

Distribuição da riqueza urbana, apropriação privada e equidade social: Impacto de intervenções públicas na Cidade do Rio de Janeiro e a capacidade de recuperação fiscal das mais-valias imobiliárias

Resumo:

O trabalho pretende analisar o impacto das intervenções públicas realizadas pelo Projeto Rio Cidade- que deveria corresponder ao objetivo de *reestruturação da imagem da cidade, a partir da requalificação e ordenamento* de bairros, por sua vez considerados grandes pólos de atração e corredores estruturadores da imagem da cidade - nas alterações espaciais na cidade do Rio de Janeiro e nos gradientes de preços fundiários e imobiliários urbano. O resultado de nossa análise procura identificar se os projetos urbanos implementados foram capazes de gerar mais-valia imobiliária e quem foi o beneficiário desta mais-valia.

1. Introdução

A partir da década de 90, no governo do prefeito Sr. César Maia, a administração municipal incorpora a ideologia do Plano Estratégico de Cidades nas decisões administrativas da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Inicialmente, o trabalho desenvolvido pela equipe técnica da Prefeitura e o setor empresarial resultou no primeiro plano estratégico, conhecido por **Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio**, em 1996 e posteriormente, no atual governo do Prefeito (2004-2006 – Plano Estratégico II – Rio Sempre Rio), foi elaborado o segundo plano estratégico para a Cidade.

Esse fato nos indica que a cidade do Rio de Janeiro nos últimos anos vem sendo alvo das grandes intervenções urbanas que, aos poucos, vão configurando um novo ordenamento espacial da mesma subsidiado pelas leis do mercado, num cenário de grande competitividade entre cidades e que impõem grandes transformações à Cidade, para que esta se torne atraente aos grandes investidores e empreendedores.

A administração local da cidade do Rio de Janeiro, ao adotar planos estratégicos para a Cidade, considera que os mesmos são um instrumento de (re)ordenamento urbano que têm por objetivo redinamizar a economia local, além do desafio de

minimizar os conflitos sociais oriundos das desigualdades econômicas dos diferentes segmentos da sociedade, propondo uma elaboração participativa dos planos, bem como conciliar variados interesses das diferentes classes sociais como sinônimo de sua eficácia e garantia.

No caso do Rio de Janeiro, a economia da Cidade vinha apresentando um processo de decadência até o atual estado de completa estagnação econômica com o agravamento das condições ambientais e infra-estruturais que acarretam na perda de investidores e empreendimentos par outras capitais. Então a administração local, a partir da primeira gestão do César Maia lançou mão do primeiro Plano Estratégico como instrumento de (re) ordenamento urbano e, apesar de adotá-lo no intuito de reverter esse quadro e inserir a Cidade no circuito econômico globalizado.

Suas administrações foram marcadas pelas obras e por um quadro de descentralização administrativa, dividindo as diversas regiões da cidade em subprefeituras, inaugurando uma nova fase de gestão pública.

O Programa Rio-Cidade (que utilizamos para a análise deste trabalho) deveria corresponder ao objetivo de *reestruturação da imagem da cidade*, a partir da *requalificação e ordenamento* de bairros, por sua vez considerados grandes pólos de atração e corredores estruturadores da imagem da cidade, essencialmente áreas de alta densidade populacional, tráfego intenso, diversidade de usos e de importância histórica. O Programa Rio-Cidade promoveu um conjunto de intervenções de natureza urbanística e de paisagismo urbano ao longo da década de 90 e alterou de forma significativa a imagem e a valoração de um conjunto de bairros da cidade do Rio de Janeiro.(mapa 1)

**Município do Rio de Janeiro dividido por Bairro,
com os Locais das Intervenções do Rio Cidade I**



Fonte de Dados: Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo
OIPSOLO / IPPUR / UFRJ

Para a revitalização dessas centralidades de bairro, o programa previu obras de recuperação das ruas, substituição de mobiliário urbano, paisagismo, reordenação de espaços e usos, melhoria do sistema viário, redimensionamento da iluminação e a possibilidade de dilatação do horário comercial.

2. Questões e indicações metodológicas

O que pretendemos trazer para o debate na cidade do Rio de Janeiro é que a cada novos investimentos feitos pelos cofres públicos novas mais-valias são geradas, e elas sempre serão capturadas, seja pelo capital público seja pelo capital privado. Assim, um instrumento de captura de mais-valia poderia ser definido como uma ferramenta para recuperar para a população como um todo o incremento do valor da terra advindo de ações do poder público muitas vezes focalizadas.

