



Nota CETAD/COEST nº 060, de 05 de abril de 2021.

Interessado: Gabinete do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil

Assunto: **Minuta de Projeto de Lei - Atualização de bens imóveis de pessoas físicas.**

1. Esta Nota Técnica tem por objetivo estimar o impacto fiscal de medida que visa permitir aos proprietários de bens imóveis a atualização do valor de aquisição para efeitos de apuração do ganho de capital, com aplicação de uma alíquota menor do que a hoje vigente na apuração do Imposto de Renda sobre Ganho de Capital (**IR_{GC}**).

2. O presente Estudo foi realizado com base nas informações referentes à posse de imóveis declarados na ficha “Bens e Direitos” das declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas, ano-calendário 2018, combinados com os valores de ganho de capital na alienação de imóveis informados no Demonstrativo de Ganho de Capital.

Legislação Atual

3. Ao Ganho de Capital apurado pelas pessoas físicas na alienação de bens imóveis aplica-se uma alíquota progressiva do **IR_{GC}**, de acordo com o art. 21 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, com redação dada pela Lei 13.259, de 16 de março de 2016:

“Art. 21. O ganho de capital percebido por pessoa física em decorrência da alienação de bens e direitos de qualquer natureza sujeita-se à incidência do imposto sobre a renda, com as seguintes alíquotas:

I - 15% (quinze por cento) sobre a parcela dos ganhos que não ultrapassar R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

II - 17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento) sobre a parcela dos ganhos que exceder R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e não ultrapassar R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);

III - 20% (vinte por cento) sobre a parcela dos ganhos que exceder R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e não ultrapassar R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais); e

IV - 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) sobre a parcela dos ganhos que ultrapassar R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).”

4. Atualmente a legislação do **IR_{GC}** permite as seguintes isenções:

- Alienação do único imóvel com valor até R\$ 440.000,00:

“Lei 9.250, de 26 de dezembro de 1995

.....

Art. 23. Fica isento do imposto de renda o ganho de capital auferido na alienação do único imóvel que o titular possua, cujo valor de alienação seja de até R\$ 440.000,00 (quatrocentos e quarenta mil reais), desde que não tenha sido realizada qualquer outra alienação nos últimos cinco anos.”

- Aplicação do resultado da venda na aquisição de outro imóvel em até 180 dias:

“Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005

.....

Art. 39. Fica isento do imposto de renda o ganho auferido por pessoa física residente no País na venda de imóveis residenciais, desde que o alienante, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contado da celebração do contrato, aplique o produto da venda na aquisição de imóveis residenciais localizados no País.

.....

§ 2º A aplicação parcial do produto da venda implicará tributação do ganho proporcionalmente ao valor da parcela não aplicada.

.....

§ 5º O contribuinte somente poderá usufruir do benefício de que trata este artigo 1 (uma) vez a cada 5 (cinco) anos.”

Reduções do Ganho de Capital

5. Aplica-se ao ganho de capital apurado os seguintes percentuais de redução:

- Redução do Ganho de Capital de acordo com o ano de aquisição do imóvel:

“Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988.

.....

Art. 18. Para apuração do valor a ser tributado, no caso de alienação de bens imóveis, poderá ser aplicado um percentual de redução sobre o ganho de capital apurado, segundo o ano de aquisição ou incorporação do bem, de acordo com a seguinte tabela:

<i>Ano de Aquisição ou Incorporação</i>	<i>Percentual de Redução</i>	<i>Ano de Aquisição ou Incorporação</i>	<i>Percentual de Redução</i>
<i>Até 1969</i>	<i>100</i>	<i>1979</i>	<i>50</i>
<i>1970</i>	<i>95%</i>	<i>1980</i>	<i>45%</i>
<i>1971</i>	<i>90%</i>	<i>1981</i>	<i>40%</i>
<i>1972</i>	<i>85%</i>	<i>1982</i>	<i>35%</i>
<i>1973</i>	<i>80%</i>	<i>1983</i>	<i>30%</i>
<i>1974</i>	<i>75%</i>	<i>1984</i>	<i>25%</i>
<i>1975</i>	<i>70%</i>	<i>1985</i>	<i>20%</i>
<i>1976</i>	<i>65%</i>	<i>1986</i>	<i>15%</i>
<i>1977</i>	<i>60%</i>	<i>1987</i>	<i>10%</i>
<i>1978</i>	<i>55%</i>	<i>1988</i>	<i>5%</i>

Parágrafo único. Não haverá redução, relativamente aos imóveis cuja aquisição venha ocorrer a partir de 1º de janeiro de 1989.”

- Fatores de redução FR1 e FR2:

“Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005

.....

Art. 40. Para a apuração da base de cálculo do imposto sobre a renda incidente sobre o ganho de capital por ocasião da alienação, a qualquer título, de bens imóveis realizada por pessoa física residente no País, serão aplicados fatores de redução (FR1 e FR2) do ganho de capital apurado.

