG-UFRGS. Auditor do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. E-mail: cesarlucianofilomena@gmail.com

⁴ Mestre em Economia pela UFPB – Campus Campina Grande. Diretor Geral da Faculdade de Integração do Cone Sul. E-mail: roberto.macagnan@fisul.edu.br

ABSTRACT: Criticisms of municipal managers to the centralization of public resources in the Union are common in Brazil. At the local level, difficulties are associated with politics, precarious regulations and the administration of own taxes. These are problems that, individually or together, contribute to the collection being lower than potentially should for the set of public revenues. The Tax on Land and Urban Property (IPTU) is one of these taxes. In this sense, the present study aims to investigate the problems related to the collection of IPTU in the municipality of Garibaldi. Through qualitative research, we sought to analyze the legal texts, of the general plan of municipal property values (PGV), with the objective of outlining ways to solve the problems involving the IPTU, in view of the exploratory assessment of potential revenue losses. The research procedures were detailed, including the entire process of obtaining information and analysis. Non-correction of PGV was addressed, normative defects and real estate re-registration action. It is concluded that the update of the generic value plan (PGV) and re-registration are important measures that must be used by managers to increase the income from IPTU, enabling a higher level of tax justice.

KEYWORDS: Generic Plan of Values. IPTU. Re-registration. Recipe.

1. INTRODUÇÃO

São correntes no Brasil críticas dos gestores municipais à centralização de recursos públicos na União. Argumentam que os compromissos com a execução das políticas públicas na responsabilidade dos entes federados locais são maiores que a capacidade financeira que detêm para dar consequência às mesmas.

As críticas são procedentes, em especial para os municípios dependentes dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e outros repasses tributários obrigatórios. No entanto, engana-se quem pensa que as limitações de recursos se explicam apenas pela centralização federativa.

Há no âmbito dos poderes locais, dificuldades que se associam à política, à precariedade normativa e à administração de tributos próprios. São problemas que, isoladamente ou em conjunto, contribuem para que a arrecadação seja menor do que potencialmente deveria para o conjunto das receitas públicas. O Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU) é um desses tributos.

O município de Garibaldi no Estado do Rio Grande do Sul não foge à regra quando o tema é o IPTU. Mesmo com fontes diversificadas de recursos, o ente federado local apresenta defasagens quanto aos valores tributados, deficiências quanto à clareza das suas normas e problemas de gestão do tributo.

No presente estudo de caso investigam-se os problemas relacionados ao IPTU no município. Seguindo protocolo de pesquisa qualitativa, baseia-se em análise dos textos legais, da planta geral de valores de imóveis municipal (PGV⁵), de contratos de controle e de revisão de dados de cadastros imobiliários e do modo como é gerido o imposto. Além de apontar problemas, objetiva delinear caminhos para resolubilidade dos mesmos diante da avaliação exploratória das potenciais perdas de receita.

Na seção subsequente faz-se uma revisão sobre estudos acerca de problemas com tributos locais. Na seção 3, elabora-se uma breve descrição do município de Garibaldi no tocante suas características urbanas, socioeconômicas, e de volume e fontes dos recursos do poder público municipal. Na 4, é descrito contexto que cerca as regras vigentes do IPTU local e seus antecedentes históricos. Em seguida, os procedimentos da pesquisa são detalhados, incluindo todo processo de obtenção das informações e análise. Inclui três subseções que abordam a não correção da PGV, defecções normativas e ação de recadastramento imobiliário. Na seção 6, constam recomendações de correções e, por fim, conclusões.

2. RECEITA MUNICIPAL E O PAPEL DOS TRIBUTOS LOCAIS SOBRE A PROPRIEDADE

Ao longo da sua trajetória como república, o federalismo brasileiro caracterizou-se por ciclos de maior ou menor centralização de poder entre ente federado nacional e entes regionais e locais. Isso se traduziu em momentos de maior ou menor descentralização de competências sobre as políticas e os recursos.

Como afirma Almeida (2005), a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) trouxe em seu texto a expectativa de um ciclo de descentralização de poder, de competências e de recursos. Foi assim nos primeiros anos. Porém, alterações no texto constitucional e medidas infraconstitucionais iniciadas nos governos de Cardoso (1995-2002) retomaram a direção da centralização da maior parte da

⁵ A PGV – planta geral de valores – é um mapa situacional de zoneamento que apresenta a divisão de superfície do território municipal por quadras e logradouros. Cada zona dispõe de critérios urbanísticos, de potencial construtivo, de topografia, dentre outros, que informam a elaboração do valor venal dos imóveis, conforme área dos terrenos e/ou construída dos imóveis. São também zonas fiscais de referência para estimativa do valor venal dos imóveis. Ao longo do tempo, frente à dinâmica urbanística das cidades, regiões (zonas) que tinham baixo valor venal podem receber melhorias que alteram as condições. Ou seja, a cidade muda e os valores dos seus imóveis também.

arrecadação no governo federal. Já a responsabilidade pela execução das políticas públicas permaneceu sob a competência dos entes locais: municípios.

As queixas dos gestores municipais quanto à insuficiência de recursos para a manutenção da capacidade estatal são justificáveis, principalmente para os que sustentam suas despesas com repasses do FPM, de transferências intragovernamentais e de repartições de impostos arrecadados por outros entes (Deda & Kauchakje, 2018). Porém, a Constituição trouxe remédios compensatórios para os entes locais garantirem receitas próprias. Um deles foi o da titularidade sobre a integralidade de arrecadação dos impostos patrimoniais sobre as propriedades prediais e territoriais urbanas, como consta no inciso I, art. 156 (Constituição, 1988). A pergunta aos gestores locais é se há a exploração adequada desse potencial arrecadatório dos impostos sobre o patrimônio predial e territorial urbano.

No Brasil o sistema tributário é favorável àqueles que possuem mais riqueza: em regra, mais patrimônio também. Em geral, iniciativas de incremento de impostos sobre o patrimônio enfrentam resistências dos setores garantidores das camadas que detêm grande parte do capital nacional. Como consequência, o poder público para compensar o baixo alcance dos tributos sobre a propriedade, busca compensações sobretaxando a produção e o consumo (Khair & Melo, 2004). Há no Brasil uma predileção em manter um sistema que perpetua injustiça arrecadatória: quem tem mais, paga menos; quem tem menos proporcionalmente, paga mais (Gobetti & Orair, 2017).

