

Valores do estoque residencial formal, Município de São Paulo, 2000/2020



Valores do estoque residencial formal, Município de São Paulo, 2000/2020

Eduardo Marques e Guilherme Minarelli

Sumário Executivo

- Nessa nota técnica, partimos do cadastro imobiliário para calcular os valores venais e por metragem quadrada por tipo de imóvel e padrão, dando continuidade à análise de Nota Técnica anterior sobre o estoque residencial.
- A dinâmica dos valores indica uma expressiva apreciação dos valores no tempo, mais elevada entre imóveis de alto padrão, em especial horizontais, mais também verticais. A análise dos valores por área indica apreciação também nos demais tipos de imóveis, mas em patamar mais reduzido.
- Tais elevações ocorreram de forma contínua e com maior intensidade com a introdução de novas tabelas de valores, e menor entre elas. Uma primeira causa das valorizações, portanto, diz respeito a decisões políticas locais em vários governos. Entretanto, informações sobre os valores dos lançamentos por incorporação indicam elevação similar do mercado, em especial entre 2009 e 2014.
- Como resultado, os valores medianos por padrão se tornaram mais diferenciados no tempo, sugerindo política contínua da prefeitura municipal, motivada possivelmente por razões orçamentárias, mas resultando em caráter crescentemente progressivo.

Introdução

Esta nota técnica apresenta e discute a trajetória dos valores do estoque imobiliário formal no Município de São Paulo entre 2000 e 2020. Partimos dos dados fiscais de registro de propriedades imobiliárias na cidade de São Paulo, produzidos pela Secretaria da Fazenda Municipal (SF) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para fins de lançamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU).

O estoque residencial foi analisado na [Nota Técnica 1 anterior](#), demonstrando um crescimento significativo do estoque no período. Na verdade, o estoque formal passou de uma predominância de imóveis horizontais de baixo padrão para verticais de médio padrão. Os verticais de alto padrão também cresceram substancialmente. Não parecem ter ocorrido efeitos expressivos da aprovação de novas regulamentações de planejamento sobre as trajetórias observadas.

Após as conclusões anteriores, partimos aqui para a investigação da dinâmica dos valores dos imóveis registrados no cadastro. Como veremos, ocorreram importantes (e sistemáticas) apreciações dos valores. Alterações desse tipo, entretanto, são produto de dois processos de difícil separação. Por um lado, os dados expressam evidentemente a construção de imóveis residenciais com valores diferentes do estoque anterior, quase sempre mais altos. Por outro lado, os valores do cadastro são influenciados pelas estratégias da própria prefeitura de atualizar financeira e economicamente as plantas genéricas de valores e os índices de cobrança ao longo do tempo. Acompanhar os valores de mercado, portanto, é uma decisão política que pode seguir motivações de justiça distributiva ou de obtenção de recursos orçamentários (ou ambas). A utilização de dados adicionais sobre preços de lançamentos imobiliários nos ajudará a melhor compreender o processo.

A próxima seção apresenta os procedimentos de método adotados, antes de prosseguirmos para a apresentação dos resultados.

Procedimentos metodológicos

A produção dos valores apresentados aqui foi feita a partir das variáveis disponibilizadas nos bancos de dados¹ e nas fórmulas de cálculo utilizadas pela SF para o lançamento do IPTU².

Os valores dos imóveis são produzidos com a finalidade de lançamento do imposto e são controlados e atualizados segundo regras e parâmetros específicos. Os valores são atualizados de modo geral pela revisão da Planta Genérica de Valores (PGV), que define os valores médios de face de quadra de cada quarteirão da cidade. Os principais elementos na composição dos valores da PGV são a Tabela de Valores Unitários de Metro Quadrado de Construção e a Listagem de Valores Unitários de Metro Quadrado de Terreno, aprovadas e definidas em forma de lei. A atualização de qualquer valor desses elementos que compõem a base de cálculo acima da inflação requer nova aprovação legal com proposição de iniciativa do Executivo. Caso não haja mudanças nos parâmetros, os valores podem ser atualizados uniformemente até o índice inflacionário daquele ano por decreto do chefe do executivo, como forma de evitar corrosões dos valores de mercado, efeitos regressivos e perda de arrecadação.

Individualmente, cada imóvel pode ter seu valor atualizado basicamente de três formas: a. comercialização, pois nas transações de imóveis há pagamento de ITBI e o valor no IPTU é atualizado; b. avaliação judicial, por demanda do próprio contribuinte (que alega que o valor está incorreto) ou da justiça; ou c. pela atualização da PGV, quando os valores das Tabelas de Valores de m² de Construção e Terreno são atualizadas.

