

Diagnóstico da Avaliação dos Imóveis no Município de Cascavel PR

Prof. Dr. Marcos Aurélio Pelegrina ¹
Prof. Luiz Fernando Chulipa Moller ²
Karin Schons ³

^{1,3} Universidade Estadual do Oeste do Paraná
CEP Cascavel PR
marcospelegrina@gmail.com

² Escola de Gestão Pública – FAMURS
CHULIPA Avaliações Ltda
Porto Alegre-RS
chulipa10@gmail.com

1 Introdução

Os municípios brasileiros têm, por decisão constitucional, a responsabilidade de gerenciar a tributação incidente sobre os imóveis urbanos. São atividades relacionadas à administração tributária municipal o lançamento¹, a cobrança e a fiscalização de tributos; no caso em questão, o Imposto Predial Territorial Urbano -IPTU - (BALEIRO,1993). A gestão tributária imobiliária urbana envolve a legislação tributária pertinente, o cadastro fiscal, a planta de valores genéricos e um sistema de informação responsável pela gestão, conforme figura 01.

Estabelecer um código tributário municipal para definição das informações cadastrais que compõem o cadastro fiscal, da fórmula de cálculo do imposto imobiliário urbano e do método para avaliação dos imóveis é de responsabilidade de cada município. Cabe-lhe também manter um sistema de informação para o gerenciamento da tributação.

O cadastro fiscal é um inventário oficial das parcelas e benfeitorias que prove a informação necessária à determinação do valor do imposto (WHITTAL; BARRY, 2004). No Brasil, o cadastro fiscal é entendido como o um inventário dos limites físicos dos imóveis e das benfeitorias da cidade para produção dos impostos sobre a propriedade urbana.

¹ Procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente: determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível (HARADA, Kiyoshi. Código Tributário Nacional Anotado. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. 6^a ed. São Paulo: IGLU).

