PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO

FENAFISCO ANFIP

Reforma Tributária 13

Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural

Fátima Gondim Farias
Raimundo Pires Silva
Acácio Zuniga Leite

01/2018

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL (*)

Fátima Gondim Farias
Economista, Auditora-fiscal da Receita Federal do Brasil aposentada, presidente do Instituto de Justiça Fiscal.

Raimundo Pires Silva
Agrônomo, mestre em Desenvolvimento Econômico pelo IE-UNICAMP.

Acácio Zuniga Leite
Engenheiro Florestal, mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela FUP-UnB.

(*) Artigo elaborado no âmbito de projeto de pesquisa (em andamento) que tem por objetivo elaborar propostas para a reforma tributária no Brasil. Fruto do esforço de dezenas de especialistas, os produtos finais (livro e documento propositivo) deverão ser divulgados no segundo trimestre de 2018. Trata-se de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). Com a gestão executiva da rede Plataforma Política Social, conta com o apoio do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

RESUMO:
Este artigo busca analisar as experiências internacionais sobre a tributação do patrimônio rural e a trajetória, alcances e limites do ITR (Imposto sobre a Propriedade Rural) como ação de Estado no Brasil. Trata-se de uma reflexão sobre a abrangência dos resultados e limites do ITR sobre remota e atual concentração da terra e, de uma forma mais abrangente, sobre os interesses particulares na dominação da ordem legal do Estado e da sociedade. Tarefa que busca uma análise que efetivamente inspire e contribua para a agenda da reforma tributária no país.

PALAVRAS CHAVES: ITR, estrutura agrária, função social da propriedade rural, caráter extrafiscal e progressivo do ITR, patrimonialismo e pacto agrário.

INTRODUÇÃO

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) a despeito de não ter cumprido seu papel instituído na Carta Constitucional de 1988, ainda, continua a ser a ferramenta fiscal diante da remota e atual concentração da terra e de suas consequências ao patrimônio ambiental no país, recursos necessários à vida.

A trajetória histórica da tributação da propriedade rural no país se edifica num processo simultâneo de construção do instituto legal tributário e de desconstrução

de sua eficácia e eficiência fiscal, retrato do impacto do interesse particularista do latifúndio ante o Estado.

Este artigo procura apontar elementos para a compreensão do ITR. Primeiro, faz um breve relato das experiências internacionais sobre a tributação do patrimônio rural. Em seguida, analisa a tributação do patrimônio rural no contexto histórico para se responder: por que o ITR, como ação de Estado, não consolida sua competência disposta na Carta constitucional? Por fim aborda os eixos de reformulação do ITR para contribuir na discussão empírica e social acerca da reformulação desse tributo agrário.

Trata-se de uma dimensão de análise focada na questão da ação do Estado, cuja abordagem expõe uma reflexão sobre a abrangência dos resultados e limites do ITR sobre a remota e atual concentração da terra, e de uma forma mais abrangente sobre os interesses particulares na dominação da ordem legal do Estado e da sociedade. Tarefa que busca uma análise que, de fato, inspire e contribua para a agenda da reforma tributária no país.

1. TRIBUTAÇÃO DA TERRA: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A tributação sobre propriedade imobiliária existe em quase todos os países do mundo, do ponto de vista dos efeitos fiscais e extrafiscais. Do ponto de vista fiscal, sua arrecadação tem sido importante fonte de recursos para os governos, sobretudo subnacionais, os quais podem ter razoável autonomia política e administrativa capazes de tornar efetivo o tributo. Sob o ângulo extrafiscal, alguns países (como, por exemplo, a Colômbia) possuem legislações que procuram estimular o adequado uso do solo urbano e rural, por vezes, estimulando o uso do solo para determinadas atividades econômicas ou protegendo propriedades voltadas para o interesse social.

Estudo da FAO (1975) mostrou que a tributação rural tem capacidade de incrementar a produção agrícola e assegurar um uso mais eficiente dos recursos do setor. Entretanto, como fonte de arrecadação, ao longo do no tempo perdeu terreno para os tributos sobre a exportação de produtos agrícolas. Deixou-se de

lado o caráter fiscal e passou-se a explorar a capacidade extrafiscal do tributo, que foi amplamente utilizada em diversas áreas (fundiária e ambiental).

