

O PAPEL DO IPTU FACE ÀS TRANSFORMAÇÕES NA ECONOMIA DE PORTO ALEGRE

*José Antônio Fialho Alonso**

Um assunto que vem ocupando sobremaneira os poderes do Governo local em Porto Alegre, além de diversas frações da sociedade metropolitana, é a questão que envolve a cobrança do imposto sobre a propriedade imobiliária urbana. O debate mais acirrado envolve, de um lado, o Poder Executivo, que busca recompor a sua estrutura de receitas, com vistas a financiar o custo do desenvolvimento urbano na Capital, e, de outro, o Poder Legislativo, que busca "frear o ímpeto fiscal do Executivo", baseando-se nos mais diversos argumentos. Destacam-se, para o grande público, nesse debate, aqueles vereadores que, a pretexto de proteger as "viúvas e os aposentados" ou os pequenos comerciantes que são proprietários de imóveis localizados em zonas muito valorizadas da cidade, acabam por proporcionar um elevado benefício aos grandes proprietários de imóveis, na medida em que esse posicionamento acaba levando a um rebaixamento do imposto sobre a propriedade.

Esse rumo tomado pelo debate, aliás, compreensível do ponto de vista político-eleitoral, acaba por deixar de lado alguns aspectos da maior importância nessa questão. Este trabalho se propõe a discutir o tema integrado a uma visão mais ampla das condições econômicas que envolvem a evolução recente da cidade enquanto metrópole. Para tanto, em primeiro lugar, será discutida a evolução da economia de Porto Alegre no contexto da economia gaúcha, suas transformações e a relação destes aspectos com a questão do financiamento do seu desenvolvimento urbano. A seguir, será estudado o papel que o IPTU doravante deve assumir no contexto urbano dos anos 90.



A função que a economia da metrópole gaúcha desempenha no contexto da economia do Estado tem sofrido mudanças nas últimas décadas, devido ao próprio rumo tomado pela economia brasileira na segunda metade do século XX. Nesse período, a Capital do Estado teve seu desenvolvimento caracterizado por dois movimentos bem distintos. Num primeiro momento, consolidou um processo de concentração geográfica da indústria e dos serviços, particularmente do comércio.¹ A origem desse processo de concentração regional remonta às últimas décadas do século XIX,

* Economista da FEE e Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

O autor agradece a leitura e as críticas feitas por Pedro Silveira Bandeira e Alfredo Meneghetti Neto, isentando-os pelos erros ou equívocos remanescentes.

¹ Tal fato levou Singer (1977, p.196) a preconizar que o futuro de Porto Alegre iria depender do crescimento de suas funções como centro industrial e comercial.

quando as condições econômicas da região (norte do Estado) na qual Porto Alegre estava inserida eram mais favoráveis do que as do restante do Estado para o crescimento econômico.² Essa fase estendeu-se aproximadamente até os anos 60, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1

Participação relativa de Porto Alegre na renda interna e no Valor Adicionado Fiscal (VAF) da indústria e do comércio no Rio Grande do Sul — 1939-1989.

ANOS	RIIPA RIIRS (1)	VAFIPA VAFIRS (2)	RICPA RICRS (3)	VAFCPA VAFCRS (4)
1939	27,97	-	39,70	-
1949	25,86	-	40,18	-
1959	26,30	-	36,18	-
1970	25,88	-	34,91	-
1972	-	25,28	-	38,95
1973	-	24,73	-	36,68
1975	20,87	20,37	32,62	34,61
1980	17,92	16,12	28,90	35,16
1981	-	15,52	-	32,52
1982	-	14,52	-	34,65
1983	-	12,28	-	33,44
1984	-	11,02	-	31,42
1985	-	11,25	-	30,43
1986	-	11,76	-	31,07
1987	-	10,96	-	32,32
1988	-	10,42	-	30,07
1989	-	10,84	-	32,45

FONTE: FEE.

Secretaria da Fazenda.

