



Porto Alegre, 16 de julho de 2020.

Aos  
Sindicatos Rurais do RS

## **ITR – PARECER SOBRE A REVISÃO DOS VALORES DE TERRA NUA POR PARTE DOS MUNICÍPIOS**

### **I – DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

A Constituição Federal, no artigo 153, inciso VI, dispõe que compete à União instituir o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

O §4º do mesmo artigo, nos incisos I e III, prevê que o ITR “será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas” e “será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal”.

A possibilidade de fiscalização e cobrança do ITR por parte dos municípios foi regulamentada pela Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, a qual dispõe, no artigo 1º, que “A União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins do disposto no inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal”.

Dispõem ainda os §§1º e 2º do artigo supracitado, respectivamente, que “Para fins do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a legislação federal de regência do Imposto sobre a Propriedade

Territorial Rural”, e “A opção de que trata o caput deste artigo não poderá implicar redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal”.

O artigo 2º da Lei nº 11.250/2005 estabeleceu que “A Secretaria da Receita Federal baixará ato estabelecendo os requisitos e as condições necessárias à celebração dos convênios de que trata o art. 1º desta Lei”.

Portanto, a Constituição Federal admite a fiscalização e a cobrança do ITR por parte dos municípios, os quais nestes casos ficam com a totalidade da arrecadação do imposto. Por esta razão, diversos municípios vêm se habilitando para a cobrança e fiscalização do ITR.

## **II – DOS EQUÍVOCOS NA REVISÃO DO VALOR DA TERRA NUA**

A operacionalização da previsão constitucional, nos últimos anos, e em especial no corrente ano de 2020, vem acarretando discussão com relação aos valores da terra nua atribuídos pelas Prefeituras Municipais para fins de cobrança do ITR.

Na prática, a única “providência” adotada pelos municípios, ao assumirem a fiscalização e cobrança do ITR, consiste na “revisão” e logicamente elevação, na maior parte das vezes excessiva, do valor da terra nua.

Há casos, no Rio Grande do Sul, de municípios que aumentaram em mais de 100% (cem por cento) os valores entre 2019 e 2020.

Com o devido respeito, tal deturpação decorre da interpretação equivocada das normas do ITR por parte das Prefeituras, o que culmina por prejudicar os produtores rurais contribuintes do tributo.

O primeiro equívoco, ou “argumento”, utilizado pelas Prefeituras, consiste na “impossibilidade de renúncia fiscal”. Este argumento é o principal a justificar o aumento desmedido do valor da terra nua.

As Prefeituras, dizendo-se premidas por esta “impossibilidade de renúncia fiscal”, se veem então autorizadas a fixar arbitrariamente, ao

arrepio da lei, os valores da terra nua, desconsiderando os critérios legais e técnicos que definem o VTN.

Entretanto, renúncia fiscal, nos termos do artigo 14 *caput* e §1º da Lei Complementar nº 101/2000, significa “concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita” e “compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”. Verifica-se, assim, que o conceito de renúncia fiscal, respeitosamente, vem sendo interpretado de modo desacertado pelas Prefeituras.

O segundo equívoco das Prefeituras ocorre na comparação do ITR com o IPTU, o que é totalmente descabido, pois o ITR é declaratório e incide sobre a propriedade territorial, ao passo que o IPTU não é declaratório e tem incidência sobre a propriedade predial e territorial. Além disso, o IPTU tem como base de cálculo o valor venal (valor de venda estimado pela Prefeitura), diferentemente do ITR cuja base de cálculo é o valor da terra nua tributável (calculado de acordo com as peculiaridades de cada imóvel rural). E “a alíquota utilizada para cálculo do ITR é estabelecida para cada imóvel rural, com base em sua área total e no respectivo grau de utilização” (artigo 34 do Decreto nº 4.382/2002).

Do mesmo modo, descabe comparação com o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o qual é calculado sobre o valor da venda do imóvel.

Importa gizar, inclusive, que em matéria tributária deve-se observar o princípio da verdade real, nos termos do artigo 148 do Código Tributário Nacional, o qual prevê que “Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, **a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado,** ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial”.

### **III – BASE LEGAL DO ITR E DISPOSITIVOS RELATIVOS AO VALOR DA TERRA NUA (VTN)**

O Código Tributário Nacional, no artigo 29, dispõe que “O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município”.

O artigo 30 do CTN estabelece que “**A base do cálculo do imposto é o valor fundiário**”, e o artigo 31 que o “Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título”.

