

**Estudo de Estimativa dos Impactos dos
Investimentos em Habitação sobre a Economia
no Brasil**

**Associação Brasileira de Incorporadoras -
ABRAINC**

**Produto 1 - Estimativa dos Impactos dos
Investimentos em Habitação sobre a Economia
no Brasil - Versão Preliminar**

13 de novembro de 2013

FICHA TÉCNICA

Objeto do Contrato	Estudo de estimativa dos impactos dos investimentos em habitação sobre a economia no Brasil
Data de Assinatura do Contrato	28/08/2013
Prazo de Execução	3 (três) meses
Contratante	Associação Brasileira de Incorporadoras (ABRAINC)
Contratada	Fundação Getulio Vargas
Coordenador Geral	Márcio Lago Couto
Coordenadora Adjunta	Ana Maria Castelo

Sumário

1.	INTRODUÇÃO.....	4
2.	EVOLUÇÃO RECENTE	5
3.	CARGA TRIBUTÁRIA E MUDANÇAS NA TRIBUTAÇÃO	16

1. INTRODUÇÃO

O mercado imobiliário brasileiro tem sido particularmente favorecido pelo novo cenário de crescimento econômico do País. A melhora dos fundamentos da economia e maior segurança institucional favoreceram a expansão e melhoria do crédito habitacional observada a partir de 2006. Várias empresas do setor entraram no mercado aberto, contribuindo para o aumento da oferta imobiliária. Assim mesmo em 2009, ano da crise financeira internacional, quando a indústria brasileira registrou queda severa, a construção civil favorecida por medidas de desoneração e pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida contribuiu para impedir uma retração acentuada na atividade econômica doméstica.

A partir de 2010, o cenário internacional voltou a se deteriorar expressivamente e o crescimento do País vem se mostrando mais moderado. Mais uma vez, o setor da construção civil contribuiu para mitigar o efeito da crise. No entanto, o volume recorde de lançamentos imobiliários realizados pelas empresas até 2010 deu-se em condições que sofreram significativas alterações. Com o mercado de trabalho muito aquecido, as empresas encontraram dificuldades de contratação de mão de obra qualificada. Os custos cresceram e começaram a se refletir nos resultados das companhias a partir de 2011.

Entre as medidas de estímulo à atividade econômica adotadas pelo governo a partir de 2009, a desoneração tributária tem tido um papel de destaque e beneficiado as empresas da construção. No entanto, a carga tributária permanece elevada e essencialmente complexa contribuindo ainda para onerar de forma expressiva o investimento em construção no País e, especialmente, as empresas formalizadas. A desaceleração do crescimento e o aumento dos custos indicam claramente que a produtividade é a via mais importante para recuperar as taxas dos primeiros anos do ciclo de expansão setorial. No entanto a adoção de processos construtivos mais avançados que possibilitem a elevação da produtividade setorial é desestimulada ao ser penalizada pela tributação.

Assim, o objetivo deste trabalho é mostrar i) o impacto do crescimento do investimento do segmento imobiliário dos últimos anos na economia, ii) o peso da carga tributária nas atividades setoriais, em especial sobre o setor formal, e iii) analisar de que maneira novas alterações tributárias podem contribuir para a recuperação do crescimento do setor e da economia.

O desenvolvimento desses três pontos permite uma avaliação geral das perspectivas do setor imobiliário para os próximos anos e ajuda a delinear os principais pontos de diálogo entre as entidades empresárias e entre elas e os governos.

Por ter como base principal de informação a Pesquisa Anual de Construção do IBGE, CNAE 2.0, o período analisado no estudo foca o período 2007 a 2011.

2. EVOLUÇÃO RECENTE

Esta seção aprecia a construção brasileira, e em especial os segmentos de edificações e de incorporação em uma perspectiva ao longo do tempo e em um retrato de sua atual dimensão, tendo como referência os últimos dados consolidados.

EVOLUÇÃO

Entre o início da década de 1980 e o início dos anos 2000, o mercado de crédito para habitação passou por uma grave crise. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) registrou redução expressiva na concessão do crédito, refletindo a perda de capacidade de financiamento do sistema. Fatores estruturais e decisões políticas inconsistentes reduziram drasticamente o volume de recursos disponíveis para a habitação.

A estabilização propiciada pelo Plano Real em 1994 voltou a criar um ambiente macroeconômico mais adequado ao crescimento sustentado da economia e à retomada do crédito. No entanto, as taxas de juros ainda muito elevadas continuaram a dificultar as iniciativas de recuperação do mercado imobiliário. Apenas na primeira metade dos anos 2000, quando novas mudanças regulatórias do setor foram realizadas, já em um contexto de taxa de juros mais comedidas, consegue-se estabelecer, de fato, condições para a retomada do investimento imobiliário.

Dentre as medidas que deram sustentação ao ciclo de crescimento nessa fase destaca-se a Resolução nº 3.005 do Banco Central, que entrou em vigor em 2002 e foi complementada em 2003 pela Resolução nº 3.073. Essas normas resultaram em aumento substancial da parcela de recursos da poupança direcionada ao financiamento habitacional no âmbito do Sistema de Financeiro da Habitação (SFH).

Mas as mudanças decisivas se deram com a melhoria do ambiente regulatório sob a ótica dos investidores. A principal delas foi a Lei 10.931, de 2004, que instituiu o patrimônio de afetação, instrumento que protege juridicamente o comprador do imóvel na planta. Ao separar o negócio da incorporação dos demais negócios da empresa, a Lei garantiu, mesmo em caso de problemas financeiros da construtora, o recebimento do imóvel pelo consumidor. O patrimônio de afetação representou um avanço na busca de maior transparência e formalidade do mercado. A mesma lei disciplinou também a aplicação da alienação fiduciária, inserida no Novo Código Civil em 1997, e instituiu o valor incontroverso, instrumento que estabelece a continuidade do pagamento da parte da prestação não contestada nos casos de disputas judiciais.

