



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### GABINETE DO PREFEITO

#### Núcleo de Preparo e Registro de Atos Oficiais

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

#### Ofício ATL SEI nº 053102028

Senhor Presidente,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido ao exame e deliberação dessa Egrégia Câmara, o incluso Projeto de Lei que dispõe sobre Planta Genérica de Valores, alterações na legislação tributária municipal, Contragarantias em Operações de Crédito e Fundo Especial para a Modernização da Administração Tributária e da Administração Fazendária no Município de São Paulo.

Considerando as justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal da Fazenda, bem como Estimativa de Impacto Orçamentário, submeto-a à apreciação dessa Colenda Casa de Leis que, certamente lhe dará seu indispensável aval, evidenciadas as razões que embasam a iniciativa e demonstrado o seu relevante interesse público.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e consideração.

**RICARDO NUNES**

Prefeito

Ao

Excelentíssimo Senhor

**MILTON LEITE**

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Luis Reis Nunes, Prefeito(a)**, em 05/10/2021, às 18:46, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



## **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

Senhor Secretário,

Encaminho-lhe a presente minuta de Projeto de Lei que pretende alterar, simplificar e modernizar a legislação tributária municipal, na seguinte conformidade:

### **CAPÍTULO I PLANTA GENÉRICA DE VALORES**

O artigo 10 da Lei nº 15.044, de 03 de dezembro de 2009, com a redação da Lei nº 15.889, de 05 de novembro de 2013, afirma que o Poder Executivo fica obrigado a encaminhar, até 15 de outubro do exercício referente ao primeiro ano do respectivo mandato, ao Poder Legislativo, projeto de lei com proposta de atualização dos valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno previstos na Lei nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986.

Considerando ser este o primeiro ano de mandato decorrente das eleições municipais ocorridas em 2020, fica desde logo justificada a proposta de atualização da Planta Genérica de Valores pelo princípio de legalidade, que determina as ações do poder público no interesse da coletividade.

### **CAPÍTULO II ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL**

#### **Seção I Isenção de aposentados e pensionistas**

Pretende-se alterar o artigo 2º da Lei nº 11.614, de 13 de julho de 1994, para restringir a concessão de isenção de IPTU aos aposentados, de modo que a vedação à titularidade de mais de um imóvel seja considerada para qualquer Município, e não apenas relativamente ao Município de São Paulo.



Atualmente, a lei exige que o requerente apenas não tenha outro imóvel em São Paulo, podendo, por conseguinte, titularizar imóveis em outros Municípios.

Com isso, buscam-se os seguintes objetivos: a diminuição do quantitativo de isenções concedidas, reduzindo o montante de renúncia fiscal envolvida; a moralização e maior adstrição dessa hipótese isentiva aos preceitos sociais que a justificam, pois o benefício não mais seria concedido a aposentados que titularizam múltiplos imóveis e revelam maior capacidade econômica e contributiva.

## **Seção II**

### **Cadastro de Prestadores de Outros Municípios – CPOM e infrações relativas à NFTS e à ação fiscal**

A proposta inserida ao Projeto de Lei relativamente ao Cadastro de Prestadores de Outros Municípios (CPOM) objetiva maior segurança jurídica à Administração Tributária diante da recente decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida no âmbito do RE nº 1.167.509/SP, que produziu a seguinte tese em repercussão geral:

*“É incompatível com a Constituição Federal disposição normativa a prever a obrigatoriedade de cadastro, em órgão da Administração municipal, de prestador de serviços não estabelecido no território do Município e imposição ao tomador da retenção do Imposto Sobre Serviços – ISS quando descumprida a obrigação acessória.”*

Embora tal entendimento não seja imediatamente vinculante para os órgãos da administração pública, seu efeito no mundo jurídico é relevante o suficiente para que se adotem medidas tendentes ao alinhamento dos procedimentos e interpretações jurídicas da administração tributária com a tese fixada pela Corte.

Por ora, a legislação tributária municipal sobre a matéria continua em vigor, pois a decisão do STF em sede de recurso extraordinário de repercussão geral, apesar de ser um precedente judicial obrigatório, não vincula formalmente a administração tributária municipal, pois essa vinculação somente atinge os órgãos do poder judiciário. Contudo, os contribuintes possuem um sólido fundamento para ingressar com ações judiciais que contestem a obrigatoriedade do CPOM, sendo assim recomendável, desde já, a adequação da legislação pertinente, para se retirar a obrigatoriedade do Cadastro, de modo a mitigar o risco relevante de futuro ônus de sucumbência.



A atual proposta não extingue o CPOM no Município de São Paulo, pois continua sendo instrumento importante de informações e controle fiscal de atividades relevantes, mas torna facultativa a inscrição dos prestadores de outros municípios, sendo esse o conteúdo da decisão do STF.

Ademais, juntamente com essa facultatividade de cadastramento no CPOM, a proposta traz a majoração das multas relativas ao descumprimento das obrigações relativas à Nota Fiscal do Tomador de Serviços – NFTS-e, com vistas a inibir a prática de sonegação fiscal, fortalecendo a percepção da relevância do correto cumprimento das obrigações relativas à emissão da nota fiscal do tomador e penalizando mais duramente o descumprimento das obrigações atinentes.

