

PARECER Nº /2010

COMISSÃO FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 2/2010

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL

RELATOR: HERMES MARTINS

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 2/2010 é de iniciativa do Sr. Prefeito, que busca, por intermédio dele, autorização legislativa para alterar a Lei n.º 22, de 27 de dezembro de 1994, que “institui o Sistema Tributário do Município de Unai”, no sentido de promover uma reforma substancial especificamente do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – e da Taxa de Serviços Públicos, que passará a denominar-se Taxa de Coleta de Lixo – TCL.

2. A reforma proposta pode ser assim sintetizada:

a) **Artigo 1º:** Em decorrência da adequação da nomenclatura da Taxa de Coleta de Lixo, foi necessária a alteração da redação da alínea “a” do inciso II do artigo 2º do Código Tributário, a bem da melhor técnica legislativa;

b) **Artigo 2º:** Este artigo atribui nova redação ao parágrafo quinto do artigo 5º do Código Tributário para regulamentar a alíquota incidente sobre imóvel em que houver construção em andamento ou onde ocorrer demolição para constituição de nova edificação, que será de 1,2% (que corresponde a 50% da alíquota de terrenos vagos que é de 2,4%);

c) **Artigo 3º:** Aqui, resolvemos promover a modificação da redação do artigo 11 com seu respectivo parágrafo único do Código Tributário, determinando que o valor venal dos imóveis, quando for objeto de atualização, será efetuado por meio de lei específica, em prestígio ao princípio da estrita legalidade tributária, prevendo, no parágrafo único, a atualização monetária que será promovida obrigatória e automaticamente, em periodicidade anual;

d) **Artigo 4º:** Este artigo promove a inserção no Código Tributário do artigo 11-A e respectivos parágrafos 1º, 2º e 3º, para estabelecer a Planta Genérica de Valores Venais do IPTU que integrará o precitado código na forma de anexo, atendendo ao princípio da estrita legalidade tributária. O § 1º dispõe que o mapa dessa planta será aprovado, por meio de decreto, em estrita observância do anexo em questão; O § 2º prevê que eventuais distorções de valores e áreas de abrangências que decorrerem de particularidades relativas à implementação da planta serão, quando possível, resolvidas administrativamente; O § 3º regulamenta o valor venal dos imóveis inseridos em novos loteamentos, cujo valor será provisório (menor valor de zona fiscal da planta) até que seja promovida a devida inclusão por lei específica na zona fiscal correspondente;

e) **Artigo 5º:** Esse dispositivo efetua a inserção no Código Tributário do artigo 11-B e respectivo parágrafo único, para regulamentar o valor padrão da edificação por metro quadrado, posto que tal valor vinha sendo fixado por decreto, sendo prudente postarmos na lei tal definição, inclusive prevendo que os fatores corretivos (valorização e desvalorização da construção) integrarão o Boletim de Informação Cadastral – BIC –, o que já ocorre na prática; O parágrafo único trata tão somente da atualização do valor referencial padrão constante do caput do artigo que será promovida com base no índice oficial de correção monetária;

f) **Artigo 6º:** Tal artigo, altera a redação do inciso III do artigo 12 do Código Tributário, para reduzir de 4,5% para 2,4% a alíquota do IPTU incidente sobre terrenos sem construção (lotes vagos), excluindo-se a progressividade no tempo;

g) **Artigo 7º:** Este comando legal busca acrescentar no Código Tributário o artigo 12-A e respectivo parágrafo único para disciplinar que o imóvel situado em logradouro público dotado de qualquer tipo de pavimentação, que a testada não esteja devidamente vedada (muro, grade ou cerca viva) e passeio cimentado, terá uma multa de 10% sobre o valor do imposto, o que significa que haverá uma redução de 90% dessa multa, porquanto o parágrafo único do artigo 12 será revogado (prevendo a multa de 100%); O parágrafo único acrescentado juntamente com o artigo 12-A em referência inova ao prever que a multa somente será aplicada após decorridos 2 (dois) anos do recebimento, pelo contribuinte, do respectivo benefício da pavimentação, conferindo, assim, prazo razoável para que o contribuinte promova a vedação da testada de seu imóvel, com o passeio concretado;

h) **Artigo 8º:** Tal dispositivo insere a Seção VIII (Das isenções) no Capítulo I do Título I do Livro Primeiro da Parte Especial do Código Tributário, juntamente com três subseções e os artigos 22-A, 22-B, 22-C e 22-D com seus respectivos desdobramentos, a fim de regulamentar as isenções especiais (idoso e pessoa portadora de doença grave) e geral (imóveis com valor venal estipulado pela Prefeitura em até R\$ 50.000,00, com disposições comuns regulamentando a matéria; no caso, a isenção especial incide sobre um único imóvel de propriedade, domínio útil ou posse do isento enquanto que a isenção geral incide sobre todos os imóveis (terreno e construção) com valor venal avaliado pelo teto de cinquenta mil reais;

i) **Artigos 9º, 10 e 11:** Estes artigos buscam tão somente adequar as redações do título designativo do Capítulo I do Título II do Livro Primeiro da Parte Especial, do *caput* do artigo 104 e do *caput* do artigo 106, em decorrência da modificação da nomenclatura da Taxa de Serviços Públicos para Taxa de Coleta de Lixo, siglizada de TCL, e da exclusão do fator iluminação pública de sua concepção;

j) **Artigo 12:** Este dispositivo fixa em 0,80 (oitenta centavos) o valor anual por metro quadrado (substituindo a atual forma de medida que é o metro cúbico com faixas progressivas) correspondente à alíquota da Taxa de Coleta de Lixo, cujo valor representa a conversão de unidades de referência para a moeda real; por seu turno, os parágrafos 1º e 2º que serão incluídos com o citado artigo 106-A fixam, respectivamente, o teto para efeito de cobrança da alíquota, que no caso de área residencial construída corresponderá a 250,00m² e no caso de área comercial/industrial/serviços será de 500,00m², bem como a previsão de atualização do valor de R\$ 0,80 pelo índice oficial de correção monetária;

k) **Artigo 13:** Este artigo confere nova redação ao artigo 110 do Código, acrescentando a ele, por seu turno, um parágrafo único, tão somente para promover a conversão da unidade fiscal de referência para a moeda real do valor da multa aplicada no caso de remoção especial de lixo, com a previsão da atualização monetária pertinente;

l) **Artigo 14:** Este artigo acrescenta o Anexo X ao Código Tributário, que abriga a Planta Genérica de Valores Venais do IPTU, dando concreção ao disposto no artigo 11-A do Código acrescido pelo artigo 3º da lei complementar que derivar do presente projeto de lei;

m) **Artigo 15:** Trata-se da cláusula de vigência que foi formatada em observância do princípio da anualidade tributária (1/1/2011, se aprovado e sancionado o PLC em causa até 31/12/2010); Esta cláusula comportará uma exceção, consubstanciada na vigência especial do artigo 6º deste projeto (multa de 10%) que somente se dará após decorridos 2 (dois) anos da publicação do mesmo; e

n) **Artigo 16:** Trata-se da cláusula de revogação. Serão revogados o parágrafo único do artigo 12 (multa de 100%-contribuinte-imóvel sem vedação da testada sem passeio concretado), em decorrência do estabelecimento de uma nova regra a esse respeito (multa de 10%-prazo de 2 anos do recebimento do benefício); o § 2º do artigo 104 (trata sobre o serviço de iluminação pública que já é regulamentado por lei específica); os incisos I e II e os parágrafos 1º e 2º do artigo 106 (tratam do fator iluminação pública e da taxa de coleta de lixo, cujas matérias sofreram alterações e adequações) e o parágrafo 3º do artigo 106 que versa sobre a redução de 50% da Taxa de Coleta de Lixo para imóveis situados em locais desprovidos de pavimentação, o que malfere o princípio da isonomia tributária, porquanto não há uma correlação lógica e nem justa entre o fato de o imóvel situar-se em local sem asfalto com a produção de lixo decorrente; por fim, serão revogados os parágrafos 3º e 4º do artigo 5º (acrescentados pela LC 31/97), posto que as alíquotas para imóveis que se tornarem não edificadas por força de demolição ou os novos loteamentos aprovados pelo Poder Público serão as correspondentes às alíquotas residenciais (0,6%) e lotes vagos (1,2%), observada, provisoriamente, a zona fiscal de menor valor. Também estamos extinguindo a progressividade no tempo, não mais justificando o disposto no parágrafo quarto.

3. À Mensagem de encaminhamento do presente projeto, de fls.02/12, foram anexados, para instrução da matéria, os seguintes documentos: a) Doc. 01: Cópia de decretos que versaram sobre a Planta Genérica de Valores Venais do IPTU desde o exercício de 1994 até a presente data (fls.24/73); b) Doc. 02: Estudos sobre a inflação compreendendo os anos de 1993 a 2010 (fls. 74/75); e c) Doc. 03: cópia da exposição de motivos e respectivo projeto de lei encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente Luis Inácio Lula da Silva ao Congresso Nacional sobre medidas tributárias relativas à realização no Brasil da Copa das Confederações (2013) e da Copa do Mundo Fifa (2014) (fls. 76/92).

4. Recebido e publicado em 17 de novembro de 2010, o projeto sob comento foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, que o converteu em diligência, nos termos da Ata de fl. 95, para solicitar ao autor documentos e informações imprescindíveis para a apreciação da matéria.

