

## Planta de Valores Genéricos: Necessidade de Compromisso com a Realidade de Mercado

Mestrando Carlos Etor Averbeck <sup>1</sup>

Prof. Dr. Carlos Loch <sup>2</sup>

Prof. Dr. Roberto de Oliveira <sup>3</sup>

UFSC - Depto. de Engenharia Civil

88.040-900 - Florianópolis - SC

<sup>1</sup> ✉ [caverbeck@ig.com.br](mailto:caverbeck@ig.com.br)

<sup>2</sup> ✉ [loch@ecv.ufsc.br](mailto:loch@ecv.ufsc.br)

<sup>3</sup> ✉ [ecv1rdo@ecv.ufsc.br](mailto:ecv1rdo@ecv.ufsc.br)

<b>Conteúdo</b>	<p><b>1 Introdução</b></p> <p><b>2 Conseqüências da Ausência de Cadastro e Planta de Valores Atualizados</b></p> <p><b>3 Mudança na Ação Política e Administrativa</b></p> <p><b>4 Mudança na Ação dos Técnicos</b></p> <p><b>5 Exemplos de Iniquidades nos Processos de Avaliação</b></p> <p style="padding-left: 20px;">5.1 Exemplo 1</p> <p style="padding-left: 20px;">5.2 Exemplo 2</p> <p style="padding-left: 20px;">5.3 A Análise Comparativa</p> <p style="padding-left: 20px;">5.4 Exemplo 3</p> <p><b>6 Considerações Finais</b></p> <p><b>7 Bibliografia</b></p>
-----------------	--

**Resumo:** Este artigo traz à discussão a importância da nova forma de encaminhamento das questões de planejamento e gestão urbanas, no aspecto de tributação imobiliária, bem como o novo papel dos administradores municipais e engenheiros quanto ao desenvolvimento de modelos de avaliação em massa. Como introdução ao assunto, são apresentados alguns aspectos que conduziram ao estado atual do cadastro e do sistema de avaliação e alguns prejuízos decorrentes do atraso.

**Palavras chave:** Avaliação, Planta de Valores Genéricos, Tributação Imobiliária

**Abstract:** This article is about the importance of the newest way to treat urban planning and administration questions, concerning property tax, and also the new vision of the majors and engineers about the development of mass appraisal math models. To introduce the subject, some aspects that got to the present real condition of the cadastre and the valuation system, and a few damages because of this delay.

**Keywords:** Appraisal, Worth Plants, Property Tax

### 1 Introdução

Os recentes instrumentos auxiliares ao planejamento e gestão urbanas, trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) e pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), exigem, para sua implementação, uma base cartográfica atualizada e uma planta de valores coerente com a realidade, sem os quais pouco resultado prático existirá.

Os últimos grandes investimentos em cadastros e plantas de valores no Brasil ocorreram na década de 80, com posterior processo de atualização das plantas de valores através de aplicação de índices de inflação, muitas vezes com freios na correção dos valores dos imóveis, ou por estimativas expeditas eventuais. Apenas em alguns casos houve revisão completa da planta de valores.

Muitos administradores municipais compensaram a desatualização dos valores de mercado usados para tributação, através de uma prática comum de elevação de alíquotas, buscando recuperar ou manter a arrecadação municipal. Por conseguinte não são raras as ocorrências de alíquotas de IPTU acima de 5%, chegando até a 10%, que, em situação de valores de mercado corretos, seriam verdadeiras usurpações de recursos da coletividade.

As alíquotas majoradas não evitaram o distanciamento dos valores absolutos e o desequilíbrio dos valores relativos; apenas aumentaram a arrecadação, concomitante à prática de injustiças sociais.

Para os municípios pequenos existiu outra lógica: a receita dos tributos locais sempre foi muito pequena frente às transferências inter-governamentais, onde se destacam o FPM - Fundo de Participação dos Municípios - e o repasse de arrecadação do ICMS. Para que, então, criar uma impopularidade, mexendo num tributo (IPTU) com reflexo menor que 3% de toda a arrecadação do município?

