

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - UFSJ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL**

**ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO DO ITBI (IMPOSTO SOBRE A TRANSFERÊNCIA
DE BENS IMÓVEIS) NO MUNICÍPIO DE BARRETOS – SP NOS ÚLTIMOS 10
ANOS**

CHARLES GUIMARÃES DOS SANTOS

FRANCA - SP

2018

ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO DO ITBI (IMPOSTO SOBRE A TRANSFERÊNCIA DE BENS IMÓVEIS) NO MUNICÍPIO DE BARRETOS – SP NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

CHARLES GUIMARÃES DOS SANTOS

Resumo

Recai sobre os municípios a responsabilidade expressa de gerir todo o interesse local de seus cidadãos, o que obviamente já nos dá uma ideia sobre a gama atual de responsabilidades. Sendo a arrecadação insuficiente para o suprimento de todas as demandas públicas, é imperioso buscar todas as fontes de recursos, porém de forma lícita e eficiente. O presente trabalho objetivou analisar a arrecadação do ITBI no município de Barretos nos últimos 10 anos. Pesquisou-se como a administração tributária lidou com sua arrecadação e se houve inércia ou a adoção de medidas legais que promovessem aumento de receita. Apreciou-se, ainda, eventuais procedimentos ou medidas que poderiam aumentar e/ou dar maior eficiência na fiscalização e no controle deste tributo. Utilizando a pesquisa bibliográfica, coleta de dados no próprio órgão e a análise da legislação em vigor, conclui-se que houve aumento de arrecadação no período estudado, embora não se tenha conseguido elementos que pudessem quantificar a contribuição de cada medida. As mudanças que merecem destaque foram: a legislativa, que promoveu uma base de cálculo mais próxima da realidade; o georreferenciamento, que permitiu uma tributação mais coerente; e, o aumento do número de imóveis no período. Sugere-se neste trabalho, a promoção de novos estudos acerca de futuros empreendimentos imobiliários, a atualização da planta genérica e do cadastro mobiliário, o monitoramento do mercado imobiliário, o uso constante do sistema de georreferenciamento, a formação de consórcios municipais específicos ou a troca de experiências com outros municípios.

Palavras-chave: ITBI; Arrecadação Municipal; Receita Própria.

1 INTRODUÇÃO

Muitos ainda acreditam que os municípios sobrevivam basicamente de transferências de seus Estados e/ou da União, ignorando-se que após a Constituição de 88 houve mandamento/autorização expressa para que houvesse incremento em sua arrecadação própria, impondo, a todos os gestores públicos, a obrigação de investir em sua própria Administração Tributária Arrecadatória (AFONSO *et al*, 1998).

Embora haja um sentimento generalizado de que a reforma tributária seja absolutamente necessária, calçado na ideia de que sua falta vem impondo o retardo do crescimento econômico e da geração de riquezas, certo é que ainda há um longo caminho a ser percorrido, cabendo aos gestores públicos trabalharem com o que lhes é de direito e obrigação.

Sabidamente, Lima (1999, p.27) explica que:

A dificuldade é a escolha de um caminho que o torne mais eficiente, mais justa e, ao mesmo tempo, não diminua a carga tributária global e não deixe nenhum ente federativo em situação inferior à de antes da reforma. Além disso, há o problema da transição do atual sistema para um novo, a ausência de muitas informações elementares sobre a capacidade de arrecadação de novos tributos e a imprevisibilidade da reação dos contribuintes a um novo sistema.

Com a autonomia municipal preconizada na Carta Maior de 88, criou-se para os municípios a responsabilidade expressa de gerir o “interesse local”, o que por si já expressa uma ideia do que seja a complexidade de responsabilidades que recaiu a esses desde então.

Sendo notória a quantia considerável de recursos públicos necessários para suprirem essa demanda tão complexa e nenhuma perspectiva de mudança tributária a nível nacional, nada mais natural do que se aproveitar ao máximo as fontes próprias de receita.

Mesmo sabendo que a arrecadação do ITBI não seja tão expressiva quando comparada aos demais tributos municipais (IPTU e ISSQN), e os respectivos repasses estaduais e federais, certo é que ela é, por ínfima que seja, imprescindível para atender todas as demandas públicas que se mostram, ano após ano, crescentes.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Os Municípios são hoje entes federativos, e para estes governos locais foi descentralizada uma grande gama de competências até então inexistentes. Houve delegação expressa para a captação de recursos próprios, porém, como é notória, esta possibilidade de arrecadação não é suficiente para o suprimento desse seu novo papel (Moraes, 2006).

Diante dessa nova perspectiva, estaria o Município de Barretos – SP exercendo toda a sua capacidade de arrecadação quanto ao Tributo ITBI nos últimos 10 anos? Há, na Administração Tributária, esforços para se discernir se as receitas atualmente coletadas abrangem toda a base tributária disponível?