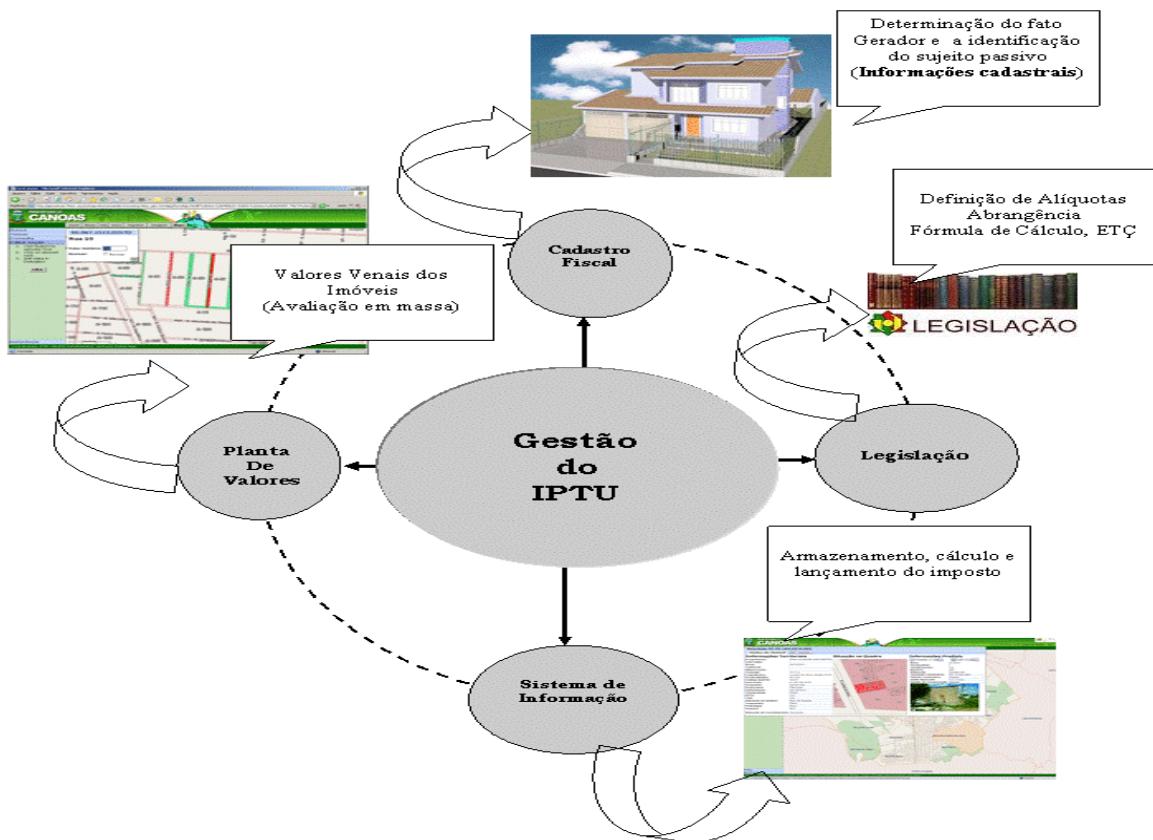


Figura 01 : Componentes da gestão tributária imobiliária urbana

No Brasil, a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel¹, que é determinado através de uma avaliação em massa². O valor unitário básico do metro quadrado dos terrenos e das edificações corresponderá ao fixado nas Plantas de Valores Genéricos - PVGs -, elaboradas através de processos estatísticos e pesquisas de campo. Segundo a ABNT (2003), a PVGT consiste numa representação gráfica ou numa listagem dos valores genéricos do metro quadrado de terreno ou do imóvel numa mesma data. Representa a distribuição espacial dos valores dos imóveis em cada região da cidade, normalmente apresentados por face de quarteirão.

Desta forma, para obter dados que refletem a realidade, há a necessidade da aplicação de metodologias científicas que proporcionem maior objetividade. Uma alternativa é a aplicação de procedimentos estatísticos, para que esses possam predizer o valor do imóvel com base nas suas características.

Um sistema de informação utilizado na gestão do IPTU é um conjunto de softwares, hardwares e processos integrados responsável pela coleta das informações cadastrais, armazenamento, cálculo do valor do imposto e análise dos valores gerados. Existem dois tipos de sistemas: o primeiro, e ainda o mais utilizado no País, são sistemas alfanuméricos que apenas se utilizam de informações literais, sem relação espacial das informações cadastrais. O segundo são aqueles sistemas baseados na tecnologia de banco de dados geográficos, em que a informação alfanumérica está associada a cada parcela.

Com a criação do Ministério das Cidades, sentiu-se a necessidade de elaborar políticas públicas para implantar cadastro multifinalitário urbano como ferramenta fundamental para a gestão urbana dos municípios. Esta nova visão permitirá uma gestão mais eficaz e eficiente, utilizando-se de informações

1 Valor de um bem estimado para fins de cobrança do imposto que incide sobre a propriedade imobiliária, que serve efetivamente para a determinação do montante de imposto devido, usualmente registrado no cadastro. Glossário Instituto Lincoln: https://www.lincolninst.edu/subcenters/property-tax-in-latin-america/pt/glossary_a.asp - acesso março 2009.

2 Processo de estimar o valor de um grande número de unidades na mesma data, usando métodos normatizados e análises estatísticas. IAAO - International Association of Assessing Officers. 1990. Property Appraisal and Administration. Ed. By J. K. Eckert, IAAO: USA in Glossário Instituto Lincoln : https://www.lincolninst.edu/subcenters/property-tax-in-latin-america/pt/glossary_a.asp - acesso março 2009.

atualizadas e confiáveis. O foco do novo cadastro não se restringe à cobrança de impostos, mas apresenta um sistema amplo com informações fidedignas para auxiliar nos processos de tomada de decisão. Neste sentido, o ministério criou um grupo de estudo para elaborar as diretrizes nacionais do cadastro territorial, documento que será apresentado neste trabalho.

