

Análise do perfil da arrecadação municipal em Porto Alegre (1989-1995)

Prof. MSc. Marco Aurélio Stumpf González

UFRGS - Doutorando em Engenharia (NORIE/UFRGS)
Professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

Rua Dr. Eduardo Chartier, 211/304
90520-100 Porto Alegre RS

✉ gonzalez@prisma.unisinos.tcche.br

Conteúdo

1. Introdução
2. Um Balanço da Arrecadação em Porto Alegre
3. Alternativas para Aperfeiçoar a Arrecadação Própria
 - 3.1 O imposto sobre a propriedade urbana (IPTU)
 - 3.2 Dificuldades e deficiências na tributação: as inequidades verticais e horizontais
 - 3.3 O cálculo dos valores-base (planta genérica de valores).
4. Conclusão
5. Bibliografia

Resumo: Os tributos que incidem sobre a propriedade urbana são importantes para muitas cidades brasileiras, especialmente o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Este artigo analisa a situação recente em Porto Alegre, avaliando a importância das transferências na arrecadação, as alterações do quadro no período da administração de esquerda (PT) e as alternativas para incrementar o IPTU.

Palavras-chave: Imposto predial, IPTU, Porto Alegre, PT

Abstract: The fiscal incidence on real estate property is very important to local authorities, and Property Tax (IPTU) is the principal example. This paper relates the recent situation on Porto Alegre city, with special attention to transfers of federal resource, on new view of the Worker's Party (PT) on city administration and concludes with an analysis on betterment of IPTU.

Keywords: Property tax, Porto Alegre, Worker's Party

1. Introdução

A gestão urbana no Brasil é realizada através do poder local, que é responsável pela administração e emprego dos recursos disponíveis. Os governos intervêm de três formas, neste processo: coordenam o uso do solo (aplicando restrições ao direito de construir), cobram impostos e taxas, e fornecem os serviços de caráter público. Para exercerem suas funções administrativas, os municípios obtêm recursos de diversas fontes, que podem ser basicamente divididas em diretas (aquelas arrecadadas pelo próprio município) e indiretas (as provenientes de transferências estaduais e federais) Depois da reforma tributária decorrente da Constituição autoritária de 1967, surgiu um federalismo fiscal concentrador, com autonomia restrita para os estados e municípios. Naturalmente, a redução da liberdade de administração estava associada ao regime político de então. Os municípios passaram a contar com poucas fontes de recursos, tornando-se de grande importância as transferências inter-governamentais, cujo exemplo maior é o ICMS. Os efeitos para os municípios foram negativos, pela limitação de arrecadação e aumento na dependência das esferas superiores de governo. As transferências relacionadas com o ICMS representam mais de um terço da receita total de Porto Alegre, em média, no período analisado (Jud, 1980; Porto Alegre, 1969-1995; Prud'Homme, 1987; Souza, 1989).

Após receber diversos governos de origem não-democrática, de orientação direitista, Porto Alegre reiniciou a democracia com um curto período de centro-esquerda, ao receber por três anos um prefeito do PDT, para voltar-se, desde então, à esquerda, aceitando três mandatos do PT. Neste sentido, Utzig (1996) apresenta um relato do governo realizado pela "Administração Popular", do ponto de vista de um integrante deste governo (é um texto representativo, dos vários produzidos sobre o tema). É fácil supor que tal modificação da direção da cidade deve provocar alterações na composição da receita, com reorientação e mudança de critérios, naquilo que cabe ao município. É de se esperar, por exemplo, uma maior incidência na tributação sobre a propriedade, em função de um discurso de redistribuição de renda e justiça social.

Partindo deste quadro, o texto busca expor e analisar as transformações ocorridas no perfil da arrecadação municipal em Porto Alegre, e os objetivos principais são identificar a relação das mudanças na arrecadação com a nova orientação política (além daquelas provocadas pelas alterações da Constituição, em 1988) e indicar alternativas para diminuir a dependência de recursos "externos". Preliminarmente, analisa-se a receita do município. São empregados dados anuais da arrecadação municipal de 1969 a 1996, discriminados por tipo de tributo, verificando-se as participações percentuais na receita total. Em seguida, aborda-se os problemas de inequidade de tributação e, por fim, indica-se como alternativa o imposto sobre a propriedade, apresentando-se uma resenha sobre suas características.

2. Um Balanço da Arrecadação em Porto Alegre

Os governos municipais brasileiros são muito dependentes de recursos oriundos de transferências de outros níveis de governo. Por exemplo, em 1988, considerando o país inteiro, 84.9% dos recursos municipais provinham de transferências, situação que foi pouco alterada com a nova Constituição: em 1992, para 74,3% dos municípios brasileiros, as transferências representavam mais de 90% da arrecadação, segundo dados citados por Bremaeker (1994, p. 11). Ele também argumenta que na maioria dos municípios brasileiros a

população não tem condições de pagar tributos, e as transferências são realmente a única fonte. Ele refere-se a municípios pequenos. Não é o caso das capitais, como Porto Alegre. No período analisado, de 1969 a 1996, as transferências representaram 44% dos recursos do município de Porto Alegre, contra 35% dos tributos próprios, em média, nestes 28 anos. No período recente, pós-constitucional, não se alterou esta divisão: são 45% e 33%, respectivamente.

