



**AELO**

Associação das Empresas de Loteamento  
e Desenvolvimento Urbano

**GRUPO DE TRABALHO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA  
REFORMA TRIBUTÁRIA**

**PLP 68/2024**

# Perfil Econômico do Setor de Loteamento e Desenvolvimento Urbano

O setor é um elo fundamental da cadeia da construção

Sua atividade viabiliza obras residenciais que movimentam o setor de edificações, ampliam a base de arrecadação das Prefeituras e incorporam ao espaço urbano áreas residenciais de forma ordenada e com infraestrutura completa

## GRANDES NÚMEROS DO SETOR (2023)

- 102 mil lotes lançados
- VGV de R\$ 19,4 bilhões
- Valor adicionado (PIB setorial) de R\$ 4,9 bilhões

Considerando os efeitos diretos e indiretos e induzidos, a atividade gera anualmente 25 mil postos de trabalho

Além disso, cada R\$ 1 milhão em obras gera em média 7 empregos na construção civil (edificação nos lotes após a venda)

Em 2023 a geração de empregos na construção imediata de moradias (35% dos lotes) foi estimada em 86 mil postos de trabalho

## GERAÇÃO DE EMPREGO



## TRIBUTAÇÃO

O setor arrecada anualmente R\$ 1,72 bilhão em tributos

A geração adicional de IPTU por conta da construção imediata (35% dos lotes) chega a de R\$ 125,4 bilhões em nível nacional

Se todos os lotes fossem vendidos e edificados, esse potencial chegaria a R\$ 358,3 bilhões a mais de IPTU arrecadado anualmente

O VGV da atividade de loteamento e desenvolvimento urbano equivale a 17,8% do valor da produção de incorporadoras e construtoras

O número de lotes lançados anualmente é da mesma ordem de grandeza do número de financiamentos do SFH para imóveis novos

## COMPARATIVOS SETORIAIS



# O Setor de Loteamentos e o Regime Tributário Atual

## Breve caracterização do setor

- A atividade de loteamento e desenvolvimento urbano consiste na divisão de gleba (isto é, porção de terra ainda não urbanizada) em lotes destinados para edificação. Envolve a abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos ou prolongamento e ampliação das estruturas existentes. Pode requerer a execução de obras de infraestrutura, entre outras obrigações legais do projeto de urbanização.
- Originalmente, a legislação previa que somente o proprietário do terreno poderia loteá-lo – exigência que foi flexibilizada gradativamente. Em 2021, foi mencionada, expressamente, a possibilidade de parcelamento do solo por meio de parceria entre a empresa loteadora e o proprietário da terra, na Lei nº 14.118.
- Assim, os modelos de negócios da atividade de loteamento urbano têm como principais agentes o proprietário do terreno, denominado frequentemente de terrenista, e o empreendedor, que desenvolve as atividades de loteamento e desenvolvimento. Os tipos de parceria mais usuais são:
- **Sociedade em Conta de Participação (SCP):** O loteador compromete-se com todos os negócios necessários para o desenvolvimento e execução do loteamento e responde por eles de forma pessoal e ilimitada. O terrenista tem responsabilidade limitada e não responde pelos negócios realizados com seu patrimônio.
- **Sociedade de Propósito Específico (SPE):** sociedade de responsabilidade limitada. Enquanto o terrenista se compromete com o aporte do terreno na SPE, o empreendedor realiza aportes de capital, nos montantes necessários para o desenvolvimento e execução do loteamento e para a gestão da SPE.

# O Setor de Loteamentos e o Regime Tributário Atual

## Modelos de negócios da atividade de loteamento urbano

### Estabelecimento de parceria entre loteador e terrenista

#### ATIVIDADE DE LOTEAMENTO E DESENVOLVIMENTO



#### ATIVIDADE DE EDIFICAÇÃO

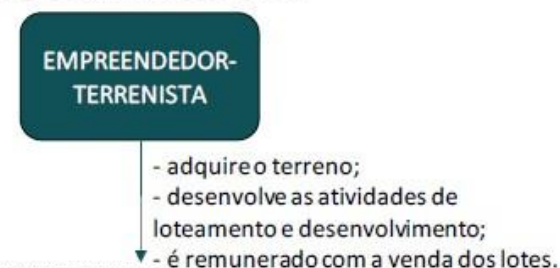


### Aquisição de terreno pelo empreendedor

#### PROPRIEDADE DO TERRENO



#### ATIVIDADE DE LOTEAMENTO E DESENVOLVIMENTO



#### ATIVIDADE DE EDIFICAÇÃO



Fonte: Econit (Caracterização do modelo de negócios das empresas de loteamento e desenvolvimento urbano).  
Elaboração *Tendências*