Há também a proposta de inserção do § 6º ao artigo 14, da Lei nº 13.476, de 30 de dezembro de 2002, com a redação dada pela Lei nº 15.406/2011, a fim de propiciar a aplicação do inciso VI do caput do mesmo artigo aos casos de não fornecimento de informações sobre bens, movimentação financeira, negócio ou atividade, próprios ou de terceiros, quando há intimação para fazê-lo.

O referido diploma legal, no artigo 14, ao dispor sobre as infrações às normas relativas ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, indica no inciso VI as “infrações relativas à ação fiscal”, passando a descrever as condutas consistentes em embaraçar a ação fiscal, sonegar ou recusar a exibição de “livros, documentos, impressos, papéis, declarações de dados, programas e arquivos magnéticos ou eletrônicos, armazenados por qualquer meio”, que se relacionem à apuração do imposto devido.

Verifica-se, contudo, que não há no dispositivo referência expressa a informações ou esclarecimentos relacionados à apuração do imposto, cujo não fornecimento pelo sujeito passivo, intimado em ação fiscal, pode dificultar ou muitas vezes impedir o trabalho de fiscalização, o que implica frustrar a correta apuração do imposto devido, configurando, assim, embaraço à fiscalização.

Nesse sentido, importa observar que a Lei nº 13.476/2002 não define de forma direta, e verifica-se que não há, na legislação tributária paulistana stricto sensu, uma definição objetiva do conceito de embaraço à fiscalização.

Na falta de uma definição legal objetiva de embaraço à ação fiscal, e considerando a regra do artigo 112, inciso I do CTN – que determina a interpretação de maneira mais favorável ao contribuinte –, o dispositivo em análise da Lei nº 13.476/2002 suscita dúvidas quanto ao seu alcance e aplicação relativamente à conduta do sujeito passivo que, intimado por autoridade fiscal, deixa de prestar esclarecimentos e informações que se relacionem à apuração do imposto e, por conseguinte, sejam necessários para subsidiar os trabalhos da fiscalização.



No âmbito da legislação tributária paulistana, a definição objetiva de embarço à fiscalização pode ser encontrada em dispositivo infralegal, no Decreto Municipal nº 57.659/2017, que regulamenta o disposto no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 105/2001, relativamente à requisição, acesso e uso, pela Secretaria Municipal da Fazenda, de informações referentes a operações e serviços de instituições financeiras e de entidades a elas equiparadas, nos seguintes termos:

*Art. 4º Os exames referidos no artigo 3º deste decreto só serão considerados indispensáveis nas seguintes hipóteses:*

*(...)*

*IV - embarço à fiscalização, caracterizado pela negativa não justificada de exibição de livros e documentos em que se assente a escrituração das atividades do sujeito passivo, bem como pelo não fornecimento de informações sobre bens, movimentação financeira, negócio ou atividade, próprios ou de terceiros, quando intimado, e demais hipóteses que autorizam a requisição do auxílio da força pública, nos termos do artigo 200 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;*

É de se notar que a definição acima transcrita de “embarço à fiscalização”, incorporada pelo Decreto Municipal nº 57.659/2017, reproduz fielmente a definição contida na Lei Federal 9.430/96, no artigo 33, inciso I:

*Art. 33. A Secretaria da Receita Federal pode determinar regime especial para cumprimento de obrigações, pelo sujeito passivo, nas seguintes hipóteses:*

*I - embarço à fiscalização, caracterizado pela negativa não justificada de exibição de livros e documentos em que se assente a escrituração das atividades do sujeito passivo, bem como pelo não fornecimento de informações sobre bens, movimentação financeira, negócio ou atividade, próprios ou de terceiros, quando intimado, e demais hipóteses que autorizam a requisição do auxílio da força pública, nos termos do art. 200 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;*

A partir dos dispositivos supracitados, pode-se concluir que o embarço à fiscalização se configura por ações ou omissões que impliquem impedimento ou dificuldade ao trabalho de fiscalização e tendentes a frustrar a correta apuração do crédito tributário, abarcando inclusive o “não fornecimento de informações sobre bens, movimentação financeira, negócio ou atividade, próprios ou de terceiros, quando intimado”, pelo sujeito passivo.



Sendo assim, salienta-se que a alteração ora proposta visa adequar a disposição contida no artigo 14, inciso VI da Lei nº 13.476/2002 à definição de embarço à fiscalização que já se encontra consolidada e incorporada na legislação tributária, nos termos dos dispositivos acima citados, porém entendida como necessária para assegurar maior segurança na aplicação da norma.

