



DESATUALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO IMOBILIÁRIA E SEUS EFEITOS NA JUSTIÇA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

OUTDATED PROPERTY VALUATION AND ITS EFFECTS ON MUNICIPAL TAX JUSTICE

ANDRIOTI, JONNE FRED

Universidade De Araraquara – UNIARA

Araraquara, Brasil

jfandrioti@gmail.com

RISTER, CARLA ABRANTKOSKI

Universidad de Santiago de Compostela - Campus Santiago, USC

Santiago de Compostela, Espanha

carlarister@gmail.com

RESUMO

Objetivo do Estudo: O estudo visa analisar os impactos da desatualização da Planta Genérica de Valores (PGV) na arrecadação do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e seus efeitos na justiça tributária municipal. **Metodologia/Abordagem:** A pesquisa utiliza uma abordagem exploratória com revisão bibliográfica e análise documental de legislações, jurisprudências e dados de arrecadação tributária. **Originalidade/Relevância:** Este estudo destaca a importância de manter a PGV atualizada para garantir a equidade na tributação e evitar prejuízos fiscais que comprometem a capacidade dos municípios de financiar serviços públicos essenciais. A relevância reside na discussão pouco explorada sobre a relação entre desatualização de valores imobiliários e justiça tributária. **Principais resultados:** A desatualização da PGV resulta em uma base de cálculo inadequada para o ITBI, o que gera distorções na arrecadação tributária e compromete a capacidade dos municípios de realizar investimentos em infraestrutura e serviços públicos. **Contribuições Teóricas/Metodológicas:** O estudo contribui para a literatura sobre direito tributário e gestão pública ao propor uma análise crítica sobre a importância da atualização da PGV para a justiça tributária e o equilíbrio fiscal municipal. **Contribuições Sociais/Para a Gestão:** A pesquisa enfatiza a importância de políticas públicas eficazes para garantir que a arrecadação do ITBI seja justa, refletindo o valor real dos imóveis e garantindo recursos suficientes para o financiamento de serviços públicos.

Palavras-chave: Planta Genérica de Valores, ITBI, Justiça Tributária, Arrecadação Municipal, Avaliação Imobiliária

ABSTRACT

Study Objective: The study aims to analyze the impacts of outdated Generic Value Plant (GVP) on the collection of the Property Transfer Tax (PTT) and its effects on municipal tax justice. **Methodology/Approach:** The research employs an exploratory approach with a bibliographic review and documentary analysis of legislation, jurisprudence, and tax collection data. **Originality/Relevance:** This study highlights the importance of keeping the GVP updated to ensure equity in taxation and avoid fiscal losses that compromise municipalities' ability to fund essential public services. The relevance lies in the underexplored discussion of the relationship between outdated property values and tax justice. **Main Results:** The outdated GVP results in an inadequate tax base for the PTT, causing distortions in tax collection and compromising municipalities' ability to invest in infrastructure and public services. **Theoretical/Methodological Contributions:** The study contributes to the literature on tax law and public management by providing a critical analysis of the importance of GVP updates for tax justice and municipal fiscal balance. **Social/Management Contributions:** The research emphasizes the importance of effective public policies to ensure that PTT collection is fair, reflecting the real value of properties and providing sufficient resources for funding public services.

Keywords: Generic Value Plant, Property Transfer Tax, Tax Justice, Municipal Revenue, Property Valuation. .



1 INTRODUÇÃO

A gestão tributária municipal desempenha um papel crucial no financiamento de serviços públicos essenciais e na promoção de um ambiente jurídico justo e eficaz. No Brasil, um dos principais tributos municipais é o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), cuja arrecadação está intimamente ligada à avaliação imobiliária, com base na Planta Genérica de Valores (PGV). A importância de manter a PGV atualizada é destacada não apenas para garantir uma arrecadação justa, mas também para assegurar que os recursos sejam adequadamente alocados em benefício da população. No entanto, o tema ainda carece de estudos aprofundados que investiguem as consequências da desatualização da PGV, principalmente no contexto da gestão de conflitos tributários, escopo central da Revista de Direito e Gestão de Conflitos (RDGC).

A literatura existente sobre o ITBI e a PGV concentra-se majoritariamente em aspectos técnicos da avaliação imobiliária e nas questões legais relacionadas à tributação. Contudo, há uma lacuna significativa na análise das implicações práticas dessa desatualização, especialmente no que tange à justiça tributária e ao impacto na capacidade dos municípios de financiar políticas públicas. Estudos que investiguem a discrepância entre o valor venal dos imóveis, conforme determinado pela PGV, e o valor de mercado, bem como suas consequências para a equidade na tributação, são escassos. Assim, surge a necessidade de questionar: de que maneira a desatualização da PGV impacta a arrecadação do ITBI e quais são as repercussões para a justiça tributária municipal?

Diante dessa lacuna, o objetivo geral desta pesquisa é analisar os impactos da desatualização da PGV na arrecadação do ITBI e suas implicações para a justiça tributária municipal. Especificamente, a pesquisa visa: (i) identificar as principais discrepâncias entre os valores venais e os valores de mercado dos imóveis; (ii) avaliar as consequências dessas discrepâncias para a arrecadação fiscal dos municípios; (iii) investigar como a desatualização da PGV afeta a capacidade dos municípios de implementar políticas públicas eficazes; e (iv) propor diretrizes para a atualização periódica da PGV, visando a uma arrecadação mais justa e equitativa.

A metodologia adotada nesta pesquisa é de natureza exploratória, utilizando uma abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e análise documental. A revisão



de literatura abrange estudos sobre direito tributário, gestão pública e avaliação imobiliária, enquanto a análise documental focaliza legislações, jurisprudências e dados de arrecadação tributária. A pesquisa busca preencher a lacuna identificada na literatura ao fornecer uma análise crítica e integrada das consequências da desatualização da PGV para a justiça tributária.