## O Setor de Loteamentos e o Regime Tributário Atual

### Importância econômica

- Em pesquisa realizada com 67 empresas do setor, a consultoria Ecconit apurou que **foram vendidos, em média, 141,2 mil lotes por ano entre 2019 e 2022**. O número de lotes vendidos equivaleu a aproximadamente **11,2% do total de domicílios criados e a 16% do número de casas no Brasil no período em questão**, de acordo com o mesmo estudo.
- No que tange à geração de empregos, a atividade de loteamento e desenvolvimento urbano é pouco intensiva em trabalho. De acordo com as microdados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), a quantidade de vínculos celetistas ativos na subclasse “6810-2/03 – Loteamento de imóveis próprios” totalizou 6.491 em 2023, o que corresponde a **3,4% do estoque de empregados formais no segmento de “Atividades Imobiliárias”**. Vale ressaltar que a subclasse mencionada não inclui loteamento de imóveis próprios com a realização de benfeitorias (como construção de vias, serviços de infraestrutura etc.).
- Em relação à arrecadação de tributos, a **atividade arrecadou R\$ 273,7 milhões em 2022**, de acordo com dados da Receita Federal, para a subclasse “6810-2/03 – Loteamento de imóveis próprios”, referentes à arrecadação de PIS/Cofins e IPI.

# O Setor de Loteamentos e o Regime Tributário Atual

Importância econômica: externalidades e razoabilidade de tratamento especial



- O conceito de externalidade se refere a **efeitos indiretos que as ações de um agente econômico têm sobre o bem estar dos demais**. Tais efeitos não são incorporados de forma adequada nos preços vigentes na economia. Nesse contexto, **a atividade de parcelamento do solo tem papel fundamental no desenvolvimento da infraestrutura nos locais em que são estabelecidos os loteamentos, o que gera externalidades positivas para o restante da população da região.**

- Após desenvolvida, a infraestrutura construída costuma ser cedida às concessionárias ou aos poderes concedentes. Nesse sentido, em 2023, **a área doada aos municípios paulistas correspondeu a 55,69% da área total da gleba aprovada no estado**. A área compreende sistema viário, praças, áreas verdes, sistemas de lazer, espaços públicos comunitários para fins de instalação de equipamentos de educação e cultura e equipamentos urbanos de abastecimento de água, sistemas de esgoto, energia elétrica etc. **Caso o novo sistema tributário desincentive o setor de parcelamento do solo, haveria prejuízo ao desenvolvimento da infraestrutura gerada pelo setor.**
- Vale ressaltar que a atividade de parcelamento do solo pode perder espaço para a informalidade, que poderia gerar um conjunto de externalidades negativas, como degradação do solo, geração de resíduos e ausência de arrecadação fiscal. Eventual sobretaxação da atividade contribuiria para o surgimento (ou eventual expansão) desse tipo de atividade informal.

## Composição da gleba aprovada em SP

	Área em KM <sup>2</sup>	Percentual da Área no Total da Gleba
Área em Lotes	20.984,44	44,31%
Áreas Verdes	12.292,16	25,96%
Áreas Institucionais	2.618,69	5,53%
Sistema Viário	11.463,21	24,21%
<b>Área Total da Gleba</b>	<b>47.358,50</b>	<b>100,00%</b>

Fonte:  
AELO./compilação dos  
certificados Grapohab

## O Setor de Loteamentos e o Regime Tributário Atual

- Em termos de tributação direta, a atividade de loteamento e desenvolvimento urbano se foca exclusivamente de **PIS**<sup>1</sup> e **COFINS**<sup>2</sup>, contribuições sociais que são cobradas sobre a receita. São reguladas pelas Lei nº 9.718/1998, Lei nº 10.147/2000 e Lei nº 10,833/2004, e suas alíquotas variam de acordo o seu regime de cumulatividade: 0,65% para o PIS e de 3,00% para a COFINS no regime cumulativo, 1,65% para o PIS e de 7,65% para a COFINS no regime não cumulativo. **No caso, tais alíquotas incidiriam sobre a receita decorrente da venda dos lotes.**
- A determinação do regime de cumulatividade se dá de acordo o regime de apuração do lucro no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ): empresas que apuram pelo regime de lucro presumido recolhem contribuições pelo regime de cumulatividade, aquelas que apuram pelo regime de lucro real recolhem as contribuições pelo regime de não cumulatividade.
- Dados da Receita Federal obtidos nos “Estudos Setoriais de Pessoas Jurídicas” indicam que a vasta maioria das empresas de loteamentos optam pelo regime de lucro presumido, estando sujeitos ao PIS/COFINS cumulativo à alíquota de 3,65% incidente sobre a receita da venda de lotes. Encontra-se, porém, algumas empresas que se submetem ao recolhimento de lucro real, de modo que estas se enquadrariam no regime não cumulativo de PIS/COFINS.

