

CONCURSO PRÊMIO FENAFIM – 2021

INTELIGÊNCIA FISCAL APLICADA AO IPTU

RESUMO: Este trabalho pretende trazer a análise de caso de sucesso sobre a utilização de inteligência fiscal aplicada ao IPTU, tributo geralmente subexplorado pelos municípios. A técnica consiste no cruzamento de dados georreferenciados, que permite a constituição do crédito tributário, através da sobreposição de mapas editáveis no Sistema de Informações Geográficas – SIG. Primeiramente, analisam-se as ferramentas aplicadas ao cadastro imobiliário, com resultados empíricos de identificação e cadastro de imóveis em zona urbana até então “invisíveis” ao ente público, bem como de recadastramento de áreas construídas. Após, apresentam-se procedimentos aplicados ao lançamento, com a visualização de benefícios fiscais irregulares cruzados com as informações dos imóveis. Por último, demonstram-se métodos de cobrança por meio da utilização de notificações no Domicílio Tributário Eletrônico, com a observação estratégica do mapeamento de inadimplentes por regiões administrativas.

Palavras-chave: IPTU; Inteligência Fiscal; Mapeamento; Georreferenciamento.

INTRODUÇÃO

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, instituído em 1808 com a denominação “décima urbana” (DE CESARE, 2018, p. 104), não costuma ser um tributo muito explorado pelas administrações tributárias municipais, que tendem a priorizar a auditoria fiscal sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, por ser indireto e por isso menos impopular.

De acordo com os dados do FINBRA, Secretaria do Tesouro Nacional, em 2007 a participação do IPTU nas receitas próprias da arrecadação dos municípios foi de 28,6%, enquanto o ISSQN foi de 47% (IPEA, 2009, p. 9). Nesse ano de 2007 a receita total do Brasil foi de cerca de 35% do PIB, enquanto o IPTU representou ínfimos 0,44% ou US\$ 8,2 bilhões (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013, p. 30).

Data máxima vênua, essa visão de priorizar o ISSQN não deve acontecer, pois as administrações tributárias podem dispor de várias ferramentas que possibilitam o incremento significativo da arrecadação do IPTU sem alteração legal. Isto posto, justifica-se a relevância do presente trabalho aos Fiscos municipais, a fim de tornar público experiências criativas para constituição de novas receitas nesse período de crise econômica e diminuição de arrecadação.

O presente trabalho busca responder o problema: *como as ferramentas de inteligência fiscal podem ser utilizadas para a eficiência no resultado da arrecadação do IPTU?* Em hipótese, examina-se a experiência empírica de caso de sucesso em Pelotas/RS, que definiu ferramentas de inteligência fiscal para os tributos próprios municipais. Adota-se para esse trabalho o método indutivo como raciocínio do objeto para validar a tese, que parte de dados locais para uma generalização do fenômeno. Utilizam-se procedimentos predominantemente quantitativos de fonte primária como a estatística e o mapeamento.

A constituição do crédito do IPTU pode ser dividida em três grandes fases, todas com a necessidade da atuação efetiva de fiscalização: o cadastro imobiliário, necessário para fornecer as informações da constituição do crédito tributário; o lançamento e a arrecadação, que ocorre com base nas informações cadastrais; a cobrança, que inicia a partir da inadimplência. Com a utilização de ferramentas de

inteligência fiscal em todas as fases do tributo o Fisco arrecada com maior eficiência e justiça tributária, sem a necessidade de ampliação de alíquotas e base de cálculo.

1 INTELIGÊNCIA FISCAL APLICADA AO CADASTRO DO IPTU

Uma das maneiras efetivas de aumentar a arrecadação do IPTU acontece com o cadastro de áreas na zona urbana, geralmente sem cadastro no limite do perímetro urbano, em especial onde ocorreu a urbanização dispersa. Essas áreas, embora seja uma obrigação dos contribuintes, costumam ser cadastradas somente por ato de vontade do particular quando necessita aprovar algum parcelamento de solo ou atividade econômica. Contudo, os Fiscos municipais possuem a atribuição vinculada de identificar, mapear e cadastrar de ofício essas áreas.

Um caso de sucesso ocorreu em Pelotas/RS, Município com área territorial de 1.610,084km². Nessa cidade o território urbano mede 192,656km² ou 11,96% do total. Deste, 61,154km² ou 32,09% não estavam cadastrados até 2018, cerca de 1/3 do total (Tabela 1). Esta parte considerável da zona urbana fica fora do controle municipal, mesmo que exista a obrigação legal, ainda que o imóvel esteja ao abrigo de benefício fiscal.