A Figura 1, a seguir, apresenta a variação das receitas, agregadas por tipo. Em destaque, as Transferências Correntes, que são os valores repassados por outros níveis de governo. Do governo federal, são de maior importância a Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios e as parcelas municipais do Imposto de Renda e do ITR. Do governo estadual, os repasses principais são decorrentes do ICMS, o ITBI *causa-mortis* e o IPVA. As Receitas Tributárias são compostas dos impostos imobiliários (IPTU e ITBI *inter-vivos*), do ISSQN e do IVVC (arrecadado de 1989 a 1994), além das diversas taxas cobradas em virtude da regulamentação e do poder de polícia exercido pelo Município. O restante da arrecadação municipal, não indicado no gráfico, é composto por receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, operações de crédito, alienação de bens municipais, transferências de capital e outras receitas.

Percebe-se um certo equilíbrio entre estas duas fontes agregadas, principalmente no fim da década de 70 e no início da década de 80, embora geralmente as Transferências representem valores superiores às Receitas Tributárias. Contudo, as Transferências são perigosas, pois os municípios ficam excessivamente dependentes, sem que existam medidas para aumentar ou mesmo para garantir os recursos. Uma alternativa é aprimorar a arrecadação dos tributos próprios, tais como IPTU, ITBI e ISSQN.

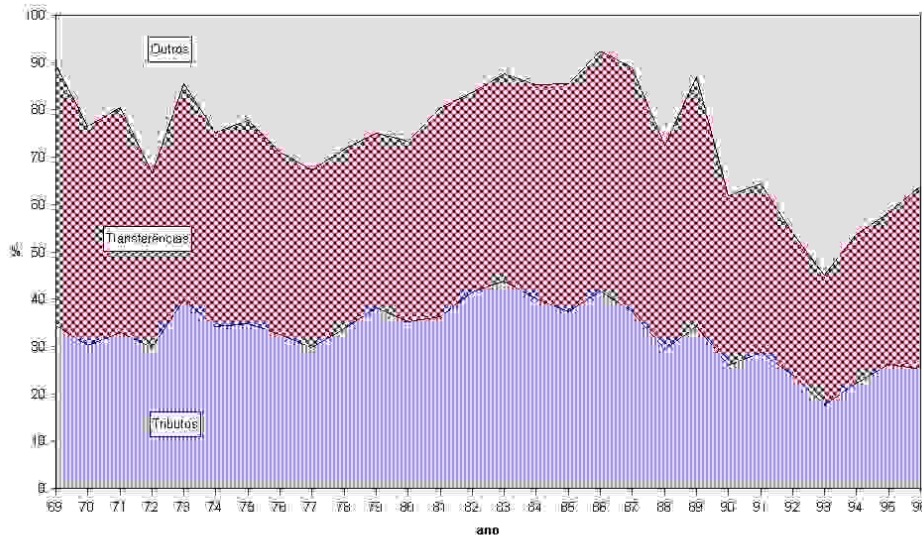


Fig. 1: Participação percentual das Transferências Correntes e das Receitas Tributárias no Total Geral da arrecadação municipal (1969-1996)
Fonte dos dados brutos: *Estatísticas - PMPA (1970-1996)*.

A análise da prática atual indica que apenas o IPTU poderia ser melhor explorado, tendo em vista que os outros tributos já vêm sendo razoavelmente bem arrecadados. Atualmente, o IPTU não é o principal tributo, em valor, dentre os arrecadados pela prefeitura. E vem perdendo importância, conforme se verifica na Figura 2, embora existam esforços para recuperá-lo, de parte da Prefeitura de Porto Alegre. A ineficiência na tributação surge porque os cadastros não são atualizados anualmente. Os demais tributos são bem melhor gerenciados, e não há muita vantagem em aprimorar a sistemática ou "apertar mais" o contribuinte. O IPTU está sendo mal arrecadado por problemas políticos: a Câmara impede a correção monetária total, limitando os reajustes necessários para acompanhar as variações de valores dos imóveis. Naturalmente, isto ocorre por causa da disputa pelo controle da capital gaúcha, a três mandatos nas mãos da esquerda. Aliás, raramente o IPTU é administrado tecnicamente. De regra, a definição dos valores é feita por critérios políticos.

No gráfico a seguir (Figura 2), apresenta-se a relação entre o IPTU e a receita tributária do município. Analisando as estatísticas da arrecadação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, para o período de 1969 a 1996, percebe-se que ocorreram significativas oscilações no imposto sobre a propriedade imobiliária (sobre terrenos e prédios urbanos), ao longo dos últimos anos. Podem ser verificadas alterações no perfil, notadamente uma queda de importância relativa do IPTU: nos primeiros anos, representava cerca de 60% dos tributos próprios; no fim da década de 80 chegou a menos de 10%, crescendo gradativamente no período seguinte, para retomar esta curva histórica, atingindo valores próximos de 30%, atualmente. A expressiva queda que aparece no final da década de 80 coincide com o governo do PDT em Porto Alegre. Os valores brutos podem ser obtidos nas publicações de estatísticas da cidade (*Porto Alegre, 1970-1996*).