<sup>1</sup> Contribuição ao Programa de Integração Social,

<sup>2</sup> Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

# O Setor de Loteamentos e o Regime Tributário Atual

- Em que pese não haja a incidência de ISS, ICMS e IPI diretamente sobre a atividade de loteamento, tais impostos, junto das próprias contribuições de PIS/COFINS, incidem em serviços tomados pela atividade de loteamento e pelos insumos utilizados e acabam compondo indiretamente a carga tributária das loteadoras por meio de **hidden tax ou resíduo tributário**;
- **Exemplo:** serviço de marketing tomado pela loteadora, prestado por uma empresa que recolhe IRPJ pelo lucro presumido. A empresa que presta este serviço a loteadora recolhe ISS, PIS e COFINS na prestação de seu serviço, todos estes tributos cumulativos e **que são repassados via preço**.
- Segundo Estudo FM/Derraick, elaborado com base em dados fornecidos pela AELO (que obteve acesso a dados efetivos de empresas do setor de loteamento), para além dos 1,85% de PIS/COFINS incidente sobre a venda de lotes há ainda uma incidência de 2,67% de resíduo tributário, **compondo uma carga total de 4,52%**.

Carga Tributária (por fora)	
Tributos Indiretos (sobre a receita)	1,85%
Resíduo Tributário	2,67%
<b>Total</b>	<b>4,52%</b>



# Particularidades e preocupações do setor de loteamento

## Resumo



- A introdução do IVA dual (CBS e IBS), conforme proposto na Reforma Tributária, visa eliminar a cumulatividade do sistema tributário.
- Espera-se um aumento nas alíquotas nominais, porém, será possível deduzir impostos já pagos nas etapas anteriores do processo produtivo através de créditos tributários, alinhando-se ao princípio da **neutralidade fiscal**.
- O sistema de IVA é adequado para setores com ciclos produtivos curtos, onde há uma sobreposição frequente entre receitas e despesas, comum em setores industriais.
- **Setor de loteamento:**
  - **Longo ciclo produtivo:** Não é compatível com o regime de competência, devido a extensão de tempo necessário para completar os projetos.
  - **Período de transição:** O longo ciclo produtivo do setor pode superar até mesmo o período de transição estimado, criando incertezas ainda maiores para o setor.
  - **Descasamento de despesas e receitas:** Gera um intervalo de tempo em que não é viável a utilização de créditos tributários, devido à distância temporal entre créditos e débitos.
  - **Aproveitamento dos créditos:** Existe falta de clareza sobre quando e como os créditos tributários são disponibilizados.

# Particularidades e preocupações do setor de loteamento

## Potencial Aumento de Alíquotas

A alíquota nominal foi definida pela alíquota base de 26,5%, com redutor de 40,0%, resultando em 15,90%.

Regime Atual	Alíquota atual considerando resíduos tributários (a)	Reforma Tributária	Alíquota Média Nominal da Reforma (b)	Alíquota de Manutenção (c) = (a)	Gap Bruto de Alíquotas (d) = (c) - (b)
Tributos Federais	4,52%	CBS (Federal)	6,00%	4,52%	-1,48%
Tributos Estaduais		IBS (Subnacional)	8,40%		-9,90%
Tributos Municipais		ISS	1,50%		
<b>Total</b>	<b>4,52%</b>	<b>Total</b>	<b>15,90%</b>	<b>4,52%</b>	<b>-11,38%</b>

Ainda que a Reforma Tributária traga uma ampliação da capacidade de geração de créditos para o Setor, é improvável que essa medida seja suficiente para neutralizar o impacto do aumento das alíquotas nominais, gerando um gap tributário de 11,38%.

## Potencial Aumento de Alíquotas

Impactos em redução de margens e aumento de preços

Preço do m <sup>2</sup> do lote (em R\$)	Média das cargas tributárias	Média das diferenças em relação à carga atual (4,52%) (em p.p.)
250	3,37%	-1,15
546	5,42%	0,90
750	5,88%	1,36
1000	6,19%	1,67

<sup>1</sup> Fonte: Grapohab (Quantidade de Lotes, Percentual de Áreas Públicas), Derraick (Resíduo Tributário), Econit (Preço Médio).  
Elaboração: Tendências.

Nos seus termos atuais, considerando-se os redutores sociais e de ajuste definidos pelo texto aprovado na Câmara:

Redutor social de R\$30.000,00/lote;  
Redutor de ajuste das áreas públicas doadas pelo loteamento, DESDE QUE O VALOR DA GLEBA não seja utilizado como redutor de ajuste.

**No entanto, ainda precisaria ser levado em conta a nova dinâmica dos custos e despesas incorridos pelo setor após a reforma, além de que uma porção maior das receitas já estaria comprometida com o pagamento dos tributos aumentados.**

# Particularidades e preocupações do setor de loteamento

## Potenciais problemas durante a transição

- O ciclo produtivo de um loteamento é longo, podendo se estender além do período de transição previsto, que tem término estimado para 2078.
- A ausência de regras claras e coerentes para a mudança do sistema tributário pode desestabilizar negociações já estabelecidas ou em progresso, causando distorções significativas.
- Sem uma regulação adequada, uma loteadora pode iniciar seu ciclo produtivo sob um regime e concluir sob outro, aumentando o custo tributário do empreendimento.
  - Um cenário possível é em que os custos das obras podem ocorrer sob um sistema tributário cumulativo, onde não é possível acumular créditos, enquanto as vendas dos lotes podem ocorrer sob um novo regime, com alíquotas mais altas, presumindo a existência de créditos para abatimento.
  - Outra problema poderia surgir para vendas já realizadas, pois com a mudança de regime poderá existir uma incidência dos novos tributos com alíquota distinta sobre um preço de venda já negociado e definido.
- Caso as regras de transição não sejam bem definidas, pode existir uma sobreposição complexa de regimes tributários, adicionando camadas de ineficiência e injustiça para as empresas do setor.

# Particularidades e preocupações do setor de loteamento

## Habilitação dos créditos

- § 3 do art. 247 do PLP nº68/2024 estipula o momento da apuração do saldo credor sobre os créditos referentes ao IBS e CBS que foram pagos sobre a aquisição de bens e serviços empregados nas obras do loteamento.

*“§ 3º Eventual saldo credor poderá ser objeto de pedido de ressarcimento **após a conclusão da obra e a emissão do “habite-se”** ou, opcionalmente, ser compensado com os valores do IBS e da CBS relativos a outras operações tributadas do contribuinte.”*

- A emissão do “habite-se” não se aplica à atividade de loteamento. Ou seja, o texto do PLP não esclarece quando o saldo credor pode ser utilizado para o setor de loteamento, uma vez que não há um marco legal definido que estabeleça o término das obras. Apenas é vedado qualquer pedido de ressarcimento de saldo credor durante a construção da obra.
- Também é necessário um esclarecimento sobre a compensação de créditos. Isto é, se eles serão concentrados para loteadoras ou por empreendimento. Não está claro se um loteadora poderá utilizar créditos de um loteamento A para outro loteamento B.

# Emendas protocoladas no Senado

Redutor de Alíquota deve ser de 60% para as operações com bens imóveis

**Emendas:** 84, 126, 336, 371, 420, 439, 600, 605, 630, 702, 730, 791, 822, 863, 991, 1066, 1099, 1119 e 1185

Regime de Transição com manutenção da Segurança Jurídica

**Emendas:** 124, 340, 370, 381, 597, 721, 794, 864, 1067, 1105, 1211, 1551

RET-LOTE | Regime de Tributação para Loteamento

**Emenda:** 429, 792, 862 e 1209

Grupo de Trabalho da CAE propôs alterações no redutor de alíquota, regime caixa e transição

# Considerações Finais



NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO  
DO PLP 68/2024:



1)AJUSTE NO REDUTOR DE  
ALÍQUOTA: 60% DE REDUTOR DA  
ALÍQUOTA



3)REGIMES OPTATIVOS PARA A  
TRANSIÇÃO: NÃO CUMULATIVO  
E CRÉDITO AMPLO, E  
CUMULATIVO SEM CRÉDITOS A  
FIM DE GARANTIR A TRANSIÇÃO  
(MANTER O REGIME DE  
PIS/COFINS NAS VENDAS JÁ  
REALIZADAS, LONGO PRAZO);



4)DISTRATOS: ENDEREÇAR  
TRATAMENTO ADEQUADO ;



INSTITUIÇÃO DO REGIME  
ESPECIAL DE TRIBUTAÇÃO PARA  
LOTEAMENTOS