

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ORGANIZACIONAL**

DANIEL OLIVEIRA RIBEIRO

**O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR) NO BRASIL: uma nova proposta**

UBERLÂNDIA  
2023

DANIEL OLIVEIRA RIBEIRO

**O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR) NO BRASIL: uma nova proposta**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a conclusão do curso.

Orientação: Profa. Dra. Kárem Cristina de Sousa Ribeiro

Linha de Pesquisa: Gestão Pública

UBERLÂNDIA  
2023

## FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

R484 2023	<p>Ribeiro, Daniel Oliveira, 1978- O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR) NO BRASIL: UMA NOVA PROPOSTA [recurso eletrônico] / Daniel Oliveira Ribeiro. - 2023.</p> <p>Orientadora: Kárem Cristina de Sousa Ribeiro. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Gestão Organizacional. Modo de acesso: Internet. Disponível em: <a href="http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.179">http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.179</a> Inclui bibliografia.</p> <p>1. Administração. I. Ribeiro, Kárem Cristina de Sousa, 1967-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Gestão Organizacional. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 658</p>
--------------	---

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



## ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Gestão Organizacional				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Profissional, 89, PPGGO				
Data:	Quatorze de março de dois mil e vinte e três	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:00
Matrícula do Discente:	12112GOM014				
Nome do Discente:	Daniel Oliveira Ribeiro				
Título do Trabalho:	<b>O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR) NO BRASIL: uma nova proposta</b>				
Área de concentração:	Gestão Organizacional				
Linha de pesquisa:	Gestão Pública				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	-				

Reuniu-se, por meio de webconferência, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Gestão Organizacional, assim composta: Professores Doutores: Luciana Carvalho - FAGEN/UFU; Wilson Toshio Nakamura - UPM; e Kárem Cristina de Sousa Ribeiro - FAGEN/UFU, orientadora do candidato.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Dr<sup>a</sup>. Kárem Cristina de Sousa Ribeiro, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a senhora presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir o candidato. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o candidato:

Aprovado.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Dedico este trabalho ao meu falecido pai, Márcio Ribeiro, professor da Universidade Federal de Uberlândia por tantos anos, apaixonado pelo Vasco da Gama e pela família, a quem sempre espelhei o senso de responsabilidade e vi a preocupação incansável com a efetividade da gestão pública.

## RESUMO

A Constituição Federal do Brasil prevê a possibilidade de celebração de convênios de cooperação referentes ao Imposto Territorial Rural – ITR e de repartição da receita tributária entre União e Municípios. Para este estudo, selecionou-se um imposto incidente sobre propriedades rurais que afeta todas as localidades do país, tem funções extrafiscais, é de competência de União e, ao longo dos anos, não se concretizou como uma importante fonte de receitas públicas no país. Nesse contexto, o problema de pesquisa está centrado na análise da arrecadação do ITR decorrente da perspectiva da gestão municipal via parceria de entes federativos. De forma específica objetiva-se avaliar o impacto da transferência da fiscalização e cobrança, os fatores de influência sobre a arrecadação e trazer um comparativo entre as regiões brasileiras, com destaque para a região centro-oeste. Nos procedimentos metodológicos utiliza-se a pesquisa descritiva, a correlação de variáveis estáticas e dinâmicas, testes de hipóteses e análises multi-regionais. Discorre-se sobre o histórico regulatório do imposto, fatores de formação do país e de estruturação da fiscalização da terra e de cooperação de entes federativos. Os resultados apresentam uma assimetria de tendências regionais de adesão aos convênios de ITR e demonstram a existência de conexões entre a extensão territorial, a precificação da propriedade, a estruturação da administração tributária e os resultados efetivos de arrecadação. Apresenta proposta de treinamento a gestores públicos municipais, traz como alternativa de estudos futuros uma reforma tributária com rediscussão da participação de Estados. Por fim, salienta-se a importância orçamentária e ambiental do imposto territorial rural.

**PALAVRAS-CHAVE:** Imposto Territorial Rural. Arrecadação. Convênios. ITR. VTN.

## **ABSTRACT**

The Federal Constitution of Brazil provides for the possibility of entering into cooperation agreements regarding the Rural Territorial Tax – RTT and the sharing of tax revenue between the Union and Municipalities. For this study, a tax levied on rural properties was selected that affects all locations in the country, has extra-fiscal functions, is the responsibility of the Union and, over the years, has not materialized as an important source of public revenue in the country. In this context, the research problem is centered on the analysis of the collection of the RTT resulting from the perspective of municipal management through partnership of federative entities. Specifically, the objective is to evaluate the impact of the transfer of inspection and charge, the factors influencing the collection, and bring a comparison between the Brazilian regions, with emphasis on the Midwest region. The methodological procedures use descriptive research, correlation of static and dynamic variables, hypothesis tests and multi-regional analyses. It discusses the regulatory history of the tax, factors of formation of the country and structuring of land inspection and cooperation of federative entities. The results show an asymmetry of regional trends in adherence to RTT agreements and demonstrate the existence of connections between territorial extension, property pricing, tax administration structuring and effective collection results. It presents a training proposal for municipal public managers, brings as an alternative for future studies a tax reform with a re-discussion of the participation of States. Finally, the budgetary and environmental importance of the rural land tax is highlighted.

**KEYWORDS:** Rural Land Tax. Collection. Agreements. RTT. VTN.

## LISTA DE QUADROS

Tabela 1 - Histórico regulatório resumido do ITR.....	16
Tabela 2 - Municípios excluídos.....	25
Tabela 3 - Variáveis e índices relacionados com arrecadação.....	25
Tabela 4 - Índices estatísticos da arrecadação por área.....	26
Figura 1 -Distribuição de frequência de arrecadação média por área.....	27
Figura 2 – Distribuição de frequência de arrecadação por PIB.....	27
Figura 3 – Mapa brasileiro de convênios do ITR.....	28
Figura 4 – Municípios por região brasileira.....	28
Tabela 5 – Teste de hipóteses para Regiões Sudeste e Nordeste.....	29
Tabela 6 – Arrecadação por incidência de tributo.....	39
Tabela 7 – Conceitos para apuração do Imposto Territorial Rural – ITR.....	40
Figura 5 – Histórico de Municípios com convênio de ITR por região brasileira.....	42
Figura 6 – Histórico de Municípios com convênio de ITR – Região Sudeste.....	43
Figura 7 – Histórico de Municípios com convênio de ITR – Região Nordeste.....	45
Figura 8 – Histórico de Municípios com convênio de ITR – Região Centro-Oeste.....	46
Tabela 8 – Comparativo de ITR dos maiores Municípios do Estado de Goiás.....	47
Tabela 9 – Comparativo de ITR dos maiores Municípios de Mato Grosso.....	48
Tabela 10 – Maiores arrecadações de ITR – 2021 no Estado de Mato Grosso.....	49
Tabela 11 – Maiores arrecadações de ITR – 2021 de Mato Grosso do Sul.....	50
Tabela 12 – Comparativo de ITR em Municípios do Centro-Oeste.....	51



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CF/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil

CTN - Código Tributário Nacional

DITR - Declaração do Imposto sobre Propriedade Rural

ENAT – Encontro de Administradores Tributários

IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITR – Imposto Territorial Rural

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PIB – Produto Interno Bruto

RFB – Receita Federal do Brasil

VTN - Valor da Terra Nua

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR) NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DA TRANSFERÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO E COBRANÇA PARA A GESTÃO MUNICIPAL</b> .....	<b>12</b>
2.1	Introdução.....	12
2.2	Evolução histórico-legislativa do ITR.....	13
2.3	Administração tributária e o federalismo .....	17
2.4	Cooperação das administrações fiscais.....	20
2.5	Procedimentos metodológicos.....	23
2.5.1	Caracterização da pesquisa.....	23
2.5.2	Amostra .....	24
2.5.3	Variáveis analisadas .....	28
3.	Considerações Finais .....	30
	Referências .....	31
<b>3</b>	<b>A GESTÃO MUNICIPAL DO ITR NO BRASIL: UMA ANÁLISE MULTI-REGIONAL</b> .....	<b>34</b>
3.1	Introdução.....	34
3.2	Função social da propriedade e a arrecadação tributária.....	35
3.3	A gestão do ITR.....	38
3.4	A celebração de convênios no Centro-Oeste.....	41
3.4.1	<i>Procedimento metodológicos</i> .....	41
3.4.2	<i>Análise quali-quantitativa de convênios</i> .....	42
3.4.3	<i>Os resultados do Centro-Oeste</i> .....	45
<b>4</b>	<b>Considerações Finais</b> .....	<b>52</b>
	Referências .....	54
<b>4</b>	<b>PRODUTO TECNOLÓGICO</b> .....	<b>56</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>58</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil – CF/1988 elevou os Municípios à condição de entes federativos autônomos com poderes executivo e legislativo próprios, regências por leis orgânicas, planos diretores individualizados e fontes de arrecadação tributária, com impostos exclusivos sobre patrimônio, serviços e transmissão de bens (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988).

Na estruturação do sistema tributário, a União recebeu competência para instituir imposto sobre propriedade territorial rural, mas com repartição de receitas aos Municípios. Tal compartilhamento de recursos pode estar associado ao melhor atendimento das demandas dos cidadãos, na estruturação das cidades e na busca por efetivação de direitos locais (Rolnik, 2004).

Para melhor estruturação da tributação sobre imóveis rurais, vislumbra-se que o histórico de distribuição de terras, do Brasil colônia à forma federativa, têm impacto determinante sobre a regularização e arrecadação. Ao longo dos anos, a eficiência normativa pode não ter se concretizado em receitas públicas e alcance da função social da propriedade (Souza, E. G., 2004).

Nessa ótica, cabe salientar que, por se referir a imposto incidente sobre um bem, nesse caso rural, não há vinculação específica de seus recursos. Por outro lado, tal tributo pode ser visto como importante ferramenta de distribuição de receitas públicas e redução de desigualdades sociais. Sendo assim, avaliar a transferência da gestão para os Municípios pode indicar caminhos para maior efetividade da arrecadação deste imposto e ao monitoramento do uso da terra por proprietários e possuidores de imóveis rurais.

O assunto foi selecionado por se tratar de matéria tributária e, ao mesmo tempo, relacionada à gestão de recursos públicos, vinculação de entes federativos, com impactos diretos sobre a população e suas necessidades.

Nesse contexto, quais os impactos da gestão municipal do imposto territorial rural sobre a arrecadação?

Considerando o artigo 153, § 4º, III, da CF/1988, o presente trabalho pretende avaliar o comportamento da arrecadação do imposto territorial rural, e seus parâmetros de influência, face ao compartilhamento aos municípios brasileiros da gestão de receitas públicas (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988).

A pesquisa teve como ponto de partida o histórico do tributo e os aspectos da Lei nº 9.393/1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR. Na

sequência serviram de suporte as regras específicas de mensuração do tributo, os convênios celebrados e as fontes públicas de arrecadação, extensão territorial, produto interno produto e valor da terra nua (ENAT, 2021).

A importância para a realização do estudo centra-se nas prováveis disparidades de condução e implementação de tais convênios e, nos impactos da gestão do ITR, bem como nos decorrentes reflexos sociais, políticos e econômicos de tal forma de organização.

Diante de tal possibilidade de estudo, objetiva-se especificamente:

1. Analisar se a transferência da fiscalização e cobrança para a gestão municipal tem o potencial de incremento na arrecadação do imposto territorial rural.
2. Avaliar se há correlações de arrecadação do ITR com o produto interno bruto local, a distribuição territorial e a precificação da terra.
3. Avaliar o histórico de adesão aos convênios de ITR por regiões brasileiras.
4. Comparar variáveis estáticas e dinâmicas de influência na arrecadação do imposto territorial rural, com destaque para a região centro-oeste brasileira.

O acréscimo de ingresso de tributos pode estar associado a uma ampliação de conscientização do dever fundamental de pagar tributos ou também pela percepção de risco diante de um fisco mais bem estruturado.

A celebração de convênio entre entes federativos e a análise de impactos no ingresso de recursos públicos estrutura-se num conjunto de indicadores e fatores de monitoramento e quantificação.

A pesquisa empírica, com ferramentas de análise quantitativa, se perfaz por meio do uso de informações públicas, de forma a permitir que outros pesquisadores possam obter os mesmos resultados. Os critérios estabelecidos se relacionam com a confiabilidade dos dados e a possibilidade de utilização objetiva e válida (Flick, 2012).

A relevância do tema sobre a ótica científica está em produzir um trabalho que descreva, critique e enriqueça o debate sobre a arrecadação tributária e as atribuições municipais de gestão de recursos e atendimento das demandas locais.

Além da contextualização da instituição do imposto territorial rural, de sua efetivação e do diagnóstico atual de fatores arrecadatórios, este trabalho apresenta alternativas de capacitação de gestores locais e de estudos futuros de parcerias federativas.

O contexto da pesquisa é a criação de uma equipe nacional dentro da Receita Federal do Brasil para gestão dos convênios e auxílio aos Municípios com relação às funções cadastrais e de fiscalização do ITR.

Sob a ótica das cidades, o estudo pode avaliar as dicotomias entre a necessidade de recursos públicos para efetivação de direitos, como moradia, transporte público e defesa de espaços públicos e, de outro lado, aspectos como a produtividade da propriedade rural e a tributação sobre imóveis no Brasil.

Na acepção prática, os resultados podem apresentar caminhos para os gestores locais de organização pública e estruturação da arrecadação tributária face às dinâmicas distintas decorrentes dos aspectos sociais, culturais e econômicos locais.

Dessa forma, a revisitação do imposto territorial pode auxiliar entidades de defesa do meio ambiente a melhor acompanharem a arrecadação do ITR haja vista que essa se relaciona com parâmetros de uso adequado da propriedade. Ademais, essa contextualização do tributo permite fomento aos recentes debates sobre a reforma tributária brasileira e da necessidade de equilíbrio de recursos entre os entes federativos.

O presente trabalho está organizado nos seguintes capítulos:

Capítulo 1 — Introdução: com a apresentação da Importância e delimitação do tema; Problema de Pesquisa; Objetivos Geral e Específicos e Justificativa;

Capítulo 2 — O Imposto Territorial Rural no Brasil com apresentação da evolução histórico-normativa; o federalismo e a cooperação das administrações tributárias; e Estudos quantitativos afetos ao ITR com análises iniciais e testes de hipóteses;

Capítulo 3 — A função social da propriedade, a gestão do ITR e a celebração de convênios no Centro-Oeste com análises quali-quantitativas de convênios e arrecadações;

Capítulo 4 – Produto Tecnológico;

Capítulo 5 – Considerações Finais.

Na sequência apresenta-se as referências totais utilizadas.

## **2. O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR) NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS DA TRANSFERÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO E COBRANÇA PARA A GESTÃO MUNICIPAL**

### **2.1 Introdução**

A formação da República Federativa do Brasil teve como pressuposto garantir a autonomia dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, por meio da organização político-administrativa e capacidade própria de gestão de recursos públicos.

A efetiva estruturação dos entes federativos depende de um sistema tributário capaz de prever hipóteses de captação de receitas públicas de forma a equilibrar as contas e, ao mesmo tempo, permitir a implementação adequada de políticas públicas.

Nessa ótica, a arrecadação tributária é o elo entre o atendimento das carências da população e a capacidade de administração local. Entretanto, a vastidão territorial do país e as diferenças regionais apontam para uma necessária cooperação entre os gestores.

Entre a gama de tributos brasileiros, optou-se por selecionar para este trabalho um tributo incidente sobre propriedades rurais que afeta todos os Municípios brasileiros, tem funções extrafiscais, é de competência de União e, ao longo dos anos, não se concretizou como uma importante fonte de receitas públicas no país.

Trata-se de um imposto no qual é possível a celebração de acordos de cooperação entre Municípios e a União de forma a ampliar a eficiência da arrecadação e também permitir aos entes locais receber valores mais elevados de tributo federal.

Dessa forma, o foco desta pesquisa está na avaliação de variáveis que podem interferir na arrecadação e na implementação de convênios referentes ao Imposto Territorial Rural, demonstrando o histórico-normativo de criação do tributo e de organização das administrações tributárias.

Objetiva-se analisar os impactos na arrecadação decorrentes da transferência da fiscalização e cobrança para a gestão municipal, num cenário de diversidades de extensões territoriais e diferenças nas economias locais. Almeja-se de forma específica, avaliar as correlações entre a arrecadação, a extensão territorial municipal e o produto interno bruto local.

Nesse contexto, esse capítulo tem por finalidade explorar o histórico normativo do imposto territorial rural, contextualizar o federalismo fiscal brasileiro e testar hipóteses de interrelação entre a celebração de convênios e a arrecadação do ITR. De forma a auxiliar no entendimento geral sobre o tema e apresentar testes de correlação de variáveis sobre este tributo,

estruturou-se em quatro tópicos intitulados: 1) Introdução; 2) Evolução histórico-legislativa do ITR; 3) Administração tributária e o federalismo; 4) Cooperação das administrações fiscais; 5) Estudos quantitativos do ITR, 6) Considerações finais e 7) Referências.

## **2.2 Evolução histórico-legislativa do ITR**

A tributação dos imóveis rurais no Brasil possui vinculação direta com as formas de reconhecimento e de transmissão de posse e propriedade de terras desde a chegada dos portugueses. No período colonial, entre os anos de 1500 a 1822, o país passou por fases que se iniciam com a propriedade absoluta portuguesa, avançam pela instituição de Capitânicas Hereditárias e chegam até a concessão de Sesmarias, porém sem reflexo direto em legislação sobre bens imóveis rurais (Jatobá, 2010).

