

Consultor Municipal

O IPTU e a Planta Genérica de Valores

Em meados do século XIX, nos Estados Unidos, já era do conhecimento dos proprietários de terrenos a desvalorização do seu valor unitário na medida em que aumentava a sua profundidade, o que os levava a fracioná-los, pois era fato que, mesmo com os custos decorrentes da criação de acessos aos “novos lotes” situados mais aos fundos do terreno original, obtinham grande vantagem financeira de venda, pois, ao assim procederem, conseguiam aumentar o valor unitário dos lotes criados, quando comparado ao valor unitário do terreno original.

"Diante desse fato, estudiosos no assunto criaram várias fórmulas, com o propósito de correlacionar a variação do valor unitário de um terreno com a sua profundidade, na intenção de, com isso, poderem mais facilmente determinar o seu valor. Considera-se ter sido aí o início do uso de metodologias científicas para fins de avaliação de imóveis."

No Brasil, datam dos anos de 1918 e 1929, no Estado de São Paulo, os primeiros trabalhos - publicados no Boletim do Instituto de Engenharia, na Revista Politécnica e na Revista de Engenharia Mackenzie - de que se tem notícia sobre a utilização de metodologias científicas na avaliação de imóveis, que começaram a ser aplicadas na Prefeitura de São Paulo já na década de 1920.

Conta Aires F. Barreto ¹ que no final da década de 1940, técnicos americanos da cidade de Boston exibiram em São Paulo um estudo com vistas à cobrança da contribuição de melhoria. Tal estudo se baseava na determinação dos valores dos terrenos antes e depois da realização das obras de melhoria feitas ou por executar pelo poder público numa determinada região, constituindo-se a diferença entre os valores na base de cálculo da contribuição de melhoria.

A metodologia proposta para a avaliação dos terrenos consistia em atribuir valores unitários genéricos, referidos ao metro quadrado de terreno, obtidos através de pesquisas de mercado, a todos os terrenos de cada face dos quarteirões de determinados bairros daquela cidade. Tais valores eram então indicados em uma planta, antes de realizada a obra planejada. A mesma metodologia era usada logo após o término da obra, determinando-se, então, a valorização trazida ao terreno e, através dela, a contribuição de melhoria.

Esse critério de fixar valores genéricos unitários era uma novidade no Brasil. O valor do imposto predial baseava-se, até aquela época, no valor locativo efetivo ou arbitrado dos imóveis, o que gerava graves imprecisões pela maneira pessoal e empírica como eram feitas as avaliações, sempre dependentes de interpretações subjetivas do avaliador.

¹ “Curso de Direito Tributário Municipal”, São Paulo, Saraiva, 2009

Consultor Municipal

A apresentação dos americanos despertou a atenção dos servidores do Município de São Paulo, e os motivou no sentido de utilizar aquela metodologia para fins de determinação da base de cálculo do IPTU (o Professor Aires F. Barreto cita o nome do Diretor do Departamento de Receita da Municipalidade de São Paulo, Gabriel Ayres Netto, como o principal inovador e criador da primeira planta genérica de valores, para efeitos de cálculo do IPTU, no Brasil, eis aí uma justa homenagem a um servidor público municipal). Graças a esse trabalho pioneiro, o Município de São Paulo publicava, em 1952, o primeiro resultado da espécie, denominado “Planta Genérica de Valores de Terrenos”, no qual eram especificados:

- os valores de metro quadrado de terreno por face de quadra;
- tabelas com fatores de correção para os valores genéricos, consoante a localização do lote no quarteirão (esquina, vila, encravado, em aclave, declive etc.).

A definição de planta ou mapa genérico de valores varia segundo o autor. Luiz Fernando Möller diz assim: “A Planta de Valores Genéricos de Terrenos Urbanos (PGV), também denominada Planta Genérica de Valores de Terrenos, como o próprio nome indica, consiste na planta do perímetro urbano do município onde estão plotados os valores de mercado do metro quadrado de terrenos, em cada face de quadra, devidamente homogeneizados em relação aos seus diversos atributos e referidos a uma mesma data”.²

Aires F. Barreto define assim: “Os Mapas Genéricos de Valores podem ser definidos como o complexo de plantas, tabelas, listas, fatores e índices determinantes dos valores médios unitários de metro quadrado (ou linear) de terreno e de construção, originários ou corrigidos, acompanhados de regras e métodos, genéricos ou específicos, para a apuração do valor venal de imóveis”.

O Comitê Brasileiro de Construção Civil expediu a NBR 14653-2 com a seguinte definição: “Planta de valores é a representação gráfica ou listagem dos valores genéricos de metro quadrado de terreno ou do imóvel numa mesma data”.

Seja qual for a definição, ficou consagrada, até os dias de hoje, a idéia da elaboração de uma planta contendo os valores médios unitários de terrenos em uma mesma região – a Planta Genérica de Valores -, como ponto de partida para a determinação do valor de um imóvel, que é a base de cálculo do IPTU.

A definição dada pelo Professor Aires F. Barreto é a que mais se aproxima do que hoje é genericamente chamado de “Planta Genérica de Valores”, pois incluiu em sua definição, além do “complexo de plantas”, as “...tabelas, listas,

² “Planta de Valores Genéricos”, Porto Alegre, Sagra-DC Luzzatto, 1995.

Consultor Municipal

fatores e índices determinantes dos valores médios unitários de metro quadrado (ou linear) de terreno e de construção, originários ou corrigidos, acompanhados de regras e métodos, genéricos ou específicos, para a apuração do valor venal de imóveis...” . De fato, o que mais se vê nas leis municipais é uma expressão que define o *Valor Venal* de um imóvel, acompanhada da definição de suas variáveis, e de tabelas com valores unitários (de terreno e de edificações) *referenciados* a regiões do território municipal, bem como fatores e índices diversos, dependentes das características de terrenos e de edificações.