Na lição do renomado tributarista Hugo de Brito Machado, “**a função predominante do ITR é extrafiscal**. (...) O ITR é considerado um importante instrumento no combate aos latifúndios improdutivos” (“Curso de Direito Tributário”, 35ª edição, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 349).

Nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.393/96, o ITR “tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município”.

O artigo 10 da Lei nº 9.393/96 prevê os requisitos para a apuração do valor da terra nua e da terra nua tributável por parte do contribuinte:

“Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

**§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:**

**I - VTN, o valor do imóvel, excluídos os valores relativos a:**

- a) construções, instalações e benfeitorias;**
- b) culturas permanentes e temporárias;**
- c) pastagens cultivadas e melhoradas;**
- d) florestas plantadas;**

...

**III - VTNT, o valor da terra nua tributável, obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total;"**

Como se vê, a Lei nº 9.393/96 estabelece, no §1º do artigo 10, que "Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á: I - **VTN, o valor do imóvel, excluídos os valores relativos a: a) construções, instalações e benfeitorias; b) culturas permanentes e temporárias; c) pastagens cultivadas e melhoradas; d) florestas plantadas**".

O Decreto nº 4.382/2002, que "regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração" do ITR, no tocante à base de cálculo, reitera, no artigo 32, que o **valor da terra nua "é o valor de mercado do imóvel, excluídos os valores de mercado relativos a: I - construções, instalações e benfeitorias; II - culturas permanentes e temporárias; III - pastagens cultivadas e melhoradas; IV - florestas plantadas**".

Os §§1º e 2º deste mesmo artigo dispõem que "**O VTN refletirá o preço de mercado de terras, apurado em 1º de janeiro do ano de ocorrência do fato gerador (...)**" e que **estão incluídos no "conceito de construções, instalações e benfeitorias, os prédios, depósitos, galpões, casas de trabalhadores, estábulos, currais, mangueiras, aviários, pocilgas e outras instalações para abrigo ou tratamento de animais, terreiros e similares para secagem de produtos agrícolas, eletricidade rural, colocação de água subterrânea, abastecimento ou distribuição de águas, barragens, represas, tanques, cercas e, ainda, as benfeitorias não relacionadas com a atividade rural"**. Significa dizer que **todos estes itens devem ser excluídos do cálculo do valor da terra nua, isto é, subtraídos do valor de mercado.**

Por sua vez, o artigo 11 da Lei nº 9.393/96 disciplina que "O valor do imposto será apurado aplicando-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável - VTNT a alíquota correspondente, prevista no Anexo desta Lei, considerados a área total do imóvel e o Grau de Utilização - GU".

A Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 256/2002, que dispõe sobre normas de tributação relativas ao ITR, no artigo 32, basicamente repisa a Lei nº 9.393/96 e o Decreto nº 4.382/2002:

“Art. 32. Valor da Terra Nua (VTN) é o valor de mercado do solo com sua superfície, bem assim das florestas naturais, das matas nativas e das pastagens naturais que integram o imóvel rural.

§ 1º Não integram o VTN os valores de mercado relativos a:

I - construções, instalações e benfeitorias;

II - culturas permanentes e temporárias;

III - pastagens cultivadas e melhoradas;

IV - florestas plantadas.

§ 2º O VTN refletirá o preço de mercado de terras, apurado em 1º de janeiro do ano de ocorrência do fato gerador do ITR, e será considerado auto-avaliação da terra nua a preço de mercado.

§ 3º Para fins do disposto no inciso I do § 1º, incluem-se no conceito de construções, instalações e benfeitorias os prédios, depósitos, galpões, casas de trabalhadores, estábulos, currais, mangueiras, aviários, pocilgas e outras instalações para abrigo ou tratamento de animais, terreiros e similares para secagem de produtos agrícolas, eletricidade rural, colocação de água subterrânea, abastecimento ou distribuição de águas, barragens, represas, tanques, cercas e, ainda, as benfeitorias não relacionadas com a atividade rural.”

Por fim, a Instrução Normativa da Receita Federal nº 1.877/2019 “disciplina a prestação de informações sobre Valor da Terra Nua (VTN) à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) para fins de arbitramento da base de cálculo do ITR”.

Segundo o artigo 1º, §1º, desta IN, “**Para efeito do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se VTN o preço de mercado do imóvel, entendido como o valor do solo com sua superfície e a respectiva mata, floresta e pastagem nativa ou qualquer outra forma de vegetação natural, excluídos os valores de mercado relativos a construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivadas e melhoradas e florestas plantadas**”, observados os critérios de localização, aptidão agrícola e dimensão do imóvel.