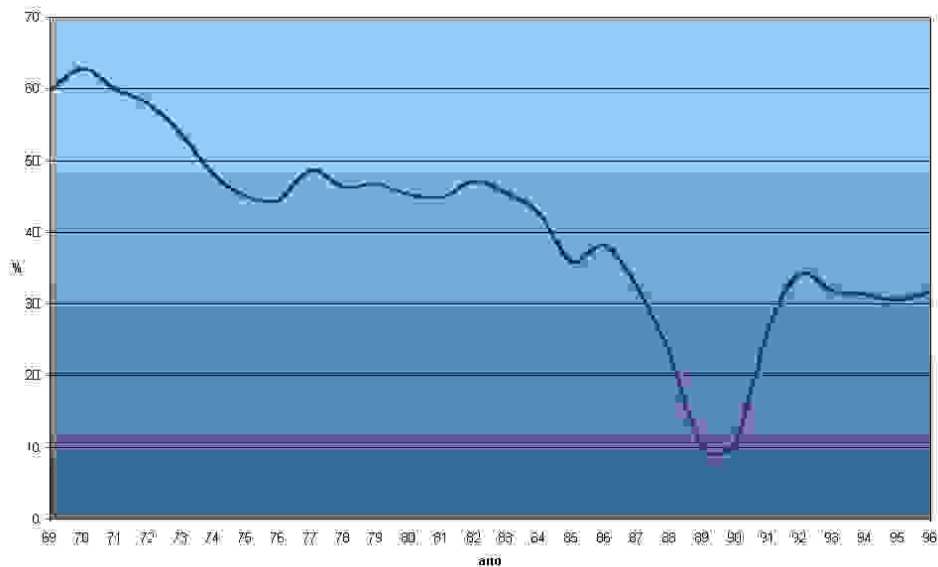


Fig. 2: Participação percentual do IPTU na Receita Tributária municipal (1969-1996)
 Fonte dos dados brutos: *Estatísticas - PMPA (1969-1996)*

Da mesma forma, no início da década de 70, o imposto sobre a propriedade significava próximo de 25% da receita total dos municípios brasileiros (Fava, 1982; Longo e Lima, 1982). Com as diferenças políticas entre as administrações municipais e por causa das dificuldades de gerenciamento de cadastros, não há um comportamento definido da arrecadação deste tributo. Em Porto Alegre, variou de 20% em 1969 a 11% em 1996, atingindo os valores mínimos em 1989 (3,4%) e máximos em 1973 (21,4%). A última avaliação de valores de mercado para a planta de valores (base de cálculo do tributo) foi determinada em 1991. Para os anos seguintes, foi realizada apenas a atualização dos valores venais por índices próximos ou mesmo abaixo da inflação, com o mesmo percentual para todos os imóveis. Desde então, as variações que ocorrem são devidas às inclusões e exclusões de imóveis no cadastro e aos descontos e isenções concedidos (*segundo dados obtidos nos anuários estatísticos municipais - Porto Alegre, 1970-1996*).

O exame dos valores médios arrecadados por habitante (total de IPTU no ano/população), segue um padrão semelhante, conforme pode verificar-se na Figura 3. Atingiu os valores máximos na época do "Milagre Brasileiro", com cerca de R\$75/hab. Há um decréscimo para R\$ 18/hab no fim da década de 80, recuperando-se em 1991, e nos anos seguintes, para níveis próximos de R\$ 45/hab. Há perspectivas de manutenção deste volume de recursos, por causa da continuidade política, por um lado, e das limitações de reajuste, por outro (os valores foram corrigidos até julho de 1998, empregando-se o IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas).

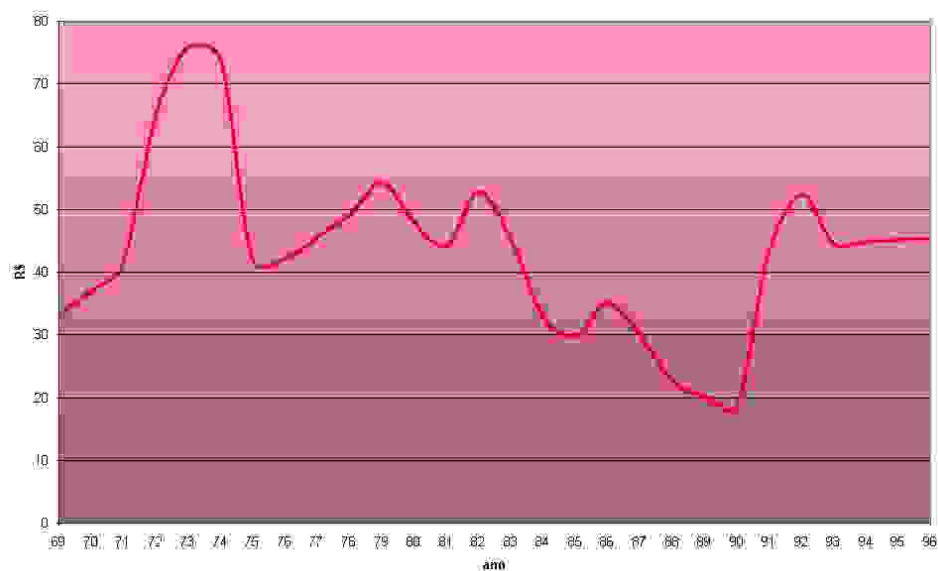


Fig. 3: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) per capita (R\$/habitante), 1969-1996
 Fonte dos dados brutos: *Número de habitantes: Censos de 1970, 1980 e 1991 (estimado para os demais anos). Arrecadação: Estatísticas - PMPA (1969-1996), corrigida pelo IGP-DI até Julho/1998.*

De qualquer forma, o valor arrecadado no período recente está próximo aos 30 milhões de reais por ano, contra valores próximos a 8 milhões de reais no governo anterior. Percebe-se o esforço - inclusive com disputas políticas e demandas judiciais que chegaram ao STF - para aumentar a arrecadação por esta fonte. O resultado desta iniciativa está na Figura 3: o tributo *per capita* dobrou, desde a primeira administração do Partido dos Trabalhadores (PT). O freio político tem mantido os valores arrecadados em níveis razoavelmente estáveis, mas há melhorias a serem realizadas no IPTU, como se verá a seguir.

3. Alternativas para Aperfeiçoar a Arrecadação Própria

A estratégia de arrecadação aproxima-se de idéias de apropriação pública dos ganhos fundiários, os quais são capitalizados individualmente, mas são decorrentes da ação geral da sociedade, principalmente a oferta de infra-estrutura urbana (a terra não tem valor sem serviços públicos). Esta infra-estrutura é custeada com recursos públicos, e discute-se se é correto que seja totalmente aproveitada privadamente. Pode-se dizer que os proprietários apropriam-se das mais-valias da urbanização, principalmente os especuladores, que deixam o solo "engordando", sem investir. As alternativas para recuperar parcelas destes investimentos públicos são a utilização da Contribuição de Melhorias, da progressividade do IPTU e, mais simplesmente, da cobrança correta do IPTU.

Hoje, a Contribuição de Melhorias não é empregada por problemas políticos e práticos de cobrança. A progressividade tem uso restrito, embora prevista na Constituição de 1988, por conta de uma alegada "falta de lei federal". Resta a opção de aprimorar o IPTU. Sobre Contribuição de Melhorias, ver *Adriano Biava (1986, 1989)*. A aplicação da progressividade é remetida à dependência de uma "lei federal", que defina as classes de imóveis (CF, art. 156/182), no entendimento de alguns juristas, como *Edvaldo Brito (1995, p.85)*. Contudo, pode-se entender também que, em matéria de controle do solo urbano, há interesse local, a competência é suplementar, e o município poderia legislar, suprimindo a lacuna e permitindo a progressividade, então. Em Porto Alegre, em março de 1996, a Prefeitura notificou os proprietários de 62 terrenos para edificarem ou parcelarem as áreas, sob pena de pagarem IPTU progressivo no tempo, conforme as leis municipais nº. 312/93 e 333/94. Contudo, são apenas 0,25% dos terrenos da cidade.

A cobrança do IPTU deve basear-se nos valores de mercado para os imóveis, ou seja, o valor de um imóvel é obtido com base em estimativas das médias que atingem imóveis semelhantes, transacionados recentemente. Se o cadastro de valores é antigo e atualizado apenas pela correção monetária, está defasado, por não captar as valorizações (e desvalorizações) reais que a cidade sofre, em sua constante e multivariada estruturação urbana. Evidentemente, os imóveis não se valorizam todos igualmente, por um índice único.

Diante das variações nos valores anuais apresentados, percebe-se a importância dos critérios de cálculo e da organização e manutenção de um cadastro atualizado. Algumas ações possíveis são a implantação de plantas de valores baseadas em técnicas modernas de cálculo e a integração do cadastro com o ITBI (com atualização constante). A aplicação da progressividade é possível, mas restrita. Em Porto Alegre, existem terrenos tributados progressivamente, desde que tenham tamanho elevado, estejam em determinadas zonas da cidade e não sejam utilizados.

3.1 O imposto sobre a propriedade urbana (IPTU)

Os impostos sobre a propriedade são geralmente importantes na estrutura da arrecadação dos municípios. Este tipo de tributo é empregado em muitos países, embora a comparação das situações de diferentes países seja difícil, pois a divisão das atribuições locais e nacionais é muito distinta. Ademais, o Brasil tem uma estrutura federativa singular, com três níveis de competência, enquanto que normalmente existem apenas dois níveis. Em alguns países a educação é responsabilidade local, enquanto que em outros compete ao governo central. Existem companhias de economia mista ou privadas, para fornecimento de água ou energia elétrica, por exemplo, e assim os recursos arrecadados são dispendidos em serviços bastante diversos. No Reino Unido, 100% dos recursos locais são obtidos através de *property taxes*, enquanto que nos países escandinavos cerca de 75% são obtidos em taxações sobre a renda das pessoas ou lucros das empresas. Já nos Estados Unidos e Canadá predominam as taxas sobre o consumo (Fernandez, 1985; Ferreira, 1993; Mello, 1994; Prud'Homme, 1987; Silva, 1989; Souza, 1989).

Nos Estados Unidos, conforme Barlowe (1972, p.593), a taxação sobre a propriedade é considerada eminentemente municipal. Em três ocasiões o governo federal tentou arrecadar diretamente tributos sobre a propriedade, mas desistiu, por causa das dificuldades de administração e cobrança. No início do século, os Estados federados e as administrações locais dividiam este tipo de tributo, mas progressivamente os Estados reduziram a arrecadação por esta fonte de recursos. Em 1890, representavam 72% da arrecadação dos Estados, e 92% dos recursos municipais, enquanto que, em 1970, representavam 2.3% e 85%, respectivamente.

Por outro lado, nos países do Mercosul predomina a tributação sobre a propriedade aplicada pelas províncias ou mesmo pelo governo central, embora os aparentes empecilhos sobre a apuração dos valores. Em geral, os problemas de arrecadação são semelhantes aos verificados no Brasil. O maior inconveniente é a determinação da base de cálculo. Os sistemas empregados geralmente são fundados no valor de venda ou na renda (aluguel) do imóvel. As técnicas de obtenção destes valores são muito variadas. Modernamente, a avaliação de massa é realizada através de processos inferenciais. Não obstante, a dificuldade de apuração provoca diversos efeitos maléficis. As *property taxes* têm intrínsecas deficiências de inequidade e impacto diferenciado sobre os valores.

Um dos problemas é o atraso (*lag*) entre valorização imobiliária e reestimação dos cadastros. As revisões são caras, geralmente feitas a cada dez anos. Por problemas políticos, nem sempre há consideração do reajuste integral dos preços (Prud'Homme, 1987; Wachs, 1978). Nesta linha, Fava diz que: *O imposto predial e territorial urbano (IPTU) é, reconhecidamente, um tributo problemático, o que se deve, por um lado, à complexidade dos aspectos estritamente relacionados à sua administração e, por outro, à grande proximidade existente entre os pagantes e os cobradores do imposto, o que eleva substancialmente o custo político de sua administração (Fava, 1982, p.197).*

Além disto, os impostos que incidem sobre a propriedade são, via de regra, regressivos, e em geral são repassados aos inquilinos, embora haja controvérsias sobre o caráter de regressividade, dependendo do ângulo de análise (Musgrave, 1974; Prud'Homme, 1987; Wassmer, 1993). O IPTU é um dos tributos mais antigos e incide sobre todo imóvel dentro da área urbana do município (definida por lei municipal). A sistemática de apuração envolve alguns conceitos básicos, como a escolha da base de cálculo, a fixação de alíquotas e o próprio cálculo dos valores, segundo Fava (1982, p.204).

3.2 Dificuldades e deficiências na tributação: as inequidades verticais e horizontais

O valor total arrecadado não é tão importante quanto a garantia de distribuição equitativa e de isonomia. O imposto deve permitir a arrecadação na medida das necessidades da municipalidade, mas tributando com justiça seus contribuintes. Para estas funções, há necessidade de um sistema informatizado, principalmente em cidades do porte de Porto Alegre, que conta com mais de 450.000 imóveis cadastrados. A implantação de um sistema automatizado e simplificado de atualização das plantas de valores permitiria maior controle sobre a arrecadação. A adoção de um sistema assim permite também reduzir a imprecisão na tributação, pois diminui a influência do julgamento pessoal e o intervalo entre reavaliações (González, 1996a; Wachs, 1978).

Como o IPTU é um tributo difícil de administrar, por causa dos custos de atualização da base de dados (inclusive custos políticos), é fácil observar-se a injustiça na tributação, em qualquer cidade brasileira. Ocorre inequidade horizontal (tributação diferente para imóveis de mesmo valor) e vertical (falta de proporcionalidade entre valores e tributos). Conforme ensina Agostinho Leal: *A equidade administrativa do IPTU depende de que haja proporcionalidade entre o valor venal atribuído, referência legal da base de cálculo do IPTU, e o valor de mercado dos imóveis. Neste aspecto, importa que a relação entre estas duas variáveis seja uma proporção constante para todos os imóveis (Leal, 1990, p.55).*

Isso ocorre porque, via de regra, há pouca relação entre os valores fiscais e os praticados pelo mercado, além da variação espacial desta relação dentro da área urbana. Nas palavras de Fava: *O valor do terreno certamente se altera ao longo do tempo em função do processo inflacionário, que afeta de maneira uniforme o preço de todos os terrenos; e se altera também em decorrência do processo de crescimento urbano que transforma, de maneira não uniforme, as características da área urbana (...) nota-se, então, uma crescente distância entre o valor do terreno dado pela PGV [planta genérica de valores] e o efetivo valor de mercado. E esse distanciamento, pelo fato de não ser proporcionalmente igual para todos os terrenos, acaba por gerar problemas de inequidade fiscal e de sub-utilização do potencial de receita do IPTU, proveniente da avaliação dos terrenos (Fava, 1982, p.219-220).*

O desequilíbrio entre valores de mercado e valores cadastrais não está relacionado apenas com a inflação, mas também com a dinâmica urbana e com os critérios de avaliação dos valores venais. Assim, pode ocorrer em locais onde a economia está - relativamente - estabilizada, como nos Estados Unidos, situação vista nos estudos de Harvey Rosen (1978) e de Stacy Sirmans et alii (1995). As diferentes valorizações relativas entre regiões induzem inequidades de taxação nos impostos imobiliários, pois a administração municipal, via de regra, não consegue captar as alterações localizadas de valor. Para que as funções sociais sejam alcançadas, é preciso que haja justiça na aplicação dos tributos, sendo fundamental obter-se uma estimativa adequada do valor dos imóveis. A correção dos valores cadastrais por índices de inflação permite corrigir a receita obtida, no todo, mas produz erros de tributação causados pela valorização desigual dos imóveis, nos casos particulares. A necessidade de reavaliações periódicas dos imóveis é uma evidente unanimidade entre os analistas. Entre muitos que esposam esta teoria, podem ser citados Gonçalves (1988), González (1996), Leal (1990), Liporoni (1993), Smolka (1994) e Varsano (1977).

A reforma do sistema, através da informatização, facilita a análise e renovação dos valores a serem arrecadados (Wachs, 1978).