Este artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, discute-se o contexto legal e teórico relacionado ao ITBI e à PGV, destacando a importância da atualização da PGV para uma arrecadação fiscal justa. Na terceira seção, apresentam-se os resultados da análise documental e das discrepâncias identificadas. A quarta seção é dedicada à discussão dos resultados e à proposição de diretrizes para a atualização da PGV. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais, sintetizando as principais conclusões do estudo e apontando direções para futuras pesquisas.

2 CONTEXTO LEGAL E TEÓRICO DO ITBI E A IMPORTÂNCIA DA ATUALIZAÇÃO DA PGV

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é um tributo municipal essencial para a arrecadação fiscal dos municípios brasileiros, incidindo sobre a transferência de propriedade de bens imóveis, seja por compra, venda, doação ou outras modalidades onerosas. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, que deve refletir o valor de mercado para garantir uma tributação justa e equitativa. No entanto, o valor venal é frequentemente determinado com base na Planta Genérica de Valores (PGV), um instrumento utilizado pelos municípios para estabelecer valores de referência para imóveis localizados em seu território (Sabbag, 2021). A precisão e a atualização da PGV são, portanto, cruciais para a justiça tributária, evitando distorções na arrecadação do ITBI.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a competência para instituir e regulamentar o ITBI é dos municípios, conforme disposto no artigo 156, II, da Carta Magna. Esse dispositivo legal confere autonomia aos municípios para arrecadar recursos destinados ao financiamento de políticas públicas locais, reforçando a importância de uma base de cálculo justa para o ITBI (Brasil, 1988). No entanto, a legislação também impõe limites, assegurando que a arrecadação de tributos ocorra dentro dos parâmetros



de justiça fiscal, respeitando os princípios da legalidade, isonomia e capacidade contributiva (Machado, 2023). Neste contexto, a desatualização da PGV pode comprometer esses princípios, resultando em um imposto que não reflete adequadamente o valor real dos imóveis, gerando desigualdades fiscais entre os contribuintes.

A atualização periódica da PGV é fundamental para garantir que a base de cálculo do ITBI seja condizente com os valores praticados no mercado imobiliário. Quando a PGV permanece desatualizada, o valor venal dos imóveis pode ficar significativamente abaixo do valor de mercado, o que resulta em uma arrecadação inferior ao potencial, prejudicando a capacidade dos municípios de financiar serviços públicos essenciais (Borges, 2023). Além disso, essa discrepância pode favorecer práticas de subvalorização de imóveis, onde as partes envolvidas na transação declaram valores inferiores ao real para reduzir o montante do imposto devido. Tal prática não apenas diminui a arrecadação municipal, mas também fere os princípios constitucionais que regem a tributação justa e equitativa (Moris, 2018).

Do ponto de vista jurídico, a desatualização da PGV também pode gerar insegurança jurídica, uma vez que os contribuintes podem questionar a legitimidade dos valores utilizados para o cálculo do ITBI. A legislação tributária exige que os tributos sejam proporcionais e respeitem a capacidade contributiva dos cidadãos (Brasil, 1988). Quando a base de cálculo não reflete a realidade econômica, os municípios correm o risco de instituir um tributo que não cumpre sua função social e que pode ser contestado judicialmente, gerando litígios e dificuldades na gestão fiscal local (Azevedo; Silva, 2018).

Portanto, a manutenção de uma PGV atualizada é essencial não apenas para a justiça fiscal, mas também para a sustentabilidade financeira dos municípios. Ao refletir com precisão os valores de mercado dos imóveis, a PGV permite que o ITBI seja arrecadado de forma justa e proporcional, contribuindo para a efetivação dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição (Cassettari; Neto; Del Guério, 2023). A atualização periódica da PGV, preferencialmente anual, é uma medida indispensável para assegurar que a arrecadação do ITBI seja equitativa e que os recursos obtidos sejam suficientes para financiar as políticas públicas necessárias ao bem-estar dos cidadãos.



3 RELAÇÃO ENTRE A PLANTA GENÉRICA DE VALORES (PGV) E A BASE DE CÁLCULO DO ITBI

O ITBI, imposto de competência dos municípios por expressa determinação constitucional, consoante disciplinado no artigo 156, II, da Constituição Federal de 1988, é um tributo incidente sobre a transferência onerosa de propriedade relativo a bens imóveis.

O Código Tributário Nacional delinea o referido tributo na Seção III, artigo 35 e seguintes, atribuindo a competência tributária aos Estados, incluindo concomitantemente as situações de transmissões de bens imóveis inter vivos e causa mortis. Como sabido, a Carta Magna de 1988, aduz que a competência atualmente, na verdade, pertence aos Municípios, e somente na ocasião de transferência de propriedade imobiliária - ou direitos reais a ela inerentes – inter vivos, restando aos Estados a arrecadação decorrente das transmissões causa mortis.

Desta maneira, a base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) desempenha um papel fundamental na determinação do valor a ser pago nas transações imobiliárias. Para estabelecer os valores dos imóveis e calcular o ITBI, utiliza-se a Planta Genérica de Valores (PGV) como referência. No entanto, é importante reconhecer que a divergência entre os valores imobiliários reais e os valores estabelecidos pela PGV pode ocorrer devido a uma série de fatores, tais como a valorização ou desvalorização do mercado imobiliário, as características específicas dos imóveis e as atualizações inadequadas da PGV.

A relação entre o ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) e a Planta Genérica de Valores (PGV) está relacionada à base de cálculo desse imposto. O ITBI é um imposto municipal que incide sobre a transferência de propriedade de bens imóveis, como casas, apartamentos, terrenos, entre outros. Ele é devido pelo comprador do imóvel e seu valor é calculado com base no valor venal do imóvel. O valor venal é o valor de mercado do imóvel, ou seja, o preço pelo qual ele seria vendido em condições normais de mercado. Para determinar o valor venal, muitos municípios utilizam a Planta Genérica de Valores (PGV) (Carneiro, 2018; Moris, 2018; Souza; Santana, 2022).

