

O PAPEL DO CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO PARA A TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 132/2023 - REFORMA TRIBUTÁRIA

The role of the multipurpose land cadastre for urban property tax in Brazil after Constitutional Amendment 132/2023 - Tax Reform

Claudia Roveri
Município de Blumenau
claudiaroveri@gmail.com

Resumo:

A nova ordem tributária nacional nascida a partir da Emenda Constitucional 132/2023 impôs inúmeros desafios aos municípios. Com a extinção do ISSQN e do ICMS – principal fonte de receita de muitos municípios – e o fim da possibilidade do exercício pleno da competência tributária com o novo IBS, restou alternativamente aos municípios investirem na tributação imobiliária, onde ainda podem exercer suas políticas fiscais mais plenamente. E para que possam fazer isso de forma eficaz, a implantação e manutenção de um Cadastro Técnico Multifinalitário é primordial tanto para a obtenção correta das informações cadastrais imobiliárias, quanto para ter uma base sólida para o lançamento do IPTU, do ITBI e do próprio IBS, que também incidirá sobre a comercialização e a locação de bens imóveis.

Palavras-chave: Cadastro Territorial Multifinalitário. Emenda Constitucional 132/2023. Reforma Tributária.

Abstract:

The new national tax order born from Constitutional Amendment 132/2023 imposed numerous challenges on municipalities. With the extinction of ISSQN and ICMS – the main source of revenue for many municipalities – and the end of the possibility of fully exercising tax jurisdiction with the new IBS, it was left to municipalities as an alternative to invest in real estate taxation, where they can still exercise their fiscal policies more effectively. fully. And so that they can do this effectively, the implementation and maintenance of a Multipurpose Technical Registry is essential both for correctly obtaining real estate registration information and for having a solid basis for the launch of IPTU, ITBI and IBS itself, which will also affect the sale and rental of real estate.

Keywords: Multipurpose Territorial Registry. Constitutional Amendment 132/2023. Tax reform.

1 INTRODUÇÃO

Em um mundo em constante revolução tecnológica, não é de se espantar que essa revolução também chegue na forma como as Administrações Tributárias executam o lançamento tributário e a fiscalização do pagamento dos tributos. Adicionalmente, num movimento há muito adiado, o Brasil finalmente se debruçou sobre seu sistema tributário, e promoveu uma profunda reforma que promete revolucionar e modernizar as relações de consumo no país.

Feita através da Emenda Constitucional 132 de 20 de dezembro de 2023 (EC 132/2023), essa reforma buscou modernizar justamente a tributação sobre o consumo, o que impactou diretamente nas duas principais fontes de receitas dos municípios: o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, ou Intermunicipal, de Comunicações e de Energia Elétrica (ICMS), já

que ambos serão gradualmente extintos até 2033, sendo substituídos pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) compartilhado com Estados e Distrito Federal, que possui os mesmos fatos geradores à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) de competência da União. Além disso, o IBS será exclusivamente gerido por um Comitê Gestor que, apesar de contar com representantes dos municípios, nem de longe será o equivalente à liberdade que hoje eles possuem para estabelecer as próprias políticas fazendárias em relação ao ISSQN, mesmo com as restrições impostas pela legislação nacional, notadamente a Lei Complementar 116/2003 regulamentadora desse imposto.

E o que restará aos municípios? Passar por uma difícil e inevitável transição, aprendendo a viver e conviver com um órgão que vai centralizar todas as decisões sobre uma fonte vital de recursos, podendo quando muito fiscalizar os fatos geradores ocorridos em seu território, mas sem muita clareza de como isso vai acontecer.

Nesse cenário de incertezas será inescapável que os gestores voltem seus olhos para a esquecida tributação imobiliária, que historicamente sempre foi relegada a um segundo plano por exigir um nível técnico mais elevado do corpo técnico. Mais que isso, demanda um comprometimento dos gestores com a necessidade de tributar o patrimônio o que sempre enfrentou enorme resistência da sociedade como se verá ao longo desse artigo. Some-se a isso a necessidade cada vez maior de se fazer uma gestão mais racional do território, a competência constitucional dos municípios para gerirem esse território e a necessidade de buscar receitas tributárias de forma racional e independente, e tem-se um cenário cada dia mais favorável à tributação imobiliária.