Após a proclamação da independência, foi instituída em 1824 a 1ª Constituição do país (Brasil Império), que serviu de suporte para a publicação da Lei nº 601/1850 (Lei de Terras). Cabe destacar que a referida lei não tratou da questão tributária pois, durante a fase de discussão do projeto, houve uma tentativa de instituição de imposto sobre imóvel rural, o que gerou reação contrária de parte de latifundiários com a consequente supressão do artigo (Massardi et al., 2016).

A base para criação do Imposto Territorial Rural – ITR surgiu somente na Constituição de 1891 (Brasil República) na qual o artigo 9º previa a competência exclusiva dos Estados para decretar impostos sobre imóveis rurais e urbanos, bem como sobre a transmissão de propriedade. Salienta-se que nesse contexto, o Brasil instituiu o federalismo com divisão de competências entre o Governo federal, representado pela União, e os Estados, que eram decorrentes das antigas Províncias (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, 1891).

No início do Século XX, havia um revezamento na presidência do país entre as elites regionais de Minas Gerais e São Paulo, com economia pautada na produção agrícola de leite e café e com forte influência dos grandes proprietários rurais, o que não permitiu progressos na arrecadação do ITR (Campelo, 2015).

Nas Constituições seguintes de 1934, 1937 e de 1946, apesar das dicotomias políticas envolvidas, a tributação da propriedade territorial permaneceu de forma muito semelhante e sob a competência dos Estados. Sendo que, neste longo período continuado que segue até a mudança da capital da República, observou-se um ITR distante dos objetivos de sua instituição e com arrecadação considerada ineficaz (Massardi et al., 2016).

Apesar de a Constituição de 1946 preservar o sistema federativo com indissolubilidade adstrita à União, Estados, Distrito Federal e Territórios, a autonomia dos Municípios é assegurada, conforme artigo 29, pela eleição de Prefeitos e Vereadores, administração própria, decretação e arrecadação de tributos de sua competência. Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 5/1961 determinava que pertenciam aos Municípios os impostos sobre a propriedade territorial urbana e rural (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946, 1946).

A aparente tentativa de tributação de propriedade rural por meio de administrações locais não perdurou por muito tempo. No mesmo ano no qual os militares assumiram o poder no Brasil, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 10/1964 reformando o artigo 15 da Constituição vigente (Brasil, 1946) e trazendo para a União a competência para decretar impostos sobre a propriedade territorial rural, com repasse da arrecadação aos Municípios onde se localizavam os imóveis tributados.

Ainda em 1964, foi publicada a Lei nº 4.504 que dispõe sobre o Estatuto da Terra. Em tal legislação foram previstos, no Título referente à Política de Desenvolvimento Rural, dentro do Capítulo específico referente à Tributação da Terra, os princípios quanto ao ITR e as diretrizes para tributação progressiva da terra de forma a estimular a observância da função social da propriedade. Destacam-se os incisos do artigo 48 que permitiam à União celebrar convênios com os Municípios para lançamento, controle de cobrança, arrecadação e garantia da utilização de receitas (Lei nº 4.504, de 30 de dezembro de 1964, 1964).

O Estatuto da Terra estabeleceu conceitos direcionados à reforma agrária, à cargo do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA, com a finalidade de modificar as relações entre os cidadãos, a propriedade e uso da terra e de promover o desenvolvimento do país. Nesse contexto, havia sinais que o ITR auxiliaria nas políticas públicas de descentralização e distribuição de terras (Massardi et al., 2016).

O Decreto nº 55.889/1965 aprovou o regulamento do IBRA e, nesse contexto, o instituto responsável pela reforma agrária passou a ter competências também para atividades de cadastro, tributação, implantação de cronogramas de cobrança e fixação de sistemas referentes ao ITR (Decreto nº 55.889, de 31 de março de 1965, 1965).

A competência da União para instituição do Imposto sobre a propriedade territorial rural foi ratificada com a publicação em 1966 do Código Tributário Nacional -CTN que trouxe também a base de cálculo a ser usada e a definição do contribuinte do imposto (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, 1966).



Na mesma época, a administração tributária federal passava por reestruturação que culminou com a extinção da Direção-Geral da Fazenda Nacional e criação, pelo Decreto nº 63.659/1968, da Secretaria da Receita Federal com intenção de unificação da arrecadação de tributos federais face às alterações legislativas (Decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968, 1968).

No período de regime militar, foram expedidos uma série de legislações infraconstitucionais que procuravam corrigir o curso e modificar a tributação do país. E como o objetivo central era a arrecadação, o ITR não foi priorizado de início. Somente com a edição da Lei nº 6.746/1979 que o Estatuto da Terra foi retificado, trazendo então diretrizes para fixação do imposto, tais como grau de eficiência e utilização, área e valor da terra, estabelecimento de alíquotas progressivas e módulo fiscal (Campelo, 2015).

No ano seguinte foi editado o Decreto nº 84.685/1980 regulamentando o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Na referida norma, identifica-se que tal imposto permanecia não gerido pela administração tributária, pois a competência de fiscalização foi direcionada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, criado em 1970 em substituição ao extinto IBRA (Decreto nº 64.685, de 6 de maio de 1980, 1980).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil passou a ser constituída pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Apesar da ampliação de entes federativos, a competência para instituição de imposto sobre propriedade territorial rural permaneceu com a União (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988).

Dois anos depois, a competência de administração das receitas arrecadadas pelo INCRA, dentre elas o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, foi transferida, por meio da Lei nº 8.022/1990, para a Secretaria da Receita Federal. Com a assunção de competências, o fisco federal deu início a um novo cadastramento imobiliário rural para formação da base de dados de lançamento do imposto (Souza, E. G., 2004).

Com a previsão constitucional e a transferência da competência do ITR ao fisco, a União editou a Lei nº 9.393/1996 trazendo as definições de fato gerador e contribuinte, estabelecendo as isenções, declarações obrigatórias, forma de apuração e administração do imposto (Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 1996).

Denota-se que o imposto sobre propriedade rural sofreu ao longo dos anos pressão pela não instituição, passou por ser restrito à política paralela de desenvolvimento do país e de reforma agrária, teve períodos de alíquotas reduzidas e somente foi direcionado à administração tributária federal cerca de um século depois de sua previsão no país. Nesse contexto, evidencia-

se que o Brasil, apesar da vastidão territorial de 8,5 milhões km<sup>2</sup>, tem um histórico de pouco retorno arrecadatário do ITR, aparentemente não decorrente da capacidade contributiva dos proprietários, mas talvez pelo percurso de alterações normativas e de efetivação de gestão (Leão, 2015).

Prosseguindo na normatização do tributo, o Decreto nº 4.382/2002 trouxe a regulamentação da tributação, fiscalização, arrecadação e administração do imposto sobre propriedades rurais (Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002, 2002). Mas foi no ano seguinte que o ITR sofreu novos relevantes contornos, com a alteração constitucional promovida pela Emenda Constitucional nº 42/2003 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988).

O texto constitucional passou a ter duas situações que demonstram a função extrafiscal do imposto sobre propriedade rural, quais sejam: a fixação de alíquotas de forma a desestimular propriedades improdutivas e a imunidade para pequenas glebas rurais. Dessa forma, há um reforço na trajetória de se inibir latifúndios improdutivos, busca pela concretização da função social da propriedade e taxaço mais próxima da capacidade contributiva (Leão, 2015). A Tabela 1, a seguir, apresenta o histórico regulatório do ITR.

Tabela 1  
Histórico regulatório resumido do ITR

Marco legal	Marco de destaque
Constituição Federal de 1891	Criação do ITR com competência estadual
Emenda Constitucional nº 5/1961	Transfere aos Municípios a renda do ITR
Emenda Constitucional nº 10/1964	Transfere para a União a cobrança do ITR
Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra)	Delega ao IBRA a fiscalização do ITR
Lei nº 6.746/1979	Define normas gerais do ITR
Lei nº 8.022/1990	Delega à Receita Federal a fiscalização do ITR
Lei nº 9.393/1996	Dispõe sobre o ITR
Emenda Constitucional nº 42/2003	Permite a cobrança do ITR pelos Municípios

A Emenda Constitucional nº 42/2003, além de salientar o caráter parafiscal do imposto sobre imóveis rurais, trouxe novas possibilidades de ampliação da arrecadação ao permitir a celebração de convênios entre a União e os Municípios. Tal abertura parece ampliar o potencial da cobrança e fiscalização e, ao mesmo tempo, tentar um fortalecimento das receitas públicas municipais em compasso com um monitoramento mais próximo da função social das propriedades rurais (Massardi et al., 2016).

### 2.3 Administração tributária e o federalismo

A administração tributária de um país está intrinsecamente interligada com sua forma de organização e de tomada de decisões. Após a chegada dos portugueses, o Brasil passou por alguns séculos regido por ordenações afonsinas, manuelinas e filipinas. A economia era voltada à exploração de recursos naturais, as políticas tributárias não possuíam relevância e as estruturas fazendárias eram ausentes (Campelo, 2015).

A vastidão territorial brasileira exigiu novos rumos de ocupação de áreas e extração de recursos sem que a corte portuguesa perdesse a soberania e suas fontes de receitas. Nesse contexto, o Brasil passou por período de privatização da colonização, que passou a ser efetuada por meio de capitânicas hereditárias às quais também tinham a incumbência de prestar contas do arrecadado ao Estado português (Campelo, 2015).

Tal forma de organização assemelhava-se a um Estado regional que permitia certa descentralização das decisões administrativas, entretanto era um modelo intermediário entre um Estado unitário e um Estado federal. Nessa época os impostos estavam atrelados aos produtos extraídos, colhidos ou fabricados, bem como no controle de importação e exportação (Santos, 2008).

Apesar das resistências locais e da limitação de recursos, a história indica que o modelo prévio de federação, via capitânicas, foi exitoso na expansão da ocupação. Por outro lado, a terceirização da gestão de tributos não seguiu a mesma linha em virtude de conluís, estruturação de fiscalização por meio de delações e ausência de efetivos controles de arrecadação e de legislação própria (Campelo, 2015).

Essa dicotomia denota a diferença entre a descentralização estática, na qual há distribuição de competências dentro de um Estado não federativo, e a descentralização dinâmica, na qual quando a normativa emana de órgão legislativo dentro da federação. Tal estruturação, com reflexo diretos na fiscalização de tributos e em revoltas e conflitos, perdurou no país até a vinda da corte portuguesa (Santos, 2008).

A presença da família real no país exigiu novos tributos para sustentação das despesas. No início do Século XIX foram criados impostos sobre a propriedade urbana e algumas isenções que podem ser consideradas tentativas de ocupação ou de uso da terra, como as construções em aterros, terrenos enxugados ou pantanosos (Campelo, 2015).

A cobrança tributária terceirizada, via rendeiros ou contratadores, possuía vinculação com às Provedorias da Fazenda Real fruto da forma de composição das Capitânicas Hereditárias. Mas com instalação da corte real, a abertura dos portos e a necessidade de formação da

legislação, deu-se início à estruturação de alfândegas e à criação do Erário Régio, lançando-se as bases da administração tributária federal brasileira (Vital, 2014).

Com o retorno da corte real e a proclamação da independência foi necessária uma readaptação da administração fazendária. No período imperial, foi criado o Tesouro Público Nacional em substituição ao Erário Régio, e, nas províncias, derivações das capitâneas, surgiram as tesourarias (Ezequiel, 2014).

Nesse contexto, a promulgação da Constituição de 1824 demonstrava que o Brasil Império ainda permanecia com Estado centralizado, com território dividido em Províncias e uma gestão de arrecadação afeta à Fazenda Nacional (Constituição Política do Império do Brasil de 1824, 1824). O federalismo somente foi possível com a Constituição de 1891 com a transformação das Províncias em Estados sob a forma de Governo de República Federativa (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, 1891).

Antes da Proclamação da República, o Brasil vivenciou revoltas importantes e algumas diretamente relacionadas à tributação. No período regencial as normas passaram a distinguir os tributos centrais dos provinciais e houve uma sistematização dos impostos. A divisão tributária também pode ser entendida como uma reorientação política de redistribuição do poder face aos movimentos populares e um aspecto embrionária da subseqüente autonomia das províncias (Campelo, 2015).

Um dos grandes temas de debate no processo de elaboração da primeira constituição sob o modelo republicano foi justamente a partilha de receitas entre os entes que passaram a integrar a recém criada federação. Ressalta-se que as preocupações iniciais não estavam relacionadas aos efeitos dos tributos sobre os contribuintes ou a economia, ou mesmo referentes à necessidade de exploração de novas bases de tributação (Oliveira, 2010).

A criação de entes federativos fez com que os debates se concentrassem na definição de uma estrutura de distribuição de competências fiscais entre a União e os Estados (Oliveira, 2010). As tesourarias nas sedes das extintas províncias e a capilaridade das coletorias e alfândegas facilitaram a estruturação de fiscos estaduais e previsão de tributos de competência exclusiva (Vital, 2014).

Na edificação do federalismo, ficaram constitucionalmente vinculados aos Estados a decretação de impostos sobre imóveis rurais e urbanos, transmissão de propriedade, indústria, profissões e exportação de mercadorias. Os Estados poderiam adotar leis próprias, respeitados os princípios constitucionais, celebrar ajustes entre si, se auto-organizar, respeitando as limitadas autonomias municipais (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, 1891).

Por outro lado, as desigualdades regionais, com a concentração de atividade produtiva na região Sudeste, não ensejaram o estabelecimento de mecanismos de redistribuição de receitas tributárias na Constituição de 1891. Dessa forma, sob a ótica do equilíbrio federativo, apesar da elevação dos Estados à figura de entes no contexto de formação da República, em conjunto com diretrizes para autonomias municipais, a federação preservava recursos para poucos (Oliveira, 2010).

Da formação da República até às guerras mundiais, a economia brasileira pautava-se pelo setor agropecuário e a principal fonte de tributos era o café. Com o restante das bases tributárias mal delineadas na legislação, o período foi de tensão entre a União e os Estados com conflitos na busca por maior arrecadação e por estabilização da recém formada federação (Oliveira, 2010).

Na Constituição de 1934 denota-se que, nos rearranjos da República dos Estados Unidos do Brasil, aos Municípios fez-se a previsão expressa de poderem decretar seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas. Entretanto na estrutura tributária o Brasil não tinha avançado para uma codificação da legislação ou mesmo para um avanço efetivo das regionais (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, 1934).

No século XX, com aumento da industrialização e a redução das receitas aduaneiras em função das guerras mundiais, os impostos sobre consumo e renda ganharam maior relevância. Nesse contexto, a necessidade de aumento de receitas públicas por meio de tributos internos forçou o país a estruturar-se para administrar a nova composição tributária (Vital, 2014).

No que tange ao federalismo, a Constituição de 1946 manteve a mesma forma republicana com os Estados tratados como entes federados e os Municípios com autonomia assegurada. Na ótica das receitas públicas, o texto trouxe competência expressa à União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro e assegurou a transferência de receitas para Estados e Municípios (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946, 1946).

As novidades constitucionais abriram caminho para a formação de comissões com objetivo de instituição de uma reforma tributária e a instituição de um código. Ao mesmo tempo, a transferências de receitas trouxe garantia de destinação de parcela do orçamento federal para aplicação nas áreas menos desenvolvidas do país e também foi vista com a primeira iniciativa com claro objetivo de fortalecer os Municípios. A possibilidade de redução de disparidades de renda e a melhora nos fluxos tributários dos governos subnacionais configurava um modelo de federalismo cooperativo (Oliveira, 2010).

Os trabalhos de elaboração da codificação tributária não avançaram no período democrático e a reforma do sistema ocorreu com a Emenda Constitucional nº 1/1965. Na

Constituição de 1967 foi previsto um capítulo específico para o sistema tributário, em sintonia com a publicação da Lei nº 5.172/1966 que criou o Código Tributário Nacional – CTN. Já sob o ponto de vista da federação, o período ficou marcado não pela transferência de recursos, mas sim pela robustez da centralização (Campelo, 2015).

Com a reforma administrativa decorrente do Decreto-Lei nº 200/1967 foi dada a diretriz para a modernização do fisco federal. Em 1968 foi criada a Secretaria da Receita Federal, imbuída de princípios administrativos gerenciais, voltados para a racionalidade técnica, implementação de critérios de eficiência, qualificação de servidores e transformação do modelo gerencial e dos processos de trabalho (Vital, 2014).

A criação do Código Tributário teve alguns objetivos claros como a depuração de impostos inadequados ao estágio desenvolvimentista, a viabilização de um federalismo fiscal alinhado aos objetivos de crescimento e a limitação de criação indiscriminada de tributos pelos entes federativos. reforma tributária. Destaca-se que foi eliminada a competência residual da decretação de impostos para Estados e Municípios, restringindo-se a autonomia à União e sem a necessidade de partilhar (Oliveira, 2010).

A qualificação do quadro de servidores, a racionalidade da política econômica e do sistema tributário, com agrupamento de impostos, criação de contribuições, teve-se a almejada possibilidade de maior exploração do potencial da tributação interna e de crescente ampliação da eficiência da máquina arrecadatória federal (Oliveira, 2010).

Entretanto, as crises internacionais e o esgotamento do modelo político fomentaram os movimentos populares de resgate do regime democrático e a rediscussão sobre o modelo federativo. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 surge uma nova distribuição de competências tributárias, com redução do centralismo e foco na maior autonomia aos Estados e Municípios (Campelo, 2015).

A ampliação de entes federativos e a reorganização do sistema tributário pode desencadear diferentes estratégias das administrações locais. A heterogeneidade decorrente do grau de desenvolvimento urbano e de disponibilidade de recursos humanos e tecnológicos podem ensejar diferentes rumos não só da arrecadação tributária como também das diretrizes referentes à função social das propriedades (Ribeiro, 2011).