Tabela 1: Áreas não cadastradas por região administrativa em Pelotas/RS até 2018

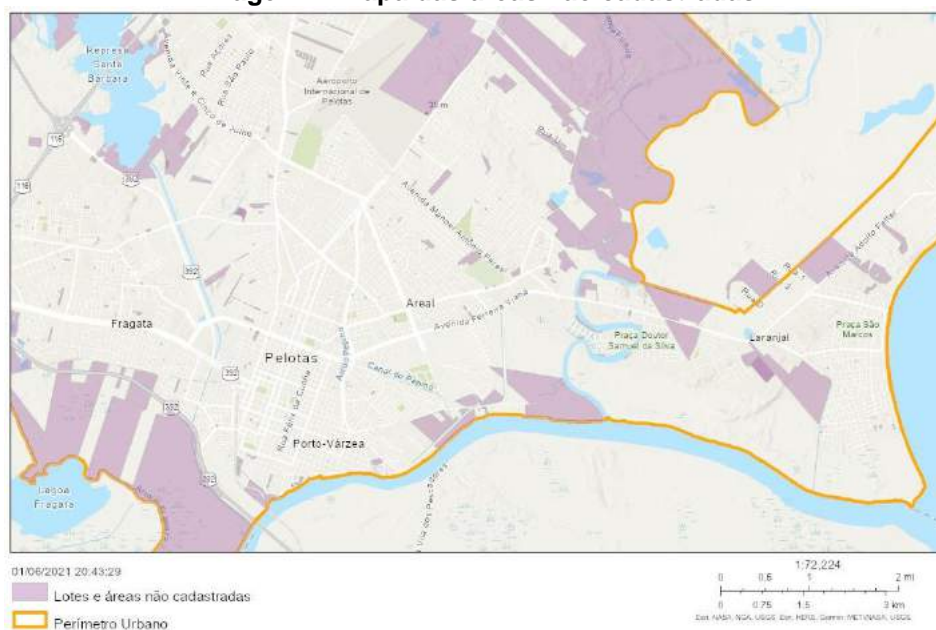
Regiões	Área total (m ²)	Área sem cadastro (m ²)	Percentual (%)
Barragem	39.148.167,79	20.840.996	53,23%
Fragata	21.830.314,52	7.767.549	35,58%
Areal	29.427.902,95	12.774.443	43,41%
Laranjal	23.724.564,41	6.090.637	25,67%
Três Vendas	55.126.651,30	12.156.684	22,05%
São Gonçalo	9.574.656,66	1.433.492	14,97%
Centro	11.745.452,05	90.381	0,76%
Zona Urbana	192.655.915,96*	61.154.182	32,09%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor. Dados da Prefeitura Municipal de Pelotas, mapa U-02 do III Plano Diretor de Pelotas e MUB 165, dez. 2017. * Diferença no cálculo contida na tabela do mapa.

Após a união de esforços entre os diversos servidores técnicos responsáveis pelo cadastro, identificaram-se diversos imóveis sem cadastro, que passaram a ser mapeados e inscritos, conforme matrículas dos imóveis. Como exemplo, somente a

inscrição de oito glebas da região administrativa do Laranjal já representou uma diminuição de 1,97% da área total não cadastrada do Município de Pelotas/RS, que passou de 32,09% para 30,12% ainda em 2018. Ao mesmo tempo, os lançamentos de IPTU dessas novas áreas aumentaram drasticamente, principalmente pelo alto valor venal dos imóveis, em locais privilegiados próximo de praias.

Imagem 1: Mapa das áreas não cadastradas



Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas. GeoPelotas, Mapa Urbano Configurável.

Na Imagem 1 podem ser notadas glebas ainda não cadastradas, na periferia não urbanizada, limite entre a zona urbana e a rural. Outra ferramenta importante utilizada na identificação das glebas urbanas foi a importação dos dados públicos georreferenciados do Cadastro Ambiental Rural – CAR, obrigatório para imóveis rurais. Como muitos desses imóveis declarados estão em zona urbana, podem e devem ser cadastrados para fins de lançamento de IPTU, com o devido controle sobre a incidência ou não em razão da atividade rural e contribuição com o Imposto sobre a propriedade Territorial Rural – ITR.

Os contribuintes dos imóveis cadastrados de ofício na região do Laranjal alegaram e comprovaram a atividade rural e a contribuição do ITR, através de solicitação de não incidência do IPTU, com fulcro no art. 15 do Decreto-lei 57/1966.

“Trata-se de uma interpretação que concilia os interesses do proprietário, que cultiva na zona urbana, com o interesse urbanístico do Município” (HARADA, 2012, p. 151). Embora não exista ainda jurisprudência específica para esse caso, o Município de Pelotas/RS, seguindo a melhor doutrina do IPTU, promoveu o lançamento do IPTU, independentemente da destinação rural comprovada, tendo em vista que a norma urbanística, Lei Municipal 5.502/2008, denominada III Plano Diretor de Pelotas/RS, veda a atividade rural nesses locais. Nesse caso não pode o Fisco ser conivente com uma atividade proibida conferindo benefício fiscal.