5. Em 22 de novembro de 2010, o Presidente da referida Comissão, visando dar andamento à diligência, encaminhou ao Sr. Prefeito o Ofício n.º 18/SACON, de fl. 96, do qual consta o pedido dos seguintes documentos e informações:

- A) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro do projeto em tela no exercício que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, incluindo a demonstração do atendimento das condições estabelecidas nos incisos I ou II do artigo 14 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000;
- B) Decreto que fixou o valor referencial padrão da edificação por metro quadrado para o cálculo do IPTU de 2010;
- C) Decretos que elevaram a alíquota do IPTU dos terrenos de 3 % para 4,5 %;
- D) Decreto que regulamenta os fatores corretivos dos componentes da construção e do estado de conservação, que constam do Boletim de Informação Cadastral – BIC dos imóveis;
- E) Levantamento dos valores praticados, atualmente, nas áreas de abrangência do Anexo Único do presente projeto; e
- F) Informações sobre os critérios utilizados na apuração dos valores constantes do Anexo Único da presente matéria. Caso a apuração tenha sido realizada por comissão legalmente constituída, solicitam-se cópias de todos os atos praticados e, ainda, o nome e cargo dos seus membros.

6. Também em 22 de novembro de 2010, foi encaminhada, por meio da Mensagem n.º 129, de fls. 97/102, a Emenda n.º 1, de fls.103/105, de autoria do Sr. Prefeito, com o fito de acrescentar ao presente projeto duas inovações relevantes.

7. A primeira institui a Nota Fiscal Unaiense que consistirá na concessão de desconto ao contribuinte que apresentar documento fiscal contendo o seu respectivo número de CPF ou CNPJ, conforme seja o sujeito passivo pessoa física ou jurídica, na forma a ser regulamentada por Decreto do Prefeito, incentivando-se o contribuinte a exigir documento fiscal de estabelecimento empresarial (comércio, prestação de serviços etc), com reflexos sobre o combate à sonegação fiscal e, em conseqüência, sobre o aumento do potencial arrecadatório do Município, com o incremento que poderá advir do ICMS e do ISSQN.

8. Já a segunda inovação busca autorizar que o Prefeito promova a formação, por decreto, do Cadastro Positivo de Contribuintes – CPC – objetivando beneficiar e premiar os contribuintes que pagarem rigorosamente em dia o imposto mediante concessão de desconto ou outro tipo de benefício ou prêmio, em contraponto a programas de anistia de multas e juros sobre débitos tributários, a exemplo do Programa Unai em Dia.

9. A referida emenda busca incluir, também, no texto do presente projeto, como disposição final, artigo determinando que todos os decretos previstos no Código Tributário Municipal, quando forem editados, serão encaminhados, tempestivamente, a essa Câmara Municipal para que seja aferida sua devida conformação e regularidade com o poder regulamentar, inclusive para efeito de controle preventivo de constitucionalidade a ser exercido por aquele Poder.

10. Em 25 de novembro de 2010, o Sr. Prefeito, por meio da Mensagem n.º 130, de 24 de novembro de 2010, de fls. 106/109, encaminhou o Substitutivo n.º 1 ao presente projeto, de fls.110/122. Este teve por escopo promover algumas alterações ao texto do projeto sob discussão, sem alterar o seu substrato, inclusive incorporando algumas disposições constantes da Emenda n.º 1, também de iniciativa do Sr. Prefeito, que, com isso, perdeu o objeto.

11. Em 26 de novembro de 2010, o Sr. Prefeito encaminhou o Ofício n.º 29/GP, de fls.123/134, com o objetivo de encaminhar as informações e documentos solicitados por meio do Ofício n.º 18/SACON, de fl.96.

12. Em 6 de dezembro de 2010, a Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos exarou parecer e votação favoráveis à aprovação da matéria, acrescida da Emenda N.º 1, a fl.144, de autoria do relator, Vereador Thiago Martins, que tem o fito de inserir um dispositivo no presente projeto prevendo que o aumento no IPTU resultante da instituição da nova Planta de Valores Venais será pago, em iguais índices, no prazo de 4 anos.

13. Em 7 de dezembro de 2010, a matéria foi distribuída a esta comissão, que me designou relator, para exame e parecer nos termos regimentais.

14. Em 17 de dezembro de 2010, o Sr. Prefeito encaminhou, por meio da Mensagem n.º 136, de 17 de dezembro de 2010, de fls. 149/159, informações e esclarecimentos para instrução do Substitutivo n.º 1 ao Projeto de Lei Complementar n.º 2, de 2010.

