Senado Federal
Gabinete do Senador Wellington Fagundes

SF/19171.47089-84

EMENDA Nº
(PEC nº 110, de 2019)

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

Acrescenta incisos e parágrafos à redação do Art. 156 e acrescenta redação do Art. 150 da Constituição Federal, constante no art. 1º do substitutivo do relator à PEC 110, de 2019.

Art.150. .....
.....
I – Exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, sem prejuízo do disposto no Art. 156, §1º-C.” NR
.....
Art. 156. .....
I. propriedade predial e territorial rural e urbano;
.....
V – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores terrestres, veículos aquáticos e aéreos.
VI – transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos.
.....

§1º. Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182 § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I, poderá:
I – se progressivo em razão do valor do imóvel;
II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel; e

§1º-A O imposto previsto no inciso I do Art. 156 terá atualizado o valor venal do imóvel, obrigatoriamente com base no valor de mercado, observado os critérios gerais estabelecidos em Lei municipal, ao menos uma vez a cada quatro anos, a contar do exercício seguinte à publicação desta Emenda Constitucional.

§1º-B. O inciso I também será aplicado de forma a desestimular a manutenção de propriedades rurais improdutivas.

§1º-C. O imposto não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei municipal, quando as explore o proprietário que comprove não possuir outro imóvel.

§1º-D. A partir dos critérios estabelecidos na Lei de que trata o §1ºA deste artigo, caberá por meio de decreto municipal, estabelecer os efeitos em concreto.

§2º .....

SF/19171.47089-84

.....

III – Lei municipal poderá atribuir ao sujeito passivo do imposto de que trata o inciso II do caput deste artigo, o recolhimento sobre quaisquer negócios jurídicos que acarretem fatos geradores posteriores que possam implicar em direitos à transmissão de bens imóveis.

.....

§3º .....

.....

§4º.....

.....

§5º. O imposto previsto no inciso V atenderá ao seguinte:

I – terá alíquotas máximas e mínimas fixadas por lei complementar federal, que regulará a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

§6º. O imposto previsto no inciso VI atenderá ao seguinte:

I – Relativamente a bens imóveis, títulos e créditos, compete ao Município da situação do bem, ou ao Distrito Federal;

II – Relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Município onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;

III – incidirá também se o doador tiver domicílio ou residência no exterior ou se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventario processado no exterior;

IV – terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal.

JUSTIFICAÇÃO

A falta de atualização dos valores venais – verdadeiro tabu nos municípios brasileiros – compromete a arrecadação de receitas próprias e sua própria autonomia financeira e, paralelamente, deixa de controlar o preço do solo e dos imóveis por valor de mercado. Com isso, deixa-se de utilizar um dos mecanismos tributários de recuperação de mais-valias

SF/19171.47089-84

fundiárias[1] em relação àqueles ganhos indevidos decorrentes da urbanização promovida pela Administração Pública na valorização de um imóvel.

Essa deficiência de tratamento adequado do valor venal dos imóveis favorece a elevação do preço do valor da terra, que se incrementa pela especulação imobiliária e em decorrência do investimento público em infraestrutura. Sem a recuperação da mais-valia fundiária, por parte do poder público, e com o preço da terra em constante elevação, intensificam-se os processos de exclusão e gentrificação, atingindo o núcleo essencial do princípio da distribuição equitativa de encargos e benefícios. Essa proposta, de âmbito nacional, retira do poder local a iniciativa de realizar a atualização periódica dos valores, transformando-a em regra nacional de inescusável cumprimento, sob pena de responsabilidade do gestor municipal.

A proposta estipula o prazo de quatro anos para atualização dos valores venais. Anualmente, apenas se corrigirá a inflação e correção monetária do período. A própria Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) recomenda um prazo variável entre três a cinco anos para atualização[2]

Os especialistas em finanças públicas veem o Imposto sobre Propriedade como um instrumento fiscal particularmente eficaz e apropriado para os governos locais. Sua racionalidade para mobilizar os investimentos em nível municipal justifica-se não somente por questões financeiras, mas também por seus efeitos regulatórios. Portanto, o ITR, como imposto sobre a propriedade, não justifica ser tributo de competência da União.

---

1 É importante ressaltar que recuperação da mais-valia fundiária é uma obrigação do poder público, se configurando como uma questão de equidade urbanística. O fundamento da recuperação desse aumento do valor da propriedade a quem o proprietário não deu causa pode-se depreender de vários dispositivos. Sob o prisma constitucional, os princípios da igualdade e da função social da propriedade impõem que a atuação urbanística do Poder Público seja, necessariamente, planejada e implementada a repercussão sobre a propriedade imobiliária.

2 "Al respecto, cabe señalar que la OCDE recomienda que estos procesos se efectúen entre 3 a 5 años como máximo. De no hacerlo, la acumulación de incrementos de valor será tan alta, que será políticamente inviable ejecutar estos processos." (Orrego, C., **Reavalúo Nacional de Propiedades**, 2018).

SF/19171.47089-84

Uma das vantagens da unificação do ITR ao IPTU, deslocando a competência aos governos locais, seria a melhora do controle da administração pública municipal no território. No contexto fiscal, a cobrança do ITR é extremamente baixa, representando cerca de 0,01% do Produto Doméstico Bruto (PIB). Embora as consequências reais sejam questionáveis, o ITR foi estruturado com o objetivo essencialmente extrafiscal, para promover o uso eficiente da terra rural[3].

Desse modo, a emenda possibilita resolver algumas deficiências no que tange à tributação imobiliária e territorial no País. Essas deficiências estão relacionadas à estrutura tributária e, especialmente, ao IPTU no Brasil.

Forte influência política sobre as atividades inerentemente técnicas, o IPTU é o único imposto cuja mera atualização do banco de dados precisa, injustificadamente, da sanção do Poder Legislativo. Para isso, deve-se acrescentar intervenções recentes do Poder Judiciário que impediu a aplicação de novos valores estimados, mesmo legalmente.

Atualmente, não há exigência legal para manter intervalos curtos entre avaliações feitas para fins fiscais. Em consequência, municípios diferentes usam estimativas de valores feitas há mais de dez ou vinte anos, que foram reajustados pela inflação, ignorando a valorização/desvalorização dos imóveis. A partir dessa emenda, soluciona-se esse ônus e retira-se o ônus político do administrador municipal.

O IPTU, atualmente, não é uniforme no território. Os longos intervalos entre as avaliações favorecem os imóveis avaliados e prejudicam propriedades desvalorizadas nesse mesmo período, causando falta de distribuição da carga tributária, que tende a favorecer os imóveis de alto valor. Adicionalmente, em se tratando de impostos patrimoniais, subavaliados no Brasil, em um contexto de tributação predominantemente sobre circulação e consumo, é

[3] DE CESARE, Cláudia M. **Sistemas del Impuesto Predial en América Latina y el Caribe**. the Lincoln Institute of Land Policy. 2016.

SF/19171.47089-84

extremamente importante que se amplie o alcance da tributação sobre transmissão de bens imóveis.

Para escapar do Fisco, boa parte dos imóveis tem seu mero registro de compra e venda registrado nos cartórios, sem que se dê, de fato, a transmissão dos bens no registro de imóveis, escapando-se assim do fato gerador do tributo. Essa emenda amplia o espectro do fato gerador, abarcando, inclusive, o registro de compra e venda efetuado em cartório.

Mais do que isso, a emenda pode prever a obrigatoriedade do recolhimento do ITBI, por parte dos cartórios, para qualquer registro do contrato de compra e venda ou qualquer transmissão onerosa de bens imóveis. Desse modo, amplia-se o controle qualitativo sobre a transmissão de bens, reduzindo consideravelmente as possibilidades de evasão fiscal.

A utilização de mecanismos de substituição tributária progressiva foi admitida na Emenda Constitucional nº 3, de 1993, com o acréscimo do § 7º no art. 150 da CF/88.[4] O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) consagrou o entendimento pela constitucionalidade da técnica da substituição tributária "para frente", ou seja, o recolhimento de maneira antecipada, sobre base de cálculo presumida, relativo às operações de distribuição de petróleo e derivados.

Ressalte-se, ainda, que o atual texto da PEC 110/2019 promove um grave esvaziamento da competência legislativa tributária dos Municípios. Por essa razão, o texto desta emenda garante aos municípios a competência por fiscalizar, cobrar e arrecadar o IPVA e o ITCMD.

Senador **WELLINGTON FAGUNDES**
PL/MT

[4] art. 150. § 7º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.