Caso o município considere inadequada ou inconveniente a exploração rural em área urbana, poderá proibi-la na legislação urbanística sobre usos e aplicar as sanções previstas em lei aos que eventualmente descumprirem a proibição. Afastada a licitude da exploração rural em área urbana, tornar-se-á viável a cobrança do IPTU destes proprietários. (DE CESARE; FERNANDES; CAVALCANTI, 2015, p. 32)

Apenas para fins de exemplo, cadastraram-se de ofício oito grandes glebas, que juntas geraram até o momento o lançamento de R\$ 35.811.037,06 em IPTU. O valor venal somado dessas áreas foi de R\$ 255.793.121,88, com uma alíquota de 2%, assim o IPTU anual somado de R\$ 5.115.862,44. Deve-se ficar claro que esses são apenas valores lançados, atualmente com cobrança suspensa por impugnação tempestiva, pendente de trânsito em julgado.

Mesmo que ao final o resultado não seja positivo ao Fisco, o projeto já foi exitoso por motivar a função social da propriedade com o incentivo ao parcelamento de solo em três dos oito imóveis citados, onde antes servia apenas à especulação imobiliária com simulação de atividade rural para confundir a fiscalização. Promove-se indiretamente o aumento da arrecadação do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI e IPTU dos novos lotes.

Apesar da responsabilidade do contribuinte na comunicação ao Fisco de qualquer alteração capaz de interferir no lançamento do IPTU, dificilmente ocorre

quando a base de cálculo tende a aumentar. Por isso a necessidade também de recadastramento periódico para atualização dos dados da base cadastral imobiliária, em especial de áreas construídas. “O recadastramento é uma atividade em que a prefeitura verifica a atualidade dos dados contidos no Cadastro Imobiliário Municipal, bem como as áreas de expansão urbana irregulares” (CARVALHO JR., 2006, p. 17). O recadastramento pode ocorrer também por cruzamento de informações do cadastro econômico base do ISSQN com as informações do cadastro imobiliário base do IPTU, a fim de identificar os endereços não residenciais, para os municípios que possuem alguma redução do imposto para imóveis residenciais.

O processo de recadastramento de áreas construídas pode ser feito com vistoria no local ou por fotos aéreas, o que torna mais eficiente. No Município de Pelotas/RS foi feito um recadastramento coordenado por auditores fiscais com formação em arquitetura, entre os anos de 2015 e 2018, com o aproveitamento das ortofotos de 2015 adquiridas quando da aprovação da Lei Municipal 6.178/2014, que versa sobre IPTU.

Aplicou-se a metodologia na seguinte ordem: mapa de lotes; ortofoto; fotos oblíquas (ângulo de 30° para verificação da existência de pavimentos); fotos de fachadas; desenho das edificações pelo *software* AutoCAD; extração das áreas construídas em *software* de geoprocessamento; processamento das áreas com cruzamento do cadastro imobiliário; cálculo do acréscimo da área construída; aplicação de valores de corte e lançamento cadastral.

Ao final desse processo os resultados físicos mostraram que 71.870 dos imóveis mantiveram a mesma área construída e 34.094 tiveram retificação com acréscimo de área. O acréscimo de área construída foi de 3.846.032,61m², restando uma área total pós-recadastramento de 17.810.763,40m². O acréscimo de base de

cálculo para o lançamento de IPTU na cidade foi nominalmente de R\$ 7.204.234,64, ou 6,39%. A arrecadação obteve um grande aumento, em razão do trabalho de recadastramento e também das novas regras da Lei Municipal 6.178/2014. Inclusive o Município de Pelotas/RS foi o maior destaque entre todas as cidades analisadas em 2018, pela pesquisa da Frente Nacional de Prefeitos – FNP.

Entre as 106 cidades selecionadas por Multi Cidades, que além das capitais incluiu uma amostra das cidades de maior população em cada Estado, o aumento de IPTU mais significativo ocorreu em Pelotas, cuja arrecadação passou de R\$ 46,2 milhões, em 2015, para R\$ 87,9 milhões, em 2016, com alta de 90,2% em termos reais. Entre 2014 e 2015, a receita de IPTU do município já havia tido um expressivo aumento de 77%. De acordo com a prefeitura de Pelotas, essa expansão consistente desde 2015 é fruto de um trabalho iniciado em 2014 que envolve investimentos em geoprocessamento, atualização da Planta Genérica de Valores, revisão dos padrões construtivos, dentre outras ações que tiveram continuidade nos anos seguintes. (MULTI CIDADES, 2018, p. 83)

O projeto contou com a participação média de seis estagiários durante o período, ao custo total de R\$ 199.812,00, além do custo de R\$ 44.886,00 com equipamento, com valor total de R\$ 244.698,00, desconsiderando a aquisição da ortofoto no valor de R\$ 400.000,00, pois obtida para outros propósitos. Dessa forma, percebe-se que o resultado do projeto de recadastramento imobiliário gerou um aumento anual de 2.944% de lançamento de base de cálculo do IPTU em relação ao seu custo de execução. Conclui-se assim pelo sucesso do projeto, não só pelo exponencial aumento do lançamento anual nos valores de IPTU, mas também pela diminuição das demandas individuais de revisão de área construída. Destaca-se a justiça tributária em virtude do tratamento equitativo entre os contribuintes.

