

## A teoria da tributação ótima aplicada ao sistema tributário brasileiro:

### Parte 7 – ITIV (ITBI)

*Marcos de Aguiar Villas-Bôas*  
*Doutor em Direito Tributário pela PUC-SP,*  
*Mestre em Direito Público pela UFBA*  
*Advogado*

No último texto desta série, foi analisada a tributação das transferências de riqueza, representada no Brasil pelo ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações, um imposto estadual. O desenho desse imposto precisa manter coerência com o desenho do ITIV – Imposto sobre Transmissões Inter Vivos, também chamado de ITBI – Imposto sobre Transmissões de Bens Imóveis, um imposto municipal incidente sobre as transmissões onerosas de imóveis ou de direitos sobre eles.

Por serem impostos com fatos geradores semelhantes, o desenho deles precisa manter coerência. Caso não se tome cuidado, um imposto pode prejudicar a arrecadação do outro, e a mudança descuidada do desenho de um dos impostos para evitar a queda de arrecadação pode causar sérios prejuízos socioeconômicos para a sociedade.

Pelo fato de um imposto ser da competência dos estados e o outro ser da competência dos municípios, este é mais um caso exemplar em que é preciso desenvolver uma cooperação entre os entes federativos, ou tende-se a criar uma espécie de guerra fiscal na qual cada um quer arrecadar mais e o cidadão é quem arca com os inúmeros prejuízos.

Na verdade, há um forte argumento vindo das melhores teorias e práticas desenvolvidas no sentido de que o ITIV, chamado de *Stamp Duty*, *Stamp Duty Land Tax* ou *Stamp Duty Property Tax*, simplesmente não deveria existir. Primeiro, muitos países sequer instituíram esse tributo ou instituíram e depois o extinguíram. Segundo, as principais *Reviews* do mundo, como a coordenada por James Mirrlees no Reino Unido<sup>1</sup> e a recentemente realizada na Austrália<sup>2</sup>, advogam pela extinção desse

---

<sup>1</sup> “There is no sound case for maintaining stamp duty and we believe that it should be abolished. Simply removing it would create windfall gains for existing owners, as it will largely have been capitalized into property values; so a reasonable quid pro quo for its abolition is that a similar level of revenue should be raised from other, more sensible, property taxes” (MIRRLEES, James et alli. *Tax by design*. Disponível em: <<http://www.ifs.org.uk/docs/taxbydesign.pdf>>. Acesso em: 15. jul. 2015, p. 404).

<sup>2</sup> “Stamp duties on conveyances are inconsistent with the needs of a modern tax system. While a significant source of State tax revenue, they are volatile and highly inefficient and should be replaced

imposto nos seus países, tendo em vista que ele distorce demais os comportamentos nas negociações de compra e venda de imóveis, afetando as decisões sobre a moradia.

É importante falar que as *Tax Reviews*, como essas acima citadas, são grandes pesquisas realizadas com base nas teorias e práticas estrangeiras, voltadas para realizar propostas de alteração de sistemas tributários específicos. Elas têm sido, frequentemente, a base para modificações apropriadas nas tributações dos países mais desenvolvidos, porquanto são análises profundas e bem justificadas, que olham para consequências de curto, médio e longo prazo.

O Brasil, em toda a sua história, nunca fez uma *Review* como as existentes no exterior e, portanto, considerando que a literatura tributária brasileira também não se interessou muito por estudos aprofundados de Política Tributária, não há aqui no país base teórica de qualidade para uma reforma tributária estrutural.

As *Reviews* são, em regra, patrocinadas pelo próprio Estado ou por algum instituto de pesquisa. Com esta e outras séries de textos, sem qualquer espécie de incentivo, tenho tentado realizar algo semelhante, mas que, é claro, não chega perto de um trabalho realizado por uma ampla equipe transdisciplinar, como deveria acontecer no Brasil.

A conclusão das recentes, profundas e bem justificadas *Reviews* do Reino Unido e da Austrália, que têm sistemas tributários dentre os mais desenvolvidos do mundo, é pela extinção dos seus impostos correspondentes ao ITIV, pois eles são, economicamente, muito ineficientes<sup>3</sup>.

Esses impostos desencorajam as operações de compra e venda, fazendo com que, sobretudo os mais pobres, decidam por não adquirir novos imóveis residenciais e comerciais. Deste modo, eles terminam, por exemplo, não mudando sua residência para áreas mais próximas ao trabalho, o que tenderia a elevar a sua produtividade.

