

Imprescindibilidade de Inclusão dos Loteamentos Simples no Regime Especial de Tributação

The Imperative Inclusion of Simple Land Subdivisions in the Special Tax Regime

Amadeu Tizei de Souza Mendonça

Especialista em Direito Civil e Empresarial pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro da Comissão de Direito Imobiliário da OAB/PE. Advogado, sócio de escritório jurídico com atuação nacional. Foi Gerente Geral Jurídico de sociedade de economia mista responsável por promover a regularização fundiária e imobiliária no estado de Pernambuco.

E-mail: amadeu@tizeimendonca.adv.br.

Recebido em: 15-12-2025 – Aprovado em: 2-7-2026

<https://doi.org/10.46801/2595-6280.63.1.2026.2957>

Resumo

Este artigo examina a pertinência jurídica e econômica da extensão do Regime Especial de Tributação (RET) aos loteamentos simples. Da análise da incorporação imobiliária, do condomínio de lotes, do loteamento e do patrimônio de afetação emerge a simetria funcional de governança, segregação contábil e controle fiscal entre loteadores e incorporadores. À luz do controle da extrafiscalidade, a exclusão fundada na espécie do empreendimento configura distinção sem pertinência com a finalidade indutora do RET. Mostra-se que a Reforma Tributária preservou a assimetria na transição (arts. 485 e 486 da LC n. 214/2025) e propõe-se correção em dois planos: ajuste da Lei n. 10.931/2004, quanto a IRPJ e CSLL, e alinhamento do art. 486 ao art. 485, ante a janela de opção até 2028.

Palavras-chave: loteamento, incorporação imobiliária, RET, afetação patrimonial, extrafiscalidade.

Abstract

This article examines the legal and economic merits of extending Brazil's Special Tax Regime (RET) to simple land subdivisions (*loteamentos*). The analysis of real estate development, lot condominiums, subdivisions, and the segregated estate (*patrimônio de afetação*) reveals a functional symmetry of governance, segregated accounting, and fiscal control between subdividers and developers. In light of the framework for controlling extrafiscal tax rules, an exclusion based on the type of project is a distinction lacking pertinence to the RET's inducing purpose. The article shows that the Tax Reform preserved this asymmetry in the transition rules (arts. 485 and 486 of Complementary Law 214/2025) and proposes a correction on two fronts: adjusting

Law 10,931/2004 as to IRPJ and CSLL, and aligning art. 486 with art. 485, given the election window open until 2028.

Keywords: land subdivision, real estate development, RET, patrimonial segregation, extrafiscality.

Introdução

Nas últimas décadas, o crescimento urbano no Brasil revelou a coexistência de distintos modelos de empreendimento imobiliário, cada qual com seus desdobramentos normativos e econômicos. Enquanto as grandes metrópoles viram florescer a incorporação imobiliária, com a consequente formalização de condomínios edilícios e a adoção de regimes especiais de tributação, municípios de médio e pequeno porte passaram a ver crescer mais loteamentos urbanos dotados de infraestrutura básica. Essa dualidade entre verticalização e expansões horizontais coloca sob análise a eficácia das políticas públicas de fomento à habitação e a coerência do sistema tributário aplicável a ambos os modelos.

É nesse cenário que se insere o presente trabalho, cujo objetivo principal é examinar a compatibilidade jurídica entre loteamentos urbanos e incorporações imobiliárias no tocante ao Regime Especial de Tributação (RET), demonstrando a existência de clara simetria técnica que autoriza, do ponto de vista constitucional e infralegal, a extensão do RET também aos loteadores. Esse estudo busca preencher lacuna legislativa que, apesar de poder ser contornada em parte pela recente edição da Lei n. 14.620/2023, ainda gera insegurança jurídica e onera projetos de parcelamento do solo, impactando diretamente o custo final dos lotes e, consequentemente, o acesso à moradia. A questão ganhou novo relevo com a Emenda Constitucional n. 132/2023 e a Lei Complementar n. 214/2025: como se demonstrará, as regras de transição do novo sistema reproduziram a desigualdade de tratamento entre incorporadores e loteadores, conferindo atualidade e urgência à correção aqui defendida.

Para tanto, adota-se metodologia qualitativa, baseada em análise doutrinária, interpretação sistemática de normas federais (Leis n. 4.591/1964, n. 6.766/1979, n. 10.931/2004 e n. 13.465/2017, além da EC n. 132/2023 e da LC n. 214/2025, entre outras) e estudo de consultas e soluções da Receita Federal, bem como em exame das diretrizes constitucionais relativas à isonomia fiscal, função social da propriedade e direito à moradia. A investigação estrutura-se em cinco seções: (i) descrição das principais formas de empreendimento urbano – incorporação imobiliária, condomínio de lotes e loteamento; (ii) evolução e regime jurídico do patrimônio de afetação; (iii) operação do RET e suas restrições aos loteamentos simples; (iv) fundamentação para a extensão do RET aos parcelamentos do solo, ancorada na simetria funcional entre as atividades e no referencial de controle das normas tributárias extrafiscais, com a correspondente proposição legislativa; e (v) exame dos efeitos da Reforma Tributária sobre o regime especial, com a reformulação da proposta em dois planos.

Por meio desta abordagem, pretende-se não apenas demonstrar a viabilidade técnico-jurídica da equiparação tributária, mas também ressaltar os benefícios socioeconômicos decorrentes da medida, que vão desde a redução de custos de produção e de preço ao consumidor até o estímulo a investimentos em infraestrutura e à efetiva redução do déficit habitacional em todas as regiões do país.

1. Das principais formas de empreendimentos imobiliários urbanos

1.1. Da incorporação imobiliária

A incorporação imobiliária é o negócio jurídico pelo qual alguém, chamado incorporador, assume a obrigação de promover e realizar obra de construção destinada à alienação, total ou parcial, de unidades autônomas que comporão o produto do empreendimento, durante a fase de construção. Nos termos do parágrafo único do art. 28 da Lei n. 4.591/1964, “considera-se incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas”. Isso significa que, para haver incorporação, é imprescindível que exista simultaneamente o projeto e a execução da obra e a finalidade de alienar as unidades antes mesmo de sua conclusão.

Por sua vez, para Melhim Namem Chalhub, a incorporação imobiliária consiste na mobilização de fatores de produção para construir e vender, durante a construção, unidades imobiliárias em edificações coletivas, individualizando-se cada unidade¹.

A dinâmica da incorporação imobiliária articula-se em etapas sequenciais e interdependentes, partindo da garantia do direito sobre o solo até a entrega das unidades aos adquirentes. Inicialmente, o incorporador deve assegurar domínio ou direito real sobre o terreno e conduzir o desenvolvimento dos projetos arquitetônico, estrutural e ambiental aprovados pelos órgãos competentes. Com essas bases definidas, registra-se o memorial de incorporação no Cartório de Registro de Imóveis, criando o direito real de aquisição sobre coisa futura. Na sequência, constitui-se o patrimônio de afetação, caso assim opte, mediante averbação de termo específico na matrícula, de sorte a segregar receitas e obrigações do empreendimento do patrimônio geral do incorporador, medida que, além de oferecer maior segurança aos adquirentes, é requisito para optar pelo RET, tema que será abordado adiante.

Com a etapa de estruturação do negócio concluída, o incorporador avança para a captação de recursos e a venda das unidades. A captação dos recursos pode se dar através de financiamentos bancários, aportes de fundos de investimentos, *private equity*, entre outras formas. Por sua vez, a venda das unidades futuras é

¹ CHALHUB, Melhim Namem. *Incorporação imobiliária*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 7.

celebrada, em regra, através de contratos de promessa de compra e venda, os quais podem ser registrados na matrícula da unidade, revestindo-a como direito real de aquisição, ou não, mantendo-se apenas o direito obrigacional entre as partes. A construção, então, é contratada sob regime de empreitada ou de administração, podendo o incorporador optar por fazê-la diretamente, caso prefira.

A confusão de conceitos entre a incorporação imobiliária e a construção do empreendimento em si, embora comum na sociedade, é substancial, notadamente por serem fases distintas, ainda que complementares e concomitantes, de um mesmo projeto imobiliário. A incorporação corresponde ao momento jurídico-contratual em que o incorporador formaliza o compromisso de realizar obras e alienar unidades futuras – por meio do memorial de incorporação e do respectivo registro –, garantindo ao adquirente o direito de aquisição sobre coisa ainda em construção. Já a construção é a execução material da edificação, compreendendo desde a terraplenagem e fundações até a entrega de acabamentos e instalações, normalmente contratada via empreitada ou realizada em regime de administração. Enquanto a incorporação estrutura o negócio, define frações ideais e mobiliza financiamentos, a construção efetiva fisicamente o objeto comercializado, transformando projetos e fluxos financeiros em obras concluídas e unidades entregues aos compradores.