1.2 PERGUNTAS/PRESSUPOSTOS OU HIPÓTESES DE PESQUISA

Propõe-se, com o presente estudo, entender como um Tributo cuja arrecadação tenha relação direta com a economia no contexto geral, possa sofrer ou não gerência do ente arrecadador de modo a aumentá-lo, ou até subsidiar o controle e arrecadação de outros tributos.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Analisar como a Administração Tributária do município de Barretos – SP, lidou com o controle e a arrecadação do Tributo ITBI nos últimos 10 anos.

1.3.2 Objetivos específicos

- Analisar se o município de Barretos-SP ficou inerte no período estudado ou se promoveu mudanças que puderam aumentar a arrecadação;
- Apreciar, por via deste estudo, se há novos procedimentos legais que possam otimizar e dar uma maior eficiência na fiscalização e cobrança deste.

1.4 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Em um contexto de absoluta restrição orçamentária, imperioso, nos dias de hoje, ações estratégicas legais que colaborem para o aprimoramento e promovam o aumento de arrecadação.

De um lado, o ente federativo, na posição de credor, que busca a ampliação de sua arrecadação, e de outro os contribuintes, que diante da ineficiência dos serviços estatais disponibilizados, sentem-se desmotivados a pagar uma carga tributária que entendem não compensar seus esforços pessoais de contribuição (WEIGEL; GUIMARÃES).

Num contexto onde se necessita aumentar a arrecadação, porém, sem aumento de carga tributária, é que surge o interesse deste trabalho. Busca-se responder se o município estudado teria ou não trabalhado para o incremento da arrecadação do ITBI neste período ou ainda se haveriam ou não medidas a serem tomadas que poderiam aumentar essa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DA PREVISÃO LEGAL

O artigo 156 da Constituição Federal estabelece os três impostos de competência exclusiva dos municípios:

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.

Desta previsão legal é que surge a competência tributária dos municípios, como bem expõe Mangiere e Melo que situa esta como:

[...] derivada do poder estatal de tributar, que consiste na aptidão constitucionalmente atribuída a cada uma das entidades federadas para instituir tributos, observando-se os princípios e as imunidades, para proporcionar os recursos financeiros indispensáveis para a caracterização de uma autêntica autonomia e federação. (2015, p. 23).

Porém, a criação deste Tributo, apesar de derivar diretamente da Carta Maior; necessita de uma lei municipal que os institua. No caso do ITBI e do IPTU, a legislação atual se encontra prevista na Lei Complementar 96, de 23 de dezembro

de 2.008, que vigora desde 01 de janeiro de 2009, a qual revogou expressamente a Lei Complementar nº 06, de 27 de dezembro de 1994, que vigorou até o dia 31 de dezembro de 2008.

Coube ao artigo 29 desta Lei Complementar definir o respectivo fato gerador do ITBI:

O imposto sobre a transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre eles tem como fato gerador:

I - a transmissão de bem imóvel por natureza ou por acessão física;

II - a transmissão de direitos reais sobre bens imóveis, exceto os direitos reais de garantia;

III - a cessão de direitos relativos à aquisição de bens imóveis.

Relevante alteração legislativa foi a entrada em vigor da Lei Complementar nº 197, de 30 de agosto de 2013, que deu nova redação ao § 1º do artigo 39, nos seguintes termos: “quando o valor referido no caput for inferior, prevalecerá o valor venal do imóvel apurado no exercício do recolhimento do imposto.”

Com tal medida legislativa, desvinculou-se a base de cálculo do referido Tributo à planta genérica de valores do IPTU, o que acabava por gerar uma base de cálculo com valores divergentes e inferiores aos praticados no mercado imobiliário.

2.2 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DO CUSTO POLÍTICO

A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, implantada pela Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2.000, foi considerada um marco da Administração Pública Brasileira, sobretudo porque impôs o planejamento, a transparência e o controle dos gastos públicos.

Foi fruto do ajuste fiscal preconizado pelo governo federal no fim da década de 90, por meio do qual se determinou que o Estado não deveria gastar mais do que arrecadava, estabelecendo regras para não haver mais expansão da despesa pública e deixando claro que as gestões públicas deveriam utilizar todas as suas fontes próprias de receita (CAMPOS; VAN DRUNEN, 2016).

Ressalte-se aqui que não é só promover a arrecadação, mas sim buscar toda a base tributária disponível, não ficando de fora nenhuma fonte de arrecadação existente.

Sobre a capacidade de arrecadação, Moraes (2006, pag. 10) esclarece que há de se levar em consideração o esforço fiscal.

Veja-se:

“a medida que capta o esforço realizado para se arrecadar toda a receita tributável disponível em sua base tributária. É definido como a razão das receitas atualmente coletadas sobre as receitas potenciais mensuradas pela base tributária disponível.”