A administração municipal ao não utilizar instrumentos de captura de mais valias nos últimos anos promoveu um aumento da desigualdade urbana, pois os investimentos foram financiados pelo poder público (recursos públicos), mas as valorizações fundiárias e imobiliárias foram apropriadas por alguns proprietários individuais.

Uma das características dos países em desenvolvimento é a crescente dificuldade ao acesso ao solo por parte das populações mais carentes de um solo barato, bem localizado e provido de serviços.

O processo de criação, recuperação e apropriação pelo poder público de mais-valias geradas nos grandes centros urbanos brasileiros estão intimamente associados à forma pela qual as nossas cidades se desenvolveram nas últimas décadas.

Os governos locais desenvolvem um amplo conjunto de políticas e instrumentos relacionados a atividades fiscais e de planejamento do uso do solo. Várias dessas

políticas de natureza fiscal ou reguladora são inspiradas pela idéia da captura de mais-valias fundiárias.

O debate sobre recuperação de mais-valias é amplo e contraditório. Não temos neste item a pretensão de aprofundar este debate, somente trazer à luz a possibilidade por parte do poder público em capturar através da cobrança eficiente de IPTU e ITBI os recursos investidos. De acordo com SMOLKA (2003) “A captura de mais-valias é referente ao processo pelo qual o todo ou uma parte dos incrementos de valor da terra, atribuídos ao “esforço da comunidade”, são recuperados pelo setor público, seja por sua conversão em receitas públicas através de impostos, contribuições, exações e outros meios fiscais, ou, mais diretamente, em melhorias locais para o benefício da comunidade”.

Normalmente, esses incrementos resultam de ações do setor público - como na autorização para o desenvolvimento de usos do solo e densidades específicas ou por meio de investimentos em infra-estrutura, ou ainda por forças de mercado decorrentes do aumento geral da população urbana etc. Em qualquer desses casos, fica claro que os proprietários nada fizeram para aumentar os valores da terra e que seria desejável capturar todo ou parte do incremento de valor para o setor público.

As políticas de captura de mais-valias apoiam-se em três categorias de instrumentos, duas de natureza fiscal (impostos e contribuições) e uma reguladora¹. Para a captura de valor pelo setor público, os instrumentos fiscais exigem que o proprietário privado pague um imposto ou contribuição. Os instrumentos reguladores, por sua vez, resultarão em alguma forma de benefício público que é pago pelo proprietário com base no incremento de valor de sua propriedade (terra).

Em relação aos impostos sobre a propriedade em geral e, em particular, sobre o valor da terra, observa-se que qualquer imposto sobre este valor é uma forma de captura de mais-valias, já que, por definição, o valor da terra é constituído de incrementos de valor acumulados. O reconhecimento do **imposto predial** (IPTU) como um instrumento de captura de mais-valias é válido quando se verifica que os indivíduos ao escolherem o local de residência, costumam confrontar o conjunto de serviços que cada localidade tem a oferecer.

O grande problema que encontramos é que as alíquotas raramente ultrapassam 1%, e os valores fiscais das propriedades poucas vezes são superiores a 70% dos respectivos valores de mercado. Nossa base de valores geralmente é completamente desatualizada, fazendo com que o município deixe de arrecadar o imposto devido.

As contribuições impostas aos proprietários que se beneficiam de algum tipo de investimento público são as formas mais usualmente reconhecida de captura de mais-valias. Quase todos os países latino-americanos possuem preceitos legais em nível nacional que autorizam alguma variante de contribuição ou taxa de valorização (**Contribuição de Melhoria**) para permitir que o setor público capture os incrementos de valor da terra associados a investimentos públicos.

Para uma implementação efetiva de mecanismos de captura de mais-valias teríamos que ter uma atualização adequada de cadastros; capacidade técnica para avaliar adequadamente o incremento de valor relevante a ser parcialmente ou totalmente capturado e a capacidade (e vontade) política e administrativa de impor realmente a aplicação do mecanismo de captura de mais-valias.

Novos empreendimentos urbanos devem ser respaldados na adequada provisão de infraestrutura urbana. Uma vez que esses investimentos tendem, ao menos parcialmente, a gerar incrementos de valor da terra, os planejadores urbanos consideram não somente justo, mas economicamente e financeiramente sensato introduzir mecanismos que facilitem a provisão da necessária infra-estrutura.