Mesmo do ponto de vista da arrecadação, a reavaliação periódica é importante. Em Cachoeira do Sul, por exemplo, recentes alterações fizeram a participação do IPTU na receita do município crescer de 1.73% em 1994 para 25.33% em 1995. A pequena importância do IPTU em 1994 foi a deflagradora de uma reavaliação técnica da planta de valores. Nas palavras do próprio Secretário Municipal da Fazenda deste município, João Augusto Silva: *Não existirá IPTU se não existir uma eficiente e organizada Planta de Valores. Esta é a base de cálculo para a cobrança do IPTU. Não basta realizar uma atualização a cada vez que o imposto sofra uma queda na sua arrecadação. É necessário que haja um trabalho constante, buscando novos dados no mercado, de forma que todos os anos exista uma Planta de Valores atualizada* (Silva, 1995, p.41).

A integração dos tributos imobiliários, na forma proposta por Martim Smolka, é uma das medidas que permitiria reduzir a imprecisão, pois deve melhorar a eficiência do sistema (Smolka, 1994, p.180). Para tanto, é importante que os valores fiscais sejam atualizados constantemente. Nos estudos que tratam dos cadastros urbanos, é rotineiramente citada a importância fundamental da atualidade das informações para a cobrança adequada de tributos como o IPTU. Neste sentido, podem ser lembrados Lapolli et alii (1994), Schneider e Loch (1994), Silva (1995) e também Zancan (1996).

3.3 O cálculo dos valores-base (planta genérica de valores).

A utilização de índices genéricos é desaconselhável, por causa das constantes transformações da forma e dos valores na área urbana. Nas cidades modernas, um bom exemplo de significativas alterações em curtos espaços de tempo é a instalação de um *shopping center*. Clarice Maraschin analisou o caso do Shopping Iguatemi (primeiro *shopping center* de Porto Alegre, instalado em região pouco urbanizada, até então), concluindo que houve influência forte em diversos aspectos do uso do solo no entorno, tais como aumento de valor dos imóveis e modificação no padrão das construções (Maraschin, 1993). Dentro desta perspectiva, outros empreendimentos do mesmo porte devem exercer influências sobre os imóveis, capitalizadas nos valores que estes podem atingir no mercado. Na atualidade, discute-se a influência da implantação de uma fábrica da General Motors em Gravataí (município da Região Metropolitana de Porto Alegre) e de um novo *shopping*, na zona sul da cidade. Como, via de regra, a administração municipal também precisa realizar investimentos em decorrência das intervenções particulares (adaptando os sistemas viário e de transporte, por exemplo), e estes são custeados por toda a população, é conveniente que os beneficiados sejam tributados, impedindo que haja uma transferência indevida de recursos.

As alterações na cidade ocorrem continuamente, e a reavaliação anual da planta de valores é a única forma de manter a justiça na tributação, ajustando o imposto ao novo valor do imóvel. Ainda que se mantenha o valor global arrecadado, pode-se obter uma distribuição mais adequada da carga tributária, com menores inequidades.

Os valores são fixados anualmente, através de decreto executivo. As indicações da Lei Complementar nº 7/73 (lei municipal que regula a cobrança do IPTU) conduzem naturalmente ao cálculo da PGV pelos métodos tradicionais, em Porto Alegre. Apenas os terrenos são avaliados por valores de mercado, sendo os valores das construções determinados através do método do Custo de Reprodução, técnica antiga e largamente empregada para esta finalidade. Contudo, esta técnica é imprecisa e vem perdendo adeptos, e está virtualmente em desuso entre os profissionais atuantes em avaliação de imóveis, embora ainda seja empregada para o cálculo de tributos na maioria dos municípios brasileiros.

O Método do Custo de Reprodução compõe-se do cálculo do custo de aquisição do terreno e cálculo do custo de construção da edificação. Este método fundamenta-se na premissa de que um comprador bem informado não pagará mais que o necessário para construir uma propriedade substituta, com a mesma utilidade daquela que está comprando. O inconveniente é que o custo de construção não é uma boa estimativa do valor de mercado (González, 1997; McMichael, 1962; Moreira, 1984; Ratcliffe et alii; 1993).

Em outros locais, como nos Estados Unidos, os procedimentos empregados tradicionalmente eram semelhantes. Barlowe (1972) relata a forma de administração das *property taxes*, indicando a seqüência empregada normalmente: avaliação das propriedades; revisão das avaliações; equalização entre os distritos fiscais; cálculo do tributo; cobrança e recebimento de reclamações. Então, a avaliação dos imóveis seguia uma rotina semelhante à empregada no Brasil. Progressivamente, os municípios americanos foram substituindo a avaliação por sistemas computadorizados inferenciais (conhecidos como *mass appraisal*). Wachs indica que desde 1966 existem experiências de cálculo destes tributos com o auxílio de regressão múltipla, entretanto inicialmente com dificuldades de adesão ao sistema, por causa de resistências dos profissionais e diversidade dos modelos empíricos (Wachs, 1978).

Na prática atual, o cálculo do IPTU consiste em determinar os valores de terrenos por face de quarteirão, acrescentando as construções com base na identificação de custos para cada tipo de imóvel, descontando-se a depreciação da construção por métodos como o da Parábola ou da Reta. Para as regiões em que não existem transações com terrenos (densamente urbanizadas), a Planta Genérica de Valores é formada subtraindo-se o valor da construção, calculado da mesma forma. Sobre estes métodos, diversos autores podem ser consultados, tais como: Moreira (1984), Möller (1995), Nascimento et alii (1995) e Vegni-Neri (1968).

No entanto, o mercado imobiliário tem comportamento distinto. O valor de mercado de um imóvel é definido no equilíbrio entre os jogos de oferta e demanda, e não tem vínculo com os custos de produção. Veja-se que, devido à durabilidade elevada das construções, a maioria expressiva das transações do mercado são compostas por imóveis usados (do estoque). As novas construções representam geralmente uma fração da oferta e têm seus preços regulados pelos valores dos imóveis do estoque, e não pelo custo (Balchin, 1981; Balchin e Kieve, 1986; Lavender, 1990).

Além disto, pelo método do custo de reprodução, o valor residual (subtraindo-se o terreno do valor total) para construções de mesma idade e tipo é o mesmo para toda a cidade, uma simplificação que pode não ser verdadeira, pois existem grandes diferenças de preço entre imóveis semelhantes, dependendo de sua localização, e a variação de valor dos terrenos não é a única explicação para o fenômeno. Desta forma, para as construções, a determinação dos valores pelo custo de reprodução dificilmente atingirá valores próximos aos de mercado, que deveriam ser a base de cálculo do IPTU.

É interessante salientar que os terrenos representam a menor parcela dos imóveis urbanos: em Porto Alegre, são cerca de 6% do cadastro. Assim, não tem sentido fazer uma planta de valores integralmente voltada para os terrenos, avaliando os apartamentos e casas (que são mais de 70% do total) por métodos imprecisos. O cálculo por custo de reprodução propicia erros na avaliação dos tributos e perda de receita. A forma de cálculo deve ser modificada, privilegiando o cálculo das construções por comparação de dados de mercado, através de modelos de inferência estatística, formando plantas de valor específicas para cada tipo de imóvel.

Por outro lado, o entendimento do Judiciário e do Legislativo é de que não pode haver reajuste superior à inflação, em desacordo com a realidade, pois os imóveis podem sofrer valorizações reais, bastante superiores à correção monetária apurada no mesmo período. Esta é outra fonte de inequidade e um empecilho ao aperfeiçoamento do sistema tributário (sobre este tema, ver González, 1996b).

4. Conclusão

A administração municipal foi modificada substancialmente na Constituição de 1988. A Constituição anterior, de 1967, era excessivamente centralizadora, diminuindo muito a autonomia dos municípios, culminando com as intervenções ou nomeações de Prefeitos nas maiores cidades. Esta característica era devida, entre outros motivos, à peculiar condição política brasileira da época. A transformação ocorrida na década de 80 naturalmente levou os constituintes a devolverem autonomia aos municípios.

Percebe-se a importância que assume o gerenciamento correto dos recursos próprios. Neste sentido, é fundamental que os municípios qualifiquem seus sistemas de arrecadação, demandando processos de cálculo modernos, cadastros de valores integrados e atualizados constantemente. Em Porto Alegre, a administração do Partido dos Trabalhadores (PT) modificou substancialmente a arrecadação do IPTU, obtendo aumento global de recursos e, igualmente, aumento na arrecadação por habitante.

Há, contudo, ainda um grande campo para atuação. Pode-se arrecadar mais e melhor. Os níveis atuais de arrecadação são inferiores aos pretéritos, e existem injustiças na tributação. As alternativas indicadas são aperfeiçoamentos nos critérios e métodos de cálculo dos tributos, principalmente através de inferência estatística. Ainda que não se busque aumento dos valores globais arrecadados, estas ações são interessantes para melhorar a justiça fiscal.

5. Bibliografia

Balchin, P.N. *Housing policy and housing needs*. London: McMillan, 1981.

Balchin, P.N. e Kieve, J.L. *Urban land economics*. 3ed. London: McMillan, 1986.

Barlowe, R. *Land resource economics: The economics of real property*. 2ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

Biava, A.H.R. *Contribuição de melhoria (necessidade de inovação fiscal)*. São Paulo: IPE/USP, 1986.

Biava, A.H.R. A contribuição de melhoria no novo código tributário nacional: aspectos político-econômicos e providências para sua viabilização. *Revista de Finanças Públicas*, n.374, 1989.

Bremaeker, F.E.J. de. Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, v.41, n.212, p.6-21. Jul/Set. 1994.

Brito, E. IPTU - Competência para a atualização monetária da base de cálculo no regime jurídico "Plano Real". *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, n.10, p.73-88, 1995.

Fava, V.L. O imposto predial e territorial urbano no município de São Paulo. In: C.A. Longo e J.A.B.Rizzieri (orgs). *Economia urbana - custos de urbanização e finanças públicas*. São Paulo: IPE/USP, p.197-232, 1982.

Fernandez, A.E.R. As finanças municipais no contexto do federalismo fiscal brasileiro. *Anais - 4º Seminário de Economia Regional e Urbana*. Santa Maria: SESM, p.107-137, 1985.

Ferreira, W.J. *O município à luz da Constituição Federal de 1988*. Bauru: EDIPRO, 1993.

Gonçalves, M.F.R. O imposto predial e territorial urbano e a progressividade. *Revista de Administração Municipal*, v.35, n.189, p.6-14, Out. 1988.

González, M.A.S. *Planta inferencial de valores com dados de ITBI - Um estudo sobre integração dos cadastros e modernização do sistema de tributos imobiliários*. Porto Alegre: NORIE/UFRGS, 1996.