## **2.4 Cooperação das administrações fiscais**

A fiscalização tributária decorre de alguns princípios basilares com a legalidade, a solidariedade e o interesse público. Dessa forma, trata-se de um poder-dever da administração

pública que objetiva prover o Estado de recursos públicos necessários ao atendimento das obrigações constitucionalmente prescritas (Waki, 2020).

O histórico de feitorias, provedorias e tesourarias demonstra que, mesmo na era colonial brasileira, a administração fazendária teve, ao longo do tempo, diversas iniciativas de alinhamento de esforços para fiscalização e arrecadação de tributos. A passagem do Brasil império para a República, acompanhada da transição das Capitanias para a formação de Estados, e formação da própria federação elevaram a necessidade de integração das unidades fazendárias. (Campelo, 2015).

A aproximação da gestão e do direito tributário dos entes federativos é ponto chave no processo de mediação da integração econômica, no combate a fraudes, evasão e elisões fiscais. Nessa perspectiva, a informação completa, a troca de experiências e a rápida prestação de assistência na fiscalização e cobrança de tributos são diretivas a serem perseguidas de forma constante (Brito, 2016).

Para os pesquisadores do direito tributário os regramentos centrais da cooperação entre os fiscos estão no Código Tributário Nacional e na Constituição Federal de 1988. Entretanto, em meados do século XX, o Decreto-Lei nº 2.615/1940, referente ao Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, trouxe o primeiro mecanismo de cooperação intergovernamental determinando a organização e regulamentação dos serviços administrativos e fiscais necessários à obtenção de dados referentes ao consumo de combustíveis e lubrificantes nos respectivos territórios (Oliveira, 2010).

A reforma tributária, subsequente à edição do CTN, trouxe, durante o regime militar, mecanismos inovadores de transferências intergovernamentais de receitas decorrentes da centralização. Em paralelo, verifica-se que houve também a preocupação de estruturação dos fiscos locais pois o reforço na capacidade tributária de Estados e Municípios era vista como forma de melhor contribuírem para os objetivos do crescimento e do desenvolvimento (Miranda & Oliveira, 2010).

Neste contexto, o Código Tributário Nacional possui um título específico sobre a Administração Tributária. E, para o exposto, destaca-se o artigo 199 que prescreve que as fazendas públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve prestar, por lei ou via convênio, mútua assistência para a fiscalização dos tributos e permuta de informações (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, 1966).

A diversidade e disparidade de Municípios lança o desafio de otimização do custo-benefício das centenas de estruturas tributárias espelhadas pelo país. Sem modificar a forma de gestão, mantida ao longo de décadas, os entes federativos talvez não consigam possibilitar a

plenitude de exercício de suas competências tributárias. Tais carências fizeram surgir a melhor sedimentação das gestões locais com apoio de programas nacionais integradores e direcionados (Camargo & Costa, 2019).

A transformação dos fiscos estaduais e municipais ganhou substantivo avanço ao final do século XX por meio de programas nacionais de modernização financiados por bancos nacionais e internacionais voltados ao desenvolvimento. Em nível supranacional o Brasil buscou troca de experiência via Centro Interamericano de Administrações Tributárias – CIAT (Ezequiel, 2014).

A nível estadual, o Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – PNAFE teve a adesão das 27 administrações tributárias regionais. O alinhamento permitiu avanços na cooperação mútua entre os entes federados, a formação de grupos temáticos, intercâmbio de experiências, compartilhamento de soluções, disseminação de boas práticas e abriu espaço para criação de novos programas de educação fiscal e melhoria da gestão pública (Oliveira, 2010).

A nível local, o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios – PNAFM alavancou a informatização dos fiscos municipais e permitiu ganhos de escala em níveis de arrecadação e fiscalização. A implantação de nota fiscal eletrônica, a disponibilização de programas de preenchimento de declarações e a melhora nos cadastros locais garantiu maior transparência e eficiência da máquina administrativa (Oliveira, 2010).

Entretanto, o aprimoramento não foi uniforme pelos Municípios brasileiros carentes de recursos públicos próprios. Os programas nacionais não foram suficientes para redução da dependência de transferências constitucionais nas mais diversas regiões do país. A busca pela ampliação de arrecadação própria perpassa por mudanças culturais, por programas que permitam a adaptação a realidades díspares e comprometimento da gestão municipal (Camargo & Costa, 2019).

No século XXI, a Constituição Federal de 1988 foi alterada pela Emenda Constitucional nº 42/2003 que acrescentou ao artigo 37, o inciso XXII dispondo que as administrações tributárias dos entes federativos atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais. No seguinte ocorreu o I Encontro Nacional de Administradores Tributários – ENAT de forma a dar cumprimento à disposição constitucional (Ezequiel, 2014).

O ENAT firmou-se como fórum anual das administrações tributárias brasileiras e tem como objetivos a promoção de soluções conjuntas, melhoria no intercâmbio de informações fiscais entre as diversas esferas governamentais, maior eficácia da fiscalização, padronização e



melhoria na qualidade das informações, uniformização de procedimentos e a possibilidade de realização de ações fiscais coordenadas e integradas com o cruzamento de dados padronizados em larga escala (ENAT, 2022).

A mesma Emenda Constitucional nº 42/2003 trouxe a possibilidade de celebração de convênios para que a fiscalização e cobrança do imposto sobre propriedade territorial rural seja realizada por Municípios que assim optarem. Em contrapartida os entes federativos locais que fizerem tal escolha receberão a totalidade do produto da arrecadação do referido tributo (Paradela & Paradela, 2018).

Com a edição da Lei nº 11.250/2005, a Receita Federal do Brasil passou então a coordenar os convênios e a direcionar os mecanismos de cooperação com os fiscos municipais, tendo o ITR como uma das ferramentas de gestão tributária local. O estabelecimento de exigências técnicas foi a diretriz seguinte para que os acordos possibilitem aos Municípios a gestão tributária de seu território rural (Antunes, 2018).

O regramento dos convênios foi definido inicialmente pela Instrução Normativa RFB nº 643/2006 e atualmente as diretrizes estão dispostas na Instrução Normativa RFB nº 1.640/2016. Destaca-se que nos fóruns documentos das administrações tributárias via ENAT foi criado o Portal do ITR que concentra todas as informações, orientações, legislação dos sistemas e convênios e, ao mesmo tempo, forma a base para avaliação da gestão do tributo em diversos níveis da federação (ENAT, 2022).

## **2.5 Procedimentos metodológicos**

Exposto o histórico-normativo do imposto territorial rural, o federalismo fiscal e a necessária cooperação das administrações tributárias, pretende-se a seguir avaliar possíveis correlações de arrecadação, produto interno bruto local e distribuição territorial com a administração municipal de um imposto constitucionalmente a cargo da União.

### *2.5.1 Caracterização da pesquisa*

A base inicial de dados tem como referência a lista geral de convênios celebrados e as informações de arrecadação anual do Imposto Territorial Rural - ITR por Município, disponibilizada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB por meio do Encontro de Administradores Tributários – ENAT.

Em complemento buscou-se informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no que tange aos dados municipais de área territorial e produto interno bruto.

Com as fontes de dados definidas e o levantamento teórico apresentado parte-se para uma pesquisa descritiva na qual se objetiva apresentar determinadas características da população de análise e identificar possíveis relações entre variáveis com viés de aplicação profissional (Gil, 2017).

A planilha referencial foi iniciada com a listagem de Municípios em linhas e a arrecadação do ITR anual em colunas. Foram acrescentadas duas colunas ao final, a primeira com dados numéricos da área territorial de cada municipal e a segunda para marcação (SIM/NÃO) se o referido ente administrativo possui convênio com a União.

A seguir foi criada uma outra aba de planilha contendo também a listagem de Municípios em linhas e o produto interno bruto anual em colunas.

Partindo-se da arrecadação do ITR por Município, buscou-se inicialmente verificar se há alguma correlação direta desta com a extensão territorial para posteriormente avaliar se assinatura de convênio, com a consequente delegação de atividades, pode influir em tal relação.

De forma semelhante, será feita uma tentativa de analisar eventual vínculo entre a arrecadação municipal deste tributo e o produto interno bruto local para também diagnosticar possíveis impactos da alteração de gestão.

Como limitação de análise, salienta-se que os valores de extensão territorial são fixos e referentes ao ano-calendário de 2020. Por outro lado, encontra-se disponível a arrecadação municipal entre os anos-calendário de 2000 a 2019, com dados incompletos ou ausentes para alguns Municípios em determinados períodos.

Além disso, o produto interno bruto fracionado por tal ente da federação compreende o período de 2008 a 2018, o que tende a limitar confrontações mais abrangentes com a arrecadação.

### *2.5.2 Amostra*

Antes de se iniciar as análises e busca de resultados, verificou-se que as descrições dos Municípios nas planilhas de arrecadação e Produto Interno Bruto - PIB apresentavam diferença de nomenclatura.

De forma a uniformizar e evitar informações incorretas, fez-se inicialmente a codificação dos Municípios em ambas as planilhas para que fosse possível a uniformização de

tal variável. No momento de tal compilação, notou-se que havia divergência com relação ao quantitativo de Municípios.

Destaca-se que a ausência de informações sobre a arrecadação ou o PIB de determinado ente prejudica a sequência de cruzamento de dados e a busca almejada de resultados. Sendo assim, fez-se a opção por excluir os Municípios listados na Tabela 2.

Tabela 2

## Municípios excluídos

Município (UF)	Motivo da exclusão
Marechal Thaumaturgo (AC), Porto Walter (AC), Santa Rosa do Purus (AC), Campestre (AL), Jacuípe (AL), Roteiro (AL), Satuba (AL), Anori (AM), Atalaia do Norte (AM), Barcelos (AM), Benjamin Constant (AM), Carauari (AM), Envira (AM), Fonte Boa (AM), Ipixuna (AM), Itamarati (AM), Japurá (AM), Juruá (AM), Jutai (AM), Maraã (AM), Santa Isabel do Rio Negro (AM), Santo Antônio do Içá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Tonantins (AM), Afonso Cunha (MA), Apicum-Açu (MA), Belágua (MA), Porto Rico do Maranhão (MA), Raposa (MA), Limoeiro do Ajuru (PA), Baía da Traição (PB), Bernardino Batista (PB), Capim (PB), Marcação (PB), Fernando de Noronha (PE), Itapissuma (PE), São José da Coroa Grande (PE), Santo Antônio dos Milagres (PI), Baía Formosa (RN), Senador Georgino Avelino (RN), Pacaraima (RR), Uiramutã (RR), Balneário Gaivota (SC), Santana do São Francisco (SE)	Não encontrado na base de arrecadação
Santa Luzia do Norte – AL, Madre de Deus – BA, Santa Cruz de Minas – MG, Bayeux – PB, Jatobá – PE, Arraial do Cabo – RJ, Mesquita – RJ, Nilópolis – RJ, São João de Meriti – RJ, Bombinhas – SC, Águas de São Pedro – SP, Ilha Comprida – SP	Sem informação de arrecadação (2008/2018)
Curitiba – PR	Informação de arrecadação negativa

Fonte: IBGE (2022) e Receita Federal do Brasil (2022)

Nesse contexto, foram excluídos 57 Municípios (1,0%) de um universo possível de 5.570. Tais eliminações são consideradas aceitáveis e tendem a não prejudicar o resultado pois permanecem ainda em análise 5.513 Municípios.

Na sequência, criou-se a planilha de análise, tendo como ponto de partida referencial o código municipal, com duas variáveis iniciais que são as médias de arrecadação e do PIB para os anos-calendário disponíveis.

Incluiu-se a extensão territorial de cada Município e buscou-se a criação de duas variáveis relacionais, quais sejam, a arrecadação média dividida pelo território (A/T) e a arrecadação média dividida pelo PIB (A/P) (Tabela 3).

Tabela 3

## Variáveis e índices relacionados com arrecadação

ÍNDICE / VARIÁVEL	A / T (R\$ / km <sup>2</sup> )	A / P (%)
MEDIANA	70,93	18%
MÉDIA	199,56	62%
DESVIO PADRÃO	341,25	117%

Em análise preliminar é possível identificar discrepâncias elevadas entre os valores das medianas e das médias, o que pode indicar que há valores com atipicidade, tanto na relação de arrecadação com a extensão territorial do Município, quanto na relação entre arrecadação e produto interno bruto do ente federativo.

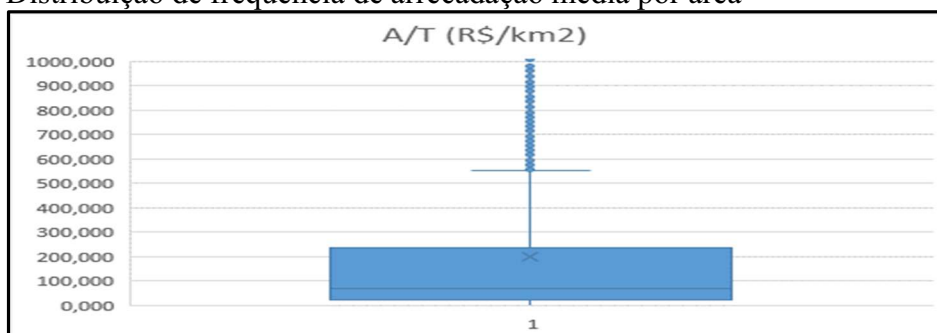
Diante dessa situação, faz-se necessário uma separação de informação em quartis e simultaneamente uma verificação das extremidades para se apontar probabilidades de casos de insucesso ou sucesso no que tange à arrecadação ou de importância da atividade rural no Município. Na tabela 4, a seguir, apresentam-se os índices estatísticos da arrecadação por área.

Tabela 4  
Índices estatísticos da arrecadação por área

	<i>A/T (R\$/km<sup>2</sup>)</i>
Média	199,56
Erro padrão	4,60
Mediana	70,93
Desvio padrão	341,25
Variância da amostra	116.454,06
Curtose	38,68
Assimetria	4,72
Intervalo	6.004,11
Mínimo	0,09
Máximo	6.004,19
Soma	1.100.156,02
Contagem	5.513,00
Maior(5)	3.392,38
Menor(5)	0,14

Na possível relação entre arrecadação e território a média tende a trazer distorções pois ao usá-la como referência se teria 28% de Municípios com índices superiores e 72% com índices inferiores. Tal situação é comprovada pela demonstração de frequências na Figura 1 e ratificada pela expressiva diferença entre a média e a mediana.

Figura 1  
Distribuição de frequência de arrecadação média por área

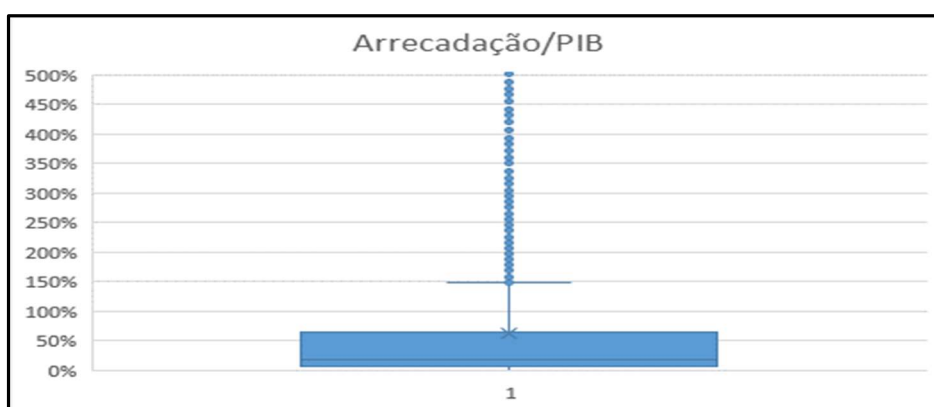


Tal situação ocorre porque há 34 Municípios com relação A/T dez vezes superiores à média, como exemplo estaria Nova Lima, em Minas Gerais, com relação de 6.004,19 (R\$ / km<sup>2</sup>) que ao passo que eleva média geral pode indicar um ente que carece de maior estudo.

Na associação entre arrecadação e produto interno bruto, denota-se a mesma discrepância ao se adotar média com valor central, pois somente 25% de entes federativos superariam tal valor, com destaque para 10 Municípios com valor de (A / P) superior a 1.000%, o que pode gerar diversas interpretações que vão de gestão eficiente do tributo, concentração fundiária, baixa atividade econômica local.

Na Figura 2, a seguir, tem-se a distribuição de frequência de arrecadação por PIB.