Importante mencionar que 5.851 imóveis recadastrados deixaram de ser territoriais e passaram ser prediais, o que na legislação local diminui a arrecadação. A Lei Municipal 6.178/2014 de Pelotas/RS estimula a função social da propriedade através das alíquotas progressivas entre 0,15% e 0,55% para imóveis prediais e alíquotas entre 1% e 2% para imóveis territoriais, isto é, na média a alíquota para os

imóveis prediais é 428% menor do que para os territoriais. Em razão do princípio da verdade real foram recadastrados tanto os imóveis que aumentaram o valor do IPTU como os que diminuíram, sem mensurar qualquer alternativa a não ser a reprodução fiel da realidade.

Observaram-se resultados indiretos do recadastramento na arrecadação do ITBI, pois o arbitramento da base de cálculo pode levar em consideração também a base de cálculo do IPTU, embora com ela não se confunda. Em comparação com a arrecadação do primeiro quadrimestre de 2020 e de 2021, o ITBI foi o tributo que mais cresceu na cidade analisada, de R\$ 4.922.145,00 para R\$ 8.436.626,00, um aumento de 71,45% relacionado com o recadastramento e demais variáveis do ramo imobiliário atual. Costuma-se, na ausência de outros meios para arbitrar a base de cálculo do ITBI, utilizar o valor venal do IPTU, aumentado pelo recadastramento. Assim, avalia-se que, em tese, o aumento da base de cálculo de 6,39% no IPTU repercutiu também no aumento da receita do ITBI.

2 INTELIGÊNCIA FISCAL APLICADA AO LANÇAMENTO DO IPTU

Dados os meios de controle no cadastro imobiliário, resta aos auditores fiscais a criatividade na revisão dos benefícios fiscais concedidos. Esses benefícios podem ser de três modalidades: imunidades, para casos constitucionais de reciprocidade, templos de qualquer culto, patrimônio de algumas entidades; não incidências, para eventos previstos na legislação federal, tais como em razão da atividade rural com contribuição do ITR, falta de infraestrutura; isenções, para situações previstas na legislação municipal, quando ocorre a exclusão do crédito tributário e versam sobre o ínfimo valor do imóvel, período em construção, propriedade de aposentados, áreas de interesse cultural ou natural, etc.

As revisões das imunidades em geral estão limitadas à propriedade do imóvel, independentemente da utilização. Mesmo assim cabe o cruzamento de informações para constatação de irregularidades no caso das imunidades para os templos de qualquer culto, pois de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, mesmo com a utilização do imóvel para esse fim, somente fica imune o imóvel de propriedade de entidade religiosa, pessoa jurídica. Assim, possibilita-se o cruzamento de dados dos imóveis imunes com os contribuintes cadastrados, para a busca e exclusão do benefício para os imóveis sem que o contribuinte seja pessoa jurídica, entidade religiosa.

Além das clássicas formas de auditoria, como a revisão de benefícios fiscais de imóveis através de vistoria no local, o cruzamento de informações aparece como uma excelente ferramenta de gestão tributária. Essa ferramenta de inteligência fiscal, após o georrefenciamento visualizado por mapas temáticos editáveis, com fotos aéreas, permite a identificação de situações de inobservância das formalidades para a concessão, o que possibilita o encerramento do benefício fiscal irregular, conseqüentemente o lançamento e o aumento da arrecadação.

Em suma, o sistema implantado pelos servidores do Município de Pelotas/RS iniciou com o georreferenciamento dos imóveis urbanos cadastrados, com todas as suas tabelas de informações a eles atribuídas. As informações foram exportadas para uma ferramenta virtual de criação e utilização de mapas, compilação de dados geográficos, análise de informações mapeadas, por meio do *software* ArcGIS. Através dessa ferramenta foi desenvolvida a plataforma GeoPelotas¹, com acesso público para uma grande quantidade de mapas temáticos editáveis com camadas e ortofotos.

¹ www.pelotas.com.br/fazenda (menu GeoPelotas).

ou de expansão urbana, independentemente da existência dos requisitos do art. 32, § 1º, do CTN.

A partir dessa Súmula STJ 626 o município deve revisar todos os imóveis com não incidências concedida em razão de falta de infraestrutura do art. 32, § 1º, do CTN, a fim de cancelar o benefício fiscal para os imóveis localizados dentro de loteamentos aprovados pelo órgão competente, independente da execução das infraestruturas realizadas pelo loteador. No Município de Pelotas/RS em 2021 foram revisados os 53 imóveis que restavam com esse benefício fiscal, pelo cruzamento da localização georreferenciada do imóvel com a planta aprovada do loteamento. Do total de 53 imóveis, 37 tiveram o benefício fiscal cancelado, por estar dentro de loteamento aprovado, mesmo que sem infraestrutura.