Malgrado os impostos sobre a propriedade (IPTU e ITBI) sejam os mais adequados para se investir tributariamente, observa-se que é um dos mais difíceis de administrar, mormente pelo grande número de contribuintes e às incontáveis dificuldades encontradas na avaliação de imóveis, que acaba por exigir uma máquina burocrática eficiente, um banco de dados atualizado e a administração de uma frequente oscilação do mercado imobiliário.

Também detentor deste poder de exigir a instituição e cobrança dos tributos municipais são os Tribunais de Contas, que abrangem a função tanto de punir, como de orientar seus municípios (CHRISPIM *et al*, 2011).

2.3 DOS NOVOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS

Tem sido observada nos últimos anos, grande expansão no número de empreendimentos imobiliários em todo o país. Para tanto, sabe-se da necessidade de se haver a devida aprovação destes projetos de implantação por parte das respectivas gestões públicas municipais.

Nesta perspectiva atual, há quem perceba que boa parte das municipalidades vem atendendo a todas as requisições do setor imobiliário, sobretudo na tentativa única de atrair capital imobiliário. Ignoram-se, muitas vezes, eventuais problemas sociais que possam surgir e talvez não se meça esforços na tentativa de acionar essa suposta máquina de desenvolvimento econômico e de crescimento local (SIGOLO, 2015).

Notório é o fato de que, independentemente de haver ou não um real *déficit habitacional*, estes empreendimentos contribuem sim para o crescimento da arrecadação municipal na sua tríade IPTU, ITBI e ISSQN, além do recolhimento de diversas taxas municipais.

Ressalte-se, por fim, a criação de empregos e o giro de capital injetado nos municípios beneficiados com esses novos empreendimentos.

2.4 PARÂMETROS PASSÍVEIS DE USO NO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO ITBI

2.4.1 PLANTA GENÉRICA DE VALORES

Com bastante ênfase, NADOLNY (2016, pag. 2) exalta a importância da Planta Genérica de Valores:

“Para que as funções sociais sejam alcançadas, é preciso que haja justiça na aplicação dos tributos, sendo fundamental obter-se uma estimativa adequada do valor dos imóveis. A correção dos valores venais cadastrais permite corrigir a receita obtida, mas produz iniquidades causadas pela valorização desigual dos imóveis.”

Para que possa instrumentalizar-se como um eficiente instrumento de Planejamento Urbano, essas plantas requerem dados precisos e metodologias que aproximem esses valores fictícios com a realidade dos valores alcançados no mercado (AMORIN et al, 2006).

Embora estas, na grande maioria das vezes, quantifiquem estes imóveis apenas para fins tributários, coerente seria que as mesmas se aproximassem ao máximo do valor de mercado, transmitindo aos contribuintes uma noção o mais precisa possível de que seus patrimônios.

No município ora estudado, encontra-se ainda em vigor, a Lei 3.824 de 30 de novembro de 1.993, que dispõe sobre a Planta Genérica de Valores do Município, para fins de lançamento dos Impostos Predial e Territorial Urbano.

2.4.2 CADASTRO IMOBILIÁRIO

Sobre a realidade cadastral, Martins (2016) muito bem enfatiza que:

“A deficiência de informações fidedignas sobre sua própria realidade é uma das características de um grande número de municípios brasileiros. É muito frequente o fato de executivos e legisladores municipais desconhecerem a porção de seu território que é ocupado ilegalmente por edificações,... A ausência de cadastros e mapeamentos confiáveis e atualizados constitui obstáculo a uma política fiscal e ao planejamento urbano adequado. A velocidade de urbanização e o crescimento desordenado das cidades exigem dos administradores públicos novos instrumentos e modelos de gestão municipal”.

Quanto ao conceito de cadastro imobiliário urbano, Trevisan *et al* (2009, p. 21) a define como:

“o registro dos dados dos bens imóveis de todo o município, particularmente os pertencentes à zona urbana, devendo contemplar três aspectos fundamentais, a saber: o jurídico, o geométrico e o econômico, que estão relacionados a segurança do mercado imobiliário, à cartografia cadastral e a equidade de impostos, respectivamente”.

No município ora estudado, a finalidade do cadastro municipal atual é apenas servir de base para o lançamento de suas taxas, serviços públicos cobrados e para a arrecadação de seus impostos, contrariando o enfoque mais moderno e amplo que sugere que esta, aliada as tecnologias atuais, subsidie a elaboração de políticas públicas por parte de outras secretarias e que garantam não só o desenvolvimento urbano, mas também o bem estar social de sua população.

Os dados de cada imóvel constam em banco de dados informatizado, porém não há mapeamento digital que possa ser consultado ou demonstrado ao contribuinte. Há sistema de caixas com pastas individualizadas por quadras, desenhadas a lápis ou caneta, onde são demonstradas a posição dos lotes dentro de sua respectiva quadra, informações gerais de cada cadastro imobiliário e dados dos respectivos proprietários.

2.4.3 DO MERCADO IMOBILIÁRIO E A POSSIBILIDADE DE MONITORÁ-LO VIA ARRECADAÇÃO DO ITBI

Diferentemente do Tributo IPTU, que é cobrado anualmente de todos os imóveis de um município, o ITBI só é recolhido na transferência de propriedade de um imóvel junto ao Registro de Imóveis.

Tendo o mercado imobiliário sua dinâmica própria, o ITBI tem relação direta com a economia do país, experimentando momentos de oscilação entre a oferta e a demanda de imóveis e as variações de preços no decorrer do tempo.

Outras variáveis também são extremamente importantes, como a legislação vigente (zonas residenciais, mistas, industriais, comerciais ou de serviços), investimentos públicos e privados já disponibilizados ou prestes a serem implantados, dentre outros, acabam por interferir na questão de preço, embora outras questões não menos relevantes como segurança pública, vizinhança,

disponibilidade de imóveis (estoque), renda familiar e outros também acabem por contribuir para esta dinâmica de preços.

Merece destaque a iniciativa pioneira do Distrito Federal em promover o monitoramento de seu mercado imobiliário através dos dados de arrecadação do seu ITBI. Como bem assevera Neto e Correia (2015) sobre este trabalho:

“A proposição do Observatório consiste em uma estrutura interna ao governo do Distrito Federal com o objetivo específico de monitorar o mercado imobiliário, relacionando os eventos cotidianos com a evolução do comportamento do valor dos imóveis, seja por meio do valor em si ou do desenvolvimento de um índice de preços específicos para o Distrito Federal”.

Pioneiro, o objetivo deste Observatório também é avaliar as políticas públicas locais e os impactos que estas possam gerar no preço dos imóveis e em eventuais flutuações do mercado. Outras premissas também são levantadas, como a questão do porquê se monitorar, a relação da legislação urbanística e tudo aquilo que possa ser cotizado de aprendizado e que possa subsidiar benefícios para a população local (NETO; CORREIA, 2015).

O município ora estudado não possui banco de dados descritivo sobre os imóveis que tiveram o ITBI recolhido. As guias são emitidas e entregues aos contribuintes solicitantes que as levam para posterior pagamento e/ou comprovação, ou ainda são solicitadas pelo próprio Registro de Imóveis que as recebem por e-mail.

Embora as guias estejam disponíveis no banco de dados com a descrição de todos os imóveis que tiveram tais guias emitidas para este fim, não há relatórios ou a adoção de esforços que possa indicar quais imóveis foram transferidos num determinado período. Não há análise entre guias emitidas e efetivamente recolhidas, havendo apenas o controle do *quantum* que adentrou aos cofres públicos.

2.4.4 GEORREFERENCIAMENTO COMO MEIO DE SE ALCANÇAR A JUSTIÇA TRIBUTÁRIA

Trata-se o georreferenciamento de um mapeamento aéreo e digital que tem o objetivo de atualizar todo um cadastro municipal, permitindo que as administrações tributárias identifiquem os imóveis que possuam áreas construídas ou ampliações não declaradas e não regularizadas.

Consiste na captação de imagens aéreas de alta resolução, que depois de confrontada com os dados constantes no banco de dados, permite especificar, em metros quadrados, a área irregular de cada imóvel e que obviamente já deveriam estar compondo a base de cálculo tanto para o IPTU quanto para o ITBI.

A vantagem é que a regularização imobiliária de toda a cidade acaba por trazer uma captação equânime e eficiente de recursos, alcançando contribuintes que construíram em desacordo com a lei e que escapavam da correta tributação.

Como bem esclarece Rabelo, esta ação permite: *“o aumento de arrecadação, não pelo aumento do valor dos tributos, mas pelo aumento do número de contribuintes, utilizando de forma mais eficiente e justa a capacidade tributária do município.”*

Também de forma absolutamente clara, Trevisan *et al* (2009, p. 2) explica que:

“O uso do geoprocessamento no cadastro imobiliário urbano tem proporcionado maior eficiência e eficácia administrativa, técnica e econômica para as prefeituras municipais, pois possibilita a integração de diversas bases de dados de um município (como, por exemplo, os dados geográficos, da cartografia convencional e os alfanuméricos de diversos setores) em planos de informação, facilitando a visão do município como um todo, onde atuam de forma convergente no tempo e no espaço urbano, os processos físicos, biológicos e socioeconômicos. Modelos digitais de um município podem permitir a melhor percepção espacial dos fenômenos que ocorrem na realidade, não sendo apenas a representação de dados parciais (apenas dados econômicos, sociais, ambientais) em espaços fragmentados”.

A utilização deste método vem se popularizando gradativamente, tendo tanto características técnicas, ao fornecer dados precisos e confiáveis, que acabam ainda proporcionando subsídios para futuros planejamentos urbanos funcionais, como políticas, ao transferir ao gestor público eventual ônus e/ou bônus relacionada ao impacto de sua medida.

2.4.5 CONSÓRCIOS MUNICIPAIS

Foi através da Emenda Constitucional número 19, de 04 de junho de 1998, que se instituíram os consórcios públicos na Carta Magna, com a seguinte redação:

Art. 241. *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.*

Em 2003, através de outra Emenda Constitucional, agora de número 42, de 19 de dezembro de 2003, foi incluído novo inciso ao artigo 37, que impõe atuação integrada e compartilhada, de forma a sanar eventuais ineficiências administrativas tributárias, nos seguintes termos:

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

Conjugando-se a possibilidade de formação destes consórcios, mais a obrigatoriedade de se compartilharem informações fiscais que interessem a todos os entes federativos, há possibilidade jurídica de que municípios limítrofes ou da mesma região administrativa, caso haja interesse, promovam consórcios específicos de administração tributária ou ainda outros mais abrangentes.

Poder-se-ia conjugar esforços para o entendimento sobre a realidade de cada consorciado, possibilitando uma possível melhora de arrecadação com a troca de informações e a adesão de técnicas mais modernas de fiscalização. Ademais, não se descartaria a promoção de estudos tributários conjuntos, ou até mesmo a proposta de formação de uma legislação equânime que facilite a vida do administrado e de investidores numa mesma região.

Como bem enfatiza Chrispim *et al* (2011, p. 110) esta seria:

“Uma alternativa de gestão bastante interessante e afinada com um novo paradigma de Administração Pública Democrática, que prestigia fortemente a colaboração, a cooperação e o compartilhamento de esforços como resultado de uma visão sistêmica, menos fragmentada de Estado.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo foi realizado a partir da análise da arrecadação do Tributo ITBI no município de Barretos-SP nos últimos 10 anos. Foi utilizada a pesquisa bibliográfica, coleta de dados no próprio órgão público e ainda a análise da legislação em vigor.

No desenvolvimento do tempo, adotou-se a pesquisa transversal, eis que a mesma trabalhou período certo de tempo. Trata-se ainda, quanto ao objetivo da presente pesquisa, de uma pesquisa exploratória, eis que o presente proporcionou uma visão mais ampla sobre um determinado fato, com forte tendência a contribuir para o surgimento de novas ideias que permitam contribuir com o tema.

Quanto ao delineamento das estratégias, tem-se a presente como pesquisa bibliográfica, utilizando-se material publicado e disponibilizado pela Internet. Além de este fornecer subsídios para a elaboração do referencial teórico, conseguiu-se com esta equalizar o conhecimento atual sobre o tema deste.

Também é um estudo de caso, eis que permitiu analisar o tema no contexto da realidade, além de permitir identificar fatores que contribuíram, como argumentos lógicos, avaliações e proposição de eventuais soluções.

Em relação à abordagem da presente, a mesma se enquadra como quantitativa, eis que trabalhou com variáveis que reportaram a quantias efetivamente recolhidas a título do tributo ITBI. Tal abordagem teve a vantagem de quantificar o problema, no caso aqui a arrecadação de modo a subsidiar o comportamento deste no período analisado.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 197, de 30 de agosto de 2013, que deu nova redação ao § 1º do artigo 39 da Lei Complementar nº 96, de 23 de dezembro de 2008, houve perceptível aumento da arrecadação do tributo estudado. Mudando-se a base de cálculo, foi possível cobrar-se o ITBI com base no valor de mercado do imóvel e não mais pelo valor venal atribuído pela planta genérica de valores.

Aproveitando-se a existência de uma comissão municipal que já realizava estudos sobre a planta genérica de valores, implantada pela Portaria nº 12.339, de 19 de outubro de 2011, sob a denominação de: “comissão municipal de avaliação e estudos para a revisão da planta genérica de valores imobiliários”, foi possível

chegar-se a valores muito próximos da realidade do mercado imobiliário barretense. Participaram desta, servidores municipais da secretaria de finanças e do desenvolvimento urbano, corretores de imóveis, um representante da Defesa Civil e um da Casa da Agricultura do Estado.

Cessado os trabalhos desta, foi criada, em 2014, comissão com a mesma atribuição, a qual foi denominada pela Portaria 16.827, de 22 de setembro, de “comissão municipal permanente de avaliação e estudos para a revisão da planta genérica de valores imobiliários”. Participam desta, representantes do poder executivo e legislativo, dos corretores de imóveis, da Associação de engenheiros, arquitetos e agrônomos, da OAB local, do Sindicato Rural do Vale do Rio Grande e da Associação Comercial e Industrial de Barretos.

Atualmente, é esta que analisa todos os pedidos de revisão, recursos ou impugnações realizadas por contribuintes que discordam do valor do tributo, assim como da base de cálculo utilizada.

Destaque-se que embora essa mudança tenha contribuído para a arrecadação deste Tributo, não houve estudos que pudessem indicar quais foram os imóveis que sofreram eventual acréscimo ou possível perda de valor da sua base de cálculo do ITBI.

Os novos parâmetros foram simplesmente inseridos no sistema e aplicados a partir da vigência desta Lei Complementar sem qualquer possibilidade de se saber, precisamente, qual o impacto arrecadatório desta nova Legislação.

Fato que merece destacar como absolutamente relevante para a questão da arrecadação tributária municipal foi a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, que deixou explícito que cabe a todos os gestores públicos a busca de todas as suas fontes de recursos próprios.

Embora a Constituição Federal já tenha indicado esta obrigatoriedade, foi apenas com introdução da Lei da Responsabilidade Fiscal que esta se tornou explícita, enquadrando-se àqueles que não buscarem seus recursos próprios, no crime de responsabilidade fiscal, o que não é o caso deste município estudado.

Também base para o acréscimo de arrecadação no período estudado, foi a conclusão de 22 loteamentos aprovados, que após devidamente implantados, regularizados e vendidos, representaram um acréscimo de 11.691 imóveis ao cadastro imobiliário.

Tais empreendimentos imobiliários vieram beneficiar a arrecadação não só do ITBI, como também do IPTU e do ISSQN. Já de imediato, em suas implantações, esses empreendimentos ou loteamentos receberam inúmeros tipos de serviços prestados por empresas locais e de fora, configurando o fato gerador do ISSQN, que sendo efetivamente recolhidos, aumenta consideravelmente a arrecadação.

Não há estudos sobre o impacto que estes novos imóveis geraram no recolhimento do ITBI, do IPTU e do ISSQN, nem sequer na geração de empregos (questão social) e no desenvolvimento econômico local.

Saliente-se, ainda, que há hoje ferramentas e parâmetros disponíveis a serem utilizados no controle e fiscalização do ITBI; restando como necessário, esforços por parte da administração tributária para que estes possam ser implantados e utilizados de modo a contribuir efetivamente na arrecadação.

Uma destas é a manutenção de uma correta planta genérica de valores, onde se mantenha uma estimativa adequada quanto aos valores reais de mercado. Indispensável seria que o poder público transmitisse transparência e confiabilidade aos seus contribuintes a fim de permitir que estes tenham uma noção, a mais próxima possível, da realidade de seu(s) patrimônio(s).

No município ora estudado, a planta genérica em vigor foi estabelecida em 1.993, através da Lei de nº 2.828 de 30 de novembro. Desde então, não sofreu nenhuma alteração legislativa, exceto as correções monetárias anuais, via decreto do chefe do executivo.

Há defasagem total entre o valor desta e o do valor de mercado obtido para fins de ITBI, o que pode ser constatada, via análise do banco de dados imobiliário. Todos os imóveis apresentam divergência entre o valor obtido pela planta genérica de valores e o dos valores para fins de ITBI, restando sempre o primeiro com valor inferior e o segundo superior e bem mais próximo da realidade.

Embora haja comissão para tal fim, o chefe do executivo atual não demonstra interesse em lidar com essa mudança, ao menos neste momento político atual.

Como em boa parte do país, Barretos também possui o seu cadastro apenas para o controle e lançamento de seus dois tributos imobiliários (ITBI e IPTU). Há sim uma necessidade de atualizá-lo, preferencialmente com a adoção de

registros informatizados e fotográficos de cada imóvel, de modo a diferenciá-los entre si, o que traria a possibilidade de uma maior equidade fiscal.

O mercado imobiliário é questão que foge totalmente ao controle da municipalidade. Oferta, demanda e questões econômicas tornam a arrecadação do ITBI totalmente vinculado a efetiva compra e venda de imóveis e ao comportamento da economia no geral.

Barretos não possui banco de dados nem pesquisa local que indique quais foram os imóveis que tiveram o ITBI recolhido. Há apenas o controle das quantias que efetivamente ingressaram aos cofres públicos.

Não menos relevante, é a possibilidade de monitorar-se o mercado imobiliário. Embora seja situação absolutamente nova, poderia contribuir em muito para a compreensão do funcionamento do mercado imobiliário e o eventual *déficit* imobiliário que, apesar de muito anunciado, é também pouco compreendido.

Exemplo atual é o observatório imobiliário do Distrito Federal que visa compreender, via mapeamento dos imóveis vendidos, as ofertas e demandas locais, de modo a subsidiar o desenvolvimento de seu próprio índice de preços específicos (NETO; CORREIA, 2015).

Poder-se-ia controlar, por exemplo, via monitoramento da oferta e demanda de imóveis (via anúncios de particulares, corretores autônomos e imobiliárias), a situação individualizada de cada imóvel posto à venda e à locação.

As características físicas de todos os imóveis disponibilizados em anúncios também poderiam ser confrontadas com o constante no cadastro imobiliário, restando como passíveis de mudança todas aquelas que não estiverem de acordo com o banco de dados.

O que também contribuiu para o aumento da arrecadação no município estudado foi a contratação do sistema de Georreferenciamento por duas vezes, a primeira no ano de 2006, a qual sofreu atualizações cadastrais nos anos de 2007, 2008 e 2009, e a segunda no ano de 2013, a qual sofreu as atualizações cadastrais nos anos de 2014 e 2015.

O mesmo subsidiou a atualização dos cadastros municipais em que contribuintes, ao arrepio da lei, promoveram construções ou ampliações de área sem que tivessem seus respectivos projetos aprovados e os respectivos tributos recolhidos.

Embora o impacto imediato recaia sobre o IPTU, o ITBI também é beneficiado ao passar a abranger em seu fato gerador, áreas que até então não constavam no cadastro imobiliário e que são absolutamente passíveis de tributação.

Também não houve pesquisas ou estudos que pudessem estimar o quanto o sistema de georreferenciamento contribuiu no incremento da arrecadação do ITBI, sendo certo apenas que tal medida impediu que imóveis com áreas construídas e não regularizadas no cadastro imobiliário fizessem o recolhimento deste tributo a menor do que o efetivamente devido.

Conforme prevê a própria legislação tributária, os contribuintes que não concordarem com a área acrescida podem protocolar os seus devidos recursos, que após conferidos *in loco*, por fiscais de obras, tem seus pedidos devidamente analisados, podendo ser deferidos ou não.

Também razoável e que apresenta condições de contribuir com a arrecadação é a adoção de consórcios municipais com finalidade tributária. Embora Barretos não tenha firmado tal, esta seria totalmente viável, eis que permitiria estudos que pudessem subsidiar uma possível melhora na arrecadação.

Dadas as dificuldades que todos os municípios enfrentam em lidar com questões na maioria das vezes tão complexas, são estes consórcios uma alternativa capaz de responder a demandas atuais, e que, mediante a conjugação de esforços, são passíveis de solução (CHRISPIM *et al*, 2011).

Tabela - Arrecadação do ITBI no município de Barretos-SP por ano, valor arrecadado e variação anual.

<u>Ano</u>	<u>Valor Arrecadado</u>	<u>Variação</u>
2008	R\$ 1.520.229,90	
2009	R\$ 1.447.012,59	- 4,82 %
2010	R\$ 1.572.417,96	8,66 %
2011	R\$ 2.773.356,51	76,37 %
2012	R\$ 2.355.418,20	- 15,07 %
2013	R\$ 4.389.448,71	86,35 %
2014	R\$ 4.323.967,22	- 1,49 %
2015	R\$ 4.063.341,66	- 6,02 %
2016	R\$ 4.400.869,72	8,31 %

2017	R\$ 3.427.363,35	-22,12 %
------	------------------	----------

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/Prefeitura de Barretos-SP

Como o ITBI tem características próprias, a arrecadação deste sofreu oscilações que podem ser atribuídas a diversas premissas. Uma delas é o comportamento do mercado imobiliário, que na sua oscilação natural, permite momentos de aumento ou diminuição no número de imóveis vendidos.

As três medidas adotadas pela administração tributária ora estudada também foram de fundamental importância; o aumento da base de cálculo do ITBI decorrente da nova legislação; o georreferenciamento que trouxe áreas até então irregulares junto ao cadastro imobiliário; e a aprovação de novos empreendimentos que geraram mais imóveis e aumentaram o número de contribuintes.

A arrecadação do ITBI nos últimos 10 anos apresentou momentos tanto de aumento quanto de decréscimo na arrecadação, porém, num contexto geral o aumento significativo ocorreu em 2013, quando entrou em vigor a mudança legislativa que elevou a base do cálculo do ITBI para patamares mais próximos à realidade imobiliária local.

Destaque também para o ano de 2011, que embora não possa ter o aumento de arrecadação atribuída apenas a correção de áreas corrigidas pelo lançamento de novas áreas no georreferenciamento dos anos de 2007 a 2009, certamente teve na economia daquele ano, um momento de grandes vendas no mercado imobiliário local.

No período de 2014 a 2016 praticamente manteve-se a arrecadação, embora tenham ocorrido duas retrações. Já o ano de 2017 foi o reflexo claro da recessão econômica vivenciada no país.

5 CONCLUSÃO

O município ora estudado não se quedou inerte nos últimos 10 anos, pois promoveu mudanças que aumentaram consideravelmente a arrecadação do ITBI. Malgrado não dispor de instrumentos para quantificar cada medida adotada, há consenso que essas medidas favoreceram esse incremento.

A mudança legislativa conseguiu buscar uma base de cálculo mais coesa, o georreferenciamento permitiu a busca de áreas tributáveis que até então escapavam da adequada tributação, e o aumento do número de imóveis foi relevante para o crescimento da arrecadação.

Há procedimentos que poderiam ser adotados para garantir uma melhor fiscalização e um possível aumento na arrecadação do tributo estudado como:

- Promover estudos sobre os novos empreendimentos imobiliários que estão em andamento ou já aprovados de modo a entendê-los na sua tríade de arrecadação ITBI, IPTU e ISSQN;
- Atualizar constantemente a planta genérica de valores de modo a gerar maior confiabilidade aos contribuintes, que poderiam saber um valor aproximado de seus patrimônios, dando-lhes conseqüentemente, uma maior segurança jurídica;
- Manter seu cadastro imobiliário devidamente atualizado, de preferência com sistema digital passível de estudos e demonstração aos contribuintes em geral;
- Monitorar o mercado imobiliário, de modo a compreendê-lo não só economicamente, como também a sua dinâmica;
- Contratar o sistema de georreferenciamento constantemente, de modo a manter o cadastro imobiliário o mais próximo da realidade;
- Formar consórcios municipais com fins tributários, ou ao menos, iniciar a troca de experiências sobre a arrecadação dos tributos municipais com outros entes.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto R. et al. **Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus.** 1998. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11521/2/RB%2010%20Munic%C3%A9%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20e%20administra%C3%A7%C3%A3o%20tribut%C3%A1ria%20-%20quebrando%20tabus_P_BD.pdf>. Acesso em 27 jun. 2018.

AMORIM, Amilton et al. A modernização do Cadastro Técnico Multifinalitário Urbano e a Influência da Evolução Tecnológica: uma reflexão sobre o futuro e a multidisciplinaridade do cadastro. In: **Anais, CDRM, COBRAC 2006. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário.** 2006. Disponível em: <

http://www2.fct.unesp.br/pos/cartografia/docs/anaiseventos/amorim_modern_cadastr_o_tec_cobrac_2006.pdf> Acesso em: 29 jun. 2018.

CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; VAN DRUNEN, Albert August Walter. Concretização do princípio da capacidade contributiva no ITBI. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília. 2016. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/1171/1118>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

CONSULTORIA, SCM–Sistemas; MARTINS, Eng Sebastião. **Geoprocessamento na Área Tributária**. 2016. Disponível em:< <http://www.consultoriaiss.com/wp-content/uploads/application/geoprocessamento/Geoprocessamento-na-gest%C3%A3o-municipal.pdf>>.Acesso em: 10 de mai. 2018.

CHRISPIM, Anna Carla Duarte *et al.* Consórcios municipais de administração tributária. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 11, p. 91-111, 2011. Disponível em: <<http://esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/concorcios.pdf>> Acesso em 01 ago. 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Reforma tributária no Brasil: entre o ideal e o possível**. 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2751/1/td_0666.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2018.

MANGIERI, Francisco Ramos; MELO, Omar Augusto Leite. **ITBI: Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis**. 2. Ed. São Paulo: EDIPRO, 2015.

MORAES, David Polessi de. **Arrecadação tributária municipal: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2006. Tese de Doutorado. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2421/155046.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

NADOLNY, Marili Lohmann. A importância da Planta Genérica de Valores na Tributação Municipal. **Revista Técnico-Científica**, n. 4, 2016. Disponível em:<<http://creaprw16.crea-pr.org.br/revista/sistema/index.php/revista/article/view/72>>. Acesso em 07 mai. 2018.

NETO, Lima; CORREIA, Vicente. **O Uso do imposto sobre a transmissão intervivos de bens imóveis para o monitoramento do mercado imobiliário: uma metodologia para construção do observatório imobiliário no Distrito Federal**. 2015. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4232/1/NT_Dirur_08.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2018.

PRUD'HOMME, Rémy. Estrutura das Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Paraná. **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Governo do Paraná**, 1998.

RABELO, Marcos Vinícius. **O Georeferenciamento na Administração Municipal**. Disponível em: <<http://www.unipac.br/site/bb/tcc/tcc-ed9358aa9fcae195513691e0d44167ab.pdf>> Acesso em 06 ago 2018.

SÍGOLO, Letícia Moreira. **O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-15102014-151338/en.php>> Acesso em 01 ago. 2018.

WEIGEL, Marlise Cecília; GUIMARÃES, Márcio. **Sonegação, fraude e crimes contra a ordem tributária: até onde vai a elisão fiscal e começa a evasão fiscal**. Disponível em: <<http://www.domalberto.edu.br/wp-content/uploads/2017/11/SONEGA%C3%87%C3%83O-FRAUDE-E-CRIMES->

CONTRA-A-ORDEM-TRIBUT%C3%81RIA-AT%C3%89.pdf> Acesso em 05 jul. 2018.

TREVISAN, Fernanda Lodi et al. **Geoprocessamento na administração municipal: análise sobre o processo de construção e atualização do cadastro imobiliário urbano nas Prefeituras da Região Metropolitana de Campinas SP.** 2009. Disponível em: <
http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286847/1/Trevisan_FernandaLodi_M.pdf > Acesso em 28 jul. 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC: 2012. 160p. : il.