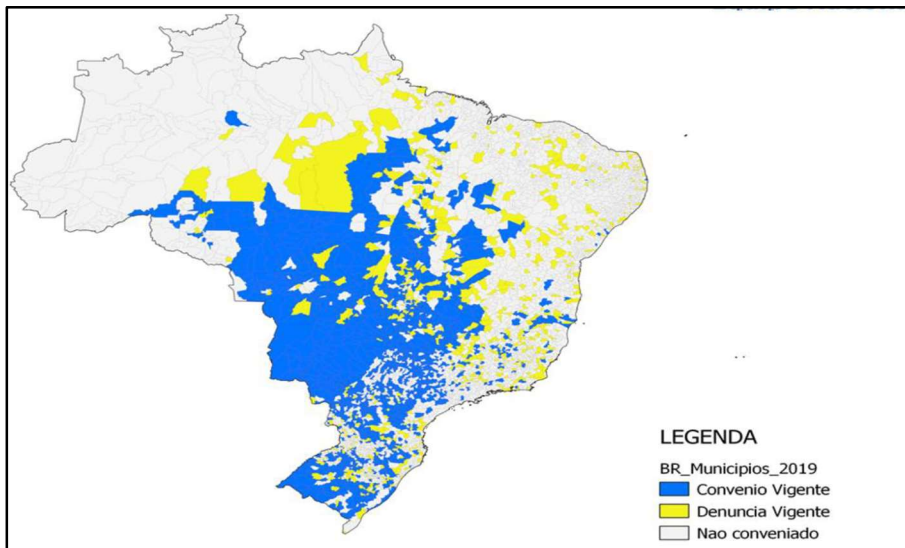
Figura 2  
Distribuição de frequência de arrecadação por PIB



Vislumbra-se que podem surgir possíveis estratificações de análise com agrupamento por Municípios de extensa área territorial, por Estados da Federação ou por produto interno bruto agropecuário. Tais conjuntos podem indicar influências de grandes propriedades rurais, incentivos estaduais de realização de convênios ou mesmo diversificação de atividade produtiva com impactos na arrecadação de tributo vinculado à propriedade rural. A Figura 3, a seguir, apresenta o mapa brasileiro de convênios do ITR.

Figura 3

Mapa brasileiro de convênios do ITR



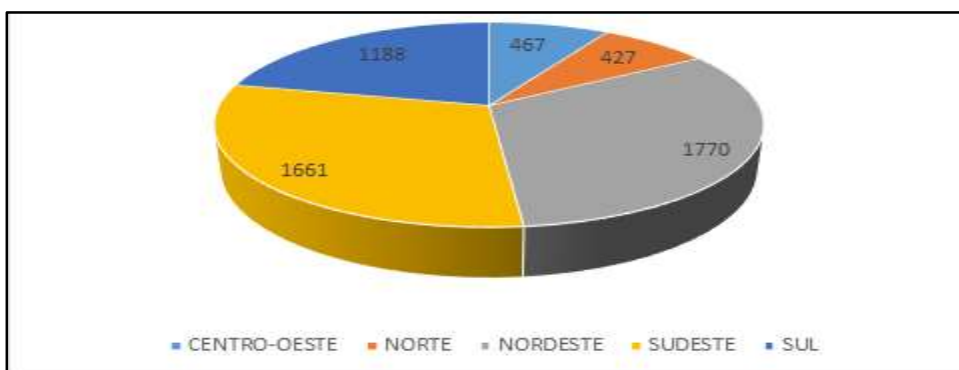
Fonte: ENAT (2021)

### 2.5.3 Variáveis analisadas

De forma a avançar numa melhor estratificação de resultados, no que tange às variáveis iniciais, que são arrecadação média dividida pelo território (A/T) e a arrecadação média dividida pelo PIB (A/P), fez um agrupamento de Municípios por região do país (Figura 4) para ser possível verificar proximidades e, simultaneamente estabelecer testes de hipóteses.

Figura 4

Municípios por região brasileira



Fonte: Receita Federal do Brasil (2022)

Infere-se da Figura 4 que as regiões Sudeste e Nordeste tem um quantitativo de Municípios semelhantes (1.661 e 1.770, respectivamente), se comparado a outras regiões e que, tais regiões, concentram 62% do total de entes federativos locais.

Sendo assim, de forma a melhor avaliar a média da variável (A/T) que apresentou valor nacional de 199,55 (R\$/km<sup>2</sup>), com desvio-padrão 341,25 (R\$/km<sup>2</sup>) e mediana 70,93 (R\$/km<sup>2</sup>), será feito um teste de hipótese para avaliar se a média desta variável na região Sudeste é igual ou não ao valor encontrado no Nordeste.

Criou-se a planilha de análise denominada Hipótese, contendo apenas os Municípios de tais regiões, devidamente ordenados por esta classificação, e as variáveis (A/T) de cada região serão denominadas X<sub>sud</sub> e X<sub>nde</sub>. A hipótese inicial (H<sub>0</sub>) é que X<sub>sud</sub> = X<sub>nde</sub> e, a hipótese alternativa (H<sub>a</sub>) é que tais médias regiões são diferentes (X<sub>sud</sub> ≠ X<sub>nde</sub>).

Os resultados encontrados estão na Tabela 5, na qual tem-se X<sub>nde</sub> (Variável 1) e X<sub>sud</sub> (Variável 2), e apontam que, considerando o intervalo de confiança de 99%, rejeita-se a hipótese inicial e aceita-se a hipótese alternativa.

Tabela 5

Teste de hipóteses para Regiões Sudeste e Nordeste

	<i>Variável 1</i>	<i>Variável 2</i>
Média	50,10076536	350,1908
Variância	20447,88926	244016
Observações	1769	1661
Variância agrupada	128710,1567	
Hipótese da diferença de média	0	
gl	3428	
Stat t	-24,48199416	
P(T<=t) uni-caudal	0,000000000	
t crítico uni-caudal	1,645298255	
P(T<=t) bi-caudal	0,000000000	
t crítico bi-caudal	1,960656253	

O teste aponta que as regiões brasileiras apesar de possuírem quantitativos de Municípios semelhantes não apresentam comportamento homogêneo de arrecadação por território, o que pode indicar que existe a influência de outros fatores a serem avaliados.

O mapa (Figura 3) indicou que o maior quantitativo de convênios de ITR celebrados e vigentes estão concentrados na região Centro-Oeste. Dessa forma, estratificações por Município podem indicar impactos sobre as variáveis de análise e ajudar a entender as questões de intrínsecas das administrações tributária locais de forma a indicar a efetividade ou não dos convênios no que tange à arrecadação e às possibilidades de cumprimento da função social da terra.

### 3. Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo apresentar o histórico-normativo do imposto territorial rural, o federalismo fiscal e a necessária cooperação das administrações tributárias, para na sequência avaliar possíveis correlações de arrecadação deste tributo face à possibilidade constitucional de delegação da gestão aos entes municipais.

A construção legislativa da tributação brasileira passou por transformações mais efetivas com a vinda da corte portuguesa ao país e a passagem da monarquia para a república. Além disso, a incidência tributária sobre imóveis sofreu influências da forma de organização territorial, das forças políticas e da estruturação da federação e das respectivas entidades com competência fiscalizatória.

O histórico regulatório resumido do ITR demonstra que foi necessário mais de um século entre a previsão de criação do imposto, na Constituição Federal de 1891, até a efetivação da cooperação entre a União e os Municípios, prevista na Emenda Constitucional nº 42/2003, para se avançar na melhoria da gestão e arrecadação.

O histórico brasileiro de desigualdades regionais não foi superado pela ampliação de entes federativos dada a heterogeneidade de disponibilidade de recursos que impactaram a própria organização das administrações fiscais locais. Nesse contexto, o alinhamento da gestão tributária parece ter melhorado com a criação de programas nacionais de modernização dos fiscos estaduais e municipais.

Tais programas caminharam para o estabelecimento de encontros nacionais de gestores tributários objetivando intercâmbio de informações, combate a fraudes, padronizações, busca por melhor eficácia arrecadatória e fiscalizatória e a celebração de convênios de cooperação.

Para se avaliar a efetividade de tais parcerias, este trabalho partiu de uma listagem de convênios celebrados com relação ao ITR, que é um imposto constitucionalmente a cargo da União, de forma a avaliar correlações entre a arrecadação e variáveis como extensão territorial municipal e produto interno bruto local.

Verificou-se uma discrepância elevada entre a arrecadação média dividida pelo território municipal ocasionada por atipicidades em um percentual restrito de Municípios. Como não foi possível demonstrar um padrão de comportamento capaz de indicar tendências de arrecadação do ITR optou-se por um teste de hipóteses com comparativo de regiões com número de Municípios semelhantes.

A outra variável de análise buscou um comparativo entre a arrecadação média e os PIBs locais e também apresentou distorções de percentuais e uma concentração de frequências que



aparentam indicar que pode haver outros fatores de influência sobre a arrecadação do ITR diferentes de um comparativo direto com o produto interno bruto.

Como o teste por regiões também gerou uma assimetria de tendências, denota-se que apenas a celebração de convênios e a comparação com variáveis estáticas quantitativas não são capazes de captar ou indicar interferências na arrecadação decorrentes de elementos como possíveis incentivos estaduais, diversificação de atividade produtividade, concentração e grandes latifúndios ou exploração da função social da propriedade ou estruturação das administrações tributárias.

## Referências

- Antunes, T. G. (2018). O Imposto Territorial Rural (ITR) como ferramenta da gestão tributária. *Revista de tecnologia e ambiente*, 24, 215-232. <https://doi.org/10.18616/ta.v24i0.4375>
- Brito, M. A. B. (2016) *A Administração Pública no Regionalismo Contemporâneo: Atribuições da Administração Fazendária e Aduaneira Brasileira*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (MBA em Direito Tributário). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Camargo, C. H. O., & Costa, D. C. P. A importância da gestão tributária para a qualidade da gestão municipal. *Colégio Notarial do Brasil*. 2019. <http://www.notariado.org.br/blog/diversos/importancia-da-gestao-tributaria-para-qualidade-da-gestao-municipal>.
- Campelo, F. M. F. (2015) *A educação fiscal brasileira por meio da história do surgimento dos impostos no Brasil e do direito achado na rua*. Dissertação (Mestrado em Direito Fiscal) - Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. (1891). Presidência da República. Brasil. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. (1934). Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (1946). Presidência da República. Brasil. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)
- Constituição Política do Império do Brasil de 1824 (1824). Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm).
- Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002*. (2002) Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm).

*Decreto nº 55.889, de 31 de março de 1965.* (1965) Aprova o Regulamento Geral do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55889-31-marco-1965-396177-publicacaooriginal-1-pe.html>.

*Decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968.* (1968) Define a estrutura e as atribuições da Secretária da Receita Federal e dá outras providências. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=63659&ano=1968&ato=dbdQTTE1UejRVTdaf>.

*Decreto nº 64.685, de 6 de maio de 1980.* (1980) Regulamenta a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras providências [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d84685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d84685.htm).

ENAT – Encontro de Administradores Tributários. 2022. [https://gestao.enat.receita.economia.gov.br/pt-br/pagina\\_inicial](https://gestao.enat.receita.economia.gov.br/pt-br/pagina_inicial).

Ezequiel, M. (2014). Receita Federal: história da administração tributária no Brasil. História da Administração Tributária no Brasil. *Receita Federal do Brasil*. [https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/memoria/historia-da-administracao-tributaria/historia\\_da\\_administracao\\_tributaria\\_no\\_brasil\\_versao\\_digital.pdf](https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/memoria/historia-da-administracao-tributaria/historia_da_administracao_tributaria_no_brasil_versao_digital.pdf)

Gil, A. C. (2017). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas.

IBGE (2022) *Código dos municípios*. <https://www.ibge.gov.br/explica/codigos-dos-municipios.php>

Jatobá, C. A. A.(2010). *ITR - Limites e possibilidades, dentro do paradigma arrecadatório vigente: o caso do Estado de Pernambuco, ante o censo agropecuário de 2006*. 2010. 131 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife.

Leão, C. G. (2015). *ITR e IPTU : o contraste entre as finalidades sociais e a gestão praticada*. 2015. Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha.

*Lei nº 4.504, de 30 de dezembro de 1964.* (1964) Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm).

*Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.* (1966) Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm).

*Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.* (1966). Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19393.htm).

Massardi, W. de O. et al. (2016) Descentralização do imposto territorial rural: um estudo aplicado aos municípios de minas gerais. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 15(3), 871- 891.

<http://www.spell.org.br/documentos/ver/42903/descentralizacao-do-imposto-territorial-rural---->.

- Miranda, R. L. P., & Oliveira, E. R. (2010) Federalismo fiscal e municipalização: uma releitura da trajetória do Brasil. *Gestão & Regionalidade* (ONLINE), 26(77), 49-62. <https://doi.org/10.13037/gr.vol26n77.200>
- Oliveira, F. A. de. (2010). *Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889- 2009*. Texto para discussão nº 1469. Brasília: Ipea, 2010. [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=)
- Paradela, V. A. de S., & Paradela, J. S. (2018) . ITR: Fez diferença a mudança? *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 137(26), 267-280. <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtrfp/article/view/64>.
- Receita Federal do Brasil. *Acesso a informação*. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-itr-por-municipio>
- Ribeiro, M. G. (2011) Aspectos da gestão tributária no município. *JUS.COM.BR* <<https://jus.com.br/artigos/18947/aspectos-da-gestao-tributaria-no-municipio>>.
- Santos, M. A. (2008). *EXTRAFISCALIDADE como instrumento de justiça socioeconômico: estudo de caso sobre imposto predial e territorial urbano e imposto territorial rural*. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC MINAS. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Souza, E. G. de. (2004) ITR: uma legislação eficiente e uma arrecadação incongruente. **3º Prêmio de Criatividade e Inovação da Receita Federal do Brasil**. p. 229-276. <https://repositorio.enap.gov.br/>.
- Vital, J. M. (2014). História da Administração Tributária e Aduaneira no Brasil: de 1500 à Receita Federal. *Revista da Receita Federal. Estudos tributários e Aduaneiros*. 01(1), 10-27. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/revistas/revista-da-receita-federal/revista-de-estudos-tributarios-e-aduaneiros-da-receita-federal/>.
- Waki, F. (2020). *Fiscalização tributária, limites e Lei Geral de Proteção de Dados*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Tributário). Escola de Direito de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas.

### **3 A GESTÃO MUNICIPAL DO ITR NO BRASIL: UMA ANÁLISE MULTI-REGIONAL**

#### **3.1 Introdução**

O Imposto Territorial Rural – ITR é um dos tributos brasileiros que permite demonstrar a gestão pública tanto da ótica arrecadatória local, quanto com relação a aspectos extrafiscais da função social da propriedade.

As disparidades regionais brasileiras e a necessidade de consolidação de um sistema tributário nacional podem ter sido as causas da previsão constitucional deste tributo à cargo do ente federativo nacional.

Apesar desta aparente centralização, atualmente o texto constitucional prevê a possibilidade de os Municípios efetuarem a cobrança e fiscalização deste tributo, por meio de convênio com a União.

Nessa ótica, este estudo traz como problema, passível de avaliação, as possíveis diferenças regionais de adesão a tais acordos de cooperação, bem como os impactos arrecadatórios na gestão deste tributo em nível municipal.

Objetiva-se comparar as regiões brasileiras com variáveis estáticas e dinâmicas, de forma a apontar caminhos aos gestores públicos quanto à efetivação de convênio para fiscalização do imposto territorial. De forma específica, pretende-se demonstrar quais regiões brasileiras tem cuidado deste tributo dentro das administrações tributárias locais e quais poderiam refletir sobre a necessidade de estarem conveniadas junto à União.

Aliado a esta problemática, são apresentados aspectos do conceito de propriedade, forma de enquadramento tributário, itens normativos de apuração do imposto territorial rural e resultados de arrecadação comparada.

Nesse contexto, esse capítulo tem por finalidade mostrar as interligações entre o ingresso de tributos e os acordos referentes ao imposto territorial rural, trazer o contexto da função social da propriedade e da apuração e gestão do ITR e, por fim, avaliar o comportamento da arrecadação deste tributo na região centro-oeste brasileira.

Dessa forma, para facilitar o entendimento geral sobre o tema e apresentar testes de correlação de variáveis sobre este tributo, estruturou-se em quatro tópicos intitulados: 1) Função social da propriedade e a arrecadação tributária; 2) A gestão do ITR; 3) A celebração de convênios no Centro-Oeste; 4) Considerações finais e 5) Referências.

### 3.2 Função social da propriedade e a arrecadação tributária

O conceito de propriedade, bem como as formas de utilização e a tributação incidente, sofreram transformações ao longo do tempo em virtude do desenvolvimento das sociedades. Na região da Mesopotâmia, local em parte decorrente da civilização estabelecida no crescente do rio Nilo, com extensão até o sistema fluvial Tigre-Eufrates, tem-se registro do aparecimento dos primeiros mapas e a indicação que os egípcios pagavam impostos e taxas sobre a colheita de suas terras (Sluter et al., 2020).

A utilização e a tributação tiveram outra perspectiva no direito romano clássico. Durante alguns séculos, os interesses pessoais se sobrepunham à coletividade e o direito de propriedade era considerado quase como absoluto. Apesar das exceções ao caráter de invulnerabilidade, tal característica influenciou as ideias iluministas, a independência norte-americana e a própria Declaração dos Direitos Humanos (Leonetti, 1999).

No constitucionalismo brasileiro observa-se fases e amplitude de conceitos de propriedade marcada pela influência de valores políticos, jurídicos e ideológicos. Nas primeiras legislações após a independência, a Constituição de 1824 e a Lei de Terras de 1850, o direito à propriedade independe de seu uso ou não pelo possuidor. A terra podia ser comercializada de forma livre, o uso não era supervisionado pelo Estado, mas este poderia acertar uma indenização e requerimento da propriedade (Araújo et al., 2019).

Ao final do século XIX, percebe-se uma cisão entre as definições de posse, domínio e propriedade que contribuem para a estruturação dos sistemas de registro de imóveis. Nesse contexto, o domínio denota relação interna com a coisa sendo a posse um dos feixes de poder inerente, já a propriedade assenta-se na relação externa com a coletividade, oposição e proteção de direitos (Lago, 2020).

No direito brasileiro, a Constituição de 1891 trouxe no artigo 7, § 17, o direito de propriedade e sua característica de plenitude e, ao mesmo tempo, prescreveu a possibilidades de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, demonstrando contornos da almejada função social. Na esfera tributária, o texto constitucional albergou pela primeira vez a possibilidade de instituição de impostos sobre imóveis rurais e urbanos (Camargos, 1998).