Outra não incidência importante acontece no imóvel com atividade rural, desde que contribuía com o ITR, com fulcro no art. 15 do Decreto-lei 57/1966. Embora exija a comprovação da atividade não exclui a confirmação da situação de fato no local. Porém, torna-se quase impossível a fiscalização no local da atividade para todos os casos demandados, o que impõe ferramentas de inteligência fiscal com o cruzamento de dados do cadastro imobiliário georreferenciados com ortofotos de alta resolução, até mesmo para observação dos limites da propriedade e visualização da extração vegetal, pecuária, agricultura ou agroindústria.

Mesmo que as imagens aéreas não sejam atualizadas, pode-se sobrepor com imagens recentes de satélite. Não reparado visualmente qualquer elemento nos termos da comprovação documental a incidência deve ser do IPTU, o tributo mais oneroso. Desde que antes o contribuinte seja notificado para comprovar a atividade rural por documentação.

Imagem 3: Mapa urbano básico com ortofotos

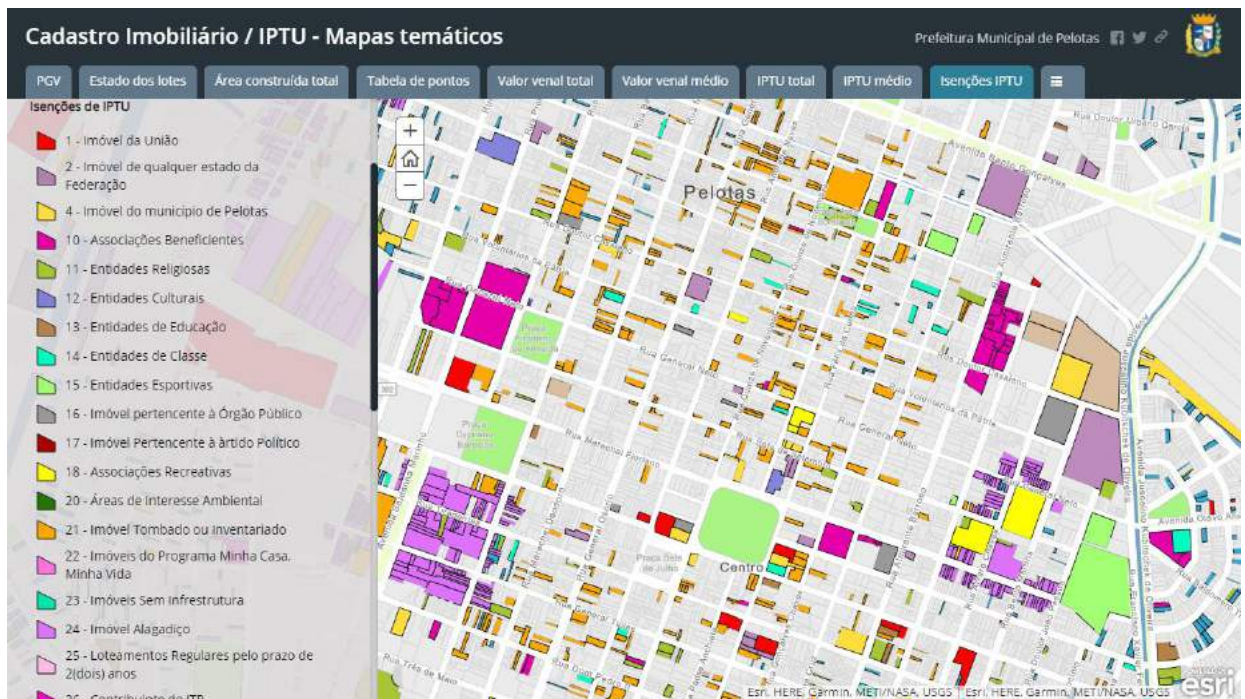


Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas. GeoPelotas, Mapa urbano básico com ortofotos.

Também, outra forma de revisão de benefícios fiscais criada pelo Município de Pelotas/RS foi o cruzamento de informações de localização geográfica das inscrições imobiliárias com o código dos diversos benefícios (Imagem 4). Permite-se a visualização do mapa cadastral com sobreposição da camada de benefícios fiscais com diferenciação por meio de cores para cada tipo.

Por exemplo, possibilita-se visualizar os erros cadastrais de concessão de benefício fiscal de algum imóvel tombado/inventariado, ambientalmente protegido, em zona alagadiça, em áreas sem a ocorrência desses atributos. Certamente a visualização de dados tabelados em relatórios tradicionalmente utilizados não é tão eficiente como o cruzamento desses dados mapeados. Esse tipo de mapa pode ser inclusive cruzado com ortofotos, para a visualização aérea dos imóveis, e assim facilitar a fiscalização.

