

**Nelson Gonçalves Cardoso Filho**

**O IPTU no Município de Ribeira do Pombal – Estado da Bahia:  
análise dos fatores que determinam seu baixo rendimento**

SALVADOR  
2003

**Nelson Gonçalves Cardoso Filho**

**O IPTU no Município de Ribeira do Pombal – Estado da Bahia:  
análise dos fatores que determinam seu baixo rendimento**

Monografia apresentada como pré-requisito para a conclusão do curso de Bacharel em Economia, na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia.

**Orientador: Prof. Antônio Plínio Pires de Moura.**

SALVADOR  
2003

# NELSON GONÇALVES CARDOSO FILHO

O IPTU no Município de Ribeira do Pombal – Estado da Bahia: análise dos fatores que determinam seu baixo rendimento

Aprovada em março de 2003.

Orientador:

---

Prof. Antônio Plínio Pires de Moura  
Faculdade de Economia da UFBA

---

Prof. Celeste Maria Philigret Baptista  
Faculdade de Economia da UFBA

---

Paulo César da Silva Carvalho  
Secretaria de Administração do Estado da Bahia

## **AGRADECIMENTOS**

Os meus agradecimentos são dirigidos, em primeiro lugar ao meu professor orientador, Antônio Plínio Pires de Moura, pela valiosa participação no presente trabalho e aos colegas de turma Paulo César, Rui Penha, Gerard, Heiderson, Fábio Valois e Roberto, pela amizade fraterna que construímos durante a faculdade.

Aos amigos Artur, Arnaldo, Roberto Júnior e Antônio Passos Júnior, pois, ajudamos uns aos outros durante o difícil período de adaptação em Salvador.

Aos meus pais pelo enorme esforço para colocar os filhos para estudar em Salvador e minhas irmãs; Daniela, companheira de caminhada (como foi difícil) e Emanuella que apostou em mim em todos os momentos.

À minha esposa Adriana sou profundamente grato pelo carinho, desprendimento e pela compreensão manifestados ao longo de todo o período em que necessitei dedicar-me ao presente trabalho e, aos meus filhos Maria Luísa e Nelson Neto, que me motivam para continuar lutando.

*Dedico este trabalho ao meu pai pelo amor e carinho permanentes e, por tudo que ele significa para minha família e para mim.*

## RESUMO

A presente monografia dedicou-se a identificar e analisar quais os fatores que determinam o baixo rendimento do Imposto Predial Territorial Urbano no Município de Ribeira do Pombal – Estado da Bahia. De início construiu-se todo um referencial teórico que possibilitou caracterizar o IPTU no universo da tributação. Em seguida colocou-se a experiência desse imposto no Brasil, depois se partiu para a caracterização da área de abrangência, ou seja, o Município de Ribeira do Pombal. Por fim, foi descrito todo o processo por que passa o IPTU em Ribeira do Pombal até a concretização do seu pagamento, observando-se em cada etapa quais os equívocos cometidos pela administração tributária municipal e, em certa medida oferecendo-se sugestões para melhorar o rendimento do referido imposto. Com vistas a se alcançar os objetivos pretendidos na primeira parte do trabalho, foram consultados diversas obras, de vários autores, constantes das referências, sobre os aspectos teóricos da tributação; na caracterização do IPTU no Brasil, também foram consultadas diversas obras que discorreram sobre o tema, além do Código Tributário Nacional, da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade fiscal. Na caracterização da área de abrangência foram utilizados, principalmente, dados da SEI e do IBGE. Na análise do IPTU em Ribeira do Pombal, foi utilizado o Código Tributário do Município, outras leis relacionadas, dados da SEI e do IBGE sobre a arrecadação municipal e informações da Prefeitura Municipal sobre o imposto de um modo geral. Para essa análise foi importante também à experiência acumulada nos capítulos anteriores. Os resultados mostram que existem diferentes aspectos limitadores na arrecadação local do IPTU. Uma lei equivocada, um cadastro imobiliário mal feito, desprezo do gestor pela cobrança efetiva desse imposto, além dos problemas intrínsecos ao imposto e a área de estudo. Dessa forma concluiu-se que o IPTU em Ribeira do Pombal é muito mal administrado em todos os seus aspectos. Demonstrando que com um pouco mais de competência e vontade, suas receitas poderiam ser aumentadas significativamente.

Palavras – chave: IPTU – Ribeira do Pombal

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	8
<b>2</b>	<b>O IMPOSTO PREDIAL E OS ASPECTOS TEÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO</b>	10
2.1	OS CONCEITOS DE EQUIDADE E PROGRESSIVIDADE	11
2.2	OS CONCEITOS DE NEUTRALIDADE, EFICIÊNCIA, SIMPLICIDADE E A CURVA DE LAFER	17
2.3	O CONCEITO DE EXTRAFISCALIDADE	18
2.4	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O IMPOSTO PREDIAL	18
<b>3</b>	<b>O IPTU NO BRASIL</b>	21
3.1	HISTÓRICO	21
3.2	O IPTU SOB O ASPECTO LEGAL	21
3.3	O IPTU E AS VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	24
3.4	O IPTU E AS DESVANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	25
<b>4</b>	<b>RIBEIRA DO POMBAL, CIDADE DO SERTÃO BAIANO</b>	24
	HISTÓRICO	29
	ASPECTOS NATURAIS	34
	CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA	36
<b>5</b>	<b>O IPTU EM RIBEIRA DO POMBAL</b>	42
5.1	DESCRIÇÃO GERAL	42
	ASPECTOS FINANCEIROS	46
	ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	48
	ASPECTOS POLÍTICOS	53

**6 CONCLUSÃO-----56**

**REFERÊNCIAS-----58**



## INTRODUÇÃO

A cada momento torna-se mais evidente a necessidade do Município de Ribeira do Pombal, empreender mais esforços no sentido de obter receitas adicionais, para fazer face à permanente pressão popular pelo aumento na oferta de bens públicos nas mais diferentes áreas, como pavimentação, saneamento básico, assistência médica, educação entre outras.

Uma das poucas alternativas viáveis que o Município de Ribeira do Pombal dispõe para atingir o referido objetivo, consiste em explorar melhor e mais intensamente os tributos de sua área de competência privativa, inclusive como forma de diminuir sua dependência financeira do Estado da Bahia e da União. Entre estes tributos destaca-se o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano – IPTU.

A literatura demonstra que existem diversos obstáculos para uma cobrança efetiva do IPTU. Muitas dessas barreiras são inerentes ao próprio imposto e, dessa forma, salvo em situações bastante especiais, não poderiam ser transpostas, mas sim amenizadas. A inequidade na avaliação dos imóveis e na confecção e manutenção do cadastro imobiliário são bons exemplos disso.

Na avaliação dos imóveis para fins de cobrança do imposto, isto aconteceria porque, via de regra, a administração tributária tenderia a favorecer os imóveis de maior valor de mercado aos quais seriam atribuídos valores fiscais comparativamente menores, aos imóveis com valores de mercado mais baixos.

Na implantação e manutenção de um amplo cadastro imobiliário, com informações sempre atualizadas de todos os imóveis existentes no município. Os municípios brasileiros, em sua maioria, não possuem recursos para atualiza-lo com a frequência necessária, o que os leva a corrigirem o valor de mercado desses imóveis com base nos índices oficiais de inflação, causando distorções.

Outro obstáculo levantado por diversos autores, especialmente Lima (1977), é o desgaste político do gestor público. Este seria proporcional ao seu empenho na cobrança efetiva do imposto. E este, para não diminuir seus índices de popularidade trata o IPTU quase sempre com indiferença.

No entanto, se bem administrado, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano, pode gerar substanciais receitas em nível de governo local, com inúmeras vantagens em relação a outros tipos de impostos. Assinala-se ainda a possibilidade de utilizar o IPTU com alíquotas progressivas, o que, se bem implementado, pode desempenhar importante papel não só para aumentar o nível de arrecadação, mas também para ordenar a utilização das áreas urbanas.

No Município, observa-se que o imposto pouco representa na composição da receita local, até mesmo quando analisamos apenas o dinheiro proveniente da cobrança de tributos municipais. O que é surpreendente, pois Ribeira do Pombal é, na Região Nordeste da Bahia, um dos municípios com maior taxa de urbanização e com maior renda per capita. A arrecadação de Ribeira do Pombal é maciçamente formada por recursos de transferências constitucionais ou de convênios com os governos estadual e federal.

Considerando que os baixíssimos níveis de arrecadação do IPTU em Ribeira do Pombal, não podem ser explicados simplesmente pelas dificuldades inerentes a cobrança desse imposto e, a necessidade do município de aumentar sua arrecadação própria para fazer frente à crescente demanda por serviços públicos, esse trabalho se propõe a identificar e analisar cada um dos fatores que inibem o seu rendimento na cidade em questão.

Com vistas a se alcançar o objetivo pretendido, inicialmente, será colocado o referencial teórico necessário para compreender melhor o universo que está inserido este tributo. Em seguida vai-se investigar como é a experiência do IPTU no Brasil ao longo dos anos, ressaltando, quais são, historicamente, as principais vantagens e desvantagens deste tributo no nível de governo local.

Depois, será caracterizada a área de abrangência, especialmente os fatores sócio-econômicos, que certamente terão forte influência nas conclusões finais. Por último o IPTU local será completamente dissecado, em seus aspectos: legal, político, administrativo e financeiro. Para isto será levado em consideração todo o referencial teórico do IPTU, sua experiência no Brasil e as peculiaridades da cidade analisada.

## 2 O IMPOSTO PREDIAL E OS ASPECTOS TEÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO

A tributação é o meio mais utilizado pelos governos pra financiar seus encargos. Ao fixar os impostos, na realidade, o governo decide como os recursos necessários para pagar os seus programas serão obtidos das famílias e empresas nacionais e aplicados em consumo e investimento das famílias. Este dinheiro é o meio através do qual os recursos reais são transferidos dos bens privados para os bens públicos.

*A receita destinada a pagar não somente as despesas com a defesa da sociedade e com a manutenção da dignidade do chefe supremo da nação, mas também todas as outras despesas necessárias do governo, para as quais a constituição do Estado não previu uma receita específica podendo ser tirada, em primeiro lugar, de algum fundo que pertença exclusivamente ao Soberano ou ao Estado, o qual é independente do rendimento do povo – ou, em segundo lugar do rendimento do povo (SMITH, 1996, p. 275).*

No passado, os impostos eram determinados pelos que estavam no poder e incidiam sobre aqueles que não estavam no poder. A distribuição arbitrária de impostos cedeu lugar a princípios fiscais mais racionais, sendo desenvolvidas abordagens sistemáticas à política de impostos inibindo desta forma a corrupção, como relata Adam Smith.

*...O imposto que cada indivíduo é obrigado a pagar deve ser fixo e não arbitrário. A data do recolhimento, a forma do recolhimento, a soma a pagar, devem ser claras e evidentes para o contribuinte e para qualquer pessoa. Se assim não for, toda pessoa sujeita ao imposto está mais ou menos exposta ao arbítrio do coletor, o qual pode aumentar o imposto para qualquer contribuinte que lhe é odioso ou então extorquir, mediante a ameaça do aumento do imposto, algum presente ou gorjeta para si mesmo. A indefinição da taxação estimula a insolência e favorece a corrupção de uma categoria de pessoas que são por natureza impopulares mesmo quando não são insolentes nem corruptas (SMITH, 1996, p. 283).*

Os impostos podem ser diretos ou indiretos. A tributação direta incide sobre o indivíduo, e a indireta, por sua vez, incide sobre atividades ou objetos, ou seja, sobre consumo, vendas ou posse de propriedades, independentemente das características do indivíduo que executa a transação ou que é o proprietário. Com a finalidade de aprimorar um sistema tributário, é importante que alguns aspectos sejam levados em consideração, como: o conceito da equidade, ou seja, a idéia de que a distribuição do ônus tributário deve ser equitativa entre os diversos indivíduos de uma sociedade; o conceito da progressividade, isto é, o princípio que se deve tributar mais quem tem renda mais alta; o conceito da neutralidade, pelo qual os

impostos devem ser tais que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica; o conceito da simplicidade, segundo o qual o sistema tributário deve ser de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo e; a Curva de Lafer que determina haver um ponto de determinação da alíquota que maximiza a arrecadação do tributo. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000)

Um sistema tributário eficiente pressupõe, em primeiro lugar, uma eqüitativa distribuição da carga tributária, ou seja, cada um deve pagar uma contribuição considerada justa. Depois, deve-se conduzir a cobrança dos impostos, no sentido de onerar mais aquelas pessoas com maior capacidade de pagamento. Em seguida deve-se estruturar o sistema tributário de forma a interferir o mínimo possível na alocação de recursos da economia, para que não cause ineficiência no funcionamento do sistema econômico. Por fim a administração do sistema tributário deve ser eficiente a fim de garantir um fácil entendimento da parte de todos os agentes da economia e minimizar os custos de fiscalização e arrecadação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

## 2.1 OS CONCEITOS DE EQUIDADE E PROGRESSIVIDADE

Um dos princípios básicos da tributação é o da equidade. Este consiste em dar um mesmo tratamento, em termos de contribuição, aos indivíduos considerados iguais (equidade horizontal) e, ao mesmo tempo, assegura que os desiguais sejam diferenciados segundo algum critério a ser estabelecido (equidade vertical). A primeira questão a ser resolvida na análise de equidade, é estabelecer o critério a ser utilizado para a classificação daqueles considerados iguais, e para estabelecer normas adequadas de diferenciação. Para tanto, se destaca, o princípio da capacidade de pagamento e o princípio do benefício.