As *expressões* são equivocadamente chamadas de Planta Genérica de Valores, visto que, como delas resulta o valor individual de cada imóvel, há no mínimo uma impropriedade no uso da expressão “Planta Genérica”. Genéricos são os índices, fatores e valores unitários estabelecidos para uma mesma região. Uma Planta Genérica de Valores propriamente dita refere-se apenas à *representação gráfica* da distribuição dos mencionados índices, fatores e valores unitários no território municipal (e planta mesmo hoje dificilmente se vê). Mais adequado seria chamá-las de Plantas de Valores Genéricos, e defini-la, por exemplo, como o conjunto de valores unitários de terreno, índices e parâmetros aplicáveis a uma mesma região para fins de determinação do valor venal individual de imóveis nela contidos, pois os índices, parâmetros e valores unitários de terreno é que são genéricos.

O VALOR VENAL E A PLANTA GENÉRICA DE VALORES

Falamos anteriormente no Valor Venal e na expressão que o define nas leis tributárias. Mas o que é de fato o valor venal?

A palavra venal possui vários significados, todos porém advindos da idéia de venda:

Venal: Relativo à venda; que se vende; que se pode vender; suscetível de venda; valor real de uma mercadoria no mercado; corrupto; desonesto; aquele que se deixa subornar.

Para fins tributários, de acordo com o Código Tributário Nacional, o valor venal de um imóvel deve ser igual ao seu **valor de mercado**, e é com base no valor de mercado, portanto, que devem ser calculados alguns impostos, como, por exemplo, o ITBI e o IPTU.

Observa-se em diversas leis municipais (quase todas) muita confusão e interpretações precipitadas, que advém de uma espécie de inversão da lógica no que diz respeito à definição da expressão “valor venal”. Nelas, é comum encontrarmos expressões do seguinte tipo: “... A base de cálculo do IPTU é o Valor Venal ...” para, em seguida, ser definido o que é a base de cálculo: “... A

Consultor Municipal

base de cálculo do IPTU será calculada através da seguinte fórmula...". Em decorrência disso, assume-se que o valor de mercado é o determinado *pela fórmula* (mesmo que ela não o represente com fidedignidade).

Ora, para que isso seja verdade, e a base de cálculo seja a correta, é necessário que a "fórmula" adotada reproduza da melhor maneira possível o chamado "Valor de Mercado", o qual é, por definição, o valor venal do imóvel.

Quando falamos em "da melhor maneira possível", nos referimos às conhecidas e imensas dificuldades e particularidades na obtenção do valor de mercado para fins de cálculo do IPTU, a começar pelo fato de que suas bases são calculadas em um exercício para vigorar somente no seguinte, e isto num contexto de milhares de imóveis, cada um com características diferentes dos demais, do que decorre a adoção de valores médios, logicamente em 'prejuízo' da precisão desejada. Apesar das dificuldades, se não é possível a utilização de valores precisos, individualizados, isto não significa que devemos adotar valores muito distantes dos reais, calculados sem maiores controles e rigores técnicos.

É importante dizer que não é bem a fórmula que determina o valor de mercado. Este simplesmente existe, e é nele que devemos buscar os parâmetros e variáveis a serem utilizados na fórmula, para que esta o reproduza com a melhor precisão possível.

A fórmula, se não for bem elaborada, pode conduzir a resultados completamente dissociados da realidade, acarretando imensos prejuízos fiscais e políticos. Falemos um pouco mais dela:

Via de regra, as expressões adotadas para o cálculo do valor venal são do seguinte tipo:

$$\mathbf{V.V. = \text{Vot} \times \text{unidade de medida} \times ft1 \times ft2 \times \dots \times ftn + \text{Voc} \times \text{Atc} \times fc1 \times fc2 \times \dots \times fcn}$$

Na expressão, as variáveis têm os seguintes significados:

V.V. = Valor venal do imóvel.

Vot = Valor unitário do terreno paradigma, expresso em R\$/m² ou R\$/m no caso de terrenos.

Voc = Valor unitário das edificações, expresso em R\$/m².

Unidade de medida = Área ou testada do terreno, expressa em m² ou m, dependendo do modelo matemático utilizado.

ft1, ft2, ..., ftn = fatores adimensionais de ponderação, que visam refletir a majoração ou minoração do valor unitário do terreno em função de sua topografia, natureza do solo (pedologia), forma, etc. O número e a natureza dos fatores adotados varia de município para município.

Consultor Municipal

fc_1, fc_2, \dots, fc_n = fatores adimensionais de ponderação, que visam refletir a majoração ou minoração do valor unitário do imóvel em função de sua natureza, tipologia, uso, situação, idade, etc. O número e a natureza dos fatores variam também de município para município.

A adoção de qualquer fórmula cujo resultado ao menos não convirja para o valor de mercado pode ser vista como uma transgressão às normas legais, isto é, à hipótese de incidência do IPTU? "Seria considerada renúncia fiscal, ou confisco, a adoção de uma base de cálculo menor ou maior que o valor venal?" Quais são os aspectos envolvidos, considerações, fatores e características relevantes a serem considerados na criação de uma fórmula destinada a determinar o valor de um imóvel de forma a que esse valor seja o mais próximo possível do seu valor de mercado?

Avaliação de imóveis, bases de cálculo, plantas de valores genéricos, cadastros técnicos: estas são algumas das faces desse complexo e abrangente assunto, sobre o qual o Consultor Municipal, com o objetivo de estimular discussões e estudos que levem os municípios a desenvolver ou aperfeiçoar metodologias científicas no tratamento dessas questões, analisará em próximos artigos.

Saulo Patrício da Silva Mattos
Março de 2010