Imagem 4: Mapa cadastro imobiliário/ Isenções de IPTU



Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas. GeoPelotas, Mapa cadastro imobiliário (acesso restrito).

Na Tabela 2 se observa a variação estatística dos benefícios fiscais concedidos ao longo dos últimos exercícios. Nota-se em alguns casos a manutenção ou até mesmo o aumento do número, resultado de eventos que independem da atividade de fiscalização. Um exemplo seria a isenção “Territoriais em construção”, concedida para incentivar os imóveis com construção regular, atrelado ao momento do setor imobiliário. Entretanto, atenta-se para a redução dos benefícios fiscais que realmente impactam no valor de lançamento, habitualmente encontrados nas grandes glebas.

Citam-se exemplos de redução de benefícios fiscais realmente significantes para a arrecadação, excluídos por não cumprir os requisitos legais, analisados com auxílio da ferramenta: Logradouros em zona alagadiça, Não incidência ITR e Não incidência sem infraestrutura, com redução de cerca de 23%, 20% e 78%, respectivamente, entre 2018 e 2021.

Tabela 2: Controle de benefícios fiscais em Pelotas/RS

Benefício fiscal	Motivação legal	2018	2019	2020	2021
Aposentados ou idosos com 65 anos	Lei 6.178/2014, art. 28, XI	5.343	5.814	6.018	4.913
Associações sem fins lucrativos	Lei 6.178/2014, art. 28, VI	353	308	297	304
Entidades de classe	Lei 6.178/2014, art. 28, VIII	170	134	126	126
Ex-combatentes	Lei 6.178/2014, art. 28, I	8	4	7	6
Imóvel da Câmara de Vereadores	Lei 5.698/2010, art. 2º	1	1	1	1
Imunidades constitucionais	Constituição, art. 150, VI	803	801	797	802
Interesse ambiental	Lei 6.178/2014, art. 28, II	13	17	120	120
Logradouros em zona alagadiça	Lei 6.178/2014, art. 28, X	776	719	622	628
Loteamentos regulares	Lei 6.178/2014, art. 28, V	211	263	255	103
Não incidência bitributação	Constituição, art. 154, I	1.107	1.201	1.151	1.150
Não incidência ITR	Decreto-lei 57/1966, art. 15	94	40	46	64
Não incidência sem infraestrutura	Lei Federal 5.172/1966, art. 32	234	66	66	53
Programa Desenvolver Pelotas	Lei 5.100/2005, art. 3º, § 3º, II	4	3	1	1
Programa Minha Casa Minha Vida	Lei 6.178/2014, art. 28, XII	1.580	1.594	1.593	1.571
Programa Pelotas Habitação Digna	Lei 6.381/2016, art. 5º	-	-	-	23
Templos religiosos	Lei 6.178/2014, art. 28, VII	650	663	666	240
Territoriais em construção	Lei 6.178/2014, art. 28, IV	220	372	426	454
Tombados ou inventariados	Lei 6.178/2014, art. 28, III	580	604	634	711
Valor irrisório	Lei 6.178/2014, art. 28, IX	11.611	11.788	12.072	12.890
TOTAL		23.758	24.392	24.898	24.160

Fonte: Tabela elaborada pelo autor. Dados da Prefeitura Municipal de Pelotas, cadastro imobiliário.

Em geral os números de benefícios aumentaram de 23.758 em 2018 para 24.160 em 2021, justificado pelo aumento do número de unidades imobiliárias, de 118.342 para 147.748. Proporcionalmente o crescimento das unidades foi de cerca de 24,8% nesses anos comparados, enquanto o crescimento de benefícios foi de apenas 1,7%. Concluiu-se pela diminuição significativa dos benefícios concedidos, resultado das revisões pelas ferramentas de inteligência fiscal.

Ainda, nem todas as isenções concedidas são fiscalizáveis, por existir as de caráter geral, como por exemplo, a isenção denominada “Valor irrisório”, criada para excluir o crédito tributário de imóveis que geram um ínfimo valor de IPTU onde não compensa a arrecadação em relação ao custo logístico de lançamento. Sendo assim, percebe-se que o resultado com a ação de revisão de ofício de isenções por meio da ferramenta de cruzamento de dados com mapeamento foi muito exitoso e contribuiu para a remoção de isenções irregulares de caráter não geral, em imóveis selecionados com grande valor de IPTU.

3 INTELIGÊNCIA FISCAL APLICADA À COBRANÇA DO IPTU

O Município de Pelotas/RS inovou com a alteração do art. 28 do Código Tributário Municipal – CTM no ano de 2018, passando a permitir a inscrição em dívida ativa do IPTU a qualquer momento a partir da inadimplência, sem a necessidade de aguardar o encerramento do exercício. Independentemente disso, entende-se que o crédito tributário, antes mesmo da inscrição em dívida ativa, deve ser cobrado imediatamente a partir do inadimplemento da parcela, por todos os meios em direito permitido.