Portanto, em resumo, deve o município, em cumprimento à legislação vigente, aferir o valor médio de mercado e, partir deste referencial, será obtido o valor da terra nua (VTN) e, posteriormente, o valor da terra nua tributável no ITR, individualmente para cada propriedade rural, logicamente mediante a exclusão dos “valores de mercado

relativos a construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivadas e melhoradas e florestas plantadas”, ou seja, todos os investimentos realizados no imóvel ao longo dos anos.

Ao contrário do preconizado pela maioria dos municípios, **o valor da terra nua é dissociado dos demais valores que compõem o imóvel**. Neste ponto reside o equívoco das Prefeituras, ao não dissociarem o valor de mercado do valor da terra nua nos termos da lei. Não há que se equiparar, de forma alguma, valor venal, ou de mercado, com o valor da terra nua. São conceitos totalmente distintos nos termos claros e explícitos das normas supracitadas que regem o ITR. O valor de mercado é simplesmente um referencial inicial para se chegar ao valor da terra nua em cada propriedade individualmente. Sob a ótica legal, nivelar o valor de mercado com o valor da terra nua configura equívoco palmar no qual o único prejudicado é o produtor rural contribuinte do ITR.

#### **IV – DA NECESSÁRIA METODOLOGIA PARA A CONFEÇÃO DOS LAUDOS TÉCNICOS POR PARTES DAS PREFEITURAS**

A Instrução Normativa nº 1.877/2019, no artigo 4º, dispõe que as informações prestadas pelos municípios “servirão de base para o cálculo do valor médio do VTN, por hectare, para cada enquadramento de aptidão agrícola de terras”.

Destacamos, ainda, os artigos 5º, 7º e 8º da IN 1.877/2019:

Art. 5º As informações referidas no art. 4º serão compostas pelos valores obtidos mediante levantamento técnico realizado por profissional legalmente habilitado, vinculado ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e aos correspondentes Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia (Crea), que se responsabilizará tecnicamente pelo trabalho.

§ 1º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, levantamento técnico de preços de terras é o conjunto de atividades de coleta, seleção e processamento de dados, realizado segundo metodologia científica adotada pela pessoa a que se refere o art. 4º, que deve:

I - refletir o preço de mercado da terra nua apurado no dia 1º de janeiro do ano a que se refere;

II - resultar em valoração massiva e homogênea para a porção territorial das aptidões agrícolas existentes na área territorial do município ou do Distrito Federal, tendo em vista que a finalidade do levantamento é produzir valor médio do VTN; e

III - informar o valor médio do VTN, por hectare, para cada enquadramento de aptidão agrícola existente no território do município ou do DF, conforme descrito no art. 3º.

§ 2º O valor médio do VTN informado para a terra enquadrada na aptidão agrícola "lavoura - aptidão boa" deverá ser maior do que o apurado para a aptidão agrícola "lavoura - aptidão regular", que deverá ser maior do que o apurado para a aptidão agrícola "lavoura - aptidão restrita".

§ 3º Caso o levantamento seja realizado com base em aptidões agrícolas cujas descrições diferirem das indicadas nos incisos I a VI do caput do art. 3º, o responsável pelo trabalho deverá fazer a adequação, mediante justificativa técnica, entre as aptidões levantadas e as indicadas nesta Instrução Normativa.

...

Art. 7º Deverão constar das informações a que se refere o art. 5º:

I - o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas (CPF) e inscrição no Registro Nacional Profissional (RNP) do responsável técnico pelo levantamento;

II - o número da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) registrada na forma preconizada pelo Confea ou pelo Crea;

III - o período da realização da coleta;

IV - a descrição simplificada da metodologia utilizada; e

V - o laudo do levantamento técnico realizado pelo profissional responsável, em arquivo no formato PDF.

