

CARTA DE CONJUNTURA

ANO 26 N.º 3
Março de 2017



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

ECONOMIA

A queda na inflação
e os seus determinantes

TECNOLOGIA

Cooperação para inovar nas
empresas gaúchas: avanços
recentes frente aos desafios
atuais

Emprego na produção de equipamentos de saúde aumenta no RS

● Uma análise descritiva dos gastos com ativos e inativos no RS, em 2015 ●

Defasagem e injustiça tributária na aplicação do IPTU de Porto Alegre

● A política de patrimônio material e os centros históricos urbanos no Brasil e no Rio Grande do Sul ●

A queda na inflação e os seus determinantes

André Luis Contri

contri@fee.tche.br

**Pesquisador em Economia da
FEE**

A inflação brasileira, em 2016, apresentou uma queda substancial, tendência esta que vem mantendo-se em 2017. Se, em 2015, a inflação se acelerou, parecendo ter saído do controle das autoridades monetárias, chegando a 10,7%, em 2016 esse valor caiu para 6,3%. Se, em 2015, ela ultrapassou muito o limite da banda superior estabelecida no Regime de Metas de Inflação, em 2016 ela voltou a ficar dentro dos parâmetros estabelecidos pelo regime. A queda foi tão drástica e tão rápida que analistas já estão com a expectativa de que, em 2017, ela poderá ficar abaixo do centro da meta, e as autoridades monetárias já consideram, inclusive, a possibilidade de reduzi-lapara os próximos anos.

Convém, aqui, fazer uma análise dos componentes dessa inflação para poder entender os determinantes tanto do seu aumento nos anos anteriores como da sua acentuada queda em 2016. Em primeiro lugar, deve-se destacar que, por 10 anos (2005-14), a inflação dos serviços esteve sistematicamente acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (ver tabela). Esse crescimento nos preços dos serviços deveu-se, essencialmente, à redução nas taxas de desemprego, que vinha sendo observada desde 2004. Em função de alguma rigidez nos preços, da existência de contratos e da inércia associada à indexação, a desaceleração dos preços dos serviços ainda foi lenta em 2015, apesar do considerável aumento no desemprego verificado nesse ano. O crescimento na renda, que se originou na fase expansiva do ciclo da economia brasileira, acabou impactando o crescimento dos preços dos bens de consumo não duráveis, os quais, desde 2007 (exceção em 2009), também cresceram acima do IPCA. Por outro lado, os bens de consumo duráveis parecem ser mais sensíveis à taxa de câmbio. Apesar de representarem apenas 10,5% do IPCA, os mesmos apresentaram deflação entre 2006 e 2012, justamente em função da valorização do real nesse período, contribuindo, assim, para ancorar a inflação. A partir de 2013, no entanto, com a desvalorização cambial iniciada no final de 2011, os mesmos voltaram a apresentar variação positiva, embora bem abaixo do IPCA.

Em segundo lugar, uma análise dos componentes da inflação demonstra que, em 2015, um dos principais responsáveis pelo seu crescimento foi o ajuste nos preços monitorados, os quais têm um peso de cerca de 24,5% no IPCA e que, nesse ano, cresceram 18,1%. Com isso, cerca de 4,4 pontos percentuais da inflação em 2015 deveram-se a esse ajuste nos preços monitorados. Em 2016, o seu crescimento foi 5,50%, ou seja, abaixo do IPCA. Convém destacar que tanto o comportamento desses preços quanto o dos bens de consumo não duráveis não respondem a variações da taxa de juros e, no caso dos monitorados, também das expectativas dos agentes.

Em terceiro lugar, é importante destacar que, em 2015, ano em que a inflação se acelerou, houve uma queda acentuada em todos os componentes da demanda agregada, com exceção das exportações. Além disso, em função do forte ajuste fiscal promovido em 2015, mesmo com a queda acentuada no Produto Interno Bruto (PIB), a relação dívida pública líquida/PIB manteve-se relativamente estável em torno de 32,0% até o terceiro trimestre desse ano, enquanto a inflação se mostrava acima de 9,0%. Se é verdade que a relação dívida bruta/PIB apresentou um crescimento de 8,0% nos três primeiros trimestres de 2015, também é verdade que grande parcela desse crescimento se deveu aos ajustes cambiais e também ao uso de operações com-

promissadas por parte do Tesouro, títulos estes que, essencialmente, se mantiveram depositados no Banco Central do Brasil (Bacen). Esses fatores, no entanto, de forma alguma têm impacto sobre a demanda agregada. Paradoxalmente, justamente no ano de 2016, quando a relação dívida/PIB, no seu conceito tanto líquido quanto bruto, apresentou uma trajetória “aceleracionista”, a inflação reduziu-se.

Finalmente, é importante frisar outro componente inflacionário que vem manifestando-se desde 2008, a saber, o fato de o salário real por trabalhador na indústria crescer acima da produtividade. Em alguns setores, até 2011, esse problema foi amenizado pela valorização da moeda nacional, a qual reduzia os custos tanto das matérias-primas importadas como dos bens finais. No entanto, a partir de meados desse ano, a política de desvalorização do real acabou gerando mais uma pressão de custos.

Não é de surpreender, portanto, que a depressão em que a economia brasileira entrou em 2015 e 2016 tenha sido tão eficiente no combate à inflação. De fato, existem razões para se esperar que a continuidade dessa política vá colocar a inflação abaixo da meta estabelecida e possa propiciar, inclusive, a redução da meta. Há que se destacar, no entanto, que o ajuste fiscal promovido pelo Governo, o qual tem aprofundado a recessão, e também a valorização cambial observada no último ano têm tido efeitos extremamente nocivos sobre a produção industrial, sobre o mercado de trabalho e também sobre as condições de reprodução social. Alguns desses danos, tais como a quebra nas relações interindustriais e a retirada das oportunidades de qualificação da mão de obra, não poderão ser recuperados no curto prazo. Quando a economia brasileira retomar sua trajetória de crescimento, alguns dos desequilíbrios estruturais já apontados, juntamente com essas novas circunstâncias, poderão trazer dificuldades para a administração futura da inflação.