Para a cobrança mais eficiente foi desenvolvida uma ferramenta de inteligência fiscal, a fim de cruzar as informações dos imóveis georreferenciados com os dados de pagamentos por regiões. A grande vantagem desse instrumento consiste no foco da cobrança em determinada região com maior inadimplência, ou então em uma região com maior valor de imposto. Depois, utilizam-se ferramentas eletrônicas automatizadas de cobrança para uma melhor gestão tributária. Busca-se aqui relatar as formas mais inovadoras, mas antes vale mencionar os resultados de um meio tradicional com o envio de correspondência pelos Correios, para comparar com os meios envolvendo inteligência fiscal na tecnologia da informação.

O sistema de cobrança tradicional por meio de envio de guia de pagamento através de correspondência aparece como uma excelente maneira para ampliar a arrecadação do IPTU. Esse método pode envolver poucos servidores para preparar o *layout*, a arte e a geração dos dados variáveis da cobrança, com envio dos arquivos à gráfica contratada, e posteriormente encaminhamento aos endereços de correspondência.

Uma das ações realizadas em 2020 pelo Município de Pelotas/RS efetivou o envio de 20.000 cobranças com guia de pagamento. Dessa única ação de cobrança

dos maiores devedores do IPTU 2020 surtiu um resultado positivo com o pagamento do débito em 8,9% dos casos, 1.784 pagamentos, uma arrecadação de R\$ 3.885.116,16. Embora o excelente resultado, esse tipo de ação de cobrança tradicional possui um grande custo, em especial para entrega, cerca de R\$ 1,95 por correspondência entregue pelos Correios, conforme valores de 2020, o que totalizou R\$ 39.000,00, sem contabilizar o custo com as impressões.

Uma medida inovadora que tem se mostrado muito eficiente e com custo zero é a cobrança de devedores através do Domicílio Tributário Eletrônico – DTE, que é uma caixa postal para a ciência oficial dos atos enviados pelo Fisco, instituída por lei municipal. Nesse ambiente virtual, onde todos os contribuintes pessoas jurídicas estão obrigados à adesão, optativo para Microempreendedores Individuais – MEI e pessoas físicas, além das rotineiras notificações do ISSQN, notifica-se também para o pagamento de débitos em atraso do IPTU. Tendo em vista que quase a totalidade dos contribuintes que a aderiram ao DTE foram as pessoas jurídicas que estão obrigadas, foi preciso inovar na área de inteligência fiscal, para atingir o maior número possível de contribuintes de IPTU e viabilizar a ação de cobrança.

Dessa forma, as informações dos contribuintes do IPTU foram cruzadas com as pessoas jurídicas contribuintes do ISSQN, e ainda com os sócios das pessoas jurídicas contribuintes do ISSQN, atingindo-se assim um número enorme de contribuintes do IPTU através do DTE, em especial as empresas da construção civil que possuem centenas de imóveis em seu nome.

Utilizou-se os filtros de busca por dívida corrente, não inscrita em dívida ativa, tipo de tributo IPTU e os trezentos maiores devedores, no total de 39.590 imóveis. Desse total, o resultado foi extremamente positivo, em especial por não envolver nenhum custo, apenas com ação de um único servidor. Dos 39.590 imóveis

notificados 4.546 efetuaram o pagamento do IPTU em atraso, o que representa 11,48%, resultado maior que a cobrança através do envio de correspondência, com percentual de 8,9% de retorno. Quanto aos valores de retorno dessa ação, foram arrecadados R\$ 1.121.280,22.

Imagem 5: Cobrança pelo DTE

	Inscrição ISS	Nome contribuinte	Parcelas vencidas		Análise	Notificação
			Quantidade	Total		
<input type="checkbox"/>	548936		15960	1.864.452,90	Não analisado	Notificado (lida)
<input type="checkbox"/>	599586		172	1.112.366,40	Não analisado	Notificado (lida)
<input type="checkbox"/>	1000085		10	518.200,00	Não analisado	Notificado (aguardando leitura)
<input type="checkbox"/>	555420		4583	486.851,88	Não analisado	Notificado (lida)
<input type="checkbox"/>	603277		1620	416.642,72	Não analisado	Notificado (lida)
<input type="checkbox"/>	507793		1038	413.984,38	Não analisado	Notificado

Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas, Asten, www.pelotas.com.br/fazenda.