1 <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/>

2 <https://web1.sf.prefeitura.sp.gov.br/CartelaIPTU/>

A atualização da PGV pode ocorrer por atualização homogênea de algumas tabelas de valores segundo índice inflacionário (IPC-A) ou por nova avaliação dos preços de mercado. No caso do índice inflacionário, isso pode ser feito abaixo ou próximo dele (por decreto) ou acima dele (por lei). A segunda forma, é realizada pela avaliação dos preços correntes no mercado. Para isso, a burocracia municipal realiza estudos com base em dados da EMBRAESP, pesquisas de mercado (nos anos 90 e até o começo dos anos 2010), nos dados do ITBI e, mais recentemente pelo uso de informações de sites de aluguel (como ZAP imóveis, OLX) ou aplicativos (Quinto andar).³

Como podemos ver na Tabela 1, vem havendo uma sistemática atualização dos valores ao longo do tempo, ao menos pela inflação. Além disso, o uso de travas de aumento anual do valor dos imóveis (coluna iv) também foi utilizado por alguns governos como forma de atenuar os efeitos da atualização no tempo, onerando de forma menos abrupta os contribuintes. Isso terá efeito, como veremos, nas curvas dos valores após as atualizações da PGV.

³ Os estudos são discutidos com atores da sociedade civil representados na Comissão Municipal de Valores (CMV) a cada três meses. As atas dessas reuniões são muito técnicas, mas fica evidente que há desacordo e disputa sobre aumentos que certos atores julgam excessivas para algumas áreas, mas não para outras. Assim, cada revisão envolve dimensões fortemente políticas sobre onde incidirá atualização mais intensa e para que tipo de imóvel, ainda que as discussões partam de base técnica e da aderência aos valores de mercado. Essas informações se baseiam na pesquisa de Minarelli (2019).

Tabela 1. Trajetória das atualizações da PGV e das travas de aumento anual do valor do imóvel

Legislação	(ii) atualização dos valores do cadastro	(iv) travas de aumento do valor do imóvel
Lei nº 10.805 /1989	atualização valores do mercado + inflação anual nos seguintes	-
Lei nº 11.457/1993	inflação anual	-
Decreto 37.270/1997	inflação anual	-
Lei nº 13.250/2001	atualização valores do mercado + inflação anual nos seguintes	1 ano
Decreto nº 46.877/2005	inflação anual	-
Lei nº 15.004/2009	atualização valores do mercado + inflação anual nos seguintes	3 anos
Lei nº 15.889/2013	atualização valores do mercado + inflação anual nos seguintes	3 anos
Lei nº 16.768/2017	atualização acima da inflação + inflação anual nos seguintes	-

Fonte: Minarelli (2021)

De uma forma geral, tais revisões buscam trazer os valores para perto de 70% do valor de mercado, sendo atualizados segundo a inflação nos anos seguintes⁴. Esse ano (2021) é o primeiro ano desde muito tempo em que os valores não foram atualizados nem mesmo pela inflação.

Considerando a existência de imóveis com valores discrepantes (outliers), optamos por usar a mediana ao invés da média.⁵ Os valores

4 A busca por deixar os valores em torno de 70% do valor de mercado se deve a uma estratégia de evitar excessivos pedidos judiciais de reavaliação dos valores, já que os valores são produzidos por meio de um conjunto de variáveis e análises estatísticas que podem gerar desvios em casos específicos. Desde 2009, todo prefeito deve revisar os valores da PGV em seu primeiro ano de mandato. Lei municipal 15.044/2009.

5 Como já apontado na NT1, a análise dos dados e suas variáveis encontrou conjuntos grandes de imóveis horizontais que parecem corresponder a loteamentos irregulares ou em processo de regularização, ou que possuem informação imprecisa da fração ideal do lote em relação à gleba ou condomínio, o que faz com que surjam desvios significativos das médias dos valores. Além desses casos, alguns poucos imóveis de características específicas e de aparente correção dos registros possuem valores muito acima dos outros de tipo e padrão. Para retirá-los da análise, foi utilizado um filtro que retirou valores de m² acima de R\$ 100 mil. Com esse conjunto de critérios, foram desconsiderados 1.733 registros em 2000 e 3.729 registros em 2020. Além desses casos, foram retiradas as garagens registradas de modo autônoma, mas vinculadas a unidades imóveis residenciais e

de m² foram produzidos a partir da divisão do Valor Venal do Imóvel (VVI), o valor de referência de cada imóvel, pela Área Construída.

