

A IMPORTÂNCIA DO CADASTRO FISCAL NO CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO URBANO

PROF. ENGº. LUIZ FERNANDO CHULIPA MOLLER, M.ENGº¹
GEOG. MARCOS AURÉLIO PELEGRINA, M.ENGº²

¹Escola de Gestão Pública – FAMURS
CHULIPA Avaliações Ltda
Porto Alegre-RS
chulipa10@gmail.com

² Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis-SC
marcospelegrina@gmail.com

RESUMO - Este trabalho evidencia a importância do cadastro técnico fiscal como parcela importante do cadastro técnico multifinalitário urbano, apresentando diretrizes e tendências do futuro do cadastro mundial. Outrossim, intenta demonstrar as diferenças de aplicação dos cadastros fiscal e multifinalitário, de acordo com os seus respectivos objetivos.

ABSTRACT – This study highlights the importance of tax cadastre as part of the important multipurpose cadastre urban, giving guidelines and future trends of the global multipurpose cadastre. Also, attempts to demonstrate differences in application of tax and multipurpose, according to their respective goals.

1 INTRODUÇÃO

Segundo Pelegrina et al (2007), no Brasil, o registro de terras ainda é feito através de levantamento topográfico e do registro documental, cabendo aos cadastros técnicos municipais responder as questões ONDE e QUANTO, qual seja, definir os aspectos relativos à localização e medidas dos imóveis (metragens e valores). De outra parte, vem da parte dos registradores de imóveis a definição de QUEM e QUANDO, qual seja, o armazenamento dos aspectos jurídicos dos imóveis. Embora os municípios tenham a disposição constitucional de gerenciar a tributação incidente sobre os imóveis urbanos, não há nenhuma norma (legislação), que estabeleça critérios técnicos para o levantamento cadastral urbano, nem tampouco uma definição de padrão de exatidão geométrica.

“No Brasil, o Cadastro mantido pelas prefeituras é essencialmente um Cadastro Fiscal, daí o interesse imediato na situação física dos imóveis, em detrimento da sua situação legal. Este Cadastro, instituído para fins de tributação, não representa um suporte adequado para um Cadastro Multifinalitário, já que as exigências geométricas de um Cadastro Fiscal são menores do que as necessárias para determinadas aplicações. As

informações deste Cadastro, no entanto, têm servido de base para os cadastros multifinalitários até então desenvolvidos neste país que, na maioria das vezes, não se mostram adequados às atividades do Registro de Imóveis, que exige uma precisão da definição da situação física correspondente à situação legal.”¹

Toda a administração pública municipal deveria manter um Cadastro Técnico Multifinalitário Urbano (CTMU). Por conseguinte, o cadastro fiscal é apenas um cadastro temático que tem seu funcionamento integrado ao CTMU.

2 CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO URBANO

A FIG – Federação Internacional de Geômetras é um entidade internacional que reuni técnicos e pesquisadores da área. Dentre as várias comissões que compõem a FIG, uma delas é a comissão 07 (sete), que trata especificamente do Cadastro e da Gestão Territorial. Essa comissão produz inúmeros documentos e

¹ Entrevista da Dr. Andréia Carneiro ao Presidente do IRIB(Instituto do Registro de Imobiliário do Brasil)In: Cadastro - Registro Imobiliário, autor: Prof. Dr-Ing. Jürgen Philips: URL: <http://www.irib.org.br/biblio/cadastro.asp> - acesso 03/05/2008.

declarações sobre o tema, além de publicações dirigidas em seus congressos e conferências. No que tange ao termo Cadastro define-o como sendo um sistema de informações territoriais atualizadas e baseadas em parcelas, que contém um registro de interesses sobre a terra. O Cadastro Técnico normalmente inclui uma descrição geométrica das parcelas em conjunto com outros registros que descrevem a natureza dos interesses da parcela, direitos, restrições e responsabilidades, bem como as condições desta propriedade ou o controle destes interesses.