A Tabela 1 apresenta a estrutura de financiamento dos municípios em 1996, a partir de dados do IBGE (Vilella (2001)).

**Tabela 1 :** Estrutura de financiamento dos municípios em 1996, das receitas correntes, conforme a macro-região. Fonte: IBGE.

Regiões	Muni- cípios	Receitas Próprias (%)	Transferências (%)	OP.OR (%)
---------	-----------------	-----------------------	--------------------	--------------

		ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Outras	Total	ICMS	FPM	IPVA	Outras	Total	
<b>Brasil</b>	5506	9,4	7,4	1,6	4,4	9,6	32,3	30,4	18,7	3,4	10,6	63,7	4,0
<b>Norte</b>	449	7,7	2,6	5,0	3,3	5,6	19,7	27,9	32,0	2,2	17,7	79,9	0,4
<b>Nordeste</b>	1787	6,1	3,2	0,9	1,6	5,7	17,5	24,2	40,1	1,6	16,1	82,1	0,4
<b>Centro-Oeste</b>	445	5,6	5,6	1,6	1,8	5,5	20,1	31,9	28,2	2,6	16,5	79,2	0,7
<b>Sudeste</b>	1666	11,3	9,3	1,9	5,6	11,1	39,2	31,8	10,4	4,1	8,6	55,0	5,8
<b>Sul</b>	1159	6,7	6,4	1,7	3,8	9,3	27,9	31,7	22,2	3,4	12,0	69,4	2,7

Observa-se na a baixa participação das receitas próprias, sobretudo nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, e a maior participação das transferências inter-governamentais nessas regiões, que devem buscar diminuir desigualdades e permitir o exercício da cidadania em todo o País.

A Tabela 2 apresenta as receitas por habitante dos municípios em 1996 (médias ponderadas), em R\$/habitante, com referência ao porte dos municípios (IBGE (Villela (2001)).

**Tabela 2 : Receita por Habitante dos Municípios em 1996 – médias ponderadas. Fonte: IBGE.**

Hab. x 1000	Receitas por Habitante (R\$/Hab. De 1996) – Médias Ponderadas											
	Receitas Próprias						Transferências					
	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Outras	Total	ICMS	FPM	IPVA	Volunt.	Total	Rec.Corr.
Até 10	2,96	6,24	2,66	3,78	0,92	16,57	94,28	166,77	3,25	46,34	310,64	331,14
De 10 a 100	6,81	10,04	2,20	6,16	1,28	26,49	75,29	76,69	5,13	32,56	189,68	224,29
De 100 a 200	19,08	20,30	3,47	12,49	1,92	57,27	100,07	42,51	8,37	34,43	185,38	255,20
Mais de 200	58,27	39,74	8,74	23,23	1,25	131,23	111,95	22,89	18,16	34,44	187,44	346,72
Brasil	29,05	23,07	5,07	13,68	1,31	72,18	94,46	58,02	10,71	34,60	197,79	286,46

Nessa tabela observa-se o baixo nível de arrecadação do IPTU nos municípios com menos de 10.000 habitantes, inferior a 2% das receitas correntes. Nota-se também o crescimento das receitas próprias na medida em que cresce o porte dos municípios, indicativo também de maior atenção com os setores de administração dessas receitas (cadastro, planta de valores etc.).

Outro aspecto que explica em parte o atraso dos municípios nessa questão é a dificuldade de recursos próprios para investimento e a ausência histórica de fontes de financiamento na área de cadastro, planta de valores e estruturação da administração tributária dos municípios.

Soma-se a isso a carência de estrutura técnica dos municípios para acompanhar o processo de adensamento urbano e a dinâmica de preços do mercado, potencializada pelo regime inflacionário.