Apesar dessa distinção, o incorporador pode optar por gerir integralmente todo o ciclo do empreendimento ou, conforme seu modelo de negócios, delegar a construção a terceiros mediante contrato de empreitada, por exemplo. Da mesma forma, a comercialização das unidades pode ser conduzida diretamente pelo próprio incorporador ou repassada a corretores e imobiliárias especializadas, conforme sua estratégia comercial e estrutura operacional. Por fim, após obtenção do “habite-se” e averbação da conclusão, as unidades são individualmente matriculadas, consumando-se a transferência do direito real e fechando o ciclo que vai do planejamento jurídico-contratual à entrega física das moradias.

A Lei n. 14.382/2022 representou marco inovador ao estender o conceito de incorporação imobiliária – até então restrito a condomínios edilícios – para abarcar também a “alienação de lotes integrantes de desmembramento ou loteamento, quando vinculada à construção de casas isoladas ou geminadas” (art. 68 da Lei n. 4.591/1964). Posteriormente abarcaremos mais detidamente essa questão e seus reflexos.

1.2. Do condomínio de lotes

Segundo Bernardo Chezzi, o condomínio de lotes nasceu da busca, sobretudo de famílias de classe média e alta, por moradias que unissem segurança, privacidade e possibilidade de personalização, sem os custos e os riscos dos grandes centros urbanos. O modelo de condomínio edilício de casas, ao oferecer unidades com projeto padronizado e limitações construtivas, não atendia a essas expectati-

vas. Por outro lado, os loteamentos “abertos” careciam de controle de acesso e infraestrutura de segurança, afastando potenciais moradores. Diante desse cenário, consolidou-se o regime híbrido do condomínio de lotes, que combina a liberdade de construção e a individualização do lote com o compartilhamento das áreas comuns (muros, guaritas, vias internas), oferecendo ao adquirente maior segurança e qualidade de vida².

A instituição do condomínio de lotes nasceu da necessidade de preencher uma lacuna na regulação do parcelamento do solo urbano. A Lei n. 6.766/1979 tratava apenas de loteamentos “abertos” e vedava cercamentos ou restrições de acesso nas vias públicas (arts. 2º, §§ 1º e 8º), mas o mercado já revelava a proliferação de loteamentos “fechados” informais, que cobravam taxas de manutenção e erguiam muros e guaritas sem respaldo jurídico. Para dar segurança a esses empreendimentos híbridos – que combinavam subdivisão de lotes com compartilhamento de infraestrutura –, a Lei n. 13.465/2017 inseriu o art. 1.358-A³ no Código Civil, criando expressamente o condomínio de lotes.

Passou-se a reconhecer que, em um mesmo terreno, podem conviver lotes de propriedade exclusiva e áreas de uso comum, regidos por convenção condominial, com previsão legal para muros, guaritas e cobrança de taxa de manutenção, desde que respeitadas as normas municipais. O § 2º⁴ do mesmo dispositivo estendeu, “no que couber”, todo o regime do condomínio edilício (arts. 1.331 a 1.358), consolidando o amparo legal e os instrumentos de gestão profissional da infraestrutura urbana.

Vale mencionar que, como bem aponta Bernardo Chezzi, embora o Legislador tenha optado pela nomenclatura “condomínio de lotes”, na realidade não se trata de lotes de loteamento propriamente dito, mas o instituto trata de “condomínio de terrenos”, isto é, unidades autônomas integrantes do condomínio, mas sem construção prévia à sua instituição⁵.

Além da controvérsia terminológica, o termo “lote” na expressão “condomínio de lotes” não retrata com precisão o fracionamento jurídico ocorrido. Ao instituir esse regime, o empreendedor subdivide a propriedade em unidades autônomas, cada qual com área privativa definida e fração ideal das áreas comuns,

² CHEZZI, Bernardo Amorim. *Condomínio de lotes: aspectos civis, registrais e urbanísticos*. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 51 e 52.

³ Art. 1.358-A do CC: “Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.”

⁴ “§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes: I – o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística; e II – o regime jurídico das incorporações imobiliárias de que trata o Capítulo I do Título II da Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o empreendedor ao incorporador quanto aos aspectos civis e registrários.”

⁵ CHEZZI, Bernardo Amorim. *Condomínio de lotes: aspectos civis, registrais e urbanísticos*. São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 99.

exatamente como ocorre na incorporação imobiliária de edifícios. Por esse motivo, o registro do projeto no Cartório de Registro de Imóveis exige a aplicação da Lei n. 4.591/1964, que disciplina o instituto da incorporação imobiliária, garantindo a adequação formal da individualização e da convenção condominial.

Embora haja debates sobre sua classificação, prevalece na doutrina a compreensão de que o condomínio de lotes constitui uma espécie de condomínio edilício, pois, assim como neste, gera unidades autônomas dotadas de frações ideais nas áreas comuns. O regime de condomínio edilício corresponde a edificações coletivas nas quais cada unidade adquire personalidade jurídica própria. Com a Lei n. 13.465/2017, incluiu-se o art. 1.358-A naquele bloco normativo, expandindo o conceito para “condomínio de lotes” e reconhecendo que, em um mesmo terreno, podem coexistir lotes de propriedade exclusiva e áreas comuns sob convenção. Dessa forma, o condomínio de lotes é tratado como modalidade de condomínio edilício especial, aplicando-se, no que couber, todas as regras previstas para essa modalidade de condomínio.

1.3. Do loteamento

O loteamento urbano é espécie de parcelamento do solo regulada pela Lei n. 6.766/1979, cujo art. 2º, § 1º, define-o como “a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”. Para que um parcelamento constitua loteamento, faz-se imprescindível (i) a existência de uma gleba e (ii) a subdivisão dessa gleba em lotes que atendam aos parâmetros urbanísticos de área mínima e infraestrutura básica (vias, drenagem de águas pluviais, iluminação pública, saneamento e energia elétrica) conforme art. 2º, §§ 4º a 6º. Diferentemente do simples desmembramento, que cria apenas parcelas privadas sem logradouros públicos, o loteamento impõe ao empreendedor encargos de engenharia urbana que asseguram a fruição adequada dos lotes pelos futuros adquirentes.

Consoante o art. 3º da Lei n. 6.766/1979, para que haja parcelamento do solo urbano mediante abertura de lotes, a gleba deve estar situada em zona urbana ou em área definidamente destinada à expansão urbana (ainda que formalmente rural, pela inércia de sua conversão prévia), conforme previsto no plano diretor ou em legislação municipal específica. Para que uma área seja considerada zona urbana e, portanto, passível de parcelamento do solo, o § 1º do art. 32 da Lei n. 5.172/1966 dispõe que deve haver pelo menos dois dos cinco melhoramentos a seguir: (a) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; (b) abastecimento de água; (c) sistema de esgotos sanitários; (d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; (e) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Arnaldo Rizzardo, de forma precisa, traz o seguinte: “Feita a divisão da gleba em lotes, estes não mais são partes daquela, mas propriedades separadas, que passam a constituir, cada uma, um novo todo, uma nova propriedade.”⁶

O procedimento administrativo começa com a apresentação, à autoridade municipal, de planta e memorial descritivo assinados por profissional habilitado, nos termos dos arts. 3º e 5º da Lei n. 6.766/1979, descrevendo a área e dimensões de cada lote, as áreas comuns, os logradouros, os índices urbanísticos aplicáveis e o cronograma de execução da infraestrutura. Após a aprovação, o empreendedor deve registrar o loteamento no Cartório de Registro de Imóveis (art. 18), ato que confere publicidade ao projeto e transfere automaticamente ao município as áreas destinadas a vias e logradouros públicos (art. 22). Sem esse registro, quaisquer alienações ou promessas de venda de lotes são nulas, conforme art. 37, preservando-se assim a segurança jurídica dos adquirentes e a conformidade do parcelamento com as normas de urbanização.

A partir da definição e do procedimento de aprovação, o loteamento urbano desdobra-se em diferentes modalidades, conforme o grau de controle sobre acesso e a forma de governança das áreas comuns. No loteamento simples (ou “aberto”), o empreendedor subdivide a gleba e implanta a infraestrutura, mas não impõe qualquer restrição ao trânsito de pedestres ou veículos nas vias internas, as quais, após o registro do loteamento, integram o domínio público municipal (Lei n. 6.766/1979, art. 22). Já o loteamento de acesso controlado (art. 2º, § 8º) autoriza cercamentos, guaritas e controle de entradas, desde que não se obstrua o trânsito livre de pessoas e veículos devidamente identificados, atendendo a interesse de segurança sem prejudicar a circulação urbana.

O loteador, por sua vez, assume obrigações específicas para garantir a qualidade do empreendimento. Deve implantar integralmente as obras de infraestrutura previstas no memorial – vias, redes de água, esgoto, drenagem e iluminação – nos prazos ajustados, sob pena de responsabilização administrativa e civil. É comum exigir-se garantias de conclusão, como seguro-garantia, para resguardar o adquirente caso o loteador deixe de cumprir o cronograma físico-financeiro.