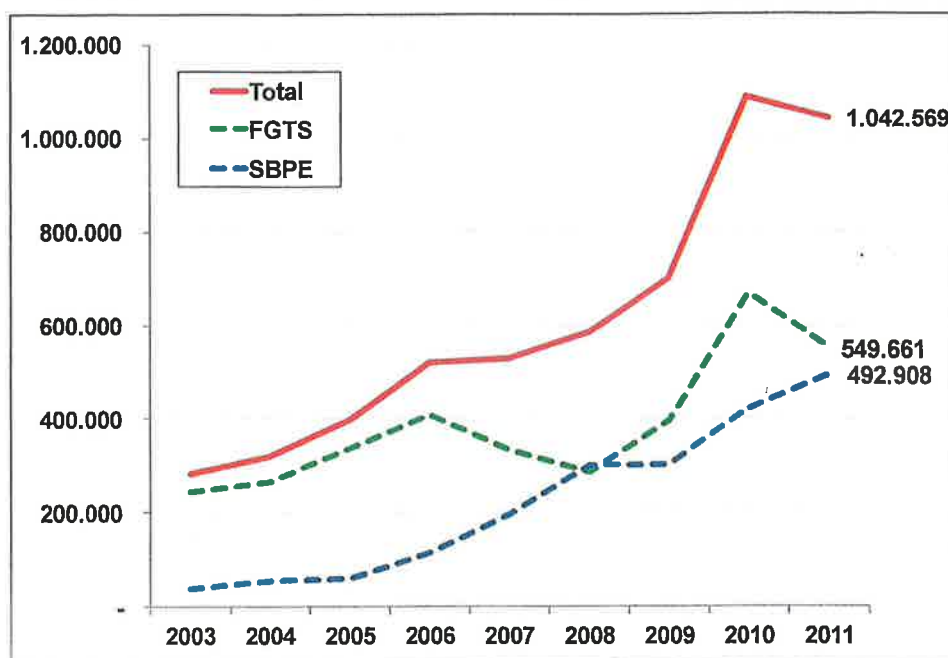
No que diz respeito ao FGTS, a reestruturação ocorrida no final da década de 1980 foi decisiva para a recuperação de sua capacidade de financiamento. Vale destacar a gestão compartilhada, que estabeleceu a participação da sociedade civil nos conselhos curadores. Dessa forma, foi possível dar novos princípios de gestão com maior transparência às ações do fundo.

A partir de 2006 iniciou-se também uma série de desonerações tributárias, que ao reduzir os custos de construção tiveram importância fundamental na dinamização do setor.

Com essas iniciativas, o número de contratações realizadas com recursos da poupança e do FGTS atingiu 1,043 milhão de unidades em 2011. Entre 2003 e 2011, o número de unidades financiadas anualmente pelo SBPE cresceu 13 vezes (**Gráfico 2.1**).

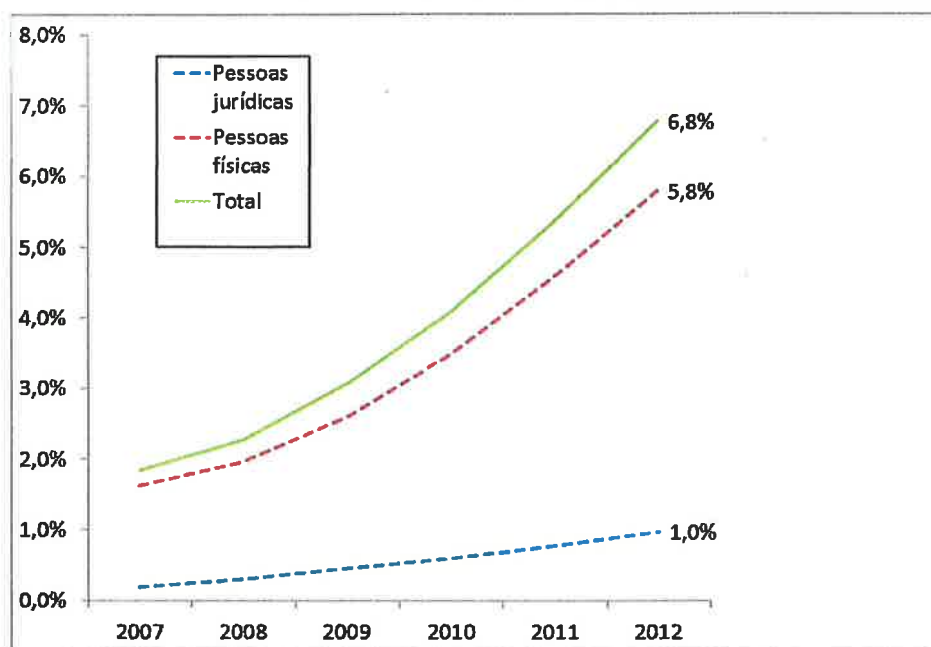
Com o aumento da oferta, a participação do crédito no PIB aumentou expressivamente, passando de 1,8% em 2007 para 6,8% em 2012, sendo que as concessões para pessoas físicas atingiram 5,8% do PIB do País (**Gráfico 2.2**).

Gráfico 2.1 – Evolução das Contratações Realizadas pelo SFH



Fonte: Bacen, CEF. Elaboração FGV

Gráfico 2.2 – Crédito Imobiliário/PIB



Fonte: Bacen. Elaboração FGV

Paralelamente à aplicação dos recursos habitacionais, o setor da construção ingressou no mercado de capitais. Entre 2006 e 2010, um grupo significativo de empresas levantou R\$ 16,1 bilhões por meio de operações de abertura de capital. Para se ter uma ideia da dimensão desse

montante, em 2007, ano em que os *Initial Public Offering* (IPOs) permitiram às empresas da construção captar R\$ 10,9 bilhões, o total de recursos com origem na poupança que foi direcionado para o financiamento habitacional foi de R\$ 17,6 bilhões e no FGTS, de R\$ 6,9 bilhões.

Por ser impulsionado pelo aumento do crédito oriundo da poupança, o crescimento observado até 2008 foi comandado basicamente pelo segmento de média renda. É a partir de 2009, com o início das contratações do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que a habitação de interesse social passou a adquirir relevância crescente.