Na sequência o Código Civil de 1916 trouxe um título específico para tratar da aquisição, efeitos, perda e proteção da posse e outro título específico referente à forma de se adquirir propriedade, dos direitos de vizinhança, do condomínio e da perda da propriedade. Além disso, foram detalhadas as possibilidades de desapropriação por necessidade ou utilidade

pública e o uso da propriedade pelo Poder Público em situações específicas de perigo iminente ou comoção intestina (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, 1916).

Com a evolução dos conceitos de coletividade e sob a influência das constituições do México (1917) e da Alemanha (1919), o posicionamento legal brasileiro se altera e na Constituição de 1934 o direito de propriedade é garantido, mas não pode ser exercido contra o interesse social e a coletividade. Dessa forma, a propriedade passa a conter obrigações e o seu uso encontra limites em sua própria função (Camargos, 1998).

A Constituição de 1946 prescreveu que o uso da propriedade estaria condicionado ao bem-estar social. Na Constituição de 1967 foi prevista a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social. Já na Constituição de 1988, além da inclusão da propriedade entre os direitos e garantias individuais, foi ratificada a obrigatoriedade de obtenção da função social, e estabelecidos também critérios e graus de exigência de mensuração (Leonetti, 1999).

Dessa forma, segundo o artigo 182, § 2º, texto constitucional vigente “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. No caso de imóveis rurais, conforme artigo 186, o cumprimento da função social exige a consecução simultânea das disposições trabalhistas, o aproveitamento racional da terra, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, a preservação do meio ambiente e que a exploração favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988).

Os reflexos na arrecadação de tributos derivados de propriedades também podem ser verificados ao longo dos séculos. Nos tempos remotos os imperadores perceberam a importância da classificação e medição das terras para melhor tributação dos imóveis. Na sequência os países europeus criaram registros e leis de terras, utilizando-se dos avanços da cartografia, de forma a ter maior controle de seus limites territoriais, facilitar a negociação de áreas privadas e garantir recursos públicos (Loch & Erba, 2007).

No Brasil a interligação entre a função social da propriedade e as regras tributárias ocorre no Século XX. A previsão de imposto sobre bens imóveis, oriunda da Constituição de 1891, alinha-se com princípios e definições da função social da terra contidos na Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e com as normas gerais para fixação do ITR prescritas na Lei nº 6.746/1979 (Araújo et al., 2019).

Na Constituição Federal de 1988 verifica-se o elo com a função social nos impostos sobre propriedade predial e territorial urbana que podem ser progressivos em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, conforme artigo

156. Além disso, quanto aos impostos sobre propriedade territorial rural, nos termos do artigo 142, não há uma facultatividade, mas sim uma imposição para que sejam progressivos, com alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e com isenções para pequenas glebas exploradas pelo próprio proprietário (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, 1988).

Denota-se que, para o cumprimento da função social, o Estado pode, por via de normas tributárias, intervir na economia por meio de técnicas de indução, com alíquotas reduzidas, isenções e imunidades. Tais alternativas demonstram que o ITR é um imposto que vai além da simples função arrecadatória, pois traz consigo o caráter extrafiscal, requisito essencial para proteção de interesses da coletividade (Lima & Lira, 2012).

O Decreto nº 4.382/2002 que regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do imposto territorial rural concatena os campos de incidência, as imunidades e isenções, alíquotas e bases de cálculo. A definição da área tributável e a estimativa do tributo devido é feita por meio de um conjunto de elementos que ensejam o estabelecimento do grau de utilização da propriedade (Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002, 2002).

A funcionalidade do imóvel rural é refletida no grau de utilização que, por sua vez, é o parâmetro para recolhimento do ITR. Dessa forma, a estimativa do proveito da terra é que permite o enquadramento de alíquotas, de modo a premiar, com redução da carga tributária, o proprietário de imóvel rural que faz com que seu imóvel cumpra com a função social prevista constitucionalmente (Souza, J.G., 2004).

Para o proprietário rural que opta por não dar à terra finalidades produtivas adequadas, não efetua proteção do meio-ambiente, realiza exploração da terra em detrimento das relações de trabalho ou faz uso para plantio de entorpecentes e drogas, além de estar sujeito à eventual desapropriação estatal, terá que arcar com a indução tributária mais efetiva, por meio de alíquotas maiores referentes ao imposto territorial rural (Souza, J. G., 2004).

Entende-se que o cumprimento da função social integra o próprio conceito de propriedade privada, com impactos diretos nas garantias e prerrogativas outorgadas pelo direito brasileiro à propriedade e à posse. Dessa forma, tanto na análise de ações reivindicatórias como possessórias, se avalia a proteção jurídica do bem em compasso com sua utilidade. Em paralelo, mesma efetividade do uso é parâmetro para a desapropriação ou para a tributação (Leonetti, 1999).

O imposto sobre a propriedade territorial rural objetiva ser um instrumento de reforma agrária, desestímulo a propriedades improdutivas, fonte de recursos públicos e estímulo à preservação de recursos naturais e ao uso racional da terra. Como forma de facilitar a apuração

e recolhimento, optou-se por um tipo de lançamento por declaração do próprio possuidor ou proprietário, o que exige dos órgãos fiscalizadores cooperações com outros entes federativos (Camargos, 1998).

A parceria com órgãos ambientais na verificação de requisitos da almejada função social da propriedade rural é um dos caminhos seguidos pelo fisco. O ITR possui um aspecto temporal que reflete a situação jurídica em 1º de janeiro de cada ano, diante da periodicidade pertinente. Portanto, esta é a data importante para o nascimento da obrigação tributária e verificações do valor fundiário, das benfeitorias, culturas, pastagens, instalações e grau de utilização (Marcon & Lisboa, 2020).

A criação e regulamentação do ITR ao longo do século XX demonstra que houve acolhimento no cenário político e jurídico nacional de que o imposto é uma das formas de compelir proprietários rurais a dar à propriedade sua função social. O que se observa, já no século XXI, é que a aplicação de requisitos de grau de utilização, a fiscalização e a cobrança ainda carecem de maior atenção governamental (Camargos, 1998).

### **3.3 A gestão do ITR**

A possibilidade constitucional de celebração de convênios é uma tentativa de melhor gestão de um tributo patrimonial num país de extensa área, atualmente com mais de 5.000 Municípios, sendo 70% deles de pequeno porte. A melhoria do cadastro e da estimação do valor da terra são etapas iniciais para efetivação da cobrança e fiscalização do ITR (Paradela, & Paradela, 2018).

Historicamente o Brasil, apesar dos avanços normativos, tem uma arrecadação de imposto sobre imóvel rural pequena quando comparado a outras nações. Alguns fatores como a pressão política de donos de grandes latifúndios, especialmente sobre os gestores locais na avaliação da terra, as dificuldades de mapeamento e a ausência de internet de qualidade em Municípios de pequeno porte explicam tal situação (Paradela, & Paradela, 2018).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, nos países da América do Norte o imposto cobrado sobre as terras rurais representa 5% da receita tributária total, na França e na Itália esse percentual é de 3%. Na América do Sul, Uruguai possui percentual de 6% e o Chile de 4% (D'Agostin & Catapan, 2020).

De acordo com informações dos institutos criados para a reforma agrária, até a primeira metade do Século XX, o Brasil possui cerca de 2 milhões de imóveis rurais e os recursos provenientes do ITR representavam valores próximo a 1% do total de impostos arrecadados



pela União (Jatobá, 2010). O país tem uma tributação concentrada em consumo (44%) e um percentual de arrecadação de cerca de 6% referente a impostos sobre propriedades urbanas e rurais (Miranda & Macário, 2015).

Tabela 6  
Arrecadação por incidência de tributo (%)

<b>País</b>	<b>Impostos sobre propriedade</b>	<b>Impostos sobre consumo</b>	<b>Impostos sobre renda</b>
México	1,5%	54,5%	26,3%
Brasil	6%	44%	21%
Argentina	9%	52%	16%
França	9%	25%	28%
Estados Unidos	12%	18%	44%
Reino Unido	12%	30%	38%

Fonte: Miranda e Macário (2015)

Pesquisadores brasileiros entendem que um dos motivos da baixa efetividade da arrecadação do ITR está relacionada ao caráter autodeclaratório do tributo. Tal instrumento amplia as possibilidades de fraude e, sem uma efetiva fiscalização, faz com que parte dos contribuintes tenda a informar dados imprecisos a fim de obter alíquotas menores que as devidas (D'Agostin & Catapan, 2019).

Ao final do Século XX, com as políticas desenvolvimentistas do regime militar, a base legal criada pelo Estatuto da Terra e a criação do IBRA, substituído pelo INCRA, o país já possuía o mapeamento de cerca de 6 milhões de propriedades rurais. Por outro lado, a triplicação do número de imóveis não se refletiu na ampliação de receitas públicas oriundas do ITR que passou a representar menos 0,1% da arrecadação federal. Tal situação sugere a ineficiência dos órgãos fiscalizadores (Jatobá, 2010).

Apesar de a Lei nº 9.393/1996 estabelecer alíquotas fixas aplicáveis por área e grau de utilização do imóvel não se observou inicialmente elevação da arrecadação do ITR. A previsão de tributo totalmente declaratório e a não preocupação dos entes federativos em estabelecerem Valores de Terra Nua – VTN conforme mercado e situação fática fez com que as receitas municipais não sofressem impacto significativo frente aos debates sobre o papel social da propriedade rural (Souza, J. G., 2004).

Quando houve a transferência da fiscalização do INCRA para a Receita Federal foram instituídos novos cadastramentos imobiliários que pudessem permitir maior segurança e controle dos dados que se constituiriam na base do lançamento do imposto. Além disso, foi criado o Sistema de Preços de Terras tendo como base informações remetidas pelas Secretarias de Agricultura e entidades correlatas (Souza, J. G., 2004).

Tal estruturação cadastral mostrou-se importante no momento em que foi aberta a possibilidade de celebração de convênios com Municípios, que também possui registros próprios, bem como para estabelecimento de parâmetros de fiscalização e busca pelo potencial efetivo de arrecadação (Folloni & Borghi, 2019).

A determinação do preço da terra no Brasil é determinada por um conjunto de fatores de mercado tais como a inflação, a liquidez, a apreciação e a demanda. Além disso, as decisões avaliam o cenário políticos, as flutuações de renda e do emprego. Sendo assim, os preços são estimados pelos estados de confiança e determinados pela demanda em conjunto com as expectativas de ganho futuro com o bem (Marcato, 2016).

A estimativa de preço é feita pelo contribuinte ao declarar o imposto a ser pago e, ao mesmo tempo, anualmente os Municípios atualizam suas bases, dívidas por aptidões agrícolas, de forma a se estabelecer parâmetros mínimos de valoração da terra para o posterior cálculo do ITR (Massardi et al., 2016).

Tabela 7

Conceitos para apuração do Imposto Territorial Rural - ITR

Conceito	Descrição
Valor da Terra Nua – VTN	Corresponde ao valor do imóvel excluídos os valores referentes a construções, instalações, benfeitorias, culturas, pastagens e florestas plantadas.
Área Tributável	Representa a área total do imóvel excluídas as deduções legais (servidões ambientais, áreas de preservação, de reserva legal e florestas nativas).
Grau de utilização – GU	Relação percentual entre a área efetivamente utilizada e área aproveitável (passível de exploração).

Fonte: Massardi et. al. (2016)

O grau de utilização e a valoração da propriedade imobiliária rural insere-se num mercado específico de terras brasileiras com características de desigualdades de distribuição, heterogeneidade de extensões e de condições espaciais, diferenciações de tipos e qualidades do solo e interferência de agentes econômicos proprietários ou não de terras (Marcato, 2016).

A possibilidade de administração do ITR pelos Municípios tende a resgatar a proximidade da fiscalização com as propriedades em si. Entretanto, a adesão ao convênio com a Receita Federal exigiu a apresentação de uma estruturação mínima de tecnologia e de recursos humanos e o cumprimento de metas mínimas de fiscalização (Paradela & Paradela, 2018).

Evidencia-se que a decisão política de adesão ao convênio do ITR e a realidade econômica de cada Município são elementos que demonstram a capacidade própria de geração de impostos. Forma-se um ciclo no qual a possibilidade de tributar faz com que o ente federativo tenha obrigação de melhorar sua estrutura administrativa de arrecadação e fiscalização

tributária. O acréscimo no ingresso de recursos públicos amplia as possibilidades de investimento na economia local e de se efetivar melhores condições socioeconômicas a população (Camargo & Costa, 2019).

Avaliar os convênios, a distribuição do produto interno bruto e a estruturação do fisco com indicadores de arrecadação do ITR pode demonstrar caminhos para reduzir desigualdades regionais e suprir as necessidades do Municípios no que tange ao ingresso de recursos e ao oferecimento de bens e serviços (Massardi et al., 2016).

### **3.4 A celebração de convênios no Centro-Oeste**

Exibidos os conceitos da função social da propriedade e os pontos de contato com a arrecadação, fez-se um estreitamento com a possibilidade de gestão municipal do ITR e os fatores influenciadores da arrecadação. Sendo assim, demonstra-se a seguir o diagnóstico dos efeitos da celebração de convênios na região Centro-Oeste brasileira.

#### *3.4.1 Procedimento metodológicos*

O ponto de partida da presente análise de convênios e reflexos na arrecadação anual do Imposto Territorial Rural - ITR por Município é um painel gráfico-quantitativo, disponibilizado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB por meio do site do Ministério da Economia, com atualização realizada em 12/08/2022.

Conforme informações do governo federal, o painel foi construído para informar o desempenho da arrecadação e apresentar os valores a serem destinados aos municípios da arrecadação ocorrida de ITR, apresentando rankings por regiões e separações de municípios conveniados e não conveniados.

O denominado Painel Acompanhamento da Arrecadação do ITR – 2016 a 2022 permite fragmentações de exames dentro de um panorama nacional, regional ou local de arrecadação do ITR proveniente da apuração espontânea e dos lançamentos de créditos tributários a cargo do fisco.

Partindo-se da visão geral da arrecadação nacional e da celebração de convênios por regiões brasileiras, buscar-se-á inicialmente verificar se há relações diretas entre a arrecadação e a assinatura de convênio na região centro-oeste, e possíveis pontos chaves de efetivo ingresso do tributo pelo Municípios brasileiros.

Com as bases de análises estabelecidas é possível inferir que o projeto de levantamento apresentado objetiva apresentar inferências a tomadores de decisão por meio de um corte transversal de dados (Creswell, 2010).

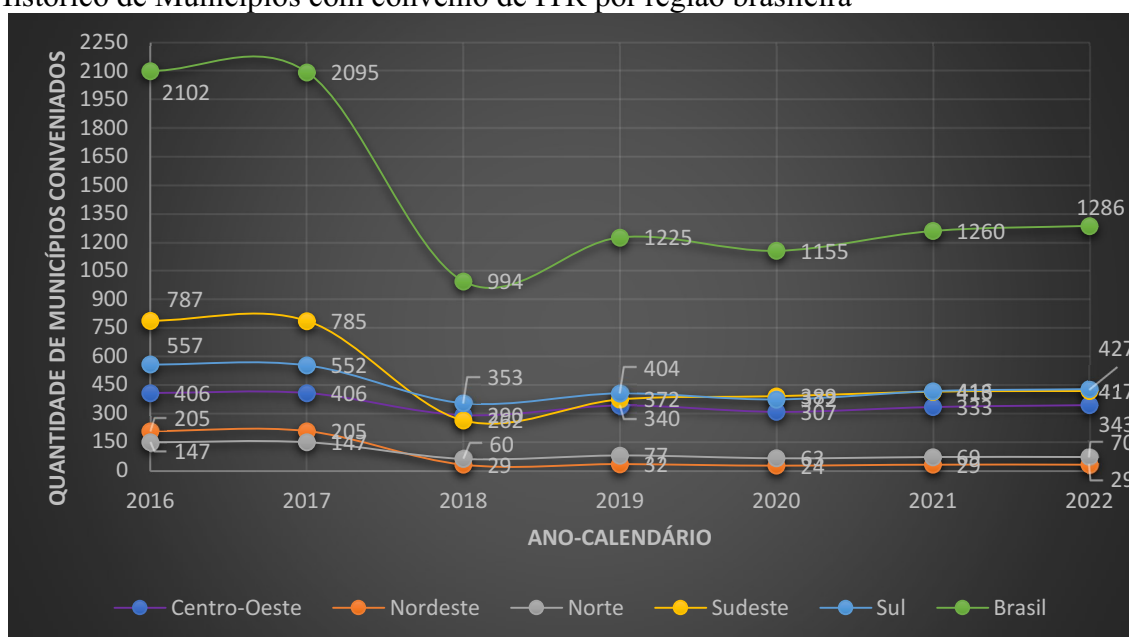
### 3.4.2 Análise quali-quantitativa de convênios

Antes de se iniciar a estratificação e busca de resultados, salienta-se que os valores de arrecadação de 2022 não serão avaliados pois estão apresentados no painel somente até o 1º semestre do presente ano. Entretanto tal ano-calendário servirá de referência para definir se o Município possui ou não convênio vigente para gestão e fiscalização do ITR.

O primeiro ponto de atenção é o histórico nacional e regional de convênios vigentes entre os anos-calendário de 2016 a 2022, num contexto de 5.570 Municípios distribuídos nas 5 regiões brasileiras, apresentados na Figura 5, a seguir.

Figura 5

Histórico de Municípios com convênio de ITR por região brasileira



Fonte: Receita Federal do Brasil (2022)

O histórico de convênios de ITR ao longo dos anos indica que alguns fatores devem ser melhor detalhados, tais como a drástica redução ocorrida no ano de 2018, o baixo quantitativo de conveniados na região nordeste e os motivos de a região centro-oeste apresentar percentuais elevados de Municípios com convênios vigentes.

O Brasil possui 5.570 Municípios dos quais apenas 23,1% (1.286) estão com convênio de ITR vigente e com possibilidade de recebimento de 100% da arrecadação conforme previsão

constitucional. O fato de mais de 75% dos Municípios brasileiros não gerirem a fiscalização do imposto territorial rural apresenta um alarde aos gestores públicos locais tendo em vista a perda evidente de arrecadação própria.

Verificou-se que o painel de monitoramento traz informações a partir de 2016 em virtude da edição pela Receita Federal do Brasil da Instrução Normativa RFB nº 1.640/2016 que dispôs sobre os requisitos para celebração de convênios de ITR, condições para execução, regras de denúncia e estabeleceu prazos para que os Municípios se adequassem às novas condições.

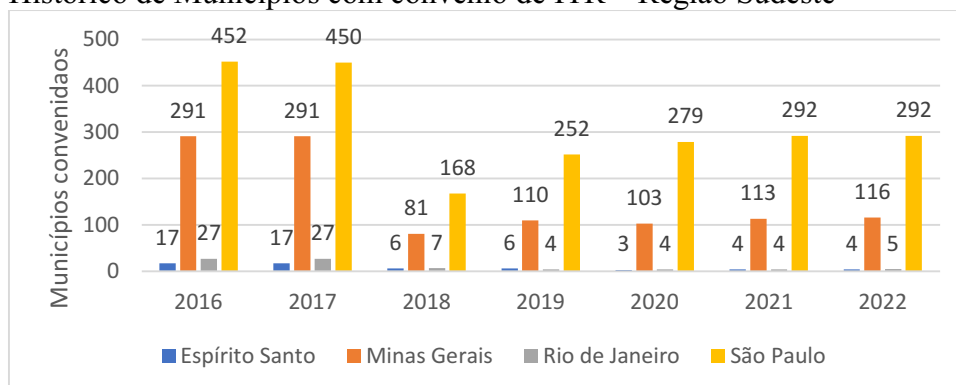
Nos anos subsequentes foram editadas resoluções convocando Municípios para novas adesões e indicando alertas das possibilidades de denúncia caso não houvesse a adequação aos padrões mínimos de estrutura tecnológica, formação de profissionais, cumprimento de metas de fiscalização e informação de valores da terra nua.

O resultado da normatização e do maior rigor de monitoramento pelo fisco federal face aos ditames da Constituição Federal e da não adequação da grande maioria dos Municípios culminou na denúncia de mais da metade dos convênios vigentes, restando em 2018 cerca 18% de entes locais conveniados (994) face aos 37,7% (2.102) existentes em 2016.

O histórico brasileiro de redução de convênios apresentou grande influência de denúncias em todas as regiões, em especial na região sudeste onde houve a rescisão de mais de 500 convênios, o que indica necessidade de melhor estratificação por estados para que seja possível avaliar ações regionais ou locais tendo em vista a existência de 1.668 Municípios em quatro Estados da Federação.

Figura 6

Histórico de Municípios com convênio de ITR – Região Sudeste



Fonte: Receita Federal do Brasil (2022)

A Figura 6 aponta que a denúncia de mais de 500 convênios em 2018 teve forte relação com rescisões ocorridas nos Estados de São Paulo e Minas Gerais que são as unidades da região com maior número de Municípios, 645 e 853 respectivamente. Em 2016 o Estado de São Paulo

possui 452 convênios e passou a ter apenas 168 em 2018, da mesma forma em Minas Gerais a redução foi de 291 para 81 acordos.

É possível observar que após as denúncias mais efetivas em 2018, os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo apresentaram uma certa estabilidade no total anual de convênios e em patamares muito aquém do potencial de acordos regionais. Minas Gerais é a unidade com maior quantidade de Municípios (853), mas apresenta em 2022 apenas 13,6% (116) de convênios vigentes, o que pode indicar a necessidade de um trabalho de gestão em todo o Estado.

Na mesma linha, os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, onde há somados 170 Municípios, possuem atualmente cerca de 5% de seus entes locais efetivamente fiscalizando e gerindo o ITR, com destaque para os Municípios de Aracruz, Cachoeira do Itapemirim, Baixo Guandu e Santa Maria de Jetibá, no Espírito do Santo, e Itaboraí, Nova Friburgo, Resende, Valença e Volta Redonda, no Estado do Rio de Janeiro.

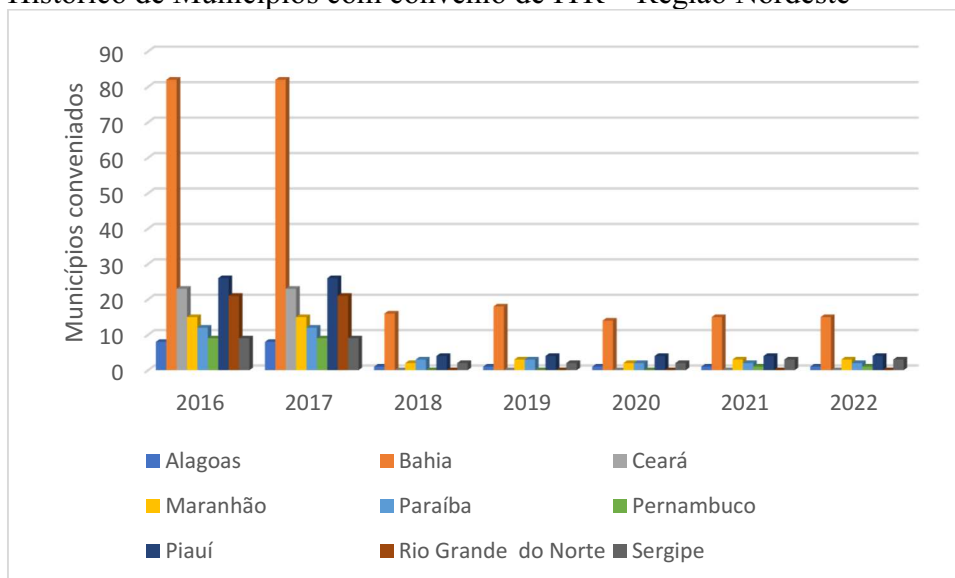
Outro ponto que cabe observação é que os Municípios do Rio de Janeiro – RJ, Conceição da Barra – ES, Ouro Preto – MG e Tupaciguara - MG, apesar de apresentarem arrecadação anual de ITR superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), não apresentaram convênio vigente nos últimos quatro anos (2018 a 2022).

O Estado de São Paulo apresenta um histórico diferente na região pois, apesar do acentuado quantitativo de denúncias em 2018, se verifica, a partir de 2019, um gradativo aumento de acordos de cooperação, elevando os percentuais, de 2018 (26%) a 2022 (45%). Cabe ressaltar que o Município de São Paulo não apresentou ter convênio vigente do ITR em nenhum dos anos-calendário tratados no painel.

A região nordeste brasileira é composta por 1.794 Municípios distribuídos em sete Estados da federação. O painel de acompanhamento indica que em 2016 a região contava com 11% de entes conveniados (205), teve redução em 2018 para 2%, mesmo valor encontrado em 2022. Atualmente existem apenas 29 Municípios com convênio vigente de ITR na região, o que tende apontar uma disparidade com as regiões mais ricas economicamente do país, tais como sul e sudeste.

A extensão territorial da região nordeste é de 1.544.291 km<sup>2</sup>, valor este superior à soma das regiões sul (576.774 km<sup>2</sup>) e sudeste 924.620 km<sup>2</sup>. De forma semelhante ao avaliado na região sudeste, faz-se necessário um avanço na estratificação por Estados de forma a entender a dinâmica regional e os locais de pouca adesão à cooperação do ITR.

Figura 7  
Histórico de Municípios com convênio de ITR – Região Nordeste



Fonte: Receita Federal do Brasil (2022)

A Figura 7 evidencia que em todos os Estados da Região Nordeste prevaleceu, ao longo dos anos, um baixo percentual de Municípios que buscaram a adesão aos convênios de ITR. Em 2022 oscila-se entre 0% (nenhum acordo vigente) a no máximo 4% de entes locais fiscalizando o tributo em cada Estado.

A Bahia possui o maior quantitativo de Municípios da região (417) e a maior extensão territorial, cerca de 564.760 km<sup>2</sup> (equivalente à França), já teve 82 entes locais conveniados, mas com as denúncias apresenta atualmente somente 15 convênios, que não incluem a capital Salvador e Municípios extensos com Correntina e Jaborandi.

O restante dos Estados apresenta entre nenhum, como no Ceará e no Rio Grande do Norte, até no máximo quatro convênios vigentes. Dessa forma, a região nordeste possui mais de 1.700 Municípios sem acordos para gestão e fiscalização do ITR, o que faz com que tais entes renunciem a receitas públicas que poderiam beneficiar a população.

Não se verificou na região nordeste um movimento de assinatura de novos convênios após as denúncias, com exceção para os Municípios de Coruripe – AL, Grajaú – MA, Águas Belas – PE e Itabaiana – PE que fizeram a opção em 2021.

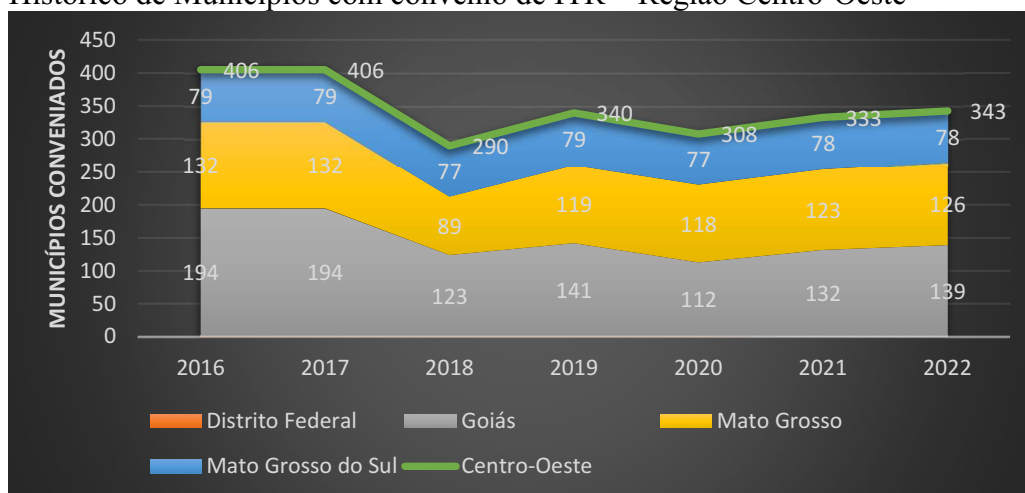
### 3.4.3 Os resultados do Centro-Oeste

O painel de acompanhamento de convênios de ITR indicou um histórico diferenciado para a Região Centro-Oeste (Figura 8) que instiga a uma estratificação mais detalhada de forma

a atender os motivos e eventuais impactos. Trata-se da segunda maior extensão territorial no país, tendo cerca de 1.612.000 km<sup>2</sup>, formada pelos Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal, que incluem 467 Municípios.

Figura 8

Histórico de Municípios com convênio de ITR – Região Centro-Oeste



Fonte: Receita Federal do Brasil (2022)

A Figura 8 demonstra que, em 2016, mais de 85% (406) dos Municípios da Região Centro-Oeste possuíam convênio de ITR vigente. Apesar da queda por conta das denúncias, verifica-se que, em especial nos Estados de Goiás e Mato Grosso, houve novas adesões posteriores e, em 2022, esse percentual ainda permanece elevado, com 73,4% (343) de entes locais com acordos em vigor na região central do país.

O Distrito Federal, por força constitucional, alberga apenas um ente local que é a cidade de Brasília. Dessa forma, a área de 5.600 km<sup>2</sup> possui a possibilidade de um único acordo de cooperação do ITR que foi denunciado em dezembro de 2020. A constatação é intrigante uma vez que, sendo responsável pela arrecadação de todos os impostos municipais e estaduais, o Distrito Federal possui uma das administrações tributárias mais organizadas do país.

O Estado de Goiás possui 246 Municípios e histórico de adesão de convênios de ITR próximo de 55%. Sendo assim, optou-se por diagnosticar o comportamento dos dez maiores entes locais em extensão territorial para se verificar dicotomias ou semelhanças capazes de contribuir com a tomada de decisão pública.

A seguir, na Tabela 8, tem-se o comparativo de ITR dos maiores municípios de Goiás.



Tabela 8  
Comparativo de ITR dos maiores Municípios do Estado de Goiás

Município	Extensão (km <sup>2</sup> )	2021				Convênio ITR
		VTN	Arrecadação ITR	A / E (R\$ / km <sup>2</sup> )	A / VTN	
Niquelândia	9.843,25	9.206,73	2.050.816,72	208,35	222,75	Desde 2009
Mineiros	9.038,78	14.845,50	7.513.642,97	831,27	506,12	Desde 2009
Caiapônia	8.635,13	7.482,39	3.654.904,49	423,26	488,47	Desde 2009
Rio Verde	8.386,83	31.102,30	17.736.045,05	2.114,75	570,25	Desde 2009
Nova Crixás	7.302,22	7.845,50	2.744.930,51	375,90	349,87	Desde 2022
Jataí	7.174,22	20.200,00	11.303.910,16	1.575,63	559,60	Desde 2009
Cavalcante	6.953,67	5.165,28	122.323,64	17,59	23,68	Não
Cristalina	6.163,81	20.723,49	10.835.543,64	1.757,93	522,86	Desde 2009
São Miguel do Araguaia	6.148,80	9.084,66	5.768.887,77	938,21	635,01	Desde 2011
Formosa	5.813,64	18.191,72	1.795.351,25	308,82	98,69	Desde 2010
* Elaborado a partir do Painel de Acompanhamento da Arrecadação do ITR						
* VTN - item: Lavoura aptidão boa						

O Município de Rio Verde possui uma área de 8.386,83 km<sup>2</sup>, sendo o 4º maior no Estado de Goiás, e apresentou em 2021 a maior arrecadação relacionada ao imposto territorial rural, chegando a R\$ 17,7 milhões. O Município de Niquelândia é o mais extenso de Goiás com 9.843,25 km<sup>2</sup>, também possui convênio de ITR vigente desde 2009, entretanto a arrecadação do imposto, no mesmo ano-calendário, foi de R\$ 2,1 milhões.

A partir dos dados de extensão territorial (E), do Valor da Terra Nua (VTN) e da arrecadação do ITR (A) procurou-se estabelecer duas variáveis, de forma a se verificar eventuais impactos na arrecadação decorrentes de um ponto estático e de um ponto passível de decisão política local.

A extensão territorial é um valor fixo e tem relação direta com a arrecadação do ITR haja vista que a fórmula de cálculo do imposto decorre da multiplicação da área do imóvel por uma alíquota que depende do grau de utilização da propriedade. Denota-se do Quadro 16 que os Municípios com arrecadação mais elevada possuem a variável A (arrecadação) / E (extensão) mais altos.

Entretanto, é possível notar que a extensão territorial não é suficiente para estabelecer um padrão de comportamento arrecadatório pois Municípios, com áreas próximas, como Cristalina e São Miguel do Araguaia apresentaram índices completamente distintos da variável A / E. Há uma disparidade de arrecadação possivelmente decorrente da avaliação do valor da terra.

O Valor da Terra Nua é um elemento dinâmico que depende de decisão política pois cabe às administrações municipais anualmente avaliarem o valor das terras por aptidão agrícola. Nos termos da Instrução Normativa RFB 1.877/2019, as informações do VTN devem ser

remetidas ao fisco federal para ampla divulgação e facilitação dos enquadramentos efetuados pelos proprietários na entrega da Declarações do Imposto sobre Propriedade Rural – DITR.

Verificou-se que os Municípios de Rio Verde, Jataí e Cristalina, que possuem as maiores arrecadações apresentadas no Quadro 16, são os que possuem também os valores mais elevados de VTN. Porém é possível observar que, apesar da grande influência do preço da terra sobre a arrecadação do ITR, os Municípios de Formosa e São Miguel do Araguaia evidenciam que há um limite dessa correlação decorrente da extensão territorial e provavelmente da quantidade de propriedades sujeitas à efetiva tributação.

O Estado do Mato Grosso possui 141 Municípios dos quais 126 (89,4%) possuem convênio de ITR vigente. Salienta-se que o Estado demonstra, pelo histórico de acompanhamento, que há um nível alto de conscientização das administrações tributárias locais quanto à possibilidade e efetivo recebimento de 100% da arrecadação do imposto rural. Todavia, importante destacar que entre os 15 Municípios sem acordo em vigor estão a capital, Cuiabá, e largas extensões territoriais como Barão de Melgaço, Rondonópolis Chapada do Guimarães e Luciara.

De forma a se diagnosticar se a assinatura e manutenção do acordo é suficiente para a manutenção da arrecadação, bem como se há outros fatores de interferência, optou-se também por estratificar o desempenho dos dez maiores entes locais em extensão territorial. No mesmo contexto, incluiu-se as variáveis derivadas da área municipal e do valor do preço da terra.

A seguir, a Tabela 9 apresenta o comparativo de ITR dos maiores municípios de Mato Grosso.