§ 1º A base de cálculo do imposto corresponderá à multiplicação do ganho de capital pelos fatores de redução, que serão determinados pelas seguintes fórmulas:

I - FR1 = 1/1,0060 m1, onde "m1" corresponde ao número de meses-calendário ou fração decorridos entre a data de aquisição do imóvel e o mês da publicação desta Lei, inclusive na hipótese de a alienação ocorrer no referido mês;

II - FR2 = 1/1,0035 m2, onde "m2" corresponde ao número de meses-calendário ou fração decorridos entre o mês seguinte ao da publicação desta Lei ou o mês da aquisição do imóvel, se posterior, e o de sua alienação.

§ 2º Na hipótese de imóveis adquiridos até 31 de dezembro de 1995, o fator de redução de que trata o inciso I do § 1º deste artigo será aplicado a partir de 1º de janeiro de 1996, sem prejuízo do disposto no art. 18 da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988.”

6. A legislação atual não permite a atualização dos bens imóveis, devendo os valores históricos serem mantidos na Declaração Anual de Ajuste. De acordo com o art. 24 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, os imóveis adquiridos até 31/12/1995 poderão ser atualizados até 31/12/1997. Já os imóveis adquiridos a partir de 01/01/1996 não sofrem qualquer atualização. Para

efeitos deste trabalho, considerou-se que os imóveis adquiridos até 31/12/1995 já tiveram seu valor atualizado até 31/12/1997 nas declarações.

Fluxo anual de apuração do Ganho de Capital

7. A cada ano entram na base novos imóveis e apenas uma pequena parcela é alienada. Em 2017, após computadas todas as isenções e reduções, dos cerca de 10 milhões de contribuintes que declararam a posse de bens imóveis, apenas 240.149 contribuintes (cerca de 2,4% dos declarantes de bens imóveis) efetuaram alienações de imóvel. Desses 240.149 contribuintes, 136.911 contribuintes não se enquadraram nos critérios de isenção, ou seja, não aplicaram ou aplicaram parcialmente o valor recebido na alienação na aquisição de outro imóvel ou não possuíam um único imóvel com valor de alienação até R\$ 440.000,00. O valor do **IR_{GC}** alcançou R\$ 2,18 bilhões naquele ano. Este valor corresponde a um valor total anual de alienação de R\$ 86,83 bilhões, que deu origem a uma base de cálculo agregada de R\$ 56,75 bilhões¹. O valor do **IR_{GC}** atualizado estimado para o ano de 2021 (parâmetros da Secretaria de Política Econômica) é da ordem de R\$ 2,33 bilhões.

8. A tabela a seguir apresenta um resumo da apuração do **IR_{GC}** para o ano-calendário de 2017. Nela é apresentada também a alíquota efetiva média por faixa de alíquota efetiva.

ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS POR PESSOAS FÍSICAS - ANO-CALENDÁRIO 2017 (1)

R\$ milhões

Faixa de Alíquota Efetiva	Quantidade de Contribuintes (A)	Valor da Alienação do Imóvel (B)	Custo de Aquisição do Imóvel (C)	Base de Cálculo (D)=(B)-(C)	Imposto Devido (E)	% Imposto Devido por Faixa (F)	Aliq Efetiva Média (G)=(E)/(D)
Até 0,0%	12.269	5.720	1.846	3.874	-	0%	0,00%
De 0,0% a 1,0%	9.534	16.969	1.790	15.179	61	3%	0,40%
De 1,0% a 2,0%	8.423	9.732	1.795	7.937	117	5%	1,47%
De 2,0% a 3,0%	8.033	7.185	1.702	5.483	136	6%	2,48%
De 3,0% a 4,0%	7.382	5.286	1.558	3.728	130	6%	3,49%
De 4,0% a 5,0%	11.305	6.155	1.791	4.364	195	9%	4,47%
De 5,0% a 6,0%	6.170	3.735	1.377	2.357	130	6%	5,50%
De 6,0% a 7,0%	5.910	3.565	1.392	2.172	141	6%	6,49%
De 7,0% a 10,0%	20.117	9.577	4.685	4.892	416	19%	8,49%
De 10,0% a 15,0%	46.730	17.578	11.253	6.325	781	36%	12,34%
De 15,0% a 22,5%	1.038	1.328	894	434	75	3%	17,27%
Total:	136.911	86.828	30.082	56.746	2.181	100%	

(1) A base a partir da qual foi gerada esta tabela não contempla a informação por imóvel, apenas por CPF. Foram consideradas as alienações que não usaram as isenções relativas a proprietário de único imóvel e à reaplicação do valor na aquisição de outro imóvel, no ano-calendário de 2017. Não foram considerados também 51.367 CPFs para os quais foi apurado um custo de aquisição maior do que o valor de alienação.

¹ Os valores de 'quantidade de contribuintes', 'valor das alienações', 'valor da base de cálculo' e 'valor do imposto devido' correspondem às alienações realizadas por contribuintes que não fizeram jus à isenção de proprietário de único imóvel e à relativa à reaplicação do valor na aquisição de outro imóvel, no ano-calendário de 2017.