Quando se tem em conta o padrão de segregação do uso do solo típico da maioria das cidades latino-americanas caracterizadas por uma minoria de população de mais altos ingressos residindo em uma parte relativamente pequena e bem servida da cidade, em confronto com uma grande gleba de assentamentos informais/irregulares, não é difícil inferir que, ao menos em relação à qualidade e intensidade de infra-estrutura, esse processo amplia as diferenças intra-urbanas e as diferenças associadas de preços intra-urbanos da terra.

Existem casos em que os proprietários obtêm significativos ganhos de valor, mas os planejadores e os que tomam decisões não fazem nenhuma tentativa para capturar este ganho ou parte dele. Isso é verdade não só em exemplos mais óbvios em que novas infra-estruturas, como linhas de tráfego, aumentam os valores da terra, mas também em casos de redefinições de uso e zoneamento que incrementam os valores da terra. As municipalidades podem conseguir ganhos públicos significativos com o uso de algum tipo de instrumento de captura de mais-valias. Como já disse SMOLKA (2001) “o princípio da captura de mais-valias está longe de ser hegemônico. Ele não foi assimilado ou internalizado na agenda de política urbana. É importante ressaltar que a razão da perda dessas enormes oportunidades nem sempre é a existência de restrições legais ou institucionais”.

O melhor argumento que podemos levar em consideração ao pensar num instrumento capaz de recuperar estas mais-valias criadas, é que se elas são criadas, alguém de alguma forma irá captá-las. Normalmente em nossas cidades brasileiras, seja através de investimentos públicos realizados, seja simplesmente através de mudanças na legislação do uso do solo urbano, elas sempre estão sendo captadas por entidades privadas.

Assim, um instrumento de captura de mais-valia poderia ser definido como uma ferramenta para recuperar para a população como um todo o incremento do valor da terra advindo de ações do poder público muitas vezes focalizadas. Segundo MALDONADO (2003) “os proprietários de terrenos na cidade vem crescer seu patrimônio, às vezes de maneira muito apreciável, a custo do esforço global da sociedade, sem que eles desempenhem um papel ativo nestas elevações de preços. O eqüitativo é que o Estado, em representação aos interesses da coletividade, resgate este benefício para colocá-lo a serviço da comunidade...”

3. Arrecadação ITBI e IPTU

Neste item, pretendemos analisar a relação do investimento público realizado pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro em partes de bairro com o Projeto Rio Cidade e a capacidade de arrecadação e recuperação do investimento realizado.

Já percebemos que a ação do poder público através das intervenções realizadas pontualmente na cidade do Rio de Janeiro foi capaz de aquecer e movimentar o capital imobiliário destes bairros. Possivelmente, mais-valias forma criadas e apropriadas pelo capital privado, seja pelos proprietários de imóveis seja pelo capital incorporador que investiu nestas áreas.

A seguir, algumas comparações entre o investimento realizado, o imposto recolhido e a participação destes bairros no total arrecadado pela cidade.

3.1 relação arrecadação ITBI bairros analisados pelo total arrecadado pela cidade

Tabela 1 - Relação arrecadação ITBI nos bairros analisados/ arrecadação total cidade

	Centro	Botafogo	Catete	Copacabana	Ipanema	Leblon	Tijuca
1991	9,87	3,45	0,74	7,55	5,11	4,46	5,58
1992	5,27	4,21	0,52	7,84	5,38	6,27	4,91
1993	7,63	3,69	0,38	7,37	4,63	5,48	4,71

1994	3,88	4,01	0,23	7,06	4,68	4,74	5,16
1995	4,87	4,44	0,53	8,27	5,45	5,60	5,87
1996	4,90	4,71	0,52	9,28	5,78	5,16	5,28
1997	4,03	4,31	0,68	13,46	4,66	4,93	5,02
1998	6,53	3,77	0,60	7,70	1,13	6,01	5,26
1999	4,92	4,61	0,45	6,81	3,96	4,63	4,81

	Vila Isabel	Bonsucesso	Portuguesa	Madureira	Méier	Penha	Campo Grande
1991	2,50	0,30	1,14	0,90	1,66	1,18	0,99
1992	2,44	0,21	0,93	0,40	1,32	0,47	1,14
1993	0,81	0,23	0,00	0,26	1,37	0,30	1,65
1994	1,19	0,30	0,91	0,30	0,99	0,31	1,44
1995	1,74	0,46	1,43	0,33	1,28	0,39	1,88
1996	1,61	0,43	0,93	0,30	1,17	0,51	1,80
1997	1,72	0,34	0,28	0,44	1,14	0,39	0,92
1998	1,75	0,18	0,26	0,42	1,15	0,29	1,16
1999	1,46	0,27	0,37	0,46	1,04	0,36	1,30

Fonte dos dados: Secretaria Municipal de Fazenda da cidade do Rio de Janeiro, 2004. Organizado por Andréa Pulici

Podemos perceber na tabela acima que a representatividade dos bairros no que diz respeito a arrecadação tributária do ITBI pela cidade do Rio de Janeiro foi mais significativa após as obras do Rio Cidade, ou seja, após as intervenções realizadas, eles capturaram mais ITBI em relação ao total arrecadado por toda a cidade.