Tem-se então em vigor plantas de valores resultantes de processos com baixa (ou ausência) participação de engenheiros e arquitetos, com valores distantes da realidade de mercado e inconsistências relativas significativas. O resultado é a absoluta impossibilidade de exercício de uma política tributária, muito menos a obtenção de justiça social.

## 2 Conseqüências da Ausência de Cadastro e Planta de Valores Atualizados

Os reflexos na sociedade e na dinâmica urbana, decorrentes do estado atual dos cadastros e plantas de valores, são importantes, sempre em prejuízo da coletividade:

- não se conhece o que existe e onde existe, inclusive no tocante a redes de infra-estrutura pública, chegando-se a extremos de perfurar tubulações de água ou de óleo por simples carência de informação técnica;
- os custos de projetos de infra-estrutura são elevados, pois exigem levantamentos caros em cada necessidade, e os municípios, sem recursos, têm dificuldade de habilitar-se a repasses e financiamentos de órgãos federais por ausência ou deficiência de projetos, perdendo oportunidades de investimentos;
- a carência dos municípios leva a contratações de projetos baratos, de baixa qualidade técnica e com pouca clareza, possibilitando interpretações dúbias durante a execução das obras, desvios de recursos públicos e geração de dificuldade de acompanhamento da sociedade, até mesmo de auditores de instituições públicas;
- os próprios cadastros sócio-econômicos - ausentes ou deficientes - provocam impossibilidade ou dificuldade de participação e benefício da população carente nos projetos de nível federal, como bolsa-escola, bolsa-gás e outros;
- o adensamento urbano ocorre desordenadamente e com baixo índice de registro legal dos imóveis, provocando insegurança jurídica das propriedades, sobrecarga nas varas judiciais e reforço na atividade da economia informal;
- o meio ambiente é fortemente afetado pela ação do Homem e pela ocupação desordenada, com prejuízos de mananciais de água, margens de rios, áreas de inundação e de amortecimento de picos de cheias, encostas íngremes, áreas de vegetação de

preservação, dunas e mangues etc.;

- em consequência o meio ambiente provoca ações sobre o Homem, com maiores prejuízos à população carente, como os exemplos de inundações, deslizamentos, contaminações de mananciais, proliferação de doenças transmissíveis por meio hídrico etc.;
- a tributação imobiliária traz grave conteúdo de injustiças, devido aos valores desajustados, além de não abranger grande parte dos imóveis e não permitir o exercício de uma política tributária;
- desenvolve-se na sociedade o sentimento de que burlar o poder público é interessante (sonegação) e não traz riscos (impunidade);
- o planejamento urbano e a gestão participativa ficam fragilizados pela ausência de instrumentos básicos – cadastro e planta de valores atualizados – gerando desinteresse e reduzidos resultados práticos;
- o exercício da cidadania, já afetado pelo modelo concentrador de renda e de exclusão social, nos diferentes níveis, fica ainda mais prejudicado.

### 3 Mudança na Ação Política e Administrativa

A recente promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal exigirá dos administradores e dos vereadores mais atenção à eficiência da arrecadação dos tributos imobiliários, sob pena de eventual penalização por omissão.

A busca do equilíbrio fiscal, também destacada na Lei, levará ao investimento em estrutura técnica na área de cadastro, planta de valores e arrecadação, incluída a atualização de cadastro e planta de valores.

Tem sido expressão moderna o termo sustentabilidade do município, porém seu alcance pelos administradores parece restringir-se à obtenção da condição de equilíbrio de receitas e despesas, considerando ainda parcela excedente para investimentos.

Dentro dessa míope concepção os administradores municipais começam a investir em reformulação do cadastro e elaboração da planta de valores. Não lhes chega à preocupação a importância da sustentabilidade desses projetos de forma integrada, envolvendo o Homem, o meio ambiente, o progresso, a administração municipal, os direitos e deveres do cidadão. Por conseguinte há pouco investimento em conhecimento e em pessoas, com risco de caducidade precoce dos produtos gerados (cadastros, valores, plantas, planos diretores).