De outra parte, contém os valores venais, tanto das parcelas, como das edificações existentes sobre as mesmas.

Pode ser estabelecido para finalidades fiscais (p. ex.: avaliação e tributação); para finalidades legais (p. ex.: transferências e certidões); para finalidades administrativas (p. ex.: planejamento e controle do uso da terra), bem como servir de base de informações para o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental.

Para reforçar este conceito (Carneiro,2005) define o cadastro como um inventário público de dados metodicamente organizados concernentes a parcelas territoriais, dentro de um certo país ou município, baseado no levantamento de seus limites.

O Cadastro Técnico, por envolver vários profissionais e por servir a várias finalidades, assume o adjetivo “multifinalitário”. O Cadastro Técnico Multifinalitário compreende desde as medições, que representam toda a parte cartográfica, até a avaliação socioeconômica da população. No seu contexto devem ser contemplados todos os aspectos relativos à legislação e a sua aplicabilidade, bem como descrever a ocupação do espaço municipal, qual seja, tanto os relativos ao zoneamento urbano, como os de uso e ocupação do solo de áreas rurais. Por conseguinte, o CTM representa um vasto campo de atuação profissional, abrangendo desde as tecnologias para medições de imóveis; para elaboração de mapeamento temático (fundiário, uso do solo, geologia, uso do solo, rede viária, rede elétrica); análise da legislação territorial e, finalmente, interpretação da economia municipal (Loch, 2005).

Cadastro técnico multifinalitário urbano (CTMU) é um sistema de informações que tem por objetivo orientar e sustentar as decisões da administração pública, formando um conjunto de dados técnicos gerais que darão condições ao planejador de retratar, monitorar e promover o desenvolvimento do município. O Cadastro técnico multifinalitário tem como principal objetivo o acervo de dados que proporciona, sendo um fornecedor de recurso para suporte financeiro nas ações de planejamento (Ruy; Tommaselli; Camargo,2000).

Segundo os especialistas em Agrimensura (1987), o Cadastro Territorial é o registro público sistematizado dos bens imóveis de uma jurisdição, contemplados nos seus três aspectos fundamentais: o jurídico, o geométrico

e o econômico. A instituição tem por objeto coadjuvar a publicidade e garantir os direitos reais, efetuar uma justa e equitativa distribuição das cargas fiscais e serve de base indispensável para a planificação do ordenamento territorial e da obra pública. Isso pressupõe uma metodologia para instrumentalizá-lo; uma longa e complexa tarefa para executá-lo; uma organização administrativa para conservá-lo e um aporte constante de informações para mantê-lo atualizado (ERBA,1987).

3 PORQUE O CADASTRO FISCAL NÃO É O CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO URBANO?

Para responder esta pergunta, deve-se entender que a finalidade principal do cadastro fiscal é a tributação, e para tanto, existem especificidades que devem ser consideradas, a saber:

1. O Cadastro baseado em parcelas

As contradições no sistema de cadastro brasileiro aparecem, claramente, no cadastro fiscal posto que a competência constitucional de tributar é da Administração Municipal. A maior contradição diz respeito às parcelas que, via de regra, não tem a mesma descrição constante no registro jurídico da mesma.

O Código Tributário Nacional define o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, 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”.

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.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

Art. 34. O 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 fato gerador dos tributos incidentes sobre os imóveis urbanos é a propriedade, o domínio útil ou a posse a qualquer título dos mesmos, sendo de obrigatoriedade do Poder Executivo Municipal a verificação do fato gerador; a identificação do sujeito passivo; a determinação da

matéria tributável e o cálculo do tributo devido. Por conseguinte, o cálculo do valor venal deve levar em consideração a área real e não a área legal.