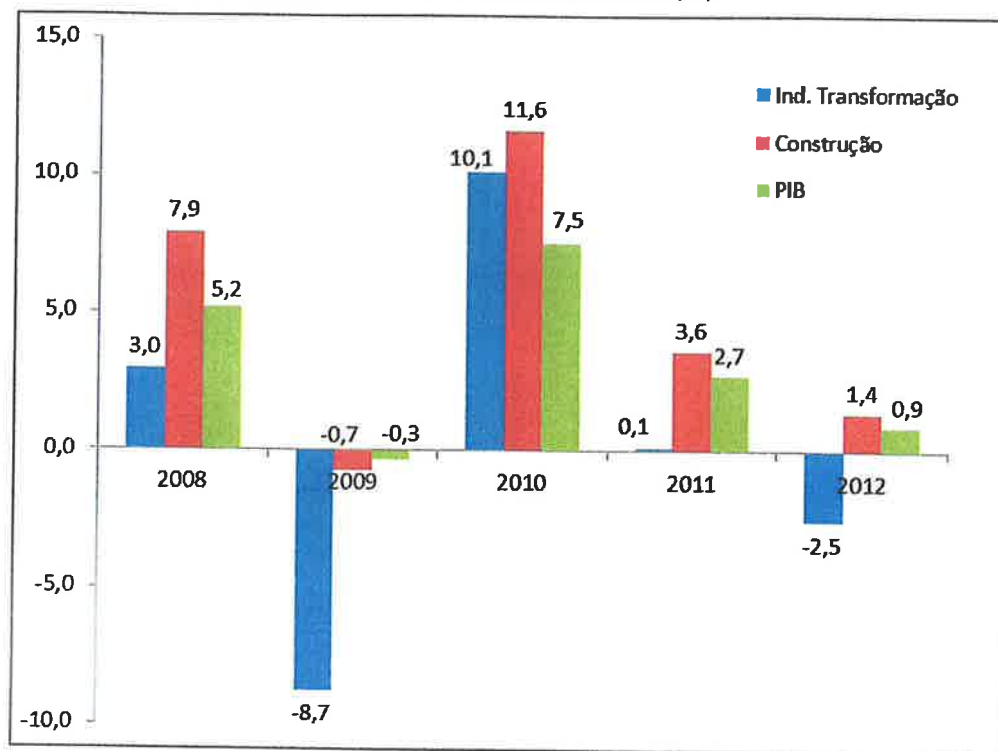
Assim, quando o PMCMV foi anunciado com a meta inicial de construir 1 milhão de unidades habitacionais, e, posteriormente ampliada para 3,750 milhões, o mercado habitacional como um todo já se encontrava em ritmo de crescimento forte.

É importante destacar que o mercado imobiliário não residencial também foi favorecido pela maior demanda por imóveis comerciais, escritórios, galpões de logística e shopping-centers. O crescimento mais robusto das atividades econômicas, a partir de 2004, associado à redução das taxas de juros tornou o investimento em ativos reais mais atrativos para os investidores nacionais e estrangeiros, os quais direcionaram para a compra de imóveis comerciais. Recursos oriundos no mercado de capitais tornaram-se fonte alternativa importante de financiamento para o setor, viabilizando o maior interesse do investidor.

EVOLUÇÃO E A CONTRIBUIÇÃO PARA O CRESCIMENTO

A partir do reordenamento institucional ocorrido em meados dos anos 2000, o setor da construção iniciou um processo de crescimento que se refletiu na geração de renda, emprego e tributos. O setor como um todo cresceu alimentado pela expansão da renda e do crédito. Os números do IBGE mostram, que entre 2008 e 2012, enquanto o PIB brasileiro cresceu cerca de 17%, o Valor Adicionado (VA) da construção aumentou quase 26%. No mesmo período, o VA da indústria de transformação registrou elevação de apenas 1% (**Gráfico 2.3**).