Assim como ocorre na incorporação imobiliária, o empreendedor pode utilizar recursos de próprios ou de terceiros para realização do empreendimento, podendo valer-se, por exemplo, de financiamento bancário, de captação através de fundos de investimento, entre outras ferramentas.

A venda dos lotes pode ser realizada mediante oferta pública, isto é, à sociedade como um todo, de forma indeterminada, podendo o pagamento do lotes ser realizado à vista ou de forma parcelada, em parcelas iguais ou desiguais, poden-

⁶ RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra & venda & parcelamento do solo urbano*. 11. ed. Curitiba: Juruá, 2020, p. 45.

do, inclusive, ser objeto de financiamento bancário, embora essa hipótese não seja comum, tanto pela inexistência de interesse da maior parte dos bancos, como da possibilidade de parcelamento direto com o empreendedor, o que oferece um custo mais baixo para o adquirente, comparado aos juros do financiamento bancário.

Por fim, o loteamento exerce relevante função social e impacto urbano. Ao facilitar o acesso à terra urbanizada, sobretudo em municípios de porte médio e pequeno onde a verticalização não se faz presente, ele combate o déficit habitacional, estimulado pelo direito à moradia (CF, art. 6º). Gera empregos na construção civil e em serviços correlatos, amplia a base de arrecadação municipal e promove a regularização fundiária, integrando áreas afastadas e inabitadas ao núcleo urbano.

Além disso, a oferta de lotes com infraestrutura básica incentiva a descentralização do adensamento populacional, aliviando pressões sobre o transporte e os serviços públicos nas grandes cidades. Dessa forma, o loteamento se firma como negócio imobiliário, mas também como instrumento de planejamento urbano e inclusão social, capaz de estruturar o crescimento da cidade de forma ordenada e sustentável.

Importante elucidar que embora seja possível o loteamento vinculado à construção de casas isoladas ou geminadas, conforme preceitua o art. 68 da Lei n. 4.591/1964, ainda assim, consiste em instituto jurídico diferente do condomínio de lotes, embora ambos sejam classificados como modalidades de incorporação imobiliária, cada um com suas formalidades e efeitos próprios.

2. Do patrimônio de afetação

A ideia de segregar juridicamente o patrimônio de cada empreendimento imobiliário germinou no final da década de 1990, quando sucessivas falências de incorporadoras deixaram milhares de adquirentes sem receber seus imóveis ou sua contraprestação financeira. Para evitar que recursos captados para a construção fossem diluídos em dívidas gerais da empresa, o governo editou, em 2001, a Medida Provisória n. 2.221, convertida anos depois na Lei n. 10.931/2004, que inseriu os arts. 31-A a 31-F na Lei n. 4.591/1964 e instituiu o chamado regime de afetação patrimonial. O patrimônio de afetação, desta forma, permite ao incorporador segregar os bens e direitos vinculados a um empreendimento, isolando-os de seu patrimônio geral e, portanto, respondendo apenas pelas obrigações oriundas do próprio empreendimento cujo patrimônio está afetado.

Milena Donata Oliveira explica que, enquanto o patrimônio geral agrupa todos os bens sob a titularidade de um mesmo sujeito, o patrimônio segregado se forma em torno de um propósito específico, servindo apenas às finalidades para as quais foi instituído. Assim, somente os credores cujas obrigações estejam dire-

tamente ligadas a esse objetivo podem executar os bens que integram o patrimônio separado⁷.

Luiz Antônio Scavone Júnior destaca que, ao afetar patrimônio, o incorporador destina o terreno e os direitos de construção a um propósito específico, de modo que todas as receitas e obrigações do empreendimento – fiscais, de aquisição de materiais, de pagamento de mão de obra etc. – fiquem confinadas a esse escopo, sem que bens vinculados a outros negócios possam ser atingidos⁸.

A efetiva constituição do patrimônio de afetação dá-se mediante averbação de termo próprio na matrícula do imóvel em que a incorporação (ou o loteamento) está registrada, ato que pode ocorrer a qualquer tempo e que deve ser assinado pelo incorporador (ou loteador) e pelos titulares de direitos reais sobre o terreno (art. 31-B). A partir dessa averbação, todos os ativos, receitas e obrigações inerentes ao empreendimento ficam juridicamente apartados, de modo que eventuais dívidas do incorporador, não relacionadas ao projeto afetado, igualmente não se comunicam com o patrimônio afetado.

Em termos práticos, o patrimônio de afetação garante maior segurança aos adquirentes, pois as receitas do empreendimento só podem ser usadas para financiar a própria obra e saldar obrigações vinculadas, evitando dilapidação por credores externos. É também requisito indispensável para adesão ao Regime Especial de Tributação (RET), o qual trataremos de maneira mais aprofundada adiante.

2.1. Da possibilidade de constituição de patrimônio de afetação na incorporação imobiliária e no condomínio de lotes

Na incorporação imobiliária, o patrimônio de afetação é instituto previsto no art. 31-A da Lei n. 4.591/1964, com redação incluída pela Lei n. 10.931/2004. Segundo esse dispositivo, “a critério do incorporador, a incorporação poderá ser submetida ao regime de afetação, pelo qual o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens e direitos a ela vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução da incorporação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes”.

A constituição material desse patrimônio se dará por averbação, a qualquer tempo, de termo firmado pelo incorporador e, quando for o caso, pelos titulares de direitos reais de aquisição do terreno, nos termos do art. 31-B da mesma lei.

⁷ OLIVA, Milena Donato. O patrimônio de afetação no direito brasileiro. In: ABELHA, André; CAMPELO, Ricardo (org.). *Patrimônio de afetação: aspectos fiscais, contábeis, societários, trabalhistas, registrares e consumeristas*. São Paulo: Ibradim, 2024, p. 23.

⁸ SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antônio. *Direito imobiliário: teoria e prática*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 319.

Com isso, os ativos e as receitas do empreendimento ficam juridicamente segregados do patrimônio geral, garantindo que apenas as obrigações vinculadas à incorporação respondam por eventual inadimplemento.

A incorporação submetida ao regime de afetação mantém escrituração contábil independente daquela da incorporadora, sendo seu desempenho acompanhado por meio de relatórios periódicos que confrontam o progresso físico da obra com o cronograma financeiro. Todos os recursos devem estar constantes na contabilidade exclusiva do empreendimento, garantindo rastreabilidade e transparência na utilização dos valores.

Ao adotar o regime de patrimônio de afetação, o incorporador passa a cumprir um conjunto de obrigações específicas que visam garantir a segregação e a transparência dos recursos e dos riscos do empreendimento. Inicialmente, deve averbar o termo de afetação na matrícula do imóvel (Lei n. 4.591/1964, art. 31-B), formalizando a opção e, se houver, obtendo a anuência de eventuais titulares de direitos reais sobre o terreno. Em seguida, é exigida a constituição de pessoa jurídica distinta, com CNPJ exclusivo para o patrimônio afetado, bem como a manutenção de escrituração contábil segregada e de conta corrente bancária específica, onde transitarão todas as receitas originadas do empreendimento (Lei n. 4.591/1964, art. 31-C).

Uma vez feita a opção, o regime de afetação é irrevogável enquanto perdurarem obrigações ou créditos vinculados aos adquirentes (Lei n. 10.931/2004, art. 1º, § 1º), e os recursos afetados não podem ser empregados em outras atividades da incorporadora, devendo ser utilizados exclusivamente na consecução daquele empreendimento.

No condomínio de lotes, enquadrado como incorporação imobiliária, também é possível a afetação do patrimônio, sendo-lhe exigidos o cumprimento de todos os requisitos, assim como oferecidos todos os benefícios, inerentes à incorporação imobiliária.

2.2. Da possibilidade de constituição de patrimônio de afetação em loteamentos

A Lei n. 14.620/2023 trouxe algo há muito aguardado pelos loteadores: a possibilidade de se utilizar do instituto do Patrimônio de Afetação, mediante a inclusão do art. 18-A à Lei n. 6.766/1979, que dispõe:

“a critério do loteador, o loteamento poderá ser submetido ao regime da afetação, pelo qual o terreno e a infraestrutura, bem como os demais bens e direitos a ele vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do loteador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução do loteamento correspondente e à entrega dos lotes urbanizados aos respectivos adquirentes.”

Além de poder ser instituído em empreendimentos novos, o patrimônio de afetação também pode ser constituído em loteamentos nos quais já houve a venda

de lotes. Nesse caso, a averbação tardia faz com que os adquirentes dessas unidades sejam considerados titulares de direitos reais de aquisição sobre os lotes afetados, assegurando-lhes segurança jurídica equivalente a dos compradores anteriores à afetação, como assegurado pelo art. 18-B e bem frisado por Olivar Vitale e Diana Nacur⁹.

Entretanto, o Mercado não esperava apenas isso, mas sim, também, a permissão para aderir ao Regime Especial de Tributação, regime este tão celebrado e importante na incorporação imobiliária. Afinal, apenas instituir o Patrimônio de Afetação, por mais que inegavelmente haja um incremento na governança e na organização do empreendimento, pode não trazer benefícios suficientes para compensar a burocracia da sua utilização.