“Percebe-se em Blumenau, que a grande maioria das parcelas guardam uma relação com o registro de imóveis. Ou seja, as dimensões armazenadas no cadastro técnico imobiliário são das mesmas registradas em cartório. No entanto, isto não acontece para todo o universo. O processo de crescimento desordenado, típico da maioria das cidades brasileiras, levou a administração municipal ao registro no cadastro da situação de fato, havendo assim um descompasso entre os dois órgãos”²

Estes descompassos e contradições geram diferentes situações, e inúmeras injustiças fiscais. Como exemplo pode-se citar um caso verificado do município de Canoas-RS: uma gleba ocupada clandestinamente há vários anos, totalmente consolidada com mais de 2.000 (duas mil) parcelas, dispondo de arruamento definido (alguns trechos pavimentados), iluminação pública, coleta de lixo, escola e outros serviços urbanos, como qualquer outra área regular da cidade. Dentre os imóveis existentes nesta gleba, apenas 3(três) deles estavam registrados no Cadastro e, portanto, passíveis de tributação. Os demais sequer eram cadastrados sob a alegação de que não dispunham de matrícula no Ofício de Registro de Imóveis. Ou seja, uma perda de receita decorrente do desconhecimento da legislação tributária. Além de contrariar o que preconiza o Código Tributário Nacional, este procedimento provoca uma grande injustiça fiscal.

Por conseguinte, pode-se concluir que a informação espacial de loteamentos regulares ou não deve estar contida no CTMU. O cadastro fiscal deve conter e tributar todos os imóveis existentes na cidade, independentemente da sua titulação, se com matrícula no RI, contrato de compra e venda ou apenas posse.

2. As parcelas imunes e isentas

“(...) explicou que 14,5% dos 530 mil imóveis cadastrados em Curitiba têm tratamento diferenciado de IPTU. São isentos do imposto os imóveis pertencentes a famílias de baixa renda e os pertencentes a aposentados com renda de até três salários mínimos. Além disso, imóveis de interesse de preservação histórica, hospitais e clubes sociais e esportivos têm reduções do IPTU.”³

² SILVA, E. da, Bachmann, I.R., Ramos, L.S. : *Características do Novo Cadastro Técnico de Blumenau - SC COBRAC 2006, UFSC Florianópolis, Anais (CD), 2006, pg07.*

³ Palestra do prefeito de Curitiba, Beto Richa n o Seminário Latino-Americano em Tributação Imobiliária ocorrido no dia 25 de abril. Promovido pela Prefeitura de Curitiba, em parceria com o Lincoln Institute of Land Policy (USA).

Todos os imóveis existentes na cidade, mesmo os beneficiados por isenção ou imunidade, devem ser inscritos no CTMU, com informações permanentemente atualizadas.

3. Enquadramento das edificações

Constata-se em alguns cadastros fiscais uma preocupação com a determinação dos valores venais dos terrenos. Para tanto é elaborada, criteriosamente, a planta de valores genéricos de terrenos. No entanto, com relação às edificações são criadas apenas tabelas de valores corrigidas por um método denominado “critério de pontos”. Tal critério, via de regra, conduz a valores destoantes dos preços de mercado, pois não leva em consideração a localização dos imóveis. Outrossim, para o enquadramento das edificações são utilizadas poucas tipologias construtivas, que não refletem o universo das construções existentes nas cidades. De outra parte, as alterações trazidas pelo novo Código Civil ampliaram o conceito de imóvel e, portanto, as legislações municipais devem ser revistas para contemplar estas alterações. Cumpre salientar que, em média, apenas 20% do valor de um imóvel edificado diz respeito ao valor do terreno. Ou seja, o restante (80%) é decorrente do valor das edificações existentes sobre o terreno. Portanto, grande parte das iniquidades fiscais são decorrentes do tratamento inadequado atribuído às edificações nos cadastros fiscais.

Esta informação é válida para tributação, mas para outros usuários do CTMU, principalmente aqueles que necessitam de informações sócio-econômicas, é preciso identificar cada edificação e sua tipologia.