Busca-se aqui traçar um panorama geral desse novo panorama a ser enfrentado para os municípios, e a partir dele colocar a importância vital da implantação de um Cadastro Territorial Multifinalitário, (CTM), que como se verá adiante tem múltiplos fins, mas que é especialmente urgente para a questão tributária.

2 BASES CONCEITUAIS E LEGAIS DO CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM)

A Portaria n.º 3.242, de 09 de novembro de 2022 foi o passo mais recente no sentido de normatizar o CTM, agora trazendo regras mais robustas e diretrizes mais assertivas para que não só os municípios, mas especialmente eles possam lançar as bases de um cadastro efetivo e eficaz. Seu escopo é mais amplo e permite que os municípios busquem parcerias para manter suas bases cadastrais atualizadas, além de ampliar o conceito de multifinalidade do CTM conforme se pode ver no artigo 21¹, através da *interoperabilidade de cadastros temáticos*, isto é, o intercâmbio de informações das diferentes facetas do cadastro, onde por exemplo, um dado que é importante para a Secretaria de Saúde não impacta para a Secretaria de Meio Ambiente, mas pode interessar à Secretaria de Planejamento Urbano. O município, ao ser o ponto central para busca de auxílio, serviços, autorizações e atendimento às demandas dos cidadãos, dispõe de uma riqueza de dados que podem ser convertidos em informações úteis para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos. Nas palavras de Oliveira (2010, p. 92):

Por ser um sistema integrado de informações territoriais de natureza qualitativa e quantitativa, o CTM **contempla interesses dos mais diversos**

¹ **Art. 21.** A multifinalidade é atingida através de um processo evolutivo, aberto, de integração gradativa e de interoperabilidade entre diferentes atores e dados temáticos ao longo do tempo.

tipos de usuários, seja na gestão organizacional, territorial ou ambiental. O CTM é um recurso técnico-científico que garante o conhecimento fiel do espaço urbano ou rural e fornece subsídios para o planejamento e gestão desta ocupação; adquirindo, assim, **não só uma função jurídica e econômica, mas também social e ecológica.**

[...].

No âmbito da sua definição, **o CTM é um registro público com claro potencial de uso para múltiplas finalidades, em especial, para a administração pública municipal, que pode integrar os seus setores e gerenciar o espaço territorial do município junto a outras instituições.** (grifos em negrito não presentes no original)

Outra característica aprofundada nessa Portaria foi a responsabilidade do Município pela manutenção do CTM² e pela constituição de uma equipe técnica capacitada que seja responsável pela sua integridade e atualização, inclusive através do intercâmbio com os serviços notariais³⁴. Mais que isso, coloca o CTM como um patrimônio público⁵, e por extensão um instrumento fundamental para que se alcance os princípios da moralidade, da publicidade e da eficiência, pilares da Administração Pública. Conforme Carneiro, Erba e Silva (2023, p. 126):

A gestão do **CTM é de competência e responsabilidade da administração municipal**, que deve viabilizar a estruturação de um sistema cadastral que dê suporte às ações relacionadas ao território, com ênfase às políticas de solo previstas no Estatuto da Cidade, no que tange ao planejamento e à tributação imobiliária. (grifos em negrito não presentes no original)

E, especialmente para a tributação imobiliária – mas não somente –, a Portaria 3.242/2022 reforça a necessidade de se buscar a valoração dos imóveis com base nos valores praticados no mercado. Nas palavras de Averbek e De Cesare (2010, p. 109-110):

É importante compreender o funcionamento do mercado imobiliário e distinguir entre os conceitos de preço e valor de mercado. De acordo com a Norma Brasileira NBR 14.653 – Parte 01 e 02 – Procedimentos Gerais e Imóveis Urbanos, valor de mercado é aquantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, em uma data de referência, dentro das condições do mercado vigente. **Em outras palavras, é o preço mais provável que um comprador estaria disposto a pagar para um vendedor por uma propriedade em uma transação normal de mercado.**

² **Art. 22.** A gestão do Cadastro Territorial Multifinalitário é de competência e responsabilidade da Administração Municipal.

³ **Art. 23.** É da alçada da Administração Municipal a constituição de uma equipe técnica local devidamente capacitada, composta por membros das diferentes unidades administrativas e eventualmente das empresas de serviços urbanos, objetivando fiscalizar a aplicação dos padrões cadastrais, manter a integridade e atualizar os dados.

Parágrafo Único. Os municípios poderão formar consórcios com outros Municípios a fim de atender às disposições do caput.

⁴ **Art. 24.** A Administração Municipal deve estabelecer intercâmbio sistemático de informações com os serviços notariais e registrais, a fim de manter atualizados os dados sobre a situação jurídica dos imóveis.

⁵ **Art. 28.** O Cadastro Territorial Multifinalitário integra o patrimônio público, vinculando-se aos princípios da moralidade, publicidade e eficiência.

De forma distinta, o preço é a quantia em dinheiro pelo qual se efetua uma operação, ou ainda a quantia pela qual um bem (ou serviço) é ofertado. **Os preços são consequência do ponto de equilíbrio entre a intensidade dos desejos de vender e comprar das partes envolvidas na transação, das disponibilidades líquidas e da capacidade de endividamento do comprador.** (grifos em negrito não presentes no original). Essa distinção é especialmente útil num momento em que tanto a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Bens Imóveis e Direitos Reais (ITBI) passa por discussão no bojo da Reforma Tributária, já que introduz uma bem vinda ancoragem técnica a um conceito na aparência etéreo e de difícil compreensão. Para buscar esse valor de mercado, a Portaria introduz uma metodologia de avaliação em massa de imóveis fundada em critérios internacionais denominada Observatório do Mercado Imobiliário (OMI). Tal metodologia foi expressamente prevista no artigo 20:

Art. 20. Os municípios podem criar o Observatório do Mercado Imobiliário ou utilizar bases de dados existentes para subsidiar o monitoramento do desempenho das avaliações, a atualização e a revisão dos valores cadastrais.

§ 1º **O observatório do mercado imobiliário é um sistema de informação aberto, destinado à coleta e armazenamento contínuo de dados de mercado, incluindo: preços de transações imobiliárias, ofertas, aluguéis, custos de construção, avaliações prévias e indicadores relacionados ao setor imobiliário.**

§ 2º A formação da base de dados do observatório do mercado imobiliário deve ser, preferencialmente, de responsabilidade de diferentes atores.

§ 3º As principais fontes para formação da base de dados do observatório incluem: declarações de compradores e vendedores, imobiliárias, corretores, agentes financiadores de imóveis, cartórios, entre outras. (grifos em negrito não presentes no original).

Essa metodologia – que a partir de preços praticados no mercado imobiliário – combina georreferenciamento como forma de localizar espacialmente os imóveis, identificar quais os fatores que influenciam na formação desses preços e, através de ferramentas estatísticas, estabelece o valor médio praticado. Funciona assim como verdadeiro referencial mercadológico, auxiliando tanto a municipalidade na tributação imobiliária – sua aplicação mais imediata – quanto a própria sociedade a ter consciência do valor dos imóveis e a entender a dinâmica desse mercado. Erba (2019, *apud* Pazolini, da Silva e da Silva) conceitua o Observatório como um “sistema de informações que permitem capturar, armazenar, analisar e entregar informação econômica predial referenciada cartograficamente. Seu objetivo é de apoio aos estudos sobre valorização econômica da propriedade e o comportamento do mercado imobiliário”. O CTM passa a ser, cada vez mais, um repositório de dados da onde sairão as informações necessárias não só para a correta administração do território municipal, competência municipal por excelência e delegação constitucional, mas mais que isso, peça fundamental nesse novo cenário tributário que se desenha com a entrada em vigor da EC 132/2023 e de todo o arcabouço legal necessário para sua efetivação.

3 O IMPACTO DA EC 132/2023 NA TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA

3.1 Breves considerações

A EC 132/2023 refundou a tributação sobre o consumo no Brasil, ao introduzir o IVA dual (IBS/CBS), criar o Imposto Seletivo (IS) e extinguir cinco tributos: IPI (exceto na Zona Franca de Manaus), ICMS, ISSQN, PIS e COFINS. Ao fazer isso, também redesenhou o federalismo e a forma de exercício da competência tributária, já que Estados, Distrito Federal e Municípios não mais legislarão diretamente sobre o IBS, cuja competência compartilham, para exercê-la através do Comitê Gestor.

Esse novo modelo terá sua transição entre 2026 e 2033 para o contribuinte, encerrando para os entes tributantes no longínquo ano de 2093, quando a previsão de compensação da queda na receita dos Estados e municípios estará completa, durando 50 anos. Essa informação por si só já traz grande insegurança para as Administrações Públicas de todo o país, que ainda tem de lidar com o fato de não mais poder administrar diretamente suas maiores fontes de receita.

Nesse cenário, a tributação imobiliária emerge como o único espaço em que o gestor poderá realmente buscar receitas de forma independente e com autonomia. Também nesse campo a Reforma Tributária trouxe grandes impactos, que serão vistos a seguir.

3.2 O conflito ITBI *versus* IBS

A EC 132/2023 alargou grandemente o campo de incidência da tributação sobre o consumo com o IBS / CBS alcançando fatos que tradicionalmente estão fora de qualquer hipótese de incidência dos impostos incidentes hoje (IPI, ICMS e ISSQN). Um dos exemplos mais eloquentes são as operações com bens imóveis, previstas no artigo 156-A, § 2º, inciso II da Constituição Federal e no artigo 10 dos Atos das Disposições Transitórias (ADCT) da Constituição Federal:

Art. 156-A. [...]

§ 6º Lei complementar disporá sobre **regimes específicos** de tributação para:

II - serviços financeiros, **operações com bens imóveis**, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos, podendo prever:

a) alterações nas alíquotas, nas regras de creditamento e na base de cálculo, admitida, em relação aos adquirentes dos bens e serviços de que trata este inciso, a não aplicação do disposto no § 1º, VIII;

b) hipóteses em que o imposto incidirá **sobre a receita ou o faturamento**, com alíquota uniforme em todo o território nacional, admitida a não aplicação do disposto no § 1º, V a VII, e, em relação aos adquirentes dos bens e serviços de que trata este inciso, também do disposto no § 1º, VIII;

Art. 10. Para fins do disposto no inciso II do § 6º do art. 156-A da Constituição Federal, **consideram-se**:

[...]

II - **operações com bens imóveis**:

- a) construção e incorporação imobiliária;
- b) parcelamento do solo e alienação de bem imóvel;
- c) locação e arrendamento de bem imóvel;
- d) administração e intermediação de bem imóvel.

[...] (grifos em negrito não presentes no original).

Já a previsão das hipóteses de incidência do ITBI permaneceu a mesma, conforme o artigo 156, inciso II do texto constitucional:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

[...]

II - **transmissão "inter vivos"**, a qualquer título, **por ato oneroso, de bens imóveis**, por natureza ou acessão física, **e de direitos reais sobre imóveis**, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

[...] (grifos em negrito não presentes no original).

Fica evidente que ambos os tributos incidirão sobre o mesmo fato jurídico (a transferência onerosa de bens imóveis e de direitos reais), distinguindo-se quanto à natureza, já que o IBS incidirá na venda do imóvel enquanto ativo econômico, enquanto o ITBI visa tributar a aquisição patrimonial. Outro ponto sensível é a base de cálculo prevista para ambos os tributos. Para o IBS / CBS a base de cálculo está descrita nos artigos 250, incisos I a III e 251, §§ 1º e 2º do PL 68/2024⁶:

Art. 250. A base de cálculo do IBS e da CBS é o valor da operação, considerado:

I - **o valor da operação de alienação do bem imóvel**;

II - o valor da locação, cessão onerosa ou arrendamento do bem imóvel;

III - o valor do ato oneroso translativo ou constitutivo de direitos reais sobre bens imóveis, exceto os de garantia.

[...]

Art. 251. As administrações tributárias poderão apurar o valor de referência do imóvel, que poderá ser utilizado como meio de prova nos casos do § 3º do art. 250 e

do § 5º do art. 253 desta Lei Complementar.

§ 1º O valor de referência será estabelecido por meio de metodologia específica para estimar o valor de mercado do imóvel, nos termos do regulamento, que levará em consideração:

I - análise de preços praticados no mercado imobiliário;

II - informações enviadas pelas administrações tributárias dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União;

III - informações prestadas pelos serviços registrares e notariais; e

IV - localização, tipologia, destinação e data, padrão e área de construção, entre outras características do bem imóvel.

[...] (grifos em negrito não presentes no original)

Ainda que haja uma clara confusão entre os conceitos de valor de referência e valor de mercado sem esclarecer qual seria a ligação entre ambos, nem ter qualquer lastro em normas técnicas de avaliação em massa de imóveis, chama a atenção a obrigatoriedade de divulgação desses valores via Sinter, o que pode ter a força de universalizar a metodologia da avaliação em massa de imóveis.

Para o ITBI, o PLP 108/2024⁷ busca modernizar o conceito da base de cálculo com a introdução do artigo 38-A, § 1º:

Art. 38-A. Considera-se valor venal, para fins do disposto no art. 38, **o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado.**

§ 1º O valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado, a que se refere o caput, será estimado por meio de critérios técnicos considerando pelo menos um dos seguintes:

I - análise de preços praticados no mercado imobiliário;

II - informações prestadas pelos serviços notariais, registrares e agentes

⁶ Atualmente (setembro de 2024) em tramitação no Congresso Nacional.

⁷ Atualmente (setembro de 2024) em tramitação no Congresso Nacional.

financeiros;

III - localização, tipologia, destinação, padrão e área de terreno e construção, entre outras características do bem imóvel; e.

IV - outros parâmetros técnicos usualmente observados pelas administrações tributárias. (grifos em negrito não presentes no original)

A disciplina da base de cálculo do ITBI está de acordo com os modernos critérios e avaliação imobiliária e afasta os efeitos nocivos causados pelo Tema 1.113 que ao mencionar que a declaração do contribuinte merece fé (o que de fato merece, como aliás toda declaração até que se prove em contrário), fez com que tribunais páis afora passassem a simplesmente aplicar o valor declarado pelo contribuinte para a base de cálculo, ignorando o fato de que esse deve ser um dado objetivo e técnico. A reforçar tal entendimento, Almeida (2024):

O ITBI se define legal e historicamente como um IMPOSTO SOBRE PATRIMÔNIO, cuja base de cálculo deve ser o valor do bem em sua expressão econômica e não o preço pago no negócio jurídico — já que esse último nem sempre revela a grandeza econômica do bem adquirido em razão de questões temporais ou subjetivas que afetam a onerosidade da transação imobiliária, como a venda forçada (em leilão, hasta ou praça pública), aspectos subjetivos (amizade entre as partes, por exemplo) que resultam em preço inferior ao valor de mercado do imóvel.

O valor apurado junto ao mercado é certamente o critério mais embasado tecnicamente e que dá mais segurança, tanto ao contribuinte quanto ao Fisco, quanto à justiça da tributação e a Reforma Tributária tem caminhado nessa direção.

3.3 Nova sistemática de apuração da base de cálculo do IPTU

O IPTU sofreu uma importante modificação quanto à sistemática de atualização de sua base de cálculo, especialmente em relação à Planta de Valores Genérica (PVG)⁸ com o acréscimo sofrido pelo artigo 156 no seu § 1º:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

[...]

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

[...]

III - ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal. (grifos em negrito não presentes no original)

Dessa maneira, estando presentes os critérios na lei local, o Poder Executivo poderá atualizar a sua PVG. Essa inovação visou afastar os efeitos do entendimento até então dominante na jurisprudência, especialmente do Tema 211 do Supremo Tribunal Federal: “A majoração do valor venal dos imóveis para efeito da cobrança de IPTU não prescinde da edição de lei em sentido formal, exigência que somente se pode afastar quando a atualização não excede os índices inflacionários anuais de correção monetária”.

⁸ “A terminologia **Planta Genérica de Valores (PGV)** ou **Planta de Valores Genéricos (PVG)** é coloquialmente empregada no setor público para descrever os trabalhos de avaliação que são realizados principalmente para fins de IPTU”. (DE CESARE, DA SILVA, DA SILVA, 2023, p. 99) (grifos em negrito no original).

A autorização constitucional buscou libertar os municípios da exigência de submeter os valores das PVG's à apreciação do Legislativo, uma vez que esse é o maior entrave hoje para a cobrança eficiente do imposto, ao lado da ausência de ferramentas eficazes que permitam que o lançamento seja feito de forma correta. Como aponta Nogueira (2024):

Em função da rejeição, há enormes desafios políticos para aprovar nas Câmaras Municipais as atualizações das Plantas Genéricas de Valores (PGV), que definem o valor venal dos imóveis, base de cálculo do imposto. [...]

No entanto, a definição do valor venal dos imóveis **não é uma decisão política e deve ser feita a partir de metodologias e critérios técnicos complexos, que são de competência do Executivo**. Há necessidade de engenheiros e auditores fiscais, permanentemente qualificados, além da adoção de cada vez mais recursos tecnológicos, para aferir a valorização dos imóveis no tempo. (grifos em negrito não presentes no original).

Essa dificuldade histórica criou uma grande defasagem na arrecadação do imposto, gerando distorções e injustiças tributárias. A atual sistemática constitucional visa justamente mitigar tais distorções. Na área tributária, estas lacunas produzem incerteza jurídica, geram conflitos desnecessários e judicialização excessiva. Há ainda a necessidade de observar o princípio constitucional da transparência, exigindo que os resultados de cada trabalho de avaliação de imóveis e suas particularidades sejam conhecidos pelos contribuintes por intermédio de ato do Poder Executivo municipal.

Desse modo, para aumentar a segurança jurídica, evitar futuras demandas judiciais e nortear a confecção das legislações municipais sobre o IPTU, assim garantindo dar efetividade do comando constitucional, é importante que a municipalidade tenha uma base cadastral fundamentada em bases firmes aliada a uma legislação que permita o cálculo claro do IPTU.

3.4 Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) e Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB)

Atualmente o Sinter e o CIB são regulamentados pelo Decreto 11.208/2022, do qual destacamos os artigos 1º, 2º, incisos I a III e 4º:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter, ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Art. 2º O Sinter é um sistema de gestão pública que integra os dados cadastrais, geoespaciais, fiscais e jurídicos relativos a bens imóveis e aos assim considerados para efeitos legais, gerados:

I - pelos entes federativos;

II - pelos serviços registrares e notariais; e

III - por órgãos, entidades, concessionários e permissionários de serviços que gerem dados relativos a bens imóveis.

[...]

Art. 4º O CIB é um banco de dados integrante do Sinter, no qual serão inscritas as unidades imobiliárias e os BICE encaminhados pelos cadastros de origem que atenderem aos critérios de atribuição do código de inscrição

no CIB, definidos em ato do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, a quem compete a sua regulamentação.
[...] (grifos em negrito não presentes no original)

O Sinter pode ser então conceituado como um banco de dados multifinalitário, que visa reunir as informações cadastrais dos diversos parceiros, a fim de formar uma única base cadastral territorial para o Brasil. Por sua vez, o CIB é um código único de identificação do imóvel, espécie de CPF que o individualiza. Em relação a essas ferramentas, a última das inovações trazidas no bojo da Reforma Tributária é a institucionalização de ambas como instrumentos da política tributária nacional, conforme previsto nos artigos 43, § 1º, inciso III e § 2º, 250, § 2º, 264 e 265 do PLP 68/2024:

Art. 43. As pessoas físicas e jurídicas e as entidades sem personalidade jurídica sujeitas ao IBS e à CBS são obrigadas a registrar-se em cadastro com identificação única, observando o disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso I do § 3º do art. 11.

§ 1º Para efeitos do disposto no caput, consideram-se os seguintes cadastros administrados pela RFB:

[...]

III - de imóveis rurais e urbanos, o **Cadastro Imobiliário Brasileiro - CIB**.

§ 2º As informações cadastrais terão integração, sincronização, cooperação e **compartilhamento obrigatório e tempestivo** em ambiente nacional de dados entre as administrações tributárias federal, estaduais, distrital e municipais.

Art. 250. [...]

§ 2º O valor de referência dos bens imóveis deverá ser:

I - **divulgado e disponibilizado no Sistema Nacional de Gestão Territorial – Sinter**;

II - **estimado para todos os bens imóveis que integram o Cadastro Imobiliário Brasileiro - CIB** a que se refere o inciso III do art. 43; e

III - atualizado anualmente, observado o disposto na alínea “c” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal.

[...]

Art. 264. Os bens imóveis urbanos e rurais, de que trata esta Seção, **deverão ser inscritos no CIB**, integrante do Sinter, de que trata o inciso III do art. 43.

§ 1º O CIB é o inventário dos bens imóveis urbanos e rurais constituído com dados enviados pelos cadastros de origem, que deverão atender aos critérios de atribuição do código de inscrição no CIB.

§ 2º **O CIB deverá constar obrigatoriamente em todos os documentos relativos à obra de construção civil**, expedidos pelo Município.

Art. 265. Ficam estabelecidos os seguintes prazos de inscrição de todos os bens imóveis no CIB:

I - **12 (doze) meses para que:**

a) os órgãos da administração federal direta e indireta realizem a adequação dos sistemas para adoção do CIB como código de identificação cadastral dos bens imóveis urbanos e rurais;

b) os serviços notariais e registrais realizem a adequação dos sistemas para adoção do CIB como código de identificação cadastral dos bens imóveis;

c) as capitais dos Estados e o Distrito Federal incluam o código CIB em seus sistemas; II - **24 (vinte e quatro) meses para que:**

a) os órgãos da administração estadual direta e indireta realizem a adequação dos sistemas para adoção do CIB como código de identificação cadastral dos bens imóveis urbanos e rurais;

b) os demais Municípios incluam o código CIB em seus sistemas.

A Receita Federal do Brasil está fazendo um claro movimento no sentido de capitanear uma iniciativa de atualização da base cadastral imobiliária nacional, tendo o Sinter como base instrumental e o CIB como número identificador único. Como o Sinter somente funciona a partir da interligação com o cadastro imobiliário georreferenciado⁹, é premente que os municípios possuam bases cadastrais ou que construam suas bases a fim de fazer a integração. E somente os municípios mais preparados poderão de fato aproveitar a onda crescente de informatização tributária da Administração Fiscal. O uso de ferramentas tecnológicas como o *blockchain*, a inteligência artificial e a *business intelligence (BI)*, entre outras é o futuro dessa nova Administração Tributária interligada por força de um novo sistema legal e pelas novas possibilidades que essas tecnologias trazem, inclusive para a tributação imobiliária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As grandes mudanças trazem em seu bojo grande insegurança, mas também grandes oportunidades e com a reforma tributária não será diferente. A par da necessidade de ingressar no Sinter, a demanda pelo georreferenciamento dos territórios municipais gerará dados fundamentais para que os gestores possam de fato administrar seus territórios de forma mais eficaz. Um exemplo mezinho é o mapeamento de áreas de vulnerabilidade social, que podem ser delimitadas e assim, ser objetos de políticas multidisciplinares envolvendo diversas áreas do município como saúde, educação, assistência social e obras. Há todo um campo vasto de oportunidades e aplicações para as informações nascidas a partir de um cadastro territorial georreferenciado e multifinalitário.

Com suas dimensões continentais, o Brasil já é de há muito tempo negligente com seu território e a disseminação da tecnologia do CTM poderá auxiliar a de fato que esse território seja conhecido e explorado de forma correta e em toda a sua potencialidade. E essa potencialidade somente será alcançada se houver um grande trabalho multidisciplinar, onde haja a intersecção e a colaboração ativa de diversas equipes, num trabalho colaborativo e que faça com que o CTM esteja em constante evolução.

No campo tributário os ganhos são extraordinários. Além do aumento significativo da arrecadação de tributos historicamente negligenciados como o IPTU, o ITBI e a Contribuição de Melhoria, a captura do real valor dos imóveis pode ser um poderoso instrumento de redistribuição de renda e justiça tributária, eis que o patrimônio espelha no mais das vezes a real capacidade contributiva do contribuinte. Isso sem mencionar outras possibilidades como o uso do IPTU de forma extrafiscal no estímulo de políticas de preservação ambiental, tópico que por si só tem o potencial de gerar grandes debates, face às cada vez mais frequentes e assustadoras calamidades nascidas do desequilíbrio climático vivido pelo planeta.

Por derradeiro, um CTM com informações livres e disponíveis para a população

⁹ A integração das Prefeituras ao Módulo Urbano dá-se, quanto ao aspecto formal, mediante Termo de Adesão ao Convênio celebrado entre Municípios e Distrito Federal com a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, com a participação da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais - ABRASF, da Confederação Nacional de Municípios - CNM e da Frente Nacional de Prefeitos – FNP, e **quanto ao aspecto operacional, por meio da transmissão de informações alfanuméricas das Unidades Imobiliárias por meio de arquivo no formato Json e de quatro classes de geometrias** (Lote Urbano, Quadras, Perímetro Urbano e Limite Municipal) em arquivos Shapefile. (RECEITA, 2024, p. 2)

em geral é um serviço de utilidade pública imprescindível para que as pessoas possam conhecer de fato os territórios em que vivem, suas potencialidades e também o valor dos imóveis. Essa conscientização é um passo importante para que o trabalho das equipes que trabalham com tributação imobiliária ganhe visibilidade, consistência, credibilidade e traga retorno de peso aos cofres públicos.

REFERÊNCIAS

AVERBECK, Carlos Etor; DE CESARE, Claudia. Da Avaliação de Imóveis. In CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes; ERBA, Diego Alfonso (Org.). **Manual de Apoio – CTM: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Cap. VI, p. 107-136. ISBN: 978-85-7958-018-5. *E-book* 170 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Portaria nº 3.242, de 9 de novembro de 2022**. Aprova as diretrizes para a criação, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM, nos municípios brasileiros. **Disponível** em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.242-de-9-de-novembro-de-2022-443240087>>. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar 108 de 2024**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2433204&filename=PLP%20108/2024>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema 1.133**. Relator: Min. Gurgel de Faria.. DJE de 03/03/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1113&cod_tema_final=1113>. Acesso em: - Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 211**. Relator: Min. Gilmar Mendes. DJ Nr. 24/02/2014. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=648245&classe=RE>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 32ª ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 99/2017. São Paulo: Malheiros, 2019.

DA SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro. **O ITBI no divã? Efeitos do acórdão proferido no RE 1.937.821**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-set-13/ricardo-almeida-ribeiro-silva-itbi-diva2/>>. Acesso em: 15 jul 2024.

DE CESARE, Claudia M.; DA SILVA, Éverton; DA SILVA, Liane. Avaliação Imobiliária. In: In: DA SILVA, Everton (org.). **Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal [recurso eletrônico]**. Florianópolis: UFSC, 2023. Cap.5, p. 97-123. ISBN 78-85-8328-172-6. *E-book* 214 p.

IBGE (ed.). Países mais extensos do mundo. In: **Canais IBGE**. [S. l.]. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19638&catid=2850. Acesso em: 14 jul. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Receita Federal. **Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – Sinter**. O que é o Sinter. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/sinter/O-que-e>. Acesso em: 14 jul. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Receita Federal. **Módulo Cadastro Urbano do Sinter**. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/sinter/arquivos-e-imagens/roteiro-tecnico-de-integracao-ao-sinter-v5.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2024.

NOGUEIRA, Edvaldo. **A Reforma Tributária deve permitir que prefeitos mudem a base do IPTU por decreto? SIM**. Disponível em: <<https://fnp.org.br/component/k2/item/3193-a-reforma-tributaria-deve-permitir-que-prefeitos-mudem-a-base-do-iptu-por-decreto-sim>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

OLIVEIRA, Francisco Henrique. Da multifinalidade do cadastro. In.: CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes; ERBA, Diego Alfonso (org). **Manual de Apoio – CTM: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Cap. V, p. 87-106. ISBN: 978-85-7958-018-5. *E-book* 170 p.

PAZOLINI, Tiago Umberto; DA SILVA, Everton; DA SILVA, Liane Ramos. **Observatório de Valores Imobiliários: levantamento das características do setor de imobiliárias para subsidiar a estruturação da base de dados**. Disponível em: <<http://ocs.cobrac.ufsc.br/index.php/cobrac/cobrac2018/paper/view/553/142>>. Acesso em: 14 jul. 2024.