Ainda assim, a previsão parece sedimentar o primeiro passo que pavimentará o caminho para a permissividade da adesão ao RET em loteamentos. Algo que é ainda mais imperativo com a promulgação da Reforma Tributária, que inevitavelmente imporá um ônus ainda maior para esse setor tão importante no combate ao *déficit* habitacional, mormente pelo fato de a moradia ser uma das garantias fundamentais existentes na Constituição Federal¹⁰.

O *déficit* habitacional brasileiro é de 5,9 milhões de unidades, segundo estudo divulgado pela Fundação João Pinheiro em maio de 2025¹¹. É certo que houve uma redução nesse número, se comparado ao apurado em 2022 – 6,2 milhões, porém, ainda assim, é um número alarmante.

Esse dado é ainda mais grave porque mais de 22% da população brasileira mora de aluguel, conforme divulgado pelo Censo Demográfico de 2022¹², realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que aumentou notavelmente em comparação ao Censo anterior, realizado em 2010. Então, somando os números, a população que não possui casa própria é superior a 45 milhões.

Mas como combater esse “problema”? Fomentando mais empreendimentos imobiliários. E como fazer isso? Tornando o setor atrativo para o empreendedor e para o investidor. Uma boa forma de se fazer isso é através do incentivo fiscal. E

⁹ VITALE, Olivar; NACUR, Diana. Patrimônio de afetação em loteamento. In: ABELHA, André; CAMPELO, Ricardo (org.). *Patrimônio de afetação: aspectos fiscais, contábeis, societários, trabalhistas, registrares e consumeristas*. São Paulo: Ibradim, 2024, p. 121.

¹⁰ Art. 6º da CF: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

¹¹ Déficit habitacional no Brasil chega a 5,9 milhões. Registro de Imóveis do Brasil. Disponível em: <https://www.registrodeimoveis.org.br/deficit-habitacional-no-brasil-chega-a-5-9-milhoes?fe=2>. Acesso em: 18 jul. 2025.

¹² Censo Demográfico 2022. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=destaques>. Acesso em: 18 jul. 2025.

nesse caso ele já existe, sendo necessário apenas um ajuste para permitir que os loteamentos se valham dele.

3. Do Regime Especial de Tributação (RET)

3.1. Do Regime Especial de Tributação e da diferenciação entre os demais regimes tributários

O Regime Especial de Tributação (RET) foi instituído pela Lei n. 10.931, de 2 de agosto de 2004, como forma de simplificar e tornar mais eficiente a tributação das incorporações imobiliárias submetidas ao patrimônio de afetação. Antes da criação do RET, as incorporadoras poderiam aderir apenas ao Regime de lucro real ou do lucro presumido, o que gerava, na maioria dos casos, tributação bem superior.

Desde 2004, “fica instituído o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias, em caráter opcional e irretratável enquanto perdurarem direitos de crédito ou obrigações do incorporador junto aos adquirentes dos imóveis que compõem a incorporação.” É o que diz o art. 1º da lei retromencionada, que o criou. Logo, além dos dois regimes tributários previstos anteriormente, é possível que o incorporador opte pelo RET, porém, se assim o fizer, será de forma irretratável, não mais podendo retroceder no empreendimento optante.

Oportuna a explicação dos regimes tributários para melhor entendimento. No regime de lucro presumido, a tributação dispensa a apuração do lucro contábil, adotando-se percentuais de presunção sobre a receita bruta para formar a base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Para alienação de bens, presume-se lucro de 8% para o IRPJ e 12% para a CSLL (RIR/1999, art. 519, § 2º). Sobre essas bases aplicam-se as mesmas alíquotas de 15% (mais adicional de 10% sobre a parcela que ultrapassar R\$ 20 mil) e 9%, respectivamente. PIS e Cofins, porém, são cobrados no regime cumulativo, à soma de 0,65% e 3% sobre a totalidade da receita. Na prática isso resulta em uma alíquota efetiva de 6,73%.

No regime de lucro real, a venda de imóveis integra o resultado contábil do período, sendo tributada com base no lucro líquido ajustado conforme o Regulamento do Imposto de Renda (RIR/2018, art. 247). Sobre esse lucro apura-se o IRPJ à alíquota de 15%, mais adicional de 10% sobre a parcela que exceder R\$ 20 mil mensais (Lei n. 9.249/1995, art. 15), e a CSLL à alíquota de 9% (Lei n. 7.689/1988, art. 1º). Ademais, aplicam-se PIS e Cofins no regime não cumulativo, atualmente a 1,65% e 7,6% sobre a receita bruta.

Como o lucro real reflete o resultado efetivo da operação, a carga tributária efetiva sobre a venda dependerá da margem auferida: quanto maior a diferença entre o preço de venda e o custo de aquisição/obras, maior será o IRPJ/CSLL incidente em valores absolutos.

Adicionalmente, as empresas cujo faturamento bruto anual exceda R\$ 78 milhões ficam obrigadas ao regime de lucro real (Lei n. 9.718/1998, art. 14, III), inclusive aquelas com objeto social imobiliário, independentemente de sua opção, em razão da complexidade e do porte de suas operações.

Já o Regime Especial de Tributação estabelece que, uma vez optante pelo RET, a incorporadora sujeita-se ao pagamento de 4% sobre a receita mensal auferida pelo empreendimento, montante este que abrange o IRPJ, a CSLL, o PIS e a Cofins, sendo consideradas receitas também as variações monetárias e financeiras e os frutos decorrentes das vendas das unidades. Este recolhimento, considerado definitivo (art. 4º, § 2º), dispensa o direito a ressarcimento ou compensação futura, e deve ser efetuado a partir do mês da opção averbada no Registro de Imóveis.

Embora essa alíquota seja bem favorável, caso o empreendimento seja classificado como Habitação de Interesse Social, a alíquota efetiva será de 1%, nos termos da Lei n. 10.931/2004 (alterada pela Lei n. 14.620/2023) e da Instrução Normativa RFB n. 2.179/2024, o que torna imprescindível a adesão para os incorporadores que querem se manter competitivos.

3.2. Requisitos de adesão ao Regime Especial de Tributação

Para que a incorporadora possa aderir ao RET, é condição prévia a constituição de patrimônio de afetação nos termos dos arts. 31-A a 31-E da Lei n. 4.591/1964, conforme disciplina a Instrução Normativa RFB n. 1.435/2013. O procedimento de opção inclui:

- a) aprovação e registro do projeto de construção;
- b) registro do memorial de incorporação;
- c) averbação da afetação no Registro de Imóveis;
- d) inscrição do CNPJ específico para o empreendimento;
- e) adesão ao Domicílio Tributário Eletrônico;
- f) comprovação de regularidade fiscal da matriz (tributos federais, contribuições previdenciárias, dívida ativa da União e FGTS); e,
- g) assinatura e assentamento do termo de opção pelo RET.

Além de cumprir com os requisitos mencionados, a incorporadora estará sujeita a impossibilidade de parcelamento dos créditos tributários devidos¹³. Sem prejuízo da obrigatoriedade de manter escrituração contábil segregada para cada incorporação¹⁴.

Oportuno frisar que o regime especial vigorará “até o recebimento integral do valor das vendas de todas as unidades que compõem o memorial de incorpo-

¹³ Art. 6º da Lei n. 10.931/2004.

¹⁴ Art. 7º da Lei n. 10.931/2004.

ração registrado no cartório de imóveis competente, independentemente da data de sua comercialização”¹⁵.

3.3. Possibilidade de adesão ao RET em projetos de incorporação imobiliária e condomínio de lotes

Nos termos do art. 1º da Lei n. 10.931/2004, só podem optar pelo Regime Especial de Tributação (RET) as incorporações imobiliárias submetidas a patrimônio de afetação. Assim, todo empreendimento enquadrado no conceito de incorporação poderá afetar seus ativos e receitas e, por conseguinte, aderir ao RET à alíquota unificada de 4 % sobre a receita mensal e, caso seja destinado à Habitação de Interesse Social, a alíquota será reduzida para 1%. Por se tratar de previsão expressa de lei, não se faz necessário maior aprofundamento.

No condomínio de lotes, por ser considerado incorporação imobiliária, como tratamos anteriormente, aplica-se idêntica sistemática. A mera instituição do condomínio de lotes (Código Civil, art. 1.358-A) não garante o RET, mas, uma vez cumpridos os requisitos de incorporação e de afetação – memorial, convenção, registro e segregação patrimonial –, o empreendedor passa a recolher IRPJ, CSLL, PIS e Cofins à alíquota única, nos mesmos moldes das incorporações edículas.