Tabela 9  
Comparativo de ITR dos maiores Municípios de Mato Grosso

Município	Extensão (km <sup>2</sup> )	2021				Convênio ITR
		VTN	Arrecadação ITR	A / E (RS / km <sup>2</sup> )	A / VTN	
Colniza	27.946,13	2.658,82	330.779,98	11,84	124,41	Desde 2019
Juína	26.189,92	5.206,51	1.776.375,86	67,83	341,18	Desde 2011
Aripuanã	25.107,97	2.969,23	973.824,54	38,79	327,97	Desde 2014
Cáceres	24.593,12	6.134,35	5.779.124,69	234,99	942,09	Desde 2009
Paranatinga	24.162,44	7.035,15	6.031.933,73	249,64	857,40	Desde 2009
Juara	22.622,35	6.351,56	4.784.587,84	211,50	753,29	Desde 2012
Comodoro	21.518,25	5.859,95	3.952.237,60	183,67	674,45	Desde 2009
Apiacás	20.493,07	6.237,70	1.045.366,01	51,01	167,59	Desde 2009
Querência	17.786,20	9.187,60	4.364.004,54	245,36	474,99	Desde 2009
Poconé	17.025,41	4.861,56	1.876.875,00	110,24	386,06	Desde 2013
* Elaborado a partir do Painel de Acompanhamento da Arrecadação do ITR						
* VTN - item: Lavoura aptidão boa						

Em Mato Grosso, a maior extensão territorial é a do Município de Colniza que possui uma área de 27.946,13 km<sup>2</sup>, equivalente ao Estado de Alagoas. Entretanto, o Quadro 17 indica uma baixa arrecadação de ITR quando comparado aos dez maiores entes locais. Há alguns fatores estruturais que podem explicar essa dicotomia, tal como ser a região parte de um projeto de colonização da Amazônia, com reduzido valor da terra e nua e com grandes Áreas de Preservação Permanente que abrigam reservas extrativistas destinadas a ribeirinhos, estações ecológicas dos Rios Roosevelt e Madeirinha e Parques Estaduais de Tucumã e Igarapés do Jurema.

Com convênios vigentes desde 2009 e arrecadações mais altas, o Município de Paranatinga apresentou maior valor da variável A (arrecadação) / E (extensão) e o Município de Cáceres a maior proporção entre arrecadação / VTN (lavoura aptidão boa), o que indica aparentemente reflexos de maior grau de utilização da terra. Por outro lado, ambos não estão na lista dos dez maiores arrecadadores de ITR em 2021.

A seguir, a Tabela 10 apresenta as maiores arrecadações de ITR no estado de Mato Grosso.

Tabela 10

Maiores arrecadações de ITR – 2021 no Estado de Mato Grosso

Município	Extensão (km <sup>2</sup> )	2021				Convênio ITR
		VTN	Arrecadação ITR	A / E (RS / km <sup>2</sup> )	A / VTN	
Campo Novo do Parecis	9.434,57	6.703,37	8.044.949,73	852,71	1.200,14	Desde 2009
Primavera do Leste	5.482,07	12.600,17	7.940.450,63	1.448,44	630,19	Desde 2009
Nova Mutum	9.532,06	7.300,09	7.198.973,70	755,24	986,15	Desde 2009
Tangará da Serra	11.601,21	13.600,00	7.124.575,95	614,12	523,87	Desde 2013
Vila Bela da Santíssima Trindade	13.420,43	11.382,65	6.887.421,70	513,20	605,08	Desde 2010
Itiquira	8.659,91	24.040,75	6.882.019,38	794,70	286,26	Desde 2009
Barra do Garças	9.079,29	8.132,52	6.686.529,02	736,46	822,20	Desde 2009
Sorriso	9.347,56	5.001,68	6.578.903,35	703,81	1.315,34	Desde 2009
Campo Verde	5.394,76	16.511,08	6.251.348,29	1.158,78	378,62	Desde 2009
Diamantino	8.191,68	5.859,95	6.053.415,54	738,97	1.033,01	Desde 2009
* Elaborado a partir do Painel de Acompanhamento da Arrecadação do ITR						
* VTN - item: Lavoura aptidão boa						

As maiores arrecadações de ITR no Estado de Mato Grosso estão em Municípios cujo extensão territorial é cerca da metade das dez maiores áreas do Estado, o que aponta que elementos como a aptidão da terra e o grau de utilização tem forte influência sobre o efetivo ingresso de tributos.

O Painel de acompanhamento da arrecadação indicou que o Município de Campo Novo do Parecis teve a maior arrecadação de ITR anual entre 2016 a 2021 em Mato Grosso. O Município não é o mais extenso e não possui o VTN mais elevado, denota-se então que a

arrecadação pode estar refletindo uma distribuição de propriedades e uma utilização agrícola intensa na localidade, com retorno também em tributos.

O Município de Itiquira tem o maior valor da terra com aptidão de lavoura boa o que contribui para um gradativo aumento anual de receitas de ITR face a outros entes de maior extensão territorial. Mesma perspectiva pode ser notada com relação aos Municípios de Primavera do Leste e Campo Verde cujas áreas menores são ponderadas com VTNs mais elevados, mantendo-se assim arrecadação entre as maiores do Estado.

Nesse contexto, novamente é possível inferir que a arrecadação de ITR parece depender de um conjunto de fatores que inclui a extensão territorial, a precificação da terra pelo ente municipal, tipos de áreas de preservação e de uso do solo, e possivelmente, quantidade de propriedades e fiscalização tributária.

Por último, avalia-se o Estado do Mato Grosso Sul com 79 Municípios, sendo que apenas em Paranhos não há convênio de ITR vigente. A trajetória também permite inicialmente concluir que existe na região a conscientização de gestores locais quanto à importância dos convênios de ITR, mantidos em geral desde 2008. A seguir, na Tabela 11, têm-se as maiores arrecadações de ITR do Mato Grosso do Sul em 2021.

Tabela 11

Maiores arrecadações de ITR – 2021 de Mato Grosso do Sul

Município	Extensão (km <sup>2</sup> )	2021				Convênio ITR
		VTN	Arrecadação ITR	A / E (R\$ / km <sup>2</sup> )	A / VTN	
Maracaju	5.398,39	30.000,00	18.718.250,21	3.467,38	623,94	Desde 2008
Corumbá	64.438,36	16.808,62	15.982.781,80	248,03	950,87	Desde 2008
Campo Grande	8.082,98	27.500,00	13.521.765,02	1.672,87	491,70	Desde 2009
Ribas do Rio Pardo	17.315,28	8.295,14	12.181.798,82	703,53	1.468,55	Desde 2008
Ponta Porã	5.359,35	21.999,44	11.011.928,69	2.054,71	500,55	Desde 2008
Rio Brilhante	4.770,69	22.171,46	10.507.830,93	2.202,58	473,94	Desde 2008
Aquidauna	17.087,02	11.308,56	10.055.790,30	588,50	889,22	Desde 2008
Dourados	4.062,24	20.475,00	9.974.974,02	2.455,54	487,18	Desde 2008
Porto Murtinho	17.505,20	11.777,11	9.037.063,82	516,25	767,34	Desde 2008
Nova Andradina	4.770,69	13.608,58	8.082.297,65	1.694,16	593,91	Desde 2008
* Elaborado a partir do Painel de Acompanhamento da Arrecadação do ITR						
* VTN - item: Lavoura aptidão boa						

O alto índice de adesão e manutenção de convênios somado ao equilíbrio das extensões territoriais entre os Municípios, às faixas com restrições de fronteira e a intensividade de atividades agrícola e pecuária, permite indicar Mato Grosso do Sul como uma das fontes mais ricas de estudo do ITR.

Ressalta-se que 5 Municípios são exceções à proporcionalidade de áreas verificada, sendo que Corumbá ocupa 18% do território estadual e outros 18% estão distribuídos entre Porto Murtinho, Ribas do Rio Pardo, Aquidauana e Três Lagoas. O restante dos 64% da área da região estão fracionados entre outros 74 Municípios, o que traz maior homogeneidade de análise sobre um dos fatores que impactam o recebimento do ITR.

Com exceção de Três Lagoas, os outros quatro Municípios estão entre as dez mais elevadas arrecadações de ITR em 2021. Corumbá possui a maior extensão territorial entre de toda a Região Centro-Oeste, com 64.438,4 km<sup>2</sup> (superior a todo o Estado do Rio de Janeiro), numa região que faz fronteira com a Bolívia e Paraguai, possuindo grande áreas de proteção de segurança pública.

Ponto de atenção para Três Lagoas pode estar relacionado à precificação da terra pois na planilha de VTN-2021 o Município não forneceu informações dos valores de referência para aptidões de lavoura. O VTN para lavoura aptidão boa oscila, no Estado do Mato Grosso do Sul, entre os entes locais de R\$ 4.593,80 (Figueirão) a R\$ 38.424,88 (Vicentina), sendo, portanto, um requisito que pode influenciar nas disparidades de arrecadação.

Destaque para o Município de Maracaju que, com uma extensão territorial (5.398,39 km<sup>2</sup>), mediana dentro Estado, e um Valor da Terra Nua para lavoura aptidão boa elevado a R\$ 30.000,00, apresentou em 2021 a maior arrecadação de ITR, chegando ao ingresso de R\$ 18,7 milhões.

Para se concluir a análise sobre a Região Centro-Oeste fez-se um comparativo final entre dos Estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, envolvendo três Municípios de cada um deles, sendo o de alta arrecadação mais elevada, o de maior área territorial e o do mais alto VTN para lavoura aptidão boa. Na Tabela 12, tem-se o comparativo de ITR em municípios da região Centro-Oeste.

Tabela 12  
Comparativo de ITR em Municípios do Centro-Oeste

Município / Estado	Convênio ITR	Extensão (km <sup>2</sup> )	Extensão territorial		VTN 2021	Arrecadação do ITR	
			Ranking Estadual	Ranking Nacional		Arrecadação 2021	Ranking estadual
Rio Verde - GO	Desde 2009	8.386,83	4°	165°	31.102,30	17.736.045,05	1°
Goiânia - GO	Desde 2019	728,84	133°	1.856°	64.474,80	2.104.017,62	32°
Niquelândia - GO	Desde 2009	9.843,25	1°	133°	9.206,73	2.050.816,72	35°
Campo Novo do Parecis - MT	Desde 2009	9.434,57	30°	142°	6.703,37	8.044.949,73	1°
Itiquira - MT	Desde 2010	8.659,91	35°	154°	24.040,75	6.882.019,38	6°
Colniza - MT	Desde 2009	27.946,13	1°	34°	2.658,82	330.779,98	114°
Maracaju - MS	Desde 2008	5.398,39	16°	276°	30.000,00	18.718.250,21	1°
Corumbá - MS	Desde 2008	64.438,36	1°	11°	14.375,77	15.982.781,80	2°
Vicentina - MS	Desde 2009	312,43	78°	3351°	38.424,88	313.715,65	75°

A Tabela 12 demonstra todos os elementos que envolvem a efetiva arrecadação do Imposto Territorial Rural, a começar por indicar que todos os Municípios possuem convênio celebrado há mais de uma década.

As maiores arrecadações estaduais estão relacionadas a Rio Verde – GO, Campo Novo do Parecis – MT e Maracaju – MS. Os três entes possuem extensões territoriais que não são as maiores do Estado (variação entre 5 a 9 mil km<sup>2</sup>), mas estão entre as trezentas mais ampliadas do país. Além disso, percebe-se que o ingresso de ITR também deriva de VTN superior a R\$ 30.000,00 em Rio Verde e Maracaju.

O Valor Terra Nua demonstrou ter possibilidades de recuperação de receitas públicas como observado em Goiânia-GO que, embora tenha restrição de área rural, possui uma precificação elevada. Tal majoração fez com que a capital de Goiás tivesse arrecadação superior ao Município de Niquelândia que é o maior do Estado. Por outro lado, é possível inferir que isoladamente o VTN não traz retornos diretos, pois em Vicentina - MS se tem o maior valor da terra no Estado de Mato Grosso Sul e uma das menores receitas de ITR por força também da restrita área municipal.

A extensão também não pode ser elemento isolado pois Colzira – MT, mesmo sendo o maior Município de Mato Grosso, tem uma das mais baixas arrecadações de ITR dada a opção por precificação reduzida da terra. Corumbá – MS evidenciou que o território pode conter áreas de preservação ou de mais grau de utilização rural, fazendo com que dimensão e arrecadação sejam ponderadas com outros elementos.

#### **4 Considerações Finais**

Este estudo teve como finalidade avaliar o comportamento da arrecadação do imposto territorial rural na região centro-oeste brasileira, trazendo a importância da função social da propriedade, a forma de apuração do tributo e a eficácia de gestões tributárias locais face a acordos com previsão constitucional.

O histórico conceitual e legislativo brasileiro avançou na cisão entre posse e propriedade e permitiu estabelecer direitos atrelados a obrigações de bem-estar coletivo. Nesse contexto, a ordem econômica social na Constituição Federal de 1988 traz a proteção do direito individual de propriedade e, ao mesmo, tempo reforça o necessário cumprimento da função social.

Essa limitação e controle do alcance de pressupostos exigiram dos governantes o estabelecimento de critérios e graus de mensuração do uso do solo e do reflexo em ingresso de recursos públicos atrelados à proteção da propriedade e da coletividade.

Verifica-se que uma das formas de atuação estatal é por meio de parcerias entre entes federativos, estabelecimentos de normas tributárias indutoras, com diferenciação de alíquotas, proteções de áreas de fauna e flora, isenções e imunidades.

Nesse contexto, destaca-se que o ITR se apresenta como um tributo com elevado caráter extrafiscal, requisito essencial para proteção de interesses da coletividade, e com funções arrecadatórias dependentes de fiscalização, cobrança e atenção governamental quanto ao grau de utilização do solo.

Os conceitos para apuração do imposto territorial rural indicam que há uma composição entre a área tributável, dependente da extensão territorial e exclusões de áreas específicas, da valoração governamental de referência e da relação percentual de uso. Por se ter um requisito fixo que é o tamanho da propriedade, denota-se a enorme relevância na precificação da terra face a fatores estruturantes da economia e características locais.

Sendo assim, procurou-se apresentar o contexto histórico da gestão municipal do ITR e as possibilidades de tributação de propriedade em oposição ao consumo ou à renda. A estruturação cadastral e as faculdades de autodeclaração do valor da terra pelos contribuintes foram pontos frágeis apontados pela doutrina que implicam baixa efetividade da arrecadação de tal imposto.

Ao se deparar com a reorganização do fisco federal, no que tange à efetividade dos convênios de ITR junto aos Municípios, e divulgação de informações arrecadatórias e de valores da terra nua, se verificou espaço para análise segredada de regiões brasileiras de forma a fomentar o debate público sobre tal tributo.

A diversidade brasileira ficou evidente no tocante aos percentuais regionais de adesão ao convênio de ITR o que fez um olha mais profundo sobre Estados com maior ou menor nível arrecadatório e algumas variáveis de implicação. O primeiro grande alarde foi a descoberta que mais de 75% dos Municípios recebem apenas metade do valor deste imposto por não possuírem convênio de fiscalização vigente.

Observou-se um destaque positivo para a região centro-oeste brasileira com relação à arrecadação do ITR e histórico de acordos em vigor. Mas antes de se avaliar tais fatores de sucesso, fez-se um panorama inicial da região nordeste, a mais carente no assunto, e na região sudeste que teve forte volume de denúncias em anos recentes.

Os resultados do Centro-Oeste foram construídos com avaliação de datas de vigência de convênios, quantidade de Municípios com acordo vigente, comparações de extensões territoriais, valores da terra, efetiva arrecadação e análise de variáveis estáticas e dinâmicas capazes de influir no próprio imposto territorial rural.

A análise das situações de cada Estado, com estratificações por alguns tipos de Municípios, permitiu inferir que o eficaz recebimento do ITR depende de um conjunto de requisitos que envolvem a distribuição e utilização de propriedades rurais, preservação do solo, precificação adequada, decisões políticas locais e efetiva fiscalização.

## Referências

- Araújo, A. F. de, Antunes-Rocha, M. I., & Gomes, E. M. (2019). Legislação sobre posse de terras e Educação do Campo no Brasil. *Revista Brasileira de Educação do Campo*, 4, e6406. <https://doi.org/10.20873/uft.rbec.v4e6406>
- Camargo, C. H. O. & Costa, D. C. P. (2019) A importância da gestão tributária para a qualidade da gestão municipal. *Colégio Notarial do Brasil*. <http://www.notariado.org.br/blog/diversos/importancia-da-gestao-tributaria-para-qualidade-da-gestao-municipal>.
- Camargos, L. D. B. (1998). O imposto territorial rural e a função social da propriedade rural. *Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena*, 2, 161-179. <https://revistadoaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/195>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Presidência da República.
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa : métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução: Magda França Lopes - 3. ed. Porto Alegre : Artmed.
- D'Agostin, L. E., & Catapan, A. (2020) Análise do efeito da fiscalização da função social de imóveis rurais sobre a arrecadação de Imposto Territorial Rural (ITR). *Revista Grifos*, 29, 108-121. <https://doi.org/10.22295/grifos.v29i48.4978>
- Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002*. (2002). Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm).
- ENAT – Encontro de Administradores Tributários. 2022. Disponível em: [https://gestao.enat.receita.economia.gov.br/pt-br/pagina\\_inicial](https://gestao.enat.receita.economia.gov.br/pt-br/pagina_inicial) . Acesso em: 19 abr. 2022.
- Folloni, A., & Borghi, V. J. (2019). Tributação do agronegócio (ITR, ICMS e Funrural) e desenvolvimento sustentável. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. 14(2), e32635. <https://doi.org/10.5902/1981369432635>
- Jatobá, C. A. A. (2010). *ITR - Limites e possibilidades, dentro do paradigma arrecadatário vigente: o caso do Estado de Pernambuco, ante o censo agropecuário de 2006*. 2010.



Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural) – Recife: Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Lago, I. J. (2020). **História do Registro de Imóveis**. Coleção Direito Imobiliário, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais.

*Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. (1916). Código Civil Brasileiro. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm).

Leonetti, C. A. (1999) Função Social da Propriedade: Mito ou Realidade? *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. 1(3), 55-73. <https://doi.org/10.21056/aec.v0i3.743>

Lima, F. S. de, & Lira, D. F. de. (2012) O imposto territorial rural e a função social da propriedade. *Âmbito Jurídico*, 101, s/n. <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-101/o-imposto-territorial-rural-e-a-funcao-social-da-propriedade-rural/>.

Loch, C., & Erba, D. A. (2007) *Cadastro Técnico Multifinalitário Rural e Urbano*. 1. ed. Cambridge: Lincoln Institut of Land Policy.

Marcato, A. (2016) Os fatores determinantes do preço da terra agrícola. no Estado de Santa Catarina. *Textos de Economia*. 19(1), 49-73. <https://doi.org/10.5007/2175-8085.2016v19n1p48>

Marcon, G. C. N., & Lisboa, J. M. M. V. (2020). A aplicação da legislação tributária no que pertine ao aspecto espacial dos impostos sobre a propriedade territorial rural e sobre a propriedade predial e territorial urbana. *Revista Direito da Cidade*, 12(4), e2557. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43616>.

Massardi, W. de O. et al. (2016) Descentralização do imposto territorial rural: um estudo aplicado aos municípios de minas gerais. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 15(3), 871- 891. <https://doi.org/10.18593/race.v15i3.7833>

Miranda, T., & Macário L. (2015). Arrecadação tributária sobre propriedade no Brasil é menor que sobre o consumo. *Agência Câmara de Notícias*. Economia. <https://www.camara.leg.br/noticias/465766-arrecadacao-tributaria-sobre-propriedade-no-brasil-e-menorque-sobre-o-consumo/>.

Paradela, V. A. de S., & Paradela, J. S. (2018) ITR: Fez diferença a mudança? *Revista Tributária e de Finanças Públicas* 137(26), 267-280. <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/64>.

Sluter, C. R., Carneiro, A. F. T., Iescheck, A. L., Pontes, D. R., & Gediel, J. A. P. (2020) Cartografia e Direito na Formação Territorial e na Configuração da Propriedade no Brasil. *RBC. Revista Brasileira de Cartografia (Online)*, 72, 916-939.

Souza, J. G. de. (2004). O imposto territorial rural e os municípios: o impacto nas receitas municipais e a renúncia fiscal. *Ciência Rural* (UFSM). 34(5), 1563-1569. <https://doi.org/10.1590/S0103-84782004000500037>

#### **4 PRODUTO TECNOLÓGICO**

O presente trabalho foi desenvolvido no contexto de reorganização interna da Receita Federal do Brasil no que tange à gestão e revisão dos convênios referentes ao Imposto Territorial Rural – ITR e da efetiva transmissão da fiscalização do tributo.

O objetivo do produto tecnológico é apresentar um projeto de capacitação aos gestores municipais com relação à possibilidade de ampliação de arrecadação do ITR via celebração de convênio e estruturação do fisco local.

A implantação da iniciativa depende de parceria com os Tribunais de Contas Estaduais no que tange ao monitoramento das receitas públicas locais e da aproximação com a gestão municipal em processo de formação contínua de gestores.

Dentro da Receita Federal do Brasil pretende-se trazer os primeiros tópicos da capacitação junto aos seminários anuais de treinamento dos servidores municipais que possuem a função de fiscalização tributária.

Espera-se a ampliação da celebração de convênios, a disseminação de informações a respeito do imposto territorial rural e o despertar concomitante de instituições ambientais no monitoramento do cumprimento da função social da propriedade rural.

A metodologia de capacitação consiste em inclusão de treinamentos pontuais sobre o tributo e de gestão arrecadatória, com uso de bases de dados, acompanhamento do comportamento arrecadatório e testes de hipóteses.

Vislumbra-se a necessidade de engajamento de gestores táticos e estratégicos dentro da Receita Federal do Brasil, dos Tribunais de Contas e das Prefeituras Municipais no alinhamento de esforços para implementação da iniciativa.

Nesse contexto o trabalho pretende, além da contribuição acadêmica relacionada à discussão da temática de imposto territorial passível de cooperação entre federativos, permitir impactos nas comunidades locais na fiscalização das propriedades com viés de arrecadação e de uso efetivo e ambientalmente sustentável.

## **PROPOSTA DE MINICURSO PARA GESTORES MUNICIPAIS**

**01 – Identificação do Minicurso:** A celebração de convênio do ITR

**02 – Modalidade de oferta:** remota com carga horária de 24 horas

**03 – Duração:** 3 dias

**04 – Número de vagas por turma:** 500

**05 – Frequência da oferta:** anual, antes do período de entrega das Declarações do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

**06 – Periodicidade das aulas:** ao longo de 3 semanas

**07 – Turno das aulas:** manhã e tarde

**08 – Ementa:** A celebração de convênios com a Receita Federal. A regulamentação do ITR (Decreto 4.382/02). O Tribunal de Contas no acompanhamento das receitas municipais. A precificação da propriedade rural. A função social da propriedade rural. O monitoramento georreferenciado. Estruturação da administração tributária. SINTER.

**09 - Justificativa:** a adesão ao convênio do Imposto Territorial Rural junta a Receita Federal permite o recebimento a integralidade da arrecadação. A possibilidade de gestão cadastral e fiscalização exige a estruturação da administração tributária local e o cumprimento de metas de fiscalização. O acréscimo no ingresso de recursos públicos amplia as possibilidades de investimento na economia local e de se efetivar melhores condições socioeconômicas a população

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou salientar elementos de gestão pública compartilhada, com ênfase na arrecadação de imposto incidente sobre propriedades rurais. Partiu-se do histórico regulatório do tributo para formatação do entendimento sobre as competências das administrações tributárias dentro do federalismo brasileiro.

A necessidade de cooperação entre os fiscos locais e o federal evidencia a formação do próprio país e tende a salientar as carências decorrentes das desigualdades regionais. Nesse contexto, o estudo teve como finalidade comparar os fatores de influência sobre a arrecadação do imposto territorial rural face à possibilidade constitucional de delegação da gestão aos entes municipais.

A pesquisa descritiva foi apoiada no levantamento teórico e na avaliação de comportamentos das receitas públicas por meio de um corte transversal de variáveis, como a extensão territorial, o produto interno bruto e a celebração de convênios.

Os estudos quantitativos iniciais foram realizados por meio de comparativos entre arrecadações médias e teste de hipóteses em regiões semelhantes. Os resultados apresentaram uma assimetria de tendências que pode estar associada a elementos subjetivos de gestão pública e não são captados pela avaliação focal de dados objetivos como área, arrecadação e produto interno.

Como limitações deste trabalho, merece destaque a subjetividade de tomada de decisões locais entre aderir ou não ao convênio com a União, estruturar a própria administração tributária, precificar a terra face a pressões políticas e fatores extrafiscais decorrentes da tributação, tais como a proteção ambiental e o uso efetivo da propriedade.

Nesse contexto, procurou-se avançar para outros elementos relevantes de comparação objetiva que permitem avaliar a função social da propriedade, refletida na própria base de incidência e na gestão do tributo, e a efetivação da celebração de convênios de cooperação por regiões específicas.

Foi possível demonstrar que a efetividade da arrecadação do ITR está atrelada a uma combinação de fatores que se inicia com a estruturação da administração tributária, envolve o estabelecimento da precificação da terra, conforme aptidões de produção, a decisão de assinatura de convênio de cooperação e a extensão territorial do Município.

Dado o contexto de reestruturação do fisco federal, para melhor acompanhamento da gestão tributária compartilhada, apresenta-se como produto tecnológico deste estudo a implantação de capacitações direcionadas aos servidores e tomadores de decisão pública

municipais, incluindo a parceria com entidades responsáveis pelo monitoramento do ingresso de receitas públicas, tais como Tribunais de Contas.

Uma alternativa a ser melhor estudada seria uma reforma tributária, por meio de emenda constitucional, que permitisse a celebração de convênios da União junto aos Estados para fiscalização do ITR. Essa opção teria como pontos positivos a menor quantidade de entes federativos necessários ao efetivo alinhamento da gestão deste tributo e o afastamento de eventuais pressões políticas locais no estabelecimento da precificação da terra.

Por outro lado, a gestão estadual de tributo federal, com impactos diretos nas localidades brasileiras, exigiria rediscussões do valor de repasse de arrecadação aos Municípios, com estabelecimento de critérios objetivos de mensuração da eficácia redistributiva e ambiental inerentes ao imposto territorial rural.

Cabe destacar que, dadas as diferenças regionais, o país possui, de forma global, baixa adesão local aos convênios de arrecadação e fiscalização do imposto territorial rural. Dessa forma, este estudo faz um alarde aos gestores públicos municipais referente à perda de arrecadação própria e, ao mesmo tempo, a perda de oportunidade de gestão ambiental sustentável via tributação da terra.

## REFERÊNCIAS

- Antunes, T. G. (2018). O Imposto Territorial Rural (ITR) como ferramenta da gestão tributária. *Revista de tecnologia e ambiente*, 24, 215-232. <https://doi.org/10.18616/ta.v24i0.4375>
- Araújo, A. F. de, Antunes-Rocha, M. I., & Gomes, E. M. (2019). Legislação sobre posse de terras e Educação do Campo no Brasil. *Revista Brasileira de Educação do Campo*. 4, e6406. <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/campo/article/view/6406>. <https://doi.org/10.18616/ta.v24i0.4375>
- Brito, M. A. B. (2016) *A Administração Pública no Regionalismo Contemporâneo: Atribuições da Administração Fazendária e Aduaneira Brasileira*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (MBA em Direito Tributário). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Camargo, C. H. O. & Costa, D. C. P. (2019) A importância da gestão tributária para a qualidade da gestão municipal. *Colégio Notarial do Brasil*. <http://www.notariado.org.br/blog/diversos/importancia-da-gestao-tributaria-para-qualidade-da-gestao-municipal>.
- Camargos, L. D. B. (1998). O imposto territorial rural e a função social da propriedade rural. *Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena*, 2, 161-179. <https://revistadoaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/195>.
- Campelo, F. M. F. (2015) *A educação fiscal brasileira por meio da história do surgimento dos impostos no Brasil e do direito achado na rua*. Dissertação (Mestrado em Direito Fiscal) - Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. (1891). Presidência da República. Brasil. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. (1934). Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (1946). Presidência da República. Brasil. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília. [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)
- Constituição Política do Império do Brasil de 1824 (1824). Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm).
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa : métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução: Magda França Lopes - 3. ed. Porto Alegre : Artmed.
- D'Agostin, L. E., & Catapan, A. (2020) Análise do efeito da fiscalização da função social de imóveis rurais sobre a arrecadação de Imposto Territorial Rural (ITR). *Revista Grifos*, 29, 108-121. <https://doi.org/10.22295/grifos.v29i48.4978>

- Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002.* (2002) Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm).
- Decreto nº 55.889, de 31 de março de 1965.* (1965) Aprova o Regulamento Geral do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55889-31-marco-1965-396177-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- Decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968.* (1968) Define a estrutura e as atribuições da Secretária da Receita Federal e dá outras providências. <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=63659&ano=1968&ato=dbdQTTE1UejRVTdaf>.
- Decreto nº 64.685, de 6 de maio de 1980.* (1980) Regulamenta a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras providências [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d84685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d84685.htm).
- ENAT – Encontro de Administradores Tributários. 2022. Disponível em: [https://gestao.enat.receita.economia.gov.br/pt-br/pagina\\_inicial](https://gestao.enat.receita.economia.gov.br/pt-br/pagina_inicial).
- Ezequiel, M. (2014). Receita Federal: história da administração tributária no Brasil. História da Administração Tributária no Brasil. *Receita Federal do Brasil*. [https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/memoria/historia-da-administracao-tributaria/historia\\_da\\_administracao\\_tributaria\\_no\\_brasil\\_versao\\_digital.pdf](https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/memoria/historia-da-administracao-tributaria/historia_da_administracao_tributaria_no_brasil_versao_digital.pdf)
- Flick, U. (2012). *Introdução à metodologia da pesquisa: um guia para iniciantes*. Porto Alegre: Penso.
- Folloni, A., & Borghi, V. J. (2019). Tributação do agronegócio (ITR, ICMS e Funrural) e desenvolvimento sustentável. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. 14(2), e32635. <https://doi.org/10.5902/1981369432635>
- Gil, A. C. (2017). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas.
- IBGE (2022) *Códigos dos municípios*. <https://www.ibge.gov.br/explica/codigos-dos-municipios.php>
- Jatobá, C. A. A. (2010). *ITR - Limites e possibilidades, dentro do paradigma arrecadatório vigente: o caso do Estado de Pernambuco, ante o censo agropecuário de 2006*. 2010. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural) – Recife: Universidade Federal Rural de Pernambuco.
- Lago, I. J. (2020). **História do Registro de Imóveis**. Coleção Direito Imobiliário, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Leão, C. G. (2015). *ITR e IPTU : o contraste entre as finalidades sociais e a gestão praticada*. 2015. Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha.

- Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.* (1916). Código Civil Brasileiro. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm).
- Lei nº 4.504, de 30 de dezembro de 1964.* (1964) Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm).
- Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.* (1966) Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm).
- Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.* (1966). Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm).
- Leonetti, C. A. (1999) Função Social da Propriedade: Mito ou Realidade? *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. 1(3), 55-73. <https://doi.org/10.21056/aec.v0i3.743>
- Lima, F. S. de, & Lira, D. F. de. (2012) O imposto territorial rural e a função social da propriedade. *Âmbito Jurídico*, 101, s/n. <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-101/o-imposto-territorial-rural-e-a-funcao-social-da-propriedade-rural/>.
- Loch, C., & Erba, D. A. (2007) *Cadastro Técnico Multifinalitário Rural e Urbano*. 1. ed. Cambridge: Lincoln Institut of Land Policy.
- Marcato, A. (2016) Os fatores determinantes do preço da terra agrícola. no Estado de Santa Catarina. *Textos de Economia*. 19(1), 49-73. <https://doi.org/10.5007/2175-8085.2016v19n1p48>
- Marcon, G. C. N., & Lisboa, J. M. M. V. (2020). A aplicação da legislação tributária no que pertine ao aspecto espacial dos impostos sobre a propriedade territorial rural e sobre a propriedade predial e territorial urbana. *Revista Direito da Cidade*, 12(4), e2557. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43616>.
- Massardi, W. de O. et al. (2016) Descentralização do imposto territorial rural: um estudo aplicado aos municípios de minas gerais. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 15(3), 871- 891. <https://doi.org/10.18593/race.v15i3.7833>
- Miranda, R. L. P., & Oliveira, E. R. (2010) Federalismo fiscal e municipalização: uma releitura da trajetória do Brasil. *Gestão & Regionalidade (ONLINE)*, 26(77), 49-62. <https://doi.org/10.13037/gr.vol26n77.200>
- Miranda, T., & Macário L. (2015). Arrecadação tributária sobre propriedade no Brasil é menor que sobre o consumo. *Agência Câmara de Notícias*. Economia. <https://www.camara.leg.br/noticias/465766-arrecadacao-tributaria-sobre-propriedade-no-brasil-e-menorque-sobre-o-consumo/>.
- Oliveira, F. A. de. (2010). *Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889- 2009*. Texto para discussão nº 1469. Brasília: Ipea, 2010. [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=)



- Paradela, V. A. de S., & Paradela, J. S. (2018) . ITR: Fez diferença a mudança? *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 137(26), 267-280. <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/64>.
- Receita Federal do Brasil (2022). *Acesso a informação*. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-itr-por-municipio>
- Ribeiro, M. G. (2011) Aspectos da gestão tributária no município. *JUS.COM.BR* <<https://jus.com.br/artigos/18947/aspectos-da-gestao-tributaria-no-municipio>>.
- Rolnik, R. (2004). *O que é cidade*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense.
- Santos, M. A. (2008). *EXTRAFISCALIDADE como instrumento de justiça socioeconômico: estudo de caso sobre imposto predial e territorial urbano e imposto territorial rural*. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC MINAS. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Sluter, C. R., Carneiro, A. F. T., Iescheck, A. L., Pontes, D. R., & Gediel, J. A. P. (2020) Cartografia e Direito na Formação Territorial e na Configuração da Propriedade no Brasil. *RBC. Revista Brasileira de Cartografia (Online)*, 72, 916-939. <https://doi.org/10.14393/rbcv72nespecial50anos-56599>
- Souza, E. G. de. (2004). ITR: uma legislação eficiente e uma arrecadação incongruente. **3º Prêmio de Criatividade e Inovação da Receita Federal do Brasil**. p. 229-276. <https://repositorio.enap.gov.br/>.
- Souza, J. G. de. O imposto territorial rural e os municípios: o impacto nas receitas municipais e a renúncia fiscal. **Ciência Rural** (UFSM). 34(5), 1563-1569. <https://doi.org/10.1590/S0103-84782004000500037>
- Vital, J. M. (2014). História da Administração Tributária e Aduaneira no Brasil: de 1500 à Receita Federal. *Revista da Receita Federal. Estudos tributários e Aduaneiros*. 01(1), 10-27. <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/revistas/revista-da-receita-federal/revista-de-estudos-tributarios-e-aduaneiros-da-receita-federal/>.
- Waki, F. (2020). *Fiscalização tributária, limites e Lei Geral de Proteção de Dados*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Tributário). Escola de Direito de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas.