

# Direito tributário patrimonial comparado

Potencial de mobilização de receita do imposto sobre  
propriedade

Workshop IPTI  
São Paulo, Brasil

24 de agosto de 2012

Prof. Riël Franzsen  
*Instituto Tributário Africano*  
*Universidade de Pretória*



# Impostos sobre propriedade

- Imposto de valor agregado (VAT)
- Imposto de transferência de imóveis
- Estampilha
- Imposto sobre espólio, *causa mortis e sucessão*
- Imposto sobre doação
  
- Imposto sobre ganhos de capital
- Imposto sobre aumento de valor do terreno
  
- Imposto sobre terras ou valor de terreno
- **Imposto sobre propriedade**
- **Tributos sobre desenvolvimentos e benfeitorias**



# “Imposto sobre propriedade”

Um tributo **recorrente** imposto pelo  
governo  
sobre a **propriedade ou ocupação**  
de bens

# Introdução

- O imposto sobre propriedade é adequado?
  - **Contexto constitucional e legal**
  - Ambiente político
  - Marco institucional
  - Questões de mercado de propriedade e estrutura fundiária
  - Capacidade e habilidades
- Podem ser implantadas políticas?
  - Boas políticas fiscais não valem muito se não puderem ser aplicadas de forma eficiente (Bird, 2003)
  - Políticas x ***direito*** x ***administração***
  - Se apropriado, quais são os elementos (ou características) básicos a serem considerados?

# Limitações constitucionais

- Princípio da legalidade
  - **África do Sul**
- Princípio da isonomia
  - Em alguns países, é um *princípio de política fiscal*
  - Em outros, é um *princípio constitucional*
- Retroatividade
- Outras limitações constitucionais
  - P. ex., processo de aprovação de leis tributárias
  - P. ex., em relação a tributação subnacional
    - **Brasil, África do Sul**

# Princípio da legalidade

- Este princípio vigora na maioria dos países
- Os tributos devem ser impostos por força de lei (ou decreto)
- Validade das regulamentações
- Interpretação estrita
- Atitudes relativas à discricionariedade administrativa

# Princípio da isonomia (1)

- **Igualdade horizontal**
  - Contribuintes com a mesma condição de pagamento devem pagar o mesmo montante de tributo
  - O Congresso deve tratar igualmente aqueles na mesma situação, salvo se houver uma justificativa de acordo com a política
- **Igualdade vertical**
  - Tributação confiscatória: existem limites?
    - O imposto pode ser usado para exercer poderes que o governo não poderia exercer de outra forma?

# Princípio da isonomia (2)

- Aplicação pelos juízes
  - Direito tributário é cheio de distinções – quais são justificadas?
  - Alguns critérios de discriminação são, é claro, amplamente proibidos
  - Isonomia processual: igualdade perante a lei



# Princípio da isonomia (3)

- Diferenças entre países em relação à visão judicial sobre questionamento
  - **Visão liberal: Alemanha:** Os juízes se dispõem a questionar detalhadamente a intenção legislativa
  - **Visão conservadora: Estados Unidos:** Salvo se uma disposição for irracional, o juiz não questiona sua intenção
  - Alguns países ficam no meio-termo
- Alguns países não possuem revisão judicial de constitucionalidade
- Isonomia em termos de operação do tributo

# Retroatividade

- Justificativa: A equidade sugere que impostos retroativos são injustos (p. ex., em analogia à lei penal), mas há exceções...
- Sustenta-se como uma limitação de natureza constitucional?
  - Sim: **Brasil, Moçambique**
  - A rigidez pode criar problemas...
- Certamente um princípio de política, se não uma norma juridicamente vinculante...
- É impossível eliminar completamente a retroatividade

# Outras limitações constitucionais

- Privacidade:
  - Disposições de busca e apreensão
  - Acesso a bens e documentos
- Acesso ao judiciário (devido processo legal)
- Limites que as jurisdições infranacionais podem impor aos tributos
  - P. ex., **s 228 e s 229 da Constituição da África do Sul**
  - P. ex. Itens 16, 58 e 59 do Segundo Anexo, Parte 1, da Constituição da Nigéria

# Política e administração fiscal

“Política fiscal *é* administração fiscal”