Tributo de titularidade dos municípios, o IPTU é pela sua natureza um instrumento de justiça fiscal, segundo Khair e Melo (2004). Talvez seja o tributo mais efetivo no tocante à expectativa de justiça dentre aqueles que taxam a propriedade. Operacionalmente, constitui-se de um percentual sobre o valor venal de imóveis urbanos, que incluem montantes calculados sobre os terrenos e edificações baseados em uma planta de valores municipais (PGV). Contudo, seu potencial arrecadatório, em geral, é inferior ao que os municípios poderiam obter.

Longos períodos de não correção da PGV defasam os valores do IPTU. Como afirmam Khair e Melo (2004), os representantes dos segmentos com mais riqueza resistem a esses ajustes, impondo custos políticos altos aos que pretendem diminuir as perdas na receita com esse imposto. No entanto, os problemas não se restringem à ausência de correções da planta, estas sujeitas às dificuldades de acordos políticos entre

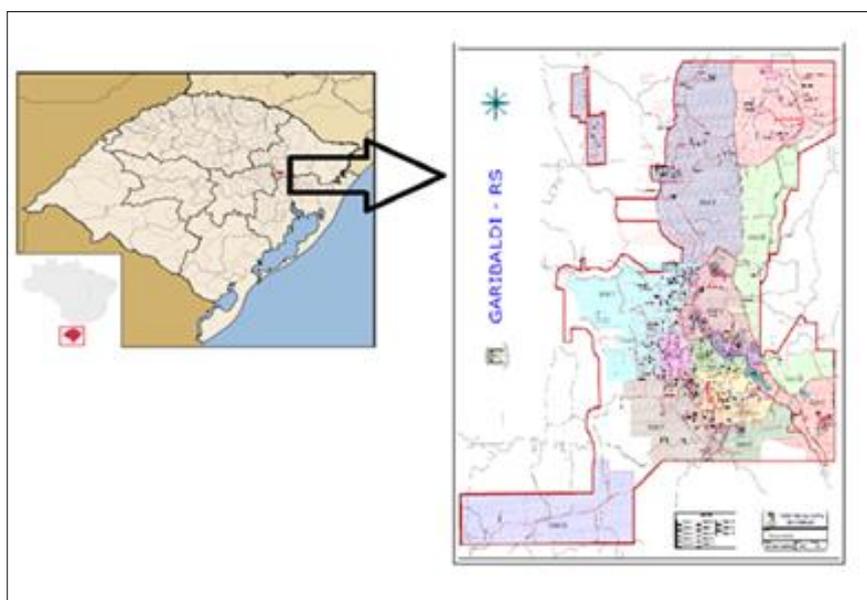
agentes do Executivo e do Legislativo. Há, também, problemas de ordem normativa e de gestão defeituosa dos impostos que reforçam a perdas dessa receita. Mecanismos de ajustes de gestão, de avaliação da regularidade, de controles legais e processuais (de *accountability*) dos recursos podem também contribuir com a obtenção de melhores desempenhos nas receitas (Kartiko et. al., 2018).

Esse é o problema que o trabalho investiga no tocante à defasagem de valores, às regras e operacionalização do IPTU em Garibaldi-RS. Na seção seguinte, o município é caracterizado segundo suas condições demográficas, socioeconômicas e do perfil arrecadatório, incluindo a representatividade do IPTU no total das receitas.

3. O MUNICÍPIO E SUAS RECEITAS

O centro urbano de Garibaldi localiza-se a aproximadamente 100km ao norte da capital do Rio Grande do Sul, na Microrregião de Caxias do Sul, como mostra a figura 1. Com 35.065 habitantes, é o 62º dos 497 municípios em população do estado, segundo dados de estimativa demográfica de 2018 (Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul [SEPLAG], 2018). Aproximadamente 31% da população estão na faixa de 50 anos ou mais, 7,4% com mais de 70 anos.

Figura 1: Município de Garibaldi, Rio Grande do Sul (2019)



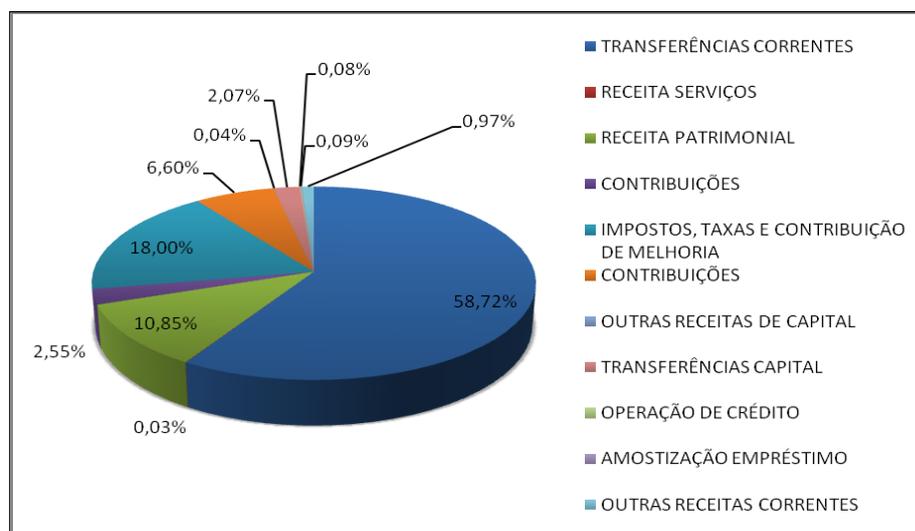
Com população longeva, o município apresentou para o ano de 2016 um Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE⁶ – de 0,8375: 6ª melhor posição estadual em desenvolvimento humano (Departamento de Economia e Estatística [DEE], 2019). A renda per capita de R\$ 52.024,83 nesse ano reforça a boa condição econômica do município, superando em mais de 70% o PIB per capita anual do Brasil. Ainda, na atividade econômica local, mais de 44% provêm da indústria e outros 42% do setor de serviços e comércio (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019). Assim, trata-se de uma cidade socialmente desenvolvida, com economia privada e industrializada substantiva para os parâmetros brasileiros.

No exercício de 2018, a receita total do município chegou a R\$ 153.888.599,10, com uma receita líquida de R\$ 136.766.946,86 após deduções. Das receitas municipais totais sem redução, 58,72% são transferências correntes recebidas da União e do Estado (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul [TCE-RS], 2019). Portanto, mais da metade das receitas para o custeio e para investimentos da administração municipal originaram-se de tributos e fundos repassados por outros entes. Para um município com as condições socioeconômicas de Garibaldi, uma fração de receita elevada dependente de transferências da União e do Estado.