Descrição dos Campos:

- (A) Quantidade de Contribuintes: Quantidade de contribuintes que informaram alienação de bens imóveis no Demonstrativo de Ganho de Capital.
- (B) Valor de Alienação do imóvel: Valor da alienação do imóvel informado no Demonstrativo de Ganho de Capital.
- (C) Custo de Aquisição do Imóvel: Valor do custo de aquisição do imóvel informado no Demonstrativo de Ganho de Capital.
- (D) Base de Cálculo: Base de cálculo sem reduções, calculada pela diferença entre o valor de alienação e o custo de aquisição.
- (E) Imposto Devido: Imposto calculado pelo Demonstrativo de Ganho de Capital (já considerando as reduções legais).
- (F) % do Imposto Devido por faixa. Para cada faixa, representa o percentual entre o imposto devido da faixa e o imposto devido total.
- (G) Alíquota Efetiva Média: Representa a média das alíquotas efetivas de cada faixa (Imposto Devido/Base de Cálculo).

9. Apenas uma parcela dos imóveis alienados anualmente sofre incidência do imposto de renda, pois muitos contribuintes fazem uso das isenções permitidas por Lei, que são a reaplicação do produto da venda na aquisição de outro dentro do prazo de 180 dias e a isenção relativa à alienação do único imóvel com valor de alienação igual ou inferior a R\$ 440.000,00. A tabela abaixo apresenta o quantitativo daqueles que foram, no ano de 2017, beneficiados com estas isenções.

Alienação de Bens Imóveis - 2017
Situações para as quais há Isenção do Imposto de Renda sobre o Ganho de Capital

Categoria	Quantidade de Contribuintes	Valor de Alienação do Imóvel	Custo de Aquisição do Imóvel	Valores em R\$ milhões
				Valor do Imposto Devido
Proprietário de Único Imóvel até R\$ 440.000,00	19.958	4.554,77	2.139,48	0,00
Reaplicação do Valor da Venda em 180 dias	29.604	10.089,64	4.472,44	0,00
Total:	49.562	14.644,41	6.611,92	-

Considerações Metodológicas

10. Passados mais de 20 anos desde a última atualização nos bens imóveis informados nas declarações de imposto de renda das pessoas físicas, propõe-se que os contribuintes possam fazer esta atualização sem comprometimento significativo do fluxo de arrecadação anual do **IRGC**. Diante disto foi elaborada uma metodologia que compara a tributação atual progressiva de 15% a 22,5% incidente sobre uma base reduzida (conforme legislação atual) que gera o montante do **IRGC**, com uma alíquota proposta de Imposto de renda sobre o ganho de capital de 4% (quatro por cento) incidente sobre uma base de cálculo definida como sendo a diferença entre o valor de mercado do imóvel e o seu custo de aquisição, denominado aqui de Imposto de Renda sobre Ganho de Capital com ALÍQUOTA Reduzida (**IRGC-AR**).

11. O trabalho foi realizado a partir das informações relativas à propriedade de bens imóveis constantes das declarações de imposto de renda das pessoas físicas referentes ao ano-calendário de 2018. A tabela abaixo apresenta a quantidade de imóveis por tipo e localização, sendo que 42.473

imóveis estão localizados no exterior e 19.139.957 imóveis estão localizados no Brasil, totalizando 19.182.430 imóveis.

Código Bem	Descrição do Bem	Localização		Total Geral
		Brasil	Exterior	
01	Prédio residencial	767.405	1.691	769.096
02	Prédio comercial	481.861	654	482.515
03	Galpão	104.978	123	105.101
11	Apartamento	7.132.335	20.520	7.152.855
12	Casa	8.143.904	15.150	8.159.054
15	Sala ou conjunto	751.519	540	752.059
16	Construção	447.887	280	448.167
17	Benfeitorias	393.761	259	394.020
18	Loja	237.024	674	237.698
19	Outros bens imóveis	679.283	2.582	681.865
Total Geral		19.139.957	42.473	19.182.430

12. A base de imóveis localizados no Brasil (19.139.957 imóveis) é composta de 9.867.199 imóveis com data de aquisição conhecida e 9.272.758 imóveis com data de aquisição desconhecida. Dos imóveis com data de aquisição conhecida, 104.198 imóveis foram adquiridos antes de 1970 e 9.763.001 imóveis foram adquiridos a partir de 1970.

13. Da base de 19.139.957 imóveis foram excluídos os imóveis cujos proprietários declararam apenas um imóvel em 2018 e com valor atualizado de acordo com o item 15 menor ou igual a R\$ 440.000,00 (4.293.950 imóveis), pois nesses casos ocorre a isenção do IR sobre o ganho de capital. Em relação aos contribuintes, 10.235.354 declararam possuir algum imóvel em 2018, sendo que destes, 5.941.904 contribuintes (média de 2,5 imóveis por contribuinte) declararam possuir mais de um imóvel, e 4.293.950 contribuintes declararam possuir um único imóvel com valor atualizado até R\$ 440.000,00.