Vale ainda ressaltar a obsolescência do referido dispositivo legal no atual cenário de evolução tecnológica e crescente sofisticação dos esquemas de sonegação tributária, em que se constata não mais ser suficiente apenas o exame da escrituração fiscal e contábil do sujeito passivo para a detecção de irregularidades tributárias, assumindo maior relevância o cruzamento de dados, a análise da escrituração em confronto com informações relacionadas à apuração do imposto que possibilitem a verificação da conformidade tributária, e que podem ser fornecidas de forma objetiva, sem dificuldades e sem ônus ao sujeito passivo, contribuindo para uma maior eficiência na fiscalização.

### **Seção III** **Declaração Tributária de Conclusão de Obra – DTCO**

A inserção do inciso XIX ao art. 14 da Lei nº 13.476, de 30 de dezembro de 2002, cria penalidades específicas para infrações pertinentes apuráveis em fiscalização.

Criou-se, por meio da Instrução Normativa SF/SUREM nº 09, de 11 de maio de 2016, instrumento fiscalizatório e de apuração do imposto devido através das DTCOs, que por sua vez passam por critérios de malha, indicando como sanção apenas o artigo 13 da Lei nº 13.476, de 2002. Todavia, outras infrações podem ser apuradas no curso da fiscalização e, por se tratar de fiscalização em responsável solidário, a partir de uma declaração, além de outras especificidades, entendemos que a criação de infrações específicas fortalece o crédito apurado no âmbito destas operações.

Desde as autuações dos processos das DTCOs, diversas declarações são apresentadas com informações inexatas, tais como notas fiscais que não podem ser deduzidas, data de conclusão errada, entre outras. Todas estas informações equivocadas não são atualmente passíveis de penalidades.

Com a alteração proposta, alcança-se o benefício de deixar explícito, em lei, as penalidades a que se sujeita o responsável solidário ao declarar uma DTCO com divergências cadastrais e fiscais; e de criar ferramentas punitivas condizentes com o trabalho realizado. Outra inovação importante é a obrigatoriedade da declaração da DTCO, enquanto obrigação acessória, visto que este documento é importante para fins



tributários (IPTU e ISS), como para fins não tributários, por exemplo, gerando dados estatísticos de crescimento da cidade que podem ser utilizados quando do estudo de alterações no plano diretor.

A introdução de alterações no § 3º do artigo 14º da Lei nº 13.701, de 2001, objetiva tornar expressa a natureza técnica envolvida na apuração do valor devido do ISS.

Com a alteração procura-se conferir maior segurança à sistemática adotada na apuração do ISS devido pelo responsável solidário através das DTCOs e melhor respaldar legalmente a utilização dos critérios técnicos para o cálculo do imposto.

As alterações no artigo 8º da Lei nº 15.406, de 2011 são para deixar claro que a declaração prevista na norma citada se presta para fins tributários amplos, não restritos apenas ao IPTU.

Em nosso entendimento, a atividade “ex-ofício” do lançamento do ISS devido pelo responsável solidário deverá ser executada. Em nenhuma hipótese poderá ser afastado o instrumento da responsabilidade solidária, legítimo e respaldado legalmente.

A alteração, portanto, visa fortalecer a obrigatoriedade da DTCO e respaldá-la legalmente para fins de lançamento do IPTU e do ISS devidos pelo responsável solidário.

#### **Seção IV**

#### **Sociedades Uniprofissionais**

Conforme preceitua o §1º do art. 145 da Constituição Federal de 1988, sempre que possível os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Como se sabe, a justificativa para a eleição do sujeito passivo dos impostos, bem como da medida adequada de exação, é a capacidade contributiva. Diferentemente de outras espécies tributárias, nos impostos não há uma prestação direta ao contribuinte, mas os recursos econômicos angariados da sociedade são vertidos para o atendimento de todas as necessidades públicas indistintamente. Por essa razão, em conformidade com os princípios da capacidade contributiva, da isonomia, da solidariedade e da progressividade fiscal, deve a Administração Tributária graduar tanto quanto possível a cobrança dos impostos conforme as distintas manifestações de riqueza e capacidade dos contribuintes, consolidando política de tributação progressiva, na medida em que cobra



proporcionalmente mais daqueles que mais podem contribuir e, inversamente, onera proporcionalmente menos os mais desfavorecidos.

As novas faixas de tributação propostas para o Imposto Sobre Serviços – ISS para as denominadas Sociedades Uniprofissionais atendem exatamente a esse objetivo, na medida em que ficam reconhecidas as distintas capacidades econômicas mesmo entre o mesmo grupo de profissionais.

Destaca-se que a primeira faixa prevista, de 0 a 5 profissionais, apresenta base de cálculo idêntica à atualmente em vigor, a qual ficará prorrogada para vigor, também, no exercício que vem. Com isso, e considerando o avanço inflacionário que seria aplicado sobre tal base por força de atualização monetária prevista em lei (e que ficará afastada para 2022, se aprovado o projeto), está-se, na verdade, aplicando a tal faixa diminuição do ônus tributário real, pois será mantida a base nominal para 2022, ao invés de atualizá-la para recompor a perda de valor da moeda.

Desse modo, é perfeitamente justificável a proposta e está em linha com os ditames da Constituição Federal, com o anseio de justiça social e com as mais modernas práticas de tributação.