**Gráfico 2.3 – PIB e VA,
Taxas de Crescimento Anual (%)**

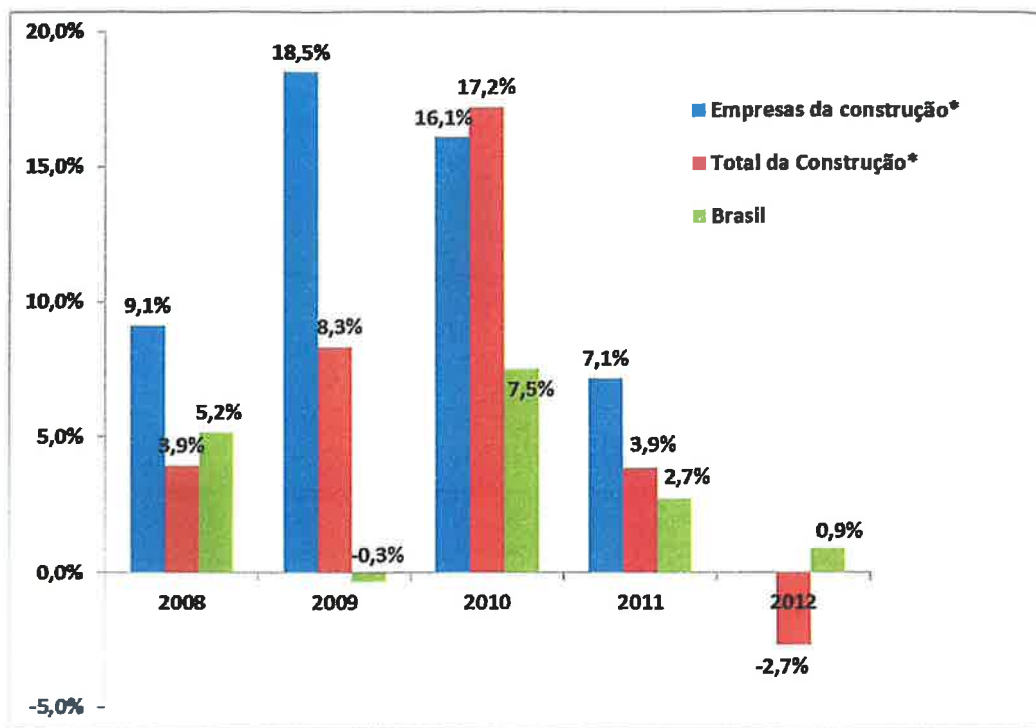


Fonte: IBGE. Elaboração FGV

Impulsionadas pela abertura de capital e maior interesse dos investidores, as empresas da construção lideraram o movimento de expansão setorial, ganhando progressivamente maior participação no total do valor agregado pelo setor da construção como um todo. De fato, em nível nacional, verificou-se uma expansão do valor agregado das empresas em um percentual bastante superior ao do setor (**Gráfico 2.4**). No período de 2008 a 2011, o valor agregado pela construção e pelas empresas expandiu-se 37% e 61%, respectivamente¹. O desempenho muito superior das empresas fez com que sua participação no VA total da construção se elevasse, passando de 56% em 2007 para 66% em 2011.

¹ Os números do valor agregado das empresas são divulgados pela PAIC em valores correntes. Para efeito de comparação do VA do setor com o VA das empresas, os valores foram corrigidos pelo INCC-DI. As taxas divulgadas pelo IBGE para a construção usam outro deflator e por isso as taxas dos gráficos 2.3 e 2.4 diferem.

Gráfico 2.4 – PIB e VA
Taxas de Crescimento Anual (%)

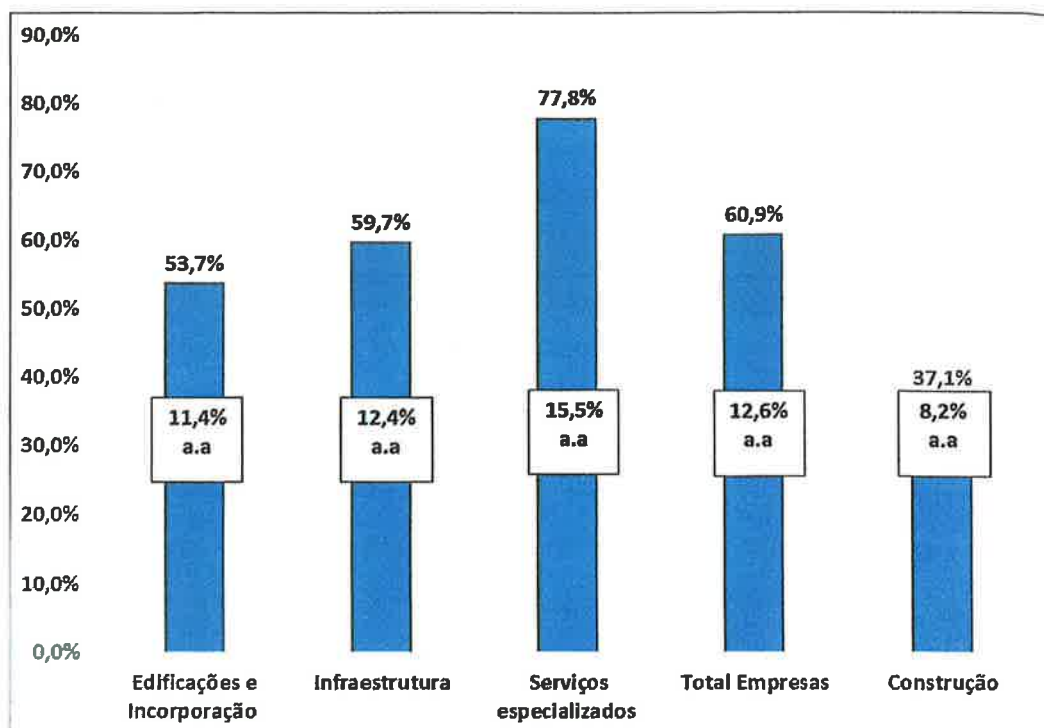


(*) Valores corrigidos pelo INCC-DI. A última PAIC divulgada é relativa ao ano de 2011
Fonte: IBGE. Elaboração FGV

O **Gráfico 2.5** mostra que o segmento de edificações e incorporação também cresceu em ritmo muito superior ao da média setorial, embora tenha ficado abaixo do crescimento observado pelas empresas. No entanto, pode-se notar que um dos segmentos que mais se expandiu entre 2008 e 2011 foi o de serviços especializados – 77,8%, o que representa 15,5% ao ano. O segmento inclui atividades como obras de acabamento e instalações, ou seja, segmentos que cresceram em decorrência da expansão das atividades de edificações e incorporação.