Evolução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e dos preços dos bens duráveis, semiduráveis, não duráveis, serviços e monitorados no Brasil — 2004-16

ANOS	IPCA	SERVIÇOS	MONITORADOS	NÃO DURÁVEIS	SEMIDURÁVEIS	DURÁVEIS
2004	7,6	6,7	10,2	4,6	11,3	8,9
2005	5,7	6,8	9,0	2,5	7,0	3,1
2006	3,1	5,5	4,3	1,5	4,8	-1,8
2007	4,5	5,2	1,7	9,2	3,6	-0,1
2008	5,9	6,4	3,3	10,2	6,9	0,0
2009	4,3	6,4	4,7	4,0	5,0	-1,9
2010	5,9	7,6	3,1	8,9	6,1	0,9
2011	6,5	9,0	6,2	6,9	7,0	-1,6
2012	5,8	8,7	3,6	8,5	5,0	-3,5
2013	5,9	8,7	1,5	7,6	4,8	3,6
2014	6,4	8,3	5,3	6,9	3,8	3,0
2015	10,7	8,1	18,1	12,3	5,2	3,3
2016	6,3	6,5	5,5	9,3	3,9	1,4

FONTE: IBGE.
Bacen.

Cooperação para inovar nas empresas gaúchas: avanços recentes frente aos desafios atuais

Iván G. Peyré Tartaruga

ivan@fee.tche.br

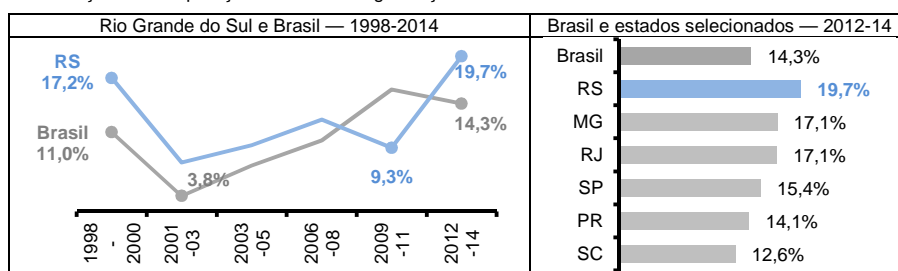
Pesquisador em Geografia
da FEE

A última e recém-lançada Pesquisa de Inovação (Pintec)¹, organizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), traz importantes informações sobre as empresas brasileiras, por meio de diversos indicadores, a respeito das inovações de produto, de processo, organizacionais e de *marketing*. Dentre os dados coletados no triênio 2012-14, merecem atenção os referentes às relações de cooperação para inovação entre empresas e destas com outras organizações, com ou sem o objetivo de obter benefícios econômicos imediatos. Essa importância é apontada pela literatura internacional vinculada ao campo dos estudos de inovação, ressaltando como muitas das principais inovações originam-se de processos cooperativos dentro das firmas (entre funcionários, departamentos, etc.) e/ou com outras organizações (empresas concorrentes, fornecedores, clientes, governos, universidades, instituições de pesquisa, etc.).

Ao longo de suas seis edições, abrangendo o período de 1998 a 2014, a Pintec vem mostrando informações interessantes com respeito às empresas das indústrias extrativa e de transformação do Brasil e do Estado do RS, como a que consolida o RS como líder, no País, em termos de cooperação em projetos de pesquisa e desenvolvimento e de inovação em parceria com outras organizações. Como se pode ver na Figura 1, em todo esse tempo, o percentual de empresas que cooperaram foi maior no RS do que em todo o Brasil, com exceção do triênio 2009-11. É importante destacar que, nesta última edição da Pintec (2012-14), o RS alcançou sua maior taxa de cooperação, de 19,7%, o que equivale, em números absolutos, a 915 firmas, juntamente com um aumento apreciável em relação ao período anterior (2009-11), quando apresentava apenas 9,3% (um pouco mais de 10 pontos percentuais de aumento, mais que duplicou). Além disso, na última edição da Pintec, na comparação com os principais estados do País, o RS novamente assumiu uma posição de destaque, seguido de perto por Minas Gerais, Rio de Janeiro, ambos com aproximadamente 17%, São Paulo (15,4%) e as outras unidades da Região Sul, Paraná (14,1%) e Santa Catarina (12,6%).

Figura 1

Proporção das empresas das indústrias extrativa e de transformação que implementaram inovações com relações de cooperação com outras organizações no Rio Grande do Sul e no Brasil — 1998-2014



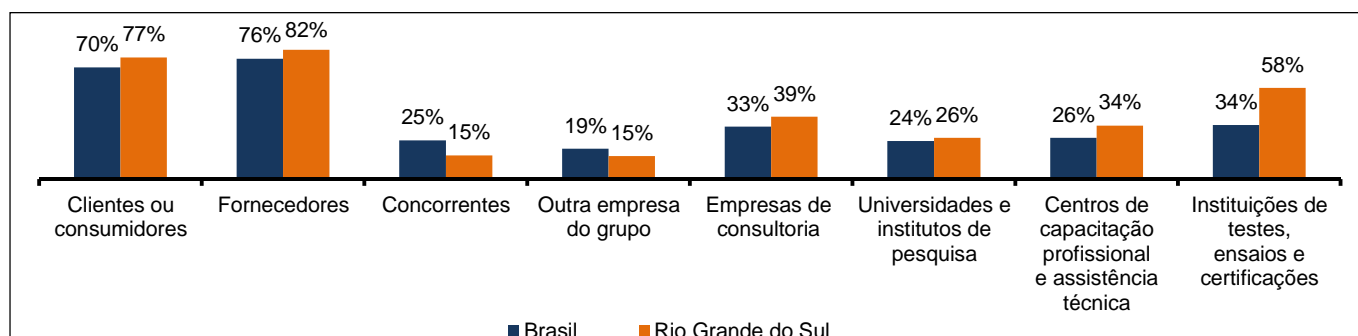
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Pintec-IBGE (2000, 2003, 2005, 2008, 2011, 2014).

