

Nota Técnica nº 05: IBS na Indústria de Construção

v.2, 13 de julho de 2017

1. Introdução

O setor de construção é um dos que apresenta maior complexidade no desenho de um imposto sobre o valor adicionado. A experiência internacional varia amplamente. Esta nota tem como objetivo avaliar possíveis alternativas para o tratamento do setor imobiliário no âmbito do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

2. Tributação do setor habitacional no IVA

O consumo de serviços imobiliários (utilização de imóveis residenciais ou comerciais) apresenta especificidades que o distingue de outros objetos de tributação (bens e serviços). O investimento em construção é feito em período relativamente curto, mas seu consumo (o uso do imóvel) é distribuído sobre muitos anos.

No caso de imóveis comerciais (utilizados por contribuintes do IVA) esta é uma questão relativamente simples de ser equacionada. A venda do imóvel é tributada, gerando crédito imediato de valor equivalente (a exemplo de todas as demais formas de investimento). O uso do imóvel é tributado implicitamente quando da venda dos bens ou serviços pelo contribuinte.

O maior problema ocorre no caso dos imóveis residenciais. Idealmente o que deveria ser tributado é o consumo dos serviços habitacionais.¹ No caso de imóveis alugados o valor deste serviço corresponderia ao valor do aluguel, que seria tributado. No caso de imóveis de uso próprio, seria necessário arbitrar um valor de aluguel do imóvel (equivalente ao valor de mercado do aluguel), o qual seria tributado.

¹ A venda do imóvel poderia ser tributada, mas o adquirente do imóvel teria um crédito em valor equivalente, o que significa que efetivamente a operação de aquisição do imóvel seria desonerada, postergando a tributação para o período de consumo do serviço de habitação.

Por razões de natureza operacional e política, este modelo de tributação não é adotado por nenhum país. Resta então saber como tributar a construção, venda e utilização de imóveis habitacionais no âmbito do IVA.

Satya Poddar, em um texto elaborado para discutir a tributação da habitação na hipótese da eventual adoção do modelo do IVA pelos EUA, apresenta quatro modelos possíveis de tributação, a saber: IVA Moderno (*Modern VAT*) e opções A, B e C.² O texto de Poddar, por ter sido elaborado para um país que ainda não possui um IVA, é uma referência interessante para a discussão do modelo a ser adotado no caso do IBS.

a) IVA Moderno

No modelo do "IVA Moderno" – que, segundo Poddar, é adotado, com variações pelo Canadá, bem como pela Austrália e pela Nova Zelândia – a construção e a primeira venda de imóveis residenciais recém construídos é tributada normalmente, mas a revenda destes imóveis, assim como a locação de imóveis residenciais são isentos.³ Despesas com a reforma de imóveis residenciais existentes (incluindo material e serviços) também são tributadas. A construção, venda, revenda, reforma e locação de imóveis comerciais é tributada normalmente.

Este modelo tem como vantagem a simplicidade operacional. Em um mercado eficiente, o preço de um imóvel tende a ser equivalente ao valor presente dos aluguéis esperados na utilização deste imóvel. Neste contexto, ao menos para os novos imóveis o modelo do IVA Moderno resulta em uma tributação equivalente (ainda que antecipada) à tributação do consumo dos serviços habitacionais ao longo da vida útil do imóvel.

Segundo Poddar, este modelo tem duas deficiências principais. A primeira é que os serviços de habitação decorrentes da utilização do estoque de imóveis existentes quando da introdução do IVA não serão tributados, gerando uma perda

² Ver Poddar (s.d.).

³ Neste modelo há uma distinção entre a locação de curto prazo, que é tributada (como, por exemplo, no caso de um hotel) e a locação de longo prazo, que é isenta, embora os critérios variem bastante entre países. Ao longo do texto, as referências a locação ou aluguel dizem respeito à locação de longo prazo, que no modelo do IVA Moderno é isenta.

de arrecadação (e uma provável valorização dos imóveis existentes relativamente a imóveis novos, resultando em um ganho excepcional para seus proprietários⁴).

A segunda deficiência é que, neste modelo, o eventual aumento do valor do aluguel dos imóveis construídos após a adoção do IVA – cuja contrapartida é a valorização dos imóveis – não é tributado, pois nem os aluguéis nem a revenda destes imóveis está sujeita à incidência de IVA.

b) Opção A – Tributação abrangente

Nesta opção, a locação de imóveis residenciais seria tributada, com o proprietário tendo direito a crédito sobre o imposto pago na aquisição do imóvel. As vendas de imóveis residenciais também seriam tributadas, garantindo-se direito a crédito equivalente ao menor entre: i) o imposto incidente quando da aquisição anterior do imóvel (e sobre despesas de reforma realizadas); ou ii) o imposto incidente sobre o próprio valor da venda.

Imóveis existentes quando da introdução do IVA seriam tributados quando de sua primeira venda, sem direito a crédito (caso já tenha havido alguma tributação anterior – por outros tributos – sobre o valor dos insumos utilizados na construção ou reforma, haveria um ajuste no valor do imposto devido).

Segundo Poddar, este modelo resolveria os dois problemas apontados no modelo do IVA Moderno: os imóveis já existentes não seriam favorecidos e o acréscimo no valor dos aluguéis (refletido na valorização do imóvel) seria tributado quando da venda subsequente dos imóveis.

O autor reconhece, no entanto, que esta proposta, além de enfrentar resistências políticas, gera uma maior complexidade operacional por vários motivos: i) todos os proprietários de imóveis passam a ser contribuintes (e têm necessidade de manter a contabilidade do imposto pago na aquisição e reforma do imóvel); ii) é necessário definir regras para apropriação proporcional do crédito de imóveis cujo uso é alternado entre a ocupação pelo proprietário (que não gera crédito) e a locação para terceiros (que permite a apropriação do crédito). É provavelmente por estes motivos que nenhum país adota esse regime de tributação.

c) Opção B – Isenção para locações residenciais

⁴ Este ponto é destacado em Cnossen (1996).

Esta opção é semelhante à opção A, com a diferença de que a locação de imóveis residenciais é isenta. Este modelo também resolve os dois problemas identificados no modelo do IVA Moderno – pois tanto os imóveis existentes quando da introdução do IVA quanto a valorização dos imóveis são tributados na venda subsequente –, mas pode gerar algumas pequenas distorções.⁵

Do ponto de vista operacional há uma simplificação – pois a locação de imóveis residenciais não é mais tributada (e não é necessário nenhum ajuste no caso de imóveis que são utilizados de forma alternativa entre uso próprio e locação) –, mas há também uma complicação no caso de imóveis de uso misto (residencial e comercial), pois passa a ser necessário haver a distinção entre a parcela do imóvel destinada a cada um dos usos para fins de apropriação do crédito do imposto, o que não ocorre na Opção 1.

Segundo Poddar, esta opção também não é adotada por nenhum país, embora o Canadá tenha considerado esta alternativa quando da introdução do GST. Neste caso, no entanto, haveria o diferimento do imposto devido na venda dos imóveis, caso o proprietário adquirisse outro imóvel residencial.

d) Opção C – Isenção na venda e locação de imóveis residenciais

Nesta opção, a venda e locação de imóveis residenciais seria isenta, mas as atividades de construção e reforma de imóveis seria tributada.

De acordo com Poddar, uma variante desta opção é utilizada por vários países da Europa. Segundo a diretiva do IVA europeu, todas as vendas e locações de imóveis (inclusive comerciais) são isentas. No entanto, segundo a diretiva, os países membros podem permitir que os vendedores ou locadores optem por tratar a venda ou locação como tributável, o que efetivamente ocorre na maioria das operações com imóveis comerciais. No Reino Unido, a primeira venda de imóveis é tributada com alíquota zero, garantindo-se a manutenção dos créditos.

Para Poddar, este modelo decorre em parte de uma visão de que o valor da terra não constitui valor agregado e, portanto, não deveria ser tributado, bem como do

⁵ Um exemplo destas distorções é a locação de imóveis construídos pelo próprio proprietário. Na Opção 1 esta locação seria tributada, enquanto que na Opção 2 haveria uma subtributação, na medida em que apenas os materiais utilizados na construção seriam tributados. Segundo Poddar, esta distorção poderia ser corrigida através da cobrança do IVA sobre o valor de mercado do imóvel, mantendo-se o crédito relativo ao imposto incidente sobre os materiais utilizados na construção.

fato de que, na Europa, vários países possuem tributos incidentes sobre a transferência de propriedade imobiliária.

Segundo o autor, este modelo gera ainda mais distorções que o modelo do IVA Moderno, na medida em que a isenção na venda de imóveis residenciais (inclusive da primeira venda) gera distorções, ainda que os serviços de construção e os insumos (material de construção) sejam tributados. Tais distorções resultariam da criação de um incentivo à auto-construção e à auto-produção de insumos para a construção.⁶

A tabela abaixo apresenta uma visão comparativa dos quatro métodos de aplicação do IVA ao setor imobiliário avaliados por Poddar.

Tributação de imóveis residenciais

Tipo de oferta	IVA Moderno	Opção A	Opção B	Opção C
Primeira venda do imóvel	T	T	T	I
Revenda do imóvel				
i) ocupação própria	I	T	T	I
ii) imóvel de aluguel	I	T	T	I
Locação de longo prazo	I	T	I	I
Aluguel imputado de imóveis ocupados pelo proprietário	I	I	I	I
Aumentos futuros no valor do aluguel				
i) imóvel com ocupação própria	I	T dif	T dif	I
ii) imóvel de aluguel	I	T	T dif	I

T: tributado; I: isento; T dif: tributado, mas o tributo é diferido até a revenda do imóvel.

Fonte: Poddar (s.d., p.17)

3. Alternativas para o IBS

A análise feita por Poddar sobre alternativas para a tributação das operações com imóveis é útil para avaliar algumas opções para a incidência do IBS em operações com imóveis residenciais.

Na análise a seguir, as diversas alternativas são avaliadas tendo em vista as seguintes variáveis: a) potencial de arrecadação; b) neutralidade (distorções aloativas); c) impacto distributivo; e d) simplicidade operacional.

⁶ Vale notar que Cnossen (1996) tem uma visão distinta de Poddar com relação ao modelo europeu. Na interpretação deste autor, a primeira venda de imóveis na Europa seria tributada. Em todo caso, Cnossen também entende que o modelo do IVA Moderno (que ele denomina de “*tax method*”) é superior ao modelo europeu.

Adicionalmente, no caso do Brasil, é preciso considerar que no setor de construção civil há um elevado grau de informalidade, e que o desenho escolhido pode estimular ou desestimular a formalização do setor.

São consideradas alternativas apenas para as operações com imóveis residenciais. Entende-se que há consenso no CCiF a respeito das operações com imóveis comerciais (construção, reforma, venda, revenda, locação etc.), as quais seriam tributadas normalmente.

Neste momento, o objetivo da nota é ajudar a definir apenas as linhas gerais do modelo a ser adotado. O detalhamento do modelo (e o tratamento de algumas questões específicas) serão feitos em um segundo momento.

a) Alíquota zero

Uma primeira opção seria a adoção de um regime de alíquota zero (isenção com manutenção integral dos créditos) tanto na construção e reforma, quanto na primeira venda dos imóveis residenciais. As vendas posteriores, assim como a locação dos imóveis seriam isentas.

Em princípio este modelo não gera distorções alocativas, uma vez que a tributação é a mesma independentemente da forma de construção e ocupação dos imóveis. No entanto, o modelo pode onerar a autoconstrução por parte de não contribuintes, uma vez que estes não conseguiriam recuperar os créditos relativos ao material empregado. Por este mesmo motivo, o modelo claramente favorece as atividades de construção realizadas por empresas formais, em detrimento das empresas informais.

Do ponto de vista operacional, trata-se de um modelo relativamente simples. A maior complexidade diz respeito à devolução tempestiva de créditos acumulados, questão que terá de ser equacionada de qualquer forma no desenho do IBS. O modelo permite uma transição fácil entre imóveis comerciais e residenciais, uma vez que a venda de imóveis residenciais para empresas comerciais não geraria crédito e a venda de imóveis comerciais para fins residenciais estaria sujeita à alíquota zero, com manutenção do crédito.

As maiores deficiências do modelo dizem respeito à arrecadação (que seria nula no caso de imóveis residenciais) e a seu impacto distributivo, uma vez que o

consumo de serviços de habitação pelas pessoas de alta renda seria completamente desonerado.

b) Isenção

Uma segunda alternativa seria a isenção dos serviços de construção e reforma e da venda (inclusive a primeira) e da locação de imóveis residenciais. Neste caso, apenas os materiais utilizados seriam tributados.

Trata-se de um modelo operacionalmente bastante simples, que não favorece nem desfavorece a formalização do setor.

Do ponto de vista da arrecadação e do impacto distributivo, embora seja menos oneroso que a opção de alíquota zero, ainda resulta numa baixa arrecadação e numa subtributação do consumo de serviços de habitação pelas pessoas de alta renda.

O maior problema deste modelo é de ordem alocativa. A isenção favorece a agregação de valor no canteiro de obras, prejudicando técnicas construtivas que utilizam estruturas pré-fabricadas, com maior agregação de valor na indústria e menor no canteiro de obras.

O modelo também gera distorções quando imóveis residenciais passam a ser utilizados para fins comerciais e vice-versa. No primeiro caso, haveria cumulatividade, pois a tributação dos materiais utilizados na construção do imóvel residencial não geraria crédito para a empresa comercial. No segundo caso, o imóvel originalmente comercial vendido para fins residenciais seria integralmente tributado, elevando seu custo.

c) IVA Moderno

A terceira opção seria o modelo do IVA Moderno, descrito por Poddar. Nesta opção, todos os serviços de construção (incluindo reforma) seriam tributados, assim como a primeira venda de imóveis residenciais. As vendas subsequentes, assim como a locação de imóveis residenciais seriam isentas.

Este modelo é operacionalmente simples e não gera distorções alocativas na construção, uma vez que a tributação é a mesma independentemente da técnica construtiva empregada. No entanto, trata-se de um modelo que claramente

favorece as empresas informais (não tributadas) em detrimento das empresas formais de construção.

Do ponto de vista da arrecadação, trata-se de uma opção claramente superior às duas primeiras. De modo semelhante, os serviços de habitação de imóveis novos usufruídos por famílias de alta renda seriam tributados. A tributação da construção de imóveis populares seria compensada através de subvenções, seguindo o modelo geral do IBS no tratamento de objetivos extrafiscais.

As deficiências do modelo são aquelas já apontadas por Poddar. A primeira é o tratamento favorecido do estoque de imóveis existentes (gerando um ganho extraordinário para seus proprietários). A segunda é a não tributação da valorização dos imóveis.

d) Tributação da venda e isenção na locação

A última alternativa considerada aproxima-se da Opção B, descrita por Poddar. Trata-se de um modelo em que todas as vendas de imóveis residenciais são tributadas, mas a locação destes imóveis é isenta. Nas vendas de imóveis, haveria um crédito correspondente ao menor entre o imposto incidente na aquisição anterior do imóvel (acrescido do imposto incidente em eventuais reformas realizadas) e o imposto incidente sobre o valor da própria venda.

Este modelo não gera distorções na escolha dos métodos construtivos e permite tributar a valorização dos imóveis, além de ser o que tem maior potencial de arrecadação entre as quatro alternativas analisadas. No entanto, por tributar a construção, favorece as empresas informais em detrimento das formais.

Operacionalmente é mais complexo que os demais, pois exige o acompanhamento do imposto pago na construção, nas vendas e nas reformas dos imóveis. No caso do IBS, uma sugestão é que estes valores sejam registrados em um cadastro de imóveis gerido pelo fisco.

Esta alternativa vai ao encontro de duas iniciativas em curso no país. Uma delas é a criação de um cadastro em que cada imóvel é identificado por um único código (uma espécie de RENAVAL imobiliário). A outra iniciativa é o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER – regulamentado pelo Decreto 8.764/2016), que tem como objetivo cruzar os dados de registros de imóveis com imagens georreferenciadas.

Neste caso, todos os dados relativos ao IBS pago na construção, aquisição ou reforma do imóvel seriam registrados neste cadastro, facilitando o cálculo do imposto devido nas operações subsequentes. A rigor, este modelo dispensa o registro do proprietário do imóvel como contribuinte, com o cálculo sendo feito por imóvel e não por contribuinte.

Idealmente, este modelo deveria vir acompanhado da revogação do ITBI (fazendo-se ajustes na distribuição federativa da receita para que os municípios não percam arrecadação), ou, alternativamente, o valor do ITBI deveria ser descontado do montante do IBS devido nas operações de venda de imóveis.

Por fim, há a questão do tratamento a ser dispensado aos imóveis já existentes. Como pelo modelo atual estes imóveis já foram tributados (pelo ICMS, PIS/Cofins e IPI incidentes sobre os materiais de construção e pelo ISS e PIS/Cofins incidentes sobre os serviços de construção) seria necessário arbitrar um crédito inicial para estes imóveis. Este crédito poderia ser uma porcentagem (no limite de 100%) do valor do IBS incidente sobre o valor venal do imóvel no momento da entrada em vigor do novo modelo.

v.2, 13 de julho de 2017

Para citar este trabalho:

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. IBS na Indústria de Construção. Versão 2. São Paulo: CCiF, julho de 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/eb2PTQ>>.

Referências

Cnossen, Sijbren, "VAT Treatment of Immovable Property", cap. 7 de Victor Thuronyi, ed., *Tax Law Design and Drafting* volume 1, International Monetary Fund, 1996.

Poddar, Satya, "Treatment of Housing under VAT for the US". Acessível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/f931/d7836ea7967ff3db4973a57a427a0be4db9e.pdf>. O texto disponível na internet não está datado, mas como faz referência a

textos de 2008, é posterior a esta data. Uma versão do texto foi republicada como "Treatment of Housing Under a VAT", *Tax Law Review* Vol. 63 No. 2, June 2010.