



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à  
Constituição nº 45, de 2019, do Sr. Baleia Rossi, que "altera o Sistema Tributário  
Nacional e dá outras providências" (PEC Nº 045/2019)**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45, DE 2019.**

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá  
outras providências.

#### **EMENDA Nº , DE 2019** (Do Sr. SANTINI e outros)

Os arts. 150, 153 e 156 da Constituição, constante no Art. 3º da PEC 45/2019,  
passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3o .....

.....

Art.150. ....

.....

I – Exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, sem prejuízo do disposto no  
Art. 156, §1º-C.” NR

.....

Art. 153.....

.....

VI – (Revogado). NR

§ 1º .....

.....

§ 4º (Revogado). NR”

Art. 156. ....

I. propriedade predial e territorial rural e urbano;

.....

§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

III – ser 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-A. O inciso II, também será aplicado de forma a desestimular a manutenção de propriedades rurais improdutivas.

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

§1º-C. A partir dos critérios estabelecidos na Lei de que trata o inciso III deste artigo, caberá por meio de decreto municipal, estabelecer os efeitos em concreto, com a publicação do valor venal do imóvel atualizado.

§2º .....

.....

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.

.....

## 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, deixando de utilizar um dos mecanismos tributários de recuperação de mais-valias fundiárias<sup>1</sup>, 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, se intensificam os processos de exclusão e

---

<sup>1</sup> 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.

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 4 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 Econômico (OCDE ) recomenda um prazo variável entre 03 a 05 anos para atualização. De modo contrário, ao não realizar essa atualização periódica, a acumulação de incrementos de valor da terra será tão alta que se torna politicamente inviável recuperá-los e executar esses processos de correção.

Os especialistas em finanças públicas veem no Imposto sobre Propriedade como um instrumento fiscal particularmente eficaz e apropriado para os governos locais. Sua racionalidade para mobilizar os investimentos em nível municipal se justifica 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.

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 baixo, 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<sup>2</sup>.

Desse modo a emenda possibilita resolver algumas deficiências no que tange à tributação imobiliária e territorial no país. Estas deficiências estão relacionadas à estrutura tributária e especialmente em relação 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 em que 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 valor feitas mais de 10 ou 20 anos, que foram reajustados pela inflação, ignorando o fato de que a valorização / desvalorização dos imóveis. A partir dessa emenda, soluciona-se esse ônus e retira 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 propriedade desvalorizada nesse período, causando falta de distribuição da carga tributária, que tende a favorecer a imóveis de alto valor.

---

<sup>2</sup> DE CESARE, Cláudia M. SISTEMAS DEL IMPUESTO PREDIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. the Lincoln Institute of Land Policy. 2016.

Adicionalmente, em se tratando de impostos patrimoniais, subavaliados no Brasil, em um contexto de tributação predominantemente sobre circulação e consumo, é extremamente importante que se amplie o alcance da tributação sobre transmissão de bens imóveis.

Para escapar ao fisco boa parte dos imóveis tem seu mero registro de compra e venda registrado nos cartórios, se que se dê, de fato, a transmissão dos bens no registro de imóveis, escapando 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 para qualquer, por parte dos cartórios, de 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 Constituição Federal (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”).

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.

Sala das Sessões,

Deputado **SANTINI**

**EMENDA A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45, DE 2019.**

Acrescenta e modifica redação nos arts. 150, 153 e 156 da Constituição, constante no Art. 3º da PEC 45/2019.

<b>Nome do Deputado</b>	<b>Gabinete</b>	<b>Assinatura</b>