(1) Renda interna da indústria em Porto Alegre (RIIPA) sobre a renda interna da indústria do Rio Grande do Sul (RIIRS). (2) Valor Adicionado Fiscal da indústria de Porto Alegre (VAFIPA) sobre o Valor Adicionado Fiscal da indústria do Rio Grande do Sul (VAFIRS). (3) Renda interna do comércio de Porto Alegre (RICPA) sobre a renda interna do comércio do Rio Grande do Sul (RICRS). (4) Valor Adicionado Fiscal do comércio de Porto Alegre (VAFCPA) sobre o Valor Adicionado Fiscal do comércio do Rio Grande do Sul (VAFCRS).

NOTA: A variável ideal para um estudo desse tipo é a renda interna, calculada a partir dos Censos Econômicos do IBGE. O último Censo, realizado em 1985, ainda não foi publicado, razão pela qual usamos o VAF, que é uma "proxy" precária da renda interna, mas com qualidade suficiente, além de atualizada, para revelar a tendência desses setores da economia.

² As condições econômicas mais favoráveis eram dadas por: uma estrutura industrial diversificada constituída por pequenas e médias empresas, o maior mercado regional que o Estado dispunha (devido principalmente a uma melhor distribuição da propriedade e da renda) e um sistema de infra-estrutura mais completo do que os das demais regiões do Rio Grande do Sul.

A Tabela 1 mostra também os contornos de um segundo momento, que abrange as três últimas décadas (de 60, 70 e 80), nas quais se verificou uma inversão da tendência anterior, caracterizada por um persistente processo de desindustrialização relativa da metrópole gaúcha, acompanhado de uma queda significativa — embora menos intensa — da participação do setor comercial da capital no do total do Estado.³ Tanto a extensão das séries disponíveis quanto o fato de existirem precedentes desse fenômeno em outras metrópoles, no Brasil e no Exterior, permitem concluir que tais modificações são de caráter estrutural, o que significa que elas vieram para ficar, conferindo à economia de Porto Alegre muito mais o papel de um importante centro de serviços do que o de um centro industrial, como o que desempenhou no passado.

É importante observar, também, que a indústria e o comércio em Porto Alegre vêm perdendo posição relativa na própria estrutura econômica da Capital. A Tabela 2 revela essa tendência e mostra simultaneamente a ascensão do segmento Demais Serviços (resto do Setor Terciário, excluído o comércio) no contexto da economia local.

Tabela 2

Estrutura da renda interna do Município
de Porto Alegre — 1939-1980

(%)

SETORES DA ECONOMIA	1939	1949	1959	1970	1975	1980
Agricultura ...	0,80	0,59	0,17	0,15	0,18	0,13
Indústria mais comércio	55,14	51,28	51,71	48,89	45,22	39,64
Demais serviços	44,06	48,13	48,12	50,96	54,60	60,23
Total da renda interna	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: FEE.

³ Uma discussão mais ampla dessa questão pode ser encontrada em Carrion (1980) e em Alonso & Bandeira (1988).

Essa tendência à "terciarização" econômica não é um fenômeno peculiar a Porto Alegre, trata-se apenas de mudanças pelas quais todas as metrópoles passam, desde que estejam localizadas em países capitalistas industrializados ou em industrialização.

Para finalizar estas considerações, convém frisar que tais mudanças não implicam perda, para Porto Alegre, da sua posição hegemônica enquanto metrópole regional, nem que a Capital tenha se tornado economicamente mais fraca. Implica, isto sim, que a mesma vem encontrando novas vocações e novas formas de atividade que lhe asseguram novas modalidades de hegemonia e controle sobre o resto do Estado, parafraseando Santos (1988).



O objetivo principal deste artigo é chamar atenção para as relações existentes entre esses fatos e a estrutura das receitas municipais ou a capacidade financeira do Governo local para financiar o desenvolvimento urbano. Sabe-se que o retorno do ICMS constitui parcela significativa da receita municipal em cidades industrializadas. No caso de Porto Alegre, a receita proveniente dessa fonte alcançou uma média de 34,89% no período 1969-89, sendo, de longe, a maior de todas as receitas transferidas ao Município por outras esferas de governo.