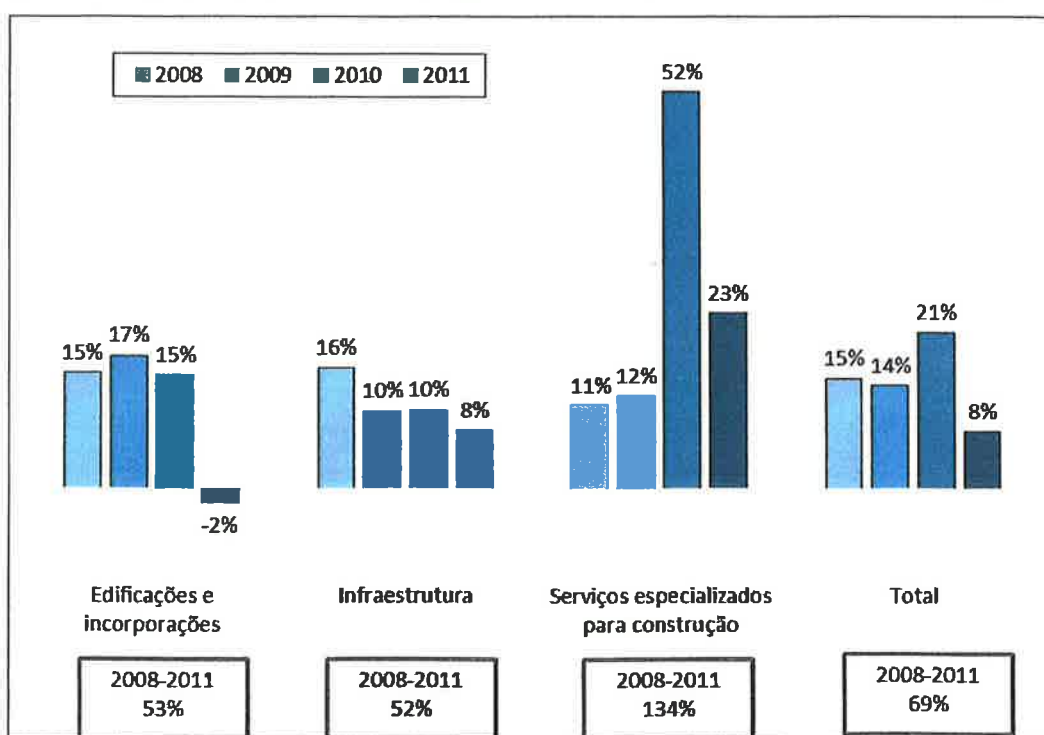
O crescimento da construção foi seguido por forte aumento da demanda por mão de obra. O número pessoas de ocupados na construção em todo país saiu de 6,2 milhões em 2007 para 9,2 milhões em 2011, um crescimento de 48%. Com a grande formalização das atividades, o emprego gerado pelas empresas cresceu ainda mais: 69% no mesmo período. O **Gráfico 2.6** mostra que o emprego no segmento de edificações registrou elevação de 53% no período. A maior alta ocorreu nos serviços especializados, especialmente em 2010.

Gráfico 2.5 - PIB Setorial*
Taxas de Crescimento 2008 a 2011 (%)



(*) Valores corrigidos pelo INCC-DI
 Fonte: IBGE. Elaboração FGV

Gráfico 2.6 - Crescimento do Emprego com Carteira Assinada na Construção Civil



Fonte: MTE e FGV. Elaboração FGV

A CONTRIBUIÇÃO PARA O CRESCIMENTO

No período 2008-2011, o crescimento médio (deflacionado pelo INCC-DI) do Valor Adicionado (VA) da cadeia produtiva da construção foi de 6,35% ao ano, uma taxa elevada que foi puxada, em boa medida, pelo desempenho do setor de edificações. De fato, como mostra a **Tabela 2.1**, ao crescer, na média, 12,77% ao ano (a.a.), o setor de edificações contribuiu com 1,48 % a.a. para a formação da taxa de crescimento da cadeia da construção. Além do segmento de edificações, o segmento denominado "Outros" (composto pelos segmentos de infraestrutura e serviços especializados) também contribuiu de forma significativa – e mais expressiva – para a cadeia como um todo: ao expandir seu VA a uma taxa de 13,41% a.a., em média, o segmento "Outros" contribuiu com 2,78 %a.a.

Em termos de emprego, os segmentos Outros e de Edificações foram os que apresentaram as maiores taxas médias anuais de crescimento no período 2008-2011, a saber: 16,04% e 11,23%, respectivamente. As contribuições desses segmentos também foram significativas para a evolução do emprego geral da cadeia da construção – cuja taxa de variação foi, em média, de 9.34 % a.a. no mesmo período (veja-se **Tabela 2.2**). O segmento Outros contribuiu com 1,63 % a.a. e Edificações, com 0,79 % a.a.. No entanto, a maior contribuição (1,76 % a.a.) para o emprego na cadeia veio do segmento "Outros elos" (composto pelas atividades do comércio, serviços, além de outros fornecedores da cadeia), dada sua elevada participação (23%) no emprego total de toda a cadeia (**Tabela 2.4**).

Os impostos pagos em toda a cadeia da construção cresceram a uma taxa média anual de 6,72% no período 2008-2011. Observa-se, na **Tabela 2.3**, que os impostos aumentaram mais nos segmentos de equipamentos (11,49% a.a.), edificações (13,76% a.a.) e Outros (13,01% a.a.). Nota-se também que nos segmentos de materiais de construção e Outros elos houve redução dos impostos nesse período, decorrente das desonerações tributárias ocorridas nos últimos anos. Novamente, quem mais contribuiu para o aumento médio de 6,72 % a.a. dos impostos em toda a cadeia foram edificações (1,90 % a.a.) e o segmento Outros (3,50 % a.a.).

Tabela 2.1 Contribuição para o Crescimento do Valor Agregado

Grandes setores	Segmentos	Valor adicionado Crescimento médio 2008-2011 (%)	Contribuição anual para o crescimento (%)
	Outros elos	3,61	0,67
Indústria de materiais de construção	Equipamentos	3,23	0,07
	Materiais	3,00	0,56
	Total	3,03	0,63
Construção	Edificações	12,77	1,48
	Incorporações	0,16	0,00
	Outros	13,41	2,78
	Subtotal Empresas	12,62	4,30
	Demais	1,55	0,41
	Total	8,20	4,96
Total da cadeia		6,35	

Fonte: Dados IBGE. Elaboração FGV

Tabela 2.2 Contribuição para o Crescimento do Emprego

Grandes setores	Segmentos	Emprego Crescimento médio 2008-2011 (%)	Contribuição anual para o crescimento (%)
	Outros elos	7,17	1,76
Indústria de materiais de construção	Equipamentos	1,06	0,01
	Materiais	6,75	0,42
	Total	6,37	0,43
Construção	Edificações	11,23	0,79
	Incorporações	8,86	0,02
	Outros	16,04	1,63
	Subtotal Empresas	14,08	2,46
	Demais	9,00	4,63
	Total	10,36	7,13
Total da cadeia		9,34	-

Fonte: Dados IBGE. Elaboração FGV

Tabela 2.3 Contribuição para o Crescimento dos Impostos

Grandes setores	Segmentos	Impostos Crescimento médio 2008-2011 (%)	Contribuição anual para o crescimento (%)
	Outros elos	-0,67	-0,19
Indústria de materiais de construção	Equipamentos	11,49	0,18
	Materiais	-1,73	-0,32
	Total	-0,50	-0,10
Construção	Edificações	13,76	1,90
	Incorporações	3,96	0,04
	Outros	13,01	3,50
	Subtotal Empresas	13,06	5,45
	Demais	9,07	0,95
	Total	12,29	6,42
Total da cadeia		6,72	-