A PGV é um instrumento utilizado pelos municípios para estabelecer os valores de referência dos imóveis localizados em seu território. Ela é uma tabela que contém os



valores médios dos imóveis por metro quadrado, levando em consideração características como localização, tamanho, padrão construtivo, entre outros (Carneiro, 2018; Ribeiro; Nascimento, 2023; Soares, 2021).

Para que o imóvel seja avaliado de forma assertiva é necessário observar alguns critérios como a localização do imóvel no bairro e nas suas redondezas, considerando todos os aspectos que podem influenciar nas questões sociais e econômicas conforme a localização deste (Oliveira; Lucas, 2021; Caldas, 2000; Soares, 2021). Critérios como o tipo de construção, a topografia, os fatores socioambientais, além de identificar como o município tributa referente ao recolhimento do ITBI, tais aspectos são critérios que possibilitam para a avaliação e resultado que serão usados como base para o cálculo e recolhimento do tributo (Oliveira; Lucas, 2021).

Dessa forma, quando ocorre a transferência de propriedade de um imóvel sujeito ao ITBI, o valor venal desse imóvel é determinado com base na PGV. O município consulta a tabela da PGV e multiplica o valor médio do metro quadrado pelo tamanho do imóvel, obtendo assim o valor venal. Com o valor venal definido, é aplicada a alíquota do ITBI estabelecida pelo município para calcular o valor do imposto a ser pago pelo comprador do imóvel. Portanto, a relação entre o ITBI e a PGV está no fato de que a PGV é utilizada como referência para determinar o valor venal do imóvel, que por sua vez é a base de cálculo do ITBI (Carneiro, 2018; Ribeiro; Nascimento, 2023; Soares, 2021).

Nesse sentido, é possível conceituar e identificar a Planta Genérica de Valores como “a representação gráfica ou listagem dos valores genéricos de metro quadrado de terreno ou do imóvel numa mesma data” (Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, 2011, p. 6). Para que se aufera o valor venal são realizados estudos por meio de satélite que verifica os limites geográficos e alimenta o banco de dados do município onde o imóvel está localizado, sempre atualizando conforme essas pesquisas e após é feito georreferenciamento, contendo as medições das áreas de terrenos construídos, por meio de programas de softwares, servindo como referência aos municípios e atribuição do valor venal (Couto, 2020; Moris, 2018; Struecker, 2021).

Por meio da Planta Genérica de Valores além de ser base para a avaliação dos imóveis é também utilizado como elaboração dos índices de valoração imobiliária, sendo possível que os municípios possuam informações e base para justificar e analisar os mercados e valorização do solo (Oliveira; Lucas, 2021; Caldas, 2000; Soares, 2021).



Visto que a base de incidência da alíquota se dá em razão do valor venal contido na Planta de Genérica de Valores é necessário que a PGV seja atualizada constantemente, pois interfere no valor arrecadado aos cofres dos municípios (Carneiro, 2018; Moris, 2018; Souza; Santana, 2022).

Faz mister salientar que há disparidade na prática cotidiana entre a Planta de Genérica de Valores para a base de incidência de alíquota no Valor Venal para o Recolhimento do ITBI. A disparidade entre a planta de valores, valor venal e recolhimento do ITBI ocorre quando o valor venal atribuído a um imóvel está desatualizado ou não condiz com o valor de mercado. Isso pode resultar em uma diferença significativa entre o valor do imposto calculado com base no valor venal e o valor real da transação (Afonso; Araújo; Nóbrega, 2013; Carneiro, 2018).

Essa disparidade pode gerar problemas tanto para o comprador quanto para o vendedor. O comprador pode ter que pagar um valor de imposto maior do que o esperado, o que pode impactar o seu planejamento financeiro. Já o vendedor pode ter dificuldades em vender o imóvel pelo valor de mercado, já que o valor venal pode ser considerado como referência pelos potenciais compradores (Oliveira; Lucas, 2021; Caldas, 2000; Soares, 2021).

A disparidade entre a planta de valores, valor venal e recolhimento do ITBI é um problema que pode afetar as transações imobiliárias. É importante que os órgãos responsáveis pela elaboração da planta de valores estejam atentos à atualização desses valores, levando em consideração as mudanças do mercado imobiliário. Além disso, é fundamental que compradores e vendedores estejam cientes dessa disparidade e busquem orientação profissional para evitar problemas futuros.

Destacam-se as lições de Kiyoshi Harada (2013, p. 50 - 51) e José Maurício Conti (2016, p. 13):

Sabe - se que não se pode ter independência político administrativa sem a independência financeira. E a independência financeira só pode ser plenamente alcançada por meio do poder de decretar tributos próprios. É que a entrega tempestiva das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência impositiva de outras entidades políticas, às vezes, depende até mesmo de critérios políticos. O certo seria reformular a discriminação constitucional de rendas tributárias de sorte a atribuir a cada entidade política o poder



de decretar impostos próprios na proporção de suas atribuições constitucionais.

O Brasil é uma Federação, e o respeito à autonomia dos entes que a compõem é fundamental para sustentação desse sistema. Entre os vários aspectos em que se desdobra a autonomia dos entes federados, a autonomia financeira ocupa papel de destaque. Os entes federados, em especial os chamados 'entes subnacionais' (estados, Distrito Federal e municípios), precisam dispor de recursos suficientes para fazer frente a suas despesas, e sem depender dos demais, particularmente da União. A verdadeira, efetiva e imprescindível autonomia financeira depende, pois, do binômio 'suficiência' e 'independência' dos recursos financeiros.

Desta feita, inarredável é a conclusão de que no federalismo cooperativo traçado pelo constituinte há uma estruturação verticalizada na distribuição das rendas tributárias, revelando um desequilíbrio imanente entre as fontes de receitas próprias e os deveres constitucionalmente imputados aos entes subnacionais. O desajuste tende a ser arrefecido pelos mecanismos de repartição e transferência, que, a seu turno, também origina outro problema: o esfacelamento da autonomia financeira dos entes dependentes.