Focando na arrecadação direta do município de impostos, taxas e contribuições de melhoria, verifica-se que estas somaram R\$ 27.695.568,31, ou 18% da receita total no ano de 2018, como mostra o gráfico 01. Desse percentual, 35,5% aproximadamente (R\$ 9.823.967,97) tem como fonte o imposto sobre serviço (ISS), 16,6% (R\$ 4.587.552,70) a transmissão de bens imóveis (ITBI) e 16,4% (R\$ 4.554.582,44) o IPTU. Em suma, de toda arrecadação de Garibaldi, o IPTU, imposto analisado nesse trabalho, impacta em apenas 2,9% da receita total (TCE-RS, 2019).

⁶ IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – calculado pelo Departamento de Economia e Estatística da SEPLAG do Rio Grande do Sul.

Gráfico 1 – Distribuição da receita arrecadada (2018).



Fonte: TCE – RS (2019)

Para um município com as condições socioeconômicas de Garibaldi, a baixa representatividade do IPTU na receita é desproporcional. Na capital do Estado, Porto Alegre, por exemplo, a arrecadação do IPTU chegou em 2018 a mais de 12% da receita total. Cabe investigar as causas dessa baixa arrecadação, começando pela descrição dos parâmetros legais que regulam o imposto e seu histórico e seus parâmetros.

4. DO IPTU

A Constituição (1988) definiu em seu art. 156, inciso I, a competência privativa dos municípios para instituir a cobrança do IPTU. Como consta no *caput* do art. 32 do Código Tributário Nacional, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel, localizado na zona urbana do município (Lei n. 5.172, 1966).

Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, que é uma estimativa que o poder público faz sobre o valor de um bem. É fonte importante de recursos para o financiamento sustentável do desenvolvimento urbano nos municípios, desde que respeite princípios tributários da legalidade, da anterioridade, da isonomia da capacidade contributiva e não pode ter caráter de confisco (Ministério das Cidades,

2018). Dentre os impostos, talvez seja aquele com maior potencial para produzir justiça fiscal e benefícios à cidadania (Khair & Melo, 2004).

O traço de justiça, porém, só tem como ser garantido se o valor venal do imóvel que informa o imposto for ajustado à realidade. Para tanto, a incorporação de melhorias públicas e seus impactos de valorização nos espaços urbanos precisam estar garantidos na periódica atualização da planta de valores genéricos (PVG), cujo zoneamento fiscal orienta o cálculo do valor venal do imóvel e, por consequência, do IPTU.

A PGV de Garibaldi data de 1966. Sua última atualização ocorreu no ano de 1976. Desde então, os critérios de zoneamento fiscal adotados à época para cálculo dos valores venais dos imóveis não mudaram, apenas foram monetariamente corrigidos pela variação da Unidade de Referência Municipal (URM), que acompanha o Índice Geral de Preços de Mercado da Fundação Getúlio Vargas (IGP-M).

Em 2010, o Executivo enviou à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº 115 (2010). Nele solicitava a atualização da PGV de terrenos e edificações, e trazia uma nova metodologia de cálculo dos tributos imobiliários. Porém, o Poder Legislativo foi refratário ao projeto e não o aprovou.

A urbanização da cidade de Garibaldi foi substantivamente alterada desde os anos de 1970. Houve crescimento da economia local, mudança nos perfis de logradouros, criação de novos bairros e aumento da infraestrutura, situações que impactaram na valorização dos imóveis. A PVG não reflete, mais de 40 (quarenta) anos depois da sua última revisão, critérios justos que permitam avaliar o adequado valor venal dos imóveis. Assim, a receita com o IPTU está defasada.

No município, o IPTU é regido pela lei nº 2.598 (1997) (CTM mais recente) e, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 2.354 (1997). Essas normas fundamentam o cálculo do imposto para os terrenos – IPTU territorial – e edificações cadastradas no município – IPTU predial.

Para cobrança do IPTU, consideram-se aspectos de melhoramentos urbanos (meio-fio, calçamento, saneamento, iluminação pública e equipamentos de saúde e

educação), de localização⁷ e de existência ou não de edificações⁸ nas superfícies dos terrenos.

Até o ano de 2018, o cálculo do valor venal territorial para o IPTU era realizado conforme de fórmulas da figura 02. Nele valor venal (VV) era calculado através do produto da área total (AT) ou corrigida (AC) da superfície, pelo fator de e profundidade padrão (FP), fator de situação (FS)⁹, fator topográfico (FT)¹⁰, fator de pedologia (Fpe)¹¹ e fator de localização (FL)¹² (Decreto n. 2354, 1997).

Figura 02 – Fórmulas de cálculo do valor venal para IPTU territorial em Garibaldi (2018)

$$\mathbf{VV = AT \times FP \times FS \times FT \times Fpe \times FL}$$

OU

$$\mathbf{VV = AC \times FP \times FS \times FT \times Fpe \times FL}$$

Porém, como será desenvolvido na seção subsequente, o FP nunca foi utilizado para o cálculo. Além disso, o terreno era avaliado pelas suas características, que ajudam a compor o FL, tais como se o imóvel é interno à quadra, se tem frente, se é de esquina, entre outros aspectos, que são compostos à zona fiscal em que se classifica. Essas são condições que traziam indefinições para o cálculo da parcela do IPTU territorial.

⁷ Por meio da inscrição no cadastro de imóveis municipal identifica-se a unidade imobiliária, através do número da zona/setor, quadra, lote e sublote.

⁸ Conforme Decreto nº 2.354 (1997), o IPTU territorial é calculado multiplicando o valor venal do imóvel pela alíquota de 1,6% no caso terreno não construído e 0,7% para onde houver imóvel construído.

⁹ Fator de situação (FS) classifica os terrenos em internos (FS=1), com duas ou mais frentes e de esquina (FS=1,1), encravados (FS=0,8) e glebas (FS=0,3) (Decreto n. 2.354, 1997).

¹⁰ Fator topográfico (FT) classifica os terrenos em planos (FT=1), com aclave (FT=0,9), com declive (FT=0,7) e acidentados (FT=0,8) (Decreto n. 2.354, 1997).

¹¹ Fator pedologia (Fpe) distribui os terrenos em secos (Fpe=1), alagados (Fpe=0,6) e rochosos (Fpe=0,8) (Decreto n. 2.354, 1997).

¹² O fator de localização (FL) provém das zonas fiscais constantes na PVG e, conforme CTM, varia de 1 a 0,05. O valor do metro quadrado constante nas zonas fiscais sofre atualização anualmente conforme variação do IGP-M e é definido em URM. Para o ano de 2018 o valor das Zonas Fiscais foi atualizado através Decreto Municipal nº 4.158 (2018).

Já para o cálculo do valor venal predial, até o ano de 2019, não existia uma fórmula de cálculo em frase matemática. Isto trazia lacunas e dúvidas quanto ao método utilizado para o cálculo do IPTU predial. Multiplicavam-se as áreas construídas pelo valor regulamentado para um dos seis tipos de construção correspondentes (loja ou sala comercial, casa, apartamento, edícula, indústria e galpão ou telheiro): FCt¹³. Utiliza-se ainda um multiplicador como fator de correção conforme padrão da edificação: padrão que considera os tipos de materiais utilizados, acabamentos e estado de conservação da edificação (Decreto n. 2.354, 1997).

Diante da defasagem histórica da PGV, a mesma desde 1976, estimava-se no município valores venais e do IPTU inferiores ao que seria justo diante das condições atualmente existentes de urbanização. Zonas fiscais que tinham baixo valor faz 40 anos, hoje estão valorizadas. A não correção da PGV é um dos problemas associados à baixa representatividade do IPTU nas receitas municipais, como foi apresentado na seção 3, mas defecções normativas podem agravá-los. Para diagnosticar razões de potenciais perdas com o tributo predial, na seção seguinte apresentam-se os critérios e parâmetros adotados para a pesquisa e seus resultados.

5. METODOLOGIA E PESQUISA

Para atender os objetivos do estudo, a opção foi por uma pesquisa de natureza aplicada e abordagem qualitativa (Godoy, 1995; Gonçalves & Meirelles; 2004). No caso da baixa representatividade da arrecadação do IPTU nas receitas municipais de Garibaldi, houve a necessidade de enfrentamento do problema de pesquisa através da construção de hipóteses, o que requereu, no ponto de vista dos objetivos a pesquisa, que esta fosse exploratória (Gil, 2007).

Como fontes de dados foram utilizados documentos oficiais da Fazenda municipal em meios eletrônicos e físico (legislação, contratos, base de cadastros de

¹³ Tipo A – loja/sala comercial (edificação destinada exclusiva a uso comercial ou de serviço) com FCt de 5,2392; tipo B – casa (edificação destinada a uso residencial, podendo ter utilização diversa, é classificado neste item também sobrado e garagem) com FCt de 4,4912; tipo C – apartamento FCt de 3,7427; tipo D – edícula (edificações não enquadradas nas anteriormente descritas) com FCt de 2,9943; tipo E – indústria com FCt de 1,4973; tipo F – galpão ou telheiro com FCt de 0,7366. As tipologias constam publicadas no art. 12 do Decreto Municipal nº 2454 (2017).

imóveis e guias e controles de arrecadação) e, de forma complementar, entrevistas não estruturadas com os responsáveis pelo imposto para esclarecimentos de dúvidas.

Para identificação dos problemas relacionados ao IPTU de Garibaldi, três questões foram investigadas na pesquisa: (a) a defasagem da PGV; (b) defecções normativas; e (c) problemas na gestão do IPTU. As três questões são abordadas nas seções subsequentes.

5.1. Defasagem da PGV

O primeiro passo foi o da análise da PGV, não corrigida desde 1976. Sua defasagem temporal impacta no cálculo do valor venal dos imóveis e, por consequência no IPTU.

A não correção da PGV encontra-se na perspectiva das disputas políticas locais. Parte da indisposição dos representantes do Poder Legislativo em alterá-la diante dos custos políticos que traz à base eleitoral dos vereadores: majoração de impostos, perda de confiança do eleitorado nos seus representantes. Porém, o problema não se restringe aos valores, há defecções técnicas associadas à sua estagnação no tempo.

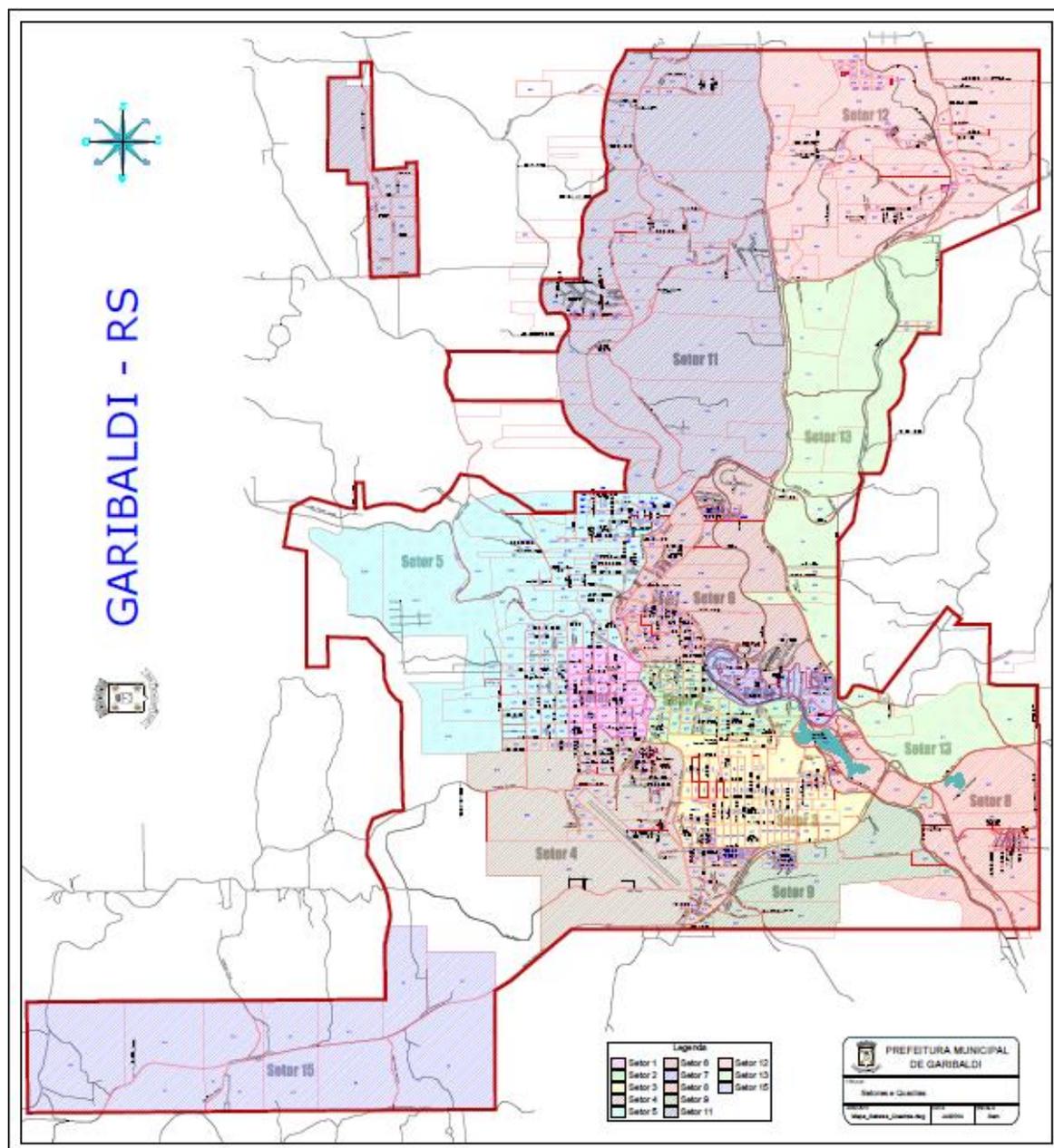
As lacunas encontradas nas zonas fiscais atuais representadas na PGV são substantivas e impactam na operação do IPTU. Para além da defasagem, há setores ou zonas na PGV que não se relacionam à realidade: sequer existem mais. É o que ocorre na definição das zonas fiscais nº 10 – RST 470 e Borghetto, 11- Bairro Garibaldi. 12 – Bairro Tamandaré; 13 - Bairro São Miguel e 14 – Distrito de Coronel Pilar.