15. É o relatório. Passa-se à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

16. A competência desta Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas, para apreciar a matéria em questão, encontra-se inserida no art. 102, II, “c”, da Resolução nº 195/92, que assim dispõe:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

(...)

II - à Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas:

(...)

c) matéria tributária;

(...)

17. Inicialmente, cumpre destacar que as alterações na legislação tributária decorrentes do Substitutivo n.º 1 ao presente projeto poderão, por um lado, resultar em redução da arrecadação municipal, ocasionando a chamada renúncia de receita, e, por outro lado, aumentar a arrecadação, produzindo um aumento efetivo das receitas do IPTU e da TCL.

18. Com efeito, é necessário que o autor do projeto cumpra as exigências, para renúncia de receita, insertas no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que, em harmonia com artigo 150, §6º da Carta da República de 1988, dispõe:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

.....

19. Pelo que se depreende do texto legal supra, para que o Sr. Prefeito possa implementar as alterações propostas é necessário que ele elabore a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para o triênio de 2011-2013; atenda as disposições da LDO; e a pelo menos uma das condições dispostas nos incisos I e II do artigo colacionado; tudo com o objetivo de preservar as metas fiscais planejadas e o equilíbrio das finanças públicas.

20. Segundo estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, denominado “Crédito Tributário e Renúncia Fiscal”, disponível em www.ibam.org.br, “não basta que os objetivos do projeto de lei concedendo o benefício fiscal sejam os mais nobres. A CF, instrumentalizada pelos mandamentos impostos pela LC 101/00, exige que os efeitos decorrentes da alteração da legislação tributária sejam quantificados e medidos os seus impactos nas finanças municipais, para permitir a avaliação da sua relação custo/benefício e facilitar a tarefa dos ilustres membros do Poder Legislativo de, quanto ao mérito, analisar as repercussões na programação dos investimentos e da prestação dos serviços públicos, que poderão sofrer solução de continuidade ou perda de qualidade, por redução dos recursos financeiros, causando prejuízo a parcela da comunidade que os demanda, comparativamente com o benefício a ser concedido.”

21. Nessa linha de raciocínio e visando atender as exigências contidas no artigo 14 da LRF, o Sr. Prefeito encaminhou o Parecer n.º 8/2010, de fls. 126/133, da lavra do economista municipal Sr. Danilo Bijos Crispim, o qual apresenta estudo sobre o impacto orçamentário-financeiro do substitutivo sob apreciação.

22. O citado economista, tendo em vista a inexistência de dados estatísticos que permitam simular os efeitos da alteração na legislação tributária proposta, realizou um estudo utilizando a teoria econômica, concluindo o seguinte:

(...) o efeito das alterações na legislação tributária contidas no Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n.º 2/2010 sobre a arrecadação do IPTU e da TLP em especial e sobre a arrecadação geral do Município de Unaí é indeterminado. Nesse particular, a teoria sugere que a arrecadação poderá ser maior caso as medidas que geram efeitos positivos sobre a arrecadação – a exemplo da nova Planta de Valores Venais do IPTU – sejam suficientes para compensar e suplantam a queda na arrecadação ocasionada pela redução de alíquotas, isenções, concessão de benefícios e descontos.

Ainda assim, uma redução na arrecadação do IPTU e da TLP poderá ser contornada com o contingenciamento das despesas fiscais ou utilização da reserva de contingência para a insuficiência de arrecadação, de modo a preservar as metas de resultado primário e nominal estabelecidos pela LDO de 2011.

Em outras palavras, o impacto orçamentário-financeiro decorrente alterações na legislação tributária contidas no Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n.º 2/2010 é indeterminado. Caso haja queda na arrecadação, e considerando a baixa participação relativa do IPTU e TLP na composição da receita total da Prefeitura de Unaí, é possível garantir as metas de resultado primário e nominal fixadas pela LDO de 2011.

23. Destarte, tendo em vista que a implementação do presente Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n.º 2/2010 não irá afetar as metas fiscais planejadas na LDO/2011 e considerando a socialização do IPTU proposta, conclui-se que a matéria merece ser acolhida pelos Edis desta Casa de Leis.

24. Quanto à Emenda n.º 1 ao Substitutivo sob exame, de autoria do Vereador Thiago Martins, entende-se que ela também merece ser acolhida pelos Membros desta Casa, pois esta visa, em observância ao princípio da capacidade contributiva, parcelar em 04 (quatro) anos o aumento no valor do IPTU que resultar da instituição da nova planta de valores venais, estabelecida pelo artigo 4º do presente substitutivo.

3. CONCLUSÃO

25. **Ante o exposto**, voto favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 2/2010, na forma do Substitutivo n.º 1, de fls.110/121, acrescido da Emenda n.º 1, de fl.144.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 21 de dezembro de 2010.

VEREADOR HERMES MARTINS

Relator Designado