Art. 8º Além das informações prestadas pelos municípios e pelo Distrito Federal, poderão também servir de base para o cálculo do valor médio do VTN informações prestadas por pessoas jurídicas e órgãos que realizem levantamento de preços de terras, dentre elas as Secretarias de Agricultura das unidades federadas, Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal e dos estados (Emater) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), obtidas nos termos do art. 16 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

A aferição do valor referencial da terra nua por parte das Prefeituras, em primeiro lugar, deve ser obtida "mediante levantamento técnico realizado por profissional legalmente habilitado", vinculado ao Confea

e ao Crea, com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Em segundo lugar, mencionado levantamento (avaliação) deve obedecer à metodologia científica e critérios técnicos constantes nas normas atinentes ao cálculo do valor da terra nua no ITR. Significa dizer que "laudo técnico" embasado meramente em pesquisas junto a imobiliárias, corretores de imóveis e cartórios de registros de imóveis estão em desacordo com os ditames da Lei nº 9.393/96, do respectivo Regulamento (Decreto nº 4.382/2002) e das normas da Receita Federal relativas ao ITR (IN 256/2002 e IN 1.877/2019).

Levantamentos e avaliações realizados sem a observância às normas técnicas são passíveis de impugnação e nulidade. Cabe às Prefeituras, nestes casos, tornar sem efeito tais "aferições" e refazer os trabalhos nos estritos termos normativos.

Importa destacar, ainda, que tais levantamentos realizados pelas Prefeituras são públicos, ou seja, não há que se falar em sigilo com relação a estas informações. Os contribuintes do ITR, e suas entidades representativas, tais como os Sindicatos Rurais, têm direito ao pleno acesso a tais dados junto às Prefeituras.

**Em conclusão**, sob a ótica dos produtores rurais contribuintes do ITR, recomendamos:

**(i)** previamente à declaração do ITR, verifiquem, junto aos Sindicatos Rurais, o valor da terra nua fixado para o seu município, principalmente no caso de convênio com a União para a fiscalização e cobrança do imposto;

**(ii)** constatado que o VTN atribuído pelo município está em desacordo com a legislação do ITR supracitada e a realidade de sua propriedade rural, cabe ao produtor rural providenciar a declaração do ITR com amparo em laudo técnico elaborado por profissional habilitado, em observância às normas vigentes, considerando que cada imóvel rural tem as suas peculiaridades e, conseqüentemente, o respectivo valor da terra nua e da terra nua tributável.

Colacionamos, a propósito, recente decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, relacionada ao tema, afastando o VTN atribuído

pela Receita Federal e acatando o valor declarado pelo contribuinte comprovado tecnicamente, prestigiando o entendimento da sentença de primeiro grau no sentido de que "a autorização do lançamento de ofício do ITR pela Secretaria da Receita Federal do Brasil limita-se aos casos de *'falta de entrega do DIAC ou do DIAT, bem como de subavaliação ou prestação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas'*, conforme dispõe expressamente o citado art. 14 da Lei n. 9.393/96":

EMENTA: TRIBUTÁRIO. ITR. ISENÇÃO. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL. DESNECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DO ATO DECLARATÓRIO AMBIENTAL - ADA. IMPRESCINDIBILIDADE DA AVERBAÇÃO DA RESERVA LEGAL NA MATRÍCULA DO IMÓVEL. SISTEMA DE PREÇOS DE TERRAS (SIPT). VALOR DA TERRA NUA. ART. 14, LEI 9.393/96.

1. A prescindibilidade do ADA para configuração de áreas de preservação permanente constitui matéria pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça. 2. Área de reserva legal sujeita-se a averbação à margem da inscrição de matrícula do imóvel, conforme o art. 16, § 8º, da Lei 4.771/65 (Código Florestal), vigente à época dos fatos, providência de natureza constitutiva, e não apenas declaratória.

3. O Sistema de Preços de Terras (SIPT), instituído pela Portaria SRF 447/2002, atende ao art. 14 da Lei 9.393/96, para fins de apuração do valor da terra nua, e prestigia a forma de cálculo do valor da terra utilizado nas desapropriações para reforma agrária e o critério do valor de mercado, inclusive sob a vigência da redação conferida ao art. 12 da Lei 8.629/93 pela Medida Provisória 2.183-56/2001.

4. **Afastado o valor da terra nua apurado pelo Fisco com base no SIPT, pois comprovado o real valor da terra pelo contribuinte.** (TRF4, AC 5008100-61.2016.4.04.7205, PRIMEIRA TURMA, Relator FRANCISCO DONIZETE GOMES, juntado aos autos em 10/05/2020)

O Departamento Jurídico da Federação permanece à disposição através dos advogados Nestor Hein (51 99911-7005) e Frederico Buss (51 99976-4032) para orientações e esclarecimentos.

Atenciosamente,

Nestor Fernando Hein,  
Diretor do Departamento Jurídico.