4. Cadastro Temáticos

O cadastro fiscal deve ser constituído através dos seguintes cadastros: Cadastro Territorial, Cadastro das Edificações, Cadastro de Condomínios, Cadastro de Logradouros e Cadastro das Atividades Econômicas. Sendo que, os outros cadastros temáticos como: de infraestrutura urbana, ambiental e sócio-econômico e demais, devem estar presente no CTMU.

Nesta perspectiva, onde o cadastro fiscal é um usuário da informação do CTMU, e não o fim em si mesmo. Já existem alguns autores que sugerem tal afirmação para os municípios brasileiros.

Na figura 01, Silva et al (2007), apresenta o sistema cadastral implantado no município de Timbó-SC, o qual é composto pelo sistema de gestão de dados alfanuméricos interligado com o sistema de informação geográfica. No qual o sistema de tributação é ligado através de uma mão dupla que atualiza as informações nos dois sistemas.

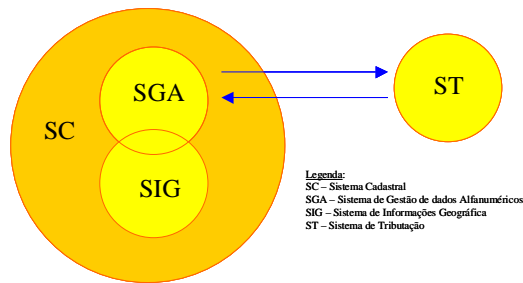


FIGURA 1: esquema de implantação do sistema cadastral no município de Timbó

Na figura 02, o mesmo autor explicita o sistema que tem como base um CTMU, onde vários usuários utilizam-se das informações para os propósitos de cada secretaria municipal.



FIGURA 2: Concepção do CTMU do município de Timbó

Já Möller (2005) defende que um posicionamento diferente do CTM no organograma municipal. Ao invés do cadastro ficar submetido a uma ou outra secretaria, propõe que o CTMU fique diretamente subordinado ao Prefeito Municipal e, a exemplo das procuradorias jurídicas, comunique-se e sirva a todas as secretarias. Nesta configuração, o CMT seria um centro de convergência e, ao mesmo tempo, de difusão de todas as informações, de modo que possam atingir a todos os órgãos municipais que necessitem de informações, como está mostrado na figura 03.

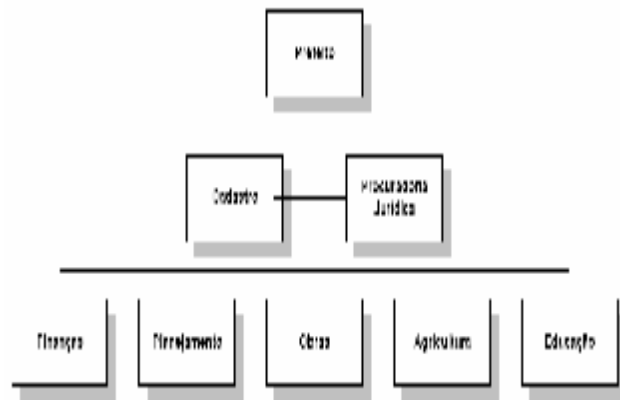


Figura 3 - Organograma proposto para otimizar o desempenho dos cadastros municipais, elaborado por Möller (2005).

4 A REALIDADE DO CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO NO BRASIL E O FUTURO DO CADASTRO NO MUNDO

A realidade do cadastro técnico urbano no Brasil é analisada por Loch, (2007), abaixo algumas considerações descritas pelo autor:

Afirma que anteriormente a criação de uma legislação ou norma para o cadastro urbano em projetos de atualização cadastral, normalmente são verificados problemas como a falta de mão de obra qualificada, para trabalhar no setor de cadastro técnico, falta de equipamentos adequados, falta de harmonia entre as secretarias usuários das informações cadastrais, lentidão das esferas administrativas devido entreves burocráticos e qualidades dos dados que não permitem uma gestão territorial efetiva. Ao se referir tributação imobiliária afirma que os cadastros não são capazes de acompanhar o crescimento da cidade, tendo um cadastro com baixo índice de registro legal, não conseguindo manter atualizado o cadastro imobiliário, a planta de valores, provocando uma baixa arrecadação o que prejudica a implantação de uma política de justiça tributária. Continua o artigo descrevendo a criação de uma cultura cadastral que deve ser alcançada através de cursos de formação profissional em diversos níveis, eventos e treinamento. Salienta que a importância de parcerias entre empresas do setor e centro de pesquisas, para soluções de problemas decorrentes da atualização cadastral. Afirma da importância da integração entre registro de imóveis e cadastro técnico para garantia jurídica dos limites da propriedade urbana.

Em termos gerais alguns problemas do cadastro urbano no país, são esses citados pelo autor. Apenas, estudos da nossa realidade brasileira, levarão em conta nossos aspectos culturais, sociais, políticos e econômicos.

A declaração da FIG (Federação Internacional dos Geômetras) sobre o futuro do Cadastro, denominada de Cadastro 2014, é importante documento norteador das práticas cadastrais. Esta declaração, elaborada pelo grupo de trabalho 1 da comissão 7 da FIG, composto por 40 membros envolvendo 26 países, demorou 4 anos para ser concluída (1998), foi apresentado por Kaufmann e Steudler. Dentre as principais conclusões desta declaração destacam-se:

1. O Cadastro 2014 mostrará a situação legal das propriedades, incluindo direitos públicos e restrições.
2. Na existirá mais a separação entre cartografia e registro alfanuméricos. Serão substituídos por sistemas de informação geográfica.
3. Na existirá mais cartografia cadastral.
4. Não existirá mais cadastro analógico e manual
5. O cadastro será privatizado através de parcerias entre poder público e o privado.
6. O cadastro será auto-sustentável

Resumidamente, o documento Cadastro 2014, aponta uma tendência de evolução do cadastro. Estas transformações permitirão, no futuro, que o cadastro seja o espelho de todo o território, onde não haverá separação entre os dados cartográficos e a base alfanumérica; proporcionando uma maior garantia jurídica e permitindo um controle maior da administração sobre uso e ocupação do solo.

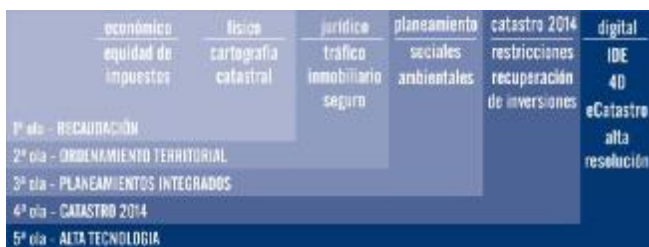


Figura 04 – Evolução do Cadastro, fonte: Erba, 2007

A figura 04 é um esquema que demonstra a evolução da concepção do cadastro. A primeira etapa representa que a evolução cadastral está baseada na recuperação da receita tributária, nesta fase o cadastro deverá promover a equidade tributária. Para tanto deverá lastrear-se num sistema de gestão cadastral baseado em cartografia cadastral adequada.

Já a segunda etapa representa a evolução onde o cadastro é integrado com o registro de imóveis, promovendo uma garantia jurídica nas transações imobiliária e melhor ordenamento territorial. A próxima etapa representa a integração do cadastro com o planejamento e ordenamento territorial, integrando nas suas bases o controle urbanístico, ambiental, de serviços públicos e das ações sociais.

A quarta etapa é a concretização das ações contidas na declaração da FIG Cadastro 2014.