4 DISCREPÂNCIAS ENTRE VALORES VENAIS E DE MERCADO: IMPACTOS NA JUSTIÇA FISCAL E NECESSIDADE DE REFORMAS

A pesquisa realizada visou identificar e analisar as discrepâncias entre os valores venais e os valores de mercado dos imóveis, a fim de compreender como essas diferenças impactam a arrecadação do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e a justiça fiscal nos municípios. A metodologia adotada incluiu a coleta de dados documentais junto a cartórios e prefeituras, bem como a análise comparativa entre os valores de aquisição declarados e os valores venais atribuídos aos imóveis em diversas transações imobiliárias.

Os dados coletados evidenciam uma significativa disparidade entre os valores venais, utilizados como base de cálculo para o ITBI, e os valores de mercado dos imóveis. Essa discrepância é particularmente notável em áreas centrais e bairros mais valorizados, onde o valor de mercado dos imóveis pode ser várias vezes superior ao valor



venal utilizado pelas prefeituras. Por exemplo, em um dos casos analisados, um imóvel localizado em uma área central foi adquirido por R\$ 400.000,00, enquanto o valor venal atribuído pela prefeitura era de apenas R\$ 33.195,96. Essa diferença de mais de 12 vezes entre os valores destaca a magnitude da defasagem na avaliação dos imóveis.

Essas disparidades não são meramente teóricas; elas têm implicações práticas e substanciais tanto para a arrecadação municipal quanto para os contribuintes. Do ponto de vista da administração pública, a utilização de valores venais subestimados para o cálculo do ITBI resulta em uma arrecadação fiscal significativamente inferior ao potencial, comprometendo a capacidade do município de financiar adequadamente seus serviços públicos. Em termos práticos, isso pode significar menos recursos para investimentos em infraestrutura, educação, saúde e segurança pública, áreas que dependem fortemente da receita tributária para seu funcionamento.

Para os contribuintes, a discrepância entre o valor venal e o valor de mercado pode criar uma série de distorções. Em primeiro lugar, aqueles que adquirem imóveis em áreas subavaliadas pela PGV podem se beneficiar de uma carga tributária menor, mas essa aparente vantagem individual pode se traduzir em desvantagens coletivas, como a precarização dos serviços públicos. Além disso, essa situação pode gerar uma percepção de injustiça entre os contribuintes, especialmente aqueles cujos imóveis são avaliados de maneira mais próxima ao valor de mercado, resultando em uma carga tributária proporcionalmente mais elevada.

A análise dos dados de diferentes bairros e anos revela que a disparidade entre o valor venal e o valor de mercado é uma constante, não limitada a um único período ou área específica. Por exemplo, nos bairros analisados, como o Centro e Jardim Eldorado, os valores de mercado superaram os valores venais em percentuais que variam de 60% a mais de 100%, dependendo da localização e do ano da transação. Esses resultados são consistentes ao longo do tempo, indicando que a subavaliação não é um fenômeno isolado, mas sim uma prática recorrente.

Um dos principais desafios identificados na pesquisa é a ausência de uma política clara e consistente de atualização da Planta Genérica de Valores (PGV). Em muitos casos, as PGVs utilizadas pelas prefeituras estão desatualizadas há décadas, baseando-se em valores que não refletem mais a realidade do mercado imobiliário local. A falta de atualização periódica e a não consideração das dinâmicas de valorização imobiliária



contribuem para a manutenção dessas disparidades, com impactos negativos tanto para a equidade tributária quanto para a eficiência fiscal.

A pesquisa sugere que uma das soluções para mitigar essas disparidades seria a implementação de uma revisão regular e sistemática da PGV, utilizando tecnologias modernas para a avaliação de imóveis. Ferramentas como sistemas de geoprocessamento e algoritmos de inteligência artificial poderiam ser empregados para gerar avaliações mais precisas e atualizadas, alinhando os valores venais mais estreitamente com os valores de mercado. Além disso, a transparência no processo de avaliação e a participação da comunidade na definição dos critérios de avaliação podem ajudar a construir um sistema tributário mais justo e eficiente.

Nota-se que as discrepâncias entre os valores venais e os valores de mercado dos imóveis representam um problema significativo para a arrecadação tributária e a justiça fiscal nos municípios. A pesquisa evidencia que a subavaliação sistemática dos imóveis compromete a capacidade dos municípios de arrecadar os recursos necessários para atender às demandas sociais, além de criar distorções na percepção de justiça tributária entre os contribuintes. A adoção de práticas mais modernas e transparentes de avaliação de imóveis, associada a uma atualização regular da PGV, pode contribuir para uma arrecadação mais justa e eficaz, beneficiando tanto a administração pública quanto os cidadãos.

A continuidade da análise sobre as discrepâncias entre os valores venais e os valores de mercado revela não apenas a necessidade de uma revisão das práticas atuais, mas também a urgência de repensar o papel da transparência e da participação social no processo de definição dos valores de referência para tributação imobiliária. Um sistema de avaliação desatualizado não apenas prejudica a arrecadação, como também pode enfraquecer a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, ao perpetuar desigualdades que poderiam ser evitadas.

Uma das principais conclusões que emergem desta pesquisa é que a defasagem na atualização da Planta Genérica de Valores não é meramente uma questão técnica, mas também uma questão de governança. A falta de atualização regular reflete, em muitos casos, uma ausência de compromisso com a justiça fiscal e com a equidade social. A justiça fiscal não pode ser plenamente alcançada enquanto as avaliações



imobiliárias continuarem a ser feitas com base em dados obsoletos, que ignoram as mudanças econômicas e sociais que ocorrem nos bairros e nas cidades.