Como assinala BIRD & SLACK (2006), as propriedades rurais e especialmente agrícolas são favorecidas de várias maneiras – por exemplo, através de avaliações mais baixas, isenções para parte ou a totalidade da propriedade da fazenda, menores taxas de imposto nas fazendas, ou descontos de impostos agrícolas.

Em alguns países as terras agrícolas simplesmente não são tributadas de forma recorrente (FIGURA 1), apesar de na China a tributação imobiliária ser aplicada somente na transferência de titularidade ou mudança de uso da propriedade. Em outros, em vez de avaliar o imóvel rural pelo seu valor de mercado (o que provavelmente reflete o maior e melhor uso), as fazendas são avaliadas pelo seu valor no uso atual ou valor de arrendamento. O valor de uso atual não leva em conta as expectativas de valoração futura da propriedade que é antecipada e refletida no preço de mercado da própria terra. Mesmo em sistemas que utilizam o valor de mercado como base tributária, o valor de uma fazenda para fins fiscais é geralmente determinado pelo preço de venda se continuar a ser usado como uma fazenda.

FIGURA 1 – TRATAMENTO DADO AO IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE
(PAÍSES SELECIONADOS)

PAÍS	CARACTERÍSTICAS
Austrália	Alíquotas a critério local
Japão	Avaliado como agrícola, se fora da área urbana.
Alemanha	A base de cálculo inclui máquinas/gado, sem imposto comercial.
Reino Unido	Isenções
Argentina	Valor baseado na localização, área, fertilidade e usos alternativos.
Chile	Valor de uso atual
México	O valor depende do uso da terra, construções (em valor unitário) e, eventualmente, taxas de impostos mais baixas.

Fonte: Bird & Elack, 2004: 34-35.

Segundo Wald (apud FAO, 1975:46), a tributação sobre a terra agrícola pode ser classificada de acordo com a base tributária, considerando a área, o valor da renda da terra e o rendimento do imóvel. Obter boas avaliações de imóveis rurais também não é um processo barato, sendo inacessível para alguns governos, dificultando o nível de aceitação social do imposto, pela incapacidade de ser justo e administrado com responsabilidade. Em muitos países em desenvolvimento, as

práticas de avaliação são precárias, o número de assessores treinados é pequeno, e o emprego de técnicas – como o mapeamento científico do solo, os levantamentos de produtividade e os manuais de avaliação – é raro.

Na maioria dos países desenvolvidos, como os da Europa e os Estados Unidos, a tributação sobre a terra está plenamente estabelecida e a arrecadação apresenta maior participação relativa no PIB, sobretudo se compararmos com o Brasil, cuja tributação sobre a propriedade da terra, rural e urbana, ainda está distante de seu potencial. Dados colhidos por CARVALHO JR (2017) mostram as seguintes participações de arrecadação em relação ao PIB (2014): Estados Unidos: 2,63%; Canadá: 2,69%; França: 2,58%; Reino Unido: 3,11%; Colômbia: 0,90%; e, Brasil: 0,44%.

BIRD & SLACK (2006) assinalam que nos países em desenvolvimento a taxação da propriedade em área rural representa uma parte insignificante da receita total dos governos. Em regra, o nível de abrangência do imposto é reduzido, com baixa capacidade de avaliação dos imóveis, alíquotas baixas e dificuldades de cobrança do imposto. Os valores arrecadados das propriedades nas comunidades rurais são menores que nas áreas urbanas, e há pouca ou nenhuma informação sobre a propriedade e suas características, capazes de fornecer uma adequada base de tributação. Por vezes, as baixas taxas de imposto existentes são imposições dos governos de nível superior. Mesmo quando os governos subnacionais têm condições de administrar o imposto, encontram dificuldades políticas de dar visibilidade ao tributo e elevar a taxação.

Uma característica marcante da maioria dos impostos sobre a propriedade em todo o mundo é a baixa imposição, nominal e efetiva, devido aos péssimos índices de avaliação e gestão tributária. Por outro lado, os autores sugerem que, por estarem mais próximos dos contribuintes e haver uma maior controle os valores arrecadados do tributo e sua utilização no bem-estar dos cidadãos, os tributos sobre propriedade de competência municipal poderiam contar com o apoio da sociedade em um eventual processo de reforma tributária.

Nos países da América Latina o imposto sobre propriedade imobiliária tem muitos desafios a vencer para ser bem-sucedido. Segundo DE CESARE (2012), as

principais deficiências se relacionam a cadastros que, por vezes, são mais caros e sofisticados e, portanto, não podem ser suportados pelo município que administra o imposto. Mesmo assim, afirma a autora, existem algumas experiências exitosas na América Latina, como na Colômbia onde o imposto representa 11,3% da receita local, muito acima das receitas observadas na maioria dos países do continente (entre 0,20 e 1,0 por cento do PIB municipal).

Em termos de competência administrativa, somente no Brasil, na Venezuela e no Equador o imposto sobre propriedade rural é definido na esfera nacional e o da propriedade urbana na esfera municipal. A maioria dos municípios da América Latina não tem estrutura administrativa capaz de gerenciar os tributos imobiliários com eficiência; que não existem estudos suficientes para afirmar categoricamente que a competência municipal é mais adequada que a centralizada; e, que a tributação imobiliária, em geral, tem peso relativo pequeno nos orçamentos municipais (FIGURA 2).

FIGURA 2 COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS POR ESFERA DE GOVERNO
(PAÍSES SELECIONADOS)
2012

PAÍS	IMPOSTO	BASE TRIBUTÁVEL	ESFERA LEGISLATIVA	RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA
Argentina	Impuesto inmobiliario	rural/urbano	Estadual	Estadual
Chile	Impuesto territorial	rural	Central	Central/Municipal
Colômbia	Impuesto predial unificado	rural/urbano	Central/Municipal	Central/Municipal
Equador	Impuesto sobre los predios rurales	rural	Central/Municipal	Central/Municipal
México	Impuesto predial	rural/urbano	Estadual	Estadual/Municipal

Fonte: adaptado de DE CESARE (2012:19)

No entanto, verifica-se que o imposto tem se tornado mais importante nas maiores cidades, e que gestões compartilhadas entre governos locais e centrais podem ser uma solução para fortalecer as administrações tributárias com baixa capacidade para realizar boas avaliações, cobrar e fiscalizar o tributo.

BIRD & SLACK (2006) constatam que, além dos objetivos fiscais, existem países que usam os impostos sobre a terra rural para obterem resultados extrafiscais, como, por exemplo, melhor utilização do solo. Impostos com essas características devem levar em consideração, na sua concepção e avaliação, fatores que impactam nos padrões de uso da terra, tais como: controle da especulação da terra, aumento dos valores da terra para fins públicos e reforma agrária.

Segundo o autor, na Grã-Bretanha, Colômbia, Filipinas e Tunísia é possível encontrar exemplos de uso da tributação da terra para solucionar problemas estruturais, forçando, em tese, uma subdivisão das grandes propriedades, sobretudo as improdutivas.

O caso da Índia é exemplar, na tentativa, sem sucesso, de utilizar a tributação rural como instrumento de reforma agrária, por meio de uma imposição tributária sobre a terra rural para compensar a exclusão das receitas agrícolas do imposto de renda federal. A elite proprietária percebeu seus interesses contrariados e rebateu a iniciativa.

No Uruguai, em 1965, um projeto de Reforma das Estruturas Agrárias, previa uma tributação para tornar mais justa e racional a subdivisão da terra. Apesar da orientação da FAO (1975) de que uma rígida e progressiva tributação sobre a terra, baseada no valor de mercado ou em sua capacidade potencial de produção, poderia induzir a uma reforma substancial na tendência estrutural, até o momento, não há experiências positivas de utilização extrafiscal da tributação rural no tocante ao melhor uso da terra.

Em muitos países o imposto rural isenta as pequenas propriedades de baixo valor. Também se observam alíquotas progressivas em função do valor da propriedade, que em alguns casos agregam o total dos imóveis rurais de um contribuinte. Na Tailândia, por exemplo, a alíquota legal aumenta conforme o valor avaliado da propriedade, embora em termos efetivos, a tributação seja regressiva. Alguns países impõem maiores alíquotas sobre as terras ociosas, embora com pouco efeito ao melhor uso da terra.