Pelo princípio do benefício, cada indivíduo deveria contribuir para a produção de serviços governamentais com uma quantia proporcional aos benefícios gerados pelo consumo do bem público. Segundo Rezende “...a avaliação do benefício marginal para cada indivíduo baseia-se na identificação de curvas de demanda para as diferentes espécies de bens produzidos pelo governo.” (REZENDE, 2001, p. 163). Pelo mesmo autor, as curvas individuais de demanda seriam suficientes para determinar: quantidade demandada, custo e preferências individuais que serviriam para repartir esses custos.

*... dadas às curvas de demanda que identificam as preferências de vários indivíduos por um bem público qualquer, seria possível determinar simultaneamente a quantidade a ser produzida, o total de recursos necessários ao financiamento da produção e a distribuição desse ônus pelos indivíduos, de acordo com as respectivas preferências. (REZENDE, 2001, p. 163).*

Existem restrições de ordem prática para a implementação deste método de cálculo. A primeira refere-se a dificuldade de obter-se versões quantitativas de curvas de demanda individuais por bens públicos para em seguida identificar os benefícios que cada indivíduo atribui ao consumo de diferentes quantidades do bem em questão. Outra restrição seria a falta de incentivo que as pessoas teriam para revelar corretamente suas preferências, uma vez que o consumo é coletivo e esta diferenciação serviria de base para quantificar o total da contribuição. Além disso, levando em consideração que as preferências diferem entre os indivíduos, não se pode aplicar qualquer fórmula tributária geral à sociedade como um todo. (RIANI, 2001).

As dificuldades observadas na utilização desse critério no caso dos financiamentos dos bens públicos não são observadas quando tratamos da intervenção do governo na produção de alguns bens ou serviços privados, onde se possa aplicar o princípio da exclusão. Isto porque, neste caso, os benefícios podem ser associados a um indivíduo em particular que deverá pagar por eles. Desta forma, o governo pode atuar similarmente ao setor privado, utilizando os mesmos princípios de determinação de preços. Um exemplo deste imposto pode ser a aplicação de um tributo sobre combustíveis, cuja arrecadação seja direcionada para a construção e manutenção de rodovias. Assim o imposto é pago exatamente por aqueles que mais se beneficiam dos recursos arrecadados, e quanto mais se utilizassem da rodovia, mais gastariam combustível e, conseqüentemente maior seria a contribuição (Riani, 2002). Outra forma de utilização do critério do benefício para tributar é quando o financiamento do serviço público ocorre diretamente através do pagamento de tarifas, entradas ou taxas de utilização.

Outro fator de limitação importante deste critério a ser analisado refere-se a situação de algumas pessoas que, por falta de renda disponível, estariam excluídas do consumo dos bens e serviços oferecidos pelo governo, caso fosse aplicado apenas o princípio do benefício. Desta forma, o caráter redistributivo, que é uma função básica do governo estaria sendo altamente ineficiente, uma vez que, mesmo com intervenção estatal, os indivíduos estariam excluídos de uma série de benefícios advindos do consumo de bens e serviços públicos (RIANI, 2002).

Essa análise demonstra que o mecanismo da tributação baseado apenas no princípio do benefício seria totalmente ineficiente tanto do ponto de vista econômico quanto do social. Assim, entende-se a necessidade de se estabelecer um sistema de tributação que associado ao princípio do benefício, torne a estrutura de tributação menos ineficiente e mais eqüitativa.

A Constituição Brasileira de 1988 prestigiou o princípio da capacidade de contribuição, onde afirma, no seu artigo 145, parágrafo 1º;

*“sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.*  
(BRASIL, 1988).

De acordo com esse critério defendido por Smith, quando afirmou que, “Os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, em proporção as suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do estado”( SMITH, 1996, p. 282), o ônus tributário deve ser o mesmo para pessoas com igual capacidade de pagamento (equidade horizontal) e, deve ser desigual na medida que esta capacidade for diferenciada (equidade vertical). Esta é a noção do igual sacrifício associada com o conceito da utilidade marginal do dinheiro. Nesse conceito a utilidade marginal da renda monetária diminui com o seu acréscimo. Isso significa que R\$ 100,00 é mais importante para um indivíduo pobre que para um rico. Desta forma, se um indivíduo rico e outro pobre, pagam um mesmo montante de tributos, verifica-se claramente que eles não fizeram o mesmo sacrifício. Pela capacidade de pagamento o indivíduo pobre teve um sacrifício superior ao rico.

No princípio da capacidade de pagamento tem-se dois indicadores possíveis para medir a capacidade de cada um de arcar com sua parcela no total dos impostos: um de fluxo – renda ou consumo – ou um de estoque – riqueza. A renda, calculada a partir da soma de todos os rendimentos da economia, representa uma base mais ampla do que o consumo para avaliar a capacidade de contribuição. No entanto, a tributação da renda acaba levando à incidência de impostos sobre a poupança e o investimento, considerados atos que trazem benefício ao sistema econômico. Mas, considerando-se as implicações distributivas do sistema tributário, a renda volta a se destacar; isto porque os impostos sobre a renda podem ser aplicados sobre

uma base pessoal, com isenções e alíquotas progressivas definidas a partir das características individuais de cada pessoa, enquanto os tributos sobre o consumo não geram uma taxaço progressiva, pelo fato de todos os indivíduos pagarem a mesma alíquota (GIAMBIAGI; ALEM, 2000).

Para os defensores da renda como melhor indicador da capacidade de pagamento, se todas as formas de rendimento já tiverem sido tributadas por um imposto de renda abrangente, a tributação sobre a riqueza torna-se desnecessária. Se os impostos sobre a riqueza forem considerados simplesmente como um tributo sobre a renda que se gera a partir desta riqueza, a tributação sobre essa renda já representaria um ônus tributário para os detentores desse patrimônio (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). No entanto, ainda que se opte pela renda como melhor indicador da capacidade de pagamento, a adoção de um imposto de renda realmente abrangente tem se mostrado de difícil aplicação, tendo em vista a necessidade de se adaptar a legislação tributária às realidades do sistema econômico.

Desta forma, ainda que se adote a renda como principal base para pagamento dos impostos, a experiência internacional, na prática, tem mostrado a importância da adoção de impostos complementares sobre o consumo e a riqueza para a garantia da validade do princípio da capacidade de pagamento. No Brasil, por exemplo, em relação à tributação sobre a riqueza, destaca-se o Imposto Predial Territorial Urbano, um tributo sobre a posse de imóveis residenciais e comerciais que responde por parte da arrecadação própria dos municípios.

Com a escolha da renda como melhor indicador da capacidade de pagamento, percebe-se quando se analisa a equidade horizontal, que sua implementação é relativamente fácil à medida que pessoas com o mesmo nível de renda devem dar igual contribuição tributária. Entretanto, quando se trata da equidade vertical, a situação é menos clara à medida que exige um padrão de tributação diferente entre pessoas de rendas desiguais. Essa dificuldade surge na medida que há dificuldade de se definirem os níveis de tributação para cada classe de indivíduos, o que obriga a estabelecer um critério que diferencie os indivíduos perante o sistema de tributação de acordo com sua capacidade de pagamento. Neste momento deve ser observado o princípio da progressividade.

Se o aumento na contribuição for menos que proporcional ao ocorrido na elevação da renda, a relação entre imposto a pagar e a renda decresce com o aumento do nível de renda,

configurando uma distribuição regressiva da carga tributária. Se o aumento da contribuição é igual ao aumento da renda, a relação imposto/renda será constante para qualquer nível da mesma, caso em que a distribuição da carga tributária é considerada proporcional. Quando o aumento na contribuição é mais que proporcional ao aumento na renda, esta relação aumenta com o nível de renda numa distribuição progressiva da carga tributária (REZENDE, 2001).

Como foi analisada, a utilidade marginal da renda decresce à medida que ela aumenta, desta forma, a avaliação do sacrifício tributário deve relacionar-se inversamente com o nível da renda individual. Do ponto de vista dos indivíduos, em que o pagamento de tributos ao governo é interpretado como um sacrifício, a equidade na tributação seria obtida quando esse sacrifício fosse igual para todos os contribuintes. Desta forma a avaliação da capacidade de contribuição passa a ser subordinada a um conceito subjetivo. Riani explicita melhor estas conclusões, quando afirma que:

*A avaliação individual do sacrifício tributário depende, supostamente, do respectivo nível de renda e de uma avaliação também subjetiva, de sua utilidade. Quanto maior a satisfação que um consumidor derivasse de um acréscimo no consumo, que resulta de um aumento na sua renda, maior seria o sacrifício de abster-se de parte desses recursos para contribuir para o financiamento dos cargos do governo. De acordo com a suposição tradicional, a utilidade marginal da renda decresce à medida que a renda aumenta e a avaliação do sistema tributário deve relacionar-se inversamente com o nível de renda individual. Assim, o “igual sacrifício” seria satisfeito à medida que a contribuição individual fosse maior para níveis de renda mais elevados.(RIANI, 2002, p. 144).*

Existem diferentes critérios para se estabelecer a “igualdade de sacrifício”. Admitindo que a utilidade marginal da renda é decrescente, a aplicação de um critério de igual sacrifício marginal resulta numa progressão máxima, igualando a renda disponível dos contribuintes. Se a igualdade do sacrifício é absoluta, o resultado é uma distribuição proporcional da carga tributária, desde que a taxa de decréscimo na utilidade marginal seja equivalente a taxa de acréscimo na renda. No critério da proporcionalidade, para impor um igual nível de sacrifício é necessário um imposto progressivo, na medida que a utilidade marginal da renda diminui mais rapidamente que a utilidade média, variando o grau de progressividade conforme a diferença entre as respectivas taxas (RIANI, 2002).

Afirmar-se que a equidade na tributação se associa a uma distribuição progressiva da carga tributária, implica que, além de se admitir que a utilidade marginal da renda é decrescente,



aceita-se também que a respectiva taxa de decréscimo se comporta de acordo com os requisitos referentes e, diferentes critérios de igualdade de sacrifício. As duas afirmações são difíceis de serem comprovadas, pois o conceito de utilidade se refere a uma avaliação individual e subjetiva; um mesmo nível de renda pode corresponder a diferentes graus de utilidade para diferentes categorias de indivíduos, desta forma um sacrifício equivalente seria obtido com diferentes níveis de contribuição.

Pode-se evitar a discussão a respeito das dificuldades representadas por diferenças individuais na avaliação subjetiva de utilidade, através da transformação do conceito subjetivo de utilidade em um conceito mais geral de utilidade social da renda. Este critério embora acabe com um ponto de controvérsia, não melhora o critério operacional, visto que a utilidade social deveria ser resultado de algum critério que agregou as preferências individuais (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001). A utilidade marginal vincula-se a satisfação provocada por um acréscimo no consumo em virtude de um aumento na renda, numa interpretação social tende-se a evidenciar os limites físicos ao aumento de produtos essenciais, de forma a justificar um aumento progressivo na tributação. Deve-se ressaltar que a noção de essencialidade dos produtos se modifica com o tempo, tornando complexa a formulação de hipóteses a respeito da utilidade da renda.

O desenvolvimento econômico incorpora novas necessidades à medida que modifica constantemente os padrões. A incorporação de novos bens na categoria de produtos essenciais durante o processo de desenvolvimento implicaria um deslocamento das curvas de utilidade da renda ao longo do tempo, de forma que um aumento de renda que permitisse ao indivíduo elevar seus padrões de consumo de acordo com sua nova posição relativa na sociedade o situaria em uma nova posição em termos de avaliação da utilidade marginal da renda. No longo prazo a utilidade marginal da renda poderia apresentar-se constante (RIANI, 2002).

A hipótese de que a utilidade marginal da renda seja decrescente se ajusta com mais propriedade a um contexto de estagnação, onde a natureza dos bens essenciais e as preferências individuais e coletivas não sofrem transformações importantes. Quando ocorrem sucessivas transformações econômicas e sociais, como um rápido processo de desenvolvimento, esta hipótese não é aceita com o mesmo nível de confiança. De todo modo, tenta-se garantir a igualdade tributária, através da capacidade contributiva nos impostos e,

mesmo com as limitações demonstradas a tendência é concluir que a distribuição progressiva da carga tributária é aquela que se ajusta melhor aos princípios da equidade vertical.

## 2.2 OS CONCEITOS DE NEUTRALIDADE, EFICIÊNCIA, SIMPLICIDADE E A CURVA DE LAFER

O princípio da neutralidade determina que o sistema tributário não provoque uma distorção da alocação de recursos, prejudicando, desta forma a eficiência do sistema, ou seja, a neutralidade é atingida no ponto em que é impossível modificar o sistema tributário de forma a melhorar o nível de bem-estar de um indivíduo, sem piorar a situação de outro qualquer. O Imposto de Renda, por exemplo, não causa nenhum viés em relação ao consumo e, conseqüentemente, à produção de nenhum bem específico, pois, a redução da renda disponível dos indivíduos através de alíquotas progressivas ocorre de forma homogênea as suas possibilidades de consumo. Neste caso, o imposto é até certo ponto neutro, à medida que não afeta a eficiência nas decisões de alocação de recursos para a produção e o consumo de mercadorias e serviços (Rezende, 1994). Entretanto, no caso dos impostos seletivos sobre o consumo, não há neutralidade do tributo, o que pode levar a uma redução do consumo e, conseqüentemente, da produção de um determinado bem em detrimento de outros (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

O conceito da simplicidade relaciona-se com a facilidade da operacionalização da cobrança do tributo. De um lado, é importante que o imposto seja de fácil entendimento para quem tiver que pagá-lo, como bem citou Smith em A Riqueza das Nações. De outro, a cobrança e arrecadação do imposto, bem como o processo de fiscalização, não devem representar custos administrativos elevados, proporcionalmente a sua receita, para o governo.