Além disso, a pesquisa identificou que a defasagem nos valores venais pode exacerbar as desigualdades socioeconômicas. Em áreas onde os imóveis são subavaliados, os contribuintes pagam menos imposto, independentemente de sua real capacidade contributiva, enquanto aqueles em áreas avaliadas de maneira mais próxima ao valor de mercado podem acabar arcando com uma carga tributária desproporcional. Isso não apenas distorce a equidade tributária, mas também pode intensificar as disparidades socioeconômicas, já que as receitas fiscais geradas nesses bairros subavaliados são insuficientes para financiar melhorias na infraestrutura e nos serviços públicos que esses locais necessitam.

A partir da análise dos dados coletados, observa-se que a ausência de um critério uniforme para a atualização dos valores venais contribui para a manutenção de um cenário de injustiça tributária. A implementação de políticas públicas que contemplem a revisão periódica da PGV, aliada à adoção de critérios que reflitam com maior precisão as condições reais do mercado imobiliário, emerge como uma necessidade imperativa. A adoção de ferramentas tecnológicas e de metodologias que incorporem as variáveis socioeconômicas e ambientais de cada localidade pode ser um caminho promissor para garantir maior justiça e transparência no processo de avaliação imobiliária.

Os dados também revelam que a manutenção de uma PGV desatualizada afeta diretamente a gestão municipal, pois limita a capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, de investimento em políticas públicas que promovam o desenvolvimento urbano sustentável. Com uma base de cálculo mais justa e atualizada, os municípios estariam em melhor posição para atender às demandas de seus cidadãos, promovendo uma distribuição mais equitativa dos recursos e melhorando a qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais.

Em termos de política pública, a pesquisa sugere que é fundamental incluir a atualização da PGV como parte de uma agenda mais ampla de reforma tributária. A reforma deve considerar não apenas a eficiência arrecadatória, mas também a equidade, a transparência e a participação social. A inclusão dos cidadãos no processo de revisão e atualização da PGV pode ajudar a legitimar o sistema tributário, criando um ambiente de maior confiança entre a população e as autoridades fiscais. A experiência



de outros países que adotaram práticas mais participativas na avaliação imobiliária sugere que essa abordagem pode ser eficaz para alcançar resultados mais justos e equilibrados.

Além disso, a pesquisa aponta que a formação e capacitação de servidores públicos responsáveis pela avaliação imobiliária são fundamentais para garantir a aplicação adequada dos novos métodos e ferramentas de avaliação. A profissionalização da administração tributária, com o uso de tecnologias de ponta e a atualização contínua do conhecimento dos agentes públicos, pode contribuir para a construção de um sistema tributário mais eficiente e justo.

Finalmente, é importante destacar que a modernização da PGV e a correção das disparidades entre os valores venais e os valores de mercado são passos fundamentais para a construção de um sistema fiscal que seja percebido como legítimo e justo pela população. A arrecadação tributária deve ser vista não apenas como uma obrigação legal, mas como um instrumento de justiça social e de promoção do bem comum. Para que isso aconteça, é necessário que as bases de cálculo, como os valores venais, sejam justas, transparentes e reflitam a realidade econômica e social dos imóveis.

Em suma, a continuidade da pesquisa sobre as discrepâncias entre os valores venais e os valores de mercado reafirma a importância de uma reforma profunda nas práticas de avaliação imobiliária, com o objetivo de alcançar maior justiça fiscal, eficiência arrecadatória e equidade social. A atualização regular da PGV, a transparência no processo de avaliação e a participação ativa da sociedade são elementos cruciais para o sucesso dessa reforma e para a construção de um sistema tributário mais justo e eficaz.

4.1 Impactos da Desatualização da PGV na Capacidade dos Municípios de Implementar Políticas Públicas Eficazes

A desatualização da Planta Genérica de Valores (PGV) é um problema que transcende a esfera tributária, afetando diretamente a capacidade dos municípios de implementar políticas públicas eficazes. A PGV é um instrumento fundamental para a determinação do valor venal dos imóveis, que serve de base para a cobrança de diversos tributos, como o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Quando os valores atribuídos pela PGV não refletem a



realidade do mercado imobiliário, surgem distorções que comprometem a arrecadação municipal, prejudicando a execução de políticas públicas voltadas para o bem-estar social.

A arrecadação inadequada proveniente de uma PGV desatualizada resulta em uma diminuição significativa dos recursos disponíveis para os municípios. Esses recursos são essenciais para o financiamento de serviços públicos básicos, como saúde, educação e infraestrutura. Quando o valor venal de um imóvel é subestimado, o montante arrecadado por meio de impostos, como o ITBI e o IPTU, é menor do que deveria ser, levando a uma arrecadação insuficiente para atender às demandas da população. Isso se reflete em políticas públicas subfinanciadas, que não conseguem alcançar o impacto desejado ou que precisam ser reduzidas em escopo e qualidade.

Além disso, a desatualização da PGV afeta diretamente a equidade fiscal. A capacidade contributiva dos cidadãos é um princípio fundamental do direito tributário, e a aplicação justa dos tributos depende de uma avaliação correta dos bens. Quando a PGV está desatualizada, imóveis de valor similar podem ser tributados de forma desigual, com alguns proprietários pagando menos do que deveriam e outros sendo sobrecarregados. Essa desigualdade não apenas fere o princípio da isonomia, mas também compromete a legitimidade das políticas fiscais do município, gerando descontentamento e resistência entre os contribuintes.

A falta de atualização da PGV também tem implicações para o planejamento urbano e a gestão do território municipal. Uma PGV defasada não reflete as transformações urbanas e as mudanças nos padrões de uso do solo, o que dificulta a implementação de políticas de desenvolvimento urbano. Por exemplo, áreas que se valorizaram significativamente podem continuar sendo subavaliadas, resultando em uma arrecadação fiscal que não acompanha o desenvolvimento local. Isso impede que os municípios direcionem investimentos de forma estratégica, favorecendo o crescimento equilibrado e sustentável das cidades.

