

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MIGUEL FAGUNDES ANDRES

**INCIDÊNCIA DE IPTU E ITBI EM PROJETOS ESPECIAIS DE 2º GRAU DE
PORTO ALEGRE: UM ESTUDO DE 2013 A 2020**

Porto Alegre

2024

MIGUEL FAGUNDES ANDRES

**INCIDÊNCIA DE IPTU E ITBI EM PROJETOS ESPECIAIS DE 2º GRAU DE
PORTO ALEGRE: UM ESTUDO DE 2013 A 2020**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Fabian Scholze
Domingues

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Andres, Miguel Fagundes
INCIDÊNCIA DE IPTU E ITBI EM PROJETOS ESPECIAIS DE
2º GRAU DE PORTO ALEGRE: UM ESTUDO DE 2013 A 2020 /
Miguel Fagundes Andres. -- 2024.
81 f.
Orientador: Fabian Scholze Domingues.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. IPTU e ITBI. 2. Arrecadação Tributária. 3.
Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º grau. 4.
Desenvolvimento Urbano. 5. Porto Alegre. I. Domingues,
Fabian Scholze, orient. II. Título.

MIGUEL FAGUNDES ANDRES

**INCIDÊNCIA DE IPTU E ITBI EM PROJETOS ESPECIAIS DE 2º GRAU DE
PORTO ALEGRE: UM ESTUDO DE 2013 A 2020**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovado em: Porto Alegre, 13 de agosto de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues - Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Stefano Florissi

UFRGS

Prof^a. Dra. Heleniza Ávila Campos

UFRGS

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não teria sido possível sem o apoio e contribuição de muitas pessoas e instituições que foram fundamentais ao longo desta jornada acadêmica.

Agradeço a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE) pelas políticas de permanência dos estudantes, as quais contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Aos professores que participaram desta trajetória e compartilharam seu conhecimento e experiência ao longo deste percurso. Seus ensinamentos foram não apenas fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, mas também para minha formação acadêmica e profissional na totalidade.

Ao meu orientador, Professor Dr. Fabian Domingues, por me acolher e orientar, com paciência e sabedoria, ao longo de todas as etapas deste processo, guiando-me com precisão através dos desafios acadêmicos e técnicos que surgiram ao longo do Trabalho de Conclusão de Curso.

Especialmente à Luana, minha companheira constante e minha maior fonte de apoio ao longo desta caminhada, oferecendo paciência e compreensão pelas madrugadas e finais de semana investidos nesta jornada acadêmica. Por tudo isso e muito mais, sou profundamente grato por ter você ao meu lado. Este trabalho representa não apenas minha conquista acadêmica, mas nossa jornada compartilhada de crescimento, amor e parceria.

À minha família, minhas irmãs, meus pais e meus sogros, que sempre estiveram ao meu lado, apoiando e incentivando meus estudos, dedico minha mais profunda gratidão.

Agradeço a Soeli e ao Adauto por sua generosidade e apoio inestimável, me incentivando a ingressar nesta instituição. Obrigado por acreditarem em mim e por possibilitarem este capítulo em minha vida.

Por fim, aos meus amigos e colegas, Júlio César Peixoto, Henrique Sanchez, Leonardo Petri, Letícia Lemos, Marcos Mânica, Marcus Costa e Rodrigo Pacheco, compartilharam comigo não só momentos de estudo, mas também de descontração e apoio mútuo. Suas experiências e amizade tornaram esta etapa mais leve e enriquecedora.

“Há tantas coisas no mundo das quais não preciso”
(Sócrates)

RESUMO

A presente monografia visa analisar a incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) em Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º grau (PE2), instrumento urbanístico criado em Porto Alegre em 1999, no âmbito do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA (LC 434/99), sobre o período de 2013 a 2020, e identificar os montantes que o município obtém com estes Projetos. O período proposto corresponde aos dados obtidos, mediante Lei de Acesso à Informação, junto a prefeitura. A hipótese é de que a receita tributária obtida com os projetos é inferior ao seu potencial, devido a defasagem da planta do IPTU, e que ela se torna expressiva apenas em situações de especulação imobiliária. Para realizar a pesquisa, são inicialmente identificados os conceitos dos tributos relacionados, além de instrumentos jurídicos adotados pelos poderes públicos no Brasil em comparação com outros países. Em um segundo momento, é feita a análise dos dados de IPTU e ITBI dos projetos, bem como de uma forma geral das regiões e bairros do município. Os resultados mostram que, embora haja um aumento na arrecadação de IPTU e ITBI durante o período analisado, os valores gerados pelos Projetos Especiais de 2º Grau estão aquém do que deveria ser, muito em função da defasagem do IPTU e de processos de gentrificação e de especulação imobiliária, identificados através da arrecadação de ITBI. A conclusão do estudo sugere a necessidade de revisar e aprimorar as políticas de planejamento urbano e as estratégias de arrecadação tributária para garantir que os Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º grau realmente promovam benefícios duradouros e equitativos para a população de Porto Alegre.

Palavras-chave: IPTU. ITBI. Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º grau. Desenvolvimento Urbano. Porto Alegre. Arrecadação Tributária.

ABSTRACT

This monograph aims to analyze the incidence of the “Urban Property Tax (IPTU)” and the “Property Transfer Tax (ITBI)” on “Special Urban Impact Projects of the 2nd degree (PE2)”, an urban planning tool created in Porto Alegre in 1999 under the Urban Environmental Development Master Plan – PDDUA (LC 434/99), covering the period from 2013 to 2020, and to identify the amounts the municipality obtains from these Projects. The proposed period corresponds to the data obtained from the city hall through the Freedom of Information Act. The hypothesis is that the tax revenue obtained from the projects is below its potential due to the outdated IPTU valuation, and that it becomes significant only in situations of real estate speculation. The research begins by identifying the concepts related to the relevant taxes, as well as the legal instruments adopted by public authorities in Brazil in comparison with other countries. In a second stage, the analysis focuses on the IPTU and ITBI data from the projects, as well as on the regions and neighborhoods of the municipality in general. The results show that, although there is an increase in IPTU and ITBI collection during the analyzed period, the amounts generated by the Second Degree Special Projects fall short of what they should be, largely due to the outdated IPTU valuation and the processes of gentrification and real estate speculation, identified through ITBI collection. The study concludes by suggesting the need to review and improve urban planning policies and tax collection strategies to ensure that Second Degree Special Urban Impact Projects genuinely promote lasting and equitable benefits for the population of Porto Alegre.

Keywords: IPTU. ITBI. Special Urban Impact Projects of the 2nd Degree. Urban Environmental Development Master Plan. Porto Alegre. Tax Revenue.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Projetos Especiais de 2º grau por macrozona e tipo de uso	45
Figura 2 - Empreendimento Shopping Iguatemi	55
Figura 3 - Empreendimento Melnick Silveiro	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Arrecadação de IPTU per capita em 24 capitais brasileiras (2016).....	28
Gráfico 2 - Arrecadação de IPTU como proporção do PIB nas capitais brasileiras (2015)	29
Gráfico 3 – Projetos Especiais 2º distribuídos por região (2013 a 2020).....	43
Gráfico 4 - Arrecadação anual de IPTU e ITBI (2013 a 2020).....	49
Gráfico 5 - Variação anual de IPTU e ITBI (2013 a 2020).....	50
Gráfico 6 – Arrecadação anual de IPTU x ITBI em Empreendimentos (2013 a 2020) ...	52
Gráfico 7 - Variação de IPTU x ITBI em Empreendimentos (2013 a 2020).....	52
Gráfico 8 - Participação dos empreendimentos na arrecadação total de IPTU (2013 a 2020).....	53
Gráfico 9 - Participação dos empreendimentos na arrecadação total de ITBI (2013 a 2020)	54
Gráfico 10 - Valores pagos em ITBI e IPTU pelo Empreendimento de 2013 a 2020 com variação de IPTU.....	56
Gráfico 11 – Valores e variação de crescimento de IPTU de 2013 a 2020 na Região 2 do empreendimento Shopping Iguatemi.....	57
Gráfico 12 - Valores de ITBI e sua variação de crescimento de 2013 a 2020 na região do empreendimento Shopping Iguatemi (Região 2).....	58
Gráfico 13 - Valores pagos de ITBI do empreendimento em relação a Região 2 (2013 a 2020).....	59
Gráfico 14 - Valores pagos de IPTU do empreendimento em relação a Região 2 (2013 a 2020).....	60
Gráfico 15 - Incidência de IPTU e ITBI nos 5 maiores empreendimentos em valor de IPTU (acumulado 2013 a 2020).....	61
Gráfico 16 - Variação de valor de IPTU de 2013 a 2020 dos 5 maiores empreendimentos em valor de IPTU.....	62
Gráfico 17 - Valores pagos de ITBI e sua variação e valores pagos em IPTU pelo Empreendimento.....	64

Gráfico 18 - Valores totais e variação de crescimento de ITBI de 2013 a 2020 na região do empreendimento (Região 1 - Centro) Melnick Silveiro	65
Gráfico 19 - Valores pagos de ITBI do empreendimento em relação a Região 1 - Centro	65
Gráfico 20 - Participação em % de valores pagos de ITBI do empreendimento em relação a Região 1 - Centro	66
Gráfico 21 - Valores totais e variação de crescimento de IPTU na região do empreendimento (Região 1 - Centro) Melnick Silveiro	67
Gráfico 22 - Participação em % de valores pagos de IPTU do empreendimento em relação a Região 1 - Centro	68
Gráfico 23 - Incidência de IPTU e ITBI nos 5 maiores empreendimentos em valor de ITBI (acumulado 2013 a 2020).....	69
Gráfico 24 - Variação de valor de ITBI de 2013 a 2020 dos 5 maiores empreendimentos em arrecadação de ITBI	71
Gráfico 25 - Variação de valor de IPTU de 2013 a 2020 dos 5 maiores empreendimentos em arrecadação de ITBI	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Acumulado 2013 a 2020 valores arrecadados de IPTU e ITBI por Regiões .47	
Tabela 2 - Acumulado Valores de IPTU e ITBI distribuído pelos 15 maiores bairros em arrecadação (2013 a 2020)48	
Tabela 3 - Valores de IPTU e ITBI (2013 a 2020) – 10 maiores empreendimentos51	
Tabela 4 - Incidência de IPTU nos 5 maiores empreendimentos em valor de IPTU (2013 a 2020)60	
Tabela 5 - Incidência de ITBI nos 5 maiores empreendimentos em valor de IPTU (2013 a 2020)61	
Tabela 6 - Incidência de ITBI nos 5 maiores empreendimentos em valor de ITBI (2013 a 2020)70	
Tabela 7 - Incidência de IPTU nos 5 maiores empreendimentos em valor de ITBI (2013 a 2020)71	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IPTU	- Imposto Predial Terreno Urbano
ITBI	- Imposto Sobre Transmissão de bens imóveis
PDDUA	- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PE	- Projetos Especiais
PE2	- Projetos Especiais de Segundo Grau
PGM	- Procuradoria Geral do Município
PIB	- Produto Interno Bruto
PMPA	- Prefeitura Municipal de Porto Alegre
SBPE	- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
TC	- Termo de Compromisso

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	TRIBUTOS INCIDENTES EM PROJETOS ESPECIAIS DE 2º GRAU	20
	2.1 PRINCÍPIOS DA TRIBUTAÇÃO.....	20
	2.2 IMPOSTO SOBRE TRANSFERÊNCIA DE BENS IMÓVEIS (ITBI).....	24
	2.3 IMPOSTO SOBRE TERRITÓRIO URBANO (IPTU)	26
	2.3.1 Planta Genérica de Valores de IPTU de Porto Alegre	28
3	OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	31
	3.1 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NA ESPANHA	33
	3.2 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO REINO UNIDO	35
	3.3 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NOS E.U.A.	37
	3.4 CONCLUSÕES DE EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS	38
	3.5 PROJETOS ESPECIAIS DE 2º GRAU EM PORTO ALEGRE	40
4	ANÁLISE DE DADOS DE PE2 EM PORTO ALEGRE	46
	4.1 ANÁLISE: REGIOES, BAIRROS E PROJETOS ESPECIAIS DE 2º	47
	4.2 SHOPPING IGUATEMI (PROJETO COM MAIOR IPTU).....	55
	4.3 MELNICK SILVEIRO (PROJETO COM MAIOR ITBI)	63
5	CONCLUSÃO	73
	REFERÊNCIAS	76
	APÊNDICE A – BAIRROS DISTRIBUÍDOS POR REGIÕES EM PORTO ALEGRE	79

1 INTRODUÇÃO

Os Projetos Especiais (PE) são uma forma mais simples de denominação dos Projetos Especiais de Impacto Urbano, instrumento urbanístico criado em 1999 em Porto Alegre, no contexto do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA (L.C. 434/99). Nos demais lugares do mundo são chamados de operações urbanas consorciadas, pois estes projetos são definidos na lei como proposta de empreendimento ou atividade que, em função de seus impactos, exige análise diferenciada além de participação do setor público, e sua viabilização varia conforme o grau de impacto gerado e depende de execução de medidas mitigadoras e compensatórias para o município. Conforme dados disponibilizados pela prefeitura, foi possível mensurar no período de 2013 a 2020, 79 Projetos Especiais de Segundo Grau (PE2).

Este tipo de projeto gera um impacto relevante no tecido urbano de Porto Alegre, aumenta o fluxo de pessoas, de carros, impacta na infraestrutura da região, podem beneficiar o comércio local, dentre outros fatores. Tendo em vista que são projetos grandes, o seu custo de IPTU tende a ser maior. Nesse sentido, este trabalho estima o quanto a cidade ganha com esses projetos, quais seus impactos e o que gera de retorno para o município.

Sabemos que, no funcionamento do Estado moderno, os tributos são um dos fatores mais essenciais, a arrecadação de recursos se justifica para a realização de serviços e políticas públicas. No Brasil, os tributos são regulamentados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Tributário Nacional (CTN), que estabelecem as diretrizes para a sua criação, modificação e extinção. Entre os tributos municipais, frente aos Projetos Especiais de 2º grau, destacam-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), ambos de fundamental importância para o financiamento das atividades municipais.

Os dois impostos têm efeitos diferentes na cidade. O IPTU reflete muito mais no entorno e nas infraestruturas que dão suporte a propriedade e seu contexto, o contribuinte paga o IPTU e espera que haja um retorno em termos de qualidade dessas infraestruturas e dessa ambiência do seu entorno. A defasagem da planta de valores imobiliários não é

algo exclusivo de Porto Alegre, isso ocorre muito em virtude da dificuldade de estabelecer uma atualização das mudanças que a própria cidade passa e se revela ao longo do tempo, pois suas edificações são modificadas, muitas vezes são adicionados novos empreendimentos, ou pequenas adições dentro dessas propriedades que acabam afetando o uso das infraestruturas da região, do consumo de energia e água, e esses impactos deveriam refletir numa alteração no valor pago de IPTU.

Como essas mudanças não ocorrem de forma tão densa em áreas de baixa renda, acaba que isso repercute mais favoravelmente para o público de maior renda, porque não há uma alteração na cobrança do imposto, além de que as mudanças de infraestrutura e do movimento da construção civil tendem a se estabelecer em bairros de maior renda.

Já o ITBI destaca a valorização do solo, o quanto um imóvel vale, o quanto implica o pagamento mais direto daquilo que está sendo construído ou alterado dentro da propriedade. Quando observamos no contexto de bairros, essas alterações variam dependendo do bairro, se tratando de bairros de alta renda essas alterações vão se agregando e se articulando, gerando uma incidência maior de valorização do próprio solo no conjunto de um ou mais bairros que estejam passando por esse tipo de mudança de substituição de edificações.

São dois impostos que repercutem de forma diferentes e expressam desigualdades no espaço urbano, seja pela questão de como esse espaço público pode revelar a ausência de trato por parte da própria prefeitura em questão de preferências e de destinar suas ações para áreas de maior renda, seja porque o mercado crescerá e novas investimentos vão se concentrar nessa área. A questão dos Projetos Especiais de 2º é muito complexo, pois se trata de uma exceção, de algo especial e o que deveria ser exceção, em Porto Alegre acabou se expandindo de uma forma muito maior.

Há o fator de localização em relação ao centro e em relação aos principais eixos viários importantes dentro da cidade, o que gera um interesse diferenciado no mercado imobiliário para esses espaços e ao se instalar nessas regiões, mais ainda eles vão expandir essa diferença. Tornando mais desigual a forma como nós enxergamos essa relação de renda, seja entre o conjunto de bairro de classe alta em relação aos de classe

baixa, seja dentro do próprio bairro onde começa a ocorrer uma diferenciação de alta concentração de infraestrutura de prestação de serviços para um determinado setor do bairro onde estão concentrados estes Projetos Especiais.

As outras áreas absorvem muito desse impacto mas há uma diferenciação dentro do próprio bairro de alta renda. A questão dos Projetos Especiais passa por diversos fatores, e o comportamento do conselho municipal de desenvolvimento urbano de Porto Alegre é de atuar na aprovação destes projetos, mesmo sabendo que estes projetos vão exigir muito da cidade para mantê-los funcionando e em destaque. Há uma rede de atores que participa da aprovação desse tipo de projeto, que se estabelece nas articulações políticas, e é importante que nós entendamos como essas relações funcionam no âmbito do espaço urbano.

O presente trabalho pretende analisar os valores arrecadados desses tributos sobre os empreendimentos classificados como Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º Grau, uma categoria de análise urbanística exclusiva de Porto Alegre. Vale apontar que esta nomenclatura é adotada apenas neste município e, grosso modo, corresponde à Operação Urbana Consorciada, termo utilizado globalmente, uma vez que este tipo de empreendimento exige coordenação entre os investimentos privados e a oferta pública de serviços urbanos. A análise propõe oferecer uma visão detalhada sobre a arrecadação tributária do município de Porto Alegre associada a esses projetos, comparando a arrecadação de regiões e bairros da cidade, buscando identificar padrões, variações e o comportamento dos tributos conforme as características dos empreendimentos analisados.

Os Projetos Especiais de Segundo Grau (PEs) em Porto Alegre referem-se a empreendimentos de grande impacto urbano, que exigem uma análise mais aprofundada e aprovação especial por parte do poder municipal. Esses projetos incluem grandes empreendimentos comerciais, industriais, residenciais ou mistos, que possuem um potencial significativo de impactar a infraestrutura urbana, o meio ambiente e a qualidade de vida dos cidadãos. Por essa razão, são submetidos a um processo de avaliação, que envolve estudos de impacto ambiental, impacto de vizinhança, audiências públicas e a adoção de medidas obrigatórias, como as contrapartidas, compensatórias e mitigadoras.

Os Projetos Especiais de Segundo Grau são empreendimentos classificados conforme o porte e o uso. Em termos de uso, são de enquadramento obrigatório instalações urbanas como aeroportos, cemitérios, centros comerciais com área adensável mínima de 5.000m² para a região 1 e mínima de 10.000m² para as demais regiões da cidade, isto é, as áreas de uso residencial, comercial, de serviço ou industrial, garagens comerciais com mais de 200 vagas, dentre outros.

O objetivo geral é analisar a incidência de IPTU e ITBI dos Projetos Especiais de 2º Grau em Porto Alegre e suas consequências para a cidade ao longo do período de 2013 a 2020. Os objetivos secundários são:

- a) Avaliar o impacto desses projetos na arrecadação tributária de IPTU e ITBI;
- b) Identificar semelhanças e diferenças com relação às operações urbanas consorciadas realizadas na Espanha, Reino Unido, entre outros;
- c) Analisar os empreendimentos com a maior arrecadação de IPTU e ITBI, buscando padrões e tendências da arrecadação tributária.

Entre as principais hipóteses, tem-se que, a receita tributária obtida com os projetos é inferior ao que poderia ser, devido a defasagem da planta do IPTU, e que ela se torna expressiva apenas em situações de especulação imobiliária. Estes objetivos e hipóteses são a base para a condução da pesquisa, permitindo uma análise abrangente da relação entre a incidência de IPTU e ITBI em projetos especiais de 2º grau e seu impacto no desenvolvimento habitacional de Porto Alegre.

Um dos aspectos mais desafiadores que envolvem este trabalho foi a obtenção dos dados utilizados para a pesquisa, além dos valores arrecadados de IPTU e ITBI dos Projetos, também foram obtidos dados referentes ao monitoramento do cumprimento das obrigações estabelecidas nos Termos de Compromisso firmados em Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º. Grau, para o período de 2013 a 2020. Estas informações do cumprimento das obrigações não são dados públicos, foram obtidas através da Lei de Acesso à Informação, solicitadas à Procuradoria-Geral do Município – PGM, pelo então

vereador Mauro Zacher, em 2021. Mauro buscava avaliar os valores arrecadados de IPTU e ITBI para os empreendimentos de 2º grau para identificar os ganhos para a cidade. Infelizmente, o vereador faleceu em junho de 2022, após um mal súbito durante uma prova de natação, e o seu trabalho ficou inconcluso.¹

Vale contar que este período que engloba a solicitação das informações faz parte de um conjunto de pesquisas que estavam em andamento a partir de 2017 envolvendo o tema das operações urbanas consorciadas, muito em função da renovação do plano diretor de Porto Alegre, refletindo um interesse crescente em compreender este assunto, são exemplos os trabalhos de Steigleder (2021) e Fagundes (2022).

Para atingir os objetivos propostos, além desta introdução, esta pesquisa subdivide-se em mais cinco capítulos. No Capítulo 2, aborda-se a tributação que incide diretamente sobre a propriedade no Brasil, impostos de competência municipal, as características do ITBI e do IPTU, além de abordar a Planta Genérica de Valores (PGV) do município. No Capítulo 3, analisa-se como ocorrem as Operações Urbanas Consorciadas em outros países, quais os instrumentos jurídicos utilizados e faz-se uma comparação com o Brasil e mais especificamente no contexto de Porto Alegre. No Capítulo 4 são apresentadas as análises das arrecadações de IPTU e ITBI do município de Porto Alegre entre 2013 e 2020, evidencia-se a participação dos Projetos na arrecadação total da cidade, além de analisarmos os empreendimentos que mais geram IPTU e ITBI, por fim o Capítulo 5 é apresentado as conclusões da pesquisa, relacionando o referencial teórico apresentado com as análises obtidas através dos dados de arrecadação dos tributos.

A abordagem metodológica adotada neste trabalho é a metodologia analítico-descritiva, utilizando-se bibliografias como artigos e livros das áreas relacionadas à tributação, mais especificamente sobre IPTU e ITBI, mercado imobiliário e economia urbana. Já a análise de dados, por sua vez, constituirá a principal abordagem empírica do trabalho, para o qual procederemos a análise com métodos quantitativos de estatística

¹ <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2022/06/26/morre-vereador-porto-alegre-mauro-zacher.ghtml> - Acesso em 10 de jun de 2024.

descritiva. O objeto de estudo é o município de Porto Alegre, no período de 2013 a 2020. A escolha do estudo de caso se justifica pela quantidade de Projetos Especiais de 2º aprovados em Porto Alegre, para o período analisado, e sua participação na receita do município justificam estudos sobre a incidência de impostos nestes projetos, dado os montantes arrecadados pelo poder público através destes e a importância da necessidade de contrapartidas para o seu entorno, observado a magnitude destes empreendimentos.

A coleta de dados para o estudo de caso envolveu a obtenção de informações junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) via Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011). Os dados obtidos são os volumes financeiros de IPTU e ITBI dos PEs, podendo ser analisados ao nível de empreendimento (projeto) ou ao nível de bairros e regiões. A análise dos dados coletados foi realizada mediante técnicas quantitativas de estatística descritiva, buscando identificar padrões, tendências e relações entre as variáveis estudadas. Já a interpretação dos resultados foi balizada pelo referencial bibliográfico.

Este estudo oferece uma contribuição para o entendimento da relação entre grandes empreendimentos urbanos e a arrecadação tributária municipal. Ao analisar os dados de IPTU e ITBI sobre os PE2s, é possível observar que ocorreu processo de gentrificação envolvendo esses empreendimentos, além da defasagem da planta do IPTU da cidade, que reflete numa arrecadação menor deste tributo. Em conclusão, este trabalho busca apontar a importância de políticas eficientes de retorno para a cidade de Porto Alegre, frente à flexibilização dos empreendimentos. Espera-se que os achados deste estudo possam servir como base para futuras pesquisas e contribuir para um planejamento urbano mais eficiente e justo em Porto Alegre.

2 TRIBUTOS INCIDENTES EM PROJETOS ESPECIAIS DE 2º GRAU

A tributação é um dos pilares fundamentais do Estado moderno, responsável por garantir os recursos necessários para a prestação de serviços públicos e a realização de políticas públicas. No Brasil, os tributos são regulamentados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código Tributário Nacional (CTN). Uma execução mais progressiva da política tributária brasileira seria uma das formas de ajudar a concretizar os valores sociais e os objetivos de função social que constam no Art. 3º, incisos I e III da Constituição Federal, que visam pela construção de uma sociedade justa e solidária, com diminuição da desigualdade social.

Segundo Piketty (2014), na história do desenvolvimento econômico, o acréscimo ou a diminuição das desigualdades sociais são mais influenciados por políticas públicas voltadas à população, podendo ser executadas por meio de tributação ou gasto público.

Este capítulo visa abordar os princípios gerais da tributação, com ênfase no fato gerador dos tributos, e fazer a transição para a apresentação das características dos tributos municipais, que incidem nos PE2s, especificamente o IPTU e o ITBI. Em complemento, é abordada a questão da defasagem da Planta de Valores do IPTU de Porto Alegre, visando esclarecer os temas abordados neste estudo e suas relações com os demais capítulos deste trabalho.

2.1 PRINCÍPIOS DA TRIBUTAÇÃO

A tributação deve ser entendida a partir da necessidade dos indivíduos em estabelecer um convívio social organizado, uma sociedade justa e igualitária, com equidade. Para a construção e manutenção do bem-comum é que se dá à tributação: o poder de restringir a capacidade econômica individual para criar capacidade econômica social. Assim, o poder de tributar justifica-se dentro do conceito de que o bem da coletividade tem preferência a interesses individuais, especialmente porque,

na falta do Estado, não haveria garantia nem mesmo à propriedade privada e à preservação da vida.

Logo, a tributação surge para prover o bem-comum pela necessidade do homem de associar-se e criar vida política. O Estado precisa de recursos para seu financiamento, para atender seus respectivos dispêndios, os quais são as despesas que a máquina pública tem para o custeio de todos os seus serviços. Assim, há uma relação direta entre receita e despesa. É preciso arrecadar para poder ter recursos para se aplicar, se gastar.

Os tributos são definidos pelo artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN) como "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada". Os tributos podem ser classificados em impostos, taxas e contribuições de melhoria.

O primeiro princípio é o da legalidade, que, Paulo de Barros Carvalho diz:

Por força do princípio da legalidade (CF, art. 5º II), a ponência de normas jurídicas inaugurais no sistema há de ser feita, exclusivamente, por intermédio de lei, compreendido este vocábulo no seu sentido lato. Em qualquer segmento da conduta social, regulada pelo direito, é a lei o instrumento introdutor dos preceitos jurídicos que criam direitos e deveres correlatos.

Dessa forma, percebe-se que somente a lei poderá obrigar alguém a fazer algo, salientando que neste ponto há determinação expressa no inciso II, do artigo 5º, da Constituição Federal, que diz "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". No campo tributário, é importante mencionar que também a Constituição exige lei para a cobrança de qualquer tributo (artigo 150, III, "a", da Constituição Federal).

Todos os fatores fundamentais do tributo, tais como o fato gerador, alíquota, base de cálculo e sujeitos da obrigação tributária, devem constar expressamente da lei, sem deixar espaço para discricionariedade, denominando-se por alguns doutrinadores como princípio da tipicidade tributária.

Já o princípio da Isonomia diz que a norma tributária deve ser igualmente aplicada aos contribuintes que se encontrem em situação equivalente,

independentemente de sua atividade profissional, tendo como base filosófica o princípio constitucional da isonomia (artigo 150, II, da Constituição Federal).

A diferenciação de alíquotas no imposto de renda e no imposto predial e territorial urbano representa uma das formas de se efetivar os princípios da igualdade e da capacidade contributiva, enquanto se tributa com mais rigor aqueles que têm maior potencial econômico.

O princípio da Capacidade Contributiva está muito ligado com o princípio da isonomia, pois ambos têm o mesmo fundamento, de tratar os iguais de forma igual e os desiguais na medida da desigualdade. Os impostos devem respeitar a capacidade do contribuinte de produzir riquezas, concretizando-se com a aplicação de alíquotas progressivas ou com a aplicação da mesma alíquota sobre diferentes bases de cálculo.

Tamanha a importância de tal princípio que está insculpida no § 1º, do artigo 145, do Texto Constitucional: “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

Há também o princípio da irretroatividade da lei tributária, que afirma que não se aplica a lei nova a fatos jurídicos pretéritos, tendo assento constitucional no artigo 150, III, “a”. O artigo 105, do Código Tributário Nacional, do mesmo modo, ensina que a lei nova não se aplica aos fatos geradores já consumados ao preceituar “A legislação tributária aplica-se imediatamente aos fatos geradores futuros e aos pendentes, assim entendidos aqueles cuja ocorrência tenha tido início, mas não esteja completa nos termos do artigo 116”.

O princípio da Anterioridade serve como anteparo à ira estatal enquanto, como regra, veda a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os institui ou aumentou.

O princípio da razoabilidade da carga tributária veda aos municípios, estados e à União utilizar tributo com efeito de confisco, nos termos do artigo 150, IV, da Constituição Federal. Por esse princípio, o ente estatal não pode exigir de forma tão severa que

termine por negar vigência ao direito de propriedade, bem como desestimular a livre iniciativa.

Já o princípio da uniformidade geográfica significa que os tributos federais devem ser igualmente exigidos em todo território nacional, salvo nas hipóteses de incentivos fiscais (que está relacionado ao princípio federativo). Os incentivos fiscais são admitidos nas hipóteses destinadas a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diversas regiões do país, como a Zona Franca de Manaus.

Há também o princípio da não-discriminação, onde os municípios, estados e a União não podem fazer distinção tributária entre bens e serviços em razão da sua procedência ou destino, assim como a União Federal também não pode tributar a renda de sua dívida ou os vencimentos de seus servidores com patamares inferiores ao dos Estados ou Municípios.

Princípio da liberdade de tráfego, onde os entes do Estado não podem estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens mediante impostos intermunicipais, ou interestaduais, salvo a cobrança de pedágios para utilização de vias conservadas pelo Poder Público.

Por fim, o princípio da transparência dos impostos determina que, após a edição de lei que ainda não foi editada, haverá instrumentos para que o contribuinte tenha ciência dos impostos incidentes sobre as mercadorias e os serviços. O artigo 150, § 5º, da Constituição Federal, norma de eficácia limitada, dispõe que “A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”.

Para entendermos esse mundo dos tributos, é importante que saibamos sobre o fato gerador, este que é o evento previsto em lei que, ao ocorrer, origina a obrigação tributária. Segundo Hugo de Brito Machado (2004), o fato gerador é "o conjunto de circunstâncias, de natureza econômica, jurídica ou mesmo moral, cuja verificação, na forma da lei, faz surgir a obrigação tributária". Nas próximas seções, são abordados os fatos geradores que resultam na cobrança de IPTU e ITBI.

2.2 IMPOSTO SOBRE TRANSFERÊNCIA DE BENS IMÓVEIS (ITBI)

O ITBI é o Imposto sobre transmissão de bens imóveis, a alíquota deste tributo é definida por lei municipal, varia entre 2 a 3% do valor estimado ou declarado do imóvel. Uma observação importante a se fazer é que, diferente do IPTU que incide nos imóveis urbanos, o ITBI onera tanto imóveis urbanos quanto rurais. Como se trata de um tributo pago a partir de uma transação de imóvel, ele não é muito previsível.

Através da Emenda Constitucional, em 1961, foram divididas as competências de causa mortis e do inter vivos, tributo este então que era de competência dos Estados, posteriormente, com a Emenda, passou a ser de responsabilidade dos municípios. A base de cálculo do ITBI é o valor venal dos bens transmitidos. Oliveira (2009) entende que a base de cálculo é o montante resultante de uma transação normal, já Barreto (2009) lembra que a base de cálculo é estabelecida por lei que fixa a sua base para se aplicar a alíquota correspondente. As alíquotas são fixadas através de lei municipal e não é estabelecido qualquer teto para sua tributação.

O ITBI ainda gera discussões no que diz respeito a sua efetiva incidência sobre algumas operações que repercutam na transferência da titularidade do imóvel, gerando reflexos na arrecadação dos municípios onde estão esses bens, uma vez que incumbe a este ente federativo determinar o contribuinte do imposto. Além de possuir natureza eminentemente fiscal, também é voltado à obtenção de recursos financeiros para a Fazenda Pública. O tributo em foco guarda relação também com o êxito da arrecadação de outros tributos, como o IPTU, enquanto propicia a atualização do cadastro imobiliário local.

Especificamente sobre o ITBI, a Constituição Federal não impôs limitação para que os municípios fixassem as alíquotas, desde que respeitados os princípios da capacidade contributiva e do não confisco. Em Porto Alegre, as alíquotas de ITBI são de 0,5% para a parcela financiada com recursos do SBPE (sistema brasileiro de poupança e empréstimo) e de 3% para os demais, como imóveis não financiados. Quem realiza a avaliação do imóvel é a Fazenda Municipal, em um prazo de até 5 dias úteis. Já no que tange à natureza do ITBI, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de

considerá-lo imposto de natureza real e que, por isso, não se presta à progressividade, ou seja, não pode ter alíquotas progressivamente maiores conforme o aumento da base de cálculo.

O artigo 38 do Código Tributário Nacional² dispõe sobre a base de cálculo do imposto em tela. Considerando o valor venal dos bens ou direitos transferidos. Segundo Machado (2012) a diferença entre preço e valor venal é importante. O preço é decidido pelas partes. Já o valor dos bens é determinado pelas condições do mercado. Em princípio, pela lei da oferta e da procura.

O preço, na verdade, funciona como uma declaração de valor realizada pelo contribuinte, cujo teor pode ser aceito ou não pelo Fisco. Na hipótese de eventual divergência, aplica-se o disciplinado pelo artigo 148 do Código Tributário Nacional:

Art. 148. Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.

São a base de cálculo e alíquota que compõem o critério quantitativo do imposto. Segundo Carvalho (1981), a base de cálculo tem três funções distintas: “a) medir as proporções reais do fato, ou função mensuradora; b) compor a específica determinação da dívida, ou função objetiva; e c) confirmar, infirmar ou afirmar o correto elemento material do antecedente normativo, ou função comparativa”. Tal como definiu as competências tributárias, a Constituição Federal estabeleceu quais são as bases de cálculo possíveis para os tributos. Especificamente sobre o ITBI, o art. 38 do CTN dispõe que a sua base de cálculo “é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos”.

A base de cálculo do ITBI, portanto, consiste no valor venal dos bens ou direitos transmitidos. No momento da transmissão da propriedade, considera-se o seu valor venal.

² Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos

O fato gerador do ITBI é devido nas transmissões onerosas de bens imóveis, e sua base de cálculo é o valor venal dos bens transmitidos. A compreensão dos princípios da tributação e do conceito de fato gerador é essencial para a correta aplicação e interpretação dos tributos municipais, como o IPTU e o ITBI. Estes tributos desempenham um papel crucial no financiamento das atividades municipais e na promoção do desenvolvimento urbano.

2.3 IMPOSTO SOBRE TERRITÓRIO URBANO (IPTU)

O Imposto Predial e Territorial Urbano é um tributo direto e local que onera proprietários de imóveis localizados na área urbana do município. Para o IPTU, o fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, localizado na zona urbana do município. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, isto é, é somatório entre o valor do terreno e da edificação, a qual a prefeitura auferir o valor através de valores de Mercado.

A partir disso, a prefeitura determina uma alíquota sobre este valor venal, esta alíquota varia de município para município. Imóveis localizados em áreas nobres, com boa infraestrutura, sofrem uma maior incidência do IPTU, relacionado com o princípio de progressividade fiscal, dispositivo ancorado na Constituição Federal.

Castro (2014) avalia que devem ser revistas as políticas de tributação no país, onde um dos meios de redução da desigualdade social brasileira seria através da adoção da tributação com incidência maior sobre os impostos diretos que, em suma, seriam mais progressivos. Dentre os tributos que seriam mais eficazes para a redução da desigualdade, destacam-se os impostos que incidem sobre renda e propriedade. Piketty (2014) considera que o incentivo de impostos sobre propriedade é uma forma eficiente de redução das desigualdades sociais, uma vez que, a comparação entre o seu crescimento, antes e depois da 2ª Guerra Mundial, mostra que o aumento da tributação sobre o patrimônio imobiliário foi um importante fator para evitar os altos níveis de desigualdade social que havia antes da 2ª Guerra mundial.

No Brasil, segundo Carvalho Jr. (2018), a arrecadação de IPTU sobre o Produto Interno Bruto (PIB) encontra-se em um nível muito abaixo do potencial, comparativamente com outros países da Europa e América Latina. Além disso, entre os próprios municípios brasileiros, existe elevada heterogeneidade na cobrança e, com isso, infere-se a existência de grande potencial de incremento da arrecadação.

Conforme Afonso (2013), na prática, o IPTU é um imposto mal aproveitado, pois a determinação do valor do IPTU depende de uma decisão administrativa que nem sempre é formada unicamente por critérios técnicos, já que qualquer modificação na planta de valores depende de aprovação da câmara municipal, o que acaba politizando a decisão, muitas vezes acaba que o princípio da progressividade é desrespeitado.

A estrutura tributária vigente hoje foi desenhada pela reforma de 1988 com a promulgação da nova Constituição Federal. Segundo Villela (2001), mesmo que o IPTU tenha uma alíquota fixa, resultando num fluxo seguro de recursos sem ligação com os ciclos econômicos, este tributo ocupava o segundo lugar na distribuição de arrecadação municipal, perdendo a primeira posição para o ISS, imposto sobre serviços.

Além disso, ainda segundo Villela, como o IPTU é um imposto direto, ele não pode ser colocado no preço de mercadorias ou produtos, como acontece com o ISS. Nesse contexto, o IPTU, por ser “explicitado” age como o bode expiatório do contribuinte que se revolta com a carga tributária. Não obstante a isso, vários imóveis construídos de forma ilegal deixam de ser registrados no cadastro do IPTU, outro ponto citado pelo autor da pesquisa é que há um certo incentivo à inadimplência, pois mesmo que o imóvel seja uma forma de garantia do pagamento do tributo, no Brasil não há tradição de o imóvel inadimplente ser leiloado, um dos fatores seria o processo judicial que é demorado e oneroso.

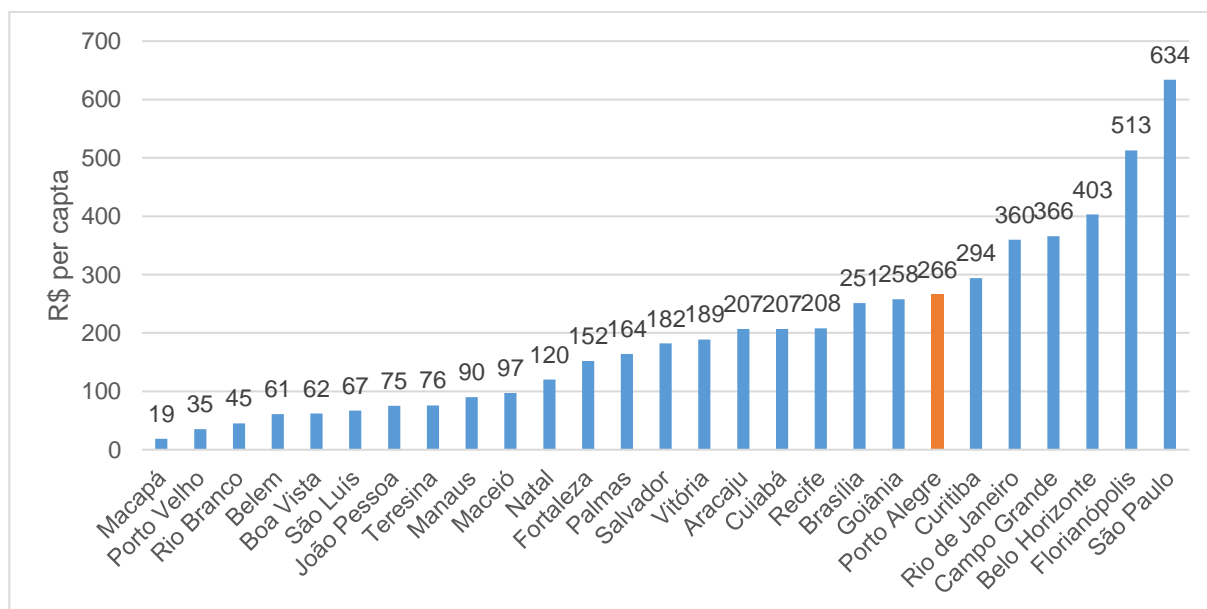
Podemos concluir que há espaço para uma maior elevação na arrecadação dos valores de IPTU, segundo Villela, alguns dos fatores que contribuiriam para uma maior arrecadação seriam um esforço na modernização da administração tributária, alguns ajustes de legislação e a despolitização do processo de valoração imobiliária.

2.3.1 Planta Genérica de Valores de IPTU de Porto Alegre

Segundo Poeta (2019), 50% da carga tributária do Brasil é oriunda da tributação que incide sobre bens e serviços e menos de 5% da receita total advém de tributos que incidem sobre a propriedade. Estima-se que a arrecadação de IPTU no Brasil poderia dobrar caso fossem enfrentadas as deficiências que ocorrem em sua cobrança, dentre as quais se destaca a falta de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV), base de cálculo do tributo. A cidade de Porto Alegre é uma das capitais com maior defasagem na base de cálculo da cobrança de IPTU, já que a última atualização da PGV ocorreu em 1991.

Carvalho Jr. (2018) entende que a forte vinculação do IPTU com a política urbana se traduz neste imposto ter potencial para promover o uso racional da terra e desestimular a especulação imobiliária. Não obstante, a receita proveniente deste instrumento é uma fonte importante de recursos para financiar, de forma sustentável, o desenvolvimento urbano.

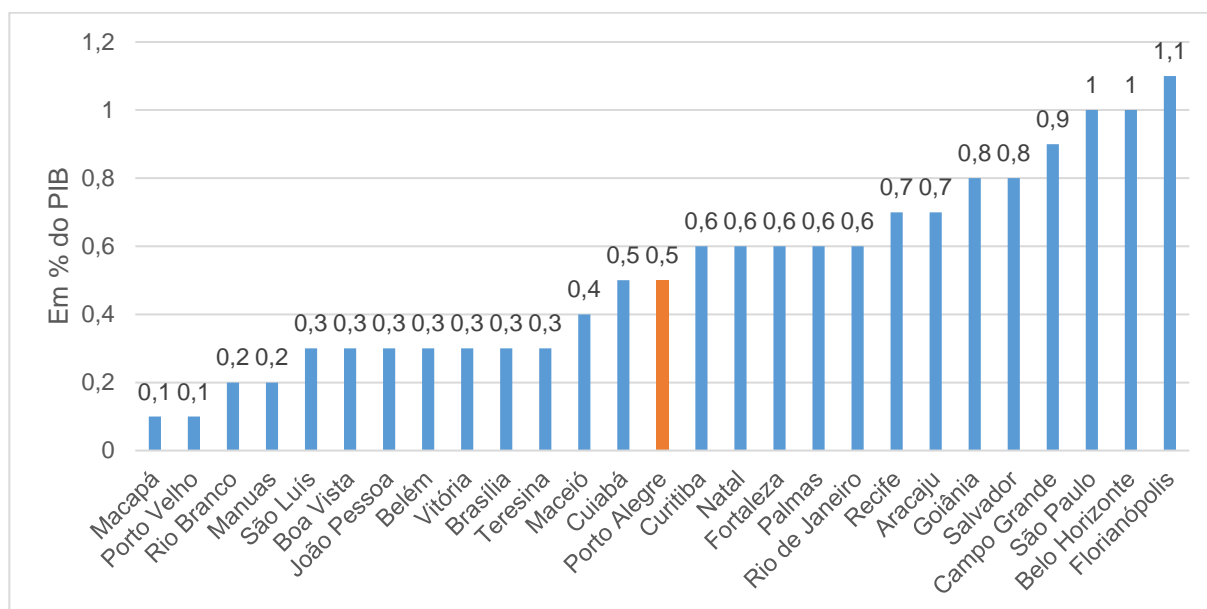
Gráfico 1 - Arrecadação de IPTU per capita em 24 capitais brasileiras (2016)



Fonte: Carvalho Jr. (2018), adaptado pelo autor (2024).

Conforme o gráfico 1, observamos que o desempenho de Porto Alegre se encontra aquém das demais capitais do Sul do Brasil em relação ao valor arrecadado de IPTU por habitante. Já o que tange à qualidade de cobrança do tributo, Carvalho Jr (2018) considera que a relação entre IPTU e PIB fornece o melhor indicador de eficiência de arrecadação. Desta forma, o gráfico 2 ilustra o comportamento da arrecadação de IPTU como proporção do PIB nas capitais brasileiras.

Gráfico 2 - Arrecadação de IPTU como proporção do PIB nas capitais brasileiras (2015)



Fonte: Carvalho Jr. (2018), adaptado pelo autor (2024).

Conforme consta no gráfico 2, verificamos que o município de Porto Alegre foi, no ano de 2015, a 14ª capital brasileira em arrecadação de IPTU sobre o PIB. Este foi o pior resultado entre todas as capitais das regiões Sul e Sudeste do país.

Conforme Silveira (2018), a atualização da PGV das cidades tem um papel decisivo no desempenho da cobrança deste imposto. Diante disso, o principal empecilho que vem impedindo que a cidade de Porto Alegre atinja o seu potencial de arrecadação

de IPTU é pelo fato de que a municipalidade está há 26 anos³ sem conseguir a implementação de projetos de lei que tratem da reavaliação do valor dos imóveis urbanos da PGV do município. Isso acarreta ineficiências diretas na arrecadação, uma vez que o valor da base de cálculo não pode ser atualizado pelos valores de mercado e tão somente por índices de inflação que não refletem a valorização do mercado imobiliário local.

³ Conforme consta no relatório de auditoria do processo n.o 1080-0200/10-9 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), a falta de atualizações da planta genérica de valores de IPTU de Porto Alegre, com a conseqüente defasagem dos preços praticados na base de cálculo de cobrança de IPTU, vem sendo apontadas, desde o ano de 2010, como a principal causa para as ineficiências de arrecadação de IPTU no município.

3 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

As Operações Urbanas Consorciadas são uma forma mais geral de denominação dos projetos especiais em Porto Alegre, que são capazes de gerar impactos locais. Trata-se de empreendimentos privados que, devido ao seu tamanho, o Poder Público acaba tendo de atuar junto ao setor privado para a viabilização do projeto. Muitas vezes tendo de realizar obras públicas, por exemplo, extensão de via pública, infraestrutura de distribuição de energia elétrica no local e/ou de esgoto e redes de água, próximas ao empreendimento, para viabilizar sua realização.

Segundo Steigleder (2021) no Brasil muito municípios utilizam o Termo de Compromisso como forma de licenciamento desses projetos, trata-se de um instrumento que age em consonância com as licenças ambientais e urbanísticas visando exigir contrapartidas, medidas mitigadoras e compensações pelos impactos causados por estes projetos, em geral, em caráter de recuperação de mais-valias fundiárias.

Esta ferramenta tem sido utilizada no licenciamento de projetos urbanos de grande porte, que inferem alteração de regime urbanístico, como um reforço contratual para garantir o pagamento de contrapartidas, cumprimento de medidas mitigadoras e compensatórias devido a impactos negativos dos projetos, como a remoção de famílias e geração de sobrecarga de infraestruturas públicas.

Argenta (2017), entende todas as obrigações urbanísticas como “contrapartidas”, devido a necessidade de recuperação da valorização imobiliária do imóvel em favor da coletividade. Porém, Gonzalez e Acosta (2020) observaram que as obrigações que têm origem em ônus da urbanização podem ter diferentes fundamentos, o que gera dois nortes distintos nos sistemas jurídicos dos países: o intuito de distribuição da satisfação das necessidades em função da rentabilidade dos produtos imobiliários, opção adotada por países como a Espanha; e a imposição de ônus como medidas para internalização dos efeitos negativos dos projetos urbanos, opção adotada nos Estados Unidos.

Entre estes dois pontos, há sistemas mistos, que se valem das duas elaborações para, por meio de diferentes instrumentos urbanísticos, justificarem a imputação de parte

dos custos com infraestruturas públicas para os empreendedores, o Brasil se encontra nesse meio.

O principal argumento da cobrança de contrapartida é a valorização imobiliária que o proprietário obtém devido à flexibilização do regime jurídico contemplado pelo Plano Diretor, de modo que nos encargos urbanísticos do loteamento, o argumento é evitar a socialização de custos, uma vez que as infraestruturas são necessárias para conferir acessibilidade ao empreendimento privado e para sua compatibilização com as diversas políticas públicas que incidem sobre o local.

Ainda segundo Steigleder (2021), as contrapartidas podem ser melhor descritas como ônus urbanístico. Observando o cenário jurídico brasileiro, é possível identificar dois caminhos no que diz respeito ao ônus urbanístico. Podem ser classificadas como contraprestações em face da flexibilização do regime urbanístico previsto no Plano Diretor do município ou como condições ao direito de construir, isto é, ações que devem ser realizadas para a viabilização do empreendimento. Geralmente formuladas a partir do conceito social da propriedade, da cidade e dos deveres jurídicos de proteção ao meio ambiente, saúde, patrimônio cultural e segurança pública.

Nestas duas tipologias de obrigações, apontam para a condição de urbanização sustentável e à licitude da atividade. Ou seja, para que o empreendedor possa exercer o direito de construir conforme o disposto no Plano Diretor, precisa cumprir os encargos urbanísticos e demais restrições ao direito de propriedade, especificadas em normas de proteção ambiental e do patrimônio cultural, nos termos do disposto no art. 1228, §1º, do Código Civil⁴, sem prejuízo de mitigar e de compensar os impactos negativos associados ao empreendimento.

Por sua vez, a contrapartida é um ônus pelo recebimento de algum benefício concedido pelo Poder Público. Trata-se de um instrumento não tributário que, no Brasil, é destinado ao financiamento das prestações estatais necessárias à concretização de

⁴ § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

justiça social, da equidade intra-urbana e da sustentabilidade ambiental na cidade, nos termos do art. 26 do Estatuto da Cidade⁵.

As tarefas relacionadas ao saneamento básico, à regularização fundiária, à proteção das áreas ambientais e à implantação de infraestruturas verdes, dentre outras políticas públicas, são especialmente onerosas para o Município, também encarregado da implantação de políticas nas áreas da saúde, transporte, educação, habitação social, segurança pública, dentre outras. Por isso, o Município precisa contar com instrumentos como IPTU, ITBI, etc., com o repasse de recursos do Estado, da União e até mesmo de entidades internacionais para o seu financiamento. É nesse contexto que as contrapartidas previstas no Estatuto da Cidade devem ser analisadas, pois cumprem a função de concorrerem para o financiamento do desenvolvimento urbano.

Nesse contexto de projetos e contrapartidas é importante lembrarmos a dinâmica da valorização imobiliária da terra. Segundo Sotto (2015), o valor de um imóvel urbano é determinado não apenas pelas características que lhe são inerentes, mas, sobretudo, por suas características locacionais. Condicionam o valor do imóvel à acessibilidade, a infraestruturas e serviços públicos e a máxima utilização possível permitida pelo Plano Diretor para aquela propriedade específica.

3.1 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NA ESPANHA

Em países como a Espanha, conforme Steigleder (2021), sua constituição afirma o princípio da função social da propriedade, o que é utilizado como base para o direito de

⁵ **Art. 26.** O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I** - regularização fundiária;
- II** - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III** - constituição de reserva fundiária;
- IV** - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V** - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI** - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII** - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII** - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

construir, segundo o que for especificado no Plano Diretor. A questão de construir depende de cumprimento de ônus urbanísticos, exigíveis de todos os empreendedores que desejam realizar novos empreendimentos urbanos em uma área ainda não urbanizada, urbanizada incompletamente, ou até requalificar áreas já consolidadas. Realizam a função de obter terreno para a instalação de equipamentos públicos, praças e parques, e de prover as infraestruturas públicas necessárias para integrar o novo empreendimento com o tecido urbano preexistente, evitando custo para o Município.

Na Espanha, os ônus urbanísticos são identificados através da política de recuperação da valorização imobiliária e com a função social da propriedade são tratadas como uma contraprestação a um benefício concedido pelo Poder Público, sob o fundamento de que o ordenamento territorial é uma função pública.

Conforme o art. 18 da Ley del Suelo, os proprietários devem disponibilizar área reservada para o sistema viário, para a implantação de áreas verdes e de equipamentos públicos, na forma como for definido nos planos urbanísticos (geral e parciais), além de ceder área para constituição de patrimônio público de terreno correspondente a um percentual sobre a edificabilidade média ponderada da zona fixado entre 5 e 15% (suscetível de ser reduzido e aumentado até o máximo de 20%). Também devem custear as obras de urbanização previstas nos planos, relativas ao polígono da intervenção urbana, as infraestruturas de conexão do empreendimento com as redes gerais existentes e com o sistema viário, além das despesas relacionadas com eventuais realocações de moradias e indenizações correlatas (art. 18.1).

Dentre estes ônus, insere-se, ainda, a necessidade de destinar um percentual da área da operação urbana para habitação social (vivienda de protección pública). O percentual é objeto de legislação das Comunidades Autônomas. Na Catalunha, por exemplo, em cada nova operação urbanística residencial em solo urbanizável ou não consolidado, deve-se destinar entre 30 e 40% das unidades habitacionais para viviendas de protección pública.

Se no Brasil o instrumento geralmente utilizado para assegurar as ações mitigadoras e contrapartidas é o Termo de Compromisso, na Espanha são o Plano Parcial e o Estudo de Detalhe, exigíveis para solos classificados como urbanizáveis e solos

urbanos não consolidados, além de o Plano Especial de Reforma Interior ou de Mejora Urbana. Estes planos são derivados do Plano de Ordenamento Territorial pois estão vinculados a este.

Também é importante trazer que, na Espanha, diante da expressa previsão legal de distinção entre a faculdade de construir e o direito de propriedade e de que as cargas de urbanización são uma contraprestação a um benefício (a edificabilidade e os seus usos), sua natureza jurídica assemelha-se a da contrapartida prevista no direito brasileiro. Não se trata de uma abordagem que possa ser transplantada sem mediação para o Brasil, em que, conforme o Estatuto da Cidade, há o direito gratuito de construir previsto no Plano Diretor como coeficiente de aproveitamento básico. A contrapartida é devida quando o interessado deseja construir acima desse coeficiente ou alterar o uso do terreno.

3.2 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO REINO UNIDO

Já no Reino Unido o direito de desenvolver a terra foi nacionalizado em 1947 pela Town and Country Planning Act e é condicionado à emissão de uma licença para construir, que tem efeito jurídico constitutivo do direito de empreender. O modelo de planejamento territorial adotado na Inglaterra e País de Gales é flexível, caracterizado como development-led system, em que o Poder Público realiza uma função indutiva e gerencial, alinhada com o planejamento estratégico do território. Trata-se de um modelo que enfatiza o procedimento que instrui o planejamento e que culmina na celebração de acordos entre os proprietários e o Poder Público (development agreement).

Davoudi (2012), observa que, no balanceamento entre os componentes do desenvolvimento sustentável (ambiental, social e econômico), a ênfase é dada à sustentabilidade econômica e com foco em mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com o objetivo de trazer maior eficiência energética para novas edificações e estabelecimento de restrições à construção em áreas inundáveis ou que apresentem sinais de vulnerabilidade.

O proprietário da terra, interessado em implementar um projeto urbano, deve cumprir encargos urbanísticos (planning obligations), por meio de um acordo jurídico (Development Agreement), o que confere flexibilidade às obrigações, que têm por objetivo evitar os custos públicos com infraestrutura, sem prejuízo de também mitigarem e compensarem impactos urbanísticos e ambientais negativos.

O conteúdo das planning obligations é flexível, isto é, podem incluir pagamento em dinheiro, cessão gratuita de áreas e prestações de fazer, em que o empreendedor constrói equipamentos públicos, destina unidades para habitação social, executa vias e outras infraestruturas em benefício da coletividade. Além disso, o empreendedor deve pagar uma contribuição não negociável para custeio da infraestrutura pública e de habitação social, com base na Community Infrastructure Levy - CIL, de 2010, instituída pelo governo central.

As receitas obtidas com as contraprestações devem ser investidas na construção, manutenção e reparação de infraestruturas públicas, conforme decisão da autoridade local, sendo que o Localism Bill determina que parte dos valores arrecadados sejam destinados à construção, reparação e manutenção de infraestruturas do bairro onde foram arrecadadas as receitas.

Da experiência britânica, podemos observar a relevância de que um sistema flexível de planejamento, baseado na possibilidade de celebração de contratos nos quais as obrigações urbanísticas são estabelecidas, esteja associado a um sistema normativo mais amplo, estabelecido em âmbito nacional, no qual as estratégias de financiamento da infraestrutura pública (não negociáveis) sejam claramente enunciadas na legislação, como se dá no contexto da cobrança da CIL, e articuladas com estratégias de promoção da sustentabilidade ambiental.

Trata-se de um modelo que diferencia os instrumentos voltados à mitigação e à compensação de impactos ambientais, que são inseridos no âmbito das licenças por meio de planning conditions e planning obligations, do intuito de promover a recuperação de mais valias fundiárias, deixando claros critérios para sua exigência e a necessidade de submissão aos “testes de razoabilidade” que reduzem a discricionariedade do Poder Público.

3.3 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NOS E.U.A.

Nos Estados Unidos, o direito de propriedade é protegido constitucionalmente (5th Amendment - 1791) como uma liberdade individual. As intervenções estatais nesse direito, com vistas à ordenação do terreno urbano, com base em ordenações de zoneamento instituídas pelos Municípios, são amparadas no poder de polícia, conforme decisão da Suprema Corte no caso *Village of Euclid v. Amber Road*.

Os planos urbanísticos são compreensivos, flexíveis e indutivos do desenvolvimento urbano, Álvarez (2005) observa que os planos urbanos mais relevantes são os *comprehensive plannings*, que constituem o instrumento básico para o planejamento do uso do terreno, contendo orientações para a ocupação futura e para os projetos de desenvolvimento que alcançam toda uma área geográfica e incluem todos os elementos físicos que determinam o desenvolvimento futuro de uma comunidade.

O *impact fee* é um ônus do empreendedor, cobrado antecipadamente à instalação de um novo empreendimento e de uma única vez. Tem o objetivo de financiar a execução de obras de infraestrutura de interesse geral que sejam diretamente relacionadas às demandas do novo empreendimento. O objetivo é promover a mitigação dos impactos sociais do novo projeto, como condicionantes à aprovação e subsequente licenciamento.

Segundo Smolka e Amborski (2003), a racionalidade que baliza a exigência de custeio de infraestruturas públicas nos Estados Unidos é que os residentes atuais de uma área não devem ser responsáveis, nem sequer arcar com os custos dos serviços necessários para apoiar os novos desenvolvimentos imobiliários que acomodarão novos residentes, o que sinaliza a adoção do “princípio do benefício”.

Os autores observam que a definição a respeito de quem realmente arca com os custos destas exigências depende de diversos fatores, dentre eles, os que mais têm destaque são as condições do mercado de terras e moradia. Os custos pagos pelo empreendedor podem ser repassados para os adquirentes das moradias ou para o proprietário da terra, quando realizado o negócio que viabiliza o empreendimento, assim como podem ser parcialmente absorvidos pelo próprio empreendedor, havendo o risco de que as exigências repercutam no preço final dos lotes.

Como aprendizado da experiência estadunidense podemos verificar que, i) a reafirmação do princípio do benefício, ínsito ao princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, que reforça a noção de que as externalidades negativas dos empreendimentos, em termos de sobrecarga nas infraestruturas e equipamentos públicos, sejam internalizadas pelos empreendedores como custos do desenvolvimento; ii) o uso do contrato (development agreement) para ajuste das obrigações que concorrem para a mitigação de impactos e iii) o critério da exigência do nexo de causalidade entre o empreendimento e as medidas que serão executadas para mitigar e compensar impactos, o que é precedido de estudos de tráfego, ambientais e econômico-financeiros, alinhados com as diretrizes do comprehensive plan e de planos de investimentos públicos, a fim de que os custos das infraestruturas sejam cobertos, ao menos em parte, pela Impact Fee, em uma lógica compensatória e de evitar custos para o poder público.

Assim como na experiência britânica da Community Infrastructure Levy, observa-se a existência de instrumento tarifário (Impact Fee), que busca conferir proporcionalidade entre os valores cobrados e o valor da infraestrutura que será financiada com os recursos, que convive com outras fontes de financiamento das infraestruturas públicas de interesse geral.

3.4 CONCLUSÕES DE EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS

Segundo Steigleder (2021), como resultado foram observadas duas orientações distintas quanto aos fundamentos para a imputação de ônus urbanísticos nos países pesquisados. Embora compartilhem da mesma noção de que a intervenção estatal é imprescindível para garantir qualidade aos espaços urbanos e a proteção de direitos da coletividade: a orientação que associa os ônus urbanísticos ao benefício concedido pelo Plano Diretor (edificabilidade e uso), adotada na Espanha; e a orientação que entende que os ônus urbanísticos endereçam a necessidade de evitar custos para o Poder Público

e os impactos que podem ocorrer pela implantação de empreendimentos sem a provisão da infraestrutura proporcional, adotada nos Estados Unidos e no Reino Unido.

Nos países que diferenciam o direito de construir do direito de propriedade, como a Espanha e o Reino Unido, é mais fácil justificar que o planejamento proporciona benefícios que não acompanham a propriedade na sua condição de um solo rústico. Os custos de instalação das infraestruturas são previamente levantados para balizar a repartição de custos entre os proprietários, conforme o benefício urbanístico concedido no âmbito da atuação urbanística (Espanha) ou conforme a demanda projetada (Estados Unidos e Reino Unido). O objetivo comum é evitar custos para os Municípios, embora na Espanha a legislação expressamente associe os ônus urbanísticos à captura de valorização imobiliária.

Ainda segundo Steigleder (2021), o Brasil parece adotar as duas orientações jurídicas quanto aos fundamentos dos ônus urbanísticos. O Plano Diretor confere um direito básico de edificabilidade e de usos. A construção acima do coeficiente básico, a alteração de usos e as transformações urbanas que impliquem alteração de regime urbanístico são fatos geradores de contrapartidas pelos benefícios concedidos, que funcionam como instrumentos de financiamento de uma série de infraestruturas. Como condição ao exercício do direito de construir em sua modalidade “básica”, o empreendedor deve arcar com ônus urbanísticos que compatibilizam o projeto urbano com a capacidade de carga do território, na forma prescrita em lei, mas não precisa prestar contrapartidas.

No entanto, o ordenamento jurídico brasileiro é incompleto no que se refere à definição da repartição de custos com infraestruturas. Desde o surgimento da Lei de Terras (1850), a cidade tem sido tratada como um conjunto de fragmentos de empreendimentos privados e há poucos esforços no sentido de promover o compartilhamento dos custos de urbanização.

Mesmo o Estatuto da Cidade contém apenas diretrizes gerais, no sentido de se evitarem o parcelamento do solo, a edificação ou os usos excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura e à instalação de empreendimentos ou de atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego sem a previsão da infraestrutura

correspondente. O uso de instrumentos financeiros e tributários (IPTU progressivo, contribuição de melhoria, cobrança de contrapartida por outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso) também depende da iniciativa do Município.

Muitos Municípios não adotam Projetos Especiais e licenciam pontualmente diversos empreendimentos que, em conjunto, transformam áreas inteiras e produzem impactos negativos cumulativos ao longo do tempo. Nesse contexto, os reforços, ampliações e readequações das infraestruturas públicas têm sido exigidos com base nas medidas mitigadoras e compensatórias de impactos negativos, definidas quando do licenciamento urbano-ambiental do empreendimento, e muitas vezes em situações de negociação entre o Poder Público e os empreendedores. Ocorre que estas medidas são insuficientes para evitar impactos intoleráveis de maiores dimensões, uma vez que não são suficientes para o enfrentamento de problemas estruturais (macro drenagem, congestionamentos de tráfego que demandam grandes obras viárias), para a prevenção de desastres e para a implantação de medidas de mitigação e de adaptação climáticas.

3.5 PROJETOS ESPECIAIS DE 2º GRAU EM PORTO ALEGRE

Segundo Fagundes (2022), no que se refere os Projetos Especiais de Impacto Urbano de Segundo Grau, são operações urbanas consorciadas, definidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) do município de Porto Alegre. Trata-se de proposta de empreendimento ou atividade que em razão de sua natureza ou porte, não se encaixam no regime urbanístico vigente, necessitando análise diferenciada para uma possível aprovação, ao mesmo tempo que é exigido a execução de contrapartidas, medidas mitigadoras e medidas compensatórias para o município. Os PEs, apesar de manifestarem-se em escala local, estão inseridos numa lógica global de planejamento e produção de cidades, onde evidenciam características como a competitividade entre cidades e flexibilização das normas urbanísticas para atrair novos investimentos. Neste contexto, a compreensão do instrumento urbanístico (Projetos

Especiais) não exige o conhecimento prévio das práticas de planejamento brasileiras, senão a noção de fenômenos globais como o neoliberalismo e globalização.

No contexto de sua criação compreendeu-se que os Projetos Especiais eram representativos das novas práticas de planejamento urbano difundidas em escala internacional a partir da década de 1970, pregando a redução do papel do Estado, favorecendo maior presença do setor privado na atuação do espaço urbano, e tem como atributo essencial a flexibilização de normas urbanísticas como forma de conferir maior liberdade de ação aos agentes privados na produção do espaço construído das cidades.

Algumas atividades classificadas no Anexo 11 como de Impacto Urbano de 2º grau são: aeroporto; cemitério; garagem comercial com mais de 200 vagas e Centro comercial com área adensável mínima de 5.000m² na região 1 ou mínima de 10.000m² nas demais regiões da cidade e alguns empreendimentos com a mesma classificação são: edificação de grande porte em área especial sem regime urbanístico definido; edificação ou parcelamento do solo destinado a habitação de interesse social em área rarefeita, área com potencial de intensiva e; loteamento em área de ocupação rarefeita.