Até 1981, o cálculo da parcela correspondente a cada prefeitura no retorno do ICMS era feito com base na proporcionalidade da participação de cada município no VAF das operações de circulação de mercadorias. A partir de 1982, somente 75% do total a ser distribuído aos municípios continuou a ser rateado segundo esse critério. Os demais 25% passaram a ser alocados segundo outros procedimentos, tais como: a população, a área, o número de propriedades rurais e a produtividade do Setor Primário de cada município. Esses critérios adicionais foram estabelecidos com a finalidade de beneficiar localidades cujas características econômicas proporcionavam desvantagens na partilha do ICMS, quando o mesmo era distribuído proporcionalmente ao VAF local. A contrapartida desse procedimento redundou em perda para os municípios industrializados, particularmente Porto Alegre, a partir de 1982. Nesse ano, a participação da Capital no retorno do ICMS foi reduzida em mais de quatro pontos percentuais, comparativamente ao ano anterior.

Associando-se esse fato ao que já foi discutido anteriormente, ou seja, à tendência à queda na participação relativa da indústria e do comércio de Porto Alegre no contexto do Estado, é fácil concluir que o retorno do ICMS à Capital gaúcha também vem caindo ao longo dos anos, conforme revela a Tabela 3.

É relevante observar nessa tendência que, em duas décadas, a participação de Porto Alegre caiu quase à metade, em termos relativos, não havendo possibilidade de recuperação dessa fonte de receita, ao menos num horizonte de curto e médio prazos. Resta examinar quais as outras possibilidades que o Governo local pode explorar no sentido de recuperar a capacidade de financiamento do desenvolvimento urbano em Porto Alegre, face às mudanças estruturais ocorridas na economia da metrópole gaúcha.

Tabela 3

Participação de Porto Alegre no retorno do ICMS
aos municípios — 1970-90

ANOS	$\Delta\%$
1970	23,1016
1971	23,0282
1972	22,8583
1973	23,0649
1974	22,9432
1975	22,0521
1976	21,4658
1977	20,6841
1978	19,8176
1979	19,7680
1980	19,5055
1981	19,1230
1982	14,8760
1983	(1) 14,3215
1984	14,2204
1985	13,6851
1986	12,3200
1987	11,7617
1988	12,3009
1989	12,6789
1990	12,4497

FONTE: Secretaria da Fazenda.

(1) Nesse ano, havia dois índices, um para o mês de janeiro (14,3232) e outro para os meses de fevereiro a dezembro (14,3214), razão pela qual realizamos essa estimativa com base na média ponderada.



A análise da capacidade financeira de um município pode ser desenvolvida sob vários aspectos. É comum comparar-se o comportamento das receitas municipais levando em conta somente a desvalorização da moeda ou a inflação num determinado período. Assim sendo, se as receitas forem iguais ou superiores, em termos reais, às do ano anterior, é normal que se conclua que não há necessidade de mais recursos. Essa abordagem só é verdadeira se, no início do período considerado, a dotação de receitas foi suficiente para pagar todos os custos urbanos que são de competência municipal. Os custos urbanos abrangem não só as despesas de funcionamento dos sistemas de serviços já existentes, mas também a reposição do desgaste desses sistemas, bem como investimentos que visem reduzir o "deficit" histórico em diversos serviços urbanos.

Deve ser lembrado também que o caso aqui tratado é o de uma metrópole regional, com população urbana acima de um milhão de habitantes, localizada num sítio não muito favorável para o assentamento urbano, no que se refere a custos de urbanização⁴. Sabe-se, por outro lado, que os custos urbanos aumentam com o tamanho da cidade e com a complexidade urbana. Portanto, a questão das receitas municipais, particularmente o caso do IPTU, será discutida levando em consideração todos os aspectos referidos até aqui, ou seja, a metamorfose que vem se processando na economia de Porto Alegre, a sua relação com a perda de participação no retorno do ICMS e os crescentes custos urbanos que decorrem das demandas adicionais geradas pelo crescimento da cidade.