---

with a more efficient means of raising revenue. Conveyance stamp duty is highly inefficient and inequitable. It discourages transactions of commercial and residential property and, through this, its allocation to its most valuable use. Conveyance stamp duty can also discourage people from changing their place of residence as their personal circumstances change or discourage people from making lifestyle changes that involve a change in residence. It is also inequitable, as people who need to move more frequently bear more tax, irrespective of their income or wealth” (Disponível em: [http://taxreview.treasury.gov.au/content/downloads/final\\_report\\_part\\_1/00\\_AFTS\\_final\\_report\\_consolidated.pdf](http://taxreview.treasury.gov.au/content/downloads/final_report_part_1/00_AFTS_final_report_consolidated.pdf). Acesso em: 15. jul. 2015).

<sup>3</sup> “As discussed in Chapter 6, transactions taxes are particularly inefficient: by discouraging mutually beneficial transactions, stamp duty ensures that properties are not held by the people who value them most. It creates a disincentive for people to move house, thereby leading to potential inflexibilities in the labour market and encouraging people to live (and businesses to operate) in properties of a size and in a location that they may well not otherwise have chosen” (MIRRELES, James et alii. *Tax by design*. Disponível em: <<http://www.ifs.org.uk/docs/taxbydesign.pdf>>. Acesso em: 15. jul. 2015, p. 403).

Em análise econômica realizada no âmbito da OECD, concluiu-se que os custos impostos pelo Estado sobre as transações de imóveis são cruciais para uma maior ou menor mobilidade da moradia<sup>4</sup>. O custo alto prejudica as decisões das famílias (imóveis residenciais) e dos empresários (imóveis comerciais) no momento de adquirir um imóvel novo que irá beneficiar sua vida pessoal e/ou profissional. Isso afeta negativamente o trabalho e as alocações do mercado<sup>5</sup>.

Inúmeros países não têm um imposto sobre as transações de imóveis e têm notado muitos bons frutos em face do barateamento dessas operações. Dentre eles, está a Nova Zelândia, país com um dos sistemas tributários mais eficientes do mundo. Outros exemplos de países que não tributam essas operações são Eslováquia e México.

Para extinguir o ITIV, o mais adequado seria uma reforma constitucional que lhe suprimisse da CF/88, pois, caso isso não seja feito, é muito difícil de crer que cada município irá extinguir tal imposto, quando sabemos que a classe política brasileira está muito mais preocupada em arrecadar ao máximo do que em evitar os nefastos efeitos socioeconômicos da tributação.

Enquanto o ITIV não é extinto, é preciso tratar dele como é hoje no Brasil. Mantendo coerência com os demais textos, parto do pressuposto de que a progressividade é uma das diretrizes mais importantes de qualquer sistema tributário, conforme melhores teorias e práticas estrangeiras. O primeiro ponto que precisa ser analisado em relação ao ITIV é a sua aptidão para ser progressivo, desrespeitada na maioria dos municípios do Brasil.

---

<sup>4</sup> “The transaction costs indicator covers a number of different types of monetary costs and fees incurred when buying and selling a property. These include transfer taxes, such as stamp duties, registration fees incurred when registering the property in the land registry, notarial or other legal fees and typical real estate agency fees” (SÁNCHEZ, Aida Caldera; ANDREWS, Dan. *Residential mobility and public policy in OECD countries*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/growth/residential%20mobility%20and%20public%20policy.pdf>>. Acesso em: 16. jul. 2015, p. 191-192).

<sup>5</sup> “Residential mobility is closely tied to the functioning of housing markets and has important implications for labour mobility and the efficient allocation of resources across the economy. This paper analyses patterns of residential mobility across OECD countries and the role of housing policies in enhancing or hampering residential mobility. Based on cross-sectional household data for 25 countries, the results suggest that differences in residential mobility across countries are partially related to differences in public policies” (*Ibidem*, p. 185).

O STF já decidiu repetidas vezes que qualquer tributo apto a ser progressivo deverá seguir a regra da progressividade<sup>6</sup>. Esse é um forte argumento econômico, como temos visto, mas é, também, um forte argumento jurídico-constitucional no Brasil, tendo em vista que o artigo 145, § 1º, da CF/88, primeiro artigo que trata do Sistema Tributário Nacional, determina claramente: “[s]empre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte...”.