3.2 arrecadação ITBI-valores absolutos

Quando analisamos a arrecadação do imposto predial ITBI após a intervenção do Rio-Cidade percebemos uma alteração dos valores absolutos positiva em relação aos valores arrecadados, demonstrando um aumento no volume das transações realizadas e possivelmente uma valorização dos preços praticados.

Termos na coluna 4 a variação de valores antes e após as obras e podemos perceber que para todos os bairros houve um acréscimo de imposto arrecadado.

Tabela 2 - Valor arrecadado ITBI (valores deflacionados para 2004)

	1994	1995	1996	1996/1994	1997	1998
centro	8.173.096,16	8.989.716,93	8.330.754,83	157.658,67	13.987.030,91	10.133.407,83
botafogo	5.780.007,92	8.642.483,29	8.896.346,58	3.116.338,66	8.088.011,46	9.487.271,27
catete	893.471,30	966.682,56	1.409.754,45	516.283,15	1.284.726,22	944.466,22
copacabana	13.887.763,40	17.032.036,74	27.774.483,99	13.886.720,59	16.494.590,15	14.012.922,34
ipanema	9.151.195,16	10.609.654,15	10.634.053,08	1.482.857,92	9.436.473,60	8.143.147,91
leblon	9.402.233,45	9.469.928,98	11.189.079,10	1.786.845,65	12.881.951,06	9.538.324,68
tijuca	8.684.328,16	9.684.476,43	10.369.524,68	1.685.196,52	11.273.436,63	9.903.749,75
vila isabel	2.919.847,09	2.967.047,62	3.553.518,89	633.671,80	3.749.120,57	3.015.012,42
bonsucesso	450.003,47	610.895,15	703.612,50	253.609,04	387.789,42	564.926,70
ilha	391.935,95	483.304,14	577.905,71	185.969,77	567.732,58	764.512,39
penha	494.630,68	952.111,32	805.496,13	310.865,45	623.856,09	755.401,59
meier	1.522.939,10	1.784.053,00	2.359.244,10	836.305,00	2.477.336,98	2.144.918,66
madureira	499.458,12	554.507,31	915.488,33	416.030,21	912.006,84	962.747,62
campo grande	1.479.129,46	1.481.331,47	1.900.176,02	421.046,57	2.485.318,27	2.681.361,51

Fonte dos dados: Secretaria Municipal de Fazenda da cidade do Rio de Janeiro, 2004.
Organizado por Andréa Pulici

3.3 arrecadação IPTU-valores absolutos

Podemos perceber que a arrecadação do IPTU também sofreu uma alteração dos valores absolutos após a intervenção do Rio-Cidade

Em relação aos valores de IPTU, como a planta de valores da cidade do Rio de Janeiro não é atualizada desde 1994, é provável que este aumento de arrecadação esteja relacionado com o aumento do estoque imobiliário já demonstrado anteriormente.

Tabela 3 - Valor arrecadado ITBI (valores deflacionados para 2004)

Bairro	1993	1994	1995	1996	1996/1994	1997
Centro	102.445.988,44	128.878.155,27	136.886.310,77	134.796.982,16	5.918.826,89	140.815.382,21
Botafogo	35.299.438,53	55.343.320,78	58.538.250,56	56.311.223,37	967.902,59	54.486.938,88
Catete	5.068.223,10	6.828.980,07	7.498.948,21	7.760.508,03	931.527,96	7.333.135,50
Copacabana	51.094.014,29	67.471.034,09	75.212.754,81	76.257.306,62	8.786.272,53	73.699.353,06
Ipanema	29.880.294,02	40.960.380,56	43.479.454,77	43.551.904,02	2.591.523,46	42.745.852,72
Leblon	21.542.891,90	33.468.219,78	36.026.706,08	35.527.173,70	2.058.953,92	34.776.407,79

Tijuca	34.717.106,99	49.186.146,33	52.619.086,18	52.703.235,31	3.517.088,98	51.652.494,73
Vila Isabel	11.760.367,07	16.270.258,39	18.905.356,41	19.160.766,29	2.890.507,90	18.609.119,95
Bonsucesso	4.181.882,18	6.360.459,87	6.700.206,39	6.504.570,89	144.111,02	6.580.740,15
ilha	1.186.562,85	1.783.744,23	3.225.491,97	3.161.180,13	1.377.435,89	3.060.346,26
Penha	3.613.650,50	5.039.723,39	5.830.815,29	6.039.800,65	1.000.077,26	5.708.459,32
Méier	5.759.453,52	9.222.918,06	10.306.169,46	10.068.909,39	845.991,34	10.300.659,63
Madureira	5.644.667,20	10.554.866,92	11.728.642,40	11.298.634,30	743.767,38	11.126.662,00
Campo Grande	4.379.655,15	9.289.367,38	9.661.251,07	9.948.648,12	659.280,75	11.014.216,84
Total	604.867.381,09	888.019.631,59	975.696.621,26	972.455.979,45	32.433.267,88	967.746.211,32

Fonte dos dados: Secretaria Municipal de Fazenda da cidade do Rio de Janeiro, 2004.
Organizado por Andréa Pulici

3.4 relação investimento/imposto arrecadado

As intervenções urbanísticas do Rio Cidade foram capazes de aumentar o número de transações imobiliárias e o estoque imobiliário em todos os bairros analisados. Já verificamos também um aumento da arrecadação dos 2 principais impostos prediais – ITBI e IPTU.

Na tabela abaixo, temos os valores deflacionados do total investido pelo poder público com as obras do Rio Cidade para cada projeto e a sua relação com a arrecadação com cada um dos impostos citados.

Apesar do grande investimento realizado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, quando analisamos a arrecadação do principal imposto imobiliário capaz de recuperar a mais-valia criada (ITBI) é inferior ao aumento de arrecadação do IPTU (que só consegue capturar os imóveis novos). Se somarmos as 2 arrecadações, ficamos bem longe do total investido pelo poder público.

Isso pode ser explicado pelo fato de que por um lado, a planta de valores da cidade do Rio de Janeiro está bastante desatualizada, e apesar dos esforços da Secretaria de Fazenda em criar índices de reajustes, estes valores ficam bem abaixo dos 10% praticados em vários países latino-americanos e nos EUA.

Por outro lado, temos uma aparente controvérsia em relação a arrecadação do ITBI. Poderíamos chegar a conclusão de que apesar do aumento das transações realizadas, o projeto Rio Cidade não foi capaz de valorar os preços praticados. Mas, como veremos no item a seguir, o grande problema que encontramos foi um arquivo de valores completamente aquém dos preços praticados no mercado. Como para a emissão da guia do ITBI a prática é ainda a auto-declaração, até o ano de 1998 (período analisado para este trabalho) a conferência do valor declarado com o valor de mercado estava completamente distorcida.

Tabela 4 – Relação ente arrecadação dos impostos ITBI e IPTU com os investimentos realizados

Bairro	Valor Investimento preço 2004	variação ITBI	% valorização/ total arrecadado	variação IPTU	% valorização/ total arrecadado
		1996/1994		1996/1994	
Centro	30.274.408,19	157.658,67	0,52	3.918.826,89	12,94
Botafogo	38.613.318,48	3.116.338,66	8,07	967.902,59	2,51
Catete	22.243.846,26	516.283,15	2,32	931.527,96	4,19
Copacabana	50.339.559,40	4.986.720,59	9,91	8.786.272,53	17,45
Ipanema	34.003.847,96	1.482.857,92	4,36	2.591.523,46	7,62
Leblon	24.645.362,40	1.786.845,65	7,25	2.058.953,92	8,35
Tijuca	32.158.259,17	1.685.196,52	5,24	3.517.088,98	10,94
Vila Isabel	50.591.639,82	633.671,80	1,25	2.890.507,90	5,71
Bonsucesso	34.467.495,87	253.609,04	0,74	144.111,02	0,42
Ilha do Governador	28.608.876,85	185.969,77	0,65	1.377.435,89	4,81
Penha	21.994.016,56	310.865,45	1,41	1.000.077,26	4,55
Meier	34.712.824,14	836.305,00	2,41	845.991,34	2,44
Madureira	40.924.805,89	416.030,21	1,02	743.767,38	1,82
Campo Grande	52.540.761,63	421.046,57	0,80	659.280,75	1,25
Total	496.119.022,61	16.789.398,99	3,38	32.433.267,88	6,54

Fonte dos dados: Secretaria Municipal de Fazenda da cidade do Rio de Janeiro, 2004.
Organizado por Andréa Pulici

3.5. Preços praticados

Para esta análise utilizaremos os valores contidos no arquivo do ITBI fornecido pela Secretaria Municipal de Fazenda para o período de 1993 a 1998.