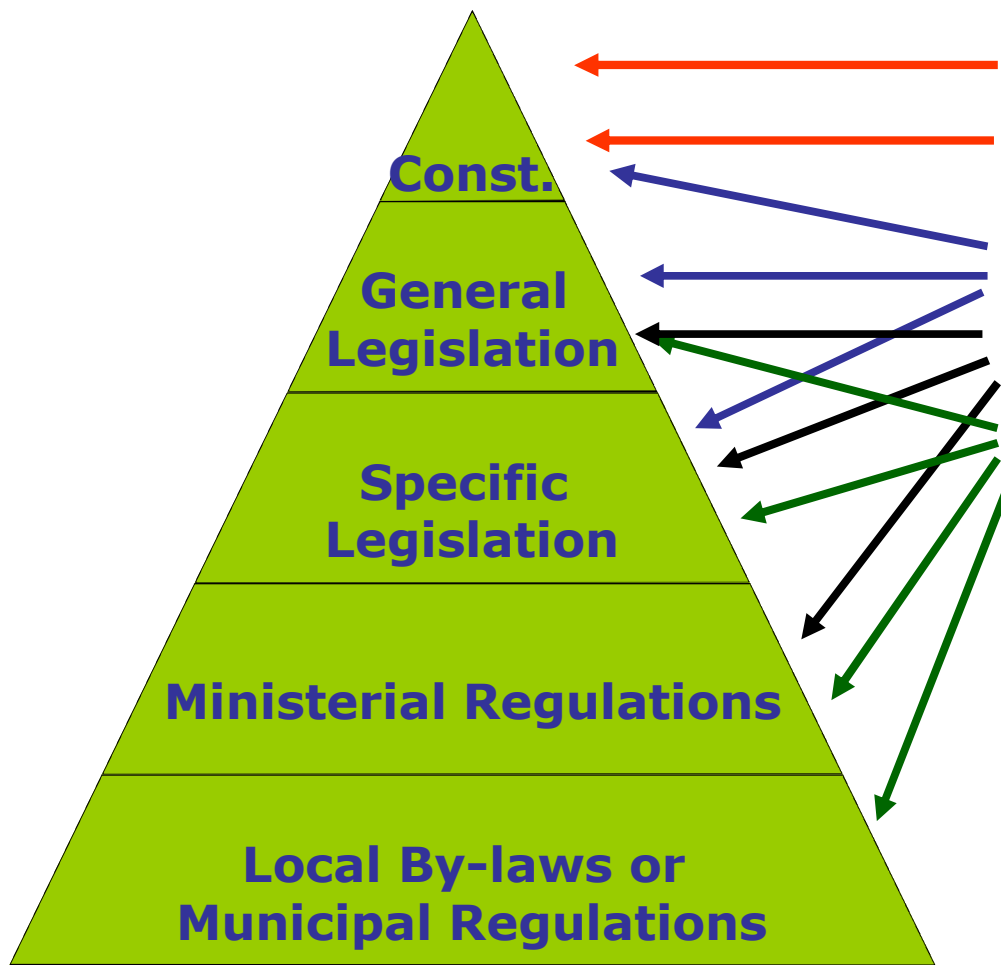
- **Camarões**
  - Nova lei de imposto sobre propriedade introduzida em **2007**
- **Serra Leoa**
  - Nova lei de imposto sobre propriedade introduzida em **2004**
- **África do Sul**
  - Imposto de valor agregado (**1970 x 1991**)
- **Tanzânia**
  - Abolição da **contribuição de desenvolvimento** (isto é, **capitação**) e outros “impostos em pequenas doses” em **2004**
  - Problemas com impostos sobre propriedade
- **Uganda**
  - Abolição do **imposto pessoal graduado** (isto é, **capitação**)
  - Reformas no imposto sobre propriedade – **2005**



# Direito tributário (ou tributo e Direito)

- Políticas → **Direito** → **Administração**
- Imposto sobre propriedade e o "Direito"
  - Constituição
  - Legislação geral
    - Por exemplo: **Lei Municipal; Código de Arrecadação**
  - Legislação específica
    - Por exemplo: **Lei de Imposto sobre Propriedade**
  - Regulamentações e estatutos
  - *Common law*

# Contexto constitucional e legal (1)



- Ideais
- Princípios
- Estrutura geral
- Disposições gerais
- Disposições específicas
- Opções?
- Alternativas?
- Disposições prescritivas
- Poderes discricionários

# Contexto constitucional e legal (2)

## O que a Constituição e/ou outras legislações ordenam ou permitem?

- Oferecem somente princípios e diretrizes, ou uma verdadeira estrutura?
- É uma disposição descritiva ou imperativa?
- Capacidade fiscal e/ou esforço tributário?

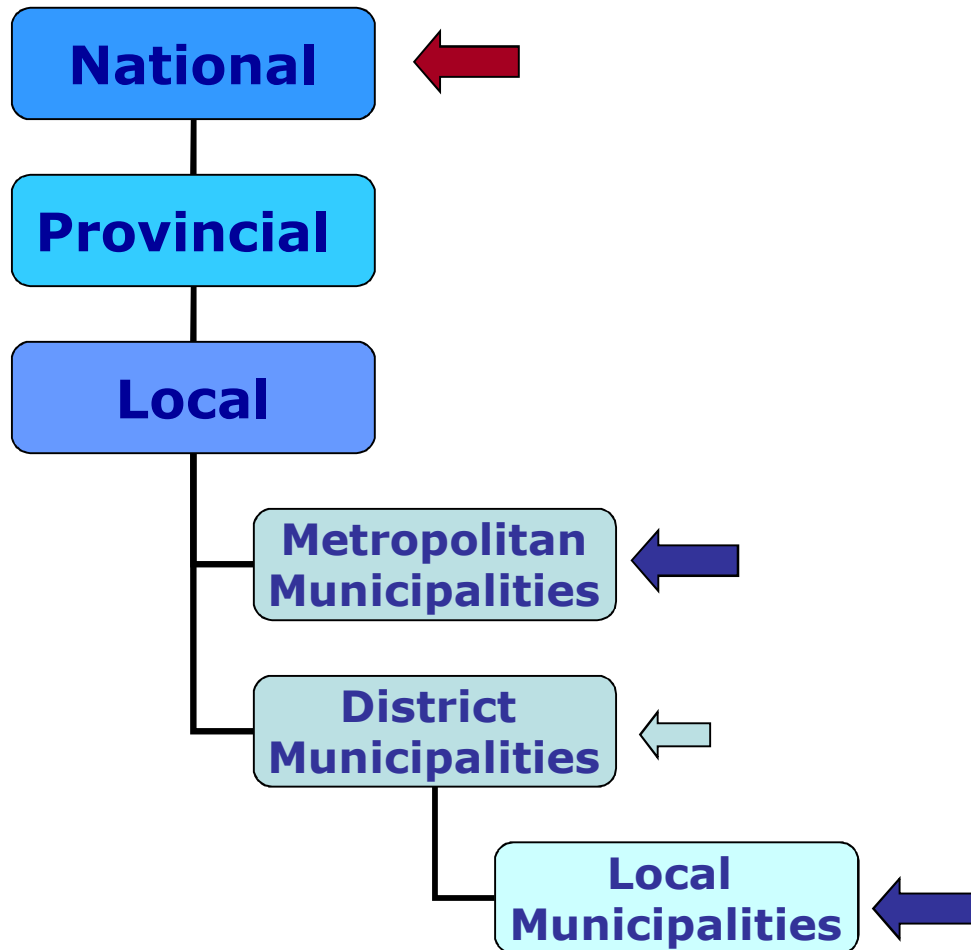
## A legislação permite...