## **Seção V**

### **Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS**

A alteração proposta para as alíquotas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS relativamente aos segmentos objetivados tem como propósitos precípuos; a retenção e a atração de empresas cujos estabelecimentos possuem alta mobilidade; bem como o incentivo a atividades econômicas e empregos em setores altamente afetados pela pandemia.

Nesse cenário, os estudos realizados no âmbito da Secretaria Municipal da Fazenda demonstram que as modificações propostas, embora representem redução de alíquotas, objetivam, na verdade, o estabelecimento de uma carga tributária apta a proporcionar a retenção de contribuintes com alta mobilidade no município, a geração de emprego e o desenvolvimento da economia local, seja pelo incentivo das atividades econômicas envolvidas, seja pela manutenção e atração das empresas em condições adequadas de operação no Município de São Paulo.





Com respeito à atividade de franquias, o objetivo é atrair empresas para o município e permitir sua adequação à decisão do STF pela constitucionalidade da cobrança do ISS na prestação de seus serviços. Com isso, busca-se incentivar a manutenção e a migração de novos contribuintes para o município, tendo em vista a facilidade de mobilidade das empresas. Estima-se ganho potencial no setor em termos de aumento de faturamento e benefícios econômicos para cidade com geração de emprego e renda.

A intermediação de atividades de transporte, entrega e administração de imóveis e intermediação de aluguéis por meio de plataformas digitais são segmentos relevantes economicamente e em alta expansão. É de interesse do Município de São Paulo atrair para seu território os principais “players” do setor, especialmente considerando a intensa concorrência fiscal, decorrente em parte da elevada mobilidade do segmento.

A mesma perspectiva se verifica no setor de programação visual, comunicação visual e serviços congêneres, pois o segmento possui grande potencial de mobilidade, impulsionado pelos avanços tecnológicos. É de interesse do Município atrair e reter os principais players do setor e ainda as empresas de menor visibilidade que geram muitos empregos e que, somadas, representam significativa força econômica.

Em resumo, os prestadores dos serviços impactados pela proposta de redução de alíquota receberão incentivo para a continuidade e fortalecimento de suas atividades, bem como para a manutenção ou instalação de suas bases produtivas na Cidade de São Paulo, gerando crescimento de renda e arrecadação do Imposto Sobre Serviços – ISS no Município.

## **Seção VI**

### **Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP**

Trata-se de proposta que objetiva alterar a Lei nº 13.479, de 30 de dezembro de 2002, para estabelecer nova sistemática de cobrança da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP.

Em síntese, a propositura pretende substituir os valores únicos fixados para todos os contribuintes residenciais e não residenciais por faixas de valores variáveis, de acordo com a quantidade de energia elétrica consumida mensalmente pelo contribuinte residencial ou não residencial.

Com efeito, a técnica atual, na qual a totalidade dos consumidores de uma mesma classe (residencial ou não residencial) paga o mesmo valor mensal a título de COSIP, não se coaduna com a boa política fiscal, especialmente por acarretar uma imposição tributária



proporcionalmente maior às menores unidades consumidoras. No direito tributário e financeiro, tal fato é denominado tributação regressiva.

Na prática, atualmente, os consumidores menores (e, muitas vezes, com menor capacidade contributiva) acabam por pagar proporcionalmente mais a título de COSIP do que os consumidores maiores (e, no mais das vezes, com maior capacidade contributiva).

Com a alteração proposta, busca-se uma tributação progressiva, de modo que o valor pago pelo contribuinte reflita mais adequadamente seu efetivo consumo de energia elétrica no mês e, portanto, esteja alinhado à sua capacidade contributiva. Tem-se aqui atendido o princípio da capacidade econômica, um desdobramento do princípio da igualdade no direito tributário, o qual, por sua índole constitucional (CF, art. 145, § 1º), necessariamente informa a atuação do legislador em matéria tributária.

Como mencionado, a proposta igualmente prestigia o princípio da progressividade tributária, pois, na medida em que aumenta o consumo de energia elétrica do contribuinte, aumenta, proporcionalmente, o valor pago a título de COSIP.

Verdadeira manifestação da justiça fiscal, a progressividade faz com que os contribuintes com maior capacidade econômica (medida pela manifestação de sinais exteriores de riqueza, como o consumo de energia elétrica) sejam responsabilizados por uma parcela maior da carga tributária do que aqueles com menor capacidade econômica.

Propõe-se, assim, segundo estudos da Subsecretaria da Receita Municipal, a adoção de faixas de valor crescente, levando em consideração os seguintes parâmetros: redução da imposição tributária para 3,8 milhões de pessoas físicas e 192 mil pessoas jurídicas (85% e 54% da base, respectivamente); maior capacidade contributiva do consumidor não residencial; aumento da COSIP entre as faixas com base na variação de consumo médio; valor médio de COSIP por kWh suavizado ao longo das faixas de consumo, com variação próxima da linear na maior parte das faixas de consumo, mantendo a proporcionalidade do valor da COSIP em relação ao custo de kWh e ao valor da fatura de energia elétrica.