A tabela 5 reflete os valores contidos no arquivo de ITBI e deflacionados para o ano de 2004 através do índice IGP-DI¹.

Realizamos para efeito de comparação nos preços antes e depois do Rio Cidade preços médios para o período de 1992/1994 e para o período de 1995/1997. O que pudemos constatar é que para o primeiro período analisado, as médias estão bem abaixo dos preços praticados no mercado, apresentando uma variação de preços entre os 2 períodos muito distorcidos. Isso pode ser explicado pelo fato que não no de 1994 houve atualização da planta de valores da cidade do Rio de Janeiro, além da valorização realizada pelo Rio Cidade.

¹ IGP-DI é considerado o melhor índice para preços de imóveis. Todas as deflações foram realizadas pelo economista Luis Andrés Paixão.

Tabela 5 – Preços praticados para fins de emissão da guia de ITBI

	Centro	Catete	Botafogo	Copacabana	Ipanema	Leblon	Tijuca
	residencial						
preço medio 97/95	60.253,25	101.666,60	155.866,90	163.404,08	380.094,51	332.757,68	155.927,88
preço medio 94/92	10.828,00	18.690,94	29.461,15	35.290,53	84.465,18	77.364,79	30.250,04
variação preço medio	49.425,25	82.975,66	126.405,75	128.113,55	295.629,32	255.392,89	125.677,83
	comercial						
preço medio 97/95	160.854,61	176.968,86	601.269,79	579.783,64	245.727,90	134.949,01	219.697,23
preço medio 94/92	42.090,44	32.680,99	127.456,18	45.847,16	64.734,93	99.591,61	41.482,61
variação preço medio	118.764,17	144.287,87	473.813,60	533.936,49	180.992,97	35.357,40	178.214,61
	Vila isabel	Bonsucesso	Ilha	Penha	Meier	Madureira	Campo Grande
	residencial						
preço medio 97/95	118.329,44	56.167,01	177.589,21	90.267,02	103.851,60	56.110,94	67.289,88
preço medio 94/92	24.522,48	7.771,11	35.227,93	11.152,99	17.561,52	8.727,75	11.368,89
variação preço medio	93.806,96	48.395,90	142.361,28	79.114,02	86.290,08	47.383,19	55.920,99
	comercial						
preço medio 97/95	157.691,58	183.924,76	644.692,43	133.020,45	163.027,83	137.161,69	204.448,57
preço medio 94/92	95.045,83	27.038,10	18.072,14	20.697,17	63.454,93	24.350,82	26.126,26
variação preço medio	62.645,75	156.886,66	626.620,29	112.323,27	99.572,90	112.810,87	178.322,31

Fonte dos dados: Secretaria Municipal de Fazenda da cidade do Rio de Janeiro, 2004.
Organizado por Andréa Pulici

Outro problema detectado para os preços do arquivo ITBI é que, para emissão da guia de pagamento do ITBI a prática para apuração do valor do imóvel transacionado é a auto-declaração, e o que podemos constatar que ela é abaixo do valor de mercado e até o período de análise destes dados (ano de 1998) o mecanismo de conferência com os valores praticados pelo mercado mostram-se bastante vulneráveis (vide preços da tabela). Este fato também explica a baixa representatividade da arrecadação do ITBI em relação ao investimento realizado como já foi visto.

Apesar disso, acreditamos que nesta diferença de valor entre as 2 médias também está inserido um aumento dos valores praticados após as obras do Rio Cidade.

Para verificarmos a relação dos preços relativos, montamos as 2 tabelas a seguir: a primeira reflete os preços relativos em comparação ao preço médio da cidade e a outra os preços relativos em cross section, ou seja, temos o preço relativo bairro a bairro em relação a um ano índice.

Tabela 6 – Preços relativos a média da cidade(média da cidade=100)

	Bonsucesso	Botafogo	Campo Grande	Catete	Centro	Copacabana	Ipanema
1993	045	117	098	078	074	112	222
1994	056	135	106	082	082	127	269
1995	067	137	133	088	099	128	266
1996	062	134	091	081	088	121	230
	Portuguesa	Leblon	Madureira	Meier	Penha	Tijuca	Vila Isabel
1993	087	103	047	065	036	108	111
1994	098	122	051	079	049	119	115
1995	091	242	058	080	058	120	088
1996	061	346	042	071	083	104	074

Fonte dos dados: Secretaria Municipal de Fazenda da cidade do Rio de Janeiro, 2004.
Organizado por Andréa Pulici

Na tabela 6, podemos verificar que houve um aumento dos preços relativos e para alguns bairros, estes preços são maiores do que a média da cidade, como por exemplo o bairro do Leblon (que em 1995, ano após as obras apresenta um valor 242% superior a média da cidade).

Para todos os bairros podemos visualizar um acréscimo de valor em relação a média da cidade após as obras, ou seja, as intervenções foram capazes de gerar mais-valias para estas áreas da cidade.

Tabela 77 – Preços relativos tomando ano base 1994(ano 1994=100)

	Bonsucesso	Botafogo	CampoGgrande	Catete	Centro	Copacabana	Ipanema
1994	100	100	100	100	100	100	100
1995	705	560	186	561	719	551	587
1996	789	708	208	526	768	622	609
1997	795	709	186	691	732	966	675
1998	758	719	198	669	1291	653	590
	Portuguesa	Leblon	Madureira	Meier	Penha	Tijuca	Vila Isabel
1994	100	100	100	100	100	100	100
1995	434	1175	667	551	709	597	453
1996	445	2019	685	634	1213	624	461
1997	506	2012	625	679	812	674	481
1998	447	1736	810	737	656	680	609

Fonte dos dados: Secretaria Municipal de Fazenda da cidade do Rio de Janeiro, 2004.
Organizado por Andréa Pulici

Na tabela 7 procuramos verificar a taxa de variação do preço bairro a bairro para ver qual a real valorização de cada bairro após as obras. Para isso, tomamos o ano de 1994 como índice pois é neste ano que terminam as primeiras obras do Rio Cidade.

Conforme podemos ver na tabela acima, os valores se apresentam bem superiores o valor índice. Optamos então em excluir o ano de 1994, apesar dele ser considerado o ano chave nesta análise e refizemos a tabela com o ano índice em 1995. Aqui temos um problema, pois perdemos toda a valorização realizada nos projetos que tiveram suas obras terminadas ainda no primeiro semestre de 1994.

Mas, mesmo com esta diferença, podemos verificar na tabela 8 que ainda conseguimos verificar a valorização ocorrida nestes bairros com uma variação de 2% a 70% (Vila Isabel e Leblon respectivamente).

Tabela 8 – taxa de variação de preços com base no ano índice 1995

	Bonsucesso	Botafogo	Campo Grande	Catete	Centro	Copacabana	Ipanema
1995	100	100	100	100	100	100	100
1996	112	126	112	98	107	113	104
1997	115	127	100	123	106	175	112
1998	98	129	98	119	180	119	101
	Portuguesa	Leblon	Madureira	Meier	Penha	Tijuca	Vila Isabel
1995	100	100	100	100	100	100	100
1996	103	172	110	115	171	104	102
1997	108	165	94	123	121	112	106
1998	103	148	121	134	93	114	135

Fonte dos dados: Secretaria Municipal de Fazenda da cidade do Rio de Janeiro, 2004.
Organizado por Andréa Pulici

Na tabela 9 realizamos a média móvel trienal para estes valores no período de 1996 a 1998 para que possamos eliminar a sazonalidade dos dados e perceber se houve incremento do valor real ou não destes preços. Podemos verificar que temos uma variação bastante positiva nestes preços mesmo que não tenha se levado em consideração os valores do ano 1994.

Tabela 9-média móvel trienal – 1996 a 1998

<i>médiamóvel</i>	<i>campo</i>						
<i>trienal</i>	<i>bonsucesso</i>	<i>botafogo</i>	<i>grande</i>	<i>catete</i>	<i>centro</i>	<i>copacabana</i>	<i>ipanema</i>
1998/1996	9,33	27,33	5,45	14,33	31,00	35,67	5,20
	<i>portuguesa</i>	<i>leblon</i>	<i>madureira</i>	<i>meier</i>	<i>penha</i>	<i>tijuca</i>	<i>vilaisabel</i>
1998/1996	5,00	61,67	10,67	24,00	31,00	10,00	14,33

Fonte dos dados: Secretaria Municipal de Fazenda da cidade do Rio de Janeiro, 2004.
Organizado por Andréa Pulici

O que podemos constatar com estes preços é de que houve um incremento do preço real nestes bairros após as intervenções realizadas pelo Rio Cidade de até 60% imediatamente após as obras que, se comparados com a arrecadação do município através dos impostos IPTU e ITBI – os melhores impostos tributários para estes fins- o município não foi capaz de capturar estas mais-valias geradas.

Conclusão

Quando analisamos os dados de preços e impostos arrecadados, podemos verificar um incremento do valor real dos preços praticados nestes bairros, ou seja, chegamos a conclusão de que os projetos do Rio Cidade foram capazes de gerar mais-valias para estes bairros. Mas, através da análise do montante arrecadado pelos cofres públicos através dos impostos urbanos –ITBI e IPTU, temos que esta mais-valia foi apropriada pelos capitais privados, pois se somarmos o montante arrecadado com os 2 impostos e compararmos com o total investido pela municipalidade, não conseguimos capturar nem 20% do valor investido.

O que pretendemos trazer para o debate na cidade do Rio de Janeiro é que a cada novos investimentos feitos pelos cofres públicos novas mais-valias são geradas, e elas sempre serão capturadas, seja pelo capital público seja pelo capital privado. Assim, um instrumento de captura de mais-valia poderia ser definido como uma ferramenta para recuperar para a população como um todo o incremento do valor da terra advindo de ações do poder público muitas vezes focalizadas. Este imposto teria um papel

redistributivo, e podemos utilizar as experiências latino-americanas, como o caso da Colômbia, para criar este instrumento.

Por outro lado, se tivéssemos um mecanismo de atualização constante da planta de valores, através do IPTU conseguiríamos recuperar grande parte deste incremento gerado, não só para os novos imóveis mais a cada atualização anual de valores realizadas. Uma outra parte seria capturada na arrecadação do ITBI a cada compra/venda de imóveis que tivessem seus preços valorados sem o menor esforço do proprietário do imóvel.

Esperamos que este trabalho inicie a discussão destes novos instrumentos na nossa cidade e que sirva como uma metodologia para análise de impacto no mercado imobiliário de externalidades produzidas, seja pelo capital público como privado.

Referências:

ABRAMO, P. A dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana. Cadernos do IPPUR, Rio de Janeiro, ano III, número especial, 1989.

_____. A convenção urbana: a dinâmica cognitiva da coordenação espacial urbana pelo mercado. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6., Brasília, 1995. Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR, Brasília, 1995.

_____. Mercado e ordem urbana: do caos à teoria de localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2001.

COPELLO, M. M. M. Elementos básicos para la aplicacion de la participacion em plusvalia en Colômbia. Bogotá, 2003.

CUNHA, P. ; SMOLKA, M, Notas críticas sobre a relação entre renda fundiária e uso do solo urbano. São Paulo: FUNDAP, 1978

FUNDAÇÃO CIDE. Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002.

FURTADO, Fernanda. Instrumentos para la recuperacion de Plusvalias em América Latina: debilidad em la implementacion, ambigüedad em la interpretacion. Boston, Lincoln Institute of Land Policy, 1997, Informe parcial.

GOTTDIENER, M. A produção social do espaço urbano. 2 edição. São Paulo: EDUSP, 1997.

GOYTRE, Felix Arias. Concertações e operações urbanas: a experiência espanhola. In: ABRAMO, Pedro. Cidades em transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais de gestão do solo urbano. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR/Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, 2001. p.120-121.

MARICATO, E. A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil Industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

PULICI, A. P. C. Intervenção pública na década de 90: uma análise dos impactos espaciais do programa Rio-Cidade no mercado imobiliário da cidade do Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

PULICI, A. P. C e ABRAMO, P. Relatório de Pesquisa. Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo, Rio de Janeiro, 2006.

SCHECHINGER, C. M. Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperacion de plusvalias. Ciudad do México, 2003.

_____. Variaciones del impuesto predial y su potencial em la recuperacion de plusvalia. In: CURSO de desarrollo profesional sobre recuperacion de plusvalias en América Latina. Ciudad do México, 2003.

SMOLKA, M. O capital incorporador e seus movimentos de valorização. Cadernos PUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ano II, n.1, jan/abr.1987.

_____. O desenvolvimento capitalista e estruturação intra-urbana: os marcos gerais. Espaço & Debates, São Paulo, ano VIII, v.1, n.21, p. 39-50, 1989.

_____. Revisitando as relações entre a política habitacional (SFH) e o mercado imobiliário. Espaço & Debates, n. 36, p. 69-76, 1992.

ⁱ Vide artigo Martim Smolka. Cidades em Transformação: entre o plano e o mercado. ABRAMO, P. (org) 2001