A única informação necessária para o cálculo que não está disponível publicamente de forma sistematizada é a camada cartográfica das zonas fiscais. Essas zonas são utilizadas como referência na composição de valores dos imóveis e seu traçado está disponível apenas rua a rua, assim como publicado em Diário Oficial. Assim, foi produzida uma camada do zoneamento fiscal segundo a última modificação em lei,⁶ sendo o resultado aplicado para todo o período.⁷

Utilizamos adicionalmente dados de lançamento imobiliários por incorporação coletados pela EMBRAESP. Os valores nesse caso foram atualizados os valores para janeiro de 2020, segundo o IPC-A, de forma a tornarem comparáveis com os valores da base do IPTU, já que ele também possui atualização anual em nível semelhante, sendo seus valores apresentados da forma como lançados a cada ano.

As trajetórias dos valores do estoque

A trajetória dos valores venais e dos m² dos imóveis residenciais pode ser vista no Gráfico 1 a seguir. Podemos ver que os valores medianos dos imóveis residenciais horizontais são maiores do que os

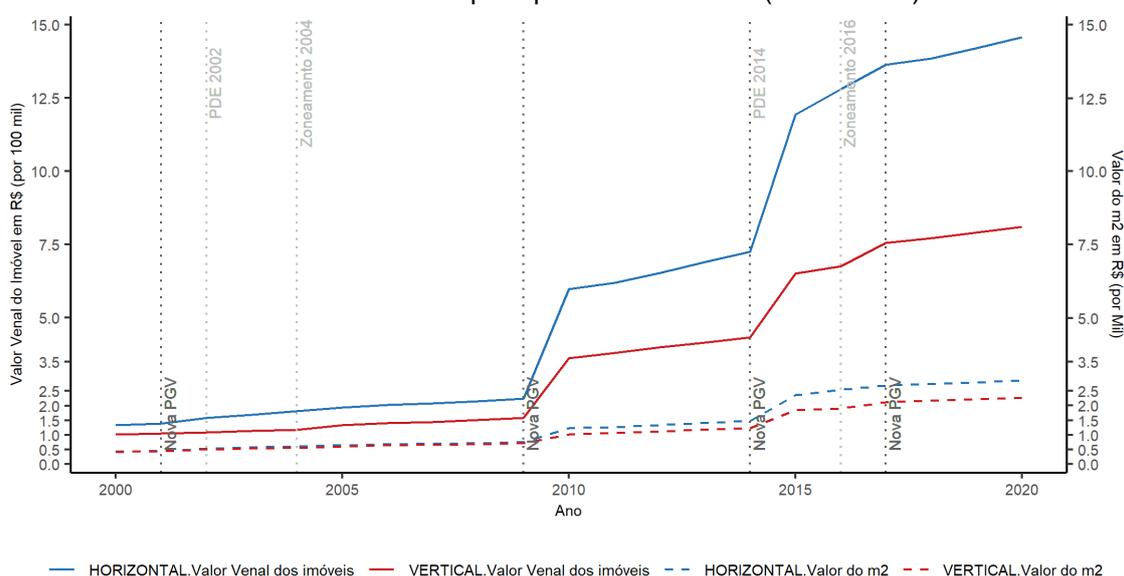
comerciais, já que produziam distorções nas médias de valores (para cima), entre padrões (quanto mais alto, mais garagens associadas, logo valores mais elevados), tipos (verticais possuem expressivamente mais esse tipo de registro) e regiões (naquelas concentradoras dessas tipologias) – algo que será abordado em notas futuras. Como esse tipo de garagens, foram separados 143.554 registros em 2000 e 254.488 em 2020.

⁶ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/L15889_1452003715.pdf

⁷ Essas zonas possuem poucas modificações ao longo do tempo e a única alteração verificada nesse período foi a da Lei municipal 15.889/2013. Dado que aparentemente não houve grandes modificações em relação ao traçado anterior, segundo imagens de apresentações da SF/PMSP disponíveis na internet, a utilização do mesmo traçado para todo o período não parece ter efeito significativo sobre os resultados apresentados.

verticais. Enquanto os horizontais passam de medianas de R\$ 133 mil ou R\$ 0,43 mil por m² para 1,46 milhão ou 2,86 mil por m², os verticais passam de R\$ 101 mil ou 0,42 mil por m² para R\$ 810 mil ou R\$ 2,27 mil por m². Enquanto o valor venal dos horizontais cresceu cerca de 10 vezes, o dos verticais apenas 7 vezes. Veremos mais adiante que essa grande elevação é em grande parte explicada pelos valores muito expressivos dos horizontais de alto padrão.