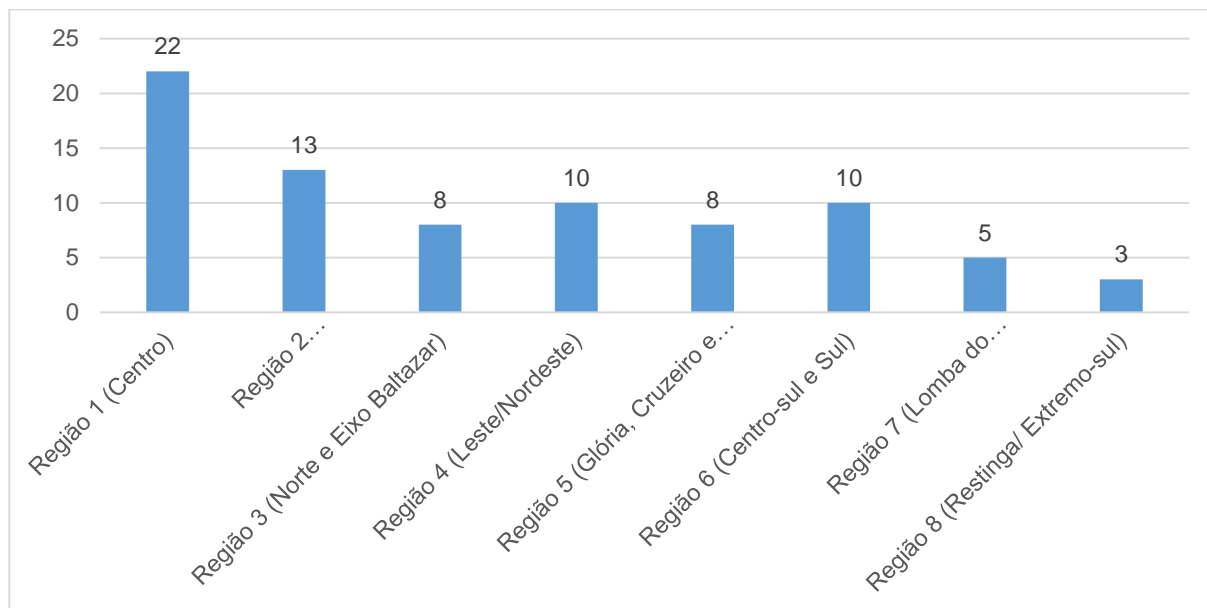
No caso de PE2s, respeitando situações previstas no Anexo 11.2, Folha 3, a solicitação pode ser realizada em caso de:

- a) de regime urbanístico específico com acréscimo na altura, visando à qualificação da paisagem urbana, para terreno que configure, na totalidade, 1 (um) quarteirão ou com área mínima de 5.000m² (cinco mil metros quadrados) na MZ 01 e de 10.000m² (dez mil metros quadrados) no restante das Macrozonas, situado na Área de Ocupação Intensiva;
 - b) de regime urbanístico específico sem acréscimo na altura, visando à qualificação da paisagem urbana, para terreno que configure, no mínimo, 1 (uma) testada contígua e integral de quarteirão ou com área mínima de 5.000m² (cinco mil metros quadrados) na MZ 01 e de 10.000m² (dez mil metros quadrados) no restante das Macrozonas, situado na Área de Ocupação Intensiva;
 - c) de regime urbanístico específico, visando à qualificação da paisagem urbana, para terreno situado em Área de Interesse Cultural e Área de Ambiência Cultural;
- ou

d) de alteração do percentual de doação de áreas públicas, para parcelamento do solo, com significativo comprometimento do terreno com a preservação de Patrimônio Ambiental, podendo ser solicitado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMAM – instrumento de avaliação de impacto ambiental (PORTO ALEGRE, 2010, p. 70-71 [Art. 61, Inciso II])

O caso das solicitações para enquadramento de proposta como PE2, remete a empreendimentos de grande porte que solicitam “regime urbanístico específico”, por tratar de situações que não são contempladas pela norma geral, exigindo avaliação mais criteriosa do corpo técnico e a viabilização de soluções de caráter mais complexo. Neste caso é firmado um Termo de Compromisso (TC) entre o empreendedor e o Município (representado pela Procuradoria Geral do Município - PGM), onde são estabelecidas as obrigações do empreendedor, ou seja, as medidas mitigadoras e compensatórias de impacto necessárias para viabilizar o empreendimento, bem como os respectivos prazos de execução. É somente após o cumprimento de todas as obrigações estabelecidas no Termo de Compromisso que o empreendedor recebe o Habite-se (Carta de Habitação) do empreendimento.

Quando analisamos o quadro geral de PE2s em Porto Alegre, para o período de 2013 a 2020 foram identificados 79 empreendimentos distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 3 – Projetos Especiais 2º distribuídos por região (2013 a 2020)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Podemos observar que a região 1 (centro) e a Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste) são as regiões que mais apresentam empreendimentos, isso está muito relacionado por serem as regiões mais desenvolvidas da cidade. Quando olhamos os valores arrecadados, as regiões citadas anteriormente se mantêm predominantes:

Tabela 1 - Valores de IPTU e ITBI dos empreendimentos acumulado total por região, 2013 a

2020

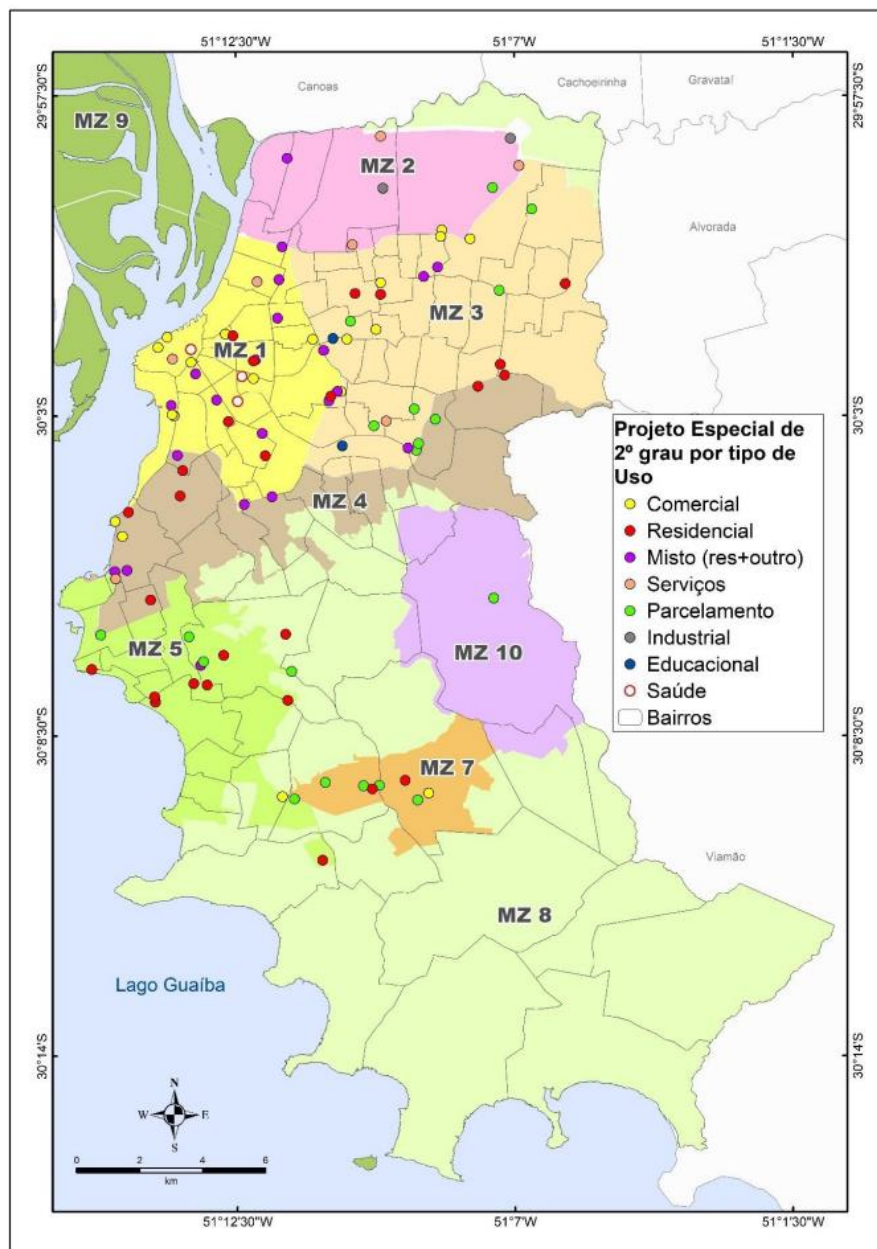
RP	IPTU Corrigido	ITBI Corrigido	Participação IPTU	Participação ITBI	Classificação IPTU	Classificação ITBI	Var de Cresc. Méd. IPTU 20-13	Var de Cresc. Méd. ITBI 20-13
1	R\$ 92.218.257,81	R\$ 138.699.498,18	33,96%	53,31%	1	1	18,8%	34,0%
2	R\$ 86.974.452,83	R\$ 34.003.730,39	32,03%	13,07%	2	3	9,8%	81,6%
3	R\$ 15.988.523,95	R\$ 17.217.657,75	5,89%	6,62%	4	5	32,7%	-20,5%
4	R\$ 9.702.186,92	R\$ 13.487.700,90	3,57%	5,18%	6	6	-0,2%	-14,2%
5	R\$ 46.050.334,02	R\$ 17.944.249,82	16,96%	6,90%	3	4	11,6%	21,7%
6	R\$ 8.600.350,43	R\$ 4.127.179,29	3,17%	1,59%	7	7	24,6%	0,1%
7	R\$ 11.951.936,75	R\$ 34.320.656,13	4,40%	13,19%	5	2	12,5%	-23,9%
8	R\$ 31.018,16	R\$ 351.685,71	0,01%	0,14%	8	8		-100,0%
Total Geral	R\$ 271.517.060,87	R\$ 260.152.358,16	100,00%	100,00%			13,4%	0,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

As Regiões 1 (Centro), 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste) e 5 (Glória, Cruzeiro e Cristal) representaram 83% da arrecadação de IPTU e 73% da arrecadação de ITBI dos projetos especiais 2º. A arrecadação de IPTU teve crescimento médio anual de 13,4%, enquanto a arrecadação de ITBI cresceu 0,1%, com crescimento de 34% a RP 1, 81,6% na RP2 e 21% na RP 5 e queda de 20,5% na RP 3, 14,2% na RP 4, 23,9% na RP 7 e 100% na RP 8.

Abaixo consta o mapa com as informações da distribuição dos PE2 em Porto Alegre, apresentando a quantidade e o tipo de projetos por Macrozona. Podemos observar que a maior parte dos Projetos estão situados na região central e norte do município:

Figura 1 - Projetos Especiais de 2º grau por macrozona e tipo de uso



Fonte: Fagundes (2022)

4 ANÁLISE DE DADOS DE PE2 EM PORTO ALEGRE

Neste capítulo, analisamos o conteúdo da base de dados obtida junto à PMPA, via Lei de Acesso à Informação, em 2021. As informações contidas são referentes aos valores arrecadados em IPTU e ITBI, de todo o município de Porto Alegre entre os anos de 2013 e 2020. Os dados são apresentados ao nível de Empreendimentos/Projetos Especiais de 2º, bairros da cidade e regiões que contemplam vários bairros do município. É importante termos a abordagem das regiões para analisar a participação de empreendimentos não só isoladamente em seu bairro, mas em uma região maior.

Os valores históricos foram ajustados com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2023 para assegurar que a análise reflita o valor real do dinheiro no tempo. O ajuste dos valores para o IPCA 2023 é fundamental para garantir que as comparações entre os anos sejam equitativas, considerando a inflação e as variações no poder de compra ao longo do tempo. Essa metodologia permitiu uma análise mais precisa do impacto financeiro dos projetos especiais de 2º grau na arrecadação municipal.

A análise se dividiu em três abordagens distintas, a primeira, analisamos as arrecadações ao nível de bairros e regiões, bem como a participação dos PE2s nesse resultado, com o intuito de mensurarmos o que estamos analisando. Começamos com os valores acumulados por região e ano, tanto em termos de IPTU quanto ITBI. Logo após, apresentamos os 15 maiores bairros em termos de arrecadação, com isso podemos observar os bairros mais relevantes da cidade no que diz respeito à arrecadação. Por fim, analisamos a participação dos empreendimentos na arrecadação dos impostos de propriedade e transferência, bem como são apresentados os 10 maiores empreendimentos em termos de IPTU.

A segunda abordagem é analisar a participação do maior Projeto Especial de 2º Grau em IPTU arrecadado, o Shopping Iguatemi. Comparando com a região deste empreendimento, sua variação ao longo dos anos. Comparação entre os 5 maiores empreendimentos em IPTU, o quanto influencia no total geral, além verificar suas arrecadações em ITBI buscando comparações entre os projetos.

Por fim, a terceira abordagem trata do maior empreendimento em ITBI arrecadado, Melnick Silveiro. Faz-se uma comparação com a região do empreendimento, a variação nos valores, bem como se analisa junto dos outros quatro maiores Projetos Especiais de 2º em termos de arrecadação. Esta análise é importante, pois o ITBI se refere ao imposto de transferência de Bens e Imóveis, o que se traduz em um indicador fundamental para identificar práticas de valorização artificial do mercado imobiliário.

4.1 ANÁLISE: REGIOES, BAIRROS E PROJETOS ESPECIAIS DE 2º

Quando analisamos os dados de arrecadação de IPTU e ITBI sobre os bairros, se torna evidente a concentração de recursos em algumas regiões da cidade de Porto Alegre, maior parte da arrecadação destes tributos são obtidos na Região 1 (Centro) e Região 2 ((Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste).

Tabela 1 - Acumulado 2013 a 2020 valores arrecadados de IPTU e ITBI por Regiões

RP	IPTU Corrigido	ITBI Corrigido	Participação IPTU	Participação ITBI	Classificação IPTU	Classificação ITBI	Var de Cresc. Méd. IPTU 20-13	Var de Cresc. Méd. ITBI 20-13
1	R\$ 2.675.471.831,18	R\$ 1.686.637.677,73	47,09%	48,08%	1	1	3,7%	-2,4%
2	R\$ 1.260.233.204,79	R\$ 752.353.904,11	22,18%	21,45%	2	2	4,8%	-5,6%
3	R\$ 257.518.539,34	R\$ 112.810.933,82	4,53%	3,22%	5	5	4,5%	-4,7%
4	R\$ 404.346.802,21	R\$ 331.197.553,48	7,12%	9,44%	4	4	5,2%	1,4%
5	R\$ 220.899.918,73	R\$ 110.515.309,02	3,89%	3,15%	6	7	4,2%	-3,2%
6	R\$ 607.611.181,31	R\$ 369.945.832,34	10,69%	10,55%	3	3	3,9%	-5,4%
7	R\$ 186.354.144,47	R\$ 110.945.281,78	3,28%	3,16%	7	6	4,0%	-5,9%
8	R\$ 69.684.622,90	R\$ 33.261.351,75	1,23%	0,95%	8	8	3,1%	-1,6%
Total Geral	R\$ 5.682.120.244,94	R\$ 3.507.667.844,03	100,00%	100,00%			4,1%	-3,3%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

As regiões 1 (Centro) e 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste) são as mais relevantes em arrecadação, compondo cerca de 70% da arrecadação de IPTU e ITBI de Porto Alegre. No acumulado houve crescimento médio real do IPTU de 4,1% ao ano

enquanto o ITBI teve queda de 3,3%. Para o período de 2013 a 2020 foram arrecadados, em valores atualizados, mais de 5,6 bilhões de IPTU e 3,5 bilhões em ITBI.

Tabela 2 - Acumulado Valores de IPTU e ITBI distribuído pelos 15 maiores bairros em arrecadação (2013 a 2020)

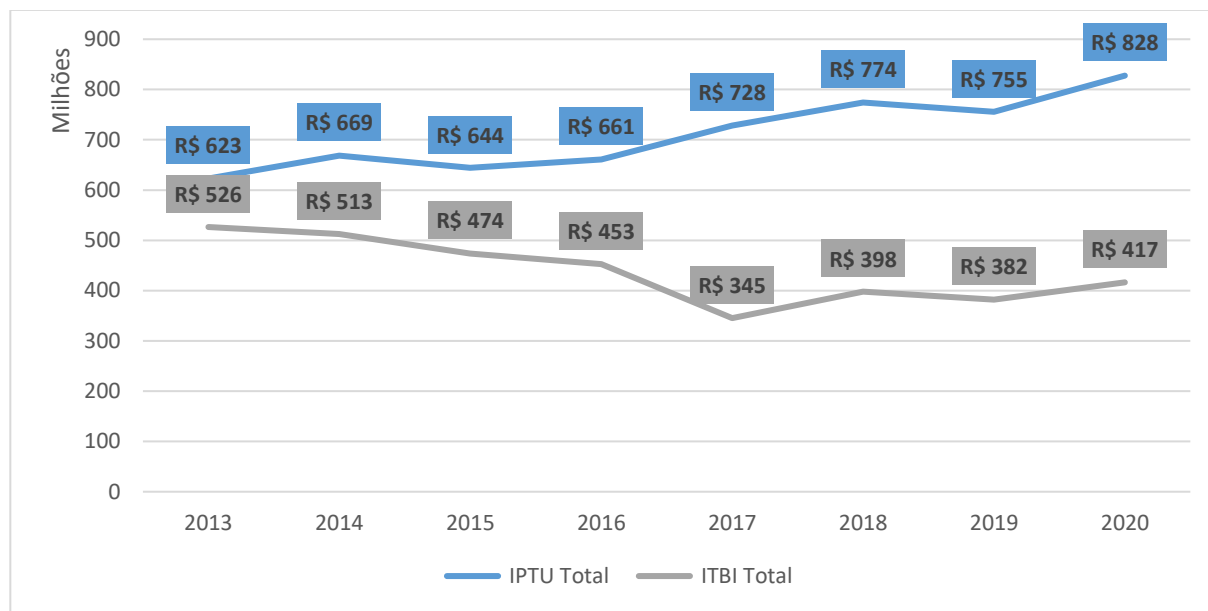
Bairro	IPTU Corrigido	ITBI Corrigido	Participação IPTU	Participação ITBI	Classificação IPTU	Classificação ITBI	Var de Cresc. Méd. IPTU 20-13	Var de Cresc. Méd. ITBI 20-13
PETROPOLIS	R\$ 417.134.777,58	R\$ 333.974.351,83	14,31%	19,28%	1	1	5,2%	-3,3%
CENTRO HISTORICO	R\$ 366.210.918,27	R\$ 210.347.792,51	12,56%	12,14%	2	2	1,7%	4,8%
MOINHOS DE VENTO	R\$ 267.832.060,46	R\$ 92.681.912,91	9,19%	5,35%	3	7	3,6%	12,4%
BELA VISTA	R\$ 230.544.247,91	R\$ 144.797.640,64	7,91%	8,36%	4	4	6,3%	5,9%
RIO BRANCO	R\$ 217.961.482,16	R\$ 129.781.233,92	7,48%	7,49%	5	5	4,2%	-10,1%
MENINO DEUS	R\$ 193.615.257,84	R\$ 154.045.092,86	6,64%	8,89%	6	3	4,3%	-3,5%
SARANDI	R\$ 174.044.886,33	R\$ 68.593.595,39	5,97%	3,96%	7	10	5,1%	-2,8%
BOA VISTA	R\$ 149.778.148,59	R\$ 68.086.153,88	5,14%	3,93%	8	11	4,7%	4,5%
MONTSERRAT	R\$ 149.562.718,28	R\$ 78.854.992,69	5,13%	4,55%	9	9	4,8%	2,1%
JARDIM EUROPA	R\$ 135.835.918,18	R\$ 58.603.628,38	4,66%	3,38%	10	15	6,7%	184,6%
TRES FIGUEIRAS	R\$ 134.104.576,90	R\$ 62.929.389,20	4,60%	3,63%	11	13	4,4%	8,4%
FLORESTA	R\$ 128.805.690,75	R\$ 60.787.220,01	4,42%	3,51%	12	14	0,7%	-18,8%
AUXILIADORA	R\$ 127.521.687,35	R\$ 124.277.230,55	4,37%	7,17%	13	6	4,5%	-16,6%
SANTANA	R\$ 111.622.057,40	R\$ 64.138.578,77	3,83%	3,70%	14	12	2,5%	3,2%
SAO JOAO	R\$ 110.406.297,83	R\$ 80.412.659,17	3,79%	4,64%	15	8	3,3%	-14,1%
Total Geral	R\$ 2.914.980.725,82	R\$ 1.732.311.472,71	100,00%	100,00%			4,1%	-1,2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Os 15 maiores bairros em arrecadação de IPTU representam 51,3% do total. Em relação ao ITBI eles representam 49,4% da arrecadação entre 2013 e 2020. Estes bairros têm crescimento real na arrecadação de IPTU igual ao da cidade (+4,1%), entretanto o

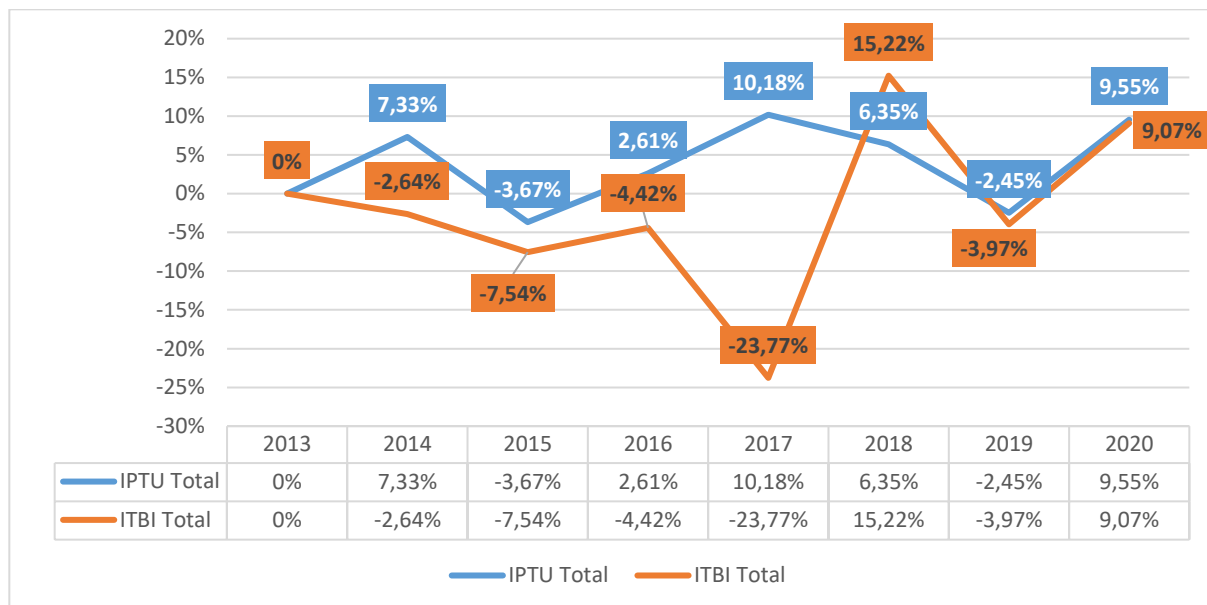
ITBI mostra uma queda menor (-1,2%) em relação à arrecadação total de Porto Alegre (-3,3%). Oito dos quinze maiores bairros tiveram crescimento no ITBI para o período.

Gráfico 4 - Arrecadação anual de IPTU e ITBI (2013 a 2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Os valores gerais arrecadados de IPTU apresentaram um crescimento constante, partindo de R\$ 623 milhões em 2013 para R\$ 828 milhões em 2020, um crescimento de 33%. Já em relação ao ITBI os valores partem de R\$ 526 milhões em 2013 apresentando uma queda de arrecadação no quadro geral, mas sentida mais forte em 2017, onde os valores arrecadados foram de R\$ 345, fechando 2020 com R\$ 417 milhões, uma queda de 26% comparando os valores arrecadados de 2013 com 2020.

Gráfico 5 - Variação anual de IPTU e ITBI (2013 a 2020)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

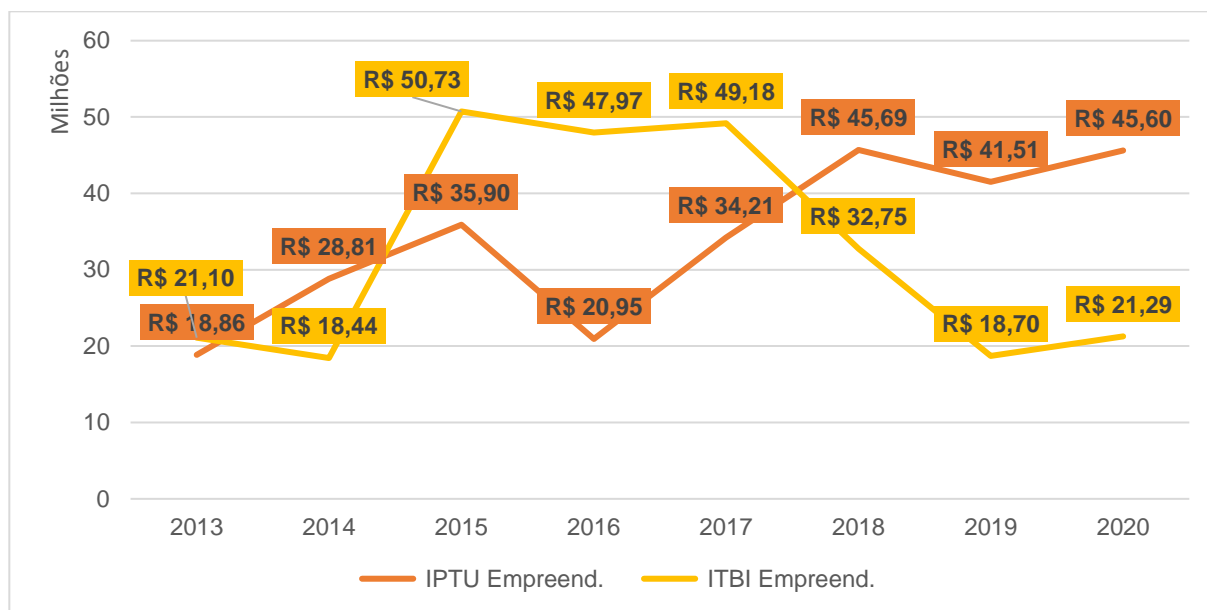
Conforme apresentado anteriormente, a arrecadação de IPTU passa, de um patamar de R\$ 623 milhões em 2013 para R\$ 828 milhões em 2020. Houve queda na arrecadação em 2015 (-3,67%) e 2019 (-2,45%) e forte crescimento em 2014 (+7,33%), 2017 (+10,18%), 2018 (+6,35%) e 2020 (+9,55%). O ITBI, ao contrário, teve queda de patamar no período, passando, de R\$ 526 milhões em 2013, para R\$ 417 milhões em 2020. Destaque para o ano de 2017, com queda de 23,77% na arrecadação. No ano seguinte, 2018, houve crescimento de 15,22%, ainda insuficiente para retornar ao patamar do ano anterior.

Tabela 3 - Valores de IPTU e ITBI (2013 a 2020) – 10 maiores empreendimentos

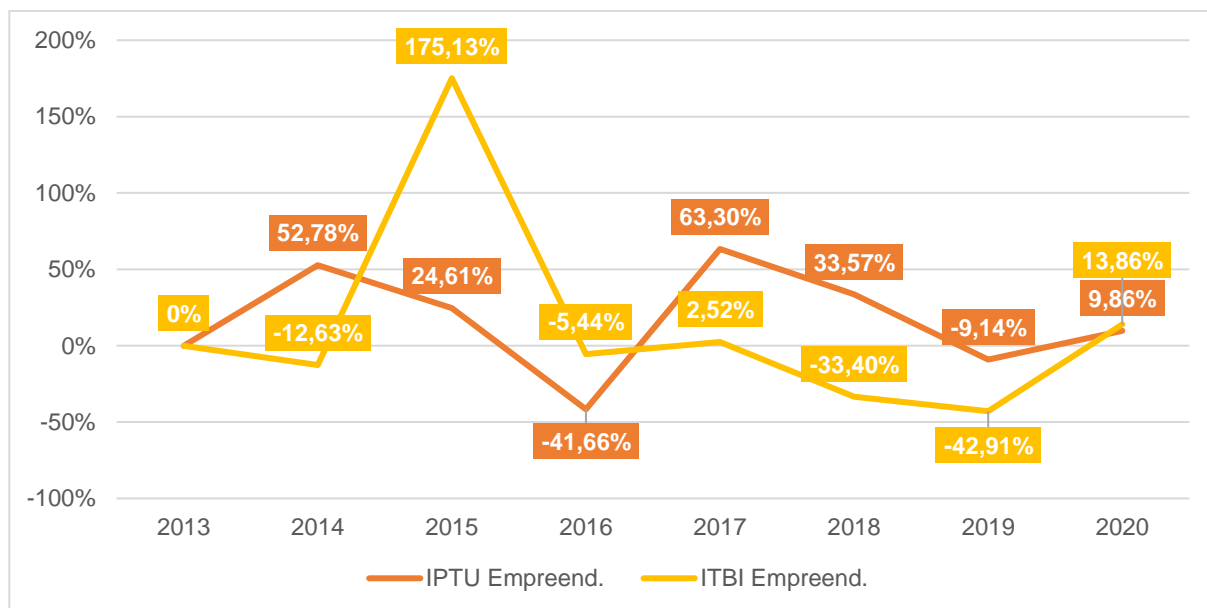
Empreendimento	IPTU Corrigido	ITBI Corrigido	Part. IPTU Corrigido	Part. ITBI Corrigido	Classificação IPTU	Classificação ITBI	Var de Cresc. Méd. IPTU 20-13	Var de Cresc. Méd. ITBI 20-13
SHOPPING IGUATEMI	R\$ 34.122.548,12	R\$ 1.299.489,44	18,84%	1,84%	1	6	11%	*
BARRA SHOPPING	R\$ 27.253.841,58	R\$ 10.378.695,86	15,04%	14,68%	2	4	6%	7%
SHOPPING PRAIA DE BELAS	R\$ 26.789.894,93	R\$ 16.834.356,80	14,79%	23,81%	3	2	3%	50%
BOURBON WALLIG ZAFFARI GRÉCIA	R\$ 21.476.546,84	R\$ 0,00	11,86%	0,00%	4	7	14%	*
ALPHAVILLE TRES MENINAS	R\$ 16.128.359,62	R\$ 7.369.595,50	8,90%	10,42%	5	5	*	*
BELVEDERE	R\$ 15.531.784,99	R\$ 0,00	8,57%	0,00%	6	7	*	*
ZAFFARI SERTÓRIO	R\$ 10.638.211,11	R\$ 0,00	5,87%	0,00%	7	7	23%	*
MAIOJAMA BORGES DE MEDEIROS	R\$ 10.562.830,25	R\$ 13.774.004,23	5,83%	19,48%	8	3	*	*
WMS	R\$ 9.576.833,69	R\$ 0,00	5,29%	0,00%	9	7	-6%	*
CAPA BENTO GONÇALVES	R\$ 9.078.680,83	R\$ 21.039.707,77	5,01%	29,76%	10	1	10%	-31%
Total Geral	R\$ 181.159.531,96	R\$ 70.695.849,60	100,00%	100,00%			10,5%	-1,8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação. *Campos em branco, pois não apresentaram valores em 2013 para realização do cálculo.

Considerando os 10 maiores projetos, estes representaram 67% da arrecadação de IPTU e 27% da arrecadação de ITBI no período. A arrecadação de IPTU dos empreendimentos teve crescimento anual médio de 10,5%, já a de ITBI teve queda de 1,8%.

Gráfico 6 – Arrecadação anual de IPTU x ITBI em Empreendimentos (2013 a 2020)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

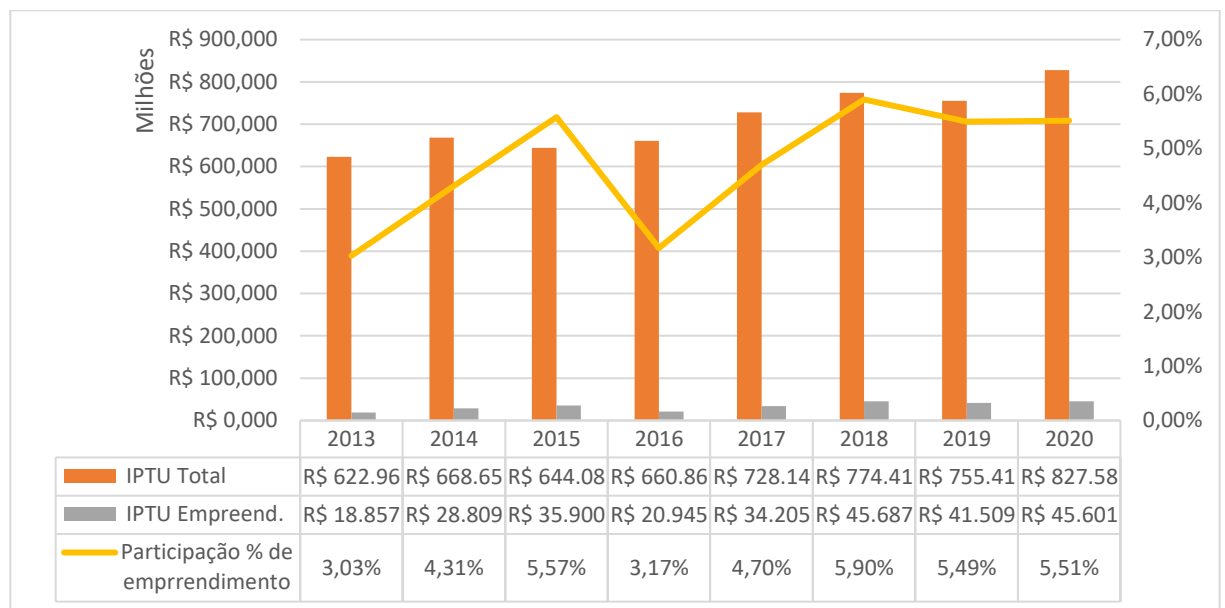
Gráfico 7 - Variação de IPTU x ITBI em Empreendimentos (2013 a 2020)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

A arrecadação de IPTU dos PE2s iniciou o período em um patamar de R\$ 18,86 milhões, chegando em 2020 em R\$ 45,60 milhões. Em 2016 houve queda de 41,66% na arrecadação, voltando a tendência de crescimento nos anos seguintes. Já a arrecadação de ITBI dos projetos iniciou em um patamar de R\$ 21,10 milhões, mas atingiu um nível acima de R\$ 40 milhões nos anos de 2015, 2016 e 2017. A partir de 2018 houve forte queda (-33,40% em 2018 e -42,91% em 2019), finalizando o período com arrecadação de R\$ 21,23 milhões.

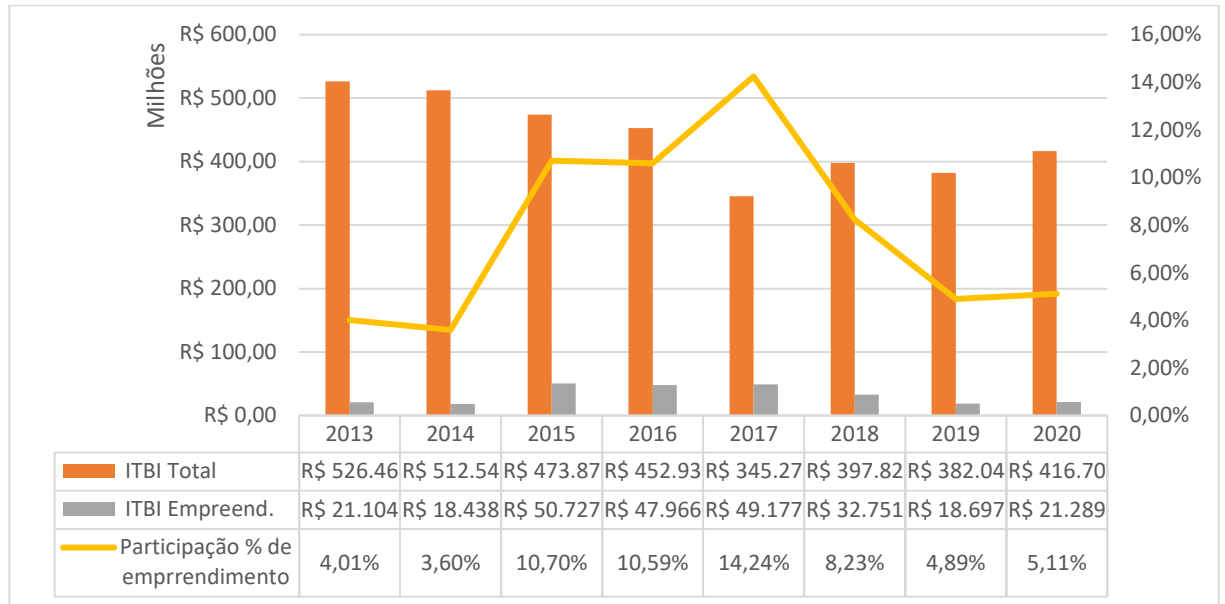
A variação no valor arrecadado em termo de ITBI foi fortemente influenciado pelo empreendimento Melnick Silveiro no período 2015-2017.

Gráfico 8 - Participação dos empreendimentos na arrecadação total de IPTU (2013 a 2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

A arrecadação de IPTU dos projetos iniciou o período em um patamar de R\$ 18,86 milhões, frente aos R\$ 622,96 milhões arrecadados em 2013, representando 3,03% dos valores totais arrecadados. A variação seguiu em crescimento em 2014 (4,31%) e 2015 (5,57%) apresentando uma queda em 2016 para 3,17%, mas que foi recuperada nos anos seguintes em 2017 (4,70%), 2018 (5,90%), com uma leve retração em 2019 (5,49%) e 2020 (5,51%). A média de participação ficou em 4,71%

Gráfico 9 - Participação dos empreendimentos na arrecadação total de ITBI (2013 a 2020)

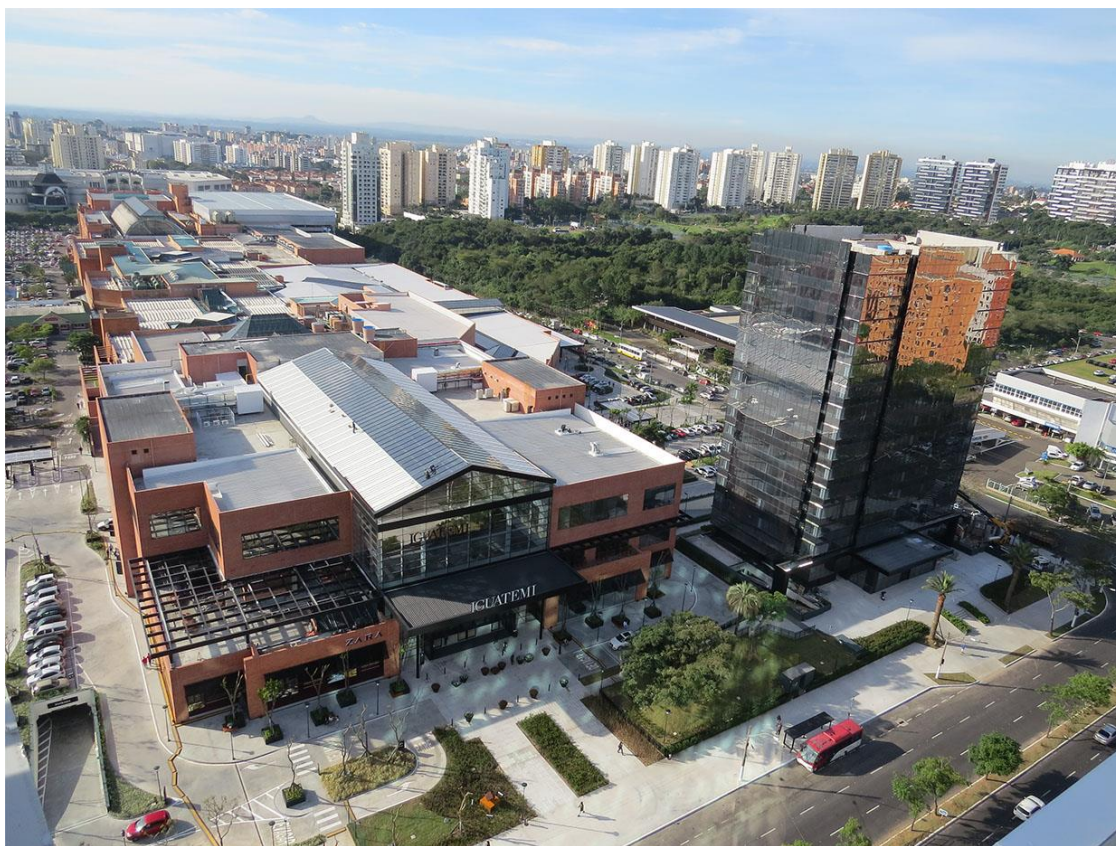
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Já em relação aos valores arrecadados de ITBI, os projetos especiais em 2013 arrecadaram mais de R\$ 21 milhões frente aos R\$ 526,46 milhões do geral, significando 4,01% do todo. Apresentando uma queda para 3,60% em 2014 e logo após, um crescimento expressivo em 2015 de 10,70% com leve decréscimo em 2016 para 10,59%, voltando a crescer em 2017 (14,24%), apresentando queda em 2018 (8,23%) e 2019 (4,89%) com leve reação em 2020 (5,11%).

4.2 SHOPPING IGUATEMI (PROJETO COM MAIOR IPTU)

O empreendimento do Shopping Iguatemi, representa o maior PE2s em termos de arrecadação de IPTU. O Shopping Iguatemi foi inaugurado em 1983 e teve sua última ampliação realizada em 2016, conta com 200.496 m² de área construída, 363 lojas, seis salas de cinema com 1.500 lugares, duas praças de alimentação com 1.600 lugares 3.473 vagas de estacionamento para carros, 125 para motos e 121 vagas de bicicletas e recebe um público mensal de dois milhões de pessoas.⁶

Figura 2 – Empreendimento Shopping Iguatemi

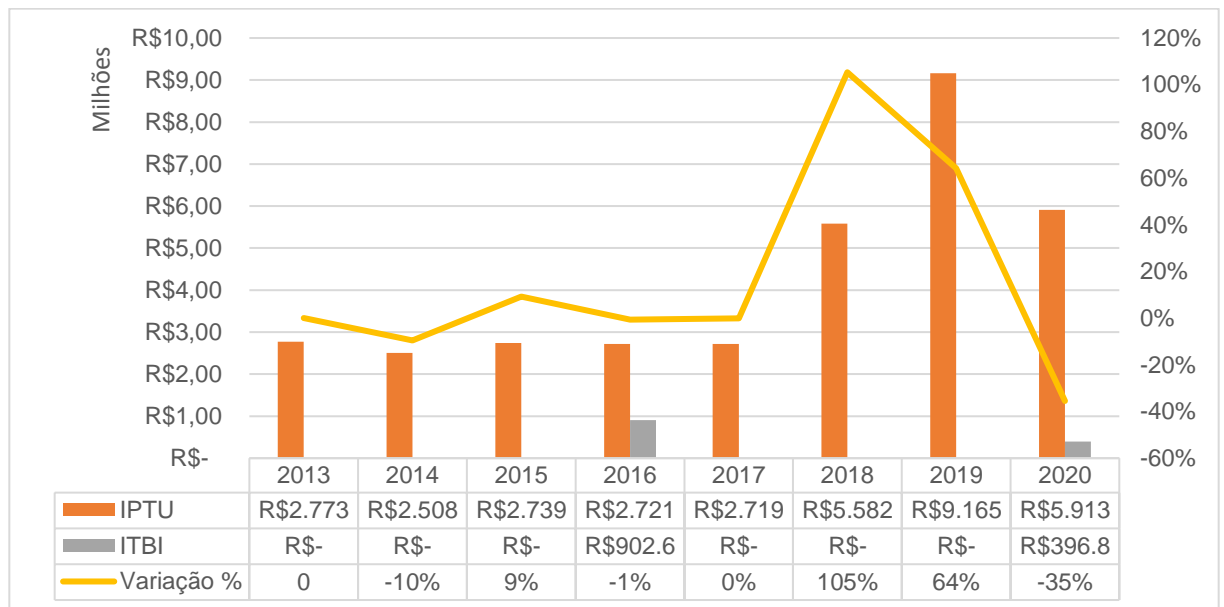


Fonte: <https://www.iguatemiportoalegre.com.br/o-shopping/>

⁶ Informações obtidas no site do empreendimento, disponível em <https://www.iguatemiportoalegre.com.br/o-shopping/>. Acesso em 10 de jul. de 2024

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é um tributo fundamental que reflete a valorização imobiliária decorrente do desenvolvimento de novos empreendimentos e da requalificação de áreas urbanas da cidade. Por conta desta característica, os demais empreendimentos analisados em termos de arrecadação de IPTU também são Shoppings Centers, com exceção do empreendimento Alphaville Três Meninas que é residencial.

Gráfico 10 - Valores pagos em ITBI e IPTU pelo Empreendimento de 2013 a 2020 com variação de IPTU

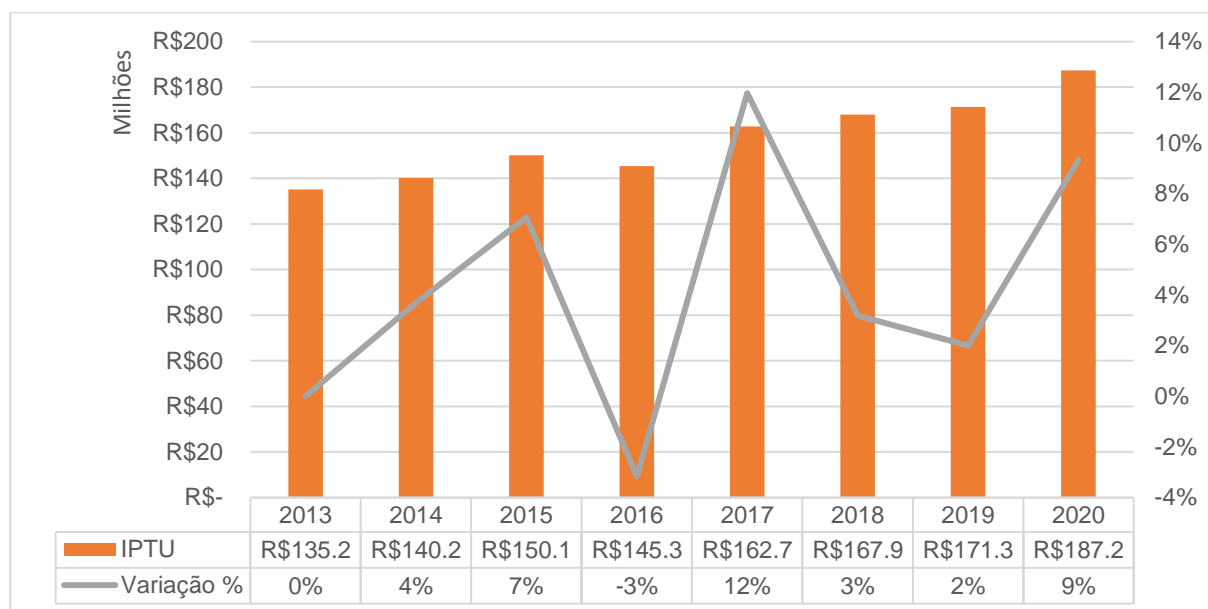


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Entre 2013 e 2017, o Empreendimento apresenta valores de IPTU próximos, girando em cerca de R\$ 2,7 milhões ao ano. Excetuando 2014, onde apresentou uma queda de 10%, mas em seguida um crescimento de 9% em 2015, retornando a um patamar próximo do encontrado em 2013. Em 2018, há um crescimento de 105% no valor de IPTU, resultando em mais de R\$ 5,5 milhões, novamente um crescimento de 64% em 2019, o que gerou a arrecadação de R\$ 9,2 milhões com retração em 2020 para R\$ 5,9 milhões.

Observamos que em relação aos valores de ITBI, após a expansão do empreendimento em 2016, ocorre a arrecadação de mais de R\$ 900 mil, resultado do início de operação de novas lojas no empreendimento. Não tendo mais registros de valores arrecadados até 2020, quando registrados quase R\$ 400 mil.

Gráfico 11 – Valores e variação de crescimento de IPTU de 2013 a 2020 na Região 2 do empreendimento Shopping Iguatemi



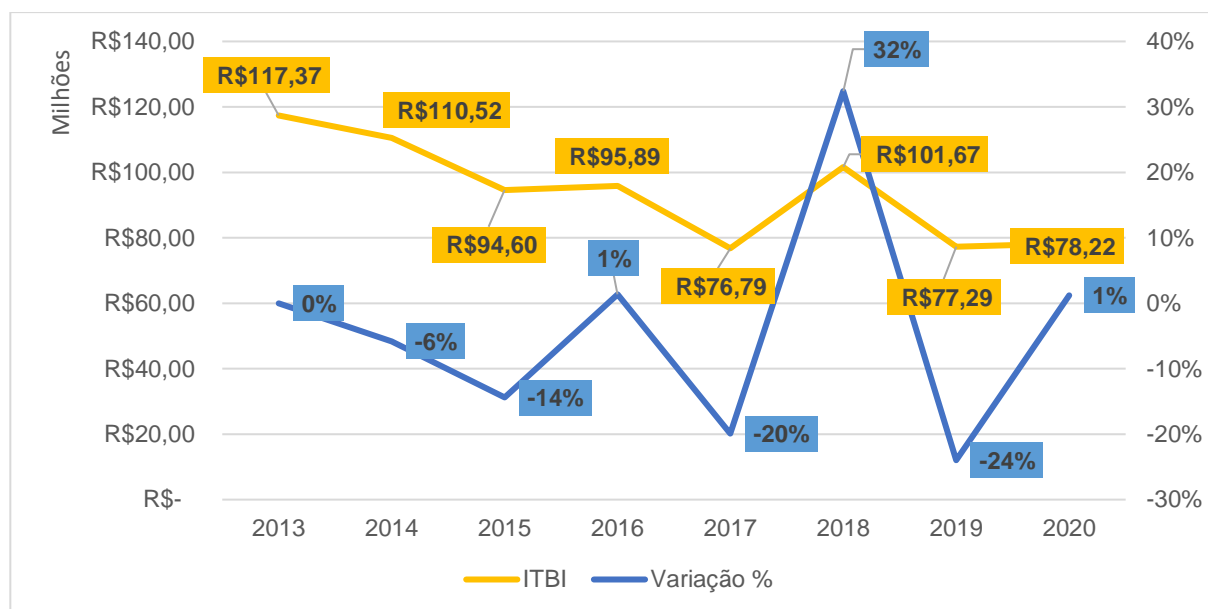
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Enquanto os valores de IPTU do empreendimento entre R\$ 2 e R\$ 10 milhões entre 2013 a 2020, quando olhamos para a região do empreendimento que compreende diversos bairros ao redor do Shopping Iguatemi, observamos que os valores de IPTU para a região apresentaram um crescimento médio variável de 4,85% ao ano. Em 2013, foram arrecadados pouco mais de R\$ 135 milhões, com crescimento de 4% em 2014 e 7% em 2015. Em 2016. Ocorreu uma retração de 3% na região, resultando em R\$ 145 milhões arrecadados.

Em 2017 houve um crescimento em 12% em relação a 2016, o que fez com que os valores arrecadados fossem superiores, inclusive quando comparados com os valores 2015, se traduzindo numa completa recuperação da queda ocorrida em 2016. Nos anos

seguintes os valores arrecadados em IPTU na região continuaram a crescer, R\$ 167,9 milhões em 2018, R\$ 171,3 milhões em 2019 e fechando a série com R\$ 187,2 milhões em 2020.

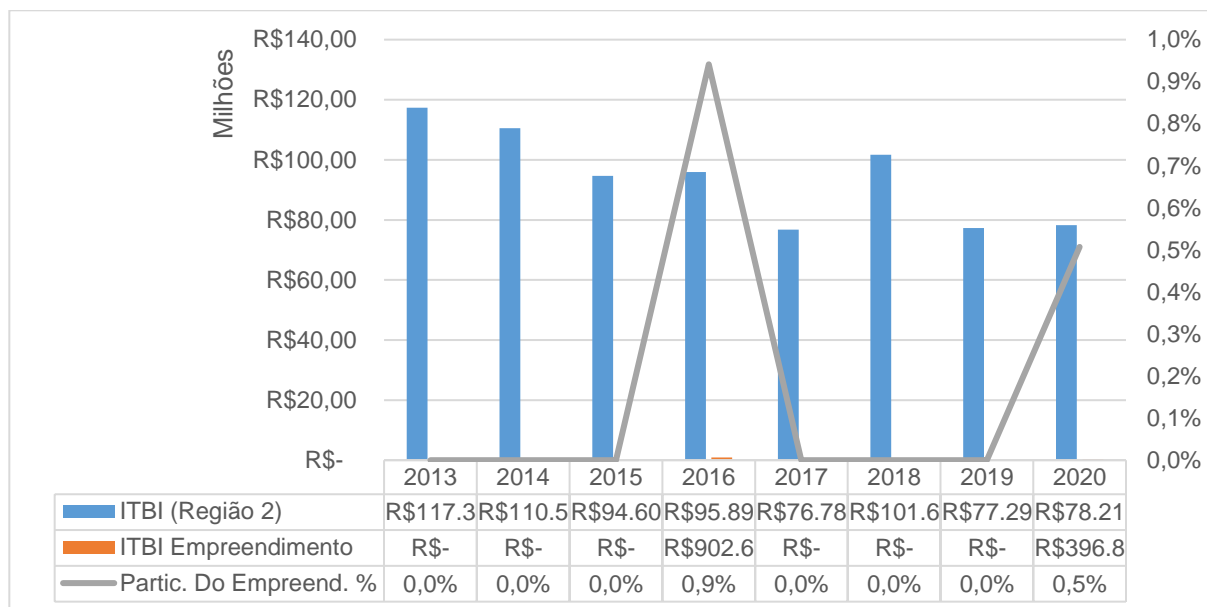
Gráfico 12 - Valores de ITBI e sua variação de crescimento de 2013 a 2020 na região do empreendimento Shopping Iguatemi (Região 2)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Já quando analisamos os valores arrecadados de ITBI, observamos que há uma maior variação na região. Começamos a série em 2013 com R\$ 117,37 milhões arrecadados, os valores seguem em queda em 2014 com R\$ 110,52 milhões e em 2015 com R\$ 94,60 milhões. Em 2016 há um aumento pouco significativo em termos de arrecadação, pouco mais de 1% em aumento, que se traduziu em R\$ 95,89 milhões arrecadados.

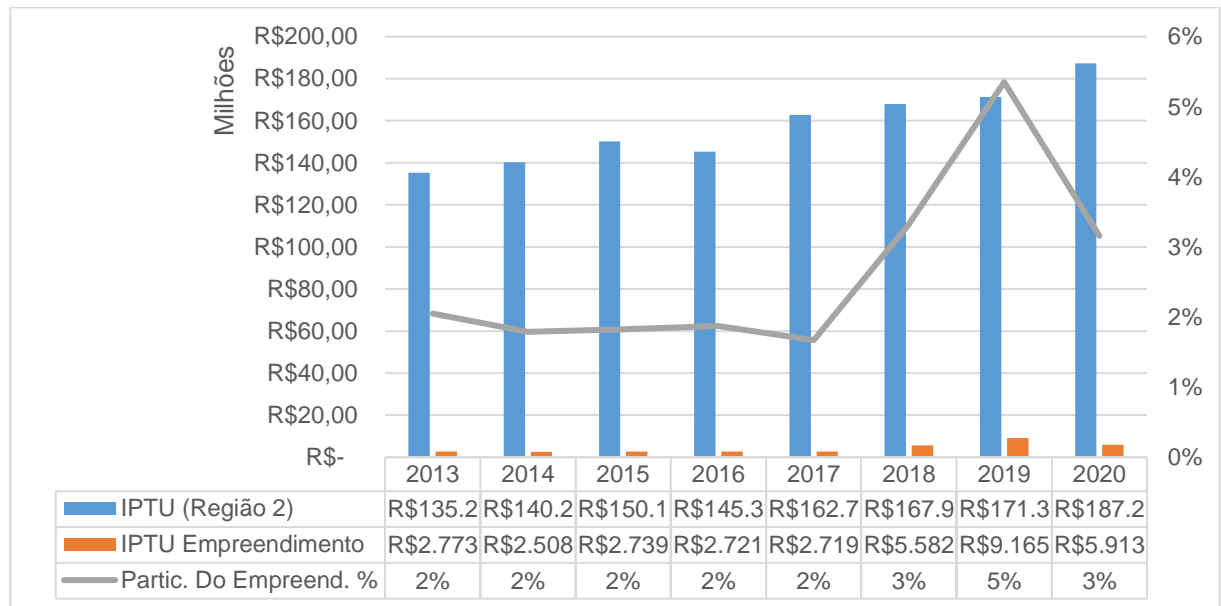
Em 2017, ocorre uma grande queda de 20% comparado a 2016, em 2018 o crescimento é recuperado, 32% em relação a 2017, apresentando uma arrecadação de mais de 100 milhões na região. Novamente, uma queda significativa em 2019 de 24% e em 2020 a variação estabilizou, se traduzindo em pouco mais de R\$ 78,22 milhões arrecadados.

Gráfico 13 - Valores pagos de ITBI do empreendimento em relação a Região 2 (2013 a 2020)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Em relação ao ITBI, o Shopping Iguatemi apresentou valores apenas em 2016, após sua expansão, com cerca de 900 mil reais arrecadados em ITBI e em 2020 com quase 400 mil reais. Nos demais anos, não foram identificados valores. Os valores não chegaram a representar 1% da receita em ITBI da Região 2.

Gráfico 14 - Valores pagos de IPTU do empreendimento em relação a Região 2 (2013 a 2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Analisando o agregado do IPTU arrecadado na região 2 e no empreendimento, observamos que mesmo o Shopping Iguatemi sendo o PE2 que mais pagou IPTU, quando olhamos a região 2, a média de participação fica em cerca de 2,65%, em 2019 chegou a 5%.

Tabela 4 - Incidência de IPTU nos 5 maiores empreendimentos em valor de IPTU (2013 a 2020)

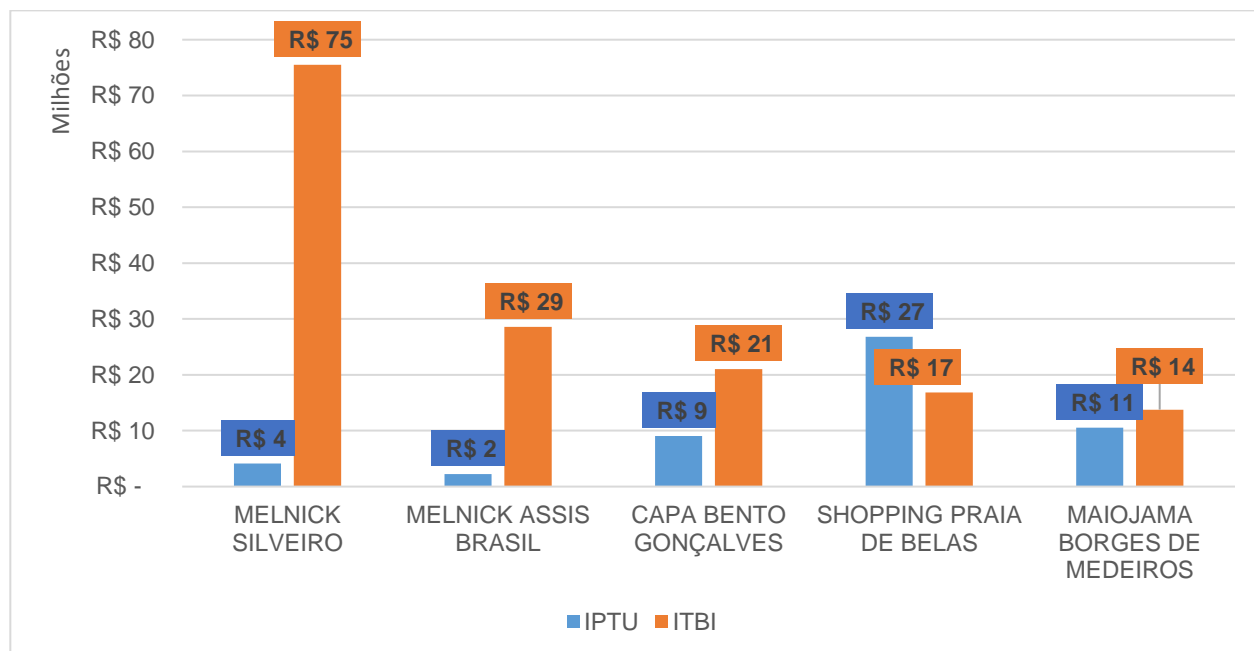
Empreendimento / Ano	SHOPPING IGUATEMI	BARRA SHOPPING	SHOPPING PRAIA DE BELAS	BOURBON WALLIG ZAFFARI GRÉCIA	ALPHAVILLE TRES MENINAS
2013	R\$ 2.773.087,82	R\$ 3.064.497,00	R\$ 3.216.005,44	R\$ 1.427.032,29	R\$ 0,00
2014	R\$ 2.508.049,56	R\$ 5.163.347,39	R\$ 3.385.479,00	R\$ 313.170,34	R\$ 0,00
2015	R\$ 2.739.920,15	R\$ 2.552.750,97	R\$ 3.325.261,93	R\$ 7.658.368,65	R\$ 192.466,92
2016	R\$ 2.721.083,61	R\$ 1.202.215,04	R\$ 3.305.893,55	R\$ 111.861,77	R\$ 1.693.992,39
2017	R\$ 2.719.088,05	R\$ 748.187,92	R\$ 3.428.994,20	R\$ 2.724.436,65	R\$ 4.448.088,38
2018	R\$ 5.582.753,90	R\$ 8.487.571,32	R\$ 3.124.304,72	R\$ 2.787.901,38	R\$ 4.046.539,23
2019	R\$ 9.165.270,67	R\$ 1.462.379,75	R\$ 3.114.540,97	R\$ 2.802.109,18	R\$ 3.382.313,21
2020	R\$ 5.913.294,36	R\$ 4.572.892,20	R\$ 3.889.415,13	R\$ 3.651.666,57	R\$ 2.364.959,49
Total	R\$ 34.122.548,12	R\$ 27.253.841,58	R\$ 26.789.894,93	R\$ 21.476.546,84	R\$ 16.128.359,62

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Tabela 5 - Incidência de ITBI nos 5 maiores empreendimentos em valor de IPTU (2013 a 2020)

Empreendimento Ano	SHOPPING IGUATEMI	BARRA SHOPPING	SHOPPING PRAIA DE BELAS	BOURBON WALLIG ZAFFARI GRÉCIA	ALPHAVILLE TRES MENINAS
2013	R\$ 0,00	R\$ 819.248,64	R\$ 364.042,75	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2014	R\$ 0,00	R\$ 961.036,01	R\$ 4.076.301,39	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2015	R\$ 0,00	R\$ 1.440.846,78	R\$ 337.608,68	R\$ 0,00	R\$ 443.737,53
2016	R\$ 902.619,68	R\$ 2.556.599,41	R\$ 5.499.797,73	R\$ 0,00	R\$ 768.512,19
2017	R\$ 0,00	R\$ 927.456,18	R\$ 148.722,62	R\$ 0,00	R\$ 1.476.592,65
2018	R\$ 0,00	R\$ 1.067.303,86	R\$ 91.128,46	R\$ 0,00	R\$ 1.224.922,40
2019	R\$ 0,00	R\$ 1.328.363,76	R\$ 176.317,29	R\$ 0,00	R\$ 1.499.130,65
2020	R\$ 396.869,76	R\$ 1.277.841,23	R\$ 6.140.437,89	R\$ 0,00	R\$ 1.956.700,09
Total	R\$ 1.299.489,44	R\$ 10.378.695,86	R\$ 16.834.356,80	R\$ 0,00	R\$ 7.369.595,50

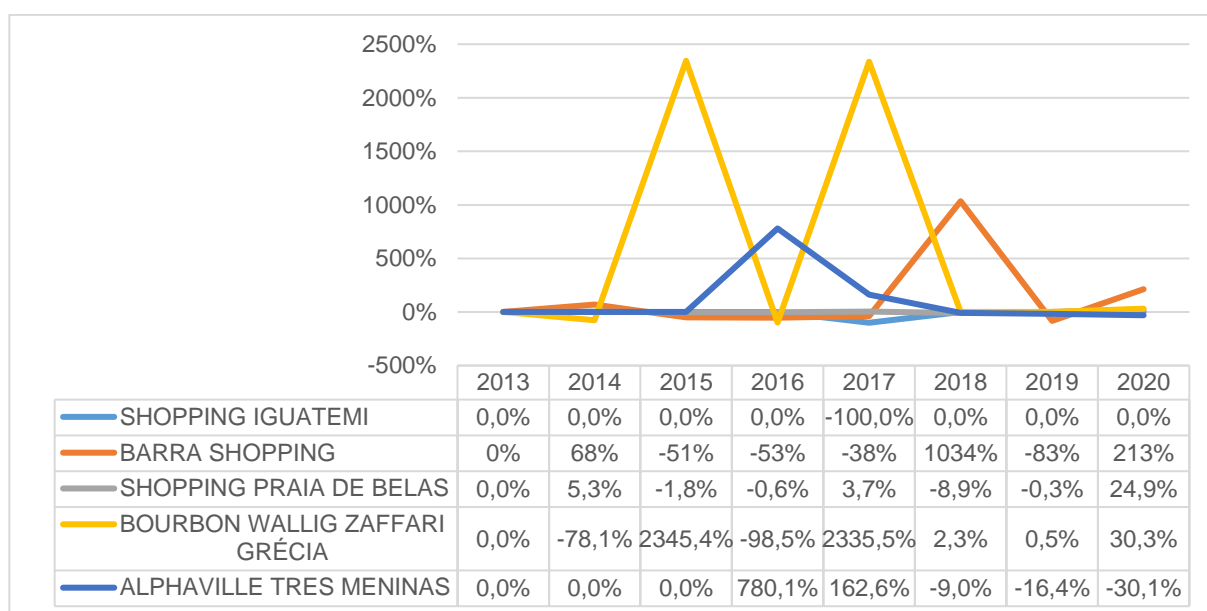
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Gráfico 15 - Incidência de IPTU e ITBI nos 5 maiores empreendimentos em valor de IPTU (acumulado 2013 a 2020)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Os 5 maiores empreendimentos em termo de IPTU somam um montante de mais de R\$ 125 milhões de 2013 a 2020. Já em relação ao ITBI, as diferenças são significativas. O Shopping Iguatemi é o maior em termos de IPTU, com R\$ 34,12 milhões, no entanto, gerou apenas R\$ 1,3 milhão em ITBI para o mesmo período. Logo após, temos o Barra Shopping com R\$ 27,25 milhões em IPTU e R\$ 10,38 milhões em ITBI. O Shopping Praia de Belas é o que apresenta o maior valor de ITBI entre os maiores empreendimentos em termo de IPTU.

Gráfico 16 - Variação de valor de IPTU de 2013 a 2020 dos 5 maiores empreendimentos em valor de IPTU



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Referente à variação dos valores de IPTU, o empreendimento que mais variou de valores foi o Bourbon Wallig, que em 2015 e 2017 chegou a variar mais de 2000%. Conforme dados da tabela x, em 2015 foram pagos R\$ 7.658.368,65, enquanto em 2016 foram apenas R\$ 111.861,77, já em 2017, R\$ 2.724.436,65.

4.3 MELNICK SILVEIRO (PROJETO COM MAIOR ITBI)

O empreendimento fica localizado na rua Silveiro, 200, bairro Menino Deus, área do antigo Estádio dos Eucaliptos que pertencia ao Sport Club Internacional. Em 2010, o clube vendeu o terreno à incorporadora Melnick como meio de obter recursos para a reforma do estádio Beira-Rio, que necessitava se adequar aos padrões internacionais para a Copa do Mundo de 2014.

Concluído em 2016, possui 65.078,09m² de área construída e está composto por sete torres residenciais com 12 pavimentos cada, mais cinco lojas comerciais no pavimento térreo. Ao todo, são 308 apartamentos entre 99 e 158 m² de área privativa, e 739 vagas de estacionamento.

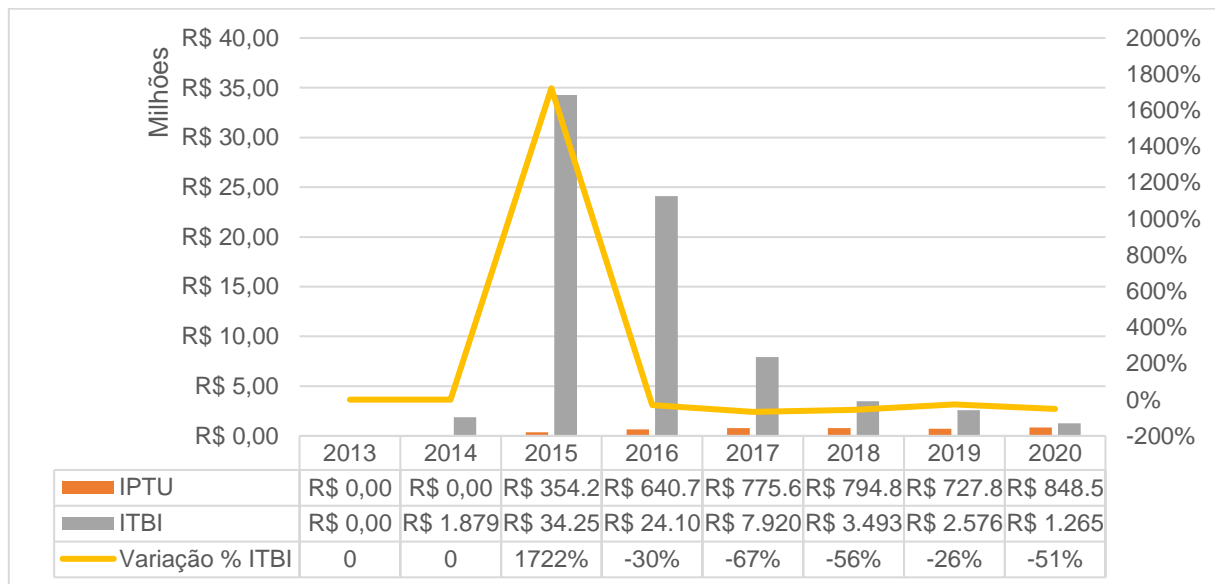
Figura 3 - Empreendimento Melnick Silveiro



Fonte: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/esportes/inter/noticia/2015/12/area-do-estadio-dos-eucaliptos-vira-memorial-a-partir-desta-terca-feira-4935806.html> - Acesso em 17 de jun. de 2024.

O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) desempenha um papel crucial na arrecadação municipal, especialmente em contextos de expansão urbana e desenvolvimento de novos empreendimentos. O ITBI é cobrado sobre a transmissão de propriedade de imóveis e, portanto, sua arrecadação está fortemente vinculada ao volume de transações imobiliárias que ocorrem em um bairro ou empreendimento.

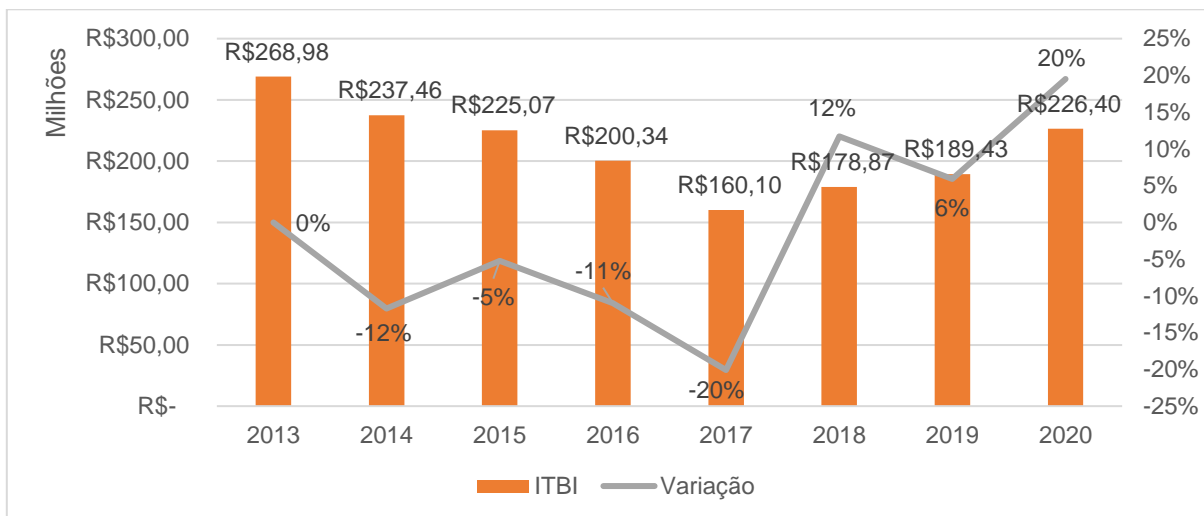
Gráfico 17 - Valores pagos de ITBI e sua variação e valores pagos em IPTU pelo Empreendimento



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Este PE2 se destaca dos demais por conta do seu valor pago em ITBI, se trata de um empreendimento residencial, seus imóveis foram entregues a partir de 2016, mas podemos observar ainda em 2015 o valor de mais de R\$ 34 milhões em imposto de transferência de imóveis, frente a 354 mil reais em IPTU. Os altos valores em ITBI se repetem no ano seguinte, totalizando R\$ 24,10 milhões em 2016, diminuindo progressivamente em 2017 em diante.

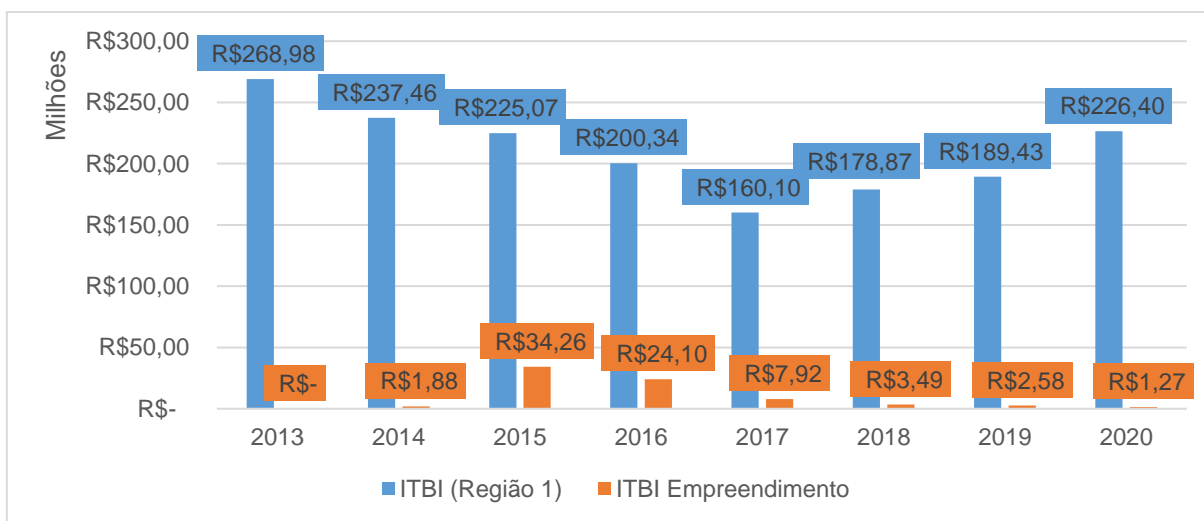
Gráfico 18 - Valores totais e variação de crescimento de ITBI de 2013 a 2020 na região do empreendimento (Região 1 - Centro) Melnick Silveiro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Quando olhamos para a região do empreendimento, em termo de ITBI, a Região 1 se traduz em R\$ 268,98 milhões em 2013, diminuindo gradativamente até 2017 com o montante de R\$ 160,10 milhões. Em 2018, há um aumento de 12% no crescimento do valor em ITBI, representando R\$ 178,87 milhões, em 2019, chega em R\$ 189,49 milhões, ultrapassando so R\$ 220 milhões em 2020.

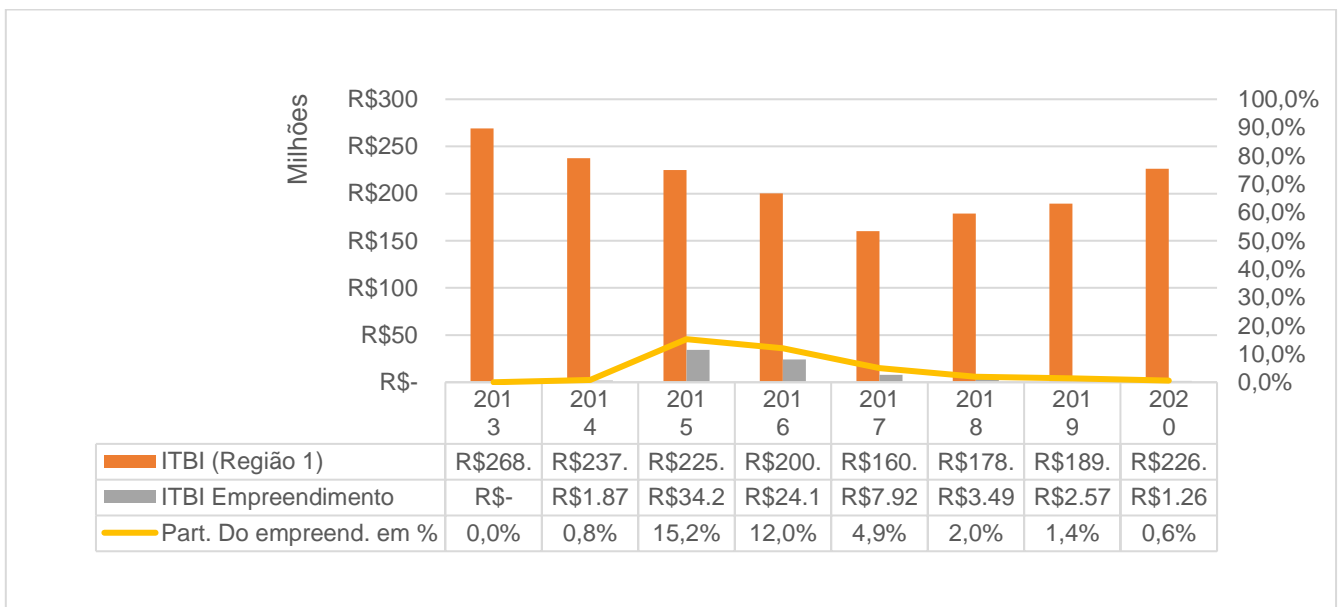
Gráfico 19 - Valores pagos de ITBI do empreendimento em relação a Região 1 - Centro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Analisando o empreendimento com a região, podemos ter uma noção dos valores comparados. Enquanto a região 1, em 2013, apresenta R\$ 268,98 milhões em Imposto de Transferência, nos anos seguintes ocorre uma queda gradativa até 2017, quando retoma o crescimento progressivo. Em paralelo, o Empreendimento Melnick Silveiro mostra um montante de R\$ 34,26 milhões em 2015, diminuindo progressivamente ao longo da série.

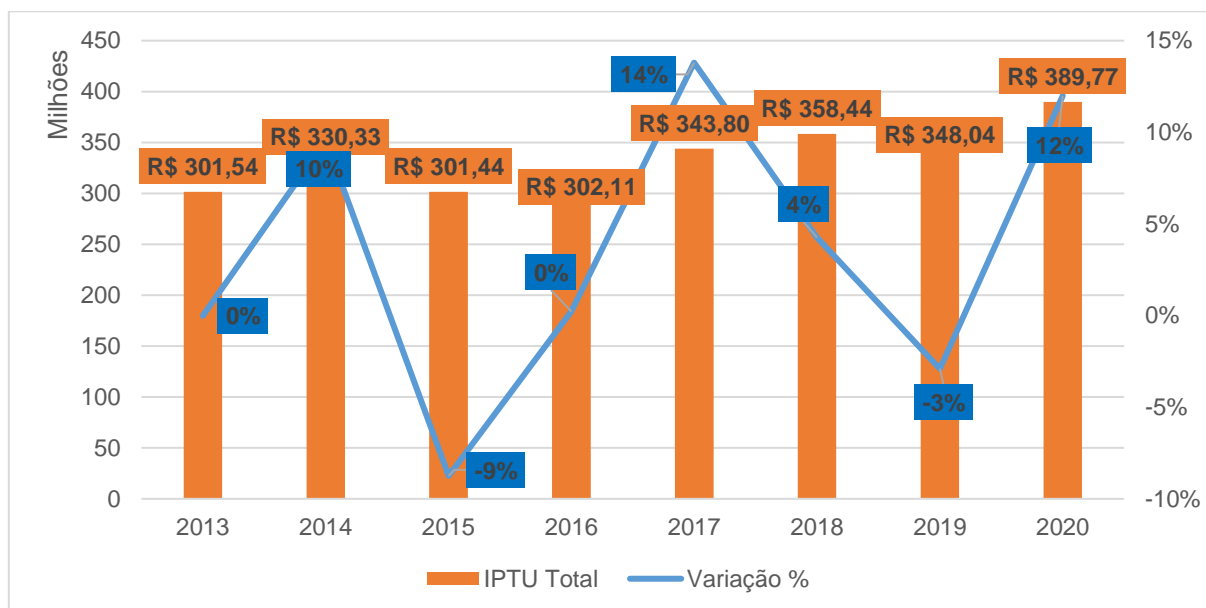
Gráfico 20 - Participação em % de valores pagos de ITBI do empreendimento em relação a Região 1 - Centro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Neste gráfico, podemos verificar que o empreendimento Melnick Silveiro apresenta uma participação no ITBI da região relevante em 2015 (15,2%) e 2016 (12,0%). Perdendo força nos anos seguintes, passado o período de venda dos imóveis do empreendimento.

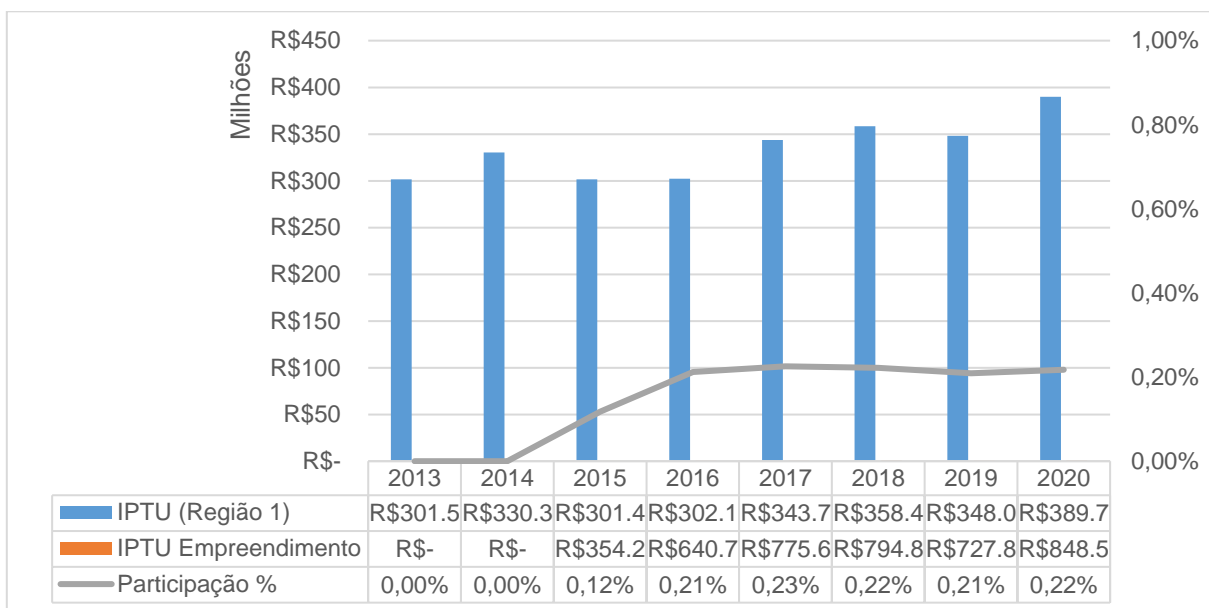
Gráfico 21 - Valores totais e variação de crescimento de IPTU na região do empreendimento (Região 1 - Centro) Melnick Silveiro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Já em termos de IPTU, a região 1, conforme apresentado anteriormente, é a região que mais participa nos valores da cidade. Em 2013, foram mais de R\$ 300 milhões arrecadados, em 2014, R\$ 330,33 milhões, um aumento de 10% em relação a 2013. Para 2015, houve queda de 9%, em 2016 a arrecadação não apresentou variação e em 2017 ocorreu um crescimento de 14%, com o montante de R\$ 343,80 milhões arrecadados. A arrecadação volta a oscilar durante o período, fechando 2020 com R\$ 389,77 milhões.

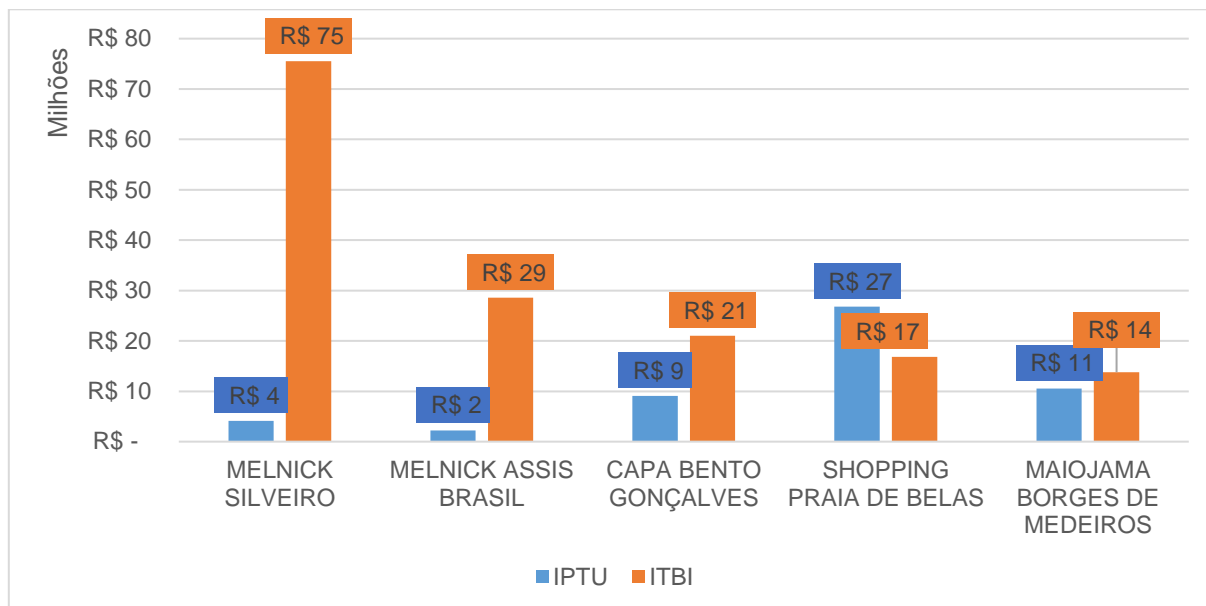
Gráfico 22 - Participação em % de valores pagos de IPTU do empreendimento em relação a Região 1 - Centro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Se o empreendimento apresenta participação significativa no ITBI da região, em termos de IPTU, não chegou a 0,25% em nenhum momento. Em 2015, foram 354 mil reais em IPTU, seguido de R\$ 640 mil em 2016, aumentando para R\$ 775 mil em 2017. Mantendo seu patamar de cerca de pouco mais de 0,20% de participação no montante de IPTU da região 1.

**Gráfico 23 - Incidência de IPTU e ITBI nos 5 maiores empreendimentos em valor de ITBI
(acumulado 2013 a 2020)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Quando analisamos os valores de IPTU dos 5 maiores empreendimentos em valores de ITBI, observamos empreendimentos mais recentes, que apresentam montantes maiores de ITBI do que IPTU, com exceção do Shopping Praia de Belas, este, o valor total pago de 2013 a 2020 em IPTU foi de R\$ 27 milhões, enquanto de ITBI a quantia é de R\$ 17 milhões, sendo o 4º maior projeto especial de 2º grau em arrecadação de ITBI para o período.

Em todos os outros casos, os valores de ITBI são maiores do que os de IPTU. O empreendimento Melnick Silveiro pagou R\$ 4 milhões em IPTU e R\$ 75 milhões em ITBI. Se tratando do imposto de transferência, a diferença percentual para o segundo colocado foi de 61,33%.

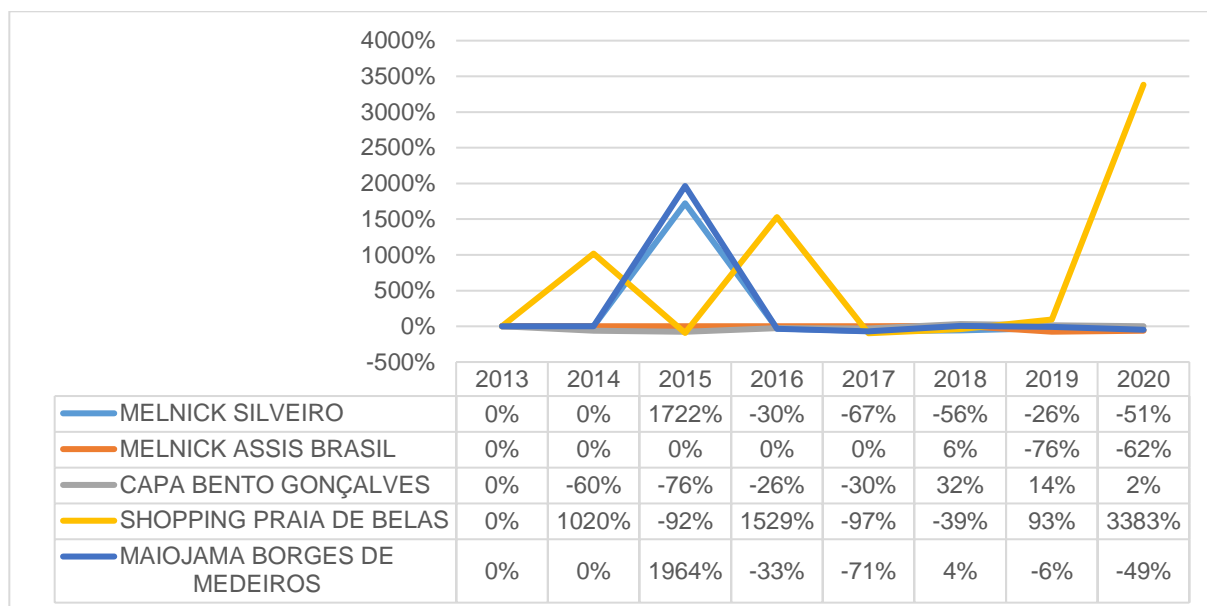
Tabela 6 - Incidência de ITBI nos 5 maiores empreendimentos em valor de ITBI (2013 a 2020)

Empreendimento / Ano	MELNICK SILVEIRO	MELNICK ASSIS BRASIL	CAPA BENTO GONÇALVES	SHOPPING PRAIA DE BELAS	MAIOJAMA BORGES DE MEDEIROS
2013	R\$ -	R\$ -	R\$ 11.569.329,34	R\$ 364.042,75	R\$ -
2014	R\$ 1.879.951,03	R\$ -	R\$ 4.595.060,68	R\$ 4.076.301,39	R\$ 276.590,03
2015	R\$ 34.257.656,19	R\$ -	R\$ 1.079.879,29	R\$ 337.608,68	R\$ 5.709.993,38
2016	R\$ 24.101.744,45	R\$ -	R\$ 795.708,81	R\$ 5.499.797,73	R\$ 3.838.494,44
2017	R\$ 7.920.058,76	R\$ 11.843.110,52	R\$ 560.075,27	R\$ 148.722,62	R\$ 1.124.568,55
2018	R\$ 3.493.599,62	R\$ 12.522.643,28	R\$ 738.362,56	R\$ 91.128,46	R\$ 1.168.601,10
2019	R\$ 2.576.879,87	R\$ 3.066.630,60	R\$ 842.181,30	R\$ 176.317,29	R\$ 1.094.920,42
2020	R\$ 1.265.573,71	R\$ 1.153.769,62	R\$ 859.110,52	R\$ 6.140.437,89	R\$ 560.836,32
Total	R\$ 75.495.463,63	R\$ 28.586.154,03	R\$ 21.039.707,77	R\$ 16.834.356,80	R\$ 13.774.004,23

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Analisando os valores anuais pagos por cada empreendimento, observamos que a Melnick Silveiro não teve ITBI em 2013, assim como o Maiojama Borges de Medeiros e o Melnick Assis Brasil que não apresentou valores de 2013 a 2016.