Em 2021 novas ações foram realizadas após a notificação sem resultado, como o envio da tarefa, pelo próprio sistema *web*, à equipe responsável pela cobrança por *call center*, para tentativa amigável de recuperação de créditos das notificações não lidas ou para as notificações lidas sem pagamento. Todas essas ações geram dados estatísticos para auxiliar a gestão tributária. Ainda, em 2021 o Município de Pelotas/RS vai iniciar uma campanha publicitária para incentivar os contribuintes do IPTU 2022 à adesão do DTE, com aplicação de maior desconto para o pagamento à vista do tributo, a fim de efetivar a notificação através do DTE, assim sem o custo financeiro e logístico na impressão e envio do carnê pelos Correios, necessário para configuração da notificação do lançamento.

Antes de qualquer ação de cobrança administrativa vale a pena identificar as zonas com maior inadimplência, um mapeamento do pagamento das regiões. A divisão territorial da zona urbana de Pelotas/RS, realizada pelo III Plano Diretor, separa a cidade em sete grandes regiões, 29 mesorregiões e 109 microrregiões. Dentro das microrregiões estão os bairros, e nesses os lotes, que podem ter mais de uma inscrição imobiliária. Todas essas divisões possibilitam a fiscalização, por relatórios ou por mapeamento dos imóveis inadimplentes. Esse mapeamento da inadimplência possibilita o foco da cobrança em certa região com menor índice de pagamento.

Imagem 6: Mapa de pagamento de IPTU por região



Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas. GeoPelotas, IPTU por região.

Na Imagem 6 do mapa de pagamento de IPTU por região, disponibilizada na web para o público, pode-se verificar na coluna verde do gráfico à esquerda, que a região administrativa do Centro possui o maior valor de lançamento de valores de IPTU em 2020 que representa 31,3%, ou R\$ 57.383.854,00 do total de 100% ou R\$ 183.165.530,00. As demais regiões tiveram os seguintes lançamentos de IPTU: Três

Vendas 20,5% ou R\$ 37.577.772,00; Barragem 4,0% ou R\$ 7.334.989,00; Fragata 11,4% ou R\$ 20.878.106,00; São Gonçalo 7,5% ou R\$ 13.678.266,00; Laranjal 14,4% ou R\$ 26.322.893,00; e Areal 10,9% ou R\$ 20.009.650,00.

Entretanto, apesar da região do Centro possuir o maior lançamento também tem a menor inadimplência, conforme Imagem 6 no mapa inferior azul à direita, que pode ser ampliado e configurado pelo usuário. Neste mapa quanto mais escuro o tom de azul maior a inadimplência, e coincidentemente a região do Centro está inserida como boa pagadora de IPTU, em percentual médio acima de 73,8%. Dessa forma, infere-se que a gestão de cobrança deve focar nas demais regiões periféricas, pois quanto mais claro o tom de azul menor o nível de pagamento do IPTU, ou maior a inadimplência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diagnóstico da receita do Município de Pelotas/RS comprova a grande relevância do IPTU para a cidade. Em 2020, a receita própria do Município foi de R\$ 228.882.940,36, ou 21,06% do total da receita líquida de R\$ 1.086.938.710,24. Da receita própria, ao contrário da maioria dos demais municípios, nesse a maior parte do valor provem do IPTU, com o valor de R\$ 97.321.981,69 ou 42,52%, depois o ISSQN com R\$ 66.705.561,93 ou 29,14% do total das receitas próprias. Em 2018 a participação do IPTU na receita líquida do Município foi de 10,4%, bem acima da média nacional do total dos municípios de 7,5%, e da Região Sul 6,6% (MULTI CIDADES, 2020, p. 94).

A razão desse êxito está atrelada às alterações legislativas que modificaram a base de cálculo e as alíquotas do IPTU, mas também à criatividade na utilização de sistemas de inteligência fiscal, criado pelos próprios auditores fiscais. Sendo assim,

constatada a subutilização do IPTU pela grande maioria dos municípios, procura-se com esse trabalho divulgar um caso de sucesso que pode ser replicado por outros municípios. Por fim, constata-se a utilização de inteligência fiscal no IPTU como uma excelente ferramenta para tomada de decisão na administração tributária municipal.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José; ARAÚJO, Erika; NÓBREGA, Marcos. *O IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

CARVALHO JR., Pedro. *IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extrafiscais*. Texto para Discussão 1251. IPEA, Brasília. 2006.

DE CESARE, Cláudia; FERNANDES, Cintia; CAVALCANTI, Carolina (Org). *Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

_____. *Tributação sobre o patrimônio*. Educação fiscal e cidadania: reflexões da prática. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

HARADA, Kiyoshi. *IPTU: doutrina e prática*. São Paulo: Atlas, 2012.

MULTI CIDADES. *Finanças dos Municípios do Brasil*. Publicação da Frente Nacional de Prefeitos. V13. Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2018.

_____. *Finanças dos Municípios do Brasil*. Publicação da Frente Nacional de Prefeitos. V15. Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2020.

IPEA. *Política fiscal e justiça social no Brasil: O caso do IPTU*. Comunicado da Presidência, 28. IPEA, Brasília, 2009.