*A certeza sobre aquilo que cada indivíduo tem de pagar é, matéria de tributação, de tal relevância que, segundo entendo e com base na experiência de todas as nações, um grau muito elevado de falta de equidade de impostos nem de longe representa um mal tão grande quanto grau muito pequeno de incerteza ou indefinição.*(SMITH, 1996, p. 283)

Outro princípio básico da tributação que deve ser analisado é a Curva de Lafer, cuja construção teórica afirma que: com uma alíquota tributária nula, a receita logicamente também é nula; com uma alíquota de 100%, a receita também é nula, pois ninguém iria trabalhar para que o governo se apropriasse de toda a renda. Para cada imposto, há um nível

de alíquota que maximiza a receita, a partir desse ponto, qualquer aumento é contraproducente, pois produz um desestímulo às atividades formais que superam o aumento da alíquota, gerando uma queda na receita.

*... o imposto pode dificultar a iniciativa das pessoas e desestimula-las de aplicar em certos setores de negócios que poderiam dar sustento e empregos a grandes multidões. Ao mesmo tempo em que o imposto obriga as pessoas a pagar, ele pode assim diminuir, ou talvez até destruir alguns dos fundos que lhes poderiam possibilitar fazer isto com mais facilidade. (SMITH, 1996, p. 283).*

### 2.3 O CONCEITO DE EXTRAFISCALIDADE

A extrafiscalidade do sistema tributário consiste na utilização do poder público dos impostos, para regular comportamentos sociais. Com isso sua finalidade financeira assume papel secundário. Esta prática assume hoje acentuada importância, uma vez que na cobrança de vários impostos se manifestam interesses não meramente arrecadatórios. O IPTU, por exemplo, tem sido largamente utilizado pelos municípios para o controle do uso do solo urbano, desestimulando a especulação imobiliária. Desta forma tornou-se uma garantia de utilização adequada do solo, como instrumento do planejamento urbano, onerando usos indesejáveis e promovendo o desenvolvimento adequado de determinadas áreas, através de incentivos.

### 2.4 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O IMPOSTO PREDIAL

A incidência, sob a ótica da capacidade de pagamento, do imposto sobre propriedade é considerada pela literatura tradicional como sendo de natureza regressiva. Essa conclusão é obtida a partir das seguintes considerações:

- a renda usada na análise é a corrente e não a permanente;
- o imposto sobre a propriedade recai mais fortemente sobre proprietários e inquilinos, sendo que as despesas com habitação para aqueles grupos tendem a representar uma proporção maior da renda das famílias mais pobres relativamente aquelas mais ricas;
- os proprietários conseguem transferir o imposto sobre propriedade, relativo ao capital incorporado nas construções, para os inquilinos, sob a forma de aumento nos preços dos aluguéis ou em cláusulas contratuais;

- as empresas transferem para os consumidores de seus produtos, via elevação nos preços dos mesmos, o imposto incidente sobre os prédios usados no processo produtivo e de comercialização dos referidos produtos.

Em face de tais considerações, como mencionado anteriormente, conclui-se que o imposto sobre propriedade é de natureza regressiva e, ainda, que tal regressividade é acentuada pelo fato de as despesas com consumo, particularmente consumo com habitação, serem uma função decrescente do nível de renda das famílias à medida que a renda se eleva, (GUEDES, 1979).

A análise da incidência do imposto sobre propriedade é feita de forma separada para cada um dos fatores de produção considerados (terra e capital). Com referência ao tributo que grava a terra, considera-se que o mesmo seja de incidência progressiva. Isso aconteceria por causa da suposta inelasticidade da oferta da terra, a qual impediria que os proprietários do dito fator de produção transferissem para frente o ônus do imposto, sendo, portanto, obrigados a assumí-lo. Como a posse do referido fator está associada aos indivíduos com maiores níveis de renda, conclui-se pela progressividade do imposto, (LONGO, 1984).

De acordo ainda com o mencionado autor, o imposto incidente sobre a terra recairá sobre os seus proprietários no momento da sua instituição, os quais, nem mesmo pela venda da propriedade tributada conseguirão fugir ao seu pagamento, uma vez que o mesmo será capitalizado nos seus preços (LONGO, 1984).

Quanto ao tributo que incide sobre o capital incorporado nas construções (capital reproduzível), a análise é um pouco diferente. Isso porque se considera a oferta do citado recurso, no longo prazo, perfeitamente elástica, o que possibilitaria aos seus possuidores repassarem para frente o imposto sobre o capital. Esse processo de transferência será descrito em seguida.

A instituição ou aumento de um imposto sobre o capital incorporado nas construções inicialmente irá reduzir as taxas de lucro líquidas daquele fator, sendo, portanto, suportado pelos capitalistas. Contudo, como o capital apresenta perfeita mobilidade entre os diferentes setores e regiões da economia, a instituição do tributo irá fazer com que o capital se desloque das regiões e setores de altos impostos para aqueles de impostos mais baixos.

Como resultado do referido processo de transferência, o estoque de capital tornar-se-á menor nos locais de incidência do imposto mais elevada, ao mesmo tempo em que se expande nos demais, forçando, em consequência, um aumento nos preços dos aluguéis nas regiões mais tributadas, de forma a proporcionar a mesma rentabilidade, por unidade monetária de capital aplicado, que havia antes do imposto. Com isso efetiva-se a transferência do ônus fiscal que nesse caso não é capitalizado, e o imposto passa a funcionar apenas como mais um elemento nos custos de produção de habitação.

### 3 O IPTU NO BRASIL

#### 3.1 HISTÓRICO

A introdução do imposto sobre a propriedade imobiliária no Brasil ocorreu em junho de 1808, quando, por meio de um alvará, determinou-se que todos os proprietários de prédios urbanos, com exceção dos estabelecimentos pios, pagassem 10% do seu patrimônio líquido ao governo (GUEDES, 1977). Posteriormente, por uma lei de 27 de agosto de 1830, o referido tributo passou a denominar-se de décima urbana, tendo sido incorporado na composição da renda das províncias pela Lei 99, de 31 de outubro de 1835(OLIVEIRA, 1991).

Apenas a partir da Constituição de 1934 os municípios brasileiros conquistaram competência formal para cobrar o IPTU, visto que as constituições anteriores discriminavam apenas as rendas da União e dos Estados, facultando a estes a prerrogativa de discriminar as rendas dos municípios (OLIVEIRA, 1991). Não obstante a referida omissão constitucional, vários aspectos justificam a cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano em nível de governo municipal conforme tentar-se-á mostrar, após uma breve descrição sob o aspecto legal.

#### 3.2 O IPTU SOB O ASPECTO LEGAL

O Imposto Predial Territorial Urbano é um dos tributos de competência dos municípios, como podemos observar no Artigo 156, Inciso I, da Constituição Federal. O ITIV ou Imposto de Transmissão Inter Vivos é outro imposto municipal que incide sobre os bens imóveis, só que este é cobrado apenas no ato de aquisição do bem. Como podemos observar na Constituição Federal, existe ainda o ISS ou Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, que como o próprio nome diz, o fato gerador desse imposto é a prestação de serviços, por empresa ou profissional autônomo.

A alíquota do IPTU é definida por Lei Municipal, onde o Poder Executivo deverá ser o agente provocador através do projeto de lei, cabendo ao Poder legislativo dispor sobre a matéria, podendo inclusive modificá-la, desde que não comprometa a arrecadação. Alguns municípios, com base no Art 156, § 2º da lei maior do país, a fim de regular melhor a ocupação dos espaços e para assegurar o cumprimento da função social da propriedade utilizam-se desta

mesma lei municipal para em casos específicos tornar o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo, o que será mais bem explicado no decorrer do capítulo.

*Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:*

*I – propriedade predial e territorial urbana;*

*II – transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;*

*III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.*

*§ 1º O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.*

*§ 2º O imposto previsto no inciso II:*

*I – não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;*

*II – compete ao município da situação do bem.*

*§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III, cabe à lei complementar:*

*I – fixar as suas alíquotas máximas;*

*II – excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.*

(BRASIL, 1988).

O Imposto Predial Territorial Urbano tem como fato gerador, de acordo com o Art 32 do Código Tributário Nacional – CTN (LEI 5.172, de 25/10/66) que podemos verificar abaixo, a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel, por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município. De acordo com o parágrafo 1º do referido artigo do CTN, cabe à lei municipal definir o que seja zona urbana, desde que se observe a existência de alguns melhoramentos na área, como, por exemplo, abastecimento de água, energia elétrica, sistema de esgotos sanitários, etc. Pode-se cobrar o IPTU de áreas não definidas como Zona Urbana, desde que estas áreas constem na lei como áreas urbanizáveis ou de expansão urbana e, sejam partes de loteamentos aprovadas pelos órgãos competentes.

*Art. 32. O Imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na Zona Urbana do Município.*

*§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como Zona Urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:*

*I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;*

*II – abastecimento de água;*

*III – sistema de esgotos sanitários;*

*IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;*

*V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.*

*§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constante de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados a habitação, à indústria, ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. (BRASIL, 1966).*

A definição da base de cálculo do IPTU é reserva absoluta da lei, matéria privativa do poder legislativo, enquanto que a definição da base imponible é matéria privada do poder executivo. O artigo 33 do CTN define como base de cálculo do imposto o valor venal do imóvel, deixando excluído os bens móveis mantidos no imóvel, em caráter permanente ou temporário, para fins de utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

*Art. 33. A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.*

*Parágrafo Único – Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade. (BRASIL, 1966).*

Em relação ao contribuinte do imposto, o artigo 34 do já referido Código, o classifica como o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou seu possuidor a qualquer título, ou seja, em alguns casos específicos o Imposto Predial Territorial Urbano não recairá necessariamente sobre o proprietário do imóvel, podendo incidir sobre aquela pessoa que tem a posse do bem no momento. Um bom exemplo disso são os alugueis, cujo pagamento do IPTU será definido no contrato de locação, se incidirá sobre o locador ou o locatário, não esquecendo que a garantia para o pagamento deste tributo será sempre o imóvel em questão, dessa forma o proprietário deverá ficar atento, pois, caso o locatário não efetue o pagamento, esta dívida recairá sobre o bem.



### 3.3 O IPTU E AS VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A tributação da propriedade urbana tem sido em quase todos os países do mundo, uma das principais fontes de financiamento dos governos locais (LONGO, 1987). Isto ocorre devido a uma série de vantagens que este tributo oferece em relação a outras alternativas.

A primeira vantagem decorre da minimização dos conflitos de competência entre os municípios, pois, como os imóveis urbanos, cuja propriedade constitui o fato gerador do imposto, estão fisicamente localizados dentro dos limites geográficos de um determinado município, fica eliminada a possibilidade de disputa entre dois municípios pela receita do tal imposto.

A segunda diz respeito a imobilidade de sua base tributária. Desta forma, nenhum contribuinte poderia fugir ao pagamento do tributo, transferindo a sua propriedade para outro local. A única possibilidade que o contribuinte teria para evitar o pagamento deste tributo seria vender o seu imóvel, transferindo assim, o ônus do imposto para o novo proprietário. No entanto, se considerarmos que o antigo proprietário vendeu o imóvel apenas para fugir do imposto, e que utilizará este dinheiro para aquisição de outro imóvel urbano, podemos concluir que o contribuinte só teria incentivos para procurar furtar-se ao pagamento do tributo devido, caso houvesse diferenciais muito grande de carga tributária para os municípios, principalmente daqueles mais próximos (VARSAÑO, 1977).

A terceira vantagem diz respeito a esta relativa estabilidade da base tributária para os municípios, dado que, as flutuações de curto prazo no nível de atividade econômica do país, afetariam menos os preços dos imóveis que os de outros ativos. Este atributo, teoricamente, deveria garantir aos governos municipais uma maior estabilidade nos fluxos de sua receita e, em consequência, uma maior autonomia financeira (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001).

Outra característica do IPTU, que somadas as outras, em tese, torna-o indicado para financiar as atividades dos governos locais, refere-se a uma possível associação que haveria entre a base tributária dos impostos sobre propriedade e a demanda por prestação de serviços pelos governos municipais (REZENDE, 2001). Tal associação ocorreria no sentido de que com o crescimento da urbanização, embora aumente muito a demanda de serviços públicos urbanos, (água encanada, energia elétrica, vagas nas escolas, saneamento básico, assistência Médica,

etc) cresce também a base tributável do município, o que aconteceria pelo aumento do número de imóveis tributáveis, como também pela valorização dos imóveis já existentes.

Com todas as vantagens aqui associadas ao IPTU, o que se observa, entretanto, é que a experiência brasileira com este tributo tem sido, historicamente, pouco satisfatória quanto a sua capacidade para gerar receitas suficientes para financiar os governos municipais.

### 3.4 O IPTU E AS DESVANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A administração do IPTU é apontada como a maior desvantagem e a principal razão para explicar a sua baixa produtividade. O imposto para funcionar adequadamente, requer a implantação e manutenção de um amplo cadastro imobiliário, que tenha informações, sempre atualizadas, a respeito de todos os imóveis urbanos situados no município (REZENDE, 2001). No entanto, tem-se observado que a maioria dos municípios brasileiros não dispõe de recursos humanos e materiais para montar o cadastro, e menos ainda para atualizá-lo com a frequência e a rapidez necessárias. Desta forma, muitas prefeituras ficam impedidas de efetuar o lançamento e cobrança do imposto, visto que, desconhecem o valor de mercado e a quantidade dos imóveis situados no município.

Parte dessas dificuldades que para muitos autores são inerentes ao IPTU, de acordo com Xavier no artigo Lançamento do IPTU com Base em Declarações dos Contribuintes, publicado na Revista de Administração Municipal em 1985, poderiam ser eliminadas se as prefeituras transferissem para os contribuintes a responsabilidade pelo fornecimento das informações necessárias ao lançamento do imposto. A idéia do autor é bastante simples e consiste no seguinte: ao invés da administração tributária invocar para si a obrigação do levantamento de todas as informações necessárias ao levantamento do imposto (tais como área construída, área do terreno, localização, tipo de imóvel, padrão de edificação, etc) ela poderia delegar esta tarefa diretamente aos contribuintes, que, a exemplo do que ocorre com o Imposto de Renda, anualmente apresentariam uma declaração com as informações necessárias à contribuição do crédito tributário.(XAVIER, 1985)

Segundo o citado autor, a grande vantagem desse sistema de lançamento do IPTU, com base em declarações de contribuinte, consistiria em proporcionar características de auto-perfeioamento e maior dinamismo ao cadastro imobiliário. Tal sistema permitiria ainda a

cobrança de forma mais equânime e objetiva. O autor reconhece, entretanto, que o método, por ele proposto, apresenta como grande desvantagem a tendência de que os valores dos imóveis, declarados pelos contribuintes e considerados como base de cálculo do imposto, sejam fortemente subestimados, pois de acordo com o autor, seria “ normal que os contribuintes sintam a impulsão de reduzir ao máximo os valores de seus imóveis nas respectivas declarações”. (XAVIER, 1985).

Na verdade, a proposta de Xavier apresenta dois problemas. Em primeiro lugar, não elimina a necessidade da administração municipal de organizar e manter atualizado um cadastro imobiliário, principal limitação à adequada produtividade do imposto na sistemática atual, mas apenas procura simplificar o processo de coleta das informações necessárias para a constituição de tal cadastro.

Em segundo lugar o sistema proposto não garante que o imposto se torne mais eficiente do ponto de vista da geração de receita, pois como o próprio autor reconhece, haveria uma tendência da parte dos contribuintes de declarar, para os seus imóveis, valores bem inferiores aos reais valores de mercado. Esta proposta apresenta ainda, como agravante, o fato de uma parte dos proprietários ou ocupantes dos imóveis simplesmente não apresentarem a declaração.

Frente às deficiências dos cadastros imobiliários das prefeituras e das dificuldades para sua atualização, muitas delas apenas corrigem, monetária e periodicamente, o valor de mercado dos imóveis cadastrados, tomando como base os índices oficiais de inflação. Esse procedimento causa distorções na base de cálculo potencial do tributo, normalmente reduzindo esta base (pois a valorização dos imóveis costuma ser muito superior aos índices oficiais de inflação), e na distribuição da carga tributária entre os contribuintes, visto que nem todos os imóveis se valorizam na mesma proporção, agravando, assim, os aspectos da inequidade intrínseca do tributo.

Além da complexidade administrativa, outra razão para explicar a baixa produtividade deste tributo, diz respeito ao ônus político que a sua cobrança rigorosa implicaria para os administradores municipais (SILVA, 1981). Esse ônus adviria da constatação de que os indivíduos, em geral, não gostam de pagar imposto, principalmente por considerarem um sacrifício que irá beneficiar apenas uma parcela da comunidade. Em face desta constatação,

um número considerável de municípios prefere deixar de cobrar ou fazê-lo de modo displicente, tendo em vista a pouca expressão do IPTU no cômputo da receita global dos municípios em geral (SILVA, 1981).

O pouco interesse das administrações municipais em cobrar adequadamente esse imposto, pode ser mais bem entendido quando, considera-se também os expressivos montantes de transferências estaduais e federais, para os governos municipais, os quais não exigem nenhum esforço do município, nem implicam em ônus para os administradores dos mesmos em termo de popularidade. Analisando a relação entre estas transferências, o fracasso do IPTU como fonte de receita (quase não tem importância dentro da receita municipal), decorrentes das dificuldades na sua administração, e com os custos políticos da sua cobrança, entende-se a opção dos prefeitos em geral pela não cobrança rigorosa.

A renúncia fiscal pelos municípios deverá ser controlada com a consolidação da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal Lei, no seu artigo 11, determina a efetiva arrecadação do tributo, sob pena de perder as generosas transferências da União e dos Estados.

*Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.*

*Parágrafo Único – É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos. (BRASIL, 2000)*

Analisadas as desvantagens do IPTU quanto a sua limitada produtividade, será feito agora o exame de suas características quanto aos aspectos da equidade. Sob este enfoque, as críticas dirigidas ao IPTU, identificam no tributo duas fontes de inequidade: as inequidades intrínsecas (que seriam inerentes a esta forma de tributo) e as inequidades administrativas (que seriam criadas no processo de administração do imposto).

As primeiras decorreriam, basicamente, do fato de as despesas com habitação corresponderem a uma parcela decrescente da renda das famílias na medida em que ela se eleva, como a alíquota nominal é uniforme, o fato da mesma incidir sobre uma parcela menor da renda das famílias mais ricas faz com que a alíquota efetiva do Imposto para estas famílias seja inferior a alíquota efetiva incidente sobre as famílias mais pobres (LIMA, 1977). Outra forma de inequidade que seria inerente ao IPTU surgiria do fato do imposto ser cobrado sobre o valor

venal do imóvel sem se levar em consideração a capacidade contributiva do ocupante, assim, pode ocorrer que dois contribuintes com a mesma capacidade contributiva, por residirem em imóveis com valores de mercado distintos, fiquem sujeitos a montantes diferentes de IPTU, violando assim, o princípio da equidade horizontal.

Com relação as inequidades administrativas, elas surgiriam, geralmente, no processo de avaliação dos imóveis, quando da determinação de seus valores fiscais pela administração para fins de cobrança do imposto. Isso ocorreria porque a administração tributária teria uma tendência de superavaliar o valor fiscal dos imóveis mais baratos, fixando-o, em geral muito próximo do valor de mercado destes imóveis. Comportamento inverso ocorreria em relação aos imóveis mais luxuosos e mais caros, cujos valores fiscais tenderiam a ser, sistematicamente, fixados bem abaixo de seus reais valores de mercado (LIMA, 1977). Estas distorções são atribuídas à maior facilidade que existe para avaliar os imóveis mais baratos, pelo fato de serem mais homogêneos entre si e comercializados com maior frequência, o que facilitaria a identificação de seus reais valores. Os imóveis mais luxuosos, apresentam um elevado grau de diferenciação entre si e são pouco comercializados, retirando, assim, o referencial para fixar seus valores. Além disso, o receio da administração de errar para mais na avaliação desses imóveis a levaria a subestimar os seus valores.

Em função desses erros da administração tributária, é importante assinalar que as alíquotas efetivas e, em conseqüência, a carga tributária do IPTU incidente sobre os imóveis das famílias mais pobres, tenderiam a ser, sistematicamente, superiores aquelas cobradas das famílias ricas, ocupantes dos imóveis mais caros e luxuosos, o que demonstraria que o IPTU é um imposto regressivo e, portanto, indesejável do ponto de vista da equidade. Por tudo que foi dito, o que se observa é que o IPTU no Brasil tem se revelado um imposto inadequado tanto em relação a geração de receitas, como sob o aspecto da equidade, embora as evidências indiquem que parte dessas deficiências possam ser corrigidas por meio de medidas administrativas.

## **4 RIBEIRA DO POMBAL, CIDADE DO SERTÃO BAIANO.**

### **4.1 HISTÓRICO**

Durante os séculos XVI e XVII, já se tinha conhecimento do território do Sertão da Bahia, no entanto o povoamento dessas áreas demorou quase cem anos após a instalação do Governo Geral em 1549. Esta “conquista do sertão” foi motivada pela formação de fazendas de gado e por missões promovidas pelos religiosos, principalmente jesuítas, para catequização dos índios. (OHWEILER, 1990)

De todos os pioneiros desbravadores do sertão do Nordeste, o mais famoso foi Garcia D’Ávila, fundador da dinastia dos Senhores da Casa da Torre, chamada assim pela fortaleza em forma de torre construída entre 1550 e 1620 com apoio de seus domínios a treze léguas ao norte de Salvador, no lugar chamado hoje de Praia do Forte (OHWEILER, 1990). O registro dos bens patrimoniais da Casa da Torre, levantados em 1815, incluía 181 fazendas e sítios. Uma dessas fazendas abrangia todo o município de Ribeira do Pombal. (AMORIM, 2002).

Os primeiros moradores da região foram às tribos indígenas denominadas pelos portugueses de Tapuias. Esses índios eram considerados bárbaros até pelos próprios índios Tupis, pois a sua língua era completamente desconhecida e suas povoações pouco estáveis, uma vez que o clima semidesértico, um solo muito pobre e o açoitamento periódico das secas, só nas regiões perto dos rios é que havia condição de ficar permanentemente. Dentre as tribos Tapuias, haviam numerosas tribos constituídas de índios Kiriris, assim denominadas pela sua língua pertencente ao tronco Jê, e se espalhavam pelo interior dos Estados do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Sergipe, Bahia e localidades no curso inferior do Rio São Francisco. (OHWEILER, 1990).

As missões jesuíticas com os índios iniciaram-se na segunda metade do século XVII. Os trabalhos catequéticos eram liderados pelos jesuítas portugueses e pelos missionários capuchinhos franceses, esses últimos foram mais tarde substituídos pelos italianos. Os religiosos preferiam localizar suas aldeias sertão adentro, próximo à estrada que ia da Bahia ao São Francisco. (OHWEILER, 1990).

No sertão da Bahia destacaram-se três aldeias Kiriris: Natuba, localizada onde hoje se encontra a cidade de Nova Soure; Canabrava, onde hoje está localizada a cidade de Ribeira do Pombal e, Saco dos Morcegos, onde se localiza hoje a aldeia da Mirandela, mas há pouco era conhecida como povoado de Mirandela, distrito da cidade de Ribeira do Pombal, até o ano de 1989, quando o povoado de Banzaê foi emancipado politicamente e este distrito então passou a pertencer a esta nova cidade. Dessas, nos interessa particularmente, as aldeias de Canabrava e Saco dos Morcegos. (AMORIM, 2002).

As missões jesuíticas de catequese aos índios, nas aldeias próximas à Canabrava, começaram em 1666, tendo à frente o Padre Jacobo Rolando e o Padre e estudante de teologia João de Barros. Precisamente em 1667 eles chegaram a aldeia de Canabrava, nome dado por eles em razão de haver uma planta abundante no local que tinha esta denominação, iniciando a catequese com um número aproximado de 920 índios. Nesse mesmo ano registrou-se também a construção de uma capela, batizada por eles de “Capela de Santa Teresa” (a edificação existe até o presente dia, e é conhecida dos pombalenses como Velha Matriz de Santa Teresa). Esta era a maior aldeia Kiriri da região e, funcionava como verdadeira estalagem de repouso para pessoas que iam do São Francisco para a cidade da Bahia ou faziam o caminho inverso. (AMORIM, 2002).

Canabrava ficou bastante conhecida, por estar às margens das estradas. Este mesmo fato é responsável pelas diversas violações dos portugueses na aldeia, uma vez que se localizava num ponto estratégico do sertão. A situação era grave de tal modo que em 1690 o número de índios decresceu para 900, perdendo o posto de maior, para a aldeia Saco dos Morcegos, que não foi castigada, e já tinha cerca de 1000 índios. Com o passar dos anos, acredita-se, que estas invasões aliadas ao fato de haver na aldeia Saco dos Morcegos grandes aguadas que raramente secavam, fez com que os sobreviventes indígenas de Canabrava tenham se juntado aos vizinhos. (AMORIM, 2002).

Em 21 de julho de 1773, como resultado de uma trama vitoriosa do Primeiro Ministro português Marquês de Pombal, que lhe rendeu prestígio internacional, o Papa Clemente XIV, aboliu todo e qualquer um dos ministérios, ofícios, escolas, hospícios e residências da Companhia de Jesus. Tal procedimento implicou que os aldeamentos de Portugal não podiam mais ter mentores jesuítas. A idéia do Marquês era incorporar os índios à sociedade em igualdade civil com os outros cidadãos. As aldeias maiores foram transformadas em vilas,

mais tarde em cidades. Algumas se fundiram a outras maiores e, muitas sumiram(OHWEILER, 1990). Mesmo antes desse fato, mais precisamente em 1758, o vice-rei D. Marcos de Noronha e Brito, 6º Conde dos Arcos assinou a carta régia que transformou a aldeia de Canabrava na Vila de Pombal e, posteriormente na cidade de Pombal, nome dado em homenagem ao famoso Primeiro Ministro. (AMORIM, 2002).

Até 1760 a antiga aldeia de Saco dos Morcegos, pertencia ao município de Pombal, até que uma lei criou a vila e depois o município de Mirandela. Em 1837 a lei provincial extinguiu este último, voltando a anexá-lo ao município de Pombal. Em 1931, os Decretos Estaduais números 7.455 e 7.479, de 08 e 23 de junho, respectivamente, extinguíram o município de Pombal, anexaram seu território a Caldas de Cipó, criado pelos mesmos decretos e, instalou no local uma sub-prefeitura.

O Decreto Lei Estadual número 8.643, de 19 de setembro de 1933, emancipou o município, preservando o nome em homenagem ao Marquês. O seu território foi então desmembrado do de Caldas de Cipó. A reinstalação foi verificada em 10 de outubro do mesmo ano. Em 31 de dezembro de 1943, por força do Decreto Lei Estadual número 141 e ratificado pelo Decreto Estadual número 12.978 de 01 de junho de 1944, o município teve seu nome alterado, e passou a se chamar Ribeira do Pombal. Fato que gerou protestos na população local. Os limites territoriais permaneceram os mesmos desde então, porém no ano de 1989, houve a emancipação política do povoado de Banzaê, levando consigo cerca de 30% do território pombalense, estando nesse pedaço o povoado de Mirandela, antiga aldeia de Saco dos Morcegos e atual aldeia de Mirandela, onde se localiza ainda hoje a maior tribo de índios Kiriris da região.

No final do século XIX, Pombal não fugiu à regra de muitas cidades da região, sendo dominada pelos donos de engenho. Esses senhores tinham riqueza e poder baseados no regime de grandes propriedades e vastas plantações de cana-de-açúcar. Em Pombal, as plantações estendiam-se por todo o território do brejo, havendo grandes dimensões de área plantada. O principal detentor desse império, na época, foi Antonio Ferreira Brito; que por sua posição, como grande latifundiário, era conhecido como “coronel” Ferreira Brito”. (AMORIM, 2002).



Aliados aos fatores externos e ao modo de produção ultrapassado que contribuíram para a decadência dos donos de engenho em todo o Brasil, os senhores pombalenses eram ainda castigados com a seca que predomina no sertão. Tais fatos ocasionaram o extermínio dos canaviais em Pombal. Dessa forma a pecuária que já começava a se destacar, consolida-se como o principal produto de uma das cidades mais prósperas da região. Este período deixou uma herança cultural e política muito forte na cabeça dos pombalenses. O mais marcante foi um patrimônio que marcou várias gerações em nosso município. Refiro-me a uma mansão secular do tipo colonial, chamado de “Sobrado dos Brito”, construído por Antônio Ferreira Brito. O velho sobrado sobreviveu intacto até 1977, quando os netos do referido senhor venderam este patrimônio cultural ao Banco do Brasil, que logo demoliu para construção de uma agência bancária. (AMORIM, 2002).

Desde a sua fundação, Pombal, como de resto todo Brasil, passou por uma série de transformações políticas, indo da ditadura a democracia. As eleições, inicialmente, eram realizadas apenas entre homens influentes. Para escolher o administrador eram realizadas a cada dois anos, as chamadas eleições de bico de pena. Como o próprio nome diz, bico de pena, pois o voto era dado diretamente no papel, sem segredo. Por esta forma de votação foram escolhidos os senhores: Rogaciano Ferreira Brito, o Dantinha; Antonio Ferreira Brito, conhecido por Ferreirinha; Cosme Calmon Silva; Antonio Dantas de Macedo; Paulo Cardoso de Oliveira Brito, Domingos Ferreira Brito; João Ferreira Brito, o Ioiô. (RIBEIRA DO POMBAL, 1999)

Após o golpe militar de 1930, os administradores passaram a ser indicados pelos Interventores do Estado e empossados através de atos institucionais, eram os intendentes. Dessa forma, foram nomeados: Edgar Gomes da Rocha; Nelson da Costa Pimentel; Emmanuel de Oliveira Brito; João Fernandes Gama e Manoel Américo Passos. Quando o município de Pombal foi extinto, em 1931, para assumir a sub-prefeitura local, foi indicado o Sr. Antônio de Brito Costa, que administrou até 19 de setembro de 1933, quando o município foi novamente emancipado politicamente. (RIBEIRA DO POMBAL, 1999)

Na emancipação política de 1933, foi indicado Domingos Ferreira Brito, até 30 de setembro de 1935. Posteriormente assumiu a administração do município, ainda indicado, Antônio Ferreira de Oliveira Brito, popularmente conhecido como Oliveira Brito, homem que

posteriormente seria Ministro de Estado do Governo João Goulart. As datas para exercer a administração do município pelos intendentes, eram irregulares, dependiam da influência que estes tinham com o interventor. Nesse período, foi nomeado, ainda, Paulo Cardoso de Oliveira Brito, que deixou o cargo em 1947, quando foram realizadas as primeiras eleições diretas no município. (RIBEIRA DO POMBAL, 1999)

O quadro administrativo de Ribeira do Pombal seja escolhido pelo voto direto, que poderemos verificar abaixo, ou nos períodos anteriores, nos demonstra que a influência da família Brito é preponderante em toda a história do município, começando a decair a partir de 1996.

Os administradores eleitos pelo voto direto em Ribeira do Pombal, foram:

- 1947 – Prefeito – José Domingues Brito e Silva (Ferreira Brito);
- 1951 – Prefeito – José Leôncio Chaves;
- 1954 – Prefeito – José Domingues Brito e Silva (Ferreira Brito);
- 1958 – Prefeito – João Lourenço de Santana (João Firmino)
- 1962 – Prefeito – José Domingues Brito e Silva (Ferreira Brito);
- 1966 – Prefeito – Pedro Rodrigues da Conceição;
- 1970 – Prefeito – Décio de Santana;
- 1972 – Prefeito – José Domingues Brito e Silva (Ferreira Brito);
- 1976 – Prefeito – Edval Calazans de Macedo, Vice-Prefeito – João Alfredo Bitencourt;
- 1982 – Prefeito – Pedro Rodrigues da Conceição, Vice-Prefeito – Nilson Passos Brito;
- 1988 – Prefeito – Nilson Passos Brito, Vice-Prefeito – João Alfredo Bitencourt;
- 1992 – Prefeito – José Renato Brito e Silva, Vice-Prefeito – Pedro Rodrigues da Conceição;
- 1996 – Prefeito – Edvaldo Cardoso Calazans, Vice-Prefeito – Nelson Gonçalves Cardoso;
- 2000 – Prefeito – Edvaldo Cardoso Calazans, Vice-Prefeito – Nelson Gonçalves Cardoso Filho.

## 4.2 ASPECTOS NATURAIS

O Município de Ribeira do Pombal localiza-se na Zona Fisiográfica do Nordeste. Os seus limites territoriais atuais, definidos no ano de 1989, com a emancipação política de Banzaê, têm 812,69 quilômetros quadrados, estendendo-se pela Bacia do Rio Itapicuru e estando completamente incluído no polígono das secas. A topografia geralmente plana possui, entretanto, algumas serras de pequenas altitudes. Tal fato desfavorece a existência de rios ou lagoas permanentes, mesmo assim, registram-se alguns riachos e lagoas temporárias, isto é, enchem durante as chuvas e secam durante períodos longos de estiagem. Registra-se também, a existência de alguns rios “secos” ou temporários, sendo o principal, o Rio Massacará ou Ribeira do Pombal; afluente do Rio Itapicuru, ele serve de escoamento das águas de enchente, sendo que dificilmente enche. Existem ainda dois açudes que abastecem o município, um no Povoado Curral Falso e outro na sede do município. (IBGE, 2000).

Ribeira do Pombal faz limites com os seguintes municípios (**Ver mapa 1**):



Mapa 1 – Municípios do Nordeste Baiano

Fonte: IBGE: Censo 2000

1. Cícero Dantas – 34 Kms de distância partindo da sede do município;
2. Tucano – 31 Kms de distância

3. Heliópolis – 47 Kms de distância
4. Ribeira do Amparo – 43 Kms de distância
5. Banzaê – 47 Kms de distância

O município está a uma distância de 272 Kms de Salvador, capital do Estado da Bahia. Ao lado esquerdo do segundo degrau da escada de acesso à porta principal da Velha Matriz de Santa Tereza, há uma chapa cravada pela Seção de Nivelamento do Conselho Regional de Geografia, onde determina que a altitude da cidade é de 228 a 248 metros acima do nível do mar.

Passa pelo município a isoterma limite entre os climas do tipo quente e úmido, com estações secas no verão e chuvosas no inverno. A vegetação é pobre, formada principalmente por uma paisagem dominada por cactos e plantas de pequeno porte, sobretudo, gramíneas e xerófilas, resistentes ao clima. Nos dias de hoje, são raras as matas devido as grandes devastações. Os terrenos são cretáceos, freqüentemente muito fáceis das águas penetrarem, mas a fraqueza das chuvas não permite a sua saturação. A grande porosidade das areias de decomposição superficial faz com que as águas, mesmo nos anos de grandes precipitações, não cheguem a penetrar mais que alguns metros de profundidade. (IBGE, 2001).

Apesar dos longos períodos de seca, Ribeira do Pombal tem uma grande vantagem em relação à maioria das cidades da região, pois o lençol freático em todo o território é riquíssimo. Os poços artesianos raramente ultrapassam cinquenta metros de profundidade e a água encontrada é abundante e considerada de excelente qualidade. (IBGE, 2001).

A temperatura registrada em Ribeira do Pombal é:

- Média das máximas: 35° C
- Média das mínimas: 16° C
- Média Compensada: 24° C

A flora pombalense constitui-se por árvores frutíferas como: cajueiro, mangueira, umbuzeiro, etc; e ainda, ouricuri e palma, plantas que alimentam o gado nas secas

prolongadas. A fauna é constituída principalmente de bovinos, mas encontramos também suínos, eqüinos, ovinos e caprinos. No reino mineral assinala-se a presença da pedra calcária. (IBGE, 2001).

#### 4.3 CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA

Ribeira do Pombal, segundo o Censo 2000, do IBGE, conta com 46.270 habitantes, sendo que deste total, 25.374 pessoas residem em área urbana e 20.896 moram em área rural. Destes moradores da Zona Rural podemos destacar ainda 3.733 deles, que moram nos chamados povoados. O município tem o Produto Municipal estimado em R\$ 88.298,16 (dados da SEI referentes a 1998), sendo o quadragésimo quarto maior do Estado da Bahia. A SEI calcula ainda o chamado índice de desenvolvimento econômico, que além do produto municipal, leva em consideração a qualificação da mão-de-obra e a infra-estrutura existente. Neste índice o município se coloca em 45º lugar. Segundo o IBGE, no censo 2000, a renda média dos chefes de domicílio é de 252,76 reais.

Como foi colocado anteriormente, esta região tem na sua grande maioria solos pobres, grandes dificuldades climáticas e sofre com o açoite periódico das secas. Mesmo com tantas dificuldades as atividades ligadas à pecuária, destacam-se como geradoras de renda para Ribeira do Pombal. O rebanho do município é composto de 32.000 cabeças de bovinos, 3.670 porcos, 1650 caprinos, 32.300 ovinos e outros de menor importância (IBGE, 2001). Além do aproveitamento da carne, outras atividades têm se mostrado lucrativas. As produções do leite da vaca e do mel de abelha são bons exemplos disso, segundo dados do IBGE, faturaram no ano de 1999, R\$ 1.409.400,00 e R\$ 825.000 respectivamente.

A agricultura também tem se mostrado uma alavanca importante para o desenvolvimento do município. A lavoura permanente enfrenta bastante dificuldade, pois, como citado, são comuns os períodos de seca e não há investimentos significativos para que as conseqüências desses períodos sejam minorizadas. No entanto podemos destacar: Castanha de Caju, Banana, Coco e Manga; como atividades rentáveis no local (**Ver Quadro 1**). A agricultura temporária por sua vez consolidou-se ao longo dos anos como uma importante fonte de renda do município, onde, aproveitando-se do período de chuvas no inverno os pombalenses cultivam a mandioca, o milho, a cana de açúcar e o

feijão (**Ver Quadro 2**); sendo esta, juntamente com a pecuária bovina, as principais atividades agrícolas e conseqüentemente as maiores fontes de recursos para o homem do campo em Ribeira do Pombal. Na área agrícola encontramos ainda a produção da extração vegetal e a silvicultura, mas estas atividades não possuem grande relevância econômica (**Ver Quadro 3**).

LAVOURA	RENDA EM 1999
Castanha de Caju	R\$ 630.000
Banana	R\$ 46.000
Côco da Baía	R\$ 12.000
Manga	R\$ 240.000
<b>TOTAL DA RENDA</b>	<b>R\$ 928.000</b>

**Quadro 1** - Renda de Lavoura Permanente em Ribeira do Pombal

Fonte: IBGE, 2000

LAVOURA	RENDA EM 1999
Cana-de-açúcar	R\$ 54.000
Feijão	R\$ 1.984.000
Mandioca	R\$ 780.000
Milho	R\$ 1.008.000
<b>TOTAL DA RENDA</b>	<b>R\$ 3.826.000</b>

**Quadro 2** - Renda de Lavoura Temporária em Ribeira do Pombal

Fonte: IBGE, 2000

LAVOURA	RENDA EM 1999
Licuri(coquilho)	R\$ 1.000
Umbu	R\$ 4.000
Carvão Vegetal	R\$ 8.000
Madeira(lenha)	R\$ 19.000
<b>TOTAL DA RENDA</b>	<b>R\$ 32.000</b>

**Quadro 3** - Renda da Produção da Extração Vegetal e Silvicultura em Ribeira do Pombal

Fonte: IBGE, 2000

A localização privilegiada de Ribeira do Pombal, estando à margem de rodovias importantes e próxima de várias cidades de pequeno e médio porte, que antigamente tornou-a uma pousada para os viajantes, hoje favorece as atividades comerciais no local. Muitas pessoas que residem em municípios vizinhos e, até em outras regiões do Estado, escolhem o local para abrir suas lojas, concentrando desta forma, a maior parte do comércio da região. Segundo o IBGE, existem hoje 586 empresas registradas em Ribeira do Pombal, destas 90% destinam-se a venda de bens e serviços e, uma pequena parte são indústrias de transformação, principalmente cerâmicas, que tem um peso muito pequeno na composição do Produto Municipal. Juntas as empresas empregam e pagam salários a 929 pessoas, distribuindo anualmente entre salários e outras remunerações mais de três milhões de reais.

A maior parte do dinheiro que circula no município tem a sua origem no poder público. Seja através dos recursos da Prefeitura Municipal, do INSS ou de outros financiamentos através de bancos oficiais para empresas locais. A Previdência Social se consolidou não apenas no local, mas em todo o país como uma indispensável fonte de recursos, chegando a ser em alguns municípios o único sustentáculo da sua economia. Em Ribeira do Pombal, embora não seja o único é, uma fonte que merece bastante destaque; segundo o IBGE, no ano de 1999 a agência local do INSS pagou, apenas na cidade, 88.820 benefícios, totalizando R\$ 13.573.354,62. Tomando-se como base o mesmo ano, os recursos disponíveis para a prefeitura foram de R\$ 13.875.157,00; se nós descontarmos as receitas correntes oriundas de tributos municipais (Receitas Próprias do Município), que foram R\$ 469.022,00; teremos a entrada de R\$ 13.406.135,00 somente de transferências do Estado da Bahia e da União, demonstrando claramente a forte dependência que há desses recursos (**Ver Quadro 4**). A SEI afirma que

ainda em 1999, entrou em Ribeira do Pombal cerca de 2,5 milhões de reais para financiamentos de projetos ligados a agropecuária.

EM R\$ 1,00

ANO	RECEITA TOTAL	RECEITA PRÓPRIA	%PRÓPRIA/TOTAL
1997	4.709.931,00	262.018,00	5,56%
1998	8.681.981,00	1.052.974,00	12,13%
1999	13.875.157,00	469.022,00	3,38%
2000	13.570.794,00	582.384,90	4,29%
2001	14.714.347,86	1.344.453,33	9,14%

**Quadro 4** - Receita do Município de Ribeira do Pombal

Fonte: SEI, 2002

Fazendo uma análise da quantidade de recursos que entra anualmente no município, poderíamos até imaginar que a miséria não fosse um problema tão grave para a população local. Mas como em todo Brasil, a concentração de renda no município é assustadora. Por dados do IBGE, 45,09% dos pombalenses não tem renda ou esta não chega a um salário mínimo; 20,47% sobrevivem apenas com um salário; 15,27% recebem de 1 a 2 salários; 7,2% recebem de 2 a 3; 6,18% recebem de 3 a 5; 3,3% recebem de 5 a 10; 1,8% recebem de 10 a 20 e apenas 0,7% recebem mais de 20 salários mínimos.

Com uma concentração de renda tão forte, não nos surpreende que quando avaliamos o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), a SEI, que leva em consideração o nível de saúde, o nível da educação, os serviços básicos e a renda média dos chefes de família, Ribeira do Pombal aparece na 146<sup>a</sup> posição, 101 posições depois da sua colocação no IDE dentro do Estado. Mesmo com a perversa distribuição da riqueza, como nós podemos observar, nos próprios itens que servem de base para a formulação do índice, esses números poderiam ser melhorados, bastando para isso que os serviços básicos (saúde, educação, energia elétrica, água tratada, etc) que são oferecidos pelo poder público à população, fossem mais bem distribuídos.



Para o cálculo do IDS, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), calcula primeiro: o Índice do Nível de Saúde (INS), Índice do Nível de Educação (INE), Índice de Serviços Básicos (ISB) e o Índice da Renda Média dos Chefes de Família (IRMCH). Com base na média do resultado dessas variáveis é que se analisa o desenvolvimento social do município. Como vimos a renda média dos pombalenses que serve como base para o cálculo do IRMCH está num patamar razoável, o problema é a concentração desta. (SEI, 2000)

A colocação de Ribeira do Pombal no INS é 346<sup>o</sup>, entre os 417 municípios baianos, um assombro. Dos 13.705 domicílios particulares permanentes cadastrados em 2000, apenas 919 estão ligados à rede geral de esgotamento sanitário e, destes, apenas 6.081 têm a coleta regular do lixo, sendo que este lixo é jogado a céu aberto, por falta de lugar adequado. A água não chega a 1.854 residências e os mais de 46 mil habitantes contam com apenas um hospital conveniado com o SUS, com 14 leitos e 9 unidades ambulatoriais e tem ainda sete Postos de Saúde, sendo que a maioria deles funciona de forma precária. (SEI, 2000).

No INE a situação é melhor, mas ainda assim preocupante, pois o município ocupa a 207<sup>a</sup> posição. O cálculo desse índice é expresso através de medidas quantitativas do atendimento em serviços de educação, na forma de matrículas no ensino formal, do pré-escolar ao nível superior. Ao analisarmos os dados do Censo 2000 do IBGE, passamos a compreender melhor as deficiências educacionais do município. Segundo a pesquisa: 13,79% da população não tem nenhuma instrução, o número de pessoas que estudam mais de sete anos não chega a 18%, e apenas 0,74% dos estudantes passam mais de quinze anos na sala de aula.

O ISB é expresso através de variáveis de consumo de água tratada e consumo residencial de energia elétrica. Quase a totalidade dos domicílios urbanos é atendida pela rede geral de abastecimento de água, quando analisamos toda a extensão territorial do município este percentual cai para 74,02%, sendo que dos domicílios restantes 16,29% são atendidos através de poços ou nascentes e os demais não são abastecidos. A energia elétrica por sua vez atende a 95% da população na sede do município; quando consideramos também a zona rural este número cai para 71,19%. Estes números dão ao município a 98<sup>a</sup> colocação neste índice, no entanto outras variáveis pesquisadas pelo IBGE no Censo 2000 que poderiam perfeitamente contar para esta avaliação e são deixadas de fora poderiam piorar esta realidade, como por exemplo: a pavimentação (apenas 35% das vias urbanas são pavimentadas), o acesso à justiça

(não tem defensor público) e a disponibilidade de equipamentos culturais e de lazer (o município conta apenas com aparelhos para a prática de esportes, não tendo nem mesmo uma biblioteca pública).

## 5 O IPTU EM RIBEIRA DO POMBAL

### 5.1 DESCRIÇÃO GERAL

O atual Código Tributário do Município de Ribeira do Pombal foi aprovado no ano de 1997, passando a vigorar a partir de 1998, ano que foi considerado o ideal para o início desta análise que irá até 2001, uma vez que é o último ano em que todos os dados já estão disponíveis.

Conforme referido anteriormente e no artigo 123 do Código Tributário de Ribeira do Pombal (CTRP), o IPTU é um imposto que tem como fato gerador: “a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel, por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município”(RIBEIRA DO POMBAL, 1997, p. 37). No caso em estudo ficou definido que o tributo incidirá em qualquer imóvel localizado na zona urbana do município, independente da sua forma, estrutura, superfície, destinação ou utilização. Pagam ainda o IPTU, todas as edificações contínuas das povoações e as suas áreas adjacentes, bem como os sítios e chácaras de recreio ou lazer, ainda que localizados fora da zona urbana e nos quais a eventual produção não se destine ao comércio; os terrenos arruados ou não, sem edificação ou em que houver edificação interdita, paralisada, condenada, em ruínas ou em demolição; os imóveis que não atendam quaisquer exigências legais, regulamentares ou administrativas.(RIBEIRA DO POMBAL, 1997).

O código tributário do município, no artigo 123, § 1º, afirma que:

*Considera-se Zona Urbana aquela definida em lei municipal, desde que possua, no mínimo, dois dos melhoramentos indicados a seguir, construídos ou mantidos pelo poder público:*

*I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;*

*II – abastecimento de água;*

*III – sistema de esgotos sanitários*

*IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;*

*V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.(RIBEIRA DO POMBAL, 1997, p. 37)*

Acontece que, tal lei municipal que determinaria o que é espaço urbano (normalmente seria o Plano Diretor Urbano ou a Lei de Perímetro Urbano) não existe, causando alguns conflitos nas periferias da cidade. Registram-se casos, inclusive, em que o contribuinte recebe os talões

de cobrança do Imposto Territorial Rural e do Imposto Predial Territorial Urbano, incidentes sobre o mesmo imóvel. Normalmente este cidadão opta em pagar o ITR, pois os valores são bem menores.

São considerados ainda como Zona Urbana para fins de incidência do Imposto, previsto no parágrafo segundo do artigo 123 do CTRP: “as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, constantes de loteamento, destinadas à habitação, indústria, comércio, recreação ou lazer”(RIBEIRA DO POMBAL, 1997, p. 37), ainda que localizadas fora da Zona Urbana.

Definido o que seja Zona Urbana, o Departamento de Tributos da Secretaria de Administração e Finanças, objetivando viabilizar a cobrança do tributo, organizou um cadastro imobiliário, no qual se encontram inscritos 6.623 imóveis, edificados ou não, inclusive aqueles resultantes de desmembramento ou remembramento, situados dentro dos limites da referida zona. Com base nas informações desse cadastro, o Departamento, promove anualmente o lançamento do IPTU, considerando-se como base de cálculo o valor venal do imóvel, que é apurado através de avaliação administrativa, como será explicado.

Iniciado o processo de avaliação, primeiramente os imóveis são separados e classificados de acordo com a sua localização (neste caso por ruas). Feito isto, determina-se para cada rua, a partir de pesquisa junto ao mercado imobiliário, o valor do metro quadrado do terreno ou Valor Unitário Padrão do Terreno (no caso em questão esses valores foram números inteiros de 1 a 20). Definido o VUP o mesmo é multiplicado pela área total do lote. Esse valor é então o valor daquele lote em particular. Algebricamente, o processo de avaliação dos terrenos pode ser expresso pela seguinte fórmula:

$$\text{Valor Venal do Terreno} = \text{VUP} \times \text{Área},$$

Onde:

VUP = Valor Unitário Padrão do Terreno;

Área = Dimensões do Terreno;

Quanto aos imóveis edificados, para se determinar os seus valores acrescenta-se ao valor do terreno, definido conforme os critérios descritos anteriormente, o valor das benfeitorias, lembrando que na definição do valor do metro quadrado de benfeitoria é levado em consideração, o padrão de edificação do imóvel (custo da construção civil definido pelo

código tributário como padrões construtivos: A, B, C, D, E). Este valor por sua vez, é o resultado do produto da área construída pelo valor unitário do metro quadrado de benfeitoria. Algebricamente o cálculo do valor da benfeitoria pode ser descrito da seguinte forma:

$$\text{Valor Venal da Edificação} = \text{VUP da edificação} \times \text{Área}$$

Onde:

$$\text{VUP da edificação} = \text{Valor Unitário Padrão da edificação};$$

$$\text{Área} = \text{Total de Área Construída}$$

Para achar o Valor Venal que servirá de base para a cobrança do imposto é necessário apenas somar os valores do terreno e da edificação. Segundo o Código Tributário do Município no seu artigo 128, "a avaliação do imóvel deverá ser feita anualmente segundo critérios técnicos usuais, previstos em lei municipal, a fim de que o seu valor venal represente, efetiva ou potencialmente, o valor da transação ou venda no mercado" (RIBEIRA DO POMBAL, 1997, p. 38). No entanto desde a entrada em vigor deste código esses valores nunca foram atualizados.

Feita a descrição do sistema de avaliação dos imóveis, vamos analisar agora a forma de fixação das alíquotas. Em Ribeira do Pombal as alíquotas são diferenciadas com relação ao tipo de imóvel considerado (edificado ou não edificado) e, dentro dos imóveis edificados, de acordo com a destinação dada aos mesmos (residenciais, comerciais, industriais, etc.), conforme mostrado a seguir:

- 2% para os terrenos não edificados e para os imóveis com edificações em construção, demolição, condenados ou em ruínas;
- 1,5% para os imóveis edificados com destinação comercial ou industrial;
- 0,7% para os imóveis edificados com destinação residencial.

Com a definição dos valores concluída é importante agora conhecer quais são os casos em que esse imposto não incide, pois este conhecimento poderá ser um fato de extrema importância para atingir os objetivos pretendidos com este trabalho. As isenções de IPTU em Ribeira do Pombal são as seguintes:

- a) O imóvel pertencente ao servidor público, ativo ou inativo, da administração direta do município de Ribeira do Pombal e no caso de óbito, o conjugue sobrevivente legalmente reconhecido, desde que no mesmo legalmente resida e outro imóvel não possua ;*
  - b) O imóvel pertencente a pessoa física de renda igual ou inferior a um salário mínimo vigente, utilizado para sua residência desde que outro imóvel não possua;*
  - c) O imóvel possuído pelo aposentado (a) ou pensionista com renda familiar até um salário mínimo, utilizado para sua residência desde que não possua outro imóvel nem outras rendas;*
  - d) Os imóveis de propriedade de sociedades desportivas, de suas federações, cuja finalidade principal seja desenvolvimento da cultura física de seus associados;*
  - e) Os imóveis pertencentes a sindicatos, associações de classes recreativas, culturais e científicas, reconhecidas de utilidade pública, utilizados exclusivamente para seus fins;*
  - f) Os imóveis pertencentes a entidades religiosas, utilizados para cultos ou escolas que dêem, no todo ou em parte assistência gratuita;*
  - g) Os imóveis ou parte de imóveis utilizados como teatro ou museu.*
- (RIBEIRA DO POMBAL, 1997, p. 39)

As isenções serão mais bem analisadas quando observarmos a questão administrativa desse imposto no município em questão, de momento é importante salientar que para se ter direito a não pagar, o devedor deverá apresentar requerimento ao setor de tributos e, neste devem constar provas que o contribuinte está qualificado em um dos itens descritos. O requerimento será apreciado em um período máximo de quinze dias, se for constatada falsidade de informações, o contribuinte será penalizado com multa igual a 100% do valor devido.

As penalidades para os não pagadores do imposto são um aspecto importante, pois a dureza ou não dessas e, a certeza ou dúvida do seu cumprimento certamente terá influência direta nos valores arrecadados. O Código Tributário do Município de Ribeira do Pombal prevê multas pesadíssimas para a inadimplência dos impostos, podendo chegar até mesmo a 100% do valor devido, em casos de reincidência. A lei prevê ainda, a possibilidade de abertura de processo civil para cobrança da dívida, que terá o seu pagamento garantido pelo referido imóvel.

Após conhecermos melhor os aspectos legais do IPTU no Município de Ribeira do Pombal, passaremos agora a analisar a importância da sua arrecadação para o equilíbrio financeiro e a oferta de serviços públicos no Município, pois, como vimos à população se ressentiu muito da sua oferta.

## 5.2 ASPECTOS FINANCEIROS

Desde a sua criação, Ribeira do Pombal, por estar localizado numa das regiões mais pobres do Estado da Bahia se vê diante de uma permanente pressão para ampliar a oferta de bens e serviços básicos. Para tanto, o Município tem se mostrado incapaz de gerar um montante razoável de receitas para se somar às transferências do Estado e da União e atender esta demanda. O grupo de receitas próprias representou entre 1998 e 2001, apenas 7,24% em média da receita total do Município (**Ver tabela 1**). Na composição desta receita própria, o IPTU que segundo a literatura poderia exercer um papel importante, é coadjuvante e, em alguns anos beira a insignificância (**ver tabela 2**).

Tabela 1 - Receita Total e do IPTU no Município de Ribeira do Pombal

EM R\$ 1,00			
ANO	RECEITA TOTAL	RECEITA DO IPTU	%PRÒPRIA/TOTAL
1998	8.681.981,00	25.819,00	12,13%
1999	13.875.157,00	21.129,00	3,38%
2000	13.570.794,00	14.951,93	4,29%
2001	14.714.347,86	63.708,40	9,14%

Fonte: SEI, 2002.

Tabela 2 - Receitas Próprias e do IPTU no Município de Ribeira do Pombal

EM R\$ 1,00			
ANO	RECEITA PRÒPRIA	RECEITA DO IPTU	IPTU/PRÒPRIA
1998	1.052.974,00	25.819,00	2,45%
1999	469.022,00	21.129,00	4,50%
2000	582.384,90	14.951,93	2,57%
2001	1.344.453,33	63.708,40	4,74%

Fonte: SEI, 2002.

Com base nesses números percebemos claramente uma enorme dependência do Município dos recursos advindos de transferências constitucionais, além disso, fica patente que há algo de errado com o trabalho realizado no Departamento de Tributos Municipal, com vistas ao recolhimento do IPTU. Esta constatação se reforça ainda mais quando comparamos a média percentual da receita própria de Ribeira do Pombal que é composta pelo IPTU entre os anos de 1998 e 2001, com esse mesmo índice em outras cidades da mesma região, classificadas em

desvantagem com relação à Ribeira do Pombal no IDS e no IDE, calculados pela SEI (**Ver tabela 3**), pois em algumas dessas cidades este percentual é três, quatro, cinco vezes maior.

Tabela - 3 Média da participação do IPTU na composição da receita própria de alguns municípios do Nordeste baiano

CIDADE	Média 98,99,00,01
	IPTU/REC. PRÓPRIA
Ribeira do Pombal	3,57%
Paripiranga	5,80%
Cícero Dantas	9,17%
Antas	13,26%
Heliópolis	21,60%
Fátima	32,50%

Fonte: SEI, 2002.

Um fator que parece determinante para o aparente desdém com que as fontes próprias de arrecadação, especialmente o IPTU, são tratadas, é a generosa transferência de recursos do Governo do Estado e da União para o Município. Estes valores vêm crescendo substancialmente nos últimos anos. No ano de 1997 foram transferidos R\$ 4.447.913,00, enquanto em 2001 esse número chegou a R\$ 13.369.912,53 (valores de 1994, corrigidos pelo IGP-M da Fundação Getúlio Vargas). Uma diferença de quase nove milhões de reais em cinco anos, significando um aumento superior a duzentos por cento e, conseqüentemente possibilitando amenizar as crescentes pressões por serviços públicos.

Após conhecermos melhor o IPTU e o Município de Ribeira do Pombal, passaremos agora à identificação e análise dos diversos fatores que vêm determinando o seu baixo rendimento no Município, uma vez que as receitas provenientes do mesmo são muito pequenas, e dessa forma pouco têm ajudado a administração pública a superar as dificuldades que tem para oferecer maiores quantidade e qualidade de serviços públicos.

### 5.3 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Como foi dito anteriormente a administração do IPTU é normalmente apontada como o principal motivo de sua baixa produtividade. A análise desse aspecto no Município será iniciada por uma das maiores dificuldades enfrentadas pelas cidades brasileiras, que é a



confeção de um amplo cadastro imobiliário informatizado com todos os imóveis urbanos do município, e a sua atualização.

Não é preciso se aprofundar muito para perceber os problemas do cadastro em questão. De início percebemos que o cadastro foi montado em 1998 e, nunca foi atualizado. Verificamos também que existem 6.623 imóveis cadastrados, o que está em completo desacordo com o censo 2000 do IBGE, que identificou 8.084 imóveis urbanos na cidade, ocorrendo uma perda de pouco mais de 18% do total de contribuintes. Poder-se-ia culpar pela diferença, apenas a falta de atualização do cadastro, mas ao que parece houve mesmo falhas na montagem do mesmo, uma vez que o período de dois anos é muito curto para que apareçam tantos imóveis novos. Seria tentador imaginar também que esta diferença decorre do não cadastramento de imóveis isentos, tese essa que é sepultada quando observamos o Artigo 113 do Código Tributário Municipal, onde diz que: “Serão obrigatoriamente inscritas todas as unidades imobiliárias existentes neste município, ainda que sejam beneficiadas por imunidade ou isenção do Imposto Predial Territorial Urbano”(RIBEIRA DO POMBAL, 1997, Pg 33, 34) e, como foi citado, o Artigo 142 do mesmo Código determina que as isenções serão requeridas pelos contribuintes, que terão que provar a sua condição, desta forma, seria impossível para o Município conhecer antecipadamente os domicílios isentos.

A desatualização do cadastro não implica apenas que os imóveis novos são ignorados pelo fisco municipal, quer dizer também que as mudanças que os imóveis identificados sofreram após a sua confecção e que por conseqüência poderia implicar numa alteração no valor do tributo a ser pago também são desconhecidas (mudança de finalidade, acréscimo de área construída, mudança no padrão de construção, ruína, construção em terrenos, etc.). Pelo menos o problema da atualização do cadastro poderia ser amenizado sem causar grandes despesas para o Município, bastando para isso que fosse observado o Artigo 128, Inciso I do Código, onde afirma que o primeiro critério para se apurar anualmente o valor venal do imóvel é uma avaliação cadastral com base na declaração do contribuinte, tese que foi defendida por Xavier (1985) e, como apurado possui problemas, mas poderia facilitar a coleta de informações e dinamizar o cadastro.

O processo de avaliação dos imóveis é segundo a unanimidade dos autores, o maior causador de inequidade no Imposto Predial Territorial Urbano e, como conseqüência um fator que inibe a sua arrecadação. Esta inequidade é chamada, conforme foi visto de inequidade

administrativa e seria resultante das distorções criadas quando da definição dos valores fiscais dos imóveis para fins de lançamento do imposto.

Os problemas nas avaliações dos imóveis em Ribeira do Pombal são flagrantes e, não se está falando da tendência que já foi apurada de sub-avaliar os imóveis mais caros e avaliar os mais baratos com números mais próximos dos reais, em consequência da frequência com que estes últimos são comercializados, a questão nesse caso é bem pior. Na avaliação dos terrenos, houve algo que agrava ainda mais essa tendência.

No método de cálculo do Valor Venal dos mesmos, ocorre à multiplicação da área do terreno por um valor unitário padrão do terreno que é pesquisado junto ao mercado imobiliário e dado conforme a rua que o imóvel está localizado. No entanto, Ribeira do Pombal é uma cidade que possui muitas avenidas que cruzam a cidade de um lado a outro, especialmente aquelas consideradas principais e que em consequência possuem um VUP maior. Desta forma, a mesma rua muitas vezes tem as mais diversas características. A Rua Hildete Lomanto, por exemplo, tem cerca de 40% de sua extensão em um setor privilegiado da cidade, com pavimentação asfáltica e rede de esgoto, em 10% dela o local ainda é privilegiado, a pavimentação é de paralelepípedos e não possui rede de esgoto e, nos 50% restantes a localização é periférica, não existe pavimentação e nem a rede de esgoto, no entanto o VUP é único (um valor médio) para toda a rua (privilegiando os imóveis situados nas áreas melhores e penalizando os imóveis situados nas piores áreas) e não existe nenhum outro índice que possa se juntar ao mesmo (que leve em consideração os serviços públicos existentes, topografia, gabarito do terreno, etc) e corrigir estas distorções.

A fixação das alíquotas em Ribeira do Pombal e na maioria das cidades, como foi visto, são de acordo com o tipo do imóvel e a sua destinação. Acontece que a alíquota maior para terrenos não edificados para desestimular a especulação imobiliária, acaba penalizando também algumas famílias de baixa renda que compraram os terrenos mas ainda não têm recursos para acabar ou mesmo iniciar uma construção. Desta forma estes terrenos acabam pagando mais até do que algumas residências de pessoas que tem uma renda maior.

Com relação à Curva de Lafer somos levados a acreditar que esta passou do ponto que maximizaria a arrecadação, pois, num município em que mais de 80% da população vive com renda mensal igual ou inferior a dois salários mínimos (IBGE, 2000), não há uma tradição de

pagar o IPTU anualmente e, pela regressividade do imposto (intrínseca ou administrativa) são justamente essas pessoas que acabam pagando proporcionalmente mais; uma alíquota menor poderia ser o estímulo necessário para diminuir drasticamente a inadimplência e, conseqüentemente aumentar a importância desse tributo na composição da receita municipal. O Executivo Municipal, aparentemente, concorda com essa afirmação, uma vez que, embora não tenha reduzido as alíquotas, o que demandaria um projeto de lei que seria apreciado e votado pela Câmara Municipal, não vem atualizando monetariamente os valores venais dos imóveis, o que em conseqüência da inflação, vem reduzindo anualmente o valor real do imposto.

Em Ribeira do Pombal não são utilizadas as alíquotas progressivas do IPTU com a finalidade de regular o uso do solo urbano. Na verdade, para que isto pudesse ser feito, seria necessário primeiro a elaboração do Plano Diretor Urbano, para que pudesse ser traçada uma estratégia de ocupação dos espaços, sendo que, utilizar a progressividade hoje, sem um objetivo claro, serviria apenas para penalizar alguns contribuintes.

A análise detalhada das isenções nos ajuda a compreender melhor a atual situação do IPTU em Ribeira do Pombal. São isentos os imóveis pertencentes a servidor público municipal, estando ou não na ativa e, caso esteja morto, os direitos são transferidos para o conjugue, desde que outro imóvel não possua e este seja a sua residência. É importante notar que este direito independe do valor venal do imóvel e também da renda do contribuinte, beneficiando dessa forma tanto os funcionários que ganham um salário mínimo, como, se for o caso, o prefeito, que ganha trinta salários mínimos. No caso em questão é possível acreditar que boa parte dos cerca de 1.500 servidores municipais (IBGE, 2000) não pagam o IPTU sobre a sua casa, isto acontece por que um número expressivo dos imóveis urbanos na cidade tem como único comprovante de propriedade, recibos pessoais e, muitas vezes a prefeitura não é comunicada quando há uma transação de compra e venda, desta forma se torna fácil para este contribuinte conseguir a isenção, bastando para isso que atribua a propriedade de outros imóveis que por ventura tenha, a terceiros. Outro fator, é que seria fácil para este cidadão comprovar a sua situação de servidor municipal.

Quando analisamos a isenção para os aposentados e pensionistas com renda de um salário mínimo, desde que não possua outra renda nem outros imóveis (mais uma vez não leva em consideração o Valor Venal do Imóvel), acreditamos que pelos mesmos motivos dos

servidores municipais estes contribuintes acabam também não pagando o Imposto. As sociedades desportivas, os sindicatos, as associações e as entidades religiosas, aparentemente também não teriam dificuldade em fazer valer o seu direito. No entanto quando tratamos da isenção do imóvel pertencente à pessoa física de renda igual ou inferior a um salário mínimo esta situação é modificada, pois, com exceção dos que têm carteira assinada e recebem um salário mínimo, os demais, principalmente aqueles que têm renda inferior ao mínimo ou não tem renda (segundo o IBGE no Censo 2000 são 45,09% da população), não teriam instrumentos claros para comprovar a sua situação e, desta forma conseguir a isenção. Muitas vezes, por ter um nível cultural menor estas pessoas nem sabem que têm o direito e, ademais se torna importante lembrar que a comprovação tem que partir do contribuinte e, caso a Diretoria de Tributos não se convença das informações prestadas poderá penalizar o requerente com pesadas multas, diminuindo drasticamente o interesse dessas pessoas em requerer a anulação do débito.

Na prática as isenções em questão agravam a regressividade do Imposto no Município de Ribeira do Pombal, além de diminuir drasticamente a sua arrecadação. Convém lembrar que numa cidade tão pobre, onde quase metade da população tem renda inferior a R\$ 200,00 (IBGE, 2000), ser servidor público ainda que ganhe pouco é um enorme privilégio e, embora seja difícil imaginar que uma família com renda mensal igual ao mínimo poderia dispor de algum recurso para pagar impostos, essa isenção não se justifica, pois os servidores privados não têm esse mesmo direito e, aqueles que têm renda inferior têm o direito, mas não conseguem exercê-lo. É importante lembrar também que junto com a Prefeitura Municipal, a grande fonte geradora de recursos para o município é o INSS que como foi dito pagou no ano de 1999, o total de 88.820 benefícios (IBGE, 2000), o que significa 7.401 por mês, mas grande parte desses beneficiários também são isentos. Esta excessiva regressividade reduz em muito a arrecadação deste tributo, pois a base de arrecadação fica restrita aos imóveis comerciais, industriais e aos domicílios de pessoas que tenham renda declaradas maior que o mínimo (em torno de 26% da população); além das pessoas de baixa renda que não conseguem a isenção, nem pagam os valores devidos, por não ter condição financeira. Neste caso, o mais correto seria acabar com esses absurdos e isentar apenas os imóveis que tenham um baixo valor venal, pois não se pode esquecer que o IPTU é um imposto que incide sobre a riqueza e não sobre a renda.

O lançamento e as formas de pagamento do IPTU em Ribeira do Pombal também são inadequados. Entre os anos de 1998 e 2001, a Prefeitura só enviou os carnês de pagamento do imposto para os contribuintes no último ano, ficando esquecido nos anteriores. Mesmo assim, essas faturas foram enviadas (sem aviso prévio) apenas em meados do mês de outubro, para serem pagas em três vezes (30 de outubro, 30 de novembro e 30 de dezembro). Ora, se a prática fosse anual, poder-se-ia entender, mas fica difícil imaginar que o cidadão que não tem o imposto cobrado há vários anos, vai receber um talão do IPTU no mês de outubro para pagá-lo até o final do ano, sem nenhum planejamento prévio e, vai fazê-lo. Outro equívoco foi o parcelamento em apenas três vezes, uma vez que se poderia parcelar esses valores para mais meses, aliás, como é feito em muitas outras cidades com renda *per capita* maior. Ainda assim, pelo simples fato de os carnês terem sido enviados a arrecadação aumentou significativamente naquele ano.

Estas afirmações deixam uma pergunta na cabeça de todos. Ainda que tenha sido pouco, como o Município conseguiu arrecadar cerca de vinte mil reais em média nos anos de 1998, 1999 e 2000, se nem mesmo enviou os talões de cobrança? A resposta é que o Código Tributário do Município determina a obrigatoriedade do pagamento do IPTU, para se conseguir junto à Prefeitura qualquer documentação sobre o imóvel, ou seja, quando o cidadão pretende escriturar, financiar a compra, financiar uma reforma, retirar um alvará de construção, etc; é obrigado a pagar o imposto.

Uma questão de grande importância é o tratamento dado para os débitos em atraso. O comum no Município é que após alguns anos a Câmara aprove uma lei anistiando os contribuintes do valor devido do imposto. Para que se tenha uma idéia foram aprovadas duas leis como essa anistiando o tributo nos anos de 1997 e 1998. O resultado é um incômodo sentimento de impunidade e, mais ainda, as pessoas que pagaram se sentem enganadas, desestimulando-as a pagar no ano seguinte. Não existe no Município nenhum processo civil para cobrar impostos devidos ao fisco municipal.

Outros aspectos fundamentais são os sistemas de atendimento. Dada a grandes massa de contribuintes de diversos padrões culturais, eles representam um papel importante no sentido de prevenir situações de dificuldade para o fisco e para o contribuinte, o qual por vezes chega ao inadimplemento por mera dificuldade de comunicação com o fisco. Em Ribeira do Pombal, o atendimento ao público é feito em local inadequado (a própria sala da Diretoria de

Tributos), por apenas três pessoas (contando com o diretor) que além do atendimento, exercem diversas outras funções. A referida sala fica nas dependências da Prefeitura Municipal, localizada numa região periférica da cidade, bastante distante, por exemplo, dos bancos e, ainda assim o seu expediente se encerra às treze horas.

Outro fator que possui grande relevância é a comum associação entre o IPTU e os serviços públicos urbanos. Como vimos Ribeira do Pombal carece de muitos desses serviços, desestimulando ainda mais o pagamento do imposto e, conseqüentemente agravando a deficiência desse, num ciclo, altamente prejudicial para o Município; caberia, neste caso, campanha publicitária e administrativa no sentido de vincular os recursos provenientes desse tributo à melhoria dos tais serviços de forma que a população se sentisse beneficiada e conseqüentemente instigada a pagar.

#### 5.4 ASPECTOS POLÍTICOS

O desgaste político dos administradores municipais é apontado como um dos fatores que mais contribui para o baixo rendimento do Imposto Predial Territorial Urbano em diversos municípios. Como foi dito por Lima (1977), esse ônus é o resultado da constatação de que a maioria dos indivíduos não gosta de pagar imposto, principalmente quando acredita que apenas alguns serão beneficiados por esses recursos. No caso de Ribeira do Pombal, o gestor parece ter entendido bem o significado dessas palavras, pois, a forma como é tratado o IPTU no Município, beira o desleixo. A indiferença é tão grande que é possível detectar problemas em todas as fases desse processo que culmina com a arrecadação desses poucos recursos.

O Código Tributário proposto pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo Municipal diminuiu assustadoramente a base de contribuição desse imposto através das isenções. Os débitos em atraso não são cobrados, aliás, em várias oportunidades nem mesmo os carnês foram emitidos para a cobrança do IPTU anual e, normalmente os anos em atraso acabam sendo anistiados. Estes fatores demonstram claramente que a política de não desagradar a população é prioridade aqui. No entanto, poder-se-ia fazer um trabalho no sentido de aumentar a arrecadação e tentar compensar um possível desgaste com uma oferta de serviços públicos. Na verdade os prefeitos cobram de forma displicente o IPTU e os demais tributos municipais, porque contam em geral com as tão faladas, generosas transferências das outras esferas de governo, que permitem oferecer algum serviço sem ter que se desgastar

politicamente, no entanto, é bom esses gestores ficarem atentos, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal tem como um dos seus requisitos essenciais, a obrigatoriedade da instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de cada ente da federação. No caso dos municípios, eles poderão ser penalizados com a proibição de celebrar convênios com o Estado e a União, perdendo dessa forma parte dos recursos originários das transferências, não é à toa que a situação em Ribeira do Pombal no ano de 2001 começou a mudar.

## 6 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo principal, identificar quais os fatores responsáveis pelo baixo rendimento na arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano no Município de Ribeira do Pombal, que não são intrínsecos ao próprio imposto. Ou seja, são determinados por peculiaridades locais ou equívocos na administração tributária do município.

De início foi caracterizado o IPTU, com vantagens e desvantagens inerentes ao tributo e conheceu-se melhor a experiência dele no Brasil. Depois foi feita uma investigação dos fatores próprios, do município em questão, que poderiam influenciar nesse processo. Para isso, ele foi caracterizado, utilizando principalmente dados do SEI e do IBGE. Em seguida foi observado o processo por que passa o IPTU na cidade analisando os aspectos: legal, financeiro, administrativo e político.

Os resultados desse trabalho demonstraram que um dos grandes obstáculos para uma arrecadação satisfatória desse tributo no município é o nível de renda da população. Ficou patente que a base potencial de contribuintes é bastante pequena, sendo o caso talvez de uma redução no valor das alíquotas. No entanto, foi observado também que outros municípios da mesma região conseguem, se não o que gostariam, pelo menos, proporcionalmente, níveis bem maiores de arrecadação.

Na avaliação do IPTU em Ribeira do Pombal, observou-se que não existe lei que delimite o perímetro urbano, havendo algumas perdas de receita para o ITR. O cadastro imobiliário é incompleto e desde sua confecção em 1998, nunca foi atualizado. Desta forma, segundo dados do IBGE no Censo 2000, cerca de 18% dos imóveis não estão inscritos e, não são tributados. A não atualização desse instrumento determina também algumas distorções nos valores cobrados, uma vez que os imóveis são modificados, ou aparecem novos e, a prefeitura não tem essas informações. O que causou estranheza foi o fato de o Código Tributário do Município prever o lançamento do IPTU com base na declaração dos contribuintes e, a Prefeitura não adotá-lo. Pois, mesmo com todas os problemas desse modelo, ele facilitaria a coleta de informações e dinamizaria o cadastro.



Outro problema encontrado foi no método de cálculo do valor venal dos imóveis. Além dos enormes problemas de inequidade que segundo a maioria dos autores seriam inerentes ao IPTU e a esta etapa da avaliação em particular, neste caso foi detectado algo que agrava ainda mais esta falta de equidade. No cálculo do Valor Venal dos terrenos, o Valor Unitário Padrão é multiplicado pela área do terreno. Acontece que, como foi dito, o VUP é determinado por rua e, muitas ruas na cidade são bastante extensas, por isso, em diferentes trechos apresentam características bastante heterogêneas. Como o VUP é dado por um valor médio, os imóveis mais bem localizados, que normalmente são os melhores, são beneficiados em detrimento dos localizados em áreas periféricas. Desta forma o imposto acaba incidindo proporcionalmente mais em pessoas que teriam menor condição de pagá-lo, o que naturalmente deve gerar perdas de receita. Esta distorção poderia ser resolvida, se fosse multiplicado pelo VUP um outro índice que levasse em consideração: os serviços públicos existentes, topografia, gabarito do terreno, etc.

As isenções são outro fator que agrava o problema. Não pelo simples fato de que elas diminuem a base tributável, mas, porque, como demonstrado, elas são de má qualidade. Na verdade, em sua maioria, elas incidem sobre as pessoas e não sobre os imóveis, que são o fato gerador do imposto. O pior é que elas abrem inúmeras possibilidades de que imóveis com alto valor venal não sejam tributados, dependendo da situação do seu proprietário, ou de quem estiver com a posse do mesmo. Em contrapartida, não oferece nenhuma garantia real, que imóveis pertencentes a pessoas sem renda e, conseqüentemente de baixo valor venal, não tenham o imposto cobrado. Pelo contrário, se ficar constatado que o imóvel está em ruína a alíquota sobe de 0,7% para 2%, quase três vezes mais.

Como vimos, o lançamento e a forma de pagamento do IPTU em Ribeira do Pombal são equivocados. Em três, dos quatro anos analisados, a Prefeitura não enviou para o contribuinte, sequer, o carnê constando os valores a serem pagos. Quando enviou, em 2001, o fez sem aviso prévio, no final do ano e faltando apenas quinze dias para o vencimento da primeira parcela. Os débitos em atraso nunca foram cobrados, pelo contrário, a tradição é que essas pendências sejam anistiadas, causando uma sensação de impunidade nos inadimplentes e de injustiça nos que pagaram.

Na verdade, parece que no Município de Ribeira do Pombal o IPTU é tratado com baixa prioridade, talvez por se temer o desgaste político que, segundo Lima (1977), seria resultado

de uma cobrança mais ostensiva do mesmo. No entanto, não cabe acreditar, que por conta desse temor, este tributo deve ficar esquecido. Pois, como ficou demonstrado, algumas poucas medidas seriam suficientes para aumentar o seu rendimento e, desta forma, gerar os recursos necessários para que o município atenda a crescente pressão por serviços públicos.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Fernando. Os índios Kiriris e a cidade de Ribeira do Pombal. Disponível em <[www.textosfernandoamorim.hpg.com.br](http://www.textosfernandoamorim.hpg.com.br)>. Acesso em: 20 de nov. de 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 5 de out. de 1988.
- BRASIL. Lei de responsabilidade fiscal. Brasília, 2000.
- BRASIL. Código Tributário Nacional. Brasília, 1966.
- BULHÕES, Octávio Gouveia de. Dois conceitos de lucro. 3 ed, Rio de Janeiro: Apec, 1969.
- CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS. Salvador: SEI CAR, v.1, 2000.
- FERREIRA, Benedito. Legislação tributária: A história da tributação no Brasil. Brasília, SCP, 1986.
- FERREIRA, Edílio. O IPTU e a justiça tributária. ABC do vereador. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Departamento de Arrecadação. Rio de Janeiro: FGV, 1965.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. 2 ed, Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- GUEDES, José Rildo M. IPTU – A Ineficiência de um Imposto, Revista de Administração Municipal, v. 26, n. 152, p. 18 – 27, 1979.
- HARADA, Kiyoshi. Direito municipal: IPTU – ISS – ITBI, taxas de serviços, taxas de polícia, contribuições de melhoria, legislação complementar. São Paulo: Atlas, 2001.
- HEUSER, Siegfried Emanuel. Ensaio. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1991. p. 442-453.
- IBGE. Censo demográfico 2000. Brasília, 2000. 1 CD-ROM.
- INSTITUTO MIGUEL CALMON. Estudo de avaliação do sistema tributário incidente sobre os imóveis de Salvador. Salvador, 1996.
- LIMA, José Carlos de S. O imposto predial na cidade de São Paulo: um estudo de inequidade administrativa. 1977. Dissertação (Mestrado em Economia) – USP, São Paulo, 1977.
- LONGO, Carlos A. Finanças Públicas: uma introdução. São Paulo: IPÊ-USP , 1984.
- LONGO, Carlos A. A distribuição dos gastos e receitas públicas entre níveis de governo: um enfoque econômico, Revista de Finanças Públicas, n. 369, p. 16 – 29, 1987.

MATOS FILHO, Ary Osvaldo. Reforma fiscal: coletânea de estudos técnicos. São Paulo: DBR. v1, p. 141 -150.

MUSGRAVE, R; MUSGRAVE, P. Finanças públicas: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, São Paulo: USP, 1980.

OHLWEILER, Otto Alcides. Evolução sócio-econômica do Brasil: do descobrimento a Nova República. 2 ed. São Paulo: Ortiz, 1990.

REZENDE, Fernando. Finanças públicas. 2ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. Economia do setor público: uma abordagem introdutória, 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RIBEIRA DO POMBAL (BA). Lei n° 282/97, de 7 de dezembro de 1997. Institui o Código Tributário do Município de Ribeira do Pombal. Câmara Municipal,1997.

RIBEIRA DO POMBAL (BA): Câmara Municipal. Informações históricas. Ribeira do Pombal (BA), 1999. 27 p. Material datilografado.

ROSSETTI, José Paschoal. Introdução à economia.18 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William. Economia. 14 ed., São Paulo: Mc GraW Hill,1993, p. 371 - 392.

SEI. Estatísticas dos municípios baianos – 2002. Salvador, 2002. 1 CD-ROM.

SEI. Informações básicas dos municípios baianos: região metropolitana de Salvador. Salvador, 1991. v.1.

SILVA, Cláudio Alex F. O IPTU como gerador de recursos para a constituição, aprimoramento e manutenção de serviços urbanos. 1981. Dissertação (Mestrado em economia), UFRJ-COPE, Rio de Janeiro, 1981.

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e as suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SMOLKA, Martim Oscar. Impostos sobre o patrimônio imobiliário urbano: aprimorando as informações e a sistemática de recolhimento. Revista de Finanças Públicas, n. 369, p. 36-41, 1987.

VARSAÑO, Ricardo. O imposto predial e territorial urbano. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 7, n. 3, p. 581 – 622, 1977.

XAVIER, Renato A. Lançamento do IPTU com base em declarações dos contribuintes. Por que não? Revista de Administração Municipal, v. 32, n. 177, p. 20 – 39, 1985.