Fonte: Dados IBGE. Elaboração FGV

O RETRATO DO SETOR

O valor adicionado pela cadeia produtiva da construção civil – que envolve construção civil, indústria e comércio de materiais de construção, indústria de equipamentos e serviços – somou R\$ 314,8 bilhões em 2011, o que representou 8,9% do PIB do País, de acordo com dados da **FGV** e da Abramati². A cadeia produtiva foi responsável pela geração de 12,9 milhões de ocupações. O setor da construção civil respondeu pela maior parcela do valor agregado – R\$ 204,1 bilhões, ou 65% do PIB de toda a cadeia, sendo responsável pelo maior número de ocupados: 9,2 milhões, ou 71,4% do total de pessoas (**Tabela 2.4**).

A indústria de materiais e equipamentos representou a segunda principal contribuição ao PIB da cadeia em 2011, somando R\$ 57,9 bilhões, ou 18,4% de toda a cadeia. Somadas as atividades de comércio de materiais e serviços e outros fornecedores responderam por um VA de R\$ 52,9 bilhões, representando 16,8% do total da cadeia (**Tabela 2.4**).

No setor da construção – que envolve tanto as atividades realizadas por empresas legalmente constituídas, como as atividades realizadas pelas famílias e pequenos empreiteiros e profissionais autônomos – as empresas respondem pela maior parcela do valor adicionado – R\$ 134,9 bilhões

² De acordo com a publicação *Perfil da Cadeia Produtiva da Construção e da Indústria de Materiais e Equipamentos, 2012*, disponível no site www.abramat.org.br.

ou 66% do VA de toda a construção. No entanto, em relação aos ocupados, as empresas são responsáveis por apenas 29% do total do setor. Por segmento de atividade, as empresas de edificações e incorporação representam 37% do valor adicionado gerado pelas empresas e 25% do VA setorial (**Tabela 2.5**).

Tabela 2.4

A Cadeia da Construção, Brasil, 2011, em R\$ milhões

	Outros elos	%	Ind. de Materials	%	Construção	%	Total da Cadeia
Valor adicionado	52.888	16,8	57.885	18,4	204.067	64,8	314.840
Remunerações	26.259	19,7	19.883	15,0	86.819	65,3	132.961
Exc. operacional bruto e rend. misto bruto	24.517	13,9	36.371	20,7	114.960	65,4	175.848
Outros impostos sobre a produção e subsídio	2.112	35,0	1.631	27,0	2.288	37,9	6.031
Consumo intermediário	62.152	19,0	73.132	22,3	192.565	58,7	327.849
Valor da produção	115.040	17,9	131.016	20,4	396.632	61,7	642.689
Número de ocupados	2.918.188	22,6	773.545	6,0	9.221.798	71,4	12.913.531

Fonte: FGV/Abramat

Tabela 2.5

O Setor da Construção, Brasil, 2011, em R\$ milhões

	Edificações	Incorporações	Outros Segmentos	Total Empresas	Demais	Construção
Valor adicionado	46.205	4.315	84.433	134.953	69.114	204.067
Remunerações	20.658	898	43.843	65.399	21.420	86.819
Exc. operacional bruto e rend. misto bruto	24.764	3.344	39.158	67.266	47.694	114.960
Outros impostos sobre a produção e subsídios	783	73	1.431	2.288	-	2.288
Consumo intermediário	50.926	5.959	82.096	138.981	53.584	192.565
Valor da produção	97.131	10.274	166.529	273.934	122.698	396.632
Número de ocupados	972.387	30.713	1.665.596	2.668.696	6.553.102	9.221.798

Fonte: FGV

Esses números mostram a importância da cadeia produtiva da construção para a economia brasileira e, especialmente, do segmento de edificações e incorporação de imóveis na geração de valor e postos de trabalho.

3. CARGA TRIBUTÁRIA E MUDANÇAS NA TRIBUTAÇÃO

A CARGA TRIBUTÁRIA NA CADEIA DA CONSTRUÇÃO

Nos últimos anos os diversos elos da cadeia da construção têm sido contemplados com medidas de incentivo e desonerações fiscais implementadas como forma de estimular a atividade econômica. A carga tributária em 2011 refletiu em grande parte as medidas adotadas especialmente a partir de 2006.

Em 2011, a cadeia produtiva recolheu R\$ 74,3 bilhões em tributos, o equivalente a 23,6% de seu VA. O setor da construção respondeu por 64% do total dos tributos gerados pela cadeia produtiva, o que correspondeu a R\$ 47,6 bilhões. Os demais elos – que incluem o comércio e serviços - têm a maior carga, de 29,2% (**Tabela 2.6**). É possível observar que a maior carga do setor da construção recai sobre as empresas, uma vez que existe uma informalidade elevada na parcela da produção setorial advinda das famílias e dos pequenos empreiteiros.

Vale dizer que nos diversos elos da cadeia da construção incidem tributos das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. O maior número de tributos se concentra na esfera federal. Contudo, o ICMS, um imposto estadual, é um dos que tem maior peso na carga tributária total.

A **Tabela 2.7** mostra que em 2011 na carga incidente sobre as empresas, os tributos sobre a renda representaram 60% do total arrecadado, refletindo o peso expressivo da tributação sobre a folha.