Gráfico 24 - Variação de valor de ITBI de 2013 a 2020 dos 5 maiores empreendimentos em arrecadação de ITBI



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Em relação as variações nos valores de ITBI dos 5 maiores empreendimentos, temos que a maior alteração nos montantes foi com o Shopping Praia de Belas em 2020, em 2019 foi pago R\$ 176.317,29 e em 2020 o valor saltou para 6.140.437,89. Também ocorreram grandes variações com os demais empreendimentos, mas isso está relacionado ao fato de serem lançamentos do mercado imobiliário.

Tabela 7 - Incidência de IPTU nos 5 maiores empreendimentos em valor de ITBI (2013 a 2020)

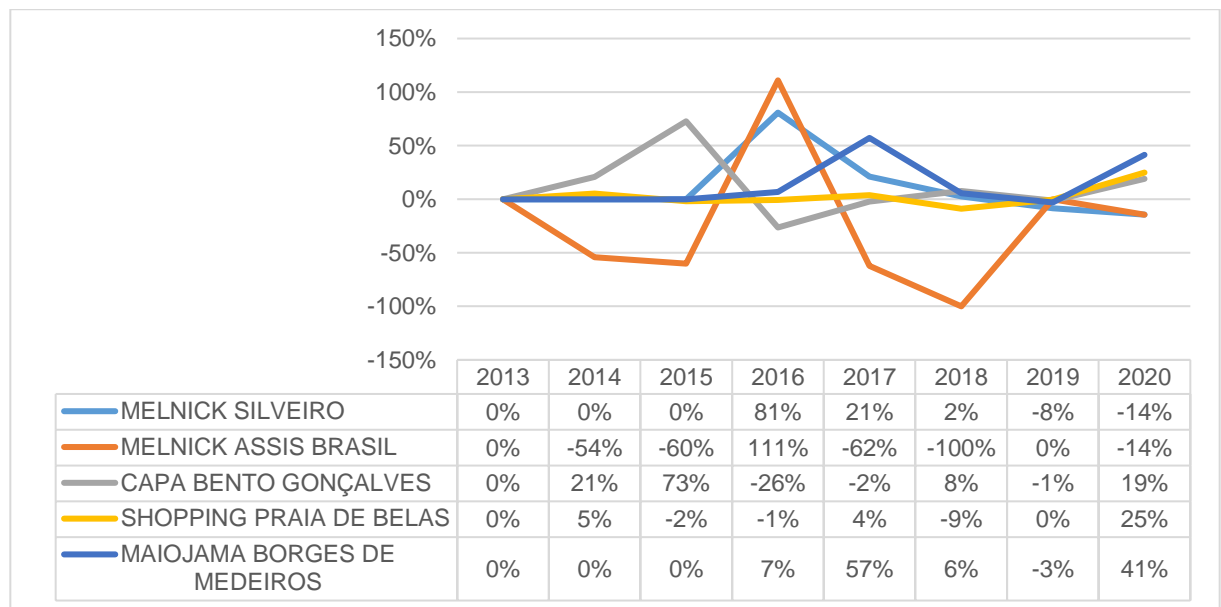
Empreendimento / Ano	MELNICK SILVEIRO	MELNICK ASSIS BRASIL	CAPA BENTO GONÇALVES	SHOPPING PRAIA DE BELAS	MAIOJAMA BORGES DE MEDEIROS
2013	R\$ -	R\$ 370.113,93	R\$ 729.723,80	R\$ 3.216.005,44	R\$ -
2014	R\$ -	R\$ 169.814,92	R\$ 882.155,49	R\$ 3.385.479,00	R\$ -
2015	R\$ 354.299,61	R\$ 67.707,43	R\$ 1.523.694,74	R\$ 3.325.261,93	R\$ 1.091.835,38
2016	R\$ 640.726,23	R\$ 142.835,58	R\$ 1.121.259,69	R\$ 3.305.893,55	R\$ 1.166.249,11
2017	R\$ 775.638,11	R\$ 54.095,98	R\$ 1.095.228,91	R\$ 3.428.994,20	R\$ 1.833.844,71
2018	R\$ 794.877,46	R\$ -	R\$ 1.177.893,47	R\$ 3.124.304,72	R\$ 1.937.263,82

2019	R\$ 727.860,79	R\$ 756.667,06	R\$ 1.164.225,64	R\$ 3.114.540,97	R\$ 1.878.851,16
2020	R\$ 848.592,27	R\$ 647.900,05	R\$ 1.384.499,08	R\$ 3.889.415,13	R\$ 2.654.786,06
Total	R\$ 4.141.994,48	R\$ 2.209.134,94	R\$ 9.078.680,83	R\$ 26.789.894,93	R\$ 10.562.830,25

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Já em termo de IPTU os empreendimentos Melnick Silveiro e Maiojama Borges de Medeiros passaram a pagar IPTU a partir de 2015, não foram identificados valores para o empreendimento Melnick Assis Brasil em 2018. Shopping Praia de Belas foi o empreendimento com maior participação nos valores de IPTU entre os cinco.

Gráfico 25 - Variação de valor de IPTU de 2013 a 2020 dos 5 maiores empreendimentos em arrecadação de ITBI



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.

Referente às variações nos valores de IPTU, o empreendimento Melnick Assis Brasil foi o que mais apresentou variações nas arrecadações do imposto sobre propriedade. Em 2017, foram pagos R\$ 54.095,98, em 2018 não consta nada e em 2019 há um salto para R\$ 756.667,06.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs a analisar a incidência dos tributos de propriedade e transferência dos empreendimentos classificados em Porto Alegre como Projetos Especiais de 2º Grau. Para tanto, o referencial teórico abordando a questão tributária e das operações urbanas consorciadas serviram de balizador para avaliar se a incidência tributária é efetiva para o município.

Ao longo dos capítulos, foram explorados diversos aspectos fundamentais para a compreensão do tema. Inicialmente, discutimos os princípios gerais do direito tributário, com ênfase nos tributos municipais, especificamente o IPTU e o ITBI. Além disso, cabe observar a defasagem da planta de IPTU de Porto Alegre que impacta na arrecadação deste tributo e o processo de gentrificação apontado pela alta arrecadação de ITBI em determinados empreendimentos. Essa base teórica foi essencial para contextualizar a análise subsequente dos PE2s, uma nomenclatura exclusiva de Porto Alegre que corresponde, *grosso modo*, ao termo conhecido como Operação Urbana Consorciada.

No terceiro capítulo, a apresentação das outras formas de lidar com as operações urbanas consorciadas e seus instrumentos jurídicos utilizados em outros países abriram caminho para podermos entender o contexto do Brasil e de Porto Alegre em relação a outros países e como os termos de compromisso são elaborados e negociados entre o poder público municipal e o setor privado.

Já a análise dos dados arrecadados de IPTU e ITBI em PE2 revelou informações importantes sobre a distribuição e o impacto desses tributos na arrecadação municipal. Um dos principais achados foi o elevado valor de ITBI arrecadado pelo empreendimento Melnick Silveiro, que totalizou mais de 75 milhões de reais entre 2013 e 2020. Esse alto valor pode ser um indicador de especulação imobiliária, um fenômeno que, se não for bem gerido, pode levar ao processo de gentrificação. Que, por sua vez, pode deslocar populações de baixa renda de áreas valorizadas, alterando a dinâmica social e econômica dessas regiões.

Segundo Gonçalves e Costa (2020), a gentrificação é caracterizada pela expulsão da população de baixa renda de suas moradias, decorrente de processos de intervenção

urbana. Inicialmente caracterizado como um fenômeno conduzido pela classe média e alta, em sua fase recente a gentrificação incorporou aspectos como desenvolvimento econômico, neoliberalismo e competitividade, e o Estado passou a desempenhar o papel de agente promotor dessas mudanças por meio da implantação de políticas urbanas. Isso se evidencia quando observamos os projetos distribuídos pelas regiões de Porto Alegre e contemplados em nossa análise.

Os Projetos Especiais contribuem para tornar a cidade mais cara e densa nas áreas que já estão desenvolvidas, e com maior dependência do uso de automóvel, tendo em vista os Termos de Compromisso realizados como contrapartidas pelos empreendimentos que dizem respeito principalmente a projetos vários, segundo Fagundes (2022). Em paralelo esses projetos corroboram com uma cidade mais excludente, pois grandes projetos, requerem grandes investimentos que por sua vez movimentam capital e valorizam a região, aumentando o valor dos imóveis, dificultando a permanência das pessoas de menor renda na região, forçando-as a migrarem para regiões mais marginais.

Outro achado significativo foi a identificação do Shopping Iguatemi como o empreendimento que mais contribui com o pagamento de IPTU. Esse fato evidencia a importância dos grandes empreendimentos comerciais na composição da arrecadação municipal, destacando o papel dos projetos especiais de finalidade comercial no financiamento das atividades públicas.

Além disso, a análise revelou que as regiões 1 e 2, correspondentes à zona central e zona norte de Porto Alegre, representam mais de 60% dos valores arrecadados em IPTU e ITBI. Essa concentração de arrecadação nas áreas centrais e mais desenvolvidas da cidade aponta para uma disparidade regional na distribuição de tributos, sugerindo a necessidade de políticas públicas que promovam um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo.

Segundo Poeta (2019), os imóveis acima de R\$ 2 milhões de reais apresentam um efeito regressivo na cobrança de IPTU, sendo que originalmente o imposto tem caráter progressivo, isto é, para os imóveis mais caros a incidência de IPTU é menor se

comparado a imóveis mais baratos, algo que caminha no sentido oposto do caráter progressivo do tributo.

Os achados deste estudo têm implicações importantes para a formulação de políticas públicas e o planejamento urbano em Porto Alegre. Primeiramente, a alta arrecadação de ITBI no empreendimento Melnick Silveiro e os possíveis sinais de especulação imobiliária ressaltam a necessidade de uma regulação mais rigorosa e de estratégias para mitigar os efeitos da gentrificação. Políticas que incentivem a habitação acessível e a inclusão social podem ajudar a equilibrar os impactos negativos da valorização imobiliária.

A concentração da arrecadação de IPTU e ITBI nas zonas central e norte de Porto Alegre sugere a necessidade de uma redistribuição mais equitativa dos investimentos públicos. Políticas que incentivem o desenvolvimento das regiões periféricas e menos desenvolvidas podem contribuir para uma distribuição mais justa dos recursos e oportunidades, promovendo um crescimento urbano mais equilibrado e sustentável.

Em conclusão, este trabalho oferece uma contribuição significativa para o entendimento da relação entre grandes empreendimentos urbanos e a arrecadação tributária municipal em Porto Alegre. Espera-se que os achados deste estudo possam servir como base para futuras pesquisas e contribuir para um planejamento urbano mais eficiente, inclusivo e sustentável. A transparência, o acesso à informação e a efetiva colaboração entre o setor público e privado são elementos-chave para o sucesso dessas iniciativas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto R., ARAUJO, Erica. IPTU No Brasil Um Diagnóstico Abrangente. **FGV Projetos**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 13-69, 2013.
Disponível em:
<https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1541/1/IPTU%20no%20Brasil%20Um%20Diagnóstico%20Abrangente.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.
- ÁLVAREZ, María Pardo. **La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho**. Madrid: Marcial Pons, 2005.
- ARGENTA, Graziela. Contrapartidas urbanísticas: expressão da urbanística consensual. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 86, p. 415-437, 2017.
- BARRETO, A.F. **Curso de Direito Tributário Municipal**, São Paulo, Editora Saraiva 2009.
- CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1981.
- CASTRO, F. A. DE. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2014
- CROOK, Tony; HENNEBERRY, John and WHITEHEAD, Christine. **Planning Gain: providing infrastructure and affordable housing**. West Sussex: John Wiley & Sons, 2016.
- CULLINGWORTH, Barry et.alii. **Town and Country Planning in the UK**, 15th ed. London, New York: Routledge, 2015.
- DAVOUDI, Simin. Climate Risk and Security: New Meanings of “the Environment” in the English Planning System. **European Planning Studies**, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 49–69, 2012.
- ERBA, Diego A.; OLIVEIRA, Fabrício L. de e LIMA JR., Pedro de Novais (org.). **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005.
Disponível em:
<http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HASH49ce.dir/doc.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023.
- FAGUNDES, Júlia Riber. **Projetos Especiais Em Porto Alegre: análise do instrumento urbanístico, sua gestão e repercussões no contexto do planejamento urbano flexível**.

2022. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramon. **Manual de Derecho Urbanístico**. 26. ed. Navarra: Editorial Aranzadi, [S.l.], 2019.

FERREIRA, Luiz Carlos. **Evolução Histórica Da Tributação No Brasil E Algumas Sugestões Para A Reforma Tributária**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis e Atuarias), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

FERREY, Steven. **Environmental Law. Examples & Explanations**. 2. ed. New York: Aspen Law & Business, 2001

GONÇALVES, G. L; COSTA, S. **Um porto no capitalismo global: desvendando a acumulação entrelaçada no Rio de Janeiro**. São Paulo: Boitempo, 2020.

GONZÁLEZ, Gloria Henao; ACOSTA, Cláudia. CÓRDOBA, Jorge Iván Rincon; MANOSALVA, Nicolás Cabezas. **Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano. Competencia, instrumentos de planificación y desafíos**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020,

LAERTIUS, Diogenes. **In Lives of Eminent philosophers**. Cambridge, Harvard University Press, v. 1 pp. 155, 1925.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo. Malheiros. 33ª Edição, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Tributação na Constituição de 1988**, Dialética, 5ª Ed, 2004.

MARCO, Cristhian Magnus de. **O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MARTÍNEZ, María del Mar González. **Planeamiento y Gestión Urbanística**. Volumen I e II. Madrid: Fundación Escuela de la Edificación, 2001.

OLIVEIRA, J.J. DE M. **Impostos Municipais: ISS, IPTU, ITBI**. São Paulo. Editora Saraiva, 2009.

POETA, Samuel. **Consequências Da Defasagem Da Planta De Valores Imobiliários De IPTU Da Cidade De Porto Alegre/Rs**. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **IPTU** – Disponível em:
https://prefeitura.poa.br/iptu_faq - Acesso em 20 dez. 2023.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **ITBI**
[https://prefeitura.poa.br/smf/itbi#:~:text=A%20aliquota%20do%20imposto%20é,%25%20\(três%20por%20cento\).](https://prefeitura.poa.br/smf/itbi#:~:text=A%20aliquota%20do%20imposto%20é,%25%20(três%20por%20cento).) – Acesso em 20 dez. 2023

PROCEMPA, **Anexo 11, Projetos Especiais**, disponível em:
http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/anexo11revisao.pdf –
 Acesso em 20 dez. 2023.

RIVOLIN, Umberto Janin. **Conforming and Performing Planning Systems in Europe: An Unberable Cohabitation. Planning, Practice & Research**, 23:2, 2008

RUPAN, Sarita. **Development Impact Fees. Process, analys, implementation. Community Planning Felow**. New York, 2018.

SMOLKA, Martim e AMBORSKI, Martim. **Recuperación de plusvalias para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana**. Revista eure, Santiago de Chile, v. 29, n. 88, pp. 55-77, dic. 2003.

SOTTO, Débora. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Ex Ante, Concertação e o Planejamento Urbano Fundamentos das obrigações urbanísticas e ambientais no contexto da produção da cidade**. 2021. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

VARSANO, Ricardo. **A Evolução Do Sistema Tributário Brasileiro Ao Longo Do Século: anotações e reflexões para futuras reformas**. IPEA: Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf. Acesso em 20 dez. 2023

VILLELA, Luiz. **A Tributação Subnacional, o Imposto Predial e os Desafios para Modernizá-lo**. Porto Alegre, 2001. (Paper apresentado no Seminário Internacional sobre Tributação Imobiliária)

YSERN, José Luis Rivero. **Manual Básico de Derecho Urbanístico**. Madrid: Tecnos, 2018.

APÊNDICE A – BAIROS DISTRIBUÍDOS POR REGIÕES EM PORTO ALEGRE

Abaixo é apresentada a relação de bairros por região, para facilitar o entendimento de quais regiões do município estão sendo consideradas nas análises.

Bairro	Região	Nome Região
Marcílio Dias	1	Região 1 (Centro)
Floresta	1	Região 1 (Centro)
Centro Histórico	1	Região 1 (Centro)
Auxiliadora	1	Região 1 (Centro)
Moinhos de Vento	1	Região 1 (Centro)
Independência	1	Região 1 (Centro)
Bom Fim	1	Região 1 (Centro)
Rio Branco	1	Região 1 (Centro)
MontSerrat	1	Região 1 (Centro)
Bela Vista	1	Região 1 (Centro)
Farroupilha	1	Região 1 (Centro)
Santana	1	Região 1 (Centro)
Petrópolis	1	Região 1 (Centro)
Santa Cecília	1	Região 1 (Centro)
Jardim Botânico	1	Região 1 (Centro)
Praia de Belas	1	Região 1 (Centro)
Cidade Baixa	1	Região 1 (Centro)
Menino Deus	1	Região 1 (Centro)
Azenha	1	Região 1 (Centro)
Farrapos	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Humaitá	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Navegantes	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
São Geraldo	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Anchieta	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
São Joao	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Santa Maria Goretti	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Higienópolis	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Boa Vista	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Passo Da Areia	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Jardim São Pedro	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Jardim Floresta	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Cristo Redentor	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Jardim Lindoia	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)

São Sebastiao	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Vila Ipiranga	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Jardim Itu	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Arquipélago	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Jardim Europa	2	Região 2 (Humaitá/Navegantes/Ilhas e Noroeste)
Sarandi	3	Região 3 (Norte e Eixo Baltazar)
Rubem Berta	3	Região 3 (Norte e Eixo Baltazar)
Passo das Pedras	3	Região 3 (Norte e Eixo Baltazar)
Santa Rosa de Lima	3	Região 3 (Norte e Eixo Baltazar)
Parque Santa Fe	3	Região 3 (Norte e Eixo Baltazar)
Jardim Leopoldina	3	Região 3 (Norte e Eixo Baltazar)
Costa e Silva	3	Região 3 (Norte e Eixo Baltazar)
Três Figueiras	4	Região 4 (Leste/Nordeste)
Chácara das Pedras	4	Região 4 (Leste/Nordeste)
Vila Jardim	4	Região 4 (Leste/Nordeste)
Bom Jesus	4	Região 4 (Leste/Nordeste)
Jardim do Salso	4	Região 4 (Leste/Nordeste)
Jardim Carvalho	4	Região 4 (Leste/Nordeste)
Mario Quintana	4	Região 4 (Leste/Nordeste)
Jardim Sabará	4	Região 4 (Leste/Nordeste)
Morro Santana	4	Região 4 (Leste/Nordeste)
Cristal	5	Região 5 (Glória, Cruzeiro e Cristal)
Santa Tereza	5	Região 5 (Glória, Cruzeiro e Cristal)
Medianeira	5	Região 5 (Glória, Cruzeiro e Cristal)
Gloria	5	Região 5 (Glória, Cruzeiro e Cristal)
Cascata	5	Região 5 (Glória, Cruzeiro e Cristal)
Belém Velho	5	Região 5 (Glória, Cruzeiro e Cristal)
Camaquã	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Cavanhada	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Nonoai	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Teresópolis	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Vila Nova	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Vila Assunção	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Tristeza	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Vila Conceição	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Pedra Redonda	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Ipanema	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Espirito Santo	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Guarujá	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Serraria	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)

Hípica	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Campo Novo	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Jardim Isabel	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Sétimo Céu	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Aberta dos Morros	6	Região 6 (Centro-sul e Sul)
Santo Antônio	7	Região 7 (Lomba do Pinheiro/Partenon)
Partenon	7	Região 7 (Lomba do Pinheiro/Partenon)
Cel. Aparício Borges	7	Região 7 (Lomba do Pinheiro/Partenon)
Vila Joao Pessoa	7	Região 7 (Lomba do Pinheiro/Partenon)
Vila Sao Jose	7	Região 7 (Lomba do Pinheiro/Partenon)
Lomba do Pinheiro	7	Região 7 (Lomba do Pinheiro/Partenon)
Agronomia	7	Região 7 (Lomba do Pinheiro/Partenon)
Restinga	8	Região 8 (Restinga/ Extremo-sul)
Ponta Grossa	8	Região 8 (Restinga/ Extremo-sul)
Belém Novo	8	Região 8 (Restinga/ Extremo-sul)
Lageado	8	Região 8 (Restinga/ Extremo-sul)
Lami	8	Região 8 (Restinga/ Extremo-sul)
Chapéu do Sol	8	Região 8 (Restinga/ Extremo-sul)
Boa Vista do Sul	8	Região 8 (Restinga/ Extremo-sul)
Extrema	8	Região 8 (Restinga/ Extremo-sul)
Pitinga	8	Região 8 (Restinga/ Extremo-sul)
São Caetano	8	Região 8 (Restinga/ Extremo-sul)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PMPA via Lei de Acesso à Informação.