14. A informação relativa à data de aquisição está indisponível em 47% dos imóveis declarados (já descontados os imóveis cujos proprietários declararam possuir um único imóvel com valor atualizado igual ou inferior a R\$ 440.000,00)². Para estes casos foi feita uma estimativa com base no perfil dos imóveis com data de aquisição informada, obtendo-se a quantidade de imóveis a serem adicionados aos adquiridos a partir de 1970 para efeitos dos cálculos aqui apresentados. Deste modo, usando o percentual de 98,72% (relação entre a quantidade de imóveis com data de aquisição a partir de 1970 e o total de imóveis com data de aquisição conhecida), aplicado ao total de imóveis com data de aquisição desconhecida (7.474.345 imóveis), obteve-se o montante de 7.378.533 imóveis

² A informação relativa à data de aquisição do imóvel ainda não é obrigatória, apesar do fato haver um campo específico para abrigar esta informação, criado a partir do ano-calendário de 2018.

(considerados como sendo adquiridos posteriormente a 1969), a serem adicionados aos 7.277.166 imóveis com data de aquisição conhecida e adquiridos posteriormente a 1969, compondo a base para o estudo de 14.655.699 imóveis potencialmente tributáveis. A tabela abaixo apresenta um resumo das etapas de obtenção dos imóveis potencialmente tributáveis.

Categoria	Quantidade	% do Total
Imóveis Total	19.182.430	100,0%
(-) Imóveis Exterior	42.473	0,2%
=Imóveis Brasil	19.139.957	99,8%
(-) Imóveis únicos c/ valor até R\$ 440.000,00	4.293.950	22,4%
(-) Imóveis Data Aquisição < 1970 ⁽¹⁾	94.496	0,5%
(-) Imóveis Data Aquisição < 1970 (proporção) ⁽²⁾	95.812	0,5%
Total de Imóveis com Data Aquisição < 1970	190.308	1,0%
= Imóveis Potencialmente Tributáveis	14.655.699	76%
- Data aquisição conhecida:	7.277.166	38%
- Data aquisição desconhecida:	7.378.533	38%

(1) Imóveis com data de aquisição conhecida (informada no demonstrativo de ganho de capital).

(2) Parcela dos imóveis com data de aquisição desconhecida resultante da aplicação da proporção $[qtde\ adquirida\ antes\ de\ 1970]/[qtde\ total\ com\ data\ de\ aquisição\ conhecida]$ sobre a base de imóveis cuja data de aquisição não é conhecida.

15. Para efeitos de atualização do valor dos imóveis foi adotado o Índice de Valores de Garantia de Imóveis Residenciais Financiados (IVG-R), que estima a tendência de preço de longo prazo dos valores de imóveis residenciais no Brasil utilizando informações do Sistema de Informações de Crédito (SCR) do Banco Central do Brasil. Este índice inicia-se em março de 2001, com o valor de 100. Combinou-se esse índice com o IPCA, para contemplar o período anterior a março de 2001 (período entre janeiro de 1996 a fevereiro de 2001). Tal resultado foi aplicado ao conjunto dos imóveis adquiridos a partir de janeiro de 1970³, obtendo-se o valor atualizado (uma *proxy* do valor de mercado) para fins de apuração do Ganho de Capital.

16. A partir dos valores atualizados (IVG-R e IPCA), foi calculado o Ganho de Capital, definido, para fins deste estudo como sendo a diferença entre o valor do imóvel atualizado (IVG-R e IPCA) e o valor do imóvel declarado na DIRPF. Esta operação foi feita por imóvel. A tabela a seguir apresenta os valores agregados por faixa de Ganho de Capital:

³ De acordo com o art. 24 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, os imóveis adquiridos até 31/12/1995 poderão ser atualizados até 31/12/1997. Já os imóveis adquiridos a partir de 01/01/1996 não sofrem atualização. Portanto, para o período de janeiro de 1970 até 31/12/1995 foi utilizado o índice correspondente a janeiro de 1998.

Imóveis Localizados no País adquiridos após 1970⁽¹⁾ por faixa de ganho de capital

valores em R\$ milhões

Faixa de Ganho de Capital		Alíquota	Quantidade de Imóveis	Valor dos Imóveis	Valor dos Imóveis Atualizado pelo IVG	Ganho de Capital	% do Ganho de Capital
Limite Inferior	Limite Superior						
0 R\$	5.000.000,00	15%	14.626.854	2.468.248,27	6.654.826,93	4.186.578,65	92,9%
R\$ 5.000.000,00	R\$ 10.000.000,00	17,50%	23.894	37.380,42	215.773,49	178.393,07	4,0%
R\$ 10.000.000,00	R\$ 30.000.000,00	20%	4.569	18.330,13	93.538,01	75.207,89	1,7%
Acima de R\$ 30.000.000,00		22,50%	381	30.138,11	97.602,48	67.464,37	1,5%
Total:			14.655.699	2.554.096,93	7.061.740,91	4.507.643,98	

(1) Inclui parcela dos imóveis com data de aquisição não informada, estimada com base na proporção entre aqueles com data de aquisição a partir de janeiro de 1970 e o total de imóveis com data de aquisição conhecida. Não inclui os imóveis cujos proprietários declararam a posse de um único imóvel com valor atualizado até R\$ 440.000,00.