Olhando somente o Rio Grande do Sul (Figura 2), no último período, percebe-se que os principais parceiros das empresas inovadoras foram os fornecedores e os clientes ou consumidores, para, respectivamente, 82% e 77% dessas empresas, e, logo após, as instituições de testes, ensaios e certificações, com 58%. A liderança dos dois primeiros — fornecedores e clientes — é geralmente encontrada em outros países, o que enfatiza a relevância desses atores para as empresas. Outro dado importante é que, de maneira geral, as taxas de cooperação gaúchas por tipo de parceiro eram um pouco superiores às do País, à exceção de concorrentes e de outras empresas do grupo.

¹ Disponível em: <<http://www.pintec.ibge.gov.br/>>.

Figura 2

Proporção das empresas das indústrias extrativa e de transformação que implementaram inovações com relações de cooperação por tipo de organização parceira no Brasil e no Rio Grande do Sul — 2012-14

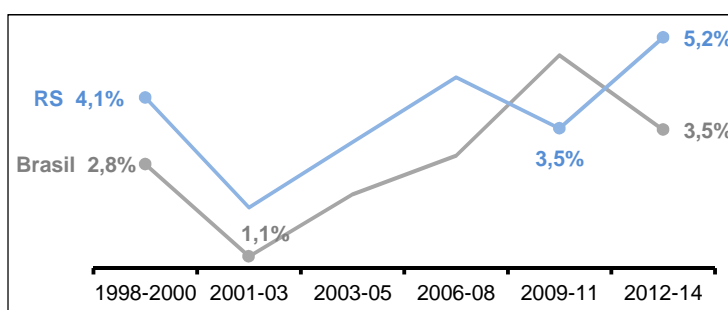


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Pintec-IBGE (2014).

Apesar do valor que todos os tipos de parceria possuem para as atividades de inovação, há um que é especialmente relevante para a geração das inovações mais radicais: universidades e institutos de pesquisa. Efetivamente, as regiões e os países mais inovadores apresentam frequentemente importantes projetos de inovação vinculados ao trabalho conjunto de empresas com instituições de pesquisa e/ou de ensino superior. Nesse quesito, o RS também exibe uma situação de realce no cenário nacional. Acompanhando as tendências gerais das taxas globais de cooperação, as percentagens de empresas que têm parcerias com essas instituições são, em geral, maiores no RS do que no País, ao longo de todo o período das pesquisas da Pintec, excluindo o triênio 2009-11 (Figura 3). Verifica-se, igualmente, que o Estado apresentou, no último período (2012-14), o maior percentual da série, de 5,2%.

Figura 3

Proporção das empresas das indústrias extrativa e de transformação que implementaram inovações com relações de cooperação com universidades e institutos de pesquisa — 1998-2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Pintec-IBGE (2000, 2003, 2005, 2008, 2011, 2014).

Apesar desses dados positivos, deve-se salientar que todos esses percentuais estão muito abaixo dos de nações líderes em inovação. Por exemplo, no ano de 2012, na União Europeia (UE), em torno de 13% das firmas inovadoras cooperaram com instituições de ensino superior, enquanto, na Alemanha, chegou-se aos 14,3% e, no Reino Unido, a quase 20% — dados do órgão de estatística oficial da UE (Eurostat) —, alcançando, portanto, valores bem superiores aos brasileiros e gaúchos, sem considerar a qualidade e a densidade das parcerias.

Embora os números da Pintec indiquem uma tendência de aumento dos índices e de uma superioridade do RS no Brasil na relação cooperação-inovação de suas empresas, essa condição favorável pode ser influenciada negativamente, em 2015 e 2016, no Estado e no País, pela atual crise econômica, logo após a última edição da pesquisa (2012-14). Além disso, os patamares dessas cooperações são substancialmente inferiores aos das principais nações em desenvolvimento de inovações. Portanto, as firmas gaúchas e brasileiras têm muito espaço para avançar em atividades colaborativas com outras organizações, principalmente com universidades e instituições de pesquisa. À luz da literatura dos estudos de políticas de ciência, tecnologia e inovação, uma leitura possível desse quadro contraditório e preocupante (crise e cooperação no RS e no Brasil, em comparação a outros países) é a de que o aumento da cooperação discutido neste texto se configura como uma possibilidade de enfrentamento à crise atual e à persistente baixa capacidade de inovar das empresas.

Emprego na produção de equipamentos de saúde aumenta no RS

Áurea C. M. Breitbach

aureacmb@fee.tche.br

Pesquisadora em Economia da FEE

A produção de equipamentos médicos, hospitalares e odontológicos (EMHO) abarca duas classes de atividades da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0)², a saber: fabricação de aparelhos eletromédicos e eletroterapêuticos e de equipamentos de irradiação (aqui denominada “aparelhos eletromédicos”) e fabricação de instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos (“instrumentos médicos”). De forma geral, são bens utilizados em práticas médicas e odontológicas relacionadas à prevenção, ao diagnóstico e ao tratamento de doenças, sendo que o primeiro grupo de produtos apresenta maior sofisticação tecnológica que o segundo.

A fabricação de EMHO — também caracterizada como indústria de base mecânica, eletrônica e de materiais — constitui-se num dos três segmentos que integram o chamado Complexo Industrial da Saúde. Este é formado, ainda, pela indústria de base química e biotecnológica (medicamentos, fármacos, vacinas, soros, hemoderivados, toxinas e reagentes para diagnóstico) e pelos serviços de saúde (hospitais, ambulatórios, serviços de diagnóstico).

Embora a produção de EMHO não tenha uma forte representatividade quantitativa no conjunto da indústria gaúcha — 0,48% do emprego, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, 2015)³, — ela tem importância no contexto local de algumas regiões, onde pode desempenhar um papel indutor do crescimento econômico.

A partir da tabela, pode-se notar a concentração de empregos em seis municípios, os quais detêm praticamente 80% dos postos de trabalho na produção de EMHO no Estado. Desses seis municípios, três localizam-se na Região Metropolitana de Porto Alegre: Cachoeirinha, Canoas e Porto Alegre. Há ainda: Pelotas, no Corede Sul; Barão, no Corede Vale do Caí; e Caxias do Sul, no Corede Serra. Pode-se dizer, com isso, que a maioria das empresas produtoras de EMHO está situada no eixo industrial Caxias-Porto Alegre, onde pode beneficiar-se de vantagens de aglomeração. Mesmo o Município de Barão, que conta com uma importante empresa do setor, localiza-se nas cercanias do referido eixo industrial.

Situação bem diferente é a do Município de Pelotas, que não faz parte da região mais industrializada do Estado, mas abriga uma importante concentração de atividades referentes à saúde. Os dados da tabela apontam o elevado contingente de empregados na produção de EMHO, o que coloca esse município em segundo lugar no Estado.

A propósito disso, é necessário evocar uma particularidade de Pelotas, apontada em pesquisa cuja síntese encontra-se no livro eletrônico *Aglomerações e Arranjos Produtivos Locais no Rio Grande do Sul*⁴, que analisou a produção de EMHO nesse município, dentre 10 outras aglomera-

² Disponível em:

http://cnae.ibge.gov.br/?option=com_cnae&view=estrutura&Itemid=6160&chave=&tipo=cnae&versao_classe=7.0.0&versao_subclasse=9.1.0

³ Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>.

⁴ MACADAR, B. M. de; COSTA, R. M. da (orgs.). *Aglomerações e Arranjos Produtivos Locais no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: FEE, 2016. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/publicacao/aglomeracoes-e-arranjos-produtivos-locais-no-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: 21 mar. 2017.

ções industriais gaúchas. Na referida pesquisa, foi constatada a existência de uma empresa produtora de cadeiras de rodas que não está classificada em nenhuma das duas classes de atividade consideradas habitualmente como fabricantes de equipamentos de saúde, mas, sim, na fabricação de bicicletas e triciclos não motorizados, onde se incluem cadeiras de rodas e carrinhos de bebê, dentre outros. Daí resulta coerente que, em Pelotas, seja levado em consideração esse fato, tendo em vista a importância desse segmento para a correta avaliação do setor. Assim, se os empregos dessa terceira classe forem incorporados, pode-se considerar que existiam, em 2015, em Pelotas, 681 empregos em EMHO (em lugar dos 532 que a tabela aponta), o que significa 21% do total do Estado. A importância dessa atividade para o município e sua região fez com que merecesse um estudo aprofundado (acima referido), elaborado pelo Núcleo de Análise Setorial do Centro de Estudos Econômicos e Sociais da Fundação de Economia e Estatística (NAS-CEES-FEE), em que foram estudadas as potencialidades dessa atividade para o desenvolvimento da região.

No contexto global do Estado, a tabela permite constatar, ademais, uma expansão do emprego na produção de EMHO entre 2010 e 2015, quando passou de 2.538 para 3.241 postos de trabalho, ou seja, cresceu 27,7%. Esse dinamismo é tanto mais significativo quando comparado com o desempenho da indústria de transformação em seu conjunto, que, no mesmo período, apresentou uma queda de, aproximadamente, 6% nos postos de trabalho.

O crescimento da produção de EMHO no RS foi puxado pela classe 32.507, que abrange a fabricação de instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos, que expandiu o emprego em 29%, além de ser a classe que mais emprega em números absolutos.

Convém notar, ainda, que o Município de Porto Alegre foi o que ampliou mais intensamente o emprego em EMHO, atingindo um crescimento de 67,7% no período analisado.

A indústria de equipamentos e de materiais ligados à saúde — da mesma forma que o segmento de base química e biotecnológica, bem como os serviços de saúde de maneira geral — tem perspectivas muito positivas em face das alterações no perfil etário da população brasileira. A expectativa de vida ao nascer, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vem crescendo bastante nas últimas décadas, tendo passado de 62,5 anos em 1980 para 75,5 anos em 2015. Como a população vive mais tempo, a incidência de doenças crônicas e/ou degenerativas tende a aumentar, o que resulta numa expansão da demanda por serviços de saúde — tanto públicos como privados — e, por consequência, tem-se o estímulo à produção industrial dos equipamentos e materiais necessários à prestação desses serviços.

Emprego na produção de equipamentos médicos, hospitalares e odontológicos (EMHO) no RS — 2010, 2012 e 2015

MUNICÍPIOS	2010			2012			2015		
	Apararelhos Eletromédicos (1) (A)	Instrumentos Médicos (2) (B)	EMHO (A + B)	Apararelhos Eletromédicos (1) (A)	Instrumentos Médicos (2) (B)	EMHO (A + B)	Apararelhos Eletromédicos (1) (A)	Instrumentos Médicos (2) (B)	EMHO (A + B)
Barão	0	345	345	0	396	396	0	288	288
Cachoeirinha	0	108	108	0	132	132	0	130	130
Canoas	0	285	285	0	243	243	0	218	218
Caxias do Sul	0	94	94	0	108	108	27	99	126
Pelotas	21	510	531	24	570	594	19	513	532
Porto Alegre	64	660	724	63	731	794	62	1.152	1.214
Subtotal	85	2.002	2.087	87	2.180	2.267	108	2.400	2.508
Demais municípios	50	401	451	24	512	536	32	701	733
TOTAL DO RS	135	2.403	2.538	111	2.692	2.803	140	3.101	3.241

FONTE: RAIS.

(1) Aparelhos eletromédicos e eletroterapêuticos e equipamentos de irradiação (Classe 26604, CNAE 2.0). (2) Instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e artigos ópticos (Classe 32507, CNAE 2.0).

Uma análise descritiva dos gastos com ativos e inativos no RS, em 2015

Bruno Breyer Caldas

bruno@fee.tche.br

**Pesquisador em Economia
da FEE**

Segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)⁵ da Secretaria da Fazenda do RS, o déficit orçamentário do Governo do RS foi de R\$ 4,9 bilhões em 2015, de R\$ 143 milhões em 2016, sendo que, para 2017, está estimado em R\$ 2,97 bilhões, conforme a Proposta de Lei Orçamentária Anual⁶. Já o déficit do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPE) foi de R\$ 8,9 bilhões em 2016, sendo estimados R\$ 9 bilhões para 2017, podendo vir a alcançar um máximo de R\$ 9,4 bilhões em 2022. Das despesas em 2016, R\$ 25,2 bilhões foram o custo da folha de pagamento dos ativos, e, destes, R\$ 13,3 bilhões foram despesas previdenciárias (aposentadorias, reformas e pensões). O custo da folha de pagamentos alcançou 72,7% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo a maior rubrica do orçamento, superior, por exemplo, às parcelas da dívida, aos investimentos e aos pagamentos de precatórios (RREO 2016). Assim, descrever os gastos com pessoal de ativos e inativos é extremamente importante para se entender a atual situação fiscal.

No Portal da Transparência⁷, foram coletados os gastos do Governo, por matrícula, com os servidores ativos, inativos e pensionistas de todas as esferas do Estado para o ano de 2015, no entanto, sem a inclusão de auxílios e outros adicionais que não são computados para fins de limitação ao teto constitucional de R\$ 33.763,00 para o referido ano. Os dados utilizados foram contrastados com os dados de trabalhadores do setor privado, com e sem ensino superior, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2015)⁸. A análise divide-se em duas etapas. Na primeira, é feita uma comparação entre os rendimentos dentro do setor público e as suas esferas; na segunda parte, é feita uma comparação com os rendimentos de assalariados na iniciativa privada.

Existiam, em 2015, aproximadamente, 204.000 aposentados e pensionistas e 165.000 servidores da ativa do Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPE). A média salarial dos ativos em 2015 foi de R\$ 4.680,97. Já a média da remuneração dos aposentados e pensionistas foi de R\$ 5.095,09, 8,1% maior. Ao se compararem os valores recebidos pelos aposentados do Regime Jurídico Único (RJU) ao benefício máximo que se poderia obter do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), encontra-se que 39,1% possuíam rendimentos superiores ao teto do INSS. Dos aposentados, 1,1% possui rendimentos superiores a R\$ 30.000,00 e representa 6,5% dos gastos com aposentadorias do RS. Aqueles que recebem R\$ 10.000,00 ao mês ou mais representam 8,9% dos aposentados e 31,4% dos dispêndios com aposentadorias.

Na comparação por esferas, percebe-se uma discrepância salarial com os servidores ativos ligados à Secretaria da Educação, cuja média é de R\$ 2.439,68, com a base de dados possuindo 67.299 matrículas. Já a maior média é de R\$ 24.937,91, possui 62 matrículas e pertence ao Tribunal de

⁵ Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_lrf>.

⁶ Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/proposta-orcamentaria-2017>>.

⁷ Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginaInicial.aspx>>.

⁸ Disponível em:

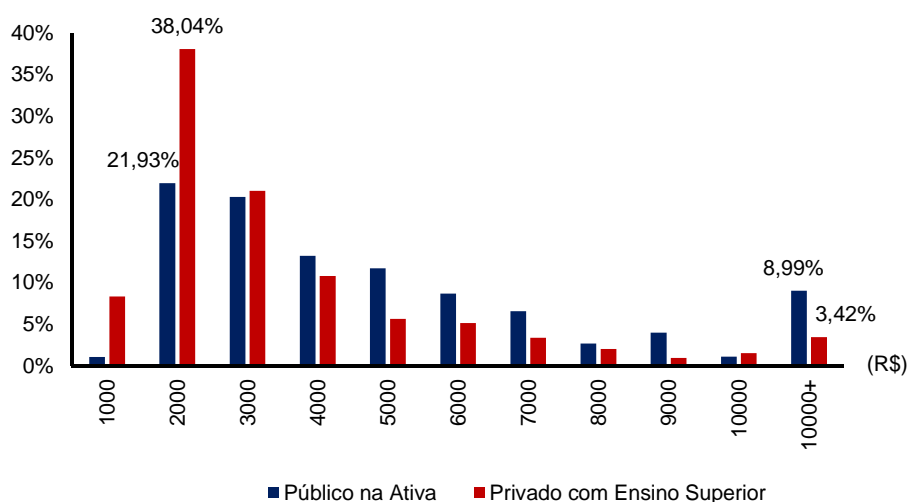
<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm>>.

Justiça. Tanto a Secretaria da Educação quanto o Tribunal de Justiça destoam, pois a esfera com a segunda menor remuneração média é o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), cujo valor corresponde a R\$ 3.731,74, mesmo assim 52,9% superior à média da Secretaria da Educação. Por outro lado, a segunda maior remuneração média é da Secretaria da Fazenda, com rendimentos de R\$ 18.641,08, 25,2% inferior à média do Tribunal de Justiça.

Com relação à iniciativa privada, em uma amostra de 2,2 milhões de pessoas, expandida pelo peso populacional, encontra-se que os empregados possuem um salário médio de R\$ 1.668,01. Ressalta-se que a PNAD (2015) é uma base declaratória, sendo provável que estejam subestimadas as maiores rendas e superestimadas as menores, enquanto a base de dados do Portal da Transparência não inclui auxílios e benefícios que subestimam a renda em todas as faixas salariais. Quando se consideram somente os empregados no setor privado com ensino superior completo, o salário médio sobe para R\$ 3.263,70. Esse valor é 30,2% inferior à remuneração média dos funcionários públicos na ativa, com ou sem ensino superior. O histograma da distribuição das remunerações mostra que 67,33% dos trabalhadores assalariados da iniciativa privada recebem até R\$ 3.000,00, enquanto esse número é de 43,33% para o funcionalismo público. Ao se observarem as remunerações mais altas, percebe-se que em torno de 9% do funcionalismo público recebe mais de R\$ 10.000,00 mensais, enquanto 3,42% dos assalariados da iniciativa privada estão nessas faixas superiores. Quando se comparam as rendas acima de R\$ 15.000,00, 0,6% dos trabalhadores da iniciativa privada estava nessas faixas, enquanto o percentual para o funcionalismo público na ativa nessas faixas é de 4,55%. Mantendo o mesmo tipo de comparação intragrupos, acima de R\$ 3.000,00, em todas as faixas (até a última, de R\$ 34.000,00) há um percentual maior de trabalhadores do funcionalismo público do que da iniciativa privada, com exceção das rendas entre R\$ 9.000,00 e R\$ 10.000,00. Além disso, os trabalhadores que estão entre os 1% na iniciativa privada possuem rendimentos acima de R\$ 15.000,00, enquanto, dentro do funcionalismo público, é necessária uma renda superior a R\$ 25.000,00 para caracterizar-se dentro do 1%.