Sobre o condomínio de lotes, a questão foi devidamente resolvida com a Solução de Consulta Cosit n. 205/2024 da RFB, que concluiu o seguinte:

“Diante do exposto, soluciona-se a presente consulta respondendo à consulente que o incorporador imobiliário que realiza o parcelamento do solo urbano *na forma de condomínio de lotes* pode optar pelo Regime Especial de Tributação aplicável às incorporações imobiliárias (RET Incorporação), desde que atendidos os requisitos dos arts. 1º a 4º da Lei n. 10.931, de 2004, entre eles a necessidade do regime de afetação conforme disposto nos arts. 31-A a 31-E da Lei n. 4.591, de 1964.”

3.4. (Im)possibilidade de adesão ao RET em loteamentos simples

A legislação retromencionada é clara ao dispor que o RET é aplicável apenas às incorporações imobiliárias, excluindo-se a possibilidade, pelo menos do ponto de vista da legislação atual, aos loteamentos. Todavia, embora haja essa proibição, com a promulgação da Lei n. 14.382/2022, que alterou o art. 68, esse conceito foi alongado, eis que foi incluído no conceito de incorporação imobiliária “a atividade de alienação de lotes integrantes de desmembramento ou loteamento, quando vinculada à construção de casas isoladas ou geminadas”¹⁶. Na prática, loteamen-

¹⁵ Art. 11-A da Lei n. 10.931/2004.

¹⁶ Art. 68 da Lei n. 4.591/1964.

tos tradicionais (Lei n. 6.766/1979) que vendem apenas lotes simples não se enquadram nesse conceito e, por isso, não têm acesso ao RET.

Para que uma loteadora passe a figurar como incorporadora e usufrua do RET, é preciso transformar o projeto de parcelamento em uma incorporação imobiliária de casas isoladas ou geminadas, nos termos do art. 68 da Lei n. 4.591/1964. Isso exige: (i) registro do memorial de incorporação, indicando metragem dos lotes e áreas de construção dispensadas as formalidades do condomínio (§ 2º); (ii) averbação, na matrícula de origem do loteamento, do termo de afetação; (iii) abertura de CNPJ específico para o patrimônio de afetação; (iv) adesão ao Domicílio Tributário Eletrônico; (v) comprovação de regularidade fiscal da matriz; e (vi) assinatura do termo de opção pelo RET. Concluída essa reestruturação, o empreendimento poderá recolher todos os tributos federais (IRPJ, CSLL, PIS e Cofins) à alíquota única de 1% ou 4% sobre a receita mensal, a depender da natureza do empreendimento.

Caso a adaptação para incorporação imobiliária não seja viável, a loteadora permanece obrigada aos regimes ordinários (lucro presumido e lucro real). Na maioria das vezes, a escolha será pelo lucro presumido, correspondendo a alíquota efetiva de 6,73% sobre o faturamento, conforme explicitado em tópico próprio. Isso, embora possa parecer pouco, corresponde a uma tributação 68%¹⁷ a 673%¹⁸ maior do que na atividade de incorporação imobiliária.

Em definição interessante, Alexandre Gomide e André Abelha narram que:

“Por definição legal, portanto, o RET foi permitido à atividade empresarial desempenhada pelo empreendedor que ‘assume o compromisso de vender frações ideais de terreno, vinculando-as às futuras unidades autônomas, com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações sob regime condominial’ e que submete tal empreendimento ao patrimônio de afetação.”¹⁹

É interessante, pois, com exceção da edificação e da instituição do regime de condomínio, a definição aplica-se tanto à incorporação como aos loteamentos. Com efeito, a Lei n. 14.382/2022 misturou ainda mais os conceitos ao permitir a incorporação de casas isoladas e geminadas sem necessidade de constituição de condomínio, persistindo a diferença de conceitos apenas no que concerne à edificação, eis que nos loteamentos puros tal empreitada cumpre ao adquirente.

¹⁷ Considerando a alíquota do RET de 4%

¹⁸ Considerando a alíquota do RET de 1% para empreendimentos voltados à habitação de interesse social.

¹⁹ GOMIDE, Alexandre Junqueira; ABELHA, André. Loteamento é incorporação? Parece, mas não é. Tem RET? Depende. *Migalhas*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-edilicias/382663/loteamento-e-incorporacao-parece-mas-nao-e-tem-ret-depender>. Acesso em: 21 jul. 2025.

Ante a evolução legal supracitada, isto é, de possibilidade de construção de casas isoladas ou geminadas sob o regime da incorporação imobiliária, tornou-se possível a adesão ao RET na venda de lotes vinculados à incorporação de casas, como bem reconhecido pela Receita Federal na Solução de Consulta Cosit n. 24/2023, conforme abaixo transcrito:

“b) a partir de 28 de junho de 2022, o parcelamento do solo mediante loteamento caracteriza a incorporação imobiliária, para fins de adesão ao Regime Especial de Tributação (RET) instituído pelos arts. 1º a 10 da Lei n. 10.931, de 2004, desde que sejam atendidos os requisitos da legislação de regência, principalmente os contidos no art. 68 da Lei n. 4.591, de 1964, entre os quais se destaca a vinculação da atividade de alienação de lotes integrantes do loteamento à construção de casas isoladas ou geminadas, promovida por uma das pessoas indicadas no art. 31 da Lei n. 4.591, de 1964, ou no art. 2º-A da Lei n. 6.766, de 1979;”

Em síntese, os loteamentos simples permanecem excluídos do RET pela redação original da Lei n. 10.931/2004, mas a ampliação trazida pela Lei n. 14.382/2022 à Lei n. 4.591/1964 e confirmada pela Solução de Consulta Cosit n. 24/2023 abre caminho para que empreendimentos vinculados à construção de casas isoladas ou geminadas sejam requalificados como incorporações e, assim, acessem a alíquota unificada.

4. Imprescindibilidade de inclusão dos loteamentos simples no Regime Especial de Tributação

O Regime Especial de Tributação foi criado com o objetivo de fomentar o mercado imobiliário, mormente o da incorporação imobiliária em grandes cidades, haja vista o adensamento populacional em tais cidades mais urbanizadas. Historicamente, tais centros têm sido preferidos pela população do campo em busca de emprego e melhor qualidade de vida, então fez-se necessário o impulso do setor através de tributação mais favorável.

Ocorre que as cidades mais afastadas da capital também passam por processo de urbanização e desenvolvimento, mantendo a população nessas áreas, já que atualmente não é preciso, necessariamente, estar nos grandes centros urbanos para ter oportunidades. Por vezes, tais cidades ainda guardam parte da herança rural, estando, por consequência, em expansão urbana, precisando da figura do parcelamento do solo, subdividindo a gleba em lotes menores para que as pessoas possam adquirir e construir suas casas.

Em face do acentuado déficit habitacional – estimado em 5,9 milhões de unidades em maio de 2025 pela Fundação João Pinheiro –, os loteamentos despontam como alternativa essencial para ampliar o acesso à moradia digna, especialmente em municípios médios e pequenos. Nessas localidades, o parcelamento

do solo viabiliza a oferta de terrenos urbanizados com infraestrutura mínima (vias, água, esgoto, drenagem e energia), permitindo que famílias de renda média-baixa construam sua própria casa de forma progressiva e financeiramente viável. Ao reduzir o custo inicial de aquisição, comparado à compra de imóvel pronto ou de unidade em condomínio, o loteamento atende diretamente às faixas de renda que mais sofrem com a escassez de oferta habitacional.

Além disso, a manutenção de um regime tributário relativamente mais oneroso para os loteamentos simples produz efeitos sistêmicos indesejados sobre o grau de formalização do mercado imobiliário de base territorial, funcionando como vetor de incentivo à informalidade e estimulando a proliferação de loteamentos irregulares ou clandestinos. Esses empreendimentos, à margem do sistema registral e fiscal, não recolhem tributos federais, estaduais ou municipais, tampouco geram receitas acessórias, como ITBI ou contribuições incidentes sobre cadeias produtivas formalizadas, o que compromete tanto a arrecadação pública quanto a ordenação urbana.

Nesse contexto, a exclusão dos loteamentos do Regime Especial de Tributação não apenas deixa de fomentar o desenvolvimento urbano regular, como contribui, de forma indireta, para a evasão fiscal estrutural e para a expansão de formas precárias de ocupação do solo, ao reduzir a atratividade econômica da atuação regular do loteador e privilegiar agentes informais. A extensão do RET aos loteamentos submetidos ao patrimônio de afetação, ao contrário, tende a operar como mecanismo indutor de formalização, ampliando a base tributária e reforçando, em médio e longo prazo, a capacidade arrecadatória do Estado.

Além de levar urbanização, os loteamentos geram impactos econômicos e sociais significativos: movimentam a cadeia da construção civil local, geram empregos em obras civis e serviços agregados, e promovem a regularização fundiária, o que amplia a base de arrecadação municipal (IPTU, ITBI) e fortalece a governança urbana. Sob o prisma da função social da propriedade (CF, art. 182), o loteador assume papel ativo na concretização da política de habitação, organizando o espaço urbano e descentralizando oportunidades, um passo estratégico para diminuir o êxodo às grandes cidades e propiciar urbanização e desenvolvimento urbano organizados aos municípios.

A exclusão sistemática dos loteamentos do Regime Especial de Tributação carece de fundamento prático quando se observa que esses empreendimentos já dispõem de instituto de patrimônio de afetação (Lei n. 6.766/1979, art. 18-A) que reproduz, em tudo, os controles e a segregação patrimonial previstos para as incorporações. Nos dois casos, há obrigações semelhantes, como demonstrado nos tópicos anteriores. Do ponto de vista eminentemente jurídico, isto é, dos institutos em si, portanto, não há diferença substancial entre um loteador que loteia uma gleba e um incorporador que promove a construção de um edifício ou uma casa isolada.

Nesse mesmo vetor, o art. 3º do Decreto-lei n. 271/1967 estabelece uma ponte normativa entre loteamentos e incorporações ao determinar a aplicação, no que couber, da Lei n. 4.591/1964 aos loteamentos, equiparando o loteador ao incorporador, os compradores de lotes aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação. Trata-se de equiparação funcional voltada a importar para o parcelamento do solo os padrões de governança, transparência e tutela do adquirente típicos da incorporação, sem desnaturar as especificidades urbanísticas do loteamento (aprovação municipal, transferência de áreas públicas e demais encargos de urbanização).

Com a superveniência da Lei n. 6.766/1979, o parcelamento do solo ganhou estatuto próprio (aprovação/registro, padrões mínimos de infraestrutura e efeitos dominiais), mas não houve revogação dessa diretriz de equiparação. A evolução legislativa subsequente reforçou essa convergência: o art. 1.358-A do Código Civil (Lei n. 13.465/2017) positivou o condomínio de lotes; a Lei n. 14.382/2022 admitiu a incorporação de casas isoladas/geminadas; e a Lei n. 14.620/2023 introduziu o patrimônio de afetação também para loteamentos (arts. 18-A e 18-B), inclusive com averbação tardia que confere aos compradores direito real de aquisição. Hoje, tanto incorporações quanto loteamentos afetados operam com segregação patrimonial, escrituração contábil e conta corrente exclusivas e vinculação de receitas ao cronograma físico-financeiro.

À luz desse arranjo, a equiparação do DL n. 271/1967 deixa de ser um enunciado histórico e passa a funcionar como premissa normativa para o tratamento tributário: se o sistema já reconhece risco, governança e transparência equivalentes – em especial quando há afetação, publicidade registral e controle contábil –, negar o RET aos loteamentos afetados carece de justificação técnica e desarmoniza a política fiscal setorial. É sobre essa base que se articulam, a seguir, os fundamentos constitucionais e os efeitos econômico-tributários que recomendam a extensão expressa do regime aos loteamentos.

Do ponto de vista constitucional, a isonomia fiscal (CF, art. 150, II) exige que agentes econômicos em situações análogas recebam tratamento tributário equivalente. Como já destacado, loteadores possuem os mesmos controles de segregação patrimonial e de prestação de contas previstos para as incorporações imobiliárias, de modo que negar-lhes o acesso ao RET contradiz a neutralidade do sistema tributário. Mais ainda, os princípios da função social da propriedade (CF, art. 182) e do direito à moradia (CF, art. 6º) impõem ao Estado o dever de adotar políticas fiscais que estimulem todas as modalidades de empreendimento urbano capazes de ampliar o acesso à habitação digna.

Em municípios em expansão, onde o loteamento se revela instrumento essencial de inclusão social e regularização fundiária, estender o RET aos loteadores atenderia também ao princípio da liberdade de iniciativa (CF, art. 170), ao reduzir o custo de implantação de infraestrutura urbana e atrair novos investi-

mentos locais. Nesse contexto, tanto a técnica legislativa quanto os comandos constitucionais demonstram a possibilidade de alteração imediata da Lei n. 10.931/2004 para incluir expressamente os loteamentos no rol de hipóteses de opção pelo RET.

A redução da carga tributária incidente sobre loteamentos reflete-se imediatamente na estrutura de custos do empreendimento, pois obrigações com IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, que alcançam alíquota efetiva de aproximadamente 6,73% no regime de lucro presumido, compõem parcela relevante do preço de venda dos lotes. Ao possibilitar ao loteador a opção pelo RET, com alíquota unificada de 4% sobre a receita (ou 1% para Habitação de Interesse Social), diminui-se o encargo fiscal em cerca de 2,73 pontos percentuais, liberando margem que pode ser integralmente repassada ao comprador ou parcialmente reinvestida em melhorias de infraestrutura. Essa economia contribui para reduzir o valor inicial dos lotes, tornando-os mais acessíveis às famílias de menor renda e ampliando o alcance social do parcelamento do solo.

Sob o prisma fiscal, é certo que a redução da alíquota efetiva incidente sobre a venda de lotes – da ordem de aproximadamente 6,73% no regime de lucro presumido para 4% no RET – pode ser interpretada, em análise meramente estática, como potencial renúncia parcial de arrecadação federal. Todavia, essa leitura isolada não se mostra adequada à lógica contemporânea da tributação extrafiscal, especialmente em setores intensivos em informalidade e com elevada sensibilidade a incentivos econômicos. A avaliação do impacto arrecadatório deve considerar não apenas a alíquota nominal, mas a dinâmica de ampliação da base tributável decorrente da formalização de empreendimentos, do aumento do volume de operações registradas e da indução à concorrência no mercado formal.

Em síntese, a inclusão expressa dos loteamentos no rol de hipóteses de opção pelo RET – por meio de alteração pontual do art. 1º da Lei n. 10.931/2004 – não demandaria revolução normativa, mas o simples preenchimento de uma lacuna que hoje penaliza a população de municípios de médio e pequeno porte e restringe a eficácia das políticas habitacionais. Ao reconhecer, de forma clara, que o parcelamento do solo submetido a afetação patrimonial também merece tratamento fiscal simplificado, o legislador corrigiria uma distorção que conflita com o princípio da isonomia tributária (CF, art. 150, II) e ampliaria o alcance social do RET.

Cabe, portanto, ao Congresso Nacional liderar essa mudança, estendendo aos loteamentos os mesmos benefícios tributários hoje reservados às incorporações edilícias. Essa iniciativa reforçaria o compromisso constitucional com o direito à moradia (CF, art. 6º) e com a função social da propriedade urbana (CF, art. 182), além de incentivar investimentos em infraestrutura, fomentar o desenvolvimento descentralizado e contribuir efetivamente para a redução do déficit habitacional em todo o território nacional.

4.1. O RET como norma tributária extrafiscal: a finalidade da norma e o seu controle

A imprescindibilidade da inclusão dos loteamentos no regime especial não se demonstra apenas pelo cotejo das cargas tributárias ou pela literalidade da Lei n. 10.931/2004. Antes disso, cumpre situar o RET na teoria das normas tributárias, pois é a natureza da norma que define o parâmetro do seu controle. O regime especial não constitui simples favor fiscal setorial, mas sim uma norma tributária extrafiscal, que decorre da utilização de um tributo para um fim específico, produzindo efeitos na economia, que não necessariamente o arrecadatório.

Como anota Hugo de Brito Machado Segundo, todo tributo produz na economia efeitos de estímulo ou de desestímulo de condutas, ainda que ignorados ou indesejados por quem o concebe, e a extrafiscalidade consiste precisamente no emprego deliberado desse efeito para a realização de propósitos determinados, o que envolve diferenciar contribuintes por critérios diversos da capacidade econômica. Daí a advertência do autor sobre a fórmula clássica da igualdade, de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais: vazia, não em sentido pejorativo, mas por operar como forma que só adquire significado quando preenchida por outros princípios, aptos a indicar que desigualdades podem ser levadas em consideração e a que fins deve servir a diferenciação²⁰.

Na acepção desenvolvida por Martha Toribio Leão, é possível classificar o RET como norma cuja função precípua é indutora, e não arrecadatória, com efeito extrafiscal proposital, vinculado à finalidade que justifica a existência do próprio regime²¹. A autora observa que, no campo da extrafiscalidade, o estímulo ao contribuinte é premeditado e instaura uma relação de reciprocidade entre o Estado e o destinatário da norma: o contribuinte que age de acordo com a finalidade é recompensado, o que age de forma contrária, não. É exatamente essa a mecânica do RET.

Concebido no ambiente que se seguiu ao caso Encol, o regime associa a tributação favorecida à adoção do patrimônio de afetação: o incorporador que se submete à governança protetiva dos adquirentes, com segregação patrimonial, dever de prestação de contas e fiscalização pela comissão de representantes, recebe em contrapartida a alíquota unificada de 4% e a apuração simplificada. O comportamento induzido é a afetação, enquanto as finalidades últimas são a segurança do adquirente e o fomento da produção habitacional formal, em concretização do direito à moradia inscrito no art. 6º da Constituição.

²⁰ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Manual de direito tributário*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 64.

²¹ LEÃO, Martha Toribio. Contributo para o estudo da extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. *Revista Direito Tributário Atual* v. 34. São Paulo: Dialética/IBDT, 2015, p. 303-325.