1. Mediana do Valor Venal e valor do M2 dos imóveis Residencial por tipo em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMSP. Elaboração dos autores

Para todas as curvas, houve crescimento concentrado dos valores nos anos de atualização das tabelas de valor do m² de construção – 2001, 2009 e 2014 –, seguidos por aumentos incrementais nos anos intermediários, quando se aplicaram correções anuais por decreto por índices próximos à inflação medida pelo IPCA. Na comparação, a elevação dos valores dos imóveis horizontais foi mais significativa do que dos verticais, aumentando a distância entre as curvas, em especial após 2014. As diferenças entre curvas se reduziram quando consideramos os valores por área ao invés dos valores venais. Isso expressa o fato de que embora os imóveis de alto

padrão apresentem tanto valores quanto áreas muito mais elevados, a relação entre valor e área não é linear, tendendo a reduzir os ganhos de valor por unidade de área mais elevada.

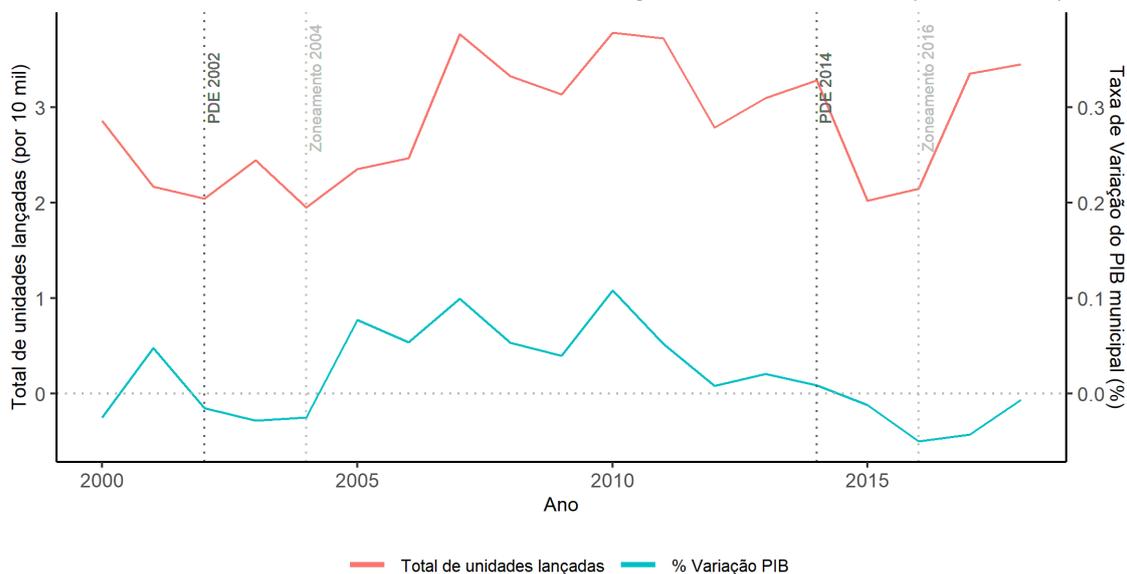
Em termos absolutos, o aumento de 2014 foi o mais significativo da série (administração Haddad), mas proporcionalmente a apreciação de 2009 (administração Kassab) foi mais elevada. Apenas para concretizarmos tais elevações, vale citar que a mediana dos horizontais passou de R\$ 220 mil para R\$ 600 mil entre 2009 e 2010 (170% de aumento); e de R\$ 725 mil em 2014 para 1,195 milhão em 2015 (65% de aumento). A atualização de 2017 parece não ter provocado efeitos, assim como as leis de zoneamento e Planos Diretores.⁸

Como já destacado, tais elevações poderiam estar associadas apenas às decisões da PMSP relativas à atualização dos valores do cadastro. Assim, pedimos licença para abrir um rápido parêntese para testar essa hipótese, trazendo informações sobre os valores dos lançamentos imobiliários residenciais por incorporação. Esses imóveis dizem respeito à produção de novas unidades, mas aponta para o comportamento da produção e dos preços do mercado.

A dinâmica da produção por incorporação é apresentada no Gráfico 2. Como podemos ver, a produção variou bastante ano a ano. A segunda curva do gráfico diz respeito às variações do PIB municipal, apresentado como uma proxy das dinâmicas econômicas mais gerais. Como podemos ver, os lançamentos imobiliários crescem ou decrescem de forma relativamente associada às variações do PIB, embora com um atraso de um ou dois anos – um ou dois anos após uma aceleração do PIB, a dinâmica imobiliária tende a subir. A exceção fica com os anos após 2015, quando a dinâmica econômica declinou e a produção por incorporação fez o movimento contrário.

⁸ O efeito do Plano de 2014 é impossível de discernir, pois tratou-se também de ano de atualização da tabela de valores.

2. Taxa de crescimento do PIB Municipal e Total de unidades de Imóveis Residenciais lançadas em São Paulo (2000-2018)

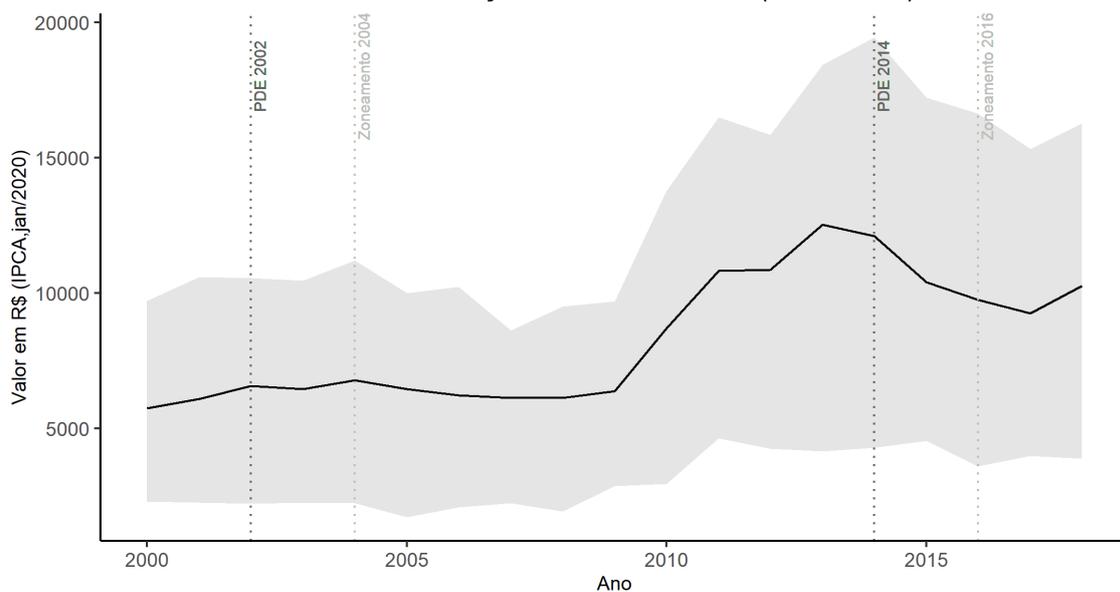


Fonte: SEADE e EMBRAESP. Elaboração dos autores

O gráfico 3 apresenta a informação dos valores medianos de tais lançamentos por incorporação. Com podemos ver, a mediana dos valores dos lançamentos por m² apresentaram relativa estabilidade até 2009, cresceram muito entre aquele ano e 2013, para cair até 2017, com pequena recuperação no último ano da série. Em termos numéricos, a mediana dos valores dos lançamentos era R\$ 5,75 mil por m² em 2000, oscilou lentamente até R\$ 6,28 mil por m² em 2009, para pular para quase R\$ 14,00 mil por m² em 2014, retornando depois para cerca de R\$ 10,30 mil por m² em 2020.

Portanto, é possível dizer que uma parte expressiva do ciclo de elevação dos valores do cadastro observada no Gráfico 1 acompanhou uma apreciação substancial dos valores celebrados pelo mercado. A continuidade da apreciação dos valores do cadastro de 2015 a 2020 (administrações Haddad, Dória e Covas), entretanto, foi feita em paralelo a redução dos valores medianos operados pelo mercado.

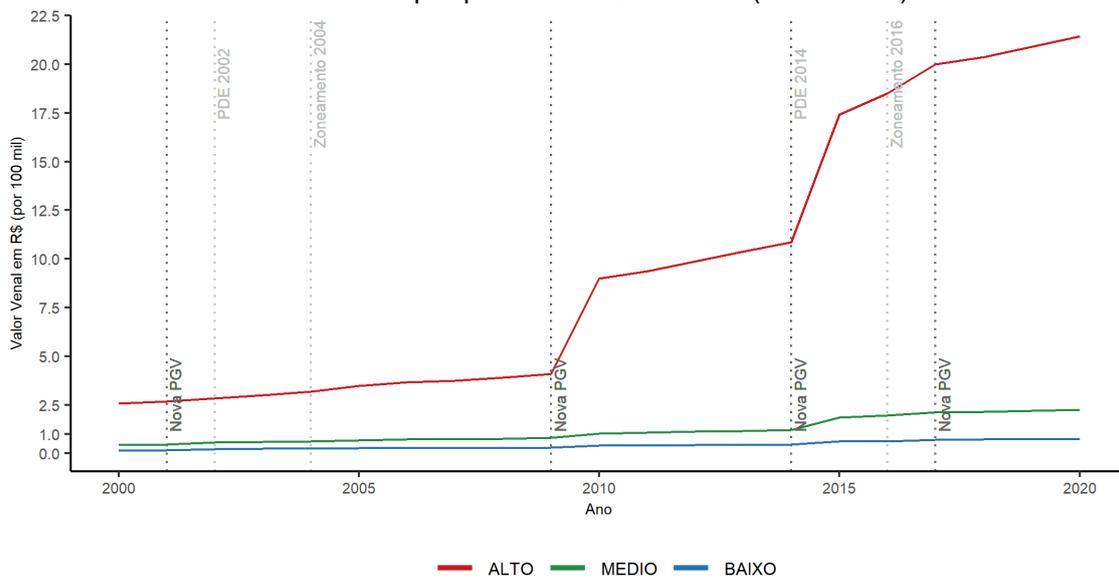
3. Mediana do Valor do M2/unidade de imóveis Residenciais Verticais lançados em São Paulo (2000-2018)



Fonte: EMBRAESP. Elaboração dos autores

Mas voltemos aos valores dos imóveis no cadastro. Os gráficos a seguir detalham a informação por padrão construtivo, tanto para valores venais quanto por metragem quadrada. Como podemos ver, ocorreu elevação contínua no tempo das medianas dos valores dos três padrões, mas em nível muito mais expressivo no caso de alto padrão. Isso ocorreu de forma concentrada nos lançamentos de novas tabelas de valores entre 2009 e 2014, mas também desde o início dos anos 2010, ano a ano. Novamente o crescimento em 2014 foi maior em termos nominais, mas menor em termos proporcionais. A mediada dos residenciais de alto padrão passou de R\$ 408 mil em 2009 para R\$ 900 mil em 2010 (120% de acréscimo), e de R\$ 1,09 milhão em 2014 para R\$ 1,74 milhão em 2015 (59% de crescimento). O lento crescimento posterior a levou a R\$ 2,14 milhões em 2020. Vale dizer que legislação de 2013 que fixou a tabela de 2014 criou uma trava para aumentos futuros de no máximo 20% para 2014 e 10% de 2015 a 2017. Como podemos ver no Gráfico, após 2017 a apreciação dos valores continua praticamente no mesmo ritmo.

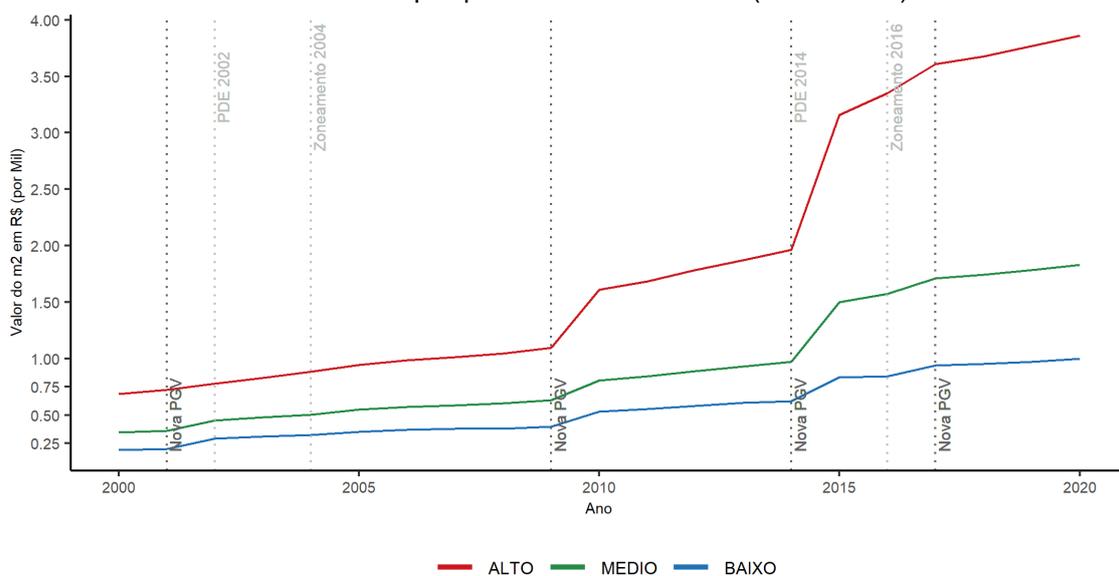
4. Mediana de Valor Venal dos imóveis Residenciais por padrão em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMSP. Elaboração dos autores

O Gráfico das medianas dos valores por m² a seguir indica que as curvas de médio e baixo padrão também apresentam crescimento expressivo, embora em patamar bem inferior ao alto padrão.

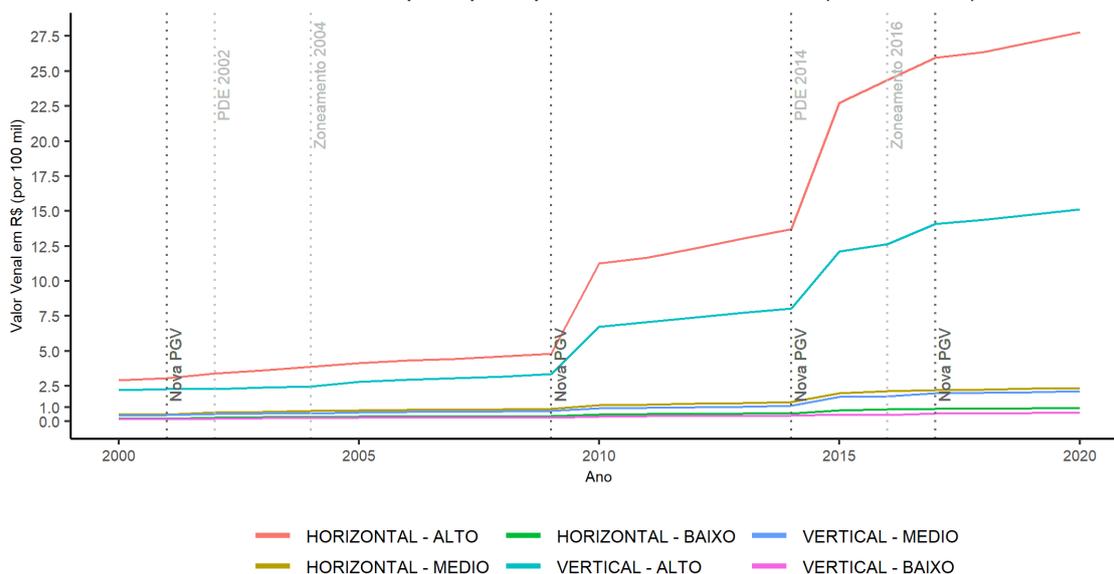
5. Mediana de Valor do M2 dos imóveis Residenciais por padrão em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMSP. Elaboração dos autores

Os gráficos a seguir detalham a informação introduzindo o tipo de edificação, cruzada com o padrão construtivo. Podemos ver que o crescimento muito expressivo dos valores dos imóveis de alto padrão se concentrou em especial nos horizontais de alto padrão, chegando a uma mediana de quase R\$ 3 milhões por unidade. Assim como nos gráficos anteriores, ocorreram saltos concentrados nos valores venais no lançamento de novas plantas de valores em 2009 e 2014, sendo as de 2001 e 2017 menos influentes. O efeito dos Planos Diretores e das Leis de Zoneamento parece ter sido nulo.

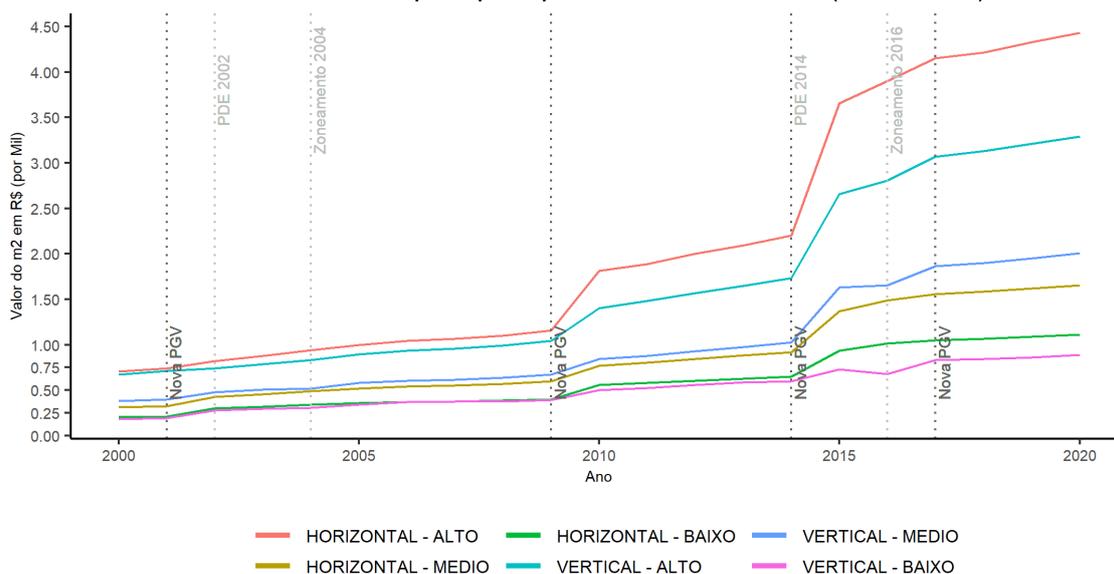
6. Mediana do Valor Venal dos imóveis Residenciais por tipo e padrão em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMS. Elaboração dos autores

O gráfico dos valores por metragem quadrada, por fim, indica que se os imóveis horizontais e verticais de alto padrão são os que apresentam aumentos muito expressivos no primeiro, em termos de valores por m² os demais padrões também crescem significativamente, em especial em 2009 e em 2014, com lento crescimento posterior.

7. Mediana do Valor do M2 dos imóveis Residenciais por tipo e padrão em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMSP. Elaboração dos autores

Conclusão

Como vimos, os dados do cadastro indicam apreciação substancial dos valores dos imóveis no período, em especial os de alto padrão. A concentração dos aumentos nos momentos de lançamento de novas tabelas de valores não deixa dúvidas quanto ao papel das políticas públicas (e decisões políticas que as informam) na explicação dessas trajetórias, embora instrumentos de planejamento como Planos Diretores e Leis de Zoneamento pareçam ter produzido escasso efeito. Vale dizer que como já demonstrado em Minarelli (2020), o imposto territorial tem crescido significativamente no conjunto da arrecadação municipal, em parte impulsionado pelas atualizações dos valores de cobrança para acompanhar os praticados pelo mercado. Como significativos aumentos ocorreram tanto em 2009, em administração de centro-direita (Gilberto Kassab, PSD), quanto em 2014 por governo de esquerda (Fernando Haddad, PT), evidencia-se uma estratégia de natureza institucional por parte do executivo municipal.

Por outro lado, a observação de dados sobre os valores medianos dos lançamentos residenciais por incorporação no mesmo período nos indicou de forma eloquente que os valores cobrados pelo mercado também sofreram forte valorização, em especial entre 2009 e 2014. Portanto, ao menos em parte a política de atualização seguiu a elevação experimentada pelo mercado. Nos anos de 2015 a 2020, entretanto, os valores medianos do mercado declinaram, mas as atualizações do cadastro do IPTU continuaram a se elevar. Tais anos correspondem às administrações Haddad (PT), Doria (PSDB) e Covas (PSDB), comprovando o caráter institucional das escolhas políticas envolvidas.

Por fim, vale dizer que de uma forma geral a trajetória das curvas levou a uma maior diferenciação dos valores no tempo. Tenha isso sido causado por aumentos mais expressivos dos preços dos imóveis residenciais de padrões mais altos (que, como vimos na Nota Técnica 1, se tornaram predominantes), ou por política deliberada por parte da prefeitura municipal, acabou por resultar em uma estrutura de tributação mais claramente progressiva.

Referências

- MINARELLI, G. N. *De onde vem o dinheiro? As receitas municipais em São Paulo 1988-2019*. Trabalho apresentado no Seminário Produção do Espaço Urbano e Finanças Contemporâneas. FAU/USP, dez. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Np3ZQKfo9M8>>
- MINARELLI, G. N. *IPTU em São Paulo (1986-2016): arenas, atores, interesses e estratégias*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Brasil: Universidade de São Paulo, 10 set. 2019.
- MINARELLI, G. N. *Land property taxes in a metropolis of global south: actors, interests, and strategies in the case of São Paulo (2000-2016)*. Artigo apresentado na Conferência do RC21 de Antuérpia, Bélgica, jul. 2021. Disponível em: <<https://www.uantwerpen.be>>

EQUIPE RESPONSÁVEL PELA NOTA TÉCNICA

EDUARDO MARQUES é diretor e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp), e professor titular do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP).

GUILHERME MINARELLI é pesquisador júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp) e doutorando em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP).

