

Reforma tributária: fim das discussões sobre base de cálculo do ITBI?

27/01/2026

O sistema tributário brasileiro atravessa sua transformação mais profunda em décadas, impulsionada pela promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023. Embora os holofotes iniciais tenham recaído sobre a unificação dos tributos sobre o consumo, a reforma trouxe contornos mais amplos. A espinha dorsal dessa mudança é a criação do IVA Dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que fica a cargo dos estados e municípios. Esse novo modelo substitui o antigo composto por PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS e implementa um sistema não cumulativo pleno, prometendo eliminar o efeito cascata. Além disso a tributação passa a ser realizada no destino, ou seja, no local de consumo.

Contudo, é preciso questionar a narrativa oficial de “simplificação”. Para quem de fato o sistema foi simplificado? Contribuinte ou Estado? O pequeno produtor rural e o prestador de serviços, muitas vezes desprovidos de grandes estruturas contábeis, sentirão essa simplificação no desafio de operar em um ambiente onde a geração de créditos tributários se torna moeda de troca e condição de competitividade?

Regulamentação do ITBI

Ocorre que, além das alterações acima, muito comentadas, a reforma também trouxe mudanças na tributação sobre o patrimônio. É nesse cenário que surge a regulamentação do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), materializada na Lei Complementar nº 227/2026.

A mudança de paradigma fica evidente quando confrontamos a redação original do Código Tributário Nacional com o novo texto. Originalmente, o artigo 35 do CTN trazia uma definição genérica sobre a competência e o fato gerador.

A definição precária, somada ao fato de que o mesmo termo, “valor venal”, era também utilizado como referência para incidência de IPTU, ensejou uma série de controvérsias. Ocorre que, em 2022, o Superior Tribunal de Justiça, sob o rito dos Recursos Repetitivos, estabeleceu três teses importante para o cálculo do ITBI:

- a. a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação;



- b. o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (artigo 148 do CTN);
- c. o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente. [1]

Entretanto, a pacificação jurisprudencial colidiu com a resistência arrecadatória dos entes municipais. Na prática, muitas prefeituras passaram a contornar o entendimento do STJ instaurando processos administrativos meramente para “cumprir tabela” e desqualificar o valor declarado pelo contribuinte. Sob o pretexto de aplicar o artigo 148 do CTN, o Fisco muitas vezes utiliza avaliações genéricas e pré-estabelecidas que ignoram as especificidades do imóvel. A insegurança jurídica, portanto, permaneceu latente, pois o Judiciário, por vezes, valida esses arbitramentos genéricos sem verificar se houve, de fato, uma análise técnica individualizada capaz de afastar a presunção de boa-fé do contribuinte.

Agora, com a Lei Complementar nº 227/2026, o texto do Código Tributário Nacional foi atualizado para refletir a competência municipal e do Distrito Federal e restringir o imposto às transmissões onerosas:

“Art. 35. O Imposto sobre a Transmissão Inter vivos, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador: I – a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil; [...]”

Base de cálculo do ITBI

No entanto, o ponto de maior alteração reside na base de cálculo. O antigo artigo 38 do CTN limitava-se a dizer: “Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.” A nova redação, porém, apesar de aparentemente trazer uma definição mais completa sobre o que seria o valor venal, aparenta manter “furos” que abrirão brechas para a manutenção da discricionariedade nos processos fiscalizatórios:

“§ 1º Considera-se valor venal [...] o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado. § 2º O valor [...] 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 e registrais e por agentes 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 na avaliação de imóveis.”

Dessa forma, a alteração legislativa parece longe de resolver os litígios e as discussões históricas sobre a base de cálculo do ITBI. A bem da verdade, a nova redação do artigo 38

carrega um risco latente: permitir a manutenção de processos fiscalizatórios que estimem o valor venal utilizando apenas um dos critérios técnicos ali estabelecidos, como uma isolada “análise de preços praticados no mercado”. Isso sem falar da amplitude e subjetividade da disposição “outros parâmetros técnicos usualmente observados na avaliação de imóveis”.

Além disso, o legislador perdeu outra oportunidade de pacificar o tema, pois a alteração poderia, ao menos, ter mantido expressa a “presunção de veracidade da declaração do contribuinte”, em consonância com o Tema do STJ. Ao contrário, a nova sistemática, prevista no § 3º do artigo 38, pode induzir a interpretação de que a administração estima o valor e transfere ao cidadão o custo e a responsabilidade de apresentar uma “avaliação contraditória” para se defender.

Por fim, resta destacar o importante veto ao artigo 35-A, o qual impediu a tentativa de antecipar a cobrança do imposto para o momento da promessa de compra e venda, mantendo o fato gerador no registro da transmissão e evitando, ao menos neste ponto, uma onerosidade precoce ao cidadão.

[1] Tese Firmada no Tema Repetitivo 1.113 do STJ. Disponível [aqui](#)

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jan-27/reforma-tributaria-fim-das-discussoes-sobre-base-de-calculo-do-itbi/>