- Compartilhamento de (base de) tributos
- Compartilhamento de receita
- Opções ou alternativas (p. ex., base tributária)?

## Qual nível ou ente governamental...

- Determina a base tributária?
- Lança o imposto?
- Determina a(s) alíquota(s)?
- Concede isenções?
- É responsável pela cobrança e execução?
- Tem direito à receita?

# Exemplo: África do Sul



## Imposto sobre propriedade:

- **Base tributária**
- Coleta de dados de propriedade
- Avaliação
- Determinação da alíquota
- **Teto da alíquota**
- Recolhimento
- Receita





# Contexto constitucional e legal (3)

## Constituição de Uganda (1995):

- O Artigo 176(1) dispõe: “O sistema de governo local em Uganda deverá se basear no distrito como uma unidade sob a qual haverá **os governos inferiores e as unidades administrativas que o Congresso determinar por lei.**”
- Artigo 176(2): “Os seguintes princípios de aplicação ao sistema de governo local:
  - (d) deverá ser estabelecida, para cada governo local, **uma base financeira sólida, com fontes confiáveis de receita...**”

# Contexto constitucional e legal (4)

## Constituição da África do Sul (1996):

- A Seção 229(1) determina que “... o município poderá impor: alíquotas sobre propriedade [**isto é, imposto sobre propriedade**] e taxas sobre tarifas de serviços prestados pelo município ou em seu nome...”
- A Seção 229(2) determina: “O poder do município de impor [imposto sobre propriedade] e taxas sobre tarifas de serviços... ou outros tributos, impostos e contribuições:
  - (a) não poderá ser exercido em prejuízo considerável e injustificado das políticas econômicas nacionais, de atividades econômicas através dos limites municipais, ou da mobilidade nacional de bens, serviços, capital ou mão de obra; e
  - (b) **poderá ser regulamentado por legislação nacional...**”

# Legislação tributária específica (1)

## Autoridade para lançamento do imposto sobre propriedade

- **Lei do Governo Local de Gana, 1993:**
  - Seção 94: "Uma **Assembleia Distrital** será a autoridade **determinadora de alíquota [isto é, tributante] do distrito**, e, sujeito às disposições especiais desta ou de outras leis, nenhuma autoridade além da Assembleia terá, *inobstante direitos consuetudinários em contrário*, o poder de determinar ou recolher alíquotas no distrito."
- **Lei do Governo Local de Lesoto, 1996:**
  - Seção 56(1): "Uma autoridade local poderá, ressalvadas as **limitações, restrições e condições prescritas pelo Ministro**, impor e recolher alíquotas sobre qualquer propriedade situada em sua jurisdição."

# Direito tributário administrativo

- Ideal: Conformidade voluntária
- Principais elementos que facilitam a conformidade (voluntária)
  - Dados confiáveis – **aspecto crucial!**
    - Identificação adequada (da base tributária e dos contribuintes)
  - Avaliação precisa – **outro aspecto crucial!**
  - Cobrança e execução adequada – **outro aspecto crucial!**
    - Agir de forma célere e justa para com inadimplentes
  - Serviço profissional
    - O contribuinte como cliente
    - Direitos do contribuinte
  - Relações públicas e comunicação
    - P. ex., imposto sobre propriedade em algumas cidades indianas; outdoors na Zâmbia; visibilidade do fisco e assembleias de política de alíquotas na África do Sul

# Realidades em um país

- Políticas → **Direito** → **Administração**
- Disponibilidade de dados relevantes
  - Dados relacionados a propriedade
    - P. ex., cartórios, registros de vendas
  - Responsabilidade de coleta e manutenção de dados fragmentados
    - P. ex., diferentes ministérios ou níveis de governo
- Capacidade e habilidades para administrar o imposto sobre propriedade
  - P. ex., número de profissionais de avaliação
  - Desenvolvimento da capacidade ao longo do tempo
- Recursos suficientes
  - Financeiros
    - P. ex., fundos orçados para realizar reavaliações ou financiar processos recursais
  - Físicos
    - P. ex. hardware e software
    - Veículos

# O modelo de mobilização de receita

$$\text{Receita} = \text{Base tributária} \times \text{Alíquota} \times \text{CR} \times \text{VR} \times \text{Col R}$$

**Variáveis de políticas**  
**Variáveis de administração**

CR: Taxa de cobertura

VR: Taxa de avaliação

Col R: Taxa de recolhimento


# Principais aspectos de uma lei fiscal

- Definições importantes
- Base tributária
  - Inclusões
  - Exclusões
- Contribuinte
- Valor tributável
- Alíquota
- Responsabilidade tributária
  - Período/datas
- Isenções
- Pagamento
- Impugnação e recurso

- Políticas (e redação cuidadosa)
- Políticas
- Políticas
- Administração
- Políticas
- Administração
- Políticas & administração
- Contribuinte & administração
- Contribuinte, administração e tribunal



# Elementos a se considerar

- **Base tributária** 
- Contribuinte
- Avaliação e/ou lançamento
- Alíquotas
- Benefício fiscal
- Cobrança
- Recolhimento
- Execução
  
- Comunicação com o contribuinte
- Gestão geral do sistema

# Identificação da base tributária

## Primeira decisão crucial de políticas:

- **Identificar uma base tributária apropriada**
  - Natureza do "objeto tributário"
    - Bem imóvel (e móvel)?
    - Bem corpóreo (e incorpóreo)?
    - Bem imóvel: somente terrenos, somente edifícios, ou terrenos e edifícios?
  - Escopo:
    - Propriedade urbana e/ou rural?
    - Base estreita (isto é, muitas exclusões) ou ampla (isto é, poucas ou nenhuma exclusão)?
    - Inclusões
  - Deve haver mais de uma opção?
- A decisão deve ser informada pelo *common law* e pelo direito positivo, política, cultura, realidades – isto é, pelo “contexto de imposto sobre propriedade” vigente

# Natureza e escopo de “propriedade”

## Exemplo: África do Sul

“Propriedade” significa:

- (a) bens imóveis registrados no nome de uma pessoa, incluindo, no caso de arranjos de propriedade horizontal, uma unidade de propriedade horizontal registrada em nome de uma pessoa;
- (b) *um direito registrado sobre propriedade imóvel em nome de uma pessoa, excluindo-se ônus de hipoteca gravado na propriedade;*
- (c) *direito fundiário registrado em nome de uma pessoa ou conferido a uma pessoa por força de lei...*

# Legislação de base tributária – Exemplo

## Opções relativas a base tributária

### Lei de Alíquotas do Quênia (Cap. 267):

Seção 4(1): “A autoridade tributante poderá, a fim de lançar alíquotas, adotar as seguintes formas de atribuição:

- (a) **uma alíquota por área**, de acordo com a seção 5;
- (aa) **uma alíquota por valor de arrendamento rural**;
- (b) **uma alíquota por valor do local ou uma alíquota por valor do local em combinação com uma alíquota por benfeitoria**, de acordo com a seção 6...”

# Avaliação da base tributária (1)

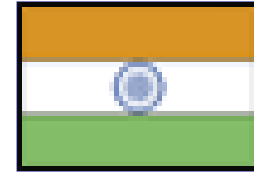
## Segunda decisão crucial de políticas:

- Como a base tributária deve ser “ponderada” (isto é, como o ônus tributário de propriedade deve ser alocado aos contribuintes)?
  - **Unidade de propriedade** (isto é, cada propriedade, independentemente de tamanho ou localização, pagaria um valor igual de tributo)
  - **Tamanho da propriedade** (isto é, cada propriedade, independentemente da localização, pagaria uma alíquota igual por m<sup>2</sup>)
  - **Valor da propriedade** (isto é, cada propriedade pagaria o tributo com base em seu valor relativo)
- A decisão deve ser informada pelo mercado de propriedade e outras realidades específicas do país (isto é, capacidade e habilidades disponíveis)

# Avaliação da base tributária (2)

- **Sistemas baseados em área**
  - Avaliação realizada com base no tamanho da propriedade
  - Autoavaliação é possível
- **Sistemas baseados em valor**
  - Exige dados confiáveis
  - Intensivo em recursos
  - Exige ao menos alguma capacidade e habilidades mínimas de avaliação
  - Exige manutenção contínua e reavaliações periódicas e abrangentes

# Índia – Estudo de caso



- A Constituição reconhece os órgãos locais urbanos como unidades autogovernantes independentes
- É cobrado imposto sobre propriedade em todos os 28 estados – geralmente com base no sistema britânico de alíquota por **valor anual de locação**
- É uma fonte importante de receita própria para muitas cidades em toda a Índia, especialmente em estados que não cobram mais o *octroi* (isto é, *imposto aduaneiro municipal sobre produtos que entram na cidade para uso, consumo ou venda*)
- O imposto sobre propriedade geralmente não gera receita adequada
  - Esforço tributário inapropriado (depende de incentivos)
  - Medidas severas regulamentando emendas de leis (isto é, revisões do imposto)
  - Poderosos grupos de interesse (p. ex., proprietários de terras)

## Necessidade de reforma do imposto de propriedade

- Cobertura inadequada da base tributária
- Subavaliação (com alguns cadastros de avaliação com 30-40 anos)
- Capacidade limitada de fazer avaliações periódicas
- Número significativo de recursos
- Legislação de **controle de aluguel** limita as alíquotas em relação ao sistema (colonial) de **valor anual de locação**
- Corrupção
- Falta compreensão por parte do contribuinte
- Receitas insignificantes



# Reforma do imposto sobre propriedade: o processo

- Algumas cidades (p. ex., Ahmedabad, Bangalore, Délhi, Hyberadab, Mirzapur, Patna) deram início a reformas no imposto sobre propriedade através da introdução de uma **avaliação calibrada baseada em área**
  - Realizada por emendas **simples à lei**
  - Utiliza vários fatores relacionados às **características físicas e à localização da propriedade**
- P. ex. **Délhi**: **Valor avaliado = valor unitário da área x área coberta x fato estrutural x fator de idade x fator de ocupação [se não for ocupada pelo proprietário] x fator de uso [não residencial]**
- Melhoria da incidência sobre a base (p. ex., Mirzapur)
- Computadorizar o processo de cobrança para garantir pagamento imediato
- Melhorar o recolhimento **e a execução**
- Comunicação e participação do contribuinte (p. ex., Bangalore)

# Avaliação baseada em área (1)

- **Metas de curto prazo:**

- Maior receita
- Maior incidência e computadorização
- Aceitação por parte do contribuinte – através do marketing adequado

- **Metas de longo prazo:**

- Dados suficientes para migrar para um sistema de valor de capital
  - Dados aprimorados no Registro de Terrenos e Departamento de Obras Públicas
- Resolver o problema da subavaliação
  - Melhor mercado de capital (de propriedade)
  - Menos impostos de estampilha (no nível estadual)
  - Menos impostos sobre ganhos de capital (no nível federal)

## Avaliação baseada em área (2)

### Vantagens:

- Simplificação – menos possibilidades de práticas indevidas
- Compreensão e aceitação por parte do contribuinte – conformidade voluntária
- Custos de conformidade consideravelmente reduzidos e menos atitudes importunas dos funcionários
- Aumentos imediatos e significativos das receitas
- Ausência de recursos – medições de área mais fatores
- “Autoavaliação” (autodeclaração) e entrega de declarações de imposto pelos contribuintes
- Funcionários do fisco podem então trabalhar na atualização do cadastro de propriedades, obtendo uma cobertura abrangente

## Avaliação baseada em área (3)


### Desvantagens:

- **Falta de clareza e transparência** – subjetividade na atribuição de peso a diversos fatores (p. ex., uso, localização, tipo de edificação)
- A reavaliação periódica é improvável (p. ex., até o momento as cidades não fizeram mudanças nos pesos dos fatores) – porém, **Bangalore altera os valores unitários de área a cada 3 anos.**
- Falta de sustentabilidade se os fatores não são alterados
- É improvável a manutenção de aumentos de receita
- A medida “provisória” pode se tornar permanente

## Lições possíveis do caso da Índia

- Reformas inovadoras dentro do escopo limitado da lei
- As mudanças não se concentram *apenas na avaliação da base tributária, mas incluíram cobrança e execução, assim como educação do contribuinte*
- A exequibilidade administrativa é o essencial
- Um sistema de “valor de unidade de área” pode ser visto como uma etapa intermediária para migrar para um sistema de valor de capital – considere-se, contudo, Bangalore...

# Elementos a se considerar

- Base tributária
  - **Contribuinte** 
  - Avaliação e/ou lançamento
  - Alíquotas
  - Benefício fiscal
  - Cobrança
  - Recolhimento
  - Execução
- 
- Comunicação com o contribuinte
  - Gestão geral do sistema

# Contribuinte

- Proprietários
- Ocupantes
- Proprietários e/ou ocupantes
  - Em algumas jurisdições, tributos separados sobre propriedade são impostos a proprietários e ocupantes
- Alguns sistemas permitem cobrar do ocupante se o proprietário não paga

# "Proprietário"

“proprietário”-

- (a) *em relação à propriedade referida no parágrafo (a) da definição de “propriedade”, significa uma pessoa em cujo nome a propriedade está registrada;*
- (b) em relação à posse fundiária referida no parágrafo (c) da definição de “propriedade”, significa uma pessoa em cujo nome o direito está registrado ou a quem o direito é conferido por lei;

contudo, as pessoas citadas abaixo poderão, para os fins desta lei, ser consideradas pelo município como proprietários nos seguintes casos:

- (i) administrador de fundo, no caso de propriedade em fundo patrimonial;
- (ii) testamenteiro, em caso de propriedade em espólio;
- (iii) síndico ou liquidante, em caso de propriedade de insolvente;
- (iv) pessoa em nome da qual um usufruto, ou outro direito real sobre coisa alheia, está registrado, no caso de propriedade sujeita a usufruto ou outro direito real sobre coisa alheia;
- (v) locatário, no caso de propriedade registrada no nome do município e alugada;



# Elementos a se considerar

- Base tributária
- Contribuinte
- **Avaliação e/ou lançamento**
- Alíquotas
- Benefício fiscal
- Cobrança
- Recolhimento
- Execução
  
- Comunicação com o contribuinte
- Gestão geral do sistema



# Avaliação

- Responsabilidade
- Qualificação
- Natureza e escopo – o que deve ser determinado?
- Metodologias?
  - Devem ser determinadas pela lei?
- Processo de impugnação e recurso
  - Pagamento do tributo enquanto o processo tramita
- Controle externo de qualidade
- Dados do bem – propriedade?

# Base de avaliação

## Base geral de avaliação

**Governo local da África do Sul: Lei de tributos municipais sobre propriedade, 2004:**

**“Seção 46 (1) Sujeito às demais disposições aplicáveis desta Lei, o valor de mercado de um bem é o valor que o mesmo teria levantado se vendido na data da avaliação, no mercado aberto, por vendedor voluntário a comprador voluntário.”**

# Prestadores de serviço de avaliação

## Qualificações dos “avaliadores municipais” (África do Sul)

“O avaliador municipal:

*(a) deve ser pessoa registrada como avaliador profissional, ou avaliador profissional associado, nos termos da legislação pertinente; e*

*(b) não pode ser vereador do município nomeador.”*

# Função de supervisão de avaliação

## Avaliação (supervisão)

**Governo local da África do Sul: Lei de tributos municipais sobre propriedade, 2004:**

Seção 82(1): “O Ministro **poderá monitorar e eventualmente investigar e publicar relatório público sobre** a eficiência, consistência, uniformidade e aplicação das avaliações municipais para fins tributários.”

# Avaliação – Dados


## Avaliação (propriedade dos dados)

Governo local da África do Sul: Lei de tributos municipais sobre propriedade, 2004:

**Direitos autorais sobre os cadastros de avaliação e outros dados**

**“Seção 85 – Os direitos autorais sobre cadastros de avaliação e outros documentos elaborados pelos avaliadores municipais, avaliadores municipais assistentes ou coletores de dados no desempenho de suas funções, e dados coletados por avaliadores municipais, avaliadores municipais assistentes ou coletores de dados a fim de elaborar cadastros de avaliação, pertencerão ao município em questão.”**

# Elementos a se considerar

- Base tributária
- Contribuinte
- Avaliação e/ou lançamento
- **Alíquotas** 
- Benefício fiscal
- Cobrança
- Recolhimento
- Execução
  
- Comunicação com o contribuinte
- Gestão geral do sistema

# Alíquotas

## Terceira decisão importante de políticas:

- Quem fixa as alíquotas?
  - Governo nacional/estadual ou municipal?
  - Governo municipal com supervisão do governo nacional?
- Como as alíquotas são fixadas?
  - Fixadas pela legislação nacional
  - Anualmente (por regulamentações ou estatutos)
- Alíquotas mínimas ou máximas?
- Alíquotas uniformes ou diferenciadas?



# Quem estabelece as alíquotas?

- O que a lei ordena ou permite?
- Governo nacional
  - Fixado em lei (p. ex. Camarões, Croácia, Egito, Uganda)
- Imposto compartilhado X receita compartilhada
  - Camarões x Uganda
- Governo municipal:
  - Liberdade completa
  - Supervisão direta e/ou aprovação do governo nacional (p. ex. Botsuana)
  - Supervisão indireta (p. ex. África do Sul)
    - Proporções relativas a alíquotas diferenciadas
    - Conformidade com diretrizes constitucionais
  - Limitações legais (alíquotas máximas e/ou mínimas) (p. ex. Uganda)
  - Supervisão pelos cidadãos (p. ex. Califórnia)

# Supervisão de alíquotas

## Alíquotas (máximas)

### Lei das autoridades locais da Namíbia, 1992:

Seção 73(3): “Os tributos da subseção (1) não poderão ser estabelecidos:

(a) pela câmara de vereadores do município... acima de 2,5% por rand da avaliação de qualquer propriedade tributável...

salvo com aprovação escrita **prévia** do Ministro.”

# Diferenciação de alíquotas


## Alíquotas (diferenciadas)

### Lei de tributos da Suazilândia, 1995:

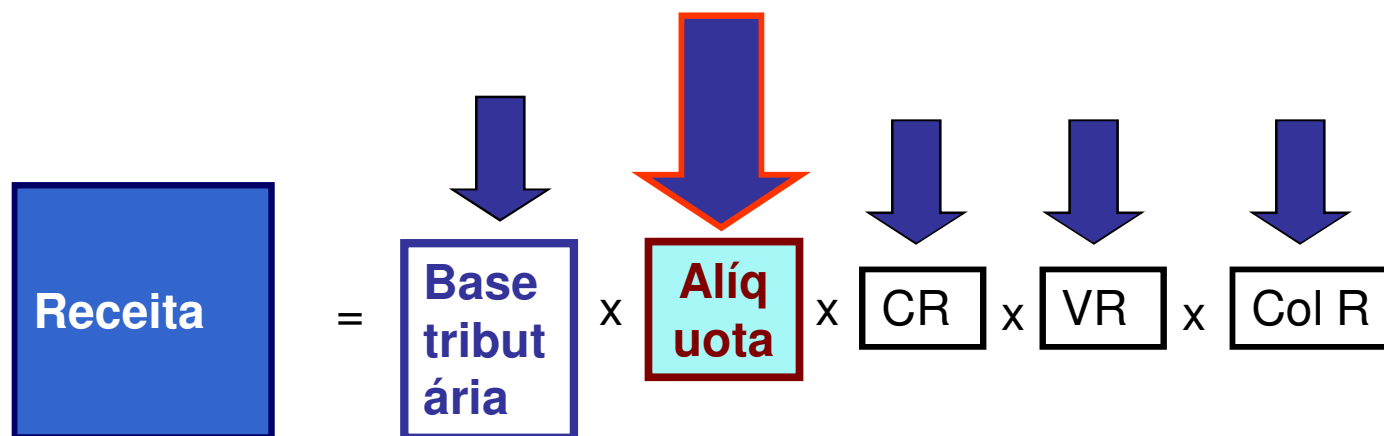
Seção 5(1): “Não obstante a Seção 4, a autoridade local poderá criar, **lançar e impor uma alíquota diferenciada, que poderá ser maior ou menor que a alíquota geral, sobre categorias específicas de imóveis, residenciais ou não.**”

Seção 5(3): “A categorização dos imóveis para alíquotas diferenciadas estará **sujeita à aprovação do Ministro.**”

# Elementos a se considerar

- Base tributária
- Contribuinte
- Avaliação e/ou lançamento
- Alíquotas
- **Benefício fiscal** 
- Cobrança
- Recolhimento
- Execução
  
- Comunicação com o contribuinte
- Gestão geral do sistema

# Modelo de mobilização de receita: Benefício fiscal e alíquotas efetivas



**Variáveis de políticas** **Variáveis de administração**

CR: Taxa de cobertura

VR: Taxa de avaliação

Col R: Taxa de recolhimento

- Fonte: Kelly (2000)


# Benefício fiscal

## Quarta decisão importante de políticas:

Natureza e escopo de possíveis benefícios fiscais

- Mecanismos de benefício (central e/ou local)
  - Exclusões (da base tributária)
  - Avaliação preferencial (p. ex., “uso atual”, em vez de “maior e mais alto uso”)
  - **Alíquotas diferenciadas**
  - **Isonções**
  - **Restituições**
  - Teto da alíquota
  - Pagamento diferido
  - Disposições provisórias iniciais

# Elementos a se considerar

- Base tributária
  - Contribuinte
  - Avaliação e/ou lançamento
  - Alíquotas
  - Benefício fiscal
  - **Administração tributária**
    - **Cobrança**
    - **Recolhimento**
    - **Execução**
  - Comunicação com o contribuinte
  - Gestão geral do sistema
- 

# Facilitação da conformidade

- Bons dados sobre base tributária e contribuintes
- Opções adequadas de pagamento
- Baixo custo de conformidade
- Sistemas eficientes de controle de crédito e cobrança de débitos
- **Execução eficiente**
- Níveis aceitáveis de serviço (isto é, “valor por dinheiro”)



# Administração tributária – Cobrança

- Cobrança
  - Como fixado pela lei
  - Sistemas apropriados
    - Cobrança individual
      - Sistemas postais
      - Entrega porta a porta
    - Cobrança coletiva
      - Publicação em jornais e repartições municipais
  - Não recebeu o documento de cobrança?
    - Ex.: África do Sul – não exime do pagamento

# Informações do documento de cobrança

- *Identificador da base de dados de propriedades*
- *Nome do contribuinte*
- *Endereço do bem*
- *Endereço para entrega de documentos de cobrança, se diferente do endereço do bem*
- *Valor avaliado do bem*
- *Alíquota(s)*
- *Total de imposto devido*
- *Data de vencimento do pagamento*
- *Débitos fiscais, se houver*
- *Data e valor da multa*
- *Local(is) de pagamento do documento de cobrança*
- ***O que mais?***

# Administração tributária – Pagamento

- Recolhimento e pagamento
  - Conforme exigido pela lei
  - Sistemas apropriados
    - Nas repartições municipais, em dinheiro
    - Bancos e estabelecimentos comerciais
    - Ordem de débito
    - Transferência eletrônica
    - Mensagem de texto por celular
    - Outros

# Administração tributária – Execução

- Execução
  - Conforme permitido ***e exigido pela lei***
    - Não é opcional...
  - Essencial para garantir a integridade de todo o sistema de imposto sobre propriedade
  - “Princípio da legalidade” deve ser aplicado
  - Exige **vontade política e suporte administrativo**
  - Execução x intimidação...
- Comunicação eficiente com o contribuinte
  - P. ex., políticas de contribuinte ou relatórios anuais
  - P. ex., documentos de cobrança de tributo

# Medidas executivas (1)

- Pode ser consubstanciada em diferentes leis
- Medidas indiretas ou preventivas:
  - Incentivos para pagamento antecipado/imediatos – **cuidado...**
- **Medidas administrativas:**
  - Juros de mora
  - Multas
  - Interrupção de serviços municipais  
(p. ex., liberação de licenças, alvarás de construção, água, energia elétrica)
  - Certidões negativas antes de se poder registrar a transferência do bem (p. ex. África do Sul)
  - Publicação do nome dos inadimplentes

## Medidas executivas (2)

- **Medidas jurídicas:**

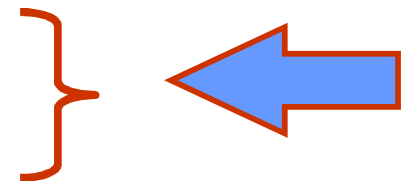
- Ação cível (isto é, cobrança de dívida)
  - Custos envolvidos
- Penhora de salário
- Penhora de renda
- Ação contra ocupante (p. ex., quando o paradeiro do proprietário é incerto e não sabido) – p. ex. África do Sul
- Penhora e leilão de bens móveis (p. ex., móveis e televisor)
- Ônus fiscal (“preferencial”) sobre bens imóveis (p. ex. Canadá e Uganda)
- Perdimento e venda do bem específico

# Processo de execução

- O processo de recuperação executiva fiscal não é apenas um exercício em preenchimento de formulários, envio de cartas e penhora de bens (móveis ou imóveis)
- A finalidade da execução fiscal é *ser um meio para o município receber os tributos que lhe são de direito*
- Não deve ser um meio para jurisdições fiscais adquirirem terras ou outras propriedades

# Elementos a se considerar

- Base tributária
- Contribuinte
- Avaliação e/ou lançamento
- Alíquotas
- Benefício fiscal
- Cobrança
- Recolhimento
- Execução
- **Comunicação com o contribuinte**
- **Gestão geral do sistema**





# Comunicação com o contribuinte

- Comunicar no nível apropriado, com a frequência praticável e adequada
- Elaborar informativos e folhetos sobre dúvidas comuns e mudanças na legislação
- Evitar siglas e “juridiquês”
- Incluir telefones, nomes e endereços de contato em todas as correspondências
- Oferecer diferentes opções de idioma, se necessário e na medida do possível
- Assembleias públicas, rádio, televisão, outdoors
- Levar o trabalho a sério: você está concorrendo com outros credores!

# Gestão geral do sistema

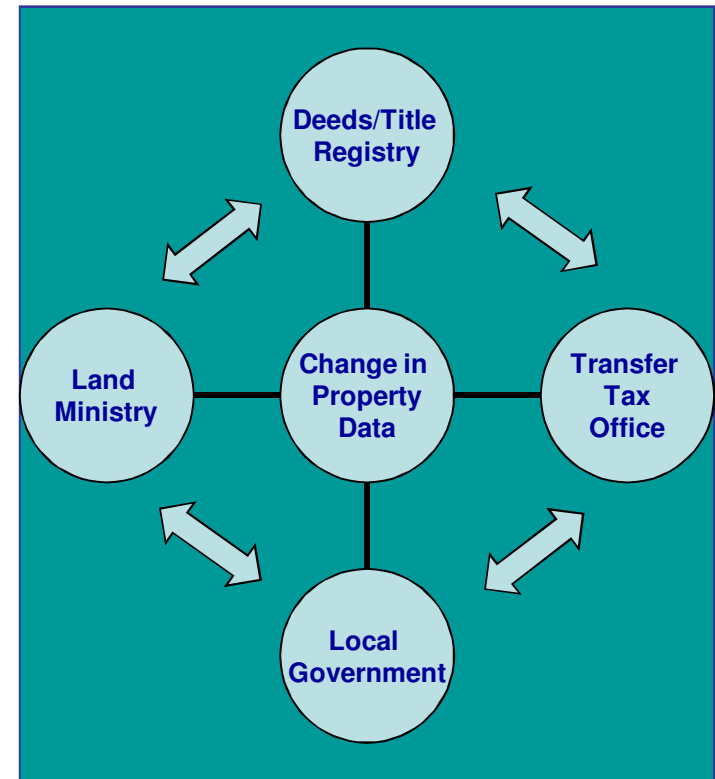
- Todos os elementos centrais, isto é: –
  - Descoberta da propriedade e cobertura da base tributária
  - Avaliação e lançamento
  - Cobrança
  - Recolhimento
  - Execuçãodevem ser geridos de forma profissional e diligente
- Os sistemas e bases de dados relevantes devem estar sempre sendo atualizados
- Exige vontade política, capacidade administrativa e níveis mínimos de habilidades

# Introduzindo uma lei nova

- **Fase de políticas:**
  - Políticas claras e aplicáveis
  - Envolver todos os interessados e mantê-los informados
  - Obter apoio político nacional e local
  - Quando relevante, fazer a modelagem adequada (p. ex., quanto à base tributária)
  - Ter em mente as limitações de capacidade
- **Fase legislativa:**
  - A lei deve ser clara e inequívoca
  - Não complique (isto é, evite detalhes desnecessários)
  - Elabore regimes de transição
  - O processo não termina com a aprovação da lei
    - Regulamentações e diretrizes são uma parte importante e constitutiva do processo
- **Fase de implementação:**
  - Dê suporte institucional (p. ex., treino de funcionários)
  - Tenha o cronograma em mente
  - Eduque os proprietários/contribuintes
  - Aplique a letra e, especialmente, o espírito da nova lei

# Cooperação intergovenamental

- Central ➡ Estadual ➡ Municipal
  - Clareza de funções e papéis
    - P. ex., avaliação, nomeação da Junta de Recursos, estabelecimento de alíquotas
  - **Evite: Sobreposição de funções**
  - **Evite: Fragmentação de funções**
- Compartilhe dados importantes
- Responsabilidade pelo imposto sobre propriedade:
  - Ministério da Fazenda?
  - Secretaria?



# Conclusões

- A terminologia pode ser enganosa – tenha cuidado ao fazer pesquisa comparada
- A adequação da(s) base(s) tributária(s) é vital
- Controle externo da qualidade dos serviços de avaliação
- Impugnação e recurso *de valores, e não do tributo*
- Procedimentos administrativos (p. ex., de execução) adequados
- Detalhes geralmente se encontram em regulamentações e diretivas, e não na legislação principal