Os instrumentos de planejamento e gestão urbanos conquistados através do Estatuto da Cidade trazem a previsão de participação popular nas questões locais que afetam o cidadão, dentre elas a política de tributação imobiliária. A nova forma de administração deverá valorizar o exercício da cidadania e a influência da sociedade nas decisões de alíquotas e critérios de cobrança dos tributos imobiliários.

Nos casos de IPTU progressivo, desapropriação coletiva, rateio dos ônus de serviços públicos e outros, é condição básica o cadastro atualizado e a planta de valores em conformidade com a realidade de preços do mercado.

A necessidade e o interesse de diferentes empresas e organizações nos produtos gerados pelo investimento em cadastro mostra uma tendência firme de criação e fortalecimento de parcerias entre usuários, reforçando o caráter do Cadastro Técnico Multifinalitário, bem como o fortalecimento de parcerias entre municípios, no sentido de diminuição dos custos dos investimentos.

O investimento nos itens afetos à arrecadação dos tributos imobiliários deve aprimorar também a disponibilização de informações à sociedade e melhorar a relação entre município e cidadão.

A importância de obter-se valores de avaliação próximos dos valores reais de mercado deverá modificar a postura dos administradores frente ao trabalho dos avaliadores e adequar a legislação tributária municipal, de modo a eliminar fórmulas com freios, que venham a mascarar ou até invalidar o trabalho técnico.

A atuação dos legisladores deverá ser sobre a política de alíquotas, de isenções, de forma de pagamento, de penalidades etc.

### 4 Mudança na Ação dos Técnicos

Os profissionais de engenharia e arquitetura que atuam na área de engenharia de avaliações passarão a ter sua atividade melhor acompanhada pelos contratantes e pela sociedade em geral.

O compromisso com a realidade de mercado deverá ser buscado nas avaliações em massa, com atuação técnica independente. Porém, a independência da atuação dos técnicos avaliadores não deve levá-los ao isolamento ou ao distanciamento dos administradores, políticos e setores organizados da sociedade, que deverão ser esclarecidos sobre o que se está fazendo e como se está fazendo.

O Estatuto da Cidade prevê a participação popular no planejamento e gestão urbanos e a definição das alíquotas dos tributos imobiliários é uma forma de participação. Passará a ser atribuição normal dos avaliadores a defesa de seu trabalho frente a associações de bairro, associações profissionais, Ministério Público, além de Câmara de Vereadores e administradores municipais.

A justificativa de que a escala relativa de valores é mais importante do que a absoluta não deve afetar o empenho para buscar o valor mais próximo possível da realidade de mercado. Mesmo com as oscilações de valores ao longo do tempo, existe tendência firme de crescimento do valor dos imóveis urbanos. A aplicação de sistema de freios nos valores de avaliação é inadequada e precipitará a desatualização da planta de valores.

A atuação profissional é norteada pelas normas técnicas, em especial a NBR-5676 – Norma de Avaliação de Imóveis Urbanos, em processo de alteração na ABNT, que define valor de mercado e os métodos avaliatórios para obtenção do valor.

Destaca-se que as normas técnicas além de definir conceitos e procedimentos, servem de referência aos contratantes e aos

juizadores de trabalhos técnicos, e de defesa dos interesses dos cidadãos.

Cabe então aos avaliadores o compromisso com a boa técnica, o respeito às normas e a busca do real valor de mercado, a partir de profunda pesquisa de mercado. Para tanto deve ser buscada permanentemente a qualificação profissional e o desenvolvimento da capacidade de exposição e defesa pública do processo avaliatório e dos resultados.

No caso específico da planta de valores genéricos observa-se uma tendência de repetir a metodologia avaliatória predominante no passado, com as edificações avaliadas através de seu custo de reprodução, incorrendo em erros de valores e iniquidades das avaliações. Custo de construção não significa valor venal de mercado.

Apesar de crescente, é pequeno o compromisso com a realidade de valores de mercado e o sistema de freios continua a ocorrer também no interior do processo de avaliação, com a lamentável aquiescência dos profissionais. Avaliação de imóveis é um processo técnico, de engenharia, não cabendo a aceitação de interferências externas que conduzam a valores diferentes da realidade de mercado.

O valor do imóvel é resultante de um processo técnico, que deve ser claro, de conformidade com as normas e defensável perante a sociedade.

Aos políticos, como a todos os cidadãos, é dado o direito de testar, questionar e contrapor ao modelo ajustado pelo avaliador, além de definir a política de alíquotas, isenções, cobrança e penalidades. Ao avaliador cabe pesquisar e concluir pela estimativa mais próxima do valor de mercado, estudadas todas as evidências possíveis.

Compreende-se que o valor relativo entre os imóveis possa ser mais importante que o próprio valor absoluto, mas essa argumentação tem sido utilizada para subavaliar os imóveis, com prejuízo a diferentes tipos de impostos, especialmente ao ITBI, e, em última instância, à coletividade.

Para avaliações através do Método Comparativo do Custo de Reprodução de Benefícios, largamente aplicado para imóveis edificados, a NBR-5676 exige a análise do Fator de Comercialização, que busca corrigir o valor do custo para o valor do mercado. No entanto não se tem observado o uso freqüente do Fator de Comercialização.

A adoção de fatores empíricos, ditos consagrados nacionalmente, sem a comprovação de sua aplicabilidade a cada realidade local, não é recomendada pois provocará distanciamento dos valores de mercado e acarretará dificuldades aos avaliadores para explicação e defesa do trabalho elaborado. Além disso provocará desgaste à administração municipal e descrédito à classe profissional.

## 5 Exemplos de Iniquidades nos Processos de Avaliação

### 5.1 Exemplo 1

O município de São José/SC possui a seguinte fórmula que define o valor dos terrenos:

$$VVT = Vm^2T \times AT \times S \times P \times T \quad (1)$$

VVT = valor venal do terreno  
Vm<sup>2</sup>T = valor do m<sup>2</sup> do terreno para a região (tabelado)  
AT = área do terreno  
S = corretivo de situação  
P = corretivo de pedologia  
T = corretivo de topografia

De imediato observa-se que terrenos com grandes áreas possuirão o mesmo valor unitário de terrenos pequenos, situação normalmente diferente no comportamento do mercado imobiliário. E também que terrenos com grandes frentes ou testadas não terão valor unitário diferente de terrenos com testadas menores. E que terrenos com formato que dificulta o aproveitamento, reconhecidamente de menor valor no mercado, não possuem a correspondente correção na fórmula. E ainda que terrenos com grandes profundidades possuirão o mesmo valor unitário de terrenos normais.

Para o atributo situação tem-se:  
S = 1,00 para meio de quadra  
S = 1,10 para esquina ou mais de uma frente  
= 0,80 para terreno em vila  
S = 0,80 para terreno em condomínio horizontal  
S = 0,80 para terreno encravado  
S = 0,50 para gleba  
S = 0,80 para terreno em aglomerado urbano

Observa-se que o fator situação provoca perturbação de preços, gerando viés, em quase todos os casos previstos, destacando-se o caso de terrenos encravados, de gleba e de terrenos em condomínio horizontal.

### 5.2 Exemplo 2

O município de Florianópolis/SC desenvolveu uma fórmula de cálculo dos valores dos terrenos, com o valor base a partir de planta de valores elaborada em 1989, corrigida posteriormente por índices, e dos valores das edificações a partir de tabelas constantes na legislação.

Dentre os fatores de correção dos valores de terrenos a legislação tributária prevê o coeficiente de valorização ou desvalorização do imóvel, quanto à situação, com os seguintes coeficientes:  
S = 1,00 para meio de quadra  
S = 1,10 para esquina ou mais de uma frente  
S = 0,80 para terreno em vila

S = 1,20 para terreno em condomínio horizontal  
S = 0,80 para terreno encravado  
S = 0,60 para terreno em aglomerado urbano

Nota-se também a definição dos valores venais para tributação a partir de fatores empíricos distanciados – alguns – do comportamento do mercado.

### 5.3 A Análise Comparativa

A simples comparação entre os coeficientes das duas cidades mostra casos de compreensão diferente da regra de formação dos preços dos imóveis, do fenômeno de valorização ou desvalorização dos imóveis.

Os avaliadores de São José/SC tiveram a compreensão que condomínios horizontais possuem terrenos desvalorizados frente aos terrenos em meio de quadra (situação paradigma) e o valor do terreno foi diminuído em 20%.

Em Florianópolis/SC a compreensão é de valorização dos terrenos em condomínios horizontais e o valor do terreno é aumentado em 20%, levando à defasagem de 50% para o caso de São José/SC ( $1,20/0,80=1,50$ ), apenas sob a ótica do item situação.

Idêntica análise poderia ser efetuada entre outros fatores empíricos introduzidos nas fórmulas ou até entre outros municípios. Os resultados mostrariam situações muito estranhas e curiosas.

### 5.4 Exemplo 3

O município de Florianópolis/SC apresenta em sua legislação um interessante freio na tributação imobiliária, no aspecto de profundidade dos terrenos, decorrente de uma compreensão equivocada da formação dos preços imobiliários.

Há um artigo que define que para efeito de tributação, os terrenos até 40 m de profundidade serão considerados integralmente. E que a área compreendida a partir de 40 m de profundidade será reduzida pelo fator 0,9, ou seja, com redução de 90%.

O freio ocorre então sobre a parte da área além do 40 m, que significa redução do valor do imóvel para tributação. Não se tem conhecimento de comportamento do mercado com a forma apresentada na legislação.

## 6 Considerações Finais

A sociedade clama pelo fim das injustiças também nos sistemas tributários. E os impostos imobiliários IPTU e ITBI possuem plenas condições de modificação, face ao caráter local da sua administração.

A sociedade exige também qualidade dos trabalhos de avaliação e ética dos avaliadores, para permitir a obtenção do valor real de mercado dos imóveis e a prática de uma política tributária socialmente justa.

Os municípios brasileiros possuem baixo conhecimento da realidade físico-espacial dos imóveis, da dinâmica de expansão da pobreza, ou da riqueza, dos valores investidos em cada bairro ou por cada faixa da população, com resultados altamente insatisfatórios das políticas tributárias, no tocante à justiça social.

Aos avaliadores cabe a busca da qualificação, a humildade frente aos mercados locais, o empenho máximo nas pesquisas de mercado e na definição de modelos de avaliação coerentes com cada realidade local.

## 7 Bibliografia

**ABNT [Associação Brasileira de Normas Técnicas]:** *NBR-5676 Avaliação de Imóveis Urbanos*, São Paulo 1992

**BRASIL:** *Lei Complementar nº 101/00*, Brasília 2000

**BRASIL:** *Lei Federal nº 10.257/01*, Brasília 2001

**Dantas,R.A.:** *Engenharia de Avaliações: uma Introdução à Metodologia Científica*, São Paulo 1998

**Instituto Pólis:** *Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos*, Brasília 2001

**Prefeitura Municipal de Florianópolis:** *Legislação Tributária*, Florianópolis 2001

**Prefeitura Municipal de São José:** *Legislação Tributária*, São José 2001

**Villela,L.A.:** *A Tributação Subnacional, o Imposto Predial e os Desafios para Modernizá-lo*. In Seminário Internacional sobre Tributação Imobiliária, Porto Alegre, Abril 27-30, 2001.