Um traço do referencial adotado importa particularmente ao caso. A finalidade extrafiscal que identifica a norma deve estar objetivada no próprio texto legal, como exige a interpretação teleológica, e não na vontade subjetiva do legislador histórico, cuja reconstituição seria especulativa. No RET, essa exigência é plenamente atendida: a finalidade é legível na arquitetura da própria Lei n. 10.931/2004, que condiciona a fruição do regime à constituição do patrimônio de afetação e à sua manutenção durante toda a execução do empreendimento.

Não é preciso especular sobre motivos parlamentares, porque a lei declara, por sua estrutura, o comportamento que pretende induzir. Identificada a finalidade, abre-se o programa de controle proposto pela autora, que é duplo: no plano da validade, mediante o princípio da igualdade e o postulado da proporcionalidade, aferíveis desde a edição da norma, ao passo que no plano da eficácia, mediante a verificação constante dos efeitos concretamente produzidos em direção ao fim eleito.

É no controle de validade que a exclusão dos loteamentos se revela insustentável. Segundo Leão, o critério de discriminação eleito pelo legislador deve guardar relação de pertinência e coerência com a finalidade almejada pela norma extrafiscal, sob pena de se mostrar arbitrário ou irrazoável; à medida que a capacidade contributiva perde protagonismo nesse campo, o princípio da igualdade passa a operar com critério de diferenciação vinculado ao cumprimento, ou não, da finalidade perseguida²². Aplicado o teste ao RET, o critério legítimo de diferenciação entre contribuintes só pode ser a presença das condições que realizam a finalidade da norma, isto é, a constituição do patrimônio de afetação e a sujeição à governança que protege o adquirente.

A espécie do empreendimento, se incorporação ou parcelamento do solo, é dado estranho ao fim promocional. Desde que a Lei n. 14.620/2023 introduziu o art. 18-A na Lei n. 6.766/1979, o loteador pode submeter-se ao mesmo arranjo protetivo exigido do incorporador, com idêntica segregação patrimonial e idênticos deveres de governança. O loteador afetado pratica exatamente o comportamento que o regime pretende induzir e concorre para as mesmas finalidades de proteção do adquirente, de formalização da atividade e de ampliação da oferta habitacional. Ainda assim, permanece excluído da recompensa que a norma promete a quem adota a conduta desejada. Trata-se de exclusão sem relação de pertinência com a finalidade objetivada na lei, precisamente a hipótese que o controle de validade da extrafiscalidade reputa arbitrária.

O mesmo referencial esvazia a objeção fundada na renúncia de receitas. O controle das normas extrafiscais no plano da eficácia é dinâmico e se faz pela

²² LEÃO, Martha Toribio. Contributo para o estudo da extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. *Revista Direito Tributário Atual* v. 34. São Paulo: Dialética/IBDT, 2015, p. 303-325.

aptidão da medida para realizar o fim eleito, pois, como mencionado não há função indutora sem eficácia indutora. Sob essa ótica, estender o regime aos loteamentos submetidos ao patrimônio de afetação amplia o alcance do próprio comportamento que a norma pretende produzir, com os efeitos correlatos de formalização de agentes econômicos, alargamento da base tributável e expansão da produção habitacional regular, aspecto retomado adiante.

5. Os loteamentos e o RET diante da Reforma Tributária

À primeira vista, a superveniência da Reforma Tributária poderia comprometer a atualidade da proposta defendida neste trabalho. A Emenda Constitucional n. 132/2023, regulamentada pela Lei Complementar n. 214/2025, extinguiu as contribuições ao PIS e à Cofins a partir de 1º de janeiro de 2027, substituindo-as pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Ocorre que a alíquota unificada de 4% do RET abrange justamente essas contribuições: nos termos do art. 8º da Lei n. 10.931/2004, o recolhimento mensal decompõe-se em 1,71% de Cofins, 0,37% de PIS, 1,26% de IRPJ e 0,66% de CSLL; na hipótese de interesse social, a alíquota de 1% distribui-se em 0,44%, 0,09%, 0,31% e 0,16%, respectivamente.

Extintos os tributos que respondem por mais da metade da carga do regime especial, seria legítimo indagar se ainda há sentido em reivindicar a sua extensão aos loteamentos. O exame das regras de transição e do regime definitivo da LC n. 214/2025 responde afirmativamente e acrescenta à tese um dado normativo relevante: ao disciplinar a passagem para o novo sistema, o legislador da Reforma reproduziu com exatidão a desigualdade de tratamento entre incorporadores e loteadores apontada nos capítulos anteriores.

Para as incorporações imobiliárias submetidas ao patrimônio de afetação, com opção pelo RET efetivada antes de 1º de janeiro de 2029, o art. 485 da LC n. 214/2025 instituiu regime de transição facultativo e irretratável. O optante recolherá o IBS e a CBS em montante equivalente a 2,08% da receita mensal recebida, ou 0,53% nas incorporações de interesse social, valores que correspondem exatamente às parcelas de PIS e Cofins embutidas nas alíquotas de 4% e 1%. Somado o resíduo de IRPJ e CSLL mantido no âmbito da Lei n. 10.931/2004, de 1,92% ou 0,47%, preserva-se a carga global historicamente associada ao regime especial. Em contrapartida, veda-se a apropriação de créditos de IBS e CBS e afasta-se a aplicação dos redutores de base de cálculo previstos no regime específico das operações com bens imóveis. O § 7º do dispositivo estabelece, ainda, que permanecem aplicáveis as disposições da legislação do RET que não contrariarem a lei complementar, o que autoriza a leitura de que a disciplina de apuração dos tributos sobre a renda subsiste íntegra.

Aos loteamentos, o legislador dedicou o art. 486. O contribuinte que realizar alienação de imóvel decorrente de parcelamento do solo cujo pedido de registro,

nos termos da Lei n. 6.766/1979, tenha sido efetivado antes de 1º de janeiro de 2029 poderá optar, também de forma irretratável, pelo recolhimento do IBS e da CBS em montante equivalente a 3,65% da receita bruta recebida, em caráter definitivo, igualmente sem apropriação de créditos e sem aplicação de redutores. O percentual não é aleatório: 3,65% corresponde à soma das alíquotas cumulativas do PIS (0,65%) e da Cofins (3%) devidas no regime do lucro presumido. Diferentemente do art. 485, a regra não exige patrimônio de afetação nem vinculação a regime especial algum, e nem poderia exigí-lo, pois, inexistindo RET para loteamentos, não havia carga especial a preservar. A LC n. 214/2025, portanto, não criou a assimetria, recebeu-a da Lei n. 10.931/2004 e projetou-a para dentro do novo sistema.

O resultado prático da convivência entre os dois dispositivos é eloquente. Durante a transição, o incorporador afetado optante suportará carga de 4%, composta por 2,08% de IBS e CBS e 1,92% de IRPJ e CSLL. O loteador optante do art. 486 recolherá 3,65% de IBS e CBS e continuará apurando os tributos sobre a renda pelas regras ordinárias, que no lucro presumido alcançam até 3,08% da receita bruta²³, reproduzindo os mesmos 6,73% demonstrados em tópico próprio deste trabalho. O diferencial de aproximadamente 2,73% não foi corrigido pela Reforma, mas sim transportado para o período de transição. E como a opção de cada empreendimento se define por atos praticados até o fim de 2028, com efeitos que acompanham toda a comercialização dos lotes ou das unidades, a desigualdade tende a produzir consequências econômicas por muitos anos após a plena implantação do IBS e da CBS.

Poder-se-ia objetar que o loteador não está obrigado à opção do art. 486, restando-lhe a submissão ao regime específico das operações com bens imóveis, no qual haverá apropriação de créditos, redução de 50% das alíquotas e aplicação dos redutores de ajuste e social. A observação é correta, mas não infirma a conclusão. A mesma faculdade assiste ao incorporador, para quem o art. 485 é igualmente opcional. O ponto sensível está no conteúdo da alternativa de preservação oferecida a cada agente: ao incorporador garantiu-se a manutenção da carga do regime especial que se pretendia conservar; ao loteador, a manutenção da carga do regime cumulativo comum. O legislador da transição tomou como referência, para cada atividade, exatamente o *status quo* tributário cuja incoerência este artigo procura demonstrar.

O quadro se torna ainda mais revelador quando se examina o regime definitivo. No regime específico das operações com bens imóveis, disciplinado pelos arts. 251 a 270 da LC n. 214/2025, incorporação imobiliária e parcelamento do

²³ Percentual correspondente à soma do IRPJ apurado sobre a base de presunção de 8% (alíquota de 15%, acrescida do adicional de 10%) e da CSLL apurada sobre a base de presunção de 12% (alíquota de 9%), conforme demonstrado no tópico 3.1.

solo foram tratados como categoria econômica única. É o que se extrai, de modo expresso, do art. 262:

“Art. 262. Na incorporação imobiliária e no parcelamento de solo, o IBS e a CBS incidentes na alienação das unidades imobiliárias serão devidos em cada pagamento.”

A regra afasta, para ambas as atividades, o critério geral de incidência no momento da alienação, reconhecendo que as duas operam mediante comercialização parcelada anterior à conclusão das obras. Na mesma linha, o art. 270 determina que a apuração do IBS e da CBS seja realizada por empreendimento, considerada cada obra de construção civil, incorporação ou parcelamento do solo como um centro de custo distinto, racionalidade que transpõe para o plano fiscal a lógica de individualização que fundamenta o patrimônio de afetação. A ambas as atividades se aplicam a redução de 50% das alíquotas (art. 261) e o redutor de ajuste (arts. 257 e 258). E o redutor social do art. 259 contempla expressamente o lote residencial, definido por remissão à Lei n. 6.766/1979 e ao art. 1.358-A do Código Civil, autorizando a dedução de R\$ 30.000,00 por lote da base de cálculo, após a aplicação do redutor de ajuste e com atualização mensal pelo IPCA (art. 259, §§ 1º e 3º).

Há nesse desenho uma confirmação normativa da tese central deste trabalho. Ao estruturar o sistema permanente, o legislador complementar reconheceu que loteamento e incorporação compartilham a mesma morfologia econômica: ciclo produtivo longo, receitas antecipadas à entrega do produto e necessidade de apuração individualizada por empreendimento. Se as duas atividades merecem tratamento idêntico no regime definitivo do IBS e da CBS, torna-se ainda menos justificável que a legislação do regime especial, naquilo que dela subsiste, continue a distingui-las. A equiparação entre loteador e incorporador deixa de ser construção interpretativa apoiada no art. 3º do Decreto-lei n. 271/1967 e passa a encontrar respaldo em opção expressa do direito positivo superveniente.

Encerrada a transição, a diferença de tratamento remanescente concentra-se nos tributos sobre a renda, que a Reforma não alcançou. O incorporador optante pelo RET conservará a apuração de 1,92%, ou 0,47%, de IRPJ e CSLL sobre a receita recebida, enquanto o loteador permanecerá vinculado ao lucro presumido ou ao lucro real, com carga de até 3,08% da receita no primeiro caso. Por essa razão, a proposta formulada neste artigo não perde objeto com a Reforma Tributária; exige apenas reformulação em dois planos. No primeiro, mantém-se a alteração do art. 1º da Lei n. 10.931/2004, para permitir que os loteamentos submetidos ao patrimônio de afetação do art. 18-A da Lei n. 6.766/1979 optem pelo regime especial, com efeitos sobre a parcela de IRPJ e CSLL, tributos cuja disciplina não foi tocada pelo novo sistema e cuja relevância é, portanto, permanente. No segundo, propõe-se o alinhamento do art. 486 ao art. 485 da LC n. 214/2025,

facultando aos loteamentos que constituírem patrimônio de afetação o recolhimento do IBS e da CBS em montante equivalente a 2,08% da receita bruta recebida, ou 0,53% quando destinados à habitação de interesse social, em lugar dos 3,65% hoje previstos. A janela temporal confere urgência à segunda medida: definidas as opções por atos efetivados antes de 1º de janeiro de 2029, a correção que tardar alcançará apenas marginalmente os empreendimentos em transição.

Eleita a finalidade de preservar a segurança jurídica e a viabilidade econômica dos empreendimentos imobiliários em curso, o critério legítimo de diferenciação seria a presença de afetação patrimonial e de governança equivalente, e não a espécie do empreendimento. Ao assegurar ao incorporador a carga do regime especial que se pretendia conservar e ao loteador a carga do regime cumulativo que se pretendia superar, o legislador da transição confirmou, ainda que involuntariamente, o diagnóstico deste trabalho: a exclusão dos loteamentos do RET decorre menos de diferença estrutural entre as atividades do que de inércia legislativa.

Conclusão

A análise empreendida demonstra que os loteamentos urbanos, apesar de distintos em forma e escala, compartilham com as incorporações imobiliárias elementos essenciais de planejamento jurídico, segregação patrimonial e prestação de contas, lastreados pela afetação de patrimônio. A manutenção de escrituração contábil independente, conta corrente exclusiva e cronograma físico-financeiro comum a ambos os regimes revela simetria técnica que justifica a equiparação tributária. Do ponto de vista constitucional, a isonomia fiscal (art. 150, II), a função social da propriedade (art. 182) e o direito à moradia (art. 6º) impõem tratamento uniforme a empreendimentos análogos e recomendam incentivos que ampliem a oferta de moradia digna em todo o território nacional. Sob o referencial do controle da extrafiscalidade, essa constatação ganha densidade dogmática: identificada a finalidade indutora do RET, que é fomentar a produção habitacional formal sob a governança protetiva da afetação, a distinção fundada na espécie do empreendimento revela-se desprovida de pertinência com o fim da própria norma.

Nesse contexto, a exclusão dos loteamentos do Regime Especial de Tributação configura distorção normativa que penaliza a população de municípios de médio e pequeno porte e restringe o acesso de parcelas relevantes da população à terra urbanizada a custo compatível com sua capacidade contributiva. A superveniência da Reforma Tributária não esvaziou o problema; deu-lhe nova dimensão. As regras de transição da LC n. 214/2025 reproduziram a desigualdade: ao incorporador afetado assegurou-se a preservação da carga histórica de 4% (art. 485); ao loteador, a manutenção da carga do regime cumulativo comum (art. 486). O regime definitivo, por sua vez, ao disciplinar incorporação e parcelamen-

to do solo como categoria econômica única, forneceu confirmação normativa da simetria que este trabalho sustenta.

A correção da distorção exige, assim, atuação legislativa em dois planos. No primeiro, a alteração do art. 1º da Lei n. 10.931/2004, para incluir expressamente os loteamentos submetidos ao patrimônio de afetação do art. 18-A da Lei n. 6.766/1979, medida de relevância permanente por incidir sobre a parcela de IRPJ e CSLL, não alcançada pelo novo sistema. No segundo, o alinhamento do art. 486 ao art. 485 da LC n. 214/2025, facultando aos loteamentos afetados o recolhimento do IBS e da CBS em montante equivalente a 2,08%, ou 0,53% na habitação de interesse social, em lugar dos 3,65% atuais, medida urgente porque as opções de transição se definem por atos efetivados antes de 1º de janeiro de 2029. Mais que correção legislativa, trata-se de instrumento de política pública de alto impacto, capaz de fomentar investimentos em infraestrutura, descentralizar o desenvolvimento urbano e contribuir efetivamente para a redução do déficit habitacional. Aprovadas as alterações, o Congresso Nacional alinhará o arcabouço tributário às necessidades sociais e aos princípios constitucionais, promovendo a equidade fiscal e assegurando maior eficiência e inclusão no setor imobiliário.

Referências

- Censo Demográfico 2022. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=destaques>. Acesso em: 18 jul. 2025.
- CHALHUB, Melhim Namem. *Incorporação Imobiliária*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- CHEZZI, Bernardo Amorim. *Condomínio de lotes: aspectos civis, registrares e urbanísticos*. São Paulo: Quartier Latin, 2020.
- Déficit habitacional no Brasil chega a 5,9 milhões. Registro de Imóveis do Brasil. Disponível em: <https://www.registrodeimoveis.org.br/deficit-habitacional-no-brasil-chega-a-5-9-milhoes?fe=2>. Acesso em: 18 jul. 2025.
- GOMIDE, Alexandre Junqueira; ABELHA, André. Loteamento é incorporação? Parece, mas não é. Tem RET? Depende. *Migalhas*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-edilicias/382663/loteamento-e-incorporacao-parece-mas-nao-e-tem-ret-depender>. Acesso em: 21 jul. 2025.
- LEÃO, Martha Toribio. Contributo para o estudo da extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. *Revista Direito Tributário Atual* v. 34. São Paulo: Dialética/IBDT, 2015, p. 303-325.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *manual de direito tributário*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.
- MELO, Caio. *Reforma tributária sobre imóveis: teoria e prática*. 1. ed. Barueri: Atlas, 2026.

- OLIVA, Milena Donato. O patrimônio de afetação no direito brasileiro. In: ABELHA, André; CAMPELO, Ricardo (org.). *Patrimônio de afetação: aspectos fiscais, contábeis, societários, trabalhistas, registrares e consumeristas*. São Paulo: Ibradim, 2024, p. 23.
- PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário: completo*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- RIZZARDO, Arnaldo. *Condomínio edilício e incorporação imobiliária*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra & venda & parcelamento do solo urbano*. 11. ed. Curitiba: Juruá, 2020.
- VALENTIN, Jefferson. *IBS e CBS em operações com bens imóveis*. São Paulo: Max Limonad, 2025.
- VITALE, Olivar; NACUR, Diana. Patrimônio de afetação em loteamento. In: ABELHA, André; CAMPELO, Ricardo (org.). *Patrimônio de afetação: aspectos fiscais, contábeis, societários, trabalhistas, registrares e consumeristas*. São Paulo: Ibradim, 2024, p. 116-130.