



## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 173, de 2015

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever que a revisão das bases de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e a atualização monetária dos valores que as compõem constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

**AUTOR: Deputado JUNIOR MARRECA**  
**RELATOR: Deputado HILDO ROCHA**

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 173, de 2015, altera o artigo 11 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a *“revisão das bases de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) em periodicidade não superior a quatro anos e a atualização monetária anual dos valores que as compõem”*.

Desse modo, caso não sejam efetuadas a revisão da base de cálculo dos referidos impostos ou a sua atualização monetária anual, o respectivo Município estará impossibilitado de receber transferências voluntárias.

O projeto autoriza a fixação de limite máximo, por até quatro exercícios financeiros subsequentes, pelo Município ou Distrito Federal que esteja revisando ou atualizando a base de cálculo do IPTU e do ITBI, desde que não o tenha feito nos últimos quatro anos. A fixação do mencionado limite não enseja a vedação do recebimento de transferências voluntárias.

O PLP 173/2015 foi distribuído às Comissões de Finanças e Tributação, para verificação prévia da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e eventual análise de mérito, e de Constituição e Justiça e Cidadania, para análise de sua constitucionalidade e juridicidade.



Subsequentemente, a matéria segue à apreciação do Plenário, encontrando-se em regime de prioridade.

É o relatório.

## 2. VOTO

### **Compatibilidade e Adequação Financeira e Orçamentária**

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015), em seu art. 114, estabelece que somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada, e que as proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dispõe ainda que os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja



acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

A Proposta, ao estabelecer que a revisão das bases de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), em periodicidade não superior a quatro anos, e a atualização monetária anual dos valores que as compõem é requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, não gera repercussão direta sobre a arrecadação federal, podendo aumentar a arrecadação desses impostos pelos municípios e pelo Distrito Federal. Assim, consideramos não aplicáveis os requisitos legais de admissibilidade financeira e orçamentária, razão pela qual somos pela não implicação da Proposta em matéria financeira ou orçamentária.

Diante do exposto, voto pela **não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária** do Projeto de Lei Complementar nº 173, de 2015.

### **Mérito**

O PLP 173/2015 surge em bom momento e objetiva resolver uma distorção tributária bastante presente na esfera municipal.

Apesar da clara concessão de competência tributária para a instituição de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana pela Constituição Federal aos Municípios (art. 156, I), percebe-se que inúmeros entes federados ainda não a exerceram. Esta situação já é combatida pela atual redação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que constitui como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência do ente federado.

Superada a falta de instituição do IPTU, percebe-se em relação aos Municípios que realizam a sua cobrança o surgimento de um segundo obstáculo que ceifa a receita pública municipal: a não revisão periódica da base de cálculo do imposto instituído.

Para promover o lançamento do IPTU, a maioria dos Municípios utiliza uma Planta Genérica de Valores (PGV), que estima o preço médio do metro quadrado do terreno e da construção, levando em conta a localização do imóvel, a disponibilidade de equipamentos e serviços de



infraestrutura urbana, a proximidade de pontos comerciais, o índice de criminalidade, entre outros fatores que interferem no preço do imóvel.

O número de Municípios que utilizam planta genérica de valores tem aumentado. Em 2006, 73% a utilizavam<sup>1</sup>; em 2012, 78% o faziam<sup>2</sup>. Contudo, como bem alertado na justificação da proposta sob exame, a existência da planta genérica por si só não é suficiente para garantir a correção dos valores nela previstos. Faz-se necessária a verificação frequente da adequação do valor estimado com a realidade dos imóveis, principalmente em decorrência da tendência de valorização imobiliária.

Deixar que a revisão da PGV ocorra apenas quando assim desejarem as autoridades locais é justamente o que permite a corrosão da base tributável. Esse efeito é verificado com mais intensidade quanto menor for o Município avaliado. Questões políticas locais, fórmulas de repasse de recursos do Fundo de Participação dos Municípios e do ICMS, e dificuldades técnicas se somam para desenhar o seguinte retrato no País<sup>3</sup>:

Classes de tamanho da população dos Municípios (habitantes)	Total de Municípios	Quantos cobram IPTU	Quantos possuem Planta Genérica de Valores
Até 5.000	1.298	1.226 (94,45%)	969 (74,65%)
De 5.001 a 10.000	1.210	1.122 (92,73%)	878 (72,56%)
De 10.001 a 20.000	1.388	1.279 (92,15%)	1.034 (74,5%)
De 20.001 a 50.000	1.054	996 (94,5%)	877 (83,21%)
De 50.001 a 100.000	327	323 (98,78%)	307 (93,88%)
De 100.001 a 500.000	250	250 (100%)	239 (95,6%)
Mais de 500.000	38	38 (100%)	37 (97,37%)
Total	5.565	5.234 (94,05%)	4.341(78%)

<sup>1</sup> AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. IPTU no Brasil: Um diagnóstico abrangente. IDP, FGV Projetos, Volume 4.

<sup>2</sup> IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros 2012.

<sup>3</sup> IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros 2012.



Ressalte-se que a obrigação de revisão periódica da base de cálculo do IPTU possui íntima conexão com a transparência e a eficiência fiscal conduzida pelo Município. Uma PGV atualizada permite a utilização adequada da progressividade de alíquotas de IPTU.

A manutenção da PGV também tende a culminar no aumento da arrecadação municipal, sem retirar-lhe a autonomia na fixação de alíquotas. A participação do IPTU no PIB, apesar de ter crescido nos anos de 2010 a 2013 (0,46%; 0,48%; 0,49%; 0,5%, respectivamente<sup>4</sup>), ainda é tímida. Equivale, aproximadamente, à metade da participação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), também de competência municipal.

Ao se prescrever uma sanção (proibição de recebimento de transferências voluntárias), passa a existir um novo estímulo para que os 94% dos Municípios que cobram o IPTU mantenham as bases de cálculo atualizadas.

Desse modo, somos favoráveis à elevação da revisão periódica da base de cálculo do IPTU a requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

Não obstante nosso apoio ao projeto, cabe-nos apresentar algumas sugestões que parecem aperfeiçoá-lo.

Primeiramente, propomos que não seja elevada a requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a atualização monetária anual da base de cálculo do IPTU.

A atualização da Planta Genérica de Valores busca alinhar à realidade os valores imobiliários registrados, tendo em conta a mutação de aspectos sociais, urbanísticos e econômicos. Ela não se confunde, pois, com a simples atualização monetária dos valores registrados.

Entendemos por não recomendável indexar, de forma obrigatória, o preço dos imóveis à atualização monetária anual. Com efeito, a flutuação dos preços dos imóveis está atrelada a uma complexidade de fatores que deve ser verificada na atualização da PGV, sendo um deles, inclusive, a inflação.

---

<sup>4</sup> Carga Tributária no Brasil – 2013 (Análise por Tributo e Bases de Incidência), disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>, acesso em 12.01.2016.



O Poder Executivo já pode, e seguirá podendo, atualizar por decreto os valores da base de cálculo do IPTU, como se depreende, *a contrario sensu*, da súmula nº 160 do Superior Tribunal de Justiça: “*É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.*”

Porém, essa atualização anual possui caráter provisório, pois deverá ser definitivamente revista pela atualização da PGV seguinte (ou documento equivalente que estime o valor dos imóveis urbanos).

Em síntese, não vemos benefício em manter no projeto o trecho que exige a atualização monetária anual como requisito para recebimento de transferências voluntárias. Essa atualização poderá continuar sendo feita, apenas não deve se tornar obrigatória.

Em relação ao ITBI, parece-nos mais adequado não mencioná-lo na nova redação da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, apesar de o Código Tributário Nacional fazer referência à mesma base de cálculo utilizada pelo IPTU (valor venal), na prática sua base de cálculo não coincide com a deste.

Regra geral, a base do ITBI coincidirá com o exato valor pelo qual o imóvel foi transferido. Se o valor venal declarado pelo contribuinte para fins de ITBI se mostrar nitidamente inferior ao valor de mercado, pode o Fisco arbitrar a base de cálculo<sup>5</sup>.

Na verdade, existe uma distorção em relação ao IPTU, que depende de cadastros municipais para que seja lançado de ofício, e não em relação ao ITBI, que é lançado por homologação ou por declaração. Assim, enquanto o IPTU depende de uma previsão legal que traga uma avaliação unilateral dos imóveis urbanos – como as famosas plantas genéricas –, o mesmo não ocorre com o ITBI.

É oportuno ressaltar que a divergência prática das bases de cálculo do IPTU e do ITBI não é um acidente do sistema tributário, mas decorre da diferença dos procedimentos de lançamento do tributo. O Manual para Crescimento da Receita Própria Municipal (2001), elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, com o patrocínio do BNDES e apoio do Poder Executivo, já sugeria que, no momento de elaboração da PGV, é “*importante, contudo,*

---

<sup>5</sup> Neste sentido, confira-se o Recurso Especial nº 261.166/SP, Superior Tribunal de Justiça.



*procurar manter o valor venal em cerca de 70% do valor de mercado para evitar-se contestações judiciais*<sup>6</sup>.

Portanto, sugerimos a retirada do trecho “*e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)*”, presente no projeto.

Concluimos, portanto, que a proposta é de extrema importância aos Municípios brasileiros por preencher uma lacuna na legislação nacional que deixa à vontade política do gestor municipal a decisão para reajustar a planta genérica de valores para fins de apuração do valor venal de imóveis, renunciando, desta forma, a importantes receitas próprias do seu município.

A Planta Genérica de Valores é um instrumento fundamental para a administração tributária eficiente e orientada para efetiva constituição da progressividade no âmbito da tributação patrimonial em municípios. Sua atualização periódica torna possível a apuração de valores venais de bens imobiliários urbanos mais próximos aos valores praticados em contratos de compra e venda no mercado imobiliário. Por conseguinte, permite a melhoria do desempenho da administração tributária municipal em termos de arrecadação e de promoção de equidade.

Diante do exposto, voto pela **não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 173, de 2015**, e, no mérito, **por sua aprovação, na forma do Substitutivo em anexo**.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2016.

**Deputado HILDO ROCHA**

**Relator**

---

<sup>6</sup> Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal. 2ª Edição. Coordenação geral: Amir Antônio Khair, Francisco Humberto Vignoli. Equipe técnica: Noburo Takitani, Rubens Alves, Vania Maria de Andrade Aguiar. São Paulo: EAESP, 2001, p.25



## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 2015

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever que a revisão das bases de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) constitui requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** O art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal:

I – a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação; e

II – a revisão da base de cálculo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) em periodicidade não superior a quatro anos.

.....” (NR)

**Art. 2º** Os Municípios que estejam há mais de quatro anos, contados da data de publicação desta Lei Complementar, sem revisar a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), poderão fixar limite percentual máximo para a atualização dos valores, por até quatro exercícios financeiros subsequentes.

Parágrafo único. A fixação de limite máximo de que trata o caput não ensejará a aplicação da vedação prevista no parágrafo único do art. 11 da Lei nº 101, de 4 de maio de 2000.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Finanças e Tributação**

---

**Art. 3º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

**Deputado HILDO ROCHA**  
Relator