O caráter extrafiscal do tributo sobre a propriedade rural pode ser observado em diversos países, onde essas ações são empreendidas com o propósito de estimular a produção e produtividade da terra agrícola, a fixação do homem ao campo e a exploração indireta da terra. Nesses casos, a tributação ocorre pelo tipo de organização empresarial e de cultivo, dentre outras.

Países como Nova Zelândia, Austrália, Espanha, Brasil, Iugoslávia, Polônia, Equador e Uruguai já utilizaram (alguns ainda utilizam) dispositivos legais que, de alguma

forma, estimulam a produtividade agropecuária, tais como: isenções em melhoramentos no imóvel e suas explorações agrícolas; reabilitação do solo; alíquotas que tributem mais os solos menos produtivos ou utilizados. Na Austrália, por exemplo, a terra designada para produção primária está isenta em todos os estados (exceto no Estado da Tasmânia). Em Nova Gales do Sul, segundo BIRD e SLACK (2004), estão isentos do imposto estadual as terras utilizadas para residência principal (até determinado limite), produção primária, manutenção de animais e aves ameaçadas de extinção, vilas e lares de idosos, associações sem fins lucrativos, órgãos governamentais ou semigovernamentais e os conselhos de terra aborígines.

2. TRAJETÓRIA DA TRIBUTAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL

A tributação da propriedade rural remonta a fins do século XIX, primórdios da era republicana nos idos da Constituição de 1891, a qual promulgou esta competência fiscal dos estados. A ordenação fiscal da propriedade rural aconteceu sob da vigência da Lei de Terras, Lei n. 601/1850[1], a qual institucionalizou a rigidez da propriedade fundiária, enunciando-a definidamente como patrimônio privado, criou o instituto da terra devoluta e proibiu novas posses (MORAES, 1987).

O acesso à terra passa a ser pela via de mercado, a terra passa ter preço como renda capitalizada (SMITH, 1990). Isto não quer dizer que a posse pela grande exploração agrícola, de terras devolutas, tenha arrefecido; a partir de então, a posse de terras devolutas acontece pela grilagem (SILVA, 2008).

Para Florestan Fernandes (1974), o período de transição do império para a era republicana é marcado pelo arranjo entre os interesses do latifúndio e as instituições do Estado em torno da grande lavoura, cuja ordem legal regulava e organizava a dominação dos proprietários ao mesmo tempo em que excluía a população livre (pequenos produtores rurais) de direitos. Assim, a situação nacional adquiria um significado político que transcendia a mera privatização do Estado. Decorrentes dessa composição estrutural sancionada pela tradição de uma

[1] Até então, no período colonial a ocupação das terras era via o instituto da sesmaria ou da posse (para melhor esclarecimento ver MORAES, 1987 e SILVA, 2008).

longa prática (desde o descobrimento) formaram-se, de um lado, as camadas populares excluídas da esfera política; e, de outro, as camadas dominantes (latifundiários) que detinham o comando do poder político e os privilégios, consequências que se fazem presentes na evolução política posterior do Brasil, como Florestan Fernandes a interpreta.

O latifúndio determinava um grau de concentração social e de poder, com efeitos anômalos na eficácia do tributo sobre a propriedade rural. A terra edificou uma estrutura de privilégios e de dominação patrimonialista, com consequências que se fazem sentir nos dias atuais – "*passado e presente nunca estão completamente separados"*, como disse o autor.

Esta situação manteve-se inalterada por longo período. A partir de meados do Século XX há uma série de medidas administrativas que, no entanto, não alteram substancialmente essa longa tradição patrimonialista.

Em 1961, a competência fiscal sobre a propriedade rural foi transferida dos estados para os municípios pela Emenda Constitucional (EC) n. 5/1961.

Posteriormente, em 1964, no primórdio da ditadura militar, foi promulgado o Estatuto da Terra (Lei Ordinária n. 4.504/1964), que estabeleceu as formas de governança da propriedade centralizada no governo federal, mais especificamente, no Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra).[2]

Tal instituto legal dispôs sobre os direitos e obrigações concernentes aos bens rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária (Art. 1º § 1º) e de promoção da Política Agrícola (modernização/desenvolvimento rural). Instituiu que o direito à propriedade rural estava condicionado ao princípio múltiplo da função social[3]. Determinou as categorias normativas de intervenção fundiária: (a) assegurar a

[2] O Estatuto da Terra é editado (Lei) e são criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), em substituição à Supra. O Decreto nº 1.110/1970 criou o Incra que acumulou todos os direitos, competências, atribuições e responsabilidades do Ibra e do Inda.

[3] Artigo 2º § 1° do Estatuto da Terra: "A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem."

todos a oportunidade de acesso à propriedade rural (Título II), especificando desde desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária regularização fundiária, distribuição das terras públicas, zoneamento e cadastro fundiário e criação do Fundo Nacional da Reforma Agrária; (b) promover o desenvolvimento, especificando desde a assistência e proteção a economia rural (colonização, assistência técnica, crédito rural, obras e eletrificação rural, entre outras ações) até a tributação da propriedade rural (ITR).

O Estatuto fixou competência ao ITR para fins de induzir a redução de áreas improdutivas ou ociosas ao estabelecer critérios fiscais de progressividade e regressividade (Art. 49 e 50) no uso da propriedade rural, levando em conta os seguintes fatores: valor da terra nua; grau de utilização da terra na exploração (agrícola; pecuária e florestal); grau de eficiência da exploração; área total de imóveis rural de um mesmo proprietário. E impôs função extrafiscal: instrumento da função social da propriedade.

O Estatuto da Terra conferiu uma intervenção agrária estatal de caráter dual. Uma face distributivista de democratização da propriedade fundiária, incentivo à propriedade familiar e penalização do latifúndio; e outra produtivista de concentração da terra, capital e trabalho, com a consolidação da grande empresa capitalista (BRUNO, 1995). Era uma tentativa de, por um lado, conciliar a redistribuição de terras com avanço do capitalismo no campo, e apaziguar os camponeses (controle das tensões sociais), e por outro, tranquilizar os proprietários de terra, promovendo o desenvolvimento econômico.

No entanto, em vez de culminar numa complementaridade dos propósitos (distribuição da propriedade fundiária e de promoção da política agrícola), o Estatuto da Terra passou a ser aplicado, exclusivamente, para a estruturação modernizante da propriedade rural. Compeliu-se uma modernização harmonizada com a concentração fundiária conjugada com os setores industriais e as agroindústrias.

Nesse período, a agricultura estava-se tornando um grande negócio; era ótimo investimento, e parcelas do capital financeiro-industrial para lá se dirigiram, aproveitando as benesses oferecidas aos que se lançassem nesse ramo. O papel

diretor da política econômica foi crucial, e indissociável de outros processos coetâneos: centralização da política de Estado, crédito agrícola, construção do mercado externo e interno (trabalhador operário e classe média emergente), industrialização substitutiva de importações, etc. Isto requereu a construção de um aparato regulador da distribuição da renda e da riqueza entre as elites agrárias, e destas em relação ao empresariado emergente (DELGADO, 2012).

Segundo MARTINS (1981), o princípio da modernização passa ser o definidor do ordenamento fundiário e da reforma agrária brasileira, sendo muito mais drástico em relação ao pequeno do que em relação ao latifundiário, já que para este sempre existiu a possibilidade de se transformar em empresa.

Na execução do ITR observaram-se evasão e ineficiência fiscal, além de incoerências administrativas, ao tributar de forma díspar tanto o minifúndio como latifúndio, penalizando mais o minifúndio, devido à sistemática de cálculo do imposto que não discriminava o contribuinte segundo categoria de imóveis (minifúndio, empresa rural e latifúndio). Isto se deveu ao fato de que os coeficientes de dimensão, localização, condições sociais e produtividade não se refletiram na prática da base tributária. Nessa época, questões de natureza mais estruturais, responsáveis por grandes distorções fundiárias não ocupavam o espaço devido nas ações do governo militar. A questão reformista do Estatuto da Terra ficou sendo, de fato, de fachada, porém, os preceitos legais ali disponíveis persistem sua vigência nos dias atuais