Essa localização da previsão constitucional acerca da regra de progressividade e o fato de ela realizar o princípio da capacidade contributiva, que um corolário do princípio da igualdade, um dos mais importantes de qualquer sistema jurídico, parece deixar claro que o Brasil não deve medir esforços para instituir tributos sempre, e cada vez mais, progressivos.

Posicionamentos contrários à progressividade do ITIV são, portanto, absurdos, porque flagrantemente contra a jurisprudência do STF, assim como contra a melhor teoria e prática dos países estrangeiros. O *Stamp Duty Land Tax* do Reino Unido, no anos de 2010-2011, por exemplo, era progressivo, mas seguia uma tabela que não é de alíquotas marginais, causando inúmeras injustiças, pois a alíquota maior não era aplicada apenas à primeira libra acima do valor previsto naquela faixa, porém sobre toda a base de cálculo, conforme explica o trabalho coordenado por Mirrlees<sup>7</sup>.

Para corrigir esse problema, basta criar uma tabela progressiva do ITIV semelhante àquela do IRPF. Enquanto o ITIV não desaparecer, ele deverá ser progressivo e com alíquotas marginais. Protege-se, assim, os menos favorecidos, sendo possível reduzir a ineficiência econômica na medida em que aqueles com maior elasticidade de riqueza e renda são menos afetados pelos valores dos tributos.

No tocante à coerência entre o ITCMD e o ITIV, alguns estados brasileiros, como é o caso do Maranhão, terminaram cometendo o erro de diferenciar as alíquotas do

---

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, STF, 2ª Turma, RE-AgR 720.945, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Julgamento em 09/09/2014 e STF, Plenário, RE 562.045, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Julgamento em 06/02/2013.

<sup>7</sup> “In 2010–11, it is levied at rates of 0% on transactions up to £125,000, 1% between £125,000 and £250,000, 3% from there to £500,000, 4% between £500,000 and £1 million, and 5% above that. Unlike, say, income tax, the relevant rate applies to the full sale price, not just the part above the relevant threshold—so a house selling for £500,000 would attract tax of £15,000 (3% of £500,000), whilst a house selling for £500,001 would attract tax of £20,000 (4% of £500,001): a £1 increase in price triggering a £5,000 increase in tax liability. This is, of course, an absurd structure for any tax” (MIRRLEES, James et alli. *Tax by design*. Disponível em: <<http://www.ifs.org.uk/docs/taxbydesign.pdf>>. Acesso em: 15. jul. 2015, p. 403).

ITCMD incidentes no caso de doação e de herança sob a alegação de que seria necessário fazer isso para evitar as simulações realizadas pelos contribuintes com o objetivo de se aproveitarem de alíquotas menores do ITIV.

Como o ITIV tem alíquota de 2% em muitos municípios do Maranhão, os contribuintes, em lugar de realizarem formalmente doações, simulavam operações de compra e venda para não ficarem submetidos à alíquota de 4% do ITCMD. Assim, era pago o imposto municipal, com alíquota que gerava metade do valor a ser pago se incidisse o imposto estadual.

Em texto anterior<sup>8</sup>, já expliquei que não se deve diferenciar a alíquota da doação e da herança, pois são duas operações de transferência de riqueza muito semelhantes, uma realizada quando os dois polos estão vivos e a outra realizada quando um morre e transfere ao outro a riqueza. Quando se diferencia as alíquotas, distorce-se os comportamentos, que passam a buscar a operação com alíquota menor.

Se a doação é tributada com alíquota menor do que a herança, todo moribundo minimamente informado irá transferir a sua riqueza por meio de doação a quem for do seu interesse. Assim, o idoso em idade muito avançada e os doentes terminais passam a doar muito mais, optando por comportamentos que não escolheriam em condições normais.

Esse tipo de distorção dos comportamentos leva à perda de tributação, pois, em casos nos quais haveria normalmente transferência de riqueza via herança, sujeita a alíquotas maiores, haverá doação, sujeita a alíquotas menores. No caso do Estado do Maranhão, para cobrir o problema das tais simulações com o objetivo de pagar o ITIV, foram desvelados problemas até mais graves.