A quinta e última etapa é o estágio onde o cadastro será beneficiado pelas tecnologias existentes, permitindo a visualização dos seus dados em 4D, ou seja, agregando a variável tempo às três dimensões. Além de permitir o acompanhamento da variação das informações ao longo do tempo, possibilitará que as mesmas estejam disponíveis através de aplicativos via WEB.

O segmento a alguns ditames contidos no documento produzido pela FIG, conhecido como Cadastro 2014, bem como a diretrizes e declarações sobre o futuro do cadastro mundial são fundamentais para evolução do pensamento cadastral. O Brasil, em particular, através das instituições e grupos de estudo que tratam do tema, deveria produzir um documento semelhante ao Cadastro 2014, denominado Cadastro 2020, que passo balizar o seu desenvolvimento cadastral.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No Brasil, ainda não está consolidada uma cultura cadastral e, nas áreas urbanas inexistente uma legislação nos moldes da Lei nº10.267/2001, que trata de alterações na Lei dos Registros Públicos, modificando a sistemática relacionada à identificação dos imóveis rurais. Atualmente, tramita no Congresso Nacional o projeto de lei de responsabilidade territorial urbana. No entanto, analisando-se o seu conteúdo, constata-se que no mesmo não está prevista a homologação do georreferenciamento dos imóveis urbanos, como está preconizado na legislação do imóvel rural (Pelegrina et al, 2007).

A praxe adotada na grande maioria dos municípios é a adoção de diferentes cadastros técnicos. Estas diferenças podem ser evidenciadas por distintas qualidades geométricas; escalas; temáticas; inconsistência de dados, bem como desatualização e falhas de gestão. Ou seja, numa mesma prefeitura existem distintos cadastros (fiscal, socioeconômico, saúde, etc...) operacionalizados por diferentes secretarias, em bases distintas, provocando uma perda de eficiência e de eficácia. Outrossim, normalmente, um mesmo município abriga diferentes cadastros que poderiam estruturar-se na mesma base física utilizada pela prefeitura, com significativa redução de custos e esforços, mas que sequer se comunicam, como é o caso das concessionárias de água, energia elétrica, telefone, Correios, entre outros.

A falta de um cadastro técnico multifinalitário urbano, acaba gerando esforços paralelos entre órgão públicos, aumento dos custos de implantação dos mesmos, geração de bases de dados diferentes e necessidade de utilização de processos complexos para sua unificação.

No entanto, enquanto a legislação vigente não alcança estes ideais, pode-se concluir que o tratamento adequado das informações do Cadastro Fiscal tem resultados diretos na redução das iniquidades fiscais. De outra parte, o Cadastro Fiscal constitui-se de um instrumento fundamental para a construção de um CMTU eficaz.

REFERÊNCIAS

Erba, D. A., Àquila M.: *(RE) Estructuración y Actualización del Catastro Territorial* In :Erba, D. A. Cadastro Multifinalitário: aplicado a la definición de políticas de suelo urbano/editor y organizador Diego Alfonso Erba.Cambridge, MA:Lincoln Institute of Land Polycy,2007 448p.:il.

Loch, C. *A Realidade do cadastro Técnico Urbano No Brasil.* Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, Brasil, 21-26 abril 2007, INPE, p. 5357-5364.

Möller, L.F.C. *Parâmetros para análise do comportamento da tributação imobiliária municipal.* Florianópolis-SC: USFC, 2005 (Dissertação de Mestrado).

Pelegrina, M.; Moller, L.F.C; Leal. P; Bastos, L.: *Influencia of the Geometric Quality of the Cadastral Survey in the Urban Territorial Taxation in Brazil - Strategic Integration of Surveying Services, FIG Working Week 2007 Hong Kong SAR, China 2007.*

Pelegrina, M.; Moller, L.F.C; Leal. P : *Cartografía Cadastral: ¿Expediente de Los impuestos o de Las propiedades Inmobiliarias?- 6th FIG Regional Conference San José, Costa Rica 12–15 November 2007*