Este trabalho visa propor procedimentos para a realização de um diagnóstico da tributação dos imóveis no município de Cascavel-PR, verificando seus principais problemas, de modo a servir de parâmetro para produção de um prognóstico de ações visando ao desenvolvimento de um sistema de gestão tributário eficaz.

2 TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA URBANA

O Código Tributário Nacional define o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) através de alguns artigos. O fato gerador está descrito no art. 32:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constante de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior”.

A base de cálculo e o sujeito passivo estão descritos nos art. 33 e 34, a saber:

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título”.

Segundo Pelegrina et al. (2007), o Código Tributário Nacional define de modo geral o imposto sobre a propriedade urbana, cabendo a cada município da Federação elaborar, sem ferir os princípios constitucionais, sua própria legislação tributária.

Ao analisar as legislações tributárias municipais no que se refere ao imposto sobre a propriedade, constata-se que a maioria delas possui as seguintes características: o IPTU tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse. Em relação ao fato gerador, é importante destacar sua modalidade como aspecto espacial, aspecto temporal e o fato gerador presumido.

O aspecto espacial do fato gerador diz respeito ao lugar, ou seja, no caso do IPTU, a existência do imóvel, fato que gera a obrigação tributária, decorrente do princípio da territorialidade da lei, ou seja, a existência física do imóvel. O aspecto temporal diz respeito ao momento da identificação da ocorrência do fato gerador, momento em que foi identificada a existência do imóvel. Quanto ao fato gerador presumido, a lei prevê que se pode cometer obrigação ao sujeito passivo da tributação, ou seja, presume-se existência do imóvel mesmo que no futuro não se concretize o fato, cabendo restituição do imposto pago (HARADA, 2007).

O valor unitário básico do metro quadrado dos terrenos e das edificações corresponderá àquele fixado nas Plantas de Valores Genéricos, elaborado através de processos comparativos estatísticos e pesquisa de campo.

A PVG, quando concebida como um produto cartográfico, apresenta diversas vantagens para que sejam observados fenômenos de mercado, pois eles estarão evidenciados através de feições em um mapa, tais como zonas homogêneas, curvas isótimas e pólos de valorização.” Tais feições são assim definidas por MÖLLER (1995):

- Zonas homogêneas: São zonas que apresentam a mesma evolução durante um determinado período de tempo, manifestada pelo padrão construtivo das edificações. Existe uma tendência de que acompanhem o zoneamento de uso e ocupação do solo;
- Curvas isótimas: É o lugar geométrico dos pontos de igual valor, assim como curvas de nível, permitindo a visualização do “relevo” de valores;
- Pólos de valorização: São pontos ou linhas a partir dos quais a distribuição dos valores se dá de uma forma decrescente. Podem ser principais ou secundários. Normalmente, os centros Uma planta de valor ideal é aquela que segue os seguintes princípios básicos:

a) uniformidade: relação entre o valor de avaliação e valor de mercado constante;

b) atualidade: consoante com a planta de valores de terrenos, os valores genéricos das benfeitorias devem retratar o dinamismo do mercado, oriundos do seu processo natural ou em consequência de obras públicas e de legislação que influenciam os preços dos imóveis, devendo, para tanto, ser periodicamente revisados de modo que os valores lançados na cobrança de impostos sobre a propriedade refletem a situação do mercado à época destes lançamentos (MÖLLER, 1995). Para respeitar estes princípios, todos os dados têm que estar relacionados à mesma época a não observação destes princípios pode gerar situações de iniquidades.