Outro aspecto relevante é a dificuldade de atrair investimentos e promover o desenvolvimento econômico local. Investidores buscam segurança e previsibilidade nas suas operações, e a falta de transparência e justiça fiscal decorrente de uma PGV desatualizada pode desincentivar investimentos imobiliários e empresariais no município. A ineficiência na arrecadação e na aplicação de recursos públicos limita a



capacidade do município de criar um ambiente propício ao desenvolvimento econômico, o que, por sua vez, impacta negativamente o crescimento econômico e a geração de empregos.

Por fim, a desatualização da PGV compromete a capacidade dos municípios de cumprir com suas obrigações legais e constitucionais. A Constituição Federal e a legislação tributária estabelecem que a base de cálculo dos tributos deve refletir a realidade econômica. Quando os municípios falham em atualizar a PGV, estão negligenciando essa obrigação, o que pode levar a questionamentos jurídicos e à judicialização da cobrança de tributos. Isso não só sobrecarrega o sistema judiciário, mas também cria um clima de incerteza e insegurança jurídica, que é prejudicial para a administração pública e para os cidadãos.

Em suma, a desatualização da PGV tem consequências profundas e abrangentes, afetando desde a arrecadação de receitas municipais até a implementação de políticas públicas eficazes. Para garantir a justiça fiscal e a eficiência na gestão dos recursos públicos, é imperativo que os municípios adotem medidas periódicas de atualização da PGV, alinhando os valores venais dos imóveis à realidade do mercado. Somente assim será possível assegurar que as políticas públicas sejam devidamente financiadas e que os tributos sejam aplicados de forma justa e equitativa, promovendo o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população.

4.2 Diretrizes para a Atualização Periódica da PGV: Rumo a uma Arrecadação Mais Justa e Equitativa

Como visto, até o momento, a Planta Genérica de Valores (PGV) é um instrumento essencial para a definição do valor venal dos imóveis e, conseqüentemente, para a arrecadação de tributos municipais, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). No entanto, a eficácia da PGV depende de sua constante atualização, que deve refletir as mudanças no mercado imobiliário e nas dinâmicas urbanas. A ausência de uma atualização periódica da PGV pode resultar em distorções fiscais, afetando tanto a arrecadação quanto a justiça tributária. Para mitigar esses problemas e garantir uma arrecadação mais justa e equitativa, propõem-se as seguintes diretrizes para a atualização periódica da PGV:



A atualização da PGV deve ocorrer em intervalos regulares, preferencialmente a cada dois anos. Esse ciclo de revisão garante que os valores venais dos imóveis acompanhem as flutuações do mercado imobiliário, evitando defasagens significativas. A periodicidade bienal permite que as administrações municipais respondam de forma mais ágil às mudanças econômicas e urbanas, garantindo uma base tributária que reflita adequadamente a realidade local.

A metodologia de avaliação utilizada para a atualização da PGV deve ser baseada em dados atualizados e abrangentes, que considerem uma variedade de fatores, como localização, infraestrutura, padrão construtivo e dinâmica de mercado. A adoção de tecnologias de geoprocessamento, como sistemas de informações geográficas (SIG), pode auxiliar na coleta e análise desses dados, permitindo uma avaliação mais precisa e detalhada dos imóveis. Além disso, o uso de algoritmos de aprendizado de máquina pode melhorar a capacidade preditiva das avaliações, ajustando automaticamente os valores conforme novas informações são incorporadas.

A revisão da PGV deve ser conduzida com ampla participação social e transparência. É fundamental que os contribuintes sejam informados sobre o processo de atualização e tenham a oportunidade de contribuir com informações e questionamentos. Para isso, os municípios podem realizar audiências públicas, consultas populares e campanhas informativas, esclarecendo os critérios utilizados na avaliação dos imóveis e os impactos esperados na arrecadação fiscal. A transparência no processo fortalece a confiança dos cidadãos na administração pública e reduz a resistência ao pagamento dos tributos.

Ao atualizar a PGV, é crucial considerar as dinâmicas socioeconômicas específicas de cada região do município. Bairros com características diferentes, como áreas de alto valor imobiliário e zonas de maior vulnerabilidade social, devem ser avaliados de forma diferenciada. Isso evita que a aplicação uniforme da PGV penalize desproporcionalmente as áreas mais pobres, garantindo que a capacidade contributiva dos cidadãos seja respeitada. A atualização periódica deve, portanto, incluir análises de impacto social, para que as políticas fiscais sejam justas e equitativas, promovendo a inclusão e a justiça social.

Mesmo com uma revisão periódica, é importante que a PGV inclua mecanismos que permitam ajustes contínuos, sempre que houver alterações significativas no



mercado imobiliário ou no contexto urbano. Esses ajustes podem ser baseados em indicadores econômicos, como a inflação ou o índice de valorização imobiliária, garantindo que a PGV se mantenha alinhada com a realidade. Além disso, deve-se prever a revisão de imóveis cuja valoração seja contestada pelos contribuintes, com processos claros e acessíveis para que as correções necessárias sejam efetuadas rapidamente.

A atualização da PGV pode ser aprimorada por meio da cooperação intermunicipal e da troca de boas práticas entre os municípios. Cidades de diferentes regiões podem compartilhar experiências e metodologias bem-sucedidas, criando um acervo de conhecimento que facilita a implementação de processos de revisão mais eficazes. Além disso, a criação de consórcios regionais pode auxiliar municípios menores, que frequentemente enfrentam desafios de capacidade técnica, a realizar atualizações mais precisas e frequentes da PGV.

Para garantir a eficácia da atualização da PGV, é necessário investir na capacitação técnica dos servidores municipais envolvidos no processo. Isso inclui a formação contínua em métodos de avaliação imobiliária, uso de tecnologias de geoprocessamento e análise de dados. Além disso, é crucial fortalecer as instituições responsáveis pela gestão tributária, dotando-as dos recursos e da autonomia necessários para conduzir as revisões de forma independente e eficiente. A modernização das ferramentas e a profissionalização dos quadros técnicos são pilares fundamentais para uma gestão fiscal justa e transparente.

Após a implementação de uma nova PGV, é essencial monitorar e avaliar os impactos fiscais e sociais das mudanças. Isso inclui a análise dos efeitos na arrecadação municipal, bem como na distribuição da carga tributária entre os contribuintes. Os municípios devem estar preparados para realizar ajustes se forem identificados impactos negativos significativos, como o aumento excessivo da carga tributária em áreas específicas ou a redução da arrecadação total. O monitoramento contínuo assegura que a PGV cumpra seu papel de promover uma arrecadação justa, sem comprometer o desenvolvimento econômico e social local.

A atualização da PGV deve estar acompanhada de uma revisão contínua da legislação municipal que regula os tributos baseados no valor venal dos imóveis. Leis antigas e desatualizadas podem conter definições inadequadas ou alíquotas que não



refletem mais a realidade econômica e social do município. A harmonização da legislação com a nova PGV garante que as políticas fiscais sejam coerentes e efetivas, alinhadas aos princípios de justiça fiscal e capacidade contributiva.

4.3 Possibilidade de Inclusão de Tributação Progressiva com Base na Localização e Área do Imóvel

A tributação progressiva é uma estratégia fiscal que visa assegurar que contribuintes com maior capacidade econômica contribuam de maneira proporcionalmente maior para a arrecadação pública. No contexto da tributação imobiliária, a aplicação de uma alíquota progressiva, baseada na localização e na área do imóvel, emerge como uma ferramenta eficaz para alcançar uma distribuição mais equitativa da carga tributária.

A localização de um imóvel é um dos principais determinantes de seu valor de mercado. Imóveis situados em áreas centrais, com melhor infraestrutura, proximidade a serviços públicos e privados, e maior acesso a transportes, tendem a ter um valor de mercado significativamente mais alto do que aqueles localizados em áreas periféricas ou menos desenvolvidas. A aplicação de uma tributação progressiva baseada na localização reconhece essa disparidade de valor e ajusta a carga tributária de acordo com o benefício econômico associado à localização privilegiada.

Essa abordagem contribui para a justiça fiscal, garantindo que proprietários de imóveis em regiões mais valorizadas, que desfrutam de maior valorização patrimonial e acessibilidade a recursos urbanos, contribuam proporcionalmente mais para o financiamento das políticas públicas. Além disso, pode desincentivar a especulação imobiliária em áreas de alta demanda, promovendo o uso mais eficiente do solo urbano.

Além da localização, a área do imóvel também é um fator crucial que pode ser utilizado para implementar a tributação progressiva. Imóveis de maior área, especialmente em regiões urbanas, normalmente indicam um maior poder aquisitivo por parte de seus proprietários. A progressividade na tributação, conforme a área, permite que imóveis maiores sejam tributados a uma alíquota mais elevada, refletindo a maior capacidade contributiva de seus donos.

Esse tipo de tributação é particularmente relevante em contextos urbanos onde a escassez de espaço é uma realidade e onde a concentração de grandes propriedades



pode intensificar desigualdades. A progressividade pode ser implementada em faixas, onde imóveis com áreas acima de determinados limites são sujeitos a alíquotas maiores. Isso não só aumenta a arrecadação, mas também pode incentivar a subdivisão de grandes propriedades ou a conversão de espaços subutilizados para usos mais produtivos ou comunitários.

Nota-se que a implementação de uma tributação progressiva baseada em localização e área exige uma base de dados robusta e atualizada, que permita uma avaliação precisa das características dos imóveis. A PGV, se regularmente atualizada, pode fornecer as informações necessárias para a determinação das faixas de alíquotas progressivas.

Entretanto, existem desafios a serem considerados. Primeiro, a resistência por parte dos contribuintes que podem perceber a progressividade como uma penalidade por possuir imóveis em áreas valorizadas ou de maior tamanho. Para mitigar essa resistência, é essencial que a administração pública implemente mecanismos de transparência e diálogo com a sociedade, explicando os benefícios da progressividade para a equidade social e o financiamento das políticas públicas.

Além disso, deve-se garantir que a progressividade não leve à sobrecarga tributária em áreas específicas, o que poderia desencorajar investimentos ou resultar em evasão fiscal. É importante estabelecer limites razoáveis para as alíquotas e prever mecanismos de revisão periódica para ajustar as faixas de tributação conforme as mudanças nas dinâmicas do mercado imobiliário.

A adoção de uma tributação progressiva com base na localização e área do imóvel pode ter múltiplos benefícios. Primeiramente, ela promove uma arrecadação mais equitativa, onde aqueles com maior capacidade de contribuição pagam mais, de acordo com o valor e o uso de seus imóveis. Isso reforça a justiça fiscal e a capacidade do município de financiar políticas públicas essenciais, como infraestrutura urbana, educação e saúde.

Em segundo lugar, a progressividade pode atuar como um regulador do mercado imobiliário, reduzindo a especulação em áreas de alta demanda e incentivando o uso eficiente do solo. Isso é particularmente importante em cidades que enfrentam desafios relacionados à habitação e ao uso sustentável do território.



Finalmente, a aplicação de uma tributação progressiva fortalece a função social da propriedade, ao assegurar que os imóveis não sejam apenas um meio de acumulação de riqueza, mas também uma contribuição para o bem-estar coletivo, especialmente em contextos urbanos onde os desafios sociais e econômicos são mais acentuados.

Para a implementação eficaz da tributação progressiva, sugere-se a seguinte abordagem:

- **Definição de Faixas Progressivas:** Estabelecer faixas claras de alíquotas baseadas em intervalos de área e localização, com critérios específicos para cada faixa.
- **Atualização Contínua da PGM:** Garantir que a PGM seja atualizada regularmente para refletir com precisão as mudanças no mercado imobiliário.
- **Consulta Pública:** Realizar consultas públicas e audiências para discutir as propostas de progressividade, permitindo ajustes conforme o feedback dos cidadãos.
- **Mecanismos de Revisão:** Incluir mecanismos de revisão periódica das faixas e alíquotas para garantir que continuem sendo justas e adequadas ao contexto econômico local.

5 CONCLUSÃO

A análise apresentada ao longo deste artigo evidencia a importância crucial da atualização periódica da Planta Genérica de Valores (PGV) para a justiça e equidade na arrecadação tributária municipal. Observou-se que a desatualização da PGM resulta em significativas discrepâncias entre os valores venais e os valores de mercado dos imóveis, impactando negativamente tanto os contribuintes quanto a capacidade dos municípios de implementar políticas públicas eficazes. As discrepâncias identificadas apontam para um sistema tributário que, ao não refletir a realidade econômica dos imóveis, perpetua injustiças fiscais, com implicações diretas na distribuição da carga tributária entre os cidadãos.

A proposta de diretrizes para a atualização periódica da PGM, aliada à possibilidade de implementação de uma tributação progressiva baseada na localização e área dos imóveis, surge como uma solução viável para mitigar essas desigualdades. A tributação progressiva, ao ajustar as alíquotas conforme a capacidade contributiva dos proprietários, não só promove uma maior justiça fiscal, mas também fortalece a função



social da propriedade, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável e equitativo.

O presente estudo também destaca os desafios inerentes à implementação dessas medidas, como a necessidade de transparência, diálogo com a sociedade e a atualização contínua das bases de dados imobiliários. Contudo, ao enfrentar esses desafios, os municípios poderão não apenas aumentar sua arrecadação de forma justa, mas também utilizar esses recursos de maneira mais eficaz na promoção do bem-estar coletivo, investindo em infraestrutura, educação, saúde e outras áreas essenciais para o desenvolvimento local.

Em conclusão, a atualização da PGV e a adoção de uma tributação progressiva não são apenas medidas técnicas, mas instrumentos poderosos para a promoção da equidade e da justiça social. Ao alinhar as políticas tributárias com a realidade econômica e social dos municípios, essas medidas têm o potencial de transformar a gestão pública, garantindo que os recursos arrecadados sejam utilizados de maneira a promover o bem comum, reduzindo desigualdades e fortalecendo a capacidade dos municípios de atender às necessidades de sua população.

REFERÊNCIAS

Afonso, J. R. R., Araújo, E. A., & Nóbrega, M. A. R. (2013). *IPTU no Brasil: Um diagnóstico abrangente*. Brasília/DF e Rio de Janeiro/RJ: Instituto Brasiliense de Direito Público IDP LTda e FGV Projeto.

Azevedo, R. R., Silva, J. M., & Oliveira Chaves, S. (2018). O (des) controle na arrecadação do ITBI em municípios. In *Workshop de Contabilidade e Tributação* (pp. 1-23).

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Borges, J. S. (2023). A interpretação da imunidade ao ITBI após o tema 796 STF.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 abril. 2023.

Caldas, E. de L. (2000). Revisão da Planta Genérica de Valores. *Dicas: Ideias para ação municipal*, AA(150), São Paulo.

Carneiro, F. L. R. (2018). O imposto sobre a transmissão de bens imóveis e a sua incidência quando da aquisição de terrenos para construção futura e imóveis na planta no município de Belo Horizonte. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, 4(1), 18-33.



Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/210566871.pdf>. Acesso em 16 de agosto de 2023.

Cassettari, C., Neto, A. D. G., & Del Guércio, L. B. (2023). *Teoria Geral do Direito Notarial e Registral*. Editora Foco.

Couto, M. R. C. M. (2020). *Usucapião Extrajudicial* (3ª ed., Vol. 1). Salvador: Editora JusPodivm.

Machado, H. de B. (2019). *Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988* (5ª ed.).

Machado, H. de B. S. (2023). *Manual de direito tributário* (13ª ed.). Barueri, SP: Atlas.

Moris, G. T. (2018). *O arquétipo constitucional do ITBI: Possibilidades jurídicas da sua hipótese de incidência sob a ótica exclusiva da transmissão de bens imóveis* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia). Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/28091>. Acesso em 29 de Abr. de 2023.

Oliveira, M. H., & Lucas, J. V. (2021). O recolhimento do ITBI. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 148, 181-194.

Ribeiro, B., & Nascimento, C. (2023). A polêmica em torno da imunidade do ITBI: Análise do acórdão do Supremo Tribunal Federal no tema 796 de repercussão geral. *Revista Foco*, 16(7), e2368-e2368.

Sabbag, E. de M. (2010). *Direito Tributário – Elementos do Direito* (Vol. 3, 12ª ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais.

Sabbag, E. (2014). *Manual do Direito Tributário* (6ª ed.). São Paulo: Saraiva.

Sabbag, E. (2021). *Direito Tributário Essencial* (8ª ed.). Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO.

Soares, A. de C. (2021). Manifestação 5334262 (SEI 0147401-68.2020.8.13.0000). *Trata-se de expediente encaminhado a esta Casa Correcional por meio do formulário fale com o TJMG Nº 995/2021-CORREGEDORIA/JUIZ AUX. CGJ-PLAN./SEPLAN/GEINF/CORPROT*, em que Ligia Teresinha Cortês, por seus advogados, apresenta reclamação em face do Serviço do 3º Registro de Imóveis de Belo Horizonte/MG.

Sousa, A. B., & De Santana, J. P. (2022). Imposto de transmissão de bens imóveis: Aspectos controversos. *Direito em Revista*, 7(7), 81-103.

Struecker, K. A. (2021). As divergências entre municípios e contribuintes na estipulação da base de cálculo do ITBI em imóveis adquiridos por meio de leilões judiciais e extrajudiciais. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, 7(1), 44-59.