Importante ressaltar que a presente proposta preserva integralmente as isenções atualmente em vigor relativas à COSIP, quais sejam, as concedidas às unidades consumidoras de energia elétrica classificadas como “tarifa social de baixa renda” pelo critério da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (artigo 5º da Lei nº 13.479/2002), e aos contribuintes residentes ou instalados em vias ou logradouros que não possuam iluminação pública (artigo 3º da Lei nº 14.125/2005).

Por fim, a proposta prevê que, na hipótese de o contribuinte ser consumidor de energia elétrica por meio de sistema de pré-venda (também conhecido como sistema



“cashpower”), o valor a ser cobrado a título de COSIP será equivalente ao dos contribuintes do sistema de consumo pós-pago e, se emitida mais de uma fatura no mesmo mês, considerar-se-á, para os fins de cálculo do valor da contribuição, o total de kWh adquirido nesse período. Objetiva-se, com isso, igualar as condições de cobrança entre os contribuintes aderentes ao sistema de pré-venda e os demais contribuintes.

Tendo em vista que a proposta colima aperfeiçoar a cobrança da COSIP, concretizando, no município, os princípios da capacidade contributiva, da progressividade e da justiça fiscal, evidencia-se o interesse público em sua aprovação.

## **Seção VII** **Leilão e congêneres**

Trata a presente proposta de alteração do disposto no art. 1º da Lei nº 14.864, de 23 de dezembro de 2008, relativo à não aplicabilidade da isenção para os delegatários de serviço público, incluindo em seu parágrafo único o subitem 17.12 – Leilão e congêneres, constante na lista de serviços da Lei nº 13.701, de 24 de dezembro de 2003, visto que não são profissionais liberais e autônomos.

Deve-se distinguir com a necessária precisão os profissionais denominados “liberais e autônomos” daqueles profissionais cuja forma de exercício da atividade constitui elemento de empresa. Essa distinção é relevante, pois o art. 1º da Lei nº 14.864, de 23 de dezembro de 2008, estabelece a isenção do pagamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS aos profissionais liberais e autônomos, não contemplando com norma isentiva os profissionais empresários.

Diferentemente do que acontecia em décadas passadas, a atividade de leilões é atualmente exercida por meio de uma complexa estrutura de empresas ou pessoas que não somente a figura do leiloeiro. Deve-se assim observar que, embora exista a figura do leiloeiro, formalmente constituído como uma pessoa física, isso não significa dizer que a atividade exercida de leilão seja enquadrada no âmbito daquelas exercidas por profissionais liberais e autônomos. Estes profissionais conservam os elementos de liberalidade e autonomia não somente pelo fato de exercem pessoalmente sua atividade (o que é até característica comum a todo profissional), mas sim porque a personalidade está inscrita no cerne da atividade principal de sua prestação. Vale dizer, tais profissionais, ainda que auxiliados por outros colaboradores, remunerados ou não, empregados ou não, conservam o domínio da realização da atividade principal no âmbito de sua pessoa apenas. É o que acontece, por via de regra, com as profissões de natureza científica, literária ou artística, que não se confundem com a atividade empresária, ainda que com o



concurso de auxiliares ou colaboradores, conforme preceitua o parágrafo único do art. 966, do Código Civil de 2002.

A título meramente exemplificativo, é o que rotineiramente acontece com um profissional liberal e autônomo de saúde, como um dentista, que, não obstante tenha em seu consultório diversos auxiliares para a realização de atividades secundárias, instrumentais ou atividades-meio, realiza, pela marca da personalidade, a atividade principal ou atividade-fim. Cenário diverso é aquele que se tem verificado no caso dos leilões, em que, como dissemos, o trabalho principal tem sido, na prática, exercido por intermédio de toda uma estrutura de empresas ou pessoas, entre as quais a do leiloeiro.

A linha divisória, traçada pelo parágrafo único e pelo caput do art. 966, do Código Civil de 2002, é o exercício profissional de atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou de serviços, o que caracteriza o empresário ou a atividade empresária, razão por que o legislador inseriu a ressalva ao final do parágrafo único: “salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa”, para afirmar que mesmo o profissional que realiza as atividades intelectuais, de natureza científica, literária ou artística, será considerado empresário se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

O leiloeiro, embora pessoa física, não presta hodiernamente serviços de forma pessoal, antes está circunscrito em atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens e serviços. Por não prestar serviços de forma pessoal, ele não tem autonomia. Se não tem autonomia, ele não se enquadra na isenção de que trata o "caput" do artigo 1º da Lei nº 14.864/2008.

A alteração proposta é justificada, pois objetiva deixar claro esse entendimento acerca da atividade de leilão tal como realizada no atual cenário jurídico e econômico, independentemente de outras normas de conteúdo desatualizado perante a moderna realidade dos leilões.

### **Seção VIII** **Imposto Sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis – ITBI-IV**

Pretende-se alterar os artigos 3º, 6º, 17 e 25 da Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991, a fim de corrigir algumas inconsistências na lei que rege os principais aspectos do ITBI-IV, ampliar as hipóteses de multa agravada, bem como adequar melhor os procedimentos fiscais de apuração do imposto ao princípio da economicidade.



A inserção do parágrafo único do artigo 3º da Lei 11.154/1991 tem como objetivo esclarecer melhor a não incidência do ITBI-IV na resolução da propriedade fiduciária.

Acerca disto, cumpre destacar os seguintes pontos:

A alienação fiduciária prevista na Lei Federal nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, é uma operação por meio da qual determinado bem imóvel é utilizado, normalmente, como forma de garantir um financiamento imobiliário.

Ocorre primeiramente uma compra e venda de bem imóvel em que parte do preço da operação (qual seja, a compra e venda) será financiada junto ao banco ou instituição financeira, sendo que este financiamento será garantido por meio do próprio imóvel objeto da aquisição.

Neste caso, a propriedade do imóvel envolvido será desdobrada em:

- Propriedade fiduciária (ou resolúvel), atribuída ao banco ou instituição financeira, que passará a ocupar a posição de credora fiduciária;
- Posse direta, atribuída ao devedor (ou mutuário), que passará a ocupar a posição de devedor fiduciante.

No momento em que houver a quitação (ou adimplemento) da dívida, a alienação fiduciária será resolvida a favor do devedor fiduciante, que passará a ser o detentor da propriedade plena do imóvel envolvido, não havendo a incidência do ITBI-IV neste momento.

Nos casos, contudo, em que a dívida for inadimplida, a alienação fiduciária será resolvida a favor do credor fiduciário, passando este a ser o detentor da propriedade plena do imóvel, ocasião em que haverá incidência do imposto.

Segundo o inciso VI do “caput” do artigo 3º da Lei nº 11.154, de 1991, o imposto não incide *“sobre a constituição e a resolução da propriedade fiduciária de coisa imóvel, prevista na Lei Federal nº 9.514, de 20 de novembro de 1997”*.

Pela literalidade do dispositivo destacado acima, não haveria incidência do ITBI-IV em qualquer das hipóteses de resolução da alienação fiduciária, seja a favor do devedor fiduciante (pelo adimplemento da dívida), seja a favor do credor fiduciário (pelo inadimplemento da dívida).



Contudo, a intenção e a finalidade da norma era a de alcançar somente a modalidade normal e esperada de resolução da alienação fiduciária, a saber, a decorrente quitação ou adimplemento da dívida por parte do devedor fiduciante.

A não incidência do ITBI-IV neste caso é uma mera decorrência do disposto no inciso II do artigo 156 da Constituição Federal, que retira da competência tributária as transmissões de direitos reais de garantia, dentre as quais se enquadra a resolução da alienação fiduciária por adimplemento.

A solução proposta aqui é introduzir um parágrafo único ao artigo 3º da Lei nº 11.154, de 1991, para deixar definitivamente esclarecido que a não incidência sobre a resolução da propriedade fiduciária se aplica somente quando a consolidação da propriedade plena ocorrer a favor do devedor fiduciante, em virtude do adimplemento da dívida garantida por alienação fiduciária.

A alteração do inciso IV do artigo 6º da Lei 11.154, de 1991, tem como objetivo esclarecer a sujeição passiva nas transmissões envolvendo o direito de superfície.

Quanto ao direito de superfície, cumpre destacar os seguintes pontos:

A cessão do direito de superfície se opera quando o superficiário transfere a terceiros o chamado direito de superfície (que permite construir ou plantar em terreno alheio).

Segundo o artigo 1.372 do Código Civil: “O direito de superfície pode transferir-se a terceiros e, por morte do superficiário, aos seus herdeiros”.

Pela redação original do inciso IV artigo 6º da Lei nº 11.154, de 1991, o imposto é devido pelos *“superficiários e os cedentes, nas instituições e nas cessões do direito de superfície”*.

Desta forma, o cedente fica como contribuinte nas cessões de direito de superfície, podendo configurar situação de *“bis in idem”*, pois a mesma pessoa já foi tributada na instituição do referido direito real, como superficiário, enquanto o cessionário não é tributado em momento nenhum.

A solução proposta aqui é deslocar a sujeição passiva, de forma que o cessionário fique como contribuinte na cessão de direitos de superfície, deixando o cedente como contribuinte somente na instituição do direito de superfície, na posição de superficiário.

A inserção do parágrafo 3º no artigo 17 da Lei 11.154/1991 tem como objetivo ampliar as hipóteses de multa agravada.



Acerca disto, cumpre destacar o seguinte:

Pela redação original do art. 17 da Lei nº 11.154, de 1991, a multa agravada de 100% (cem por cento) deverá ser aplicada quando comprovada pela fiscalização *“a omissão de dados ou a falsidade das declarações consignadas nas escrituras ou instrumentos particulares de transmissão ou cessão”*.

Contudo, há diversas situações em que a omissão ou falsidade não está vinculada a escritura pública ou instrumento particular de transmissão, mas sim à própria declaração que o contribuinte preenche para emitir a guia de recolhimento do ITBI-IV (Declaração de Transações Imobiliárias) ou ainda às declarações e documentos apresentados para obter a não incidência do imposto nas transmissões decorrentes de atos societários (realização de capital, incorporação, fusão, cisão, extinção de pessoa jurídica e desincorporação a favor dos mesmos alienantes).

Assim sendo, as omissões e falsidades não vinculadas a escrituras ou instrumentos particulares não são atualmente penalizadas com a multa agravada de 100%, apesar de serem tão graves quanto aquelas consignadas nos instrumentos de transmissão.

Para corrigir esta distorção, propomos a ampliação das hipóteses de multa agravada para abranger também as situações mais notórias que podem caracterizar crime contra a ordem tributária prevista na Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.

A alteração do artigo 25 da Lei 11.154/1991 tem como objetivo adequar melhor os procedimentos fiscais de apuração do imposto ao princípio da economicidade (concernente à relação custo-benefício).

Acerca disto, cumpre destacar o seguinte:

Pela redação original do art. 25 da Lei nº 11.154, de 1991, não serão efetuados lançamentos complementares, nem emitidas notificações para pagamento de multas moratórias ou quaisquer acréscimos, quando resultar em quantias inferiores a R\$ 20,00 (vinte reais) na data da sua apuração, devendo este valor ser atualizado anualmente pelo IPCA (o que, corrigido até a data atual, não supera R\$ 40,00).

O limite atual para dispensa de lançamentos é muito baixo, forçando a administração tributária a gastar muito mais do que deveria para tentar arrecadar pequenos valores, quando se compara o tempo dispendido para lavrar o Auto de Infração com o montante do tributo a ser cobrado.

Vale lembrar, neste ponto, o artigo 14 do Decreto nº 50.895, de 1º de outubro de 2009: *“A Administração Tributária não executará procedimento fiscal quando os custos*



*claramente superem a expectativa do correspondente benefício tributário, na forma estabelecida por ato do Secretário Municipal de Finanças”.*

Para corrigir esta distorção, propomos a regulação do valor mínimo de lançamento mediante ato do Secretário que coordena a pasta.

### **Seção IX**

#### **Infrações relativas ao IPTU**

Pretende-se inserir os parágrafos 1º e 2º no artigo 6º da Lei nº 10.819, de 28 de dezembro de 1989, bem como os parágrafos 4º e 5º no artigo 3º da Lei nº 13.879, de 28 de julho de 2004, a fim de que a multa por descumprimento de obrigação tributária relativa ao IPTU possa ser beneficiada pelos mesmos descontos previstos para as multas relativas aos demais impostos (ITBI-IV e ISS) nos casos de recolhimento espontâneo e tempestivo.

Trata-se aqui dos descontos de 50% para pagamento do auto de infração dentro do prazo para interposição de impugnação e de 25% para pagamento do auto e infração no curso da análise da impugnação ou dentro do prazo de interposição de recurso ordinário.

Os descontos relativos ao ITBI-IV, nas condições descritas, estão previstos no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.154, de 30 de dezembro de 1991; e, no que concerne ao ISS, a previsão se encontra nos artigos 17 e 18 da Lei nº 13.476, de 30 de dezembro de 2002.

Tais descontos visam estimular o pagamento do débito lançado até o encerramento do prazo para apresentação do recurso de segunda instância. Quando a importância consignada no auto de infração é recolhida no curso do contencioso administrativo, o poder público não precisará dispendar recursos com a cobrança judicial do débito.

Em resumo, trata-se de estabelecer para o IPTU a mesma sistemática de descontos já existentes para as multas previstas no descumprimento da obrigação tributária do ITBI-IV (art. 23 da Lei nº 11.154, de 1991); e do ISS (arts. 17 e 18 de Lei nº 13.476, de 2002).

### **CAPÍTULO III**

#### **CONTRAGARANTIAS EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO**





Quanto ao acréscimo de novas fontes de receitas a serem prestadas como contragarantias para fins de obtenção de garantias da União em sede de contratação de operações de crédito, faz-se necessária a alteração das Leis Municipais nº 16.757, de 2017, nº 16.985, de 2018, nº 17.254, de 2019, e nº 17.557, de 2021, de modo a adicionalmente permitir ofertar como contragarantia as receitas previstas pelas alíneas “d” e “e”, inciso I, artigo 159 da Constituição Federal, nos termos da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

Vale ressaltar que o Ministério da Economia, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, somente darão prosseguimento aos pleitos de verificação de limites de endividamento e aprovação de contratação de novas operações de crédito se das respectivas leis autorizativas municipais constarem as novas modalidades de contragarantias.

### **Seção X** **Transação Tributária**

Pretende-se, também, inserir de autorização específica de transação tributária para a extinção de créditos tributários constituídos em face de entidades religiosas e de entidades educacionais sem fins lucrativos, entidades já sujeitas à imunidade tributária.

A celebração da transação competirá à PGM, que poderá realizar a transação em limites definidos na minuta de projeto de lei, sendo estes limites bem amplos, pois, assim, se poderá analisar de forma casual a possibilidade de êxito ou não da Prefeitura em efetivar a cobrança do crédito tributário, visto que tais entidades possuem imunidade tributária, conforme nossa Constituição Federal, sendo que a Justiça geralmente é menos rigorosa que a Secretaria Municipal da Fazenda no reconhecimento da imunidade.

Desta forma, a transação tributária possibilitará o recebimento de uma parte do crédito tributário que seria de difícil recebimento pela Municipalidade, sendo que em caso de perda da ação judicial além do Município nada receber teria ainda que arcar com os honorários advocatícios e custas judiciais.

## **CAPÍTULO IV** **FUNDO ESPECIAL PARA A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**



O FEMATF – Fundo Especial para Modernização da Administração Tributária e da Administração Fazendária na Cidade de São Paulo é uma demanda antiga da Administração Pública, que coloca o Município alinhado com as melhores e mais modernas práticas de gestão fiscal, cujas garantias e fontes de receita se encontram expressamente dispostas na Constituição Federal.

Tal instituto fundamenta-se nos incisos XVIII e XXII do artigo 37, combinados com o inciso IV do artigo 167, todos da Constituição Federal, que, não por acaso, estabelecem a precedência da Administração Fazendária sobre os demais setores da Administração Pública (art. 37, XVIII), bem como a essencialidade das atividades da Administração Tributária para o funcionamento do Estado, através de recursos prioritários (art. 37, XXII), cuja garantia de financiamento se dá por meio da vinculação de percentual de receitas com os impostos arrecadados pelo respectivo ente público (art. 167, IV).

Trata-se de Fundo Público com fins específicos de financiar, gerir, aperfeiçoar e promover o funcionamento cada vez mais eficiente da Administração Tributária e da Administração Fazendária paulistana.

Nesse sentido, o FEMATF se destina a aquisição de equipamentos e investimentos em novas tecnologias; aperfeiçoamento do trabalho intelectual do quadro de pessoal através de permanentes capacitações e treinamentos; adequação e melhorias nos ambientes de trabalho; aquisição de softwares e hardwares cada vez mais atualizados para combater a sonegação fiscal; investimentos em redes de comunicação cada vez mais modernas e eficientes; investimentos na educação fiscal para a sociedade melhorando a relação Fisco/Contribuinte; dentre outras ações que necessitam de orçamento fixo e garantido.

Importante ressaltar que o FEMATF não trará qualquer aumento no quadro de despesas do orçamento municipal, porém propiciará um novo paradigma para o aperfeiçoamento da estrutura arrecadatória da cidade, tão importante para garantir recursos próprios em todas as áreas da Administração Pública deste município, e, conseqüentemente, propiciando benefícios permanentes para toda a sociedade paulistana.

Por fim, e não menos importante, a proposta ainda atualiza as atribuições dos agentes do Quadro de Pessoal da Administração Tributária (QPAT), visando adequá-las às atuais necessidades da Secretaria Municipal da Fazenda, considerando a constante demanda pelo aprimoramento de suas competências, tendo em vista, especialmente, a disponibilidade do uso das novas tecnologias à gestão fiscal.



## CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Pretende-se, também, eliminar uma dúvida com relação à tributação pelo ISS do repasse recebido pelas organizações no âmbito dos contratos de gestão, no sentido de deixar claro que se trata de hipótese de não incidência tributária, visto que as organizações sociais, ao celebrarem o contrato de gestão, não estão firmando contrato de prestação de serviços, ou seja, não recebem recursos como contraprestação por serviços prestados, logo, ausente um dos elementos essenciais à materialidade do imposto.

Para fundamentar essa conclusão é importante mencionar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 1.923/DF em face de alguns dispositivos da Lei Federal nº 9.637/1998, que concluiu, dentre outras deliberações, que:

*12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF. (ADI nº 1.923/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO, Redator do Acórdão: Min. LUIZ FUX, julgado em 16/04/2015) (grifo nosso)*

Quanto à não incidência do ISS na hipótese de parceria entre público e privado e utilização de repasse de recursos sujeitos à prestação de contas, podemos citar a seguinte decisão judicial que reconhece a não incidência, a saber:

*Apelação Cível Ação Anulatória de Ato Administrativo c.c. pedido alternativo de Anulação de Débito Fiscal ISS Recurso oficial e voluntário da Municipalidade Ilegitimidade ativa e ausência de interesse processual Preliminares afastadas Ilegalidade dos autos de infração lavrados em face da autora Contratos de parceria não sujeitos à incidência de ISS Recurso da autora, que se insurge em relação aos honorários advocatícios fixados Cabimento da elevação do valor fixado Sentença parcialmente reformada Recursos oficial e voluntário da Municipalidade não provido - Recurso voluntário Via Pública provido. (TJSP; Apelação 0048759-84.2010.8.26.0053; Relator (a): Silvana Malandrino Mollo; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 1ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/07/2017; Data de Registro: 08/08/2017).*