González, M.A.S. Plantas de valores com dados de ITBI: Alternativa fiscal para os municípios. *Revista de Administração Municipal*, v.43, n.219, p.92-99, Abr-Dez, 1996 (a).

González, M.A.S. Aspectos legais e conceituais da fixação dos valores de IPTU. *Anais do II COBRAC (Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário)*. Florianópolis: UFSC, p.123-130, Out. 1996 (b).

González, M.A.S. *A Engenharia de Avaliações na visão inferencial*. São Leopoldo: Editora da UNISINOS, 1997.

Jud, G.D. The effects of zoning on single-family residential property values: Charlotte, North Carolina. *Land Economics*, v.56, n.2, p.142-154, May, 1980.

Lapolli, A.R.S.; De Césare, C.M.; Lunardi, M.L.F.; Oliveria, O.S.de; Grando, P.A. Metodologia para a determinação de regiões homogêneas de valorização imobiliária, tendo em vista a geração de informações cadastrais: o caso do município de Porto Alegre. *Anais - 1º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário*. Florianópolis: UFSC, Tomo III, p.216-223, Ago. 1994.

Lavender, S.D. *Economics for builders and surveyors*. Essex,UK: Longman, 1990.

Leal, J.A.A. *Políticas de integração da tributação sobre a renda e sobre a propriedade imobiliária urbana*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990 (Dissertação de Mestrado).

Liporoni, A.S. Cadastro imobiliário e planta de valores genéricos. *Caderno Brasileiro de Avaliações e Perícias*, ano 5, n.54, p.167-175, Dez. 1993.

Longo, C.A. e Lima, J.C. de S. O Iptu como fonte de recursos a nível municipal: Aspectos de eficiência e equidade. *Revista Brasileira de Economia*, v.36, n.1, p.85-102, Jan/Mar. 1982.

Maraschin, C. *Alterações provocadas pelo shopping center em aspectos da estrutura urbana - Iguatemi, Porto Alegre, RS*. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 1993. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano).

McMichael, S.L. *McMichael's appraising manual*. 4ed. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, 1962.

Mello, D.L. de. A reforma fiscal e os municípios. *Revista de Administração municipal*, v.41, n.213, p.6-10, Out. 1994.

Möller, L.F.C. *Plantas de valores genéricos (avaliação de imóveis para fins tributários)*. Porto Alegre: Sagra-D.C.Luzzatto, 1995.

Moreira, A.L. *Princípios de engenharia de avaliações*. 3ed. São Paulo: PINI, 1994.

Musgrave, R.A. Is a property tax on housing regressive? *The American Economic Review*, v.64, n.2, p.222-229, May, 1974.

Nascimento, M.V.; Hochheim, N. A planta de valores genéricos do município de Florianópolis. *Anais - VIII COBREAP (Congresso Brasileiro de Engenharia de Avaliações e Perícias)*. Florianópolis: ICAPE, p.163-168, Nov.1995.

Porto Alegre. *Estatísticas*. Porto Alegre, PMPA, 1970-1996.

Prud'Homme, R. Financing urban public services. In: E.S. MILLS (ed). *Handbook of regional and urban conomics*, v.2 (urban economics). Amsterdam: Elsevier, c.30, p.1179-1206, 1987.

Ratcliffe, J.S.; Simon, T.Y.; Thomas, P.N.; Zhaoling, Y.; Yabiao, Y. *An examination of land and property appraisal techniques suitable for application in the people's republic of China*. Hong Kong: Department of Building and Real Estate/H.K. Polytechnic, 1993.

Rosen, H.S. An approach to the study of income, utility, and horizontal equity. *Quaterly Journal of Economics*, v.92, p.307-322, 1978.

Schneider, V.P. e Loch, C. Cadastro técnico multifinalitário urbano: base para tributação imobiliária urbana (Iptu). *Anais - 1º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário*. Florianópolis: UFSC, Tomo III, p.5-12, Ago. 1994.

Silva, J.A. da C. Planta de valores genéricos como fator de arrecadação do Iptu. *Anais - 1º Congresso Brasileiro de Avaliações para Fins Tributários*. Cachoeira do Sul: IGEL/Prefeitura Municipal, p.39-41, Maio, 1995.

Silva, J.A. da. *O município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

Sirmans, G.S.; Diskin, B.A.; Friday, H.S. Vertical inequity in the taxation of real property. *National Tax Journal*, v.48, n.1, p.71-84, Mar. 1995.

Smolka, M.O. Argumentos para a reabilitação do Iptu e do Itbi como instrumentos de intervenção urbana (progressista). *Anais - 1º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário*. Florianópolis: UFSC, tomo III, p.170-187, Ago. 1994.

Souza, E.B. de. *O município na Constituição de 1988*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.

Utzig, J.E. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. *Novos Estudos*, n.45, p.209-222, Jul. 1996.

Varsano, R. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.7, n.3, p.581-622, Dez. 1977.

Vegni-Neri, G.B. Dei. *Prática de avaliação de imóveis*. 2.ed. São Paulo: Legislação Brasileira, 1968.

Wachs, P. Implementation of computerized real estate assessment. *Journal of American Institute of Planners*, v.44, n.1, p.60-68, Jan. 1978.

Wassmer, R.W. Property taxation, property base, and property value: An empirical test of the "new view". *National Tax Journal*, v.46, n.2, p.135-159, June, 1993.

Zancan, E.C. *Avaliação de imóveis em massa para efeitos de tributos municipais*. Florianópolis: Rocha, 1996.