Isso acontece com certa frequência no Brasil. Por haver pouca cultura de discussão e aprofundamento em Política Tributária, além de haver uma cultura de elevar os números da arrecadação a quase qualquer custo, é muito comum a tomada de decisões precipitadas que solucionam um problema e criam outros maiores. Vide, por exemplo, todas as absurdas opções de substituições tributárias, antecipações etc. que ocorreram no ICMS dos estados.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://optimaltaxationtheory.com/assets/Marcos\\_Villas-B\\_as\\_Teoria\\_da\\_Tributa\\_o\\_tima\\_-\\_36307.pdf](http://optimaltaxationtheory.com/assets/Marcos_Villas-B_as_Teoria_da_Tributa_o_tima_-_36307.pdf)>. Acesso em: 15. jul. 2015.

Em termos de Política Tributária, o Brasil é mestre em tapar o sol com a peneira e usar cobertor pequeno, que cobre um problema, mas descobre outros. Muitas vezes, coloca-se a culpa nas guerras fiscais, que, de fato, são um problema seriíssimo, mas não justificam todos os inúmeros e graves erros cometidos pelos elaboradores de políticas tributárias.

Em textos futuros, usando como base as melhores teorias e práticas estrangeiras, tratarei do desenvolvimento de uma Cooperação Federativa Tributária no Brasil, que é essencial para uma melhoria considerável do sistema tributário brasileiro. É um alento, aliás, que Roberto Mangabeira Unger, Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, esteja abordando com frequência, nas suas intervenções, a necessidade de desenvolver uma ação mais cooperativa dos entes federados em diversas áreas.

Boa parte dos problemas é, no entanto, mera questão de bom design do sistema tributário e de preocupação maior com os efeitos socioeconômicos, que devem estar mais bem equilibrados com a preocupação de aumentar a arrecadação. Vai nessa linha a discussão sobre a possibilidade de exigir o comprovante de pagamento do ITIV para que seja feito o registro do imóvel comprado.

Não se pode inverter a ordem das coisas, cobrando imposto antes mesmo que o seu fato gerador aconteça, assim como não deveriam existir substituições e antecipações tributárias. O problema é que, no Brasil, absurdos vão se repetindo, tomando corpo e passam a ser tratados como normais. A anomalia é tão empurrada para dentro do sistema, muitas vezes com uso de persuasão política, que o Judiciário termina incorporando-a ao ordenamento.

Em suma, a conclusão é que o ITIV (ou ITBI) deveria simplesmente deixar de existir, de modo a eliminar as distorções que ele causa no mercado de compra e venda de imóveis, e a possibilitar uma simplificação do sistema tributário brasileiro. A sua arrecadação poderia ser compensada por um aumento do IPTU, que pode ocorrer com uma mera atualização dos valores dos imóveis, que subiram muito no mercado durante os últimos anos, mas muitos municípios não conseguiram atualizar os valores venais para efeitos de tributação, como fez recentemente o Município de Salvador/BA.

Outra solução é simplesmente elevar um pouco a progressividade do IPTU, aumentando as alíquotas de propriedades acima de R\$ 1.000.000,00, R\$ 5.000.000,00

e R\$ 10.000.000,00, fazendo recair o peso sobre aqueles dotados de grandes fortunas, o que termina funcionando com um efeito semelhante ao da criação do Imposto sobre Grandes Fortunas, tão discutido hoje no Brasil, mas que entendo não ser adequado para o momento do país, como também já abordado em outros textos<sup>9</sup>.

Outa eventual solução, dentre as várias existentes, para lidar com a perda de arrecadação municipal em decorrência da extinção do ITIV seria o aumento considerável da progressividade do ITCMD dos estados, imposto bem mais eficiente e redistributivo, com a consequente distribuição da arrecadação para os municípios.

Assim, numa cooperação federativa, os estados podem ceder parte da arrecadação para os municípios, cobrindo a perda de receitas com a extinção do ITIV e gerando benefícios socioeconômicos para toda a população por conta da redução de custos nas operações de compra e venda de imóveis. Em contrapartida, os municípios, interessados na arrecadação do ITCMD, ajudariam os estados na fiscalização de simulações, impedindo que doações se passassem por compra e venda com o objetivo de não pagar imposto. Isso é tributação de país desenvolvido, e não o ineficiente e injusto emaranhado de tributos, alíquotas e regimes existente hoje no Brasil.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mar-26/marcos-villas-boas-tributar-fortunas-nao-adequado-neste-momento>>. Acesso em: 16. jul. 2015.