17. Da tabela acima observa-se que os valores de ganho de capital concentram-se na primeira faixa com alíquota de 15%. Fazendo-se a ponderação pelos percentuais, obtém-se uma alíquota ponderada média de 15,2%. Este valor foi aplicado aos dados agregados por ano/mês de aquisição dos imóveis para obtenção das estimativas. Na tabela acima não foram considerados os imóveis localizados no exterior (42.473 imóveis), os imóveis com data de aquisição anterior a 1970, por já contarem com 100% de redução do ganho de capital⁴ (94.496 imóveis), a parcela de imóveis com data de aquisição desconhecida descartados pela proporção (95.812 imóveis) e os imóveis cujos proprietários declararam possuir um único imóvel, com valor atualizado inferior a R\$ 440.000,00 (4.293.950 imóveis). Estes imóveis, somados aos 14.655.699 imóveis da tabela acima, totalizam 19.182.430 imóveis.

18. Não foi considerado para fins das estimativas constantes desta nota, os efeitos da isenção relativa à reaplicação integral ou parcial do produto da venda do imóvel para aquisição de outro dentro do prazo de 180 dias, prevista no art. 39 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

19. A base de imóveis com os valores informados e atualizados foi tabulada por ano/mês de aquisição e em seguida foram aplicados os devidos percentuais de redução⁵, com base nos parâmetros e metodologia descrita no Anexo I, obtendo-se o Ganho de Capital (**GC**) com base na legislação atual, no montante de R\$ 1.596,39 bilhões. Caso todos os cerca de 14,6 milhões de imóveis fossem atualizados com base na legislação atual (isto é, usando o ganho de capital reduzido e o imposto de renda sobre o ganho de capital com base na tabela progressiva), seria gerado um valor potencial de **IR_{GC}** no valor de R\$ 242,65 bilhões. Na prática, porém, observa-se que apenas uma pequena parcela

⁴ Data de aquisição anterior a 1970 tem redução de 100% no G.C. (art. 18 da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988).

⁵ Reduções da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988 e fatores de redução FR1 e FR2 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

(1,4%) do estoque de imóveis é alienada anualmente, passível de incidência desse imposto⁶, o que geraria uma arrecadação média anual de cerca de R\$ 2,33 bilhões, que corresponde a 0,96% do valor potencial do IRGc.

Da Minuta de Projeto de Lei

33. As discussões em torno das propostas visando permitir a atualização dos bens imóveis convergiram para a elaboração de uma minuta de Projeto de Lei, reproduzido no Anexo II desta Nota, que contempla a possibilidade de atualização a valor de mercado dos bens imóveis localizados no País até uma data limite a ser definida em ato da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. O ganho de capital gerado nesta atualização (considerado como sendo a diferença entre o valor atualizado e o custo de aquisição, sem a aplicação dos atuais redutores), seria tributado a uma alíquota de 4%.

34. Como consequência do que foi proposto, poderão ocorrer três movimentos, que são:

(a) Parte dos contribuintes que normalmente alienam seus imóveis anualmente não irá aderir à medida por não ser financeiramente viável ou por outras razões. Esta parcela de contribuintes não produzirá impacto no fluxo anual de arrecadação do imposto de renda da pessoa física relativo a ganho de capital;

(b) Parte dos contribuintes que planejam alienar seus imóveis em 2021, caso seja mais vantajoso para eles, irá atualizar os seus imóveis, pagar o tributo a 4% e alienar ainda em 2021. Esta situação irá gerar, já em 2021, uma renúncia de arrecadação correspondente à diferença entre a alíquota efetiva média atual de 5,67% e a alíquota de 4%. Esta renúncia é definitiva e não será recuperada nos anos seguintes;

(c) Parte dos contribuintes que planejam alienar os imóveis nos anos seguintes ao da implantação da medida irá antecipar a atualização para obter o benefício. Esta opção levará a um ganho de arrecadação adicional no primeiro ano (2021), que será descontado em uma maior proporção nos anos seguintes, ou seja, o fisco obterá em 2021 uma receita a 4% e perderá nos anos seguintes uma receita a 5,67%.

35. Para efeito das estimativas de impacto foi considerada a seguinte hipótese: De janeiro a abril, as alienações ocorreram normalmente segundo a sistemática vigente. A partir de maio, considerou-se que 100% dos contribuintes que iriam alienar os seus imóveis até dezembro de 2021,

⁶ Este percentual de 1,4% foi obtido dividindo-se a quantidade de imóveis alienada em 2017 sem reaplicação e com reaplicação parcial (210.678) pelo total de imóveis potencialmente tributáveis em 2018 (14.655.699).

caso seja para eles mais vantajoso, irão atualizar, pagar o tributo a 4% e alienar o imóvel ainda em 2021. Considerou-se também que 65% dos contribuintes que planejam alienar seus imóveis em 2022, irão antecipar a atualização e pagar o tributo a 4% ainda em 2021. Este percentual foi estimado em 35% para 2023 e 0% para os anos seguintes.