Além das transferências realizadas por outras esferas de governo, o Município conta ainda com as chamadas receitas próprias, que decorrem da cobrança de impostos, taxas e contribuição de melhoria.⁵ Dessas fontes de receita, somente as duas primeiras são utilizadas pelos municípios. As taxas, por melhor que sejam administradas, nunca cobrem totalmente o custo dos serviços prestados, ficando sempre uma parte dessas despesas para ser paga com recursos provenientes de outras receitas. Restam, portanto, os impostos de competência municipal⁶ como importante instrumento autônomo de financiamento do desenvolvimento urbano numa cidade com as características de Porto Alegre.

Dos impostos de competência municipal, os mais importantes do ponto de vista da capacidade contributiva parecem ser o IPTU e o ISSQN. Este último tende a ser mais importante em cidades cuja centralidade assume expressão regional, isto é, que possuem um Setor Terciário cujo mercado ultrapassa suas fronteiras municipais, como é o caso da Capital gaúcha. Quanto a este tributo, um grande esforço de arrecadação vem sendo realizado pelo Governo local nas duas últimas décadas, tendo como resultado o aumento da participação relativa desse tributo no contexto da receita total do Município. Em 1970, o ISSQN representava 8,41% da receita total, crescendo continuamente até atingir 23,12% do total em 1990.⁷ Essa fonte de receita parece, portanto, estar sendo razoavelmente bem explorada, não restando, aparentemente, uma margem muito ampla para a obtenção de aumentos de receita com esse tributo.



⁴ Os custos urbanos dependem de diversos fatores. O tamanho urbano e a densidade de ocupação afetam diretamente os custos urbanos em geral. A morfologia urbana igualmente exerce um papel relevante na formação desses custos (Derycke, 1971, p.95). A configuração e o tipo de relevo que caracterizam o sítio urbano afetam os custos das atividades, encarecendo-os, na medida em que as condições físicas não sejam favoráveis.

⁵ As demais fontes de receitas são: a patrimonial, a agropecuária, a industrial e a dos serviços.

⁶ Os impostos de competência municipal são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o ITBI (transmissão "inter vivos") e o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC).

⁷ Uma confirmação do aumento da importância do ISSQN pode também ser obtida comparando-se a relação desse com a renda interna do setor serviços em alguns anos da década de 70. Em 1970, a arrecadação do ISSQN representou 0,44% da renda interna do Setor Terciário de Porto Alegre, passando a 0,58% em 1975 e alcançando 0,70% em 1980.

Com o IPTU, no entanto, parece ter ocorrido o contrário do que aconteceu com o ISSQN, pois houve uma queda da sua participação no contexto da receita total do Município, nas últimas décadas. Observando-se o desempenho desse tributo entre 1970 e 1990, verifica-se que o IPTU representava 20,6% da receita total no início do período, reduzindo continuamente sua parcela relativa até atingir 3,80% em 1990. A queda da importância do IPTU como fonte de financiamento do desenvolvimento urbano não é um fenômeno peculiar a Porto Alegre. Essa tendência verificou-se em quase todas as cidades, para as quais as transferências de outras esferas de governo passaram a representar parcela significativa de seus orçamentos. Nos municípios com grande expressão industrial e comercial, esse processo ocorreu com maior intensidade. É fácil entender que tal fato, de certa forma, desobrigou as administrações municipais da desgastante tarefa de gerir um tributo direto como o IPTU. Essa é a constatação feita por diversos autores sobre o assunto, particularmente Longo & Lima (1982, p. 86).

Nas fases de expansão econômica, a tendência é que as receitas transferidas se elevem, dado que as mesmas, em geral, se originam da arrecadação de tributos indiretos, como o IPI e o ICMS. Nas fases recessivas ou de estagnação, ocorre o contrário. No caso de Porto Alegre, a situação é agravada duplamente. De um lado, a fase de estagnação econômica contribuiu para frear o fluxo de recursos proveniente das receitas transferidas. De outro, as mudanças estruturais que vêm se processando em sua economia, já discutidas anteriormente, também têm contribuído para diminuir relativamente o fluxo das receitas transferidas, particularmente no caso do retorno do ICMS.

Deve ser lembrado que as demandas por serviços urbanos a cargo da municipalidade são sempre crescentes, seja qual for a situação da economia. Em outras palavras, o volume de recursos necessário para financiar o desenvolvimento urbano é cada vez maior, obrigando o Governo local a explorar todas as fontes de recursos à sua disposição.

No caso de Porto Alegre, uma das fontes de recursos que está com sua potencialidade menos explorada, apesar dos esforços recentes do Governo local, é o imposto sobre a propriedade imobiliária. Há margem para tornar a ação tributária municipal mais justa, ao mesmo tempo em que seja reunida uma soma adicional de recursos para melhorar a qualidade e reduzir o "deficit" dos serviços públicos em geral.

É óbvio que essa não é uma tarefa fácil, seja do ponto de vista político, seja do ponto de vista técnico. Entretanto, pelo que foi discutido neste texto, parece não haver outra alternativa, no âmbito da competência e da autonomia municipal, para a obtenção de recursos que permitam financiar o desenvolvimento urbano em Porto Alegre. Segundo Longo & Lima (1982),

"Existem fortes indícios de que a receita desse imposto pode acompanhar a crescente necessidade de recursos municipais, sem impor grande ônus tributário sobre a população local, através de permanente e criteriosa atualização dos cadastros de imóveis. Isto traria ao município todas as vantagens do imposto sobre a propriedade (isto é, o imposto internaliza espacialmente o custo e benefício do orçamento local) e ao mesmo tempo reduziria as enormes iniquidades fiscais que resultam da sua, em geral, deficiente administração".

O aproveitamento desse tributo como instrumento de política financeira e de desenvolvimento urbano, particularmente a sua extra-fiscalidade, certamente implica padrões de eficiência mais elevados da máquina fiscal do Município, em especial do

seu cadastro imobiliário, a fim de evitar o máximo possível a regressividade, que historicamente tem caracterizado a cobrança do IPTU. A dinamização da cobrança desse tributo só tem sentido se o mesmo for dotado de um caráter marcadamente progressivo, gerando fundos extremamente necessários ao financiamento de ações que reduzam o "deficit" de serviços existente em Porto Alegre.

Obviamente, uma discussão mais detalhada sobre os procedimentos que podem elevar a eficiência da máquina fiscal do Município, particularmente no que se refere à tributação da propriedade imobiliária, está além dos contornos deste estudo. Neste texto, tentou-se mostrar que a questão do IPTU em Porto Alegre deve ser discutida tendo como pano de fundo o contexto global da Cidade, bem como as peculiaridades que o constituem. Somente dessa forma será possível obter uma compreensão mais clara do seu papel na gestão urbana em nossa metrópole.

Bibliografia

- ALONSO, J.A.F. & BANDEIRA, P.S. (1988). A desindustrialização de Porto Alegre: causas e perspectivas. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 9(1):3-28.
- CARRION, Otilia (1980). Tendências de especialização funcional dos municípios da RMPA. In: UFRGS. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. **Avaliação do quadro da economia na RMPA**. Porto Alegre.
- COUTINHO, Maurício C. (1991). Finanças públicas no município de Campinas, 1980-88. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 25(2):123-36, abr./jun.
- DERYCKE, Pierre-Henri (1971). **La economia urbana**. Madrid, Instituto de Estudios de Administracion Local.
- FINANÇAS DO ESTADO (1981). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, v.30.
- ____ (1983). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, v.32.
- ____ (1984). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, v.33.
- ____ (1990). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, v.39.
- GEISEL, Claudia (1991). **O imposto predial e territorial urbano no município de Porto Alegre durante os anos 80**. Porto Alegre, PUC/FCE.
- GUEDES, José Rildo de M. (1979). IPTU - a ineficácia de um imposto. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, IBAM, 26(152):22-39, jul./set.
- LONGO, Carlos A. & LIMA, José Carlos de S. (1982). O IPTU como fonte de recursos a nível municipal: aspectos de eficiência e equidade. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, FGV, 36(1):85-102, jan./mar.
- SANTOS, Milton (1988). Crescendo menos metrópoles ficam mais fortes. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 25.4.
- SINGER, Paul (1977). **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo, Nacional.