Salgado (2008) lista os diversos métodos de avaliação do valor dos imóveis:

- Método comparativo direto do valor de mercado identifica o valor de mercado de um bem através do tratamento técnico dos atributos dos elementos comparáveis, constituintes da amostra.
- Método involutivo identifica o valor de mercado do bem: hipotético do empreendimento, aproveitamento eficiente, estudo de viabilidade técnico-econômica, cenários viáveis para execução e comercialização do produto. Este método é utilizado para imóveis atípicos, quando não há elementos semelhantes para comparação. Exemplo disso são glebas urbanas, terrenos remanescentes em zonas centrais ou terrenos para incorporação em zonas adensadas.
- Método evolutivo identifica o valor do bem pelo somatório dos valores de seus componentes (terreno, + benfeitorias); para a identificação do valor de mercado, deve ser considerado o fator de comercialização.
- Método capitalização da renda, identifica o valor de mercado do bem: capitalização presente da sua renda líquida prevista, considerando-se cenários viáveis. O bem vale pelo que ele pode produzir. Utilizado na avaliação de imóveis atípicos, exemplo: prédios industriais e comerciais (hotéis, shoppings, hospitais).

Salgado (2008), ainda concluiu que todos os métodos são eficientes, desde que aplicados adequadamente. Independente do método escolhido será sempre necessário conhecer o mercado, o que só é possível a partir de uma boa base de informações.

Todas as informações quanto à dimensão do terreno e da edificação e suas benfeitorias são provenientes das informações cadastrais; daí a importância de que sejam consistentes, para que não se cometam injustiças fiscais no lançamento do imposto devido.

3 DIAGNÓSTICO DA GESTÃO TRIBUTÁRIA

O diagnóstico da gestão do IPTU é uma fase de reconhecimento do ambiente organizacional da administração pública municipal envolve uma equipe multidisciplinar. Trata-se de um processo complexo, pois comporta levantamento de dados em campo, compilação e análise em laboratório das informações existentes e prognóstico das ações serem realizadas.

Inicialmente, procede-se ao levantamento de toda a legislação referente ao Imposto Predial Territorial Urbano do município, que compõe o Código Tributário Municipal. Em seguida, deve-se realizar um estudo sobre todos os procedimentos internos envolvidos na gestão deste imposto, verificando como é feita a atualização dos dados, a forma como tramitam os processos de parcelamento do solo, os alvarás de construção, o habite-se, o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis), entre outros.

Neste caso, deve-se considerar que o valor encontrado nesse documento é declaratório, sendo muitas vezes declarado um valor abaixo do real como forma de se pagar valores menores de impostos.

Outra etapa importante é o reconhecimento da metodologia utilizada para determinação do valor venal dos imóveis, a quantificação dos recursos humanos envolvidos e a estrutura administrativa, entre outros.

Posteriormente, realiza-se uma amostragem em campo para verificar as informações existentes no castrado fiscal, bem como para avaliar os imóveis. A equipe técnica responsável pelo diagnóstico deve

estabelecer um plano de amostragem de modo a dimensionar o tamanho da amostra, de modo que represente estatisticamente todas as unidades imobiliárias da cidade. O trabalho de campo envolve o registro fotográfico dos imóveis, o preenchimento do boletim de informações cadastrais (BIC), a pesquisa de mercado imobiliário além da coleta de informações sobre os logradouros e os trechos de logradouros e medições.

Em laboratório, é realizada uma comparação dos dados levantados em campo com os existentes no sistema de gestão tributário do município, considerando todos os itens da proposta de diagnóstico. Nesta etapa, verificam-se as inconsistências e erros cadastrais existentes, identificando-se a qualidade, a desatualização dos dados e se os valores venais presentes no cadastro representam os valores venais reais do mercado.

Após a compilação, os levantamentos dos dados em campo e a análise, a equipe técnica deve elaborar um prognóstico das ações a serem desenvolvidas para correção dos problemas encontrados.

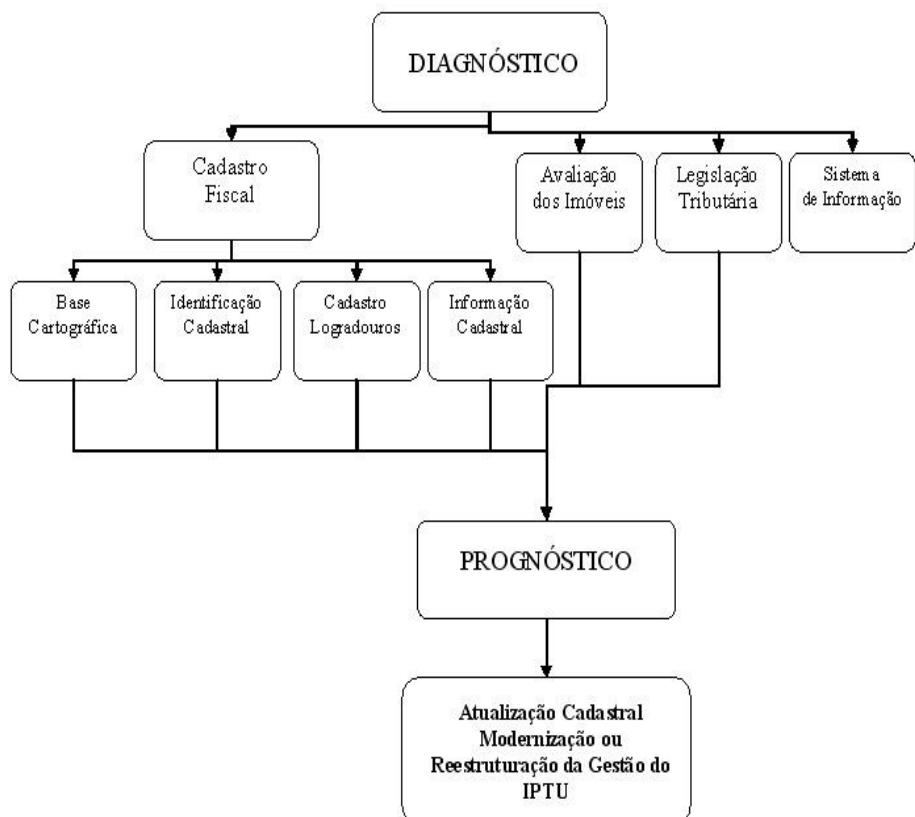


Figura 03 : Modelo de Diagnóstico

As ações serão decididas pela equipe técnica responsável pela elaboração do diagnóstico. Ao final de todo o processo na elaboração das ações, a equipe poderá optar por uma atualização, ou seja, os dados e as informações só necessitam ser atualizados. Uma modernização no sistema exige mudanças nos procedimentos de gestão, assim como a compra de novos equipamentos e capacitação técnica, ou uma reestruturação, que significa mudar toda concepção da gestão.

Em seguida, far-se-á o detalhamento do diagnóstico proposto para cada item envolvido no sistema de gestão do IPTU, de acordo com o fluxograma da figura 03.

O modelo de diagnóstico proposto acima foi elaborado por PELEGRA (2009), e utilizado na verificação do sistema de gestão do IPTU do município de Canoas-RS. Neste artigo será utilizado o mesmo modelo, mas somente para verificação da avaliação dos imóveis, especificamente dos valores venais presentes no sistema de gestão tributária.

3.1 Modelo de Diagnóstico da Avaliação dos Imóveis

O profissional mais adequado para realizar este diagnóstico deve ser das ciências econômicas ou da engenharia das avaliações de imóveis.

Alguns municípios adotam como forma de atualização da planta de valores o índice inflacionário, provocando distorções na planta e gerando injustiças tributárias (art. 32, . O mercado imobiliário durante um ano pode valorizar ou desvalorizar áreas diferentes do município. O índice inflacionário além de não representar os valores praticados no mercado, altera o valor dos imóveis de forma homogênea.

Uma planta de valores genéricos ideal é aquela que tem como princípio básico o da atualidade. Nela, os valores genéricos de terrenos e das benfeitorias retratam o dinamismo do mercado. Para tanto, devem ser revisados periodicamente, de modo que os valores lançados na cobrança de impostos sobre a propriedade refletem a situação do mercado à época destes lançamentos (MÖLLER, 1995).

O governo brasileiro elaborou, através do Ministério das Cidades, um documento que aponta diretrizes (Anexo I) para a implantação de um cadastro territorial multifinalitário urbano. Recomenda-se, especificamente, o capítulo VII, que trata das avaliações de imóveis:

“O resultado final da avaliação deve retratar a real situação dos valores dos imóveis no mercado. A atividade de avaliação dos imóveis e a necessidade de manter os seus valores atualizados constituem dever de ofício dos administradores municipais. Para manter atualizada a base de cálculo do IPTU e demais tributos imobiliários, recomenda-se que o ciclo de avaliação seja de no máximo de quatro anos. O nível de avaliação é definido como a média dos quocientes dos valores avaliados, conforme consta no cadastro fiscal, em relação aos preços praticados no mercado para cada tipo de imóvel. A ocorrência de níveis de avaliação para cada tipo de imóvel inferior a 70% ou acima de 100% indica a necessidade de atualizar os valores.”

Primeiramente deverá ser verificado conforme o documento das diretrizes quando foi realizada a última atualização da planta de valores e qual foi metodologia utilizada para esta alteração. Caso seja maior que quatro anos deverá ser elaborado uma nova planta de valores. Se o período foi menor que quatro anos e planta foi atualizada apenas através de reajuste inflacionário, faz-se necessária a verificação do grau de atualidade através de levantamento de amostras coletadas em campo de imóveis a venda no município.

Após a coleta das informações em campo é realizada comparações entre as amostras coletadas e os valores venais presentes no sistema de gestão IPTU, avaliando se eles representam os valores do mercado imobiliário, conforme descrições acima. Após a análise das amostras, deve-se verificar se há necessidade ou não de atualizar a planta de valores.

3.2 Aplicação do Modelo de Diagnóstico na Análise da Avaliação dos Imóveis de Canoas-RS

A análise referente às avaliações dos imóveis, produzido pela equipe técnica, constatou carência de critérios para produzir os valores venais dos imóveis. Limitava-se à identificação residencial e não residencial do imóvel, à descrição da tipologia construtiva, restringindo-se ao tipo de material utilizado na estrutura das edificações e na cobertura, insuficiente, portanto, para avaliar as benfeitorias.

Daí a necessidade de uma releitura da planta genérica dos valores do município de Canoas, desde a desatualização cadastral frente às diversas situações observadas em campo, até os problemas dos critérios de valoração imobiliária e, consequentemente, das zonas homogêneas de valorização, as quais compõem o Mapa de Zoneamento Fiscal de Canoas do ano de 1997, formado apenas por três (03) zonas de valorização desatualizadas.

Partindo desta conclusão, a equipe optou por indicar uma nova metodologia de avaliação dos imóveis e uma nova planta de valores.

4 METODOLOGIA EMPREGADA

Para execução do diagnóstico da cartografia utilizada na tributação imobiliária urbana do município de Cascavel-PR, foi utilizado o modelo proposto no item 3.0, deste artigo.

Inicialmente foi elaborado um questionário e encaminhado aos técnicos da prefeitura, nesse levantamento de dados foram perguntados questões referentes avaliação dos imóveis, legislação tributária e PVG.

Após receber resposta por parte dos técnicos da prefeitura, foi marcada uma visita técnica a Secretaria

Municipal de Planejamento no setor de avaliações, onde foram compilados todos dados referentes à avaliação dos imóveis utilizada na tributação imobiliária urbana do município. Dessa forma, foram levados para análise em laboratórios inúmeros arquivos digitais, legislação tributária municipal, banco de dados do sistema tributário municipal, plantas quadras, e outros.

5 DESENVOLVIMENTO

5.1 Análise da Avaliação dos Imóveis

Segundo lei municipal nº 5.322/2009 é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo, manter a Planta Genérica de Valores (PGV), de imóveis edificados ou não, para fins de tributação imobiliária urbana. Nos Art. 4º e Art. 5º da mesma lei, definem que para cálculo do valor venal dos terrenos e das edificações.

O valor unitário básico do metro quadrado dos terrenos e das edificações corresponderá àquele fixado nas Plantas de Valores Genéricos, elaborado através de processos comparativos estatísticos e pesquisa de campo.

Neste sentido, foram coletadas informações e dados do setor de avaliações da secretaria de Planejamento e Urbanismo ver figura 09, verifica-se desatualização da PVG, onde foram comparados por bairro os valores venais do IPTU constantes no sistema tributário e os valores venais constantes no ITBI em março de 2009.

Analizando-se as comparações entre IPTU e ITBI fica evidente que o princípio da atualidade fica comprometido, necessitando atualização da planta de valores.

Em anexo, consta tabela com amostras coletadas em campo com o valor venal dos imóveis e sua comparação com os valores venais constantes no sistema tributário municipal. Nesta verificação constatou-se uma desatualização de 1508,05 %, em média dos valores venais utilizados na cobrança do IPTU, esta tabela foi elaborada pelo setor de avaliações da Secretaria de Planejamento, cedida para constar neste relatório.

6 PROGNÓSTICO

Ao final do processo de cada etapa do diagnóstico, é realizado o prognóstico para viabilizar o desenvolvimento de ações para corrigir ou minimizar os problemas encontrados. As ações propostas especificamente para este artigo é Atualização da Planta de Valores.

7 CONCLUSÕES

De modo geral os municípios encontram dificuldades para atualizar a Planta de Valores e de gerenciar e integrar as informações do IPTU e ITBI.

Pelas razões expostas, conclui-se que em projetos de atualização cadastral ou de reestruturação cadastral, devem conter, necessariamente, uma fase de diagnóstico para que sirva de parâmetro para ações a serem desenvolvidas.

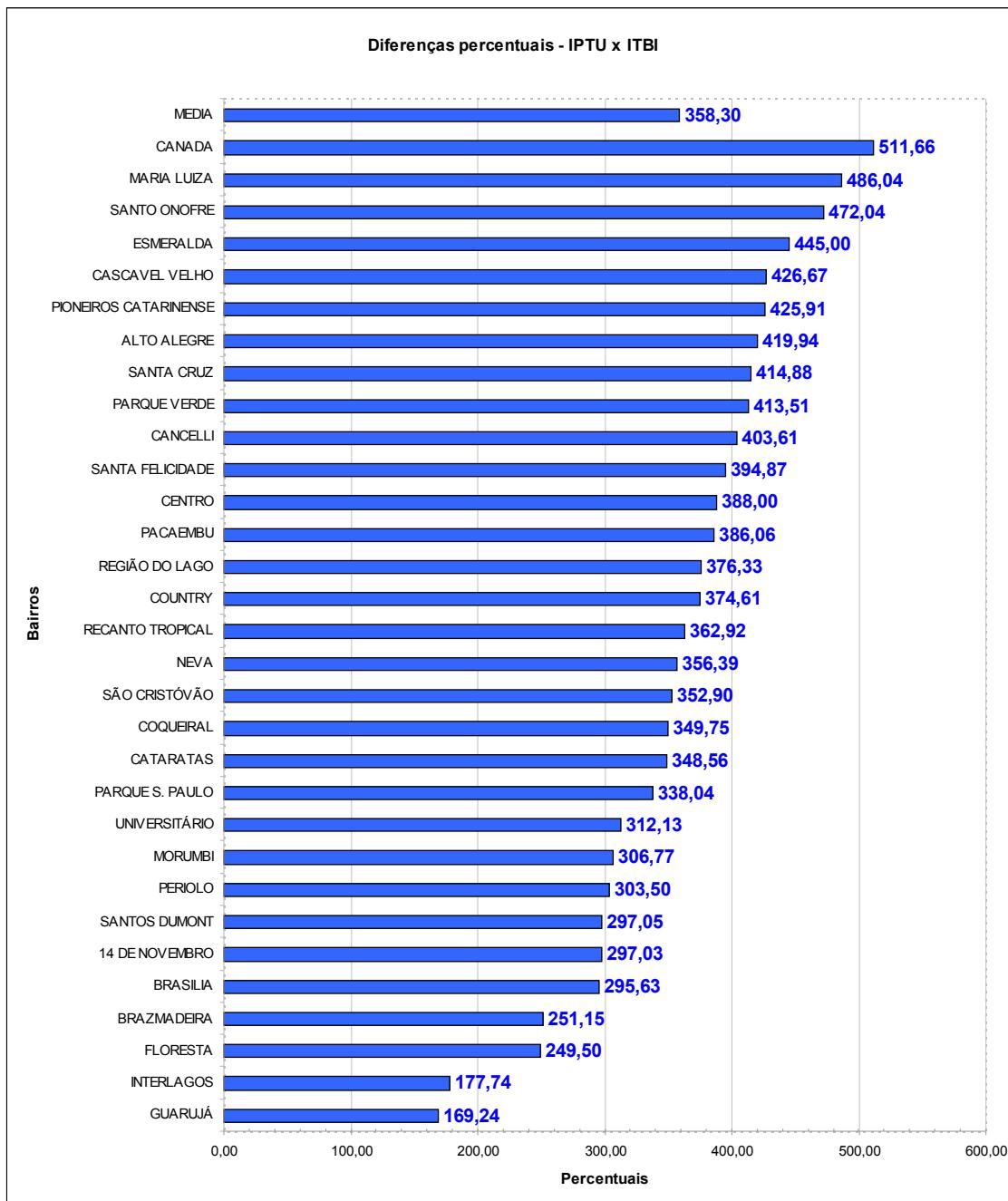


Figura 09 : Comparação entre IPTU constante do sistema tributário e ITBI por bairro

Fonte: SEPLAN 2010

8 REFERENCIAS BIBLIOGRAFIA

- ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 14.653/03 – **Norma Brasileira de Avaliação de Bens**, parte 2 – Imóveis Urbanos.
- BALEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 10.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional (CTN)**, Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- HARADA, K.: **Direito Fiscal Municipal: Sistema Fiscal Municipal**. 3.ed. – São Paulo: Atlas, 2007.

MÖLLER, L. F. C.: **Um Modelo para Avaliar a Eficácia da Tributação Imobiliária Municipal no Brasil uma Aplicação a Municípios gaúchos**. 2008. Projeto de pesquisa de doutorado (Doutorado em Engenharia Civil) Departamento de engenharia civil , Universidade Federal de Santa Catarina – Florianópolis-SC.

_____ : **Planta de Valores Genéricos** - Porto Alegre: Sagra – D. C. Luzzatto, 1995.

PELEGRINA, M. A. et. al.: Cartografía Cadastral: ¿Expediente de Los impuestos o de Las propiedades Inmobiliarias?- **6th FIG Regional Conference San José**, Costa Rica 12–15 November, 2007.

PELEGRINA, M. A. **Diagnóstico para gestão do Imposto Predial e Territorial Urbano** [tese]; 99 f.: il., tabs. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, SC: 2009..

SALGADO, V. M.: Apoio Técnico a Questões Relativas à Avaliação em Massa de Imóveis para fins Fiscais. **Programa de Apoio Aos Municípios em Tributação Imobiliária - SEMINÁRIOS NACIONAIS** – Brasília: Ministério das Cidades, 2008

WHITTAL, J.; BARRY, M. **Fiscal Cadastral Reform and the Implementation of CAMA in Cape Town**. Expert Group Meeting on Secure Land Tenure: 'new legal frameworks and tools' Nairobi, Kenya, November 10-12, 2004

AGRADECIMENTOS

Os autores deste artigo agradecem a Prefeitura Municipal do Município de Cascavel - PR, pela colaboração no sentido de ceder os dados e informações ora apresentados.