36. Considerando a hipótese acima, que poderá, na prática, assumir uma outra configuração, dada a dificuldade em se obter o real percentual de adesão à medida proposta, obteve-se os efeitos orçamentários-financeiros descritos no item seguinte.

IMPACTO FISCAL

37. Para fins do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), o impacto fiscal da medida ora analisada é apresentado na tabela abaixo:

Simulador Alienação de Bens Imóveis - Atualização com Pagamento Imediato - Alíquota de 4%

valores em R\$ milhões

Período	Arrec. Atual Estimada	Atualização e alienação em 2021			Antecipação da atualização para 2021 e alienação nos anos seguintes			Arrec Total Proposta	Variação na Arrec.
		Arrecadação a 15,2% (jan-abr de 2021)	Arrecadação a 4% (mai-dez de 2021)	Perda de Arrecadação	% Antecipação (1)	Arrecadação Adicional a 4%	Perda de Arrecadação		
2021	2.333	778	854	-701	-	1.281		2.913	580
2022	2.477				65%		-1.610	867	-1.610
2023	2.625				35%		-919	1.706	-919
								Perdas de 2022 a 2023:	-2.529

(1) % de Contribuintes que decidiram antecipar a apuração do ganho de capital para utilizar o benefício.

38. Nos termos do art. 3º da Portaria MF nº 453, de 2013, a renúncia de receita prevista para o ano de 2021, no montante de **R\$ 701 milhões**, não foi considerada na estimativa de receita do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA-2021).

39. No entendimento de que ao caso em tela aplica-se a restrição imposta pelo inciso II, do art. 14 *in fine*, da LRF, a compensação deverá ser constituída “*por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição*”⁷.

⁷ O Acórdão TCU nº 747 Plenário, de 14.04.2010, recomendou ao então Ministério da Fazenda para adotar, “quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas, providências com vistas a que não sejam utilizados, como medidas de compensação às renúncias, os ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública nem o excesso de arrecadação, em estrita observância ao inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

(Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1148121/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)

Este mesmo entendimento, firmando a observância estrita do inciso II do art. 14 da LRF, foi corroborado pelo Acórdão TCU nº 3437, de 10.12.2012, que analisou pedido de reexame da matéria à época dos fatos, mediante representação do Sr. Ministro de Estado da Fazenda.

40. Para os períodos seguintes, os impactos apurados constantes da tabela acima, devem ser analisados à luz das disposições da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), notadamente ante o teor do Anexo IV, Tabela 2 – Trajetória estimada do Resultado Primário⁸. A adoção da medida, implicará a renúncia de receita na ordem de **R\$ 1.610 milhões** para 2022 e de **R\$ 919 milhões** para 2023.

São estas as informações pertinentes que se submetem a apreciação superior.

Assinatura digital
IRAILSON CALADO SANTANA
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Gerente de Estudos

De acordo. Encaminhe-se ao chefe do Cetad.

Assinatura digital
FILIFE NOGUEIRA DA GAMA
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Coordenador da Coest - Substituto

Aprovo a Nota. Encaminhe-se ao Gabinete do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil.

Assinatura digital
CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Chefe do Cetad

⁸ Disponível em: http://planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/Anexo/ANL14116IV.1.pdf.

Anexo I

Parâmetros e Metodologia

As informações relativas à posse de bens imóveis no ano de 2018 (base composta pelos imóveis potencialmente tributáveis) foram agregadas por ano e mês de aquisição do imóvel, seguindo-se os seguintes critérios:

1. Seleção dos imóveis Potencialmente Tributáveis

Para a realização dos cálculos partiu-se de uma base com todos os imóveis localizados no Brasil da qual foram excluídos

os os imóveis cujos proprietários informaram possuir um único imóvel com valor de alienação (atualizado pelo IVG-R) até R\$ 440.000,00. Esta base foi tabulada por ano e mês de aquisição, compondo a base a partir da qual foram feitas as estimativas. A parcela de imóveis desta base cuja data de aquisição é conhecida foi agregada por ano de aquisição e a eles foram adicionados os imóveis com data de aquisição não conhecida (selecionados com base na proporção entre aqueles adquiridos após 1969 e o total de imóveis com data de aquisição conhecida).

2. Atualização

A atualização foi feita por imóvel, em etapa anterior à agregação. Não foi feita a atualização dos imóveis adquiridos antes de janeiro de 1970, pois estes, de acordo com o art. 18 da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, já contam com uma redução de 100% da base de cálculo (Ganho de Capital). Para a apuração do ganho de capital, foram atualizados os valores dos imóveis pelo IVG-R, sendo que os imóveis adquiridos antes de janeiro de 1996 foram atualizados pelo mesmo índice correspondente ao período de janeiro de 1998 a dezembro de 2020. Os imóveis adquiridos a partir de janeiro de 1996 foram atualizados de acordo com o seguinte critério:

- imóveis adquiridos entre março de 2001 e dezembro de 2018 (período de abrangência do IVG-R):
Para estes imóveis foi aplicado o índice IVG-R correspondente à variação entre o mês de aquisição e abril de 2020.
- imóveis adquiridos entre janeiro de 1996 e fevereiro de 2001:
Para estes imóveis foi feita uma projeção retroativa do IVG-R proporcionalizada pela variação do IPCA do mês em relação ao mês anterior.