No mapa atual dos setores, constata-se que o setor 10 não existe mais, a parte da Rodovia RST 470 foi anexada ao setor 13 (São Miguel) e a área referente ao bairro Borghetto pela proximidade estaria anexa ao setor 11 (Bairro Garibaldi). O setor 14 foi eliminado, pois hoje é o município de Coronel Pilar.

O CTM ainda apresenta tabela que define 15 zonas fiscais onde constam os fatores de localização, cuja variação vai de 1 a 0,05 (Lei n. 2.598, 1997). Constatou-se que as zonas fiscais ou setores constantes no Plano Diretor de Garibaldi divergem das que estão definidas no CTM: não se associam, portanto, à PGV. Isto gera indefinições

nos enquadramentos dos imóveis nos cadastros. A figura 03 é mapa atual que define os setores na cidade de Garibaldi conforme Plano Diretor:

Figura 03 – Mapa com os setores de Garibaldi-RS (2018)



Fonte: Prefeitura Municipal de Garibaldi

O universo de imóveis de Garibaldi é composto por 21.848 cadastros imobiliários. Os imóveis prediais são 18.306 (para os quais há cobrança da área do terreno e da construção); 3.542 são imóveis exclusivamente territoriais. Do todo, para explorar hipóteses para explicar a questão do PGV selecionaram-se quatro cadastros imobiliários para avaliação qualitativa da defasagem da PGV.

Dois cadastros localizam-se no bairro Centro – um terreno e um prédio; outros dois, também um terreno e um prédio, localizam-se no bairro São Francisco, cuja infraestrutura urbana hoje equivale à área central, mas onde a PGV está inadequada para o presente. Sinteticamente, dois cadastros de imóveis foram escolhidos para cálculo do imposto territorial (só terreno): o primeiro no Centro, imóvel 01; segundo no São Francisco, imóvel 02; outros dois cadastros, com imposto predial (terreno mais construção): imóvel 03 no Centro; e imóvel 04 no São Francisco. Abaixo, seguem figuras 4, 5, 6 e 7 para identificação dos locais dos imóveis selecionados:

Figura 04 – Terreno bairro Centro – imóvel 01



Fonte: Prefeitura Municipal de Garibaldi (2019)

Figura 05 – Terreno bairro São Francisco – imóvel 02



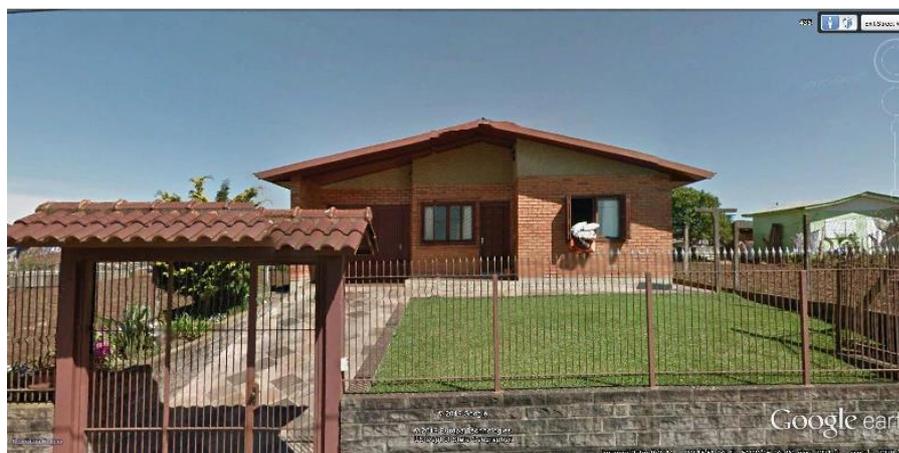
Fonte: Prefeitura Municipal de Garibaldi (2019)

Figura 06 – Área construída Bairro Centro – imóvel 03



Fonte: Prefeitura Municipal de Garibaldi (2019)

Figura 07 – Área construída Bairro São Francisco – imóvel 04



Fonte: Prefeitura Municipal de Garibaldi (2019)

Em relação à quadra, todos quatro imóveis selecionados situam-se em área interna (FS=1), possuem topografia plana (FT=1) e pedologia seca (Fpe=1): fatores que permaneceram como constantes em todos os cálculos do valor venal e do imposto territorial propostos para a análise. Já o FL variou para os casos.

Questionando-se os responsáveis pelos lançamentos do IPTU quanto à forma como são feitas as classificações do FL dos terrenos e prédios, foi informado que não

existe mapa que estabeleça a zona fiscal de cada área cadastrada. Os lançamentos dos quatro imóveis para avaliação do IPTU são feitos por proximidade aos antigos cadastros, sendo que não há clareza quanto às zonas fiscais aos quais os imóveis realmente pertencem. De qualquer forma, o FL de cada imóvel equivale à zona fiscal constante no cadastro imobiliário.

No imóvel 01, com superfície de 352,50 m², o FL é 0,8 conforme cadastro, equivalendo a 17,6000 URM/m²; o imóvel 02 tem FL de 0,2 e superfície de 360m², com 4,4000 URM/m². Conforme Decreto n. 4.151 (2018) o valor da URM é de R\$ 4,03. Em ambos os casos, por não existirem edificações, a alíquota de IPTU é calculada no percentual de 1,6% do valor venal estimado para o imóvel territorial. A tabela 01 sintetiza o cálculo do valor venal e IPTU total e por área territorial dos imóveis 01 e 02 para o ano de 2018, conforme PGV atual.

Tabela 01 – Cálculo do valor venal, IPTU total e por área imóveis 01 e 02 (2018)

Fatores de Cálculo	Imóvel 01 (FL=0,8)	Imóvel 02 (FL=0,2)
Superfície (m ²)	352,50	360,00
FS x FT x FPe	1	1
URM/m ²	17,6000	4,4000
Valor URM	R\$ 4,03	R\$ 4,03
Valor Venal	R\$ 25.002,12	R\$ 6.383,52
Imóvel sem edificação	1,60%	1,60%
IPTU total	R\$ 400,03	R\$ 102,14
IPTU/m ²	R\$ 1,13	R\$ 0,28

Fonte: Elaborado pelos autores com base Prefeitura Municipal de Garibaldi (2019)

Comparando a situação dos imóveis 01 e 02, o último tem um valor por metro quadrado territorial de IPTU (R\$ 0,28) equivalente a ¼ do primeiro (R\$ 1,13). Isso se deve ao fato de que não haver atualização da PGV desde 1976, o que faz com que o FL seja diferente. No entanto, as condições urbanísticas hoje são equivalentes no bairro Centro e no São Francisco. Nos dois imóveis o FL adequado para uma PGV atualizada

seria 0,8, o que representaria um incremento de arrecadação de IPTU de quatro vezes no Bairro São Francisco para o IPTU territorial.

Os imóveis 03 e 04 têm a mesma condição dos anteriores no tocante ao terreno, sendo o FL do primeiro é 0,8 e do segundo 0,2. Já para o cálculo do valor venal predial dos dois imóveis a área construída foi resultado do produto fatores que seguem: as áreas edificadas (AC) do imóvel 03 (66,95m²) e 04 (178,11m²); valor de referência padrão (VRP) de R\$ 64,19/m² para o ano de 2018; fator de construção (FCt) para casa (tipo B) de 4,4912; prédio com bom estado de conservação (Fcv) de 0,90; padrão de construção (Pcte) de 0,54; e fator de construção (Fcr) 1,0. Como ambos são imóveis com edificação, para obtenção do IPTU soma dos valores venais territoriais e prediais são multiplicados por 0,7%, conforme CTM (Lei n. 2.598, 1997). A tabela 03 apresenta o cálculo do IPTU nos dois casos, incluindo parte territorial e predial, total e por área de terreno e edificada, e, para o imóvel 04, também com a correção do FL.

Tabela 02 – Cálculo do valor venal territorial e predial, IPTU total e por superfície ou área construída dos imóveis 03 e 04 e com correção do FL (2018)

Fatores de Cálculo	Imóvel 03 (FL=0,8)	Imóvel 04 (FL=0,2)	Imóvel 04 (FL=0,8)
Superfície (m ²)	360,00	360,00	360,00
FS x FT x FPe	1	1	1
URM/m ²	17,6000	4,4000	17,6000
Valor URM	R\$ 4,03	R\$ 4,03	R\$ 4,03
Valor venal territorial	R\$ 25.534,08	R\$ 6.383,52	R\$ 25.534,08
Área Construída (AC) (m ²)	66,95	178,11	178,11
VRP por m ²	R\$ 64,19	R\$ 64,19	R\$ 64,19
FCt	4,4912	4,4912	4,4912
Fcv	0,90	0,90	0,90
Pcte	0,54	0,54	0,54
Fcr	1	1	1
Valor venal predial	R\$ 9.380,30	R\$ 24.954,81	R\$ 24.954,81

Valor venal total	R\$ 34.914,38	R\$ 31.338,33	R\$ 50.488,89
Fator multiplicador	0,70%	0,70%	0,70%
IPTU total	R\$ 244,40	R\$ 219,37	R\$ 353,42
IPTU territorial/m ²	R\$ 0,50	R\$ 0,12	R\$ 0,50
IPTU predial/m ²	R\$ 0,98	R\$ 0,98	R\$ 0,98

Fonte: Elaborado pelos autores com base Prefeitura Municipal de Garibaldi (2019)

Como mostra a tabela anterior a defasagem da PGV na ordem de ¼ de valor territorial entre imóveis do bairro Centro (imóvel 03) e São Francisco (imóvel 04) impacta numa perda de R\$ 134,05 (R\$ 353,42 – R\$ 219,37) ou 38% de receita no IPTU total. Na área construída não há diferenças se as condições da edificação forem idênticas, o que reforça o problema da defasagem do PGV e, por consequência, da classificação dos imóveis no cadastro.

Não é possível com uma única amostra de quatro imóveis estimarem-se as perdas com o IPTU na cidade, ou mesmo nos bairros. Porém, da análise na perspectiva qualitativa e exploratória da construção de hipóteses, o caso comparado dos quatro imóveis há indicativos razoáveis de que a PGV, na forma como está, evade receitas do IPTU de Garibaldi.

5.2. Lacunas e problemas normativos

O segundo problema enfrentado pelo município é de ordem normativa. Relatório das Contas de Gestão do exercício fiscal de 2018 (Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul [TCE-RS], 2018) há o apontamento de que existe não clareza na fórmula do valor venal para o cálculo da edificação do IPTU. Consta que, desde o ano de 2003 a fórmula utilizada pelo sistema para obtenção do valor do IPTU não está refletindo na legislação vigente. Alerta para ausência de embasamento legal para os valores que estão sendo cobrados dos contribuintes à título de IPTU.

Diante do apontamento efetuado pelo TCE-RS, a gestão municipal nomeou comissão especial composta por quatro integrantes de área técnica com apoio do

departamento jurídico do Município, com a finalidade de realizar estudo acerca do tema e propor soluções para a tributação do IPTU na cidade de Garibaldi.

Desenvolvido o estudo, tendo em vista que o fato gerador do IPTU é o valor venal no imóvel, para o imóvel territorial, a comissão sugeriu que este deveria ser calculado a partir da multiplicação do preço do metro quadrado de terreno pela área real do mesmo. Assim, conforme estudo, o valor venal territorial dos imóveis na cidade de Garibaldi deveria ser calculado considerando o Valor Venal do Terreno (VVT), a Área do Terreno (AT), o Fator de Localização (FL), Fator de Situação (FS), Fator de Topografia (FT) e Fator de Pedologia (Fpe), ficando a fórmula assim constituída como mostra figura 08:

Figura 08 – Proposta de fórmula ajustada do valor venal territorial

$$\text{VVT} = \text{AT} \times \text{FL} \times \text{FS} \times \text{FT} \times \text{Fpe}$$

No trabalho da comissão os Fatores de Correção (FC), como o Fator de Localização (FL)⁷, o Fator de Situação (FS)¹⁴, o Fator Topografia (FT)¹⁵ e o Fator Pedologia (Fpe)¹⁶ foram redimensionados. Assim, permitem que os terrenos recebam pontuações diferenciadas, sendo que os terrenos planos, secos e de esquina sempre possuirão índices maiores.

Ainda, conforme propostos no estudo, o valor venal da construção constituir-se-ia pela soma do valor do terreno ou de parte ideal deste, com o valor da construção e dependências. Sendo atualizado anualmente pela URM e calculado sobre o valor venal do bem imóvel, através de alíquotas específicas fixadas em tabela anexa ao CTM, utilizando por base a situação física do imóvel ao encerramento do exercício imediatamente anterior.

¹⁴ Fator de Situação (FS) podendo ser de (FS=1) para terrenos internos, (FS=1,10) para terrenos de duas ou mais frentes e de esquina, (FS=0,80) para terrenos encravados e (FS=0,30) quando tratar -se de glebas.

¹⁵ Fator Topografia (FT) para terrenos planos (FT=1), para terrenos com aclive (FT=0,90), para os terrenos com declive (FT= 0,70) e para os terrenos acidentados (FT=0,08).

¹⁶ Fator de Pedologia (Fpe), os terrenos secos têm Fator de Pedologia (FPe =1), já os terrenos alagados no mínimo seis meses por ano tem Fator de Pedologia (FPe =0,60) e os terrenos rochosos (FPe= 0,80).

Desta forma, o Valor Venal da Construção (VVC) seria determinado multiplicando-se as respectivas Áreas Construídas (AC), pelo Valor de Referência Padrão (VRP)¹⁷, pelo Fator de Construção (FCt), pela pontuação verificada na Tabela de Pontos de Classificação por Tipo de edificação (PCTE), pelo Fator de Conservação (FCv) e pelo Fator de Correção (Fcr). Ou seja, seguiria a frase matemática da figura 09:

Figura 09 – Proposta de fórmula para o valor venal da construção

$$\text{VVC} = \text{AC} \times \text{VRP} \times \text{Fct. PCTE} \times \text{Fvc} \times \text{Fcr}$$

No mais, para a determinação das diferentes categorias de construção, manter-se-iam a Tabela de Pontos de Classificação por Tipos de Edificação (PCTE)¹⁸ e o fator de conservação (FCv)¹⁹ vigentes, determinado em função do estado da edificação no momento do cadastramento e/ou atualização cadastral.

Apresentadas as propostas aos gestores municipais das adequações que deveriam ser procedidas, estes as acataram, publicando o Decreto nº 4.325 (2019). Ressalta-se que esses ajustes não influenciaram no aumento da arrecadação do imposto, somente foram feitos ajustes normativos. Porém as medidas foram relevantes para adequar as normativas ao sistema de tecnologia da informação que gerencia os cálculos do IPTU de Garibaldi.

¹⁷ Valor de Referência Padrão (VRP) corresponde a 15,9446 URMs, sendo que em relação a tipologia construtiva e ao fator de construção do tipo de construção (FCt) nada muda, conforme o que foi apresentado na legislação municipal vigente.

¹⁸ Para cálculo do PCTE deve ser observado o número de pontos correspondentes a materiais que não constem da tabela e que não constituam simples elementos de decoração, sendo obtido por equiparação aos que mais se assemelham; quando houver multiplicidade de materiais numa construção, os pontos serão contados de acordo com o que for utilizado em maior escala. A tabela de pontos deve ser utilizada isoladamente para cada construção, sendo que, o somatório da pontuação apurada pela Tabela de Pontos da Classificação por Tipo de Edificação é representado de forma centesimal, ou seja, o respectivo número de pontos é dividido por 100.

¹⁹ O estado de conservação pode ser: ótimo (FCv=1,00); Bom (FCv= 0,90); Regular (FCv=0,70) e Ruim (FCv=0,50).

5.3. Problemas gerenciais

A terceira questão abordada é a da falta de recadastramento imobiliário: forma eficaz para manter os cadastros dos imóveis atualizados.

Conforme levantamento documental o município recadastrou as unidades imobiliárias no ano de 2010. Em 2017, como medida gerencial, contratou empresa geoprocessamento, com custo de R\$ 439.800,00, para novamente atualizar o cadastro imobiliário.

A coleta dos dados foi realizada por meio de sistema via satélite, efetuando a atualização dos cadastros imobiliários de construções e possibilitando incremento de receita no valor de aproximado de R\$ 1.000.000,00. O valor representou um incremento de 25% de aumento na receita de IPTU para o ano de 2018.

Ilustrativamente, selecionou-se um cadastro para exemplificar a situação.

No ano de 2017, o cadastro imobiliário estava declarado como área territorial, sem edificação. Após o georreferenciamento realizado constatou-se que no local havia construída. Ficou evidente as limitações do município para fiscalizar o IPTU.

No caso, não tomou conhecimento da área construída, fato observado apenas a partir do trabalho realizado pela contratada. Também deixou de punir o contribuinte pela omissão de informação, na medida em que cabia a ele a responsabilidade em manter seu cadastro imobiliário atualizado junto ao município.

Com o recadastramento o valor venal total do cadastro passou de R\$ 3.158,46 em 2017, para R\$ 17.614,81 no ano de 2018, repercutindo em um incremento de receita de IPTU no percentual de 43,58%. No caso ilustrado.

6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO DE CORREÇÃO E POTENCIAIS GANHOS AO ERÁRIO MUNICIPAL

Este estudo teve o objetivo de investigar os problemas relacionados ao IPTU no município de Garibaldi. Para tanto utilizou-se o modelo de pesquisa de natureza aplicada qualitativa de caráter exploratório.

O estudo analisou três dos problemas que envolvem o IPTU no município. O primeiro, de ordem política, é a falta de atualização de PGV, o que impacta na pouca representatividade do imposto sobre a propriedade na relação com as receitas próprias municipais.

No levantamento dos dados e da identificação dos problemas que afetam a arrecadação tributária do IPTU, demonstrou-se através dos cadastros selecionados a potencialidade de incremento de arrecadação através da adoção de algumas medidas de normatização e de gestão e do imposto, dentre elas está a da atualização da planta de valores, o recadastramento imobiliário e a sugestão de ajuste na legislação para que o texto de lei seja fiel ao cálculo do IPTU.

O mercado imobiliário da cidade passou por grandes transformações desde o ano de 1976, determinado pelo crescimento da economia em geral, pelas obras públicas que vem sendo realizadas, pelos empreendimentos que resultam em maior valorização dos imóveis da cidade.

A Atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) e o recadastramento são medidas importantes que os Municípios podem efetuar a fim de aumentar a arrecadação do IPTU. Os ajustes da PGV passam pela mudança dos valores avaliados do metro quadrado dos terrenos onde estão inseridos os imóveis da cidade a fim de torná-los mais próximos do valor de mercado, aumentando o nível de justiça fiscal.

Os resultados obtidos mostram indicativamente a defasagem na receita do IPTU no Município de Garibaldi. A PGV carece de atualização, bem como de adoção de uma nova metodologia clara de cálculo dos tributos imobiliários relativamente as áreas edificadas, através de tipologias construtivas e padrões. A falta de atualização prejudica a arrecadação do IPTU, e pode configurar renúncia de receita, conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, e vai contra os princípios da eficiência e legalidade (Lei Complementar n. 101 (2000)).

Dados do Relatório do TCE RS do ano de 2018 apontam que o Valor Venal dos imóveis está defasado em relação ao valor avaliado pelo Município nas transações imobiliárias, sendo que a defasagem supera em determinados casos 10 vezes do valor venal estabelecido para cálculo, totalizando uma diferença de mais de 1.000% do valor

da base de cálculo para a apuração do ITBI. Uma adequada linha de pesquisa para futuros trabalhos.

Independentemente da atualização anual dos valores das zonas fiscais, realizadas por meio de Decreto, é necessário que o Município refaça a PGV, atualizando o valor desses imóveis ao seu real valor de mercado, para estabelecer uma cobrança justa conforme a capacidade contributiva dos contribuintes.

A revisão da PGV demanda tempo longo de execução, é trabalhosa e, geralmente, politicamente onerosa. Quanto mais desatualizados e incompletos forem os dados de cadastro e valores venais da prefeitura municipal, maior será o esforço e força de trabalho necessária para melhorá-los.

Também, é necessário que exista uma desmistificação do IPTU, para que a população consiga perceber a importância do tributo para o município, bem como o real impacto que ele exerce nas contas públicas.

Por fim, há defecções de ordem normativa e de gestão do imposto que reforçam a perdas da receita que o IPTU pode gerar. Durante levantamento dos dados, verificou-se a importância de o município possuir cadastro imobiliário atualizado. O recadastramento é medida gerencial necessária para que os gestores possuam uma visão real da cidade, fundamental para a execução de políticas públicas e para ajustar uma tributação imobiliária eficiente: novas construções ou aumentos de área irregulares precisam ser verificados para tornarem-se passíveis de tributação.

REFERÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Decreto n. 2.354, de 23 de dezembro de 1997. (1997). Regulamenta o código tributário municipal e das outras providências. Garibaldi. Recuperado de <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/g/garibaldi/decreto/1997/236/2354/decreto-n-2354-1997-regulamenta-o-codigo-tributario-municipal-e-da-outras-providencias?q=decreto+2354>

Deda, C. C., & Kauchakje, S. (jan - fev de 2019). Determinantes das transferências fiscais para as unidades municipais: efeitos da representação desproporcional dos distritos eleitorais brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 150- 172.

Departamento de Economia e Estatística – DEE. (2019). Recuperado de : <http://feedados.fee.tche.br/feedados/>

Gobetti, S. W., & Orair, R. O. (Abril - Junho de 2017). Tributação e distribuição de renda no Brasil: novas evidências a partir de dados DIRPF. *Revista de Economia Política*, 37(2ª ed), 267 - 286.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. (2019). Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/garibaldi.html>

Kartigo, Sigit, Wahyu et al. (2018). Measuring accrual-based IPSAS implementation and its relationship to central government fiscal transparency. *BAR - Brazilian Administration Review*, 15(4ª ed.)

Khair, A. A., & Melo, L. (2004). O sistema Tributário e os impostos sobre o Patrimônio.

Lei n. 101 de 04 de maio de 2000. Lei de responsabilidade Fiscal. Estabelece normas e finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei n. 2.598, de 23 de dezembro de 1997. (1997). Institui o novo código tributário do município de Garibaldi. Garibaldi. Recuperado de <https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-tributario-garibaldi-rs>

Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. (1966). Código Tributário Nacional. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm

Ministério das Cidades (2015). Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU). Coleção cadernos técnicos para a regulamentação de instrumentos do estatuto das cidades. Vol 3. Recuperado de <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/CADERNOTECNICOIPTU1.pdf>

Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul SEPLAG (2018). Estimativas populacionais do RS de 2018. Recuperado de <https://planejamento.rs.gov.br/analise-de-emprego-e-desemprego>

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. TCE – RS. (2018) Relatório de Receitas. Porto Alegre, RS. Recuperado de <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial>

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. TCE – RS. (2018) Relatório de Auditoria de regularidade.