Tabela 2.6 – Carga Tributária na Cadeia da Construção , Brasil, em R\$ milhão, 2011

	Outros elos	(%)	Indústria de materiais	(%)	Construção	(%)	Total da cadeia
Impostos sobre produção e importação	5.282	17,1	4.179	13,5	21.447	69,4	30.908
Impostos sobre renda e propriedade	10.162	23,4	7.069	16,3	26.165	60,3	43.396
Receita tributária total	15.444	20,8	11.248	15,1	47.612	64,1	74.304
Carga tributária sobre o valor adicionado	29,2%		19,4%		23,3%		23,6%

Fonte: FGV

Tabela 2.7 – Carga Tributária na Construção, Brasil, em R\$ milhão, 2011

	Edificações	Incorpo- rações	Outros segmentos	Total empresas	Demais	Construção
Impostos sobre produção e importação	5.629	172	10.011	15.813	5.634	21.447
Impostos sobre renda e propriedade	7.643	526	15.114	23.284	2.881	26.165
Receita tributária	13.273	699	25.125	39.096	8.516	47.612
Carga tributária sobre o PIB	28,7%	16,2%	29,8%	29,0%	12,3%	23,3%

Fonte: FGV

AS MUDANÇAS TRIBUTÁRIAS RECENTES E AS INCERTEZAS DA LEGISLAÇÃO

AS MUDANÇAS TRIBUTÁRIAS RECENTES

Dada a importância da cadeia da construção civil na geração de emprego e renda, bem como o destaque dado pelo governo federal aos programas habitacionais, nos últimos anos, houve uma série de iniciativas de desoneração tributária. Nesta seção são tratados os incentivos concedidos a partir de 2006, uma vez que a metodologia das contas nacionais do IBGE foi alterada a partir do ano seguinte, sendo possível calcular os impactos desses incentivos de forma homogênea e consistente desde então, o que facilita a análise.

Lucro Imobiliário na Venda de Imóveis (“MP do Bem”)

A MP 252 de junho de 2005, convertida na Lei 11.196, de novembro de 2005, ao alterar as normas do imposto de renda da pessoa física, influenciou positivamente a cadeia da construção civil. Foi introduzida uma regra que permite a isenção da cobrança de 15% sobre o lucro imobiliário nas vendas de imóveis residenciais nos casos em que o vendedor utilize esse recurso para adquirir outro imóvel residencial no prazo de até seis meses.

Imposto sobre Produtos Industrializados

Em fevereiro de 2006 iniciou-se o processo de desoneração na indústria de materiais de construção com a redução das alíquotas do IPI para 40 produtos, sendo que alguns deles tiveram a alíquota do IPI reduzida a zero.

A primeira alteração da Tabela do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI) a beneficiar a indústria de materiais ocorreu com o Decreto 6.006, de 21 de dezembro de 2006. Essa desoneração foi renovada e ampliada desde então.

A norma atualmente em vigor é o Decreto 7.879 de 27 de dezembro de 2012, que manteve a redução de alíquotas do IPI para os materiais de construção sem previsão de data para o fim do benefício fiscal.

RET – Regime Especial Tributário e Patrimônio de Afetação

Criado em 2004 pela Lei 10.931, esse regime unificou a cobrança do IRPJ, PIS-PASEP, Cofins e CSLL em uma só alíquota incidente sobre o faturamento das empresas.

Inicialmente, essa alíquota foi fixada em 7%, tendo sido reduzida para 6% por meio da Medida Provisória 460/2009 e, finalmente, para 4% por meio da Lei 12.844/2013.

A mesma lei que criou o RET instituiu a figura do patrimônio de afetação para as incorporações imobiliárias. A criação do patrimônio de afetação trouxe maior segurança para os adquirentes de imóveis em construção. A opção pelo patrimônio de afetação significa que, para cada empreendimento imobiliário em construção e comercialização, a incorporadora deve criar um patrimônio dedicado exclusivamente a esse fim. Tal patrimônio é constituído pelas receitas auferidas na venda das unidades de cada empreendimento.

É importante destacar que os valores que compõem o patrimônio de afetação não se confundem com o patrimônio global da empresa e não respondem por quaisquer dívidas da mesma, inclusive as de natureza fiscal. Essa é a grande vantagem para o adquirente dos imóveis, já que garante que as receitas auferidas com a comercialização do empreendimento só serão utilizadas para atender as despesas decorrentes dele. Para os incorporadores, o benefício é de natureza fiscal, conforme visto anteriormente.

A lei facultou às incorporadoras a opção pelo mecanismo do patrimônio de afetação. A adesão a esse mecanismo é condição para que a empresa possa se beneficiar do RET.

▣ **RET Social**

Por conta da importância atribuída aos programas habitacionais para a população de baixa renda, o governo federal adotou medidas de fomento à Habitação de Interesse Social (HIS), incluindo o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado pela Lei 11.977/2009.

Especificamente com relação a esse programa, a Lei 10.931 introduziu o chamado RET Social. Assim como o RET, o RET Social unificou a cobrança do IRPJ, PIS/PASEP, Cofins e CSLL para a construção de HIS. Nesses casos, é devido o pagamento de 1% sobre o faturamento bruto com cada empreendimento. Essa regra vale para os projetos iniciados ou contratados a partir de 31 de março de 2009 até 31 de dezembro de 2014.

Vale lembrar que, atualmente, são consideradas HIS as unidades residenciais no valor máximo de R\$ 100 mil. Esse valor foi inicialmente fixado em R\$ 60 mil, tendo sido ampliado progressivamente desde então.

▣ **Tributação Estadual e Municipal**

Na esfera estadual, o tributo incidente sobre a cadeia da construção é o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A redução desse imposto é bem mais complexa que a dos tributos federais e municipais, uma vez que deve respeitar regras estabelecidas pelo Confaz, o que ainda exige unanimidade na aprovação pelos estados. Isso dificulta muito as iniciativas de um estado em particular de promover estímulo a sua economia por meio de redução da carga fiscal.

Vale lembrar que o ICMS tem grande peso na cadeia da construção atualmente, o que, dentre outros fatores, desestimula a adoção de processos produtivos industrializados na construção civil. Ao mesmo tempo, esse imposto é a principal fonte de receita dos estados, fato que dificulta ainda mais uma desoneração abrangente.

Na esfera municipal, tem-se a incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Esse imposto é devido nas atividades de incorporação/construção e venda de materiais.

No caso da incorporação, já foi decidido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) que não cabe a cobrança do imposto nos casos de incorporação direta, isto é, quando o incorporador constrói em terreno próprio, por sua conta e risco, realizando a venda das unidades autônomas por preço global que inclui cota de terreno e construção.

O tribunal entende que, nesse caso, o incorporador não presta serviço de construção civil ao adquirente, mas para si próprio. Logo, não cabe a incidência de ISS.

Mas o STJ já decidiu por diversas vezes que, se o incorporador assume as funções de construtor e constrói em terreno alheio na forma de empreitada ou de administração, está obrigado ao pagamento do imposto.

Contudo, as construtoras/incorporadoras podem deduzir da base de cálculo do ISS os valores dos materiais empregados na obra, evitando, assim, a cumulatividade. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) conforme decisão no Recurso Extraordinário 603497 – MG de 2010.

Não Cumulatividade na Cobrança do PIS/PASEP e da Cofins

O PIS/PASEP e a Cofins que incidem sobre o faturamento das empresas sempre foram submetidos à sistemática do regime cumulativo, ou seja, sem a possibilidade de utilização de créditos na apuração do valor devido.

A partir de 2002, com a edição da Lei 10.637 de 30 de dezembro de 2002 e da Lei 10.833 de 29 de dezembro de 2003, foi introduzido o regime da não cumulatividade, que passou a conviver com o regime anterior. Estão sujeitas a esse novo regime apenas as pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real.

A nova sistemática não pôs fim à cumulatividade de forma total, uma vez que apenas lista casos em que se permite exclusões ou deduções da base de cálculo desses tributos. Assim, a cada apuração dos valores devidos, é necessário verificar quais créditos podem ou não ser utilizados. Além disso, as alíquotas foram majoradas. A relativa ao PIS/PASEP passou de 0,65% para 1,65% e a da Cofins passou de 3% para 7,6%.

No caso da construção civil, a convivência dos regimes cumulativo e não cumulativo ao longo da cadeia faz com que, em muitas situações, não seja possível a utilização de créditos. Dada a majoração de alíquotas adotada juntamente com o regime de não cumulatividade, isso implica aumento da carga tributária sofrida pelas construtoras que estão posicionadas no final da cadeia.

Segundo o disposto na Lei 10.833/2003, art. 10, XX, com redação dada pela Lei 12.375/2010, até 31 de dezembro de 2015, permanecem sujeitas às normas da legislação da Cofins cumulativa as receitas decorrentes da execução por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, ainda que auferidas por pessoa jurídica tributada pelo lucro real. Isso atende aos interesses das construtoras. Contudo, a previsão de uma data limite para que elas permaneçam no regime da cumulatividade gera incertezas quanto à carga tributária na atividade da construção.

Desoneração da folha de pagamentos

A desoneração da folha de pagamentos consiste na substituição da base de cálculo da contribuição patronal para o INSS, conforme facultado pela Constituição Federal em seu artigo 195, I. A cobrança de um percentual incidente sobre a folha de salários foi substituída pela cobrança sobre a receita ou faturamento da empresa.

Essa regra foi criada pela Lei 12.546, de dezembro de 2011, e estendida gradualmente pelo governo federal para diversos segmentos da economia. A construção civil não estava contemplada inicialmente. Contudo, a MP 601, de dezembro de 2012, incluiu algumas das atividades da construção. Os códigos CNAE incluídos no foram 412, 432, 433 e 439. Apesar da MP 601 ter vigorado apenas até junho de 2013, a Lei 12.844 de julho de 2013 reinseriu a construção na desoneração. No caso das construtoras, a contribuição de 20% sobre a folha de salários foi substituída pelo pagamento de 2% sobre o faturamento bruto.

INCERTEZAS DA LEGISLAÇÃO

A maioria das medidas adotadas para desonerar a cadeia da construção tem caráter transitório, o que gera grande incerteza. Apesar da matéria tributária ser disciplinada, primordialmente, por lei, a Constituição atribui ao executivo poderes para expedir decretos que regulamentam a aplicação dessas leis. Nesse sentido, destacam-se os casos do IPI, da não-cumulatividade das contribuições para o PIS/PASEP e Cofins e da desoneração da folha de salários.

O IPI reduzido para os materiais de construção é um exemplo de grande incerteza, uma vez que as alterações na TIPI são feitas por meio de decreto, que é um ato do poder executivo e, portanto, muito mais célere que o processo legislativo ordinário. No caso atual, a instabilidade é ainda maior porque o decreto em vigor não estipulou data para o fim do benefício. Assim, qualquer alteração de prioridades do governo, no que se refere à utilização da desoneração como forma de estímulo à economia, pode impactar as cadeias produtivas de forma muito mais rápida que uma alteração da legislação tributária que só pudesse ser feita por lei.

No entanto, a possibilidade de utilização das medidas provisórias, traz muita facilidade para o poder executivo alterar as normas tributárias. É justamente o caso das contribuições sociais.

Alterações na base de cálculo e/ou alíquotas das contribuições para o INSS, PIS/PASEP e Cofins são necessariamente feitas por lei, o que teoricamente traria uma certa estabilidade. Mas, dada a facilidade decorrente das medidas provisórias e, principalmente, como as desonerações são introduzidas na legislação, o cenário é sempre de dúvida.

É o que ocorreu com a mudança na base de cálculo da contribuição para o INSS da folha de salários para o faturamento. No caso da construção, essa alteração passou por um longo caminho, conforme visto anteriormente, até estar prevista em lei.

No caso da criação do regime da não cumulatividade das contribuições para o PIS/PASEP e a Cofins, isso também se verificou. Por não se tratar da substituição de um regime cumulativo por um não cumulativo, e sim a criação de dois regimes, a atual disciplina legal gera dificuldade para as empresas. No caso das construtoras, para quem não interessa o regime da não cumulatividade, a lei exclui essas empresas do regime, porém de forma temporária. Essa exclusão tem sido renovada, porém resta sempre a incerteza quanto às renovações futuras.

Em resumo, ainda que a cadeia da construção tenha sido beneficiada com uma série de incentivos fiscais, a instabilidade legislativa dificulta o planejamento das empresas no longo prazo.