3. Ganho de Capital

O ganho de capital para efeitos do cálculo da atualização foi considerado como sendo o valor do imóvel atualizado pelo IVGR-IPCA menos o valor de aquisição.

O ganho de capital reduzido foi considerado como sendo o ganho de capital calculado multiplicado pela aplicação dos seguintes fatores:

a) Percentuais definidos no art. 18 da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988 para imóveis adquiridos até 31/12/1988.

b) Fatores de redução definidos no art. 40 da Lei nº 11.196, de 21/11/2005:

$FR1 = [1/(1,0060^{m1})]$, onde $m1 = n^{\circ}$ meses entre (11_2005 e data de aquisição).

Se data aquisição até 31/12/1995, $m1 = n^{\circ}$ meses entre (01_1996 e data de aquisição)

$FR2 = [1/(1,0035^{m2})]$, onde $m2 = n^{\circ}$ meses entre o mês seguinte à publicação da lei (12/2005) ou o mês de aquisição do imóvel, se posterior, e o de sua alienação.

Para o cálculo do FR2, para simplificação, considerou-se todos os imóveis como sendo alienados em dezembro de 2020.

4. Cálculos

Para facilitar a compreensão dos cálculos, será adotada a notação 'i' para representar o ano de aquisição (1900 a 2018), 'k' para representar o período de 1970 a 2018, 'td' para o total dos imóveis com data de aquisição desconhecida e 'd' para a parcela dos imóveis com data de aquisição desconhecida adicionada à base de imóveis potencialmente tributável. A seguir são apresentadas as variáveis usadas nos cálculos, bem como as expressões a partir da qual foram calculadas:

[Ano de aquisição do imóvel]: i (ou d para imóveis com data de aquisição desconhecida)

[Quantidade total de imóveis no ano i]: Q_i

[Quantidade de imóveis adquiridos a partir de 1970]: Q_k

[Quantidade total de imóveis com data de aquisição desconhecida]: Q_{td}

[Percentual da quantidade de imóveis com data de aquisição conhecida]: $Pq = Q_k/Q_i$

[Quantidade de imóveis com data de aquisição desconhecida adicionada à base]: $Q_d = Q_{td} * Pq$

[Quantidade total de imóveis – base tributável]: $Q = \sum(Q_k) + Q_d$

[Valor dos imóveis no ano i]: V_i

[Valor dos imóveis adquiridos a partir de 1970]: V_k

[Valor total dos imóveis com data de aquisição desconhecida]: V_{td}

[Percentual do valor de imóveis com data de aquisição conhecida]: $Pv = V_k/V_i$

[Valor dos imóveis com data de aquisição desconhecida adicionada à base]: $V_d = V_{td} * Pv$

[Valor total dos imóveis – base tributável]: $V = \sum(V_k) + V_d$

[Valor dos imóveis atualizado pelo IVG-R no ano i]: VA_i

[Valor dos imóveis atualizados pelo IVG-R adquiridos a partir de 1970]: VA_k

[Fator de atualização dos imóveis adquiridos a partir de 1970]:

$$Pva = VA_k/V_k$$

[Valor dos imóveis atualizados pelo IVG-R com data de aquisição desconhecida adicionada à base]:

$$VA_d = V_d * Pva$$

[Valor total dos imóveis atualizado pelo IVG-R]: $VA = \sum(VA_k) + VA_d$

[Ganho de capital sem redução no ano k]: $G_k = VA_k - V_k$

[Ganho de capital sem redução – imóveis sem data de aquisição]: $G_d = VA_d - V_d$

[Ganho de capital total sem redução]: $G = \sum(G_k) + G_d$

[Ganho de capital reduzido no ano k]: $GR_k = G_k * R_k$

[Ganho de capital reduzido – imóveis sem data de aquisição]: $GR_d = G_d * \sum(GR_k)/\sum(G_k)$

[Ganho de capital total reduzido]: $GR = \sum(GR_k) + GR_d$

Onde, R_k é o coeficiente de redução composto dos redutores da Lei 7.713/88, do FR_1 e do FR_2 .

[Alíquota efetiva média no ano k]: $AE_k = (GR_k / G_k) * 15,2\%$

[Alíquota efetiva média – imóveis sem data de aquisição]: $AE_d = (GR_d / G_d) * 15,2\%$

Onde 15,2% é a alíquota ponderada do IR incidente na alienação de bens imóveis.