Essas discrepâncias salariais sugerem que as remunerações do setor público estão acima das praticadas pelo mercado, mesmo considerando-se somente os trabalhadores com ensino superior e as limitações das bases de dados. Existem distorções com relação à maior mediana salarial, quando comparada ao setor privado, mas a principal discrepância encontra-se nos extratos de renda mais elevados do funcionalismo público.

Remunerações médias no RS em 2015



FONTE: Portal da Transparência do RS.
PNAD 2015.

Defasagem e injustiça tributária na aplicação do IPTU de Porto Alegre

Antônio Albano de Freitas
antonio.freitas@fee.tche.br
Pesquisador em Economia da FEE

A cada novo ciclo político, as fontes de financiamento do Poder Público são, ou deveriam ser, rigorosamente avaliadas. Isso se faz ainda mais necessário em tempos de crise econômica. Nesse sentido, é fundamental investigar como e por que, no âmbito municipal, o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) vem sendo pouco explorado, tanto em termos do seu potencial arrecadatório como também pela sua atribuição de zelar pela função social da propriedade e do uso adequado do espaço urbano.

Vale registrar que o IPTU é um imposto de competência municipal. Paralelamente, é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor da cidade em questão, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (a) parcelamento ou edificação compulsórios; (b) IPTU progressivo no tempo; e (c) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (Art. 182 § 4.º da CF/88).

Ademais, após a Emenda Constitucional n.º 29/2000, tornou-se permissível aos municípios, sem prejuízo da progressividade no tempo, instituir o IPTU progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (Art. 156 § 1.º, I e II, CF/88), o que vai ao encontro da própria Constituição Federal de 1988, quando diz, no Art. 145 § 1.º, que, sempre que possível, os impostos serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Posto esse aspecto legal, não é novidade afirmar que o Brasil, em comparação com a média dos países da Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tributa pouco o patrimônio. Porém é impressionante constatar que, atualmente, o País arrecada mais com o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) do que com o IPTU — em 2015, segundo a Receita Federal, respectivamente, 0,61% ante 0,52% do Produto Interno Bruto (PIB). Até 1996, o IPTU era o tributo patrimonial que mais arrecadava no País, tendo sido superado pelo IPVA no ano seguinte. Em realidade, até 2005, houve certo equilíbrio na arrecadação desses dois impostos. No entanto, entre 2006 e 2015, a razão de receitas IPTU/IPVA decaiu de 0,94 para 0,85. De 1986 a 2015, a arrecadação de IPVA cresceu 155% a mais do que a de IPTU. De algum modo, esses fatos revelam o incentivo dado pelo Estado Nacional brasileiro à expansão de veículos automotores, base tributável do IPVA. Não obstante, refletem, em grande medida, as deficiências presentes na administração do IPTU.

Por um ângulo distinto, quando se compara a arrecadação do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) no País, outro imposto de competência municipal, com a de IPTU, esta última também declina ao longo do tempo. Enquanto, hoje, a arrecadação de ITBI no Brasil representa aproximadamente 40% da arrecadação de IPTU, há uma década representava um quinto. Isto é, o IPTU tem sido muito pouco explorado e vem perdendo espaço para outros impostos.

Com efeito, ao se analisarem as capitais brasileiras, nota-se que Porto Alegre encabeça a lista das cidades com maior defasagem de IPTU. A partir da base de dados da Receita Federal, com as declarações de Bens e Direitos das pessoas físicas, no ano de 2014, e tabuladas pelas capitais do País, estimou-se o que se aproximaria de uma base tributável do IPTU. É importante mencionar que, do total de valores de bens e direitos declarados em cada capital do Brasil, foi considerado apenas 39% — tendo em vista que apenas nessa proporção do total de valores incidiria, em tese, o IPTU (ou seja, em apartamentos, casas, terrenos, prédios residenciais e comerciais etc.).

Colocando em termos *per capita*, observou-se, então, que Porto Alegre tem a terceira maior base tributável *per capita* de IPTU dentre as capitais do País, atrás somente de São Paulo e Rio de Janeiro. Em contraste, Porto Alegre teve apenas a sexta maior arrecadação de IPTU *per capita* em 2014, atrás de São

Paulo, Campo Grande, Belo Horizonte, Florianópolis e Rio de Janeiro. Em 2015, por sua vez, Porto Alegre ainda caiu para a oitava posição como maior arrecadação de IPTU *per capita*.

Em adição, ao se dividir a arrecadação de IPTU pela base tributável de IPTU estimada, chegou-se a uma alíquota efetiva média simulada. Salta aos olhos, então, que Porto Alegre tem a segunda menor alíquota efetiva média simulada (acima apenas de Vitória). Em 2014, caso a alíquota efetiva média simulada de Porto Alegre fosse igual à da média das cinco capitais com maior base tributável *per capita* de IPTU, por exemplo, a sua arrecadação aumentaria em cerca de R\$ 134 milhões, indo dos atuais R\$ 337,7 milhões para R\$ 471,7 milhões, o que a tornaria a quarta maior arrecadação de IPTU *per capita* em 2014, uma posição bem mais compatível com aquela da sua base tributável *per capita* nesse mesmo ano.

Em comparação com o ITBI, Porto Alegre também se destaca. Em 2015, a cidade obteve a segunda maior razão de arrecadação ITBI/IPTU dentre as capitais do País, posição inferior apenas à de João Pessoa, a única capital que arrecada mais em ITBI do que em IPTU. Vale dizer que o ITBI incide sobre o valor de mercado do imóvel transmitido onerosamente, enquanto o IPTU incide sobre o valor venal do imóvel. E ainda que, em boa parte dos casos, a alíquota do ITBI seja maior do que a do IPTU, na maioria das situações, para um dado fato gerador de ITBI, bastam menos do que quatro anos para que o valor pago anualmente com o IPTU alcance o valor pago no ITBI. Analogamente, entre 2006 e 2015, a razão de arrecadação ITBI/IPTU em Porto Alegre foi de 47% para 69%.

Quais seriam as causas, portanto, para esse fenômeno na capital dos gaúchos? Em primeiro lugar, o fato de que, desde 1993, a planta de valores dos imóveis sobre os quais incide o IPTU não é atualizada, o que faz com que esses valores venais dos imóveis não reflitam a realidade contemporânea da cidade. Recentemente, deve ser dito, a Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre afirmou haver um estudo preliminar sobre uma nova base de cálculo do tributo. Ainda assim, nada se pode afirmar sobre a qualidade desse estudo, bem como a sua efetiva implementação.

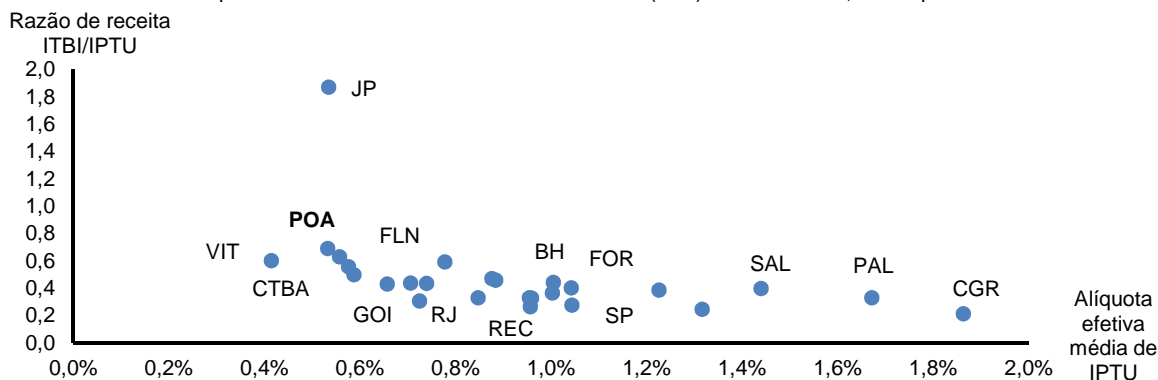
Em segundo, a ausência de progressividade nas alíquotas de imóveis residenciais. Em Porto Alegre, independentemente do valor do imóvel residencial, incide uma alíquota de 0,85%. Comparativamente, em São Paulo, a depender do valor do imóvel residencial, a alíquota varia de 0,7% (em imóveis residenciais até R\$ 150.000,00) a 1,5% (em imóveis residenciais acima de R\$ 1,2 milhão). Ademais, diferentemente de São Paulo, não há notícia, por parte do Poder Público Municipal, do cumprimento e da notificação aos proprietários de imóveis e terrenos vazios ou subutilizados em Porto Alegre, por exemplo. Apesar de a Lei Complementar n.º 312/1993 regulamentar a cobrança do cumprimento da função social da propriedade dos imóveis urbanos da cidade, a progressividade no tempo do IPTU parece não sair do papel. Até hoje, não se tem conhecimento e acesso a estudos técnicos realizados pelo Poder Executivo municipal de Porto Alegre no sentido de demarcar as Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritárias (AUOP) e identificar os imóveis enquadrados nas definições estabelecidas pela Lei n.º 312/1993.

Todos esses elementos são fundamentais, inclusive, para que se possa reduzir a tributação de impostos indiretos — modalidade preponderante no Brasil e que, proporcionalmente à capacidade contributiva, onera mais os mais pobres. Esses elementos são igualmente relevantes para que se possa avaliar e ponderar cuidadosamente a magnitude dos descontos fornecidos aos contribuintes do IPTU, de modo a não prejudicar a arrecadação futura do Poder Público.

Não se pode esquecer, também, que imóveis que tiveram grande valorização nas últimas décadas assim o foram, em parte, por melhorias realizadas pelo próprio Poder Público, tais como asfalto e iluminação. Seria justo, então, que sobre esses imóveis continuassem a incidir valores referentes a um período bastante anterior à sua apreciação?

Por fim, o potencial arrecadatório de IPTU em Porto Alegre, respeitados os princípios de equidade e eficiência, poderia ser aplicado em melhorias diretamente ligadas aos proprietários, tais como reformas no trânsito local ou nas redes de esgoto. De maneira mais ampla, além disso, poderia significar um incremento nos valores destinados aos demais serviços ofertados pelo município, como escolas, hospitais etc.

Alíquota efetiva média de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) estimada em 2014 e razão de receita Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)/IPTU em 2015, nas capitais do Brasil



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil
Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi),
Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A política de patrimônio material e os centros históricos urbanos no Brasil e no Rio Grande do Sul

Gabriele dos Anjos
gabriele@fee.tche.br
Pesquisadora em Sociologia
da FEE

Um dos componentes da atual degradação das áreas urbanas centrais diz respeito à não preservação e conservação de suas edificações e logradouros definidos como “patrimônio histórico urbano”. Ao mesmo tempo em que esse patrimônio remete à identidade e à memória local ou nacional, proprietários, sejam entes privados ou públicos, encontram dificuldades em financiar sua preservação, conservação ou recuperação para uso — como no caso do Mercado Público de Porto Alegre, parcialmente destruído por um incêndio em 2013.

A política nacional de patrimônio tem como objetivo preservar bens culturais de interesse do País, e, no nível federal, é de responsabilidade do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Segundo esse instituto, ela compreende tanto o patrimônio imaterial, que compreende saberes, técnicas e celebrações, como o patrimônio material, constituído por edificações, cidades históricas, sítios arqueológicos, paisagísticos, coleções arqueológicas e outros acervos de bens móveis. Ao passo que a política voltada ao patrimônio imaterial é relativamente recente, a política de patrimônio material é bem mais antiga. Seu dispositivo mais conhecido, o tombamento de imóveis, foi instituído pelo Decreto Lei n.º 25 em 1937 e destinase a dar proteção governamental ao bem cultural. A política de patrimônio material compreende também a administração, a guarda e a manutenção dos bens de declarado valor artístico, histórico e cultural oriundos da Rede Ferroviária Federal, já extinta (a partir da Lei n.º 11.487/2007). Compreende também a chancela da Paisagem Cultural (a partir da Portaria do IPHAN n.º 127/2009). Os critérios para o tombamento, instituídos no decreto consideram a vinculação do imóvel a ser tombado à história do país e sua excepcionalidade artística, arqueológica, bibliográfica ou etnográfica.

O volume de recursos dispendidos com a preservação de centros históricos urbanos mostra que esses são uma prioridade governamental na área de patrimônio. O principal programa nesse sentido foi o Programa Monumenta, concebido por Ministério da Cultura, Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e vigente de forma contínua entre 2000 e 2012. O Monumenta foi implantado em 26 cidades brasileiras que possuem sítios históricos urbanos nacionais, ou conjuntos urbanos de monumentos nacionais, e teve como um dos principais eixos o financiamento de obras de restauro, reforma e conservação de bens privados em sítios históricos urbanos degradados. Ao se compararem as transferências de recursos do Governo Federal para entes nos estados entre 2004 e 2012 pelo Programa Monumenta e as transferências pelo Programa Brasil Patrimônio Cultural (que engloba a totalidade da política patrimonial), a partir de informações disponíveis no Portal da Transparência Brasil, observa-se que, nesse período, a totalidade de transferências do Governo Federal foi de R\$ 54,7 milhões, enquanto o programa Monumenta transferiu R\$ 176,3 milhões. No entanto, ao longo do período, observa-se que os valores do Programa Monumenta decresceram progressivamente, à medida que se aproximava a finalização do programa.

Transferência de recursos para os programas de preservação patrimonial Brasil
Patrimônio Cultural e Monumenta no Brasil e no Rio Grande do Sul — 2004-12

(R\$)

ANOS	TOTAL	PROGRAMAS		
		Brasil Patrimônio Cultural	Monumenta	
			Total	RS
2004	11.737.265,40	3.104.196,69	8.633.068,71	986.091,82
2005	33.415.769,15	5.902.899,17	27.512.869,98	2.707.776,02
2006	26.080.765,89	6.383.462,30	19.697.303,59	446.732,23
2007	48.870.534,32	3.272.187,11	45.598.347,21	11.071.942,63
2008	34.355.726,98	1.794.833,48	32.560.893,50	2.385.479,84
2009	22.728.970,37	5.415.969,64	17.313.000,73	-
2010	10.495.344,84	4.070.116,99	6.425.227,85	464.000,00
2011	21.212.056,78	9.287.567,57	11.924.489,21	1.720.294,43
2012	22.273.892,30	15.552.623,86	6.721.268,44	104.610,00
TOTAL	231.170.326,03	54.783.856,81	176.386.469,22	19.886.926,97

FONTE: Portal da Transparência Brasil.

Desse total de recursos do Monumenta para o período, o Rio Grande do Sul recebeu R\$ 19,8 milhões, o que equivale a 11,27% do total. Deve-se observar que a transferência de recursos para o Rio Grande do Sul dentro do Programa Monumenta foi majoritariamente para Pelotas e Porto Alegre — somente em 2011 outra cidade, Antônio Prado, recebeu recursos. Em termos de volume, os valores transferidos para entes no Rio Grande do Sul variaram bastante: em 2007, corresponderam a 24,28% do total dos recursos transferidos pelo programa, enquanto, em 2012, corresponderam a 1,56% desse total. Ao mesmo tempo, observa-se que essas transferências não seguem uma lógica de aumento ou decréscimo, ao contrário do total das transferências, que apresentam uma trajetória de crescimento, auge e decréscimo.

Em 2013, o Ministério do Planejamento instituiu outra linha de financiamento para obras de preservação de sítios históricos urbanos, o que deu origem ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)-Cidades Históricas. Esse programa acentuou a ênfase das ações governamentais no restauro de centros históricos urbanos. Ele foi concebido pelo IPHAN e implementado em cooperação com outros entes (universidades, municípios, outros órgãos federais, etc.). Conforme informações do IPHAN⁹, foram investidos R\$ 1.639.620.000,00 em 424 ações no País. Os estados que receberam mais recursos foram Minas Gerais (R\$ 257,16 milhões), Rio de Janeiro (R\$ 230,42 milhões), Bahia (R\$ 202,09 milhões) e Pernambuco (R\$ 170,96 milhões). Assim, esse programa parece reforçar um padrão de valorização de conjuntos históricos urbanos situados em estados de ocupação mais antiga e tradicionalmente considerados como fundamentais na formação da nação brasileira. O Rio Grande do Sul — estado que, comparativamente àqueles, é escasso em número de centros históricos — recebeu cerca de R\$ 151 milhões do montante total, o que equivale a 9,2%, destinados a ações em Porto Alegre (R\$ 50,50 milhões), Pelotas (R\$ 32,80 milhões), Jaguarão (R\$ 40,30 milhões) e São Miguel das Missões (R\$ 27,62 milhões), o que indica uma ampliação do escopo da política de preservação de conjuntos urbanos em relação ao Programa Monumenta.

⁹ Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Investimentos%20por%20cidade.pdf>.

www.fee.rs.gov.br

 /fundação.rs |  @fee_rs

 @fundação.rs

CARTA DE CONJUNTURA FEE (elaborada com informações até 15.03.17).

A **Carta de Conjuntura FEE** é uma publicação mensal de responsabilidade dos editorialistas. As opiniões não exprimem um posicionamento oficial da FEE ou da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão. É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1517-7262

 **Fundação de
Economia e
Estatística**

Presidente: José Reovaldo Oltramari
Diretor Técnico: Martinho Roberto Lazzari
Diretora Administrativa: Daniella Baldasso

Conselho Editorial: Martinho Roberto Lazzari (Editor), Bruno Paim, Iracema Keila Castelo Branco, Jefferson Augusto Colombo, Marcos Vinício Wink Junior e Vanceli Zanin
Revisão e editoração: Susana Kerschner