[Arrecadação do IR a 15,2% no ano k]: $AR_k = GR_k * 15,2\%$

[Arrecadação do IR a 15,2% - imóveis sem data de aquisição]: $AR_d = GR_d * 15,2\%$

[Arrecadação total do IR a 15,2%]: $AR = \sum(AR_k) + AR_d$

A partir do cálculo das variáveis descritas acima, foram calculadas as estimativas para as opções 1 e 2, conforme as expressões abaixo:

[Ganho de capital com redução adicional no ano k]: $GRa_k = GR_k * (1-FR_3)$

[Ganho de capital com redução adicional – imóveis sem data de aquisição]: $GRa_d = GR_d * (1-FR_3)$

[Ganho de capital total com redução adicional]:

$$GRa = \sum(GRa_k) + GRa_d$$

Onde FR_3 é o fator de redução adicional

[Alíquota efetiva com redução adicional no ano k]: $AEa_k = GRa_k * 15,2\% / G_k$

[Alíquota efetiva com redução adicional - imóveis com data de aquisição desconhecida]:

$$AEa_d = GRAd * 15,2\% / G_d$$

[Arrecadação do IR a 15,2% com redução adicional no ano k]: $ARa_k = GRa_k * 15,2\% * f$

[Arrecadação do IR a 15,2% com redução adicional – imóveis com data de aquisição desconhecida]:

$$ARa_d = GRAd * 15,2\% * f$$

[Arrecadação total do IR a 15,2% com redução adicional]:

$$ARa = \sum(ARa_k) + ARa_d$$

[Perda de arrecadação em relação ao IR de 15,2% no ano i]: $P2_k = ARa_k - AR_k * f$

[Perda de arrecadação em relação ao IR de 15,2% - imóveis com data de aquisição desconhecida]:

$$P2_d = ARa_d - AR_d * f$$

[Perda de arrecadação total em relação ao IR de 15,2%]

$$P2 = \sum(P2_k) + P2_d$$

Anexo II

LEI Nº , DE DE DE 2021.

Autoriza as pessoas físicas a atualizarem o valor de bens imóveis para fins do imposto sobre a renda.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei autoriza as pessoas físicas a atualizarem o valor de bens imóveis para fins do imposto sobre a renda.

Art. 2º Fica autorizada a atualização do valor de bens imóveis localizados no território nacional, adquiridos até 31 de dezembro de 2020 por pessoas físicas residentes no País e declarados na Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DAA).

Art. 3º Poderão optar pela atualização prevista no art. 2º:

I - os proprietários dos bens imóveis, promitentes compradores ou detentores de título que represente direitos sobre bens imóveis, independentemente de registro público; e

II - os inventariantes de espólio cuja sucessão tenha sido aberta até a data de opção pela atualização em relação aos bens imóveis que compõe o espólio.

Art. 4º O valor atualizado do bem imóvel será informado pelo contribuinte na data da opção.

Art. 5º A opção pela atualização a que se refere o art. 3º dar-se-á mediante prestação de informação à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e pagamento integral do tributo previsto no art. 6º.

§1º A informação prevista no **caput** deverá conter:

I - a identificação do declarante;

II - a identificação do bem imóvel;

III - o valor do imóvel constante da última DAA entregue anteriormente à opção; e

IV - o valor atualizado do bem imóvel.

§2º A opção pela regularização e o pagamento da quota única ou da primeira quota do tributo deverão ser realizados até xx de xxxxx de 2021.

Art. 6º A diferença entre o valor do bem imóvel atualizado nos termos desta Lei e o seu custo de aquisição será considerada acréscimo patrimonial.

§ 1º Incidirá imposto sobre a renda à alíquota de 4% (quatro por cento) sobre a diferença de que trata o **caput**.

§ 2º O imposto pago na forma deste artigo será considerado como de tributação definitiva.

Art. 7º O contribuinte poderá optar pelo pagamento do imposto em até 6 (seis) quotas iguais, mensais e sucessivas, observado que:

I - nenhuma quota será inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), e o imposto de valor inferior a R\$ 2.000,00 (dois mil reais) será pago de uma só vez;

II - a primeira quota deverá ser paga no mês fixado para a apresentação da informação de que trata o art. 5º;

III - as demais quotas, acrescidas de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir da data prevista para a apresentação da declaração até o mês anterior ao do pagamento e de 1% (um por cento) no mês do pagamento, vencerão no último dia útil de cada mês; e

IV - é facultado ao contribuinte antecipar, total ou parcialmente, o pagamento do imposto ou das quotas.

Art. 8º Não se aplicam quaisquer percentuais ou fatores de redução à base de cálculo, à alíquota ou ao montante devido do imposto previsto no art. 6º.

Art. 9º Para fins de aplicação do disposto no art. 18 da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e no art. 40 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, será considerada como data de aquisição a data em que foi formalizada a opção a que se refere o art. 3º.

Art. 10. O disposto nesta Lei:

I – não se aplica aos imóveis alienados anteriormente a data de opção pela atualização;
e

II – aplica-se somente à terra nua na hipótese de imóvel rural.

Art. 11. A RFB disciplinará os procedimentos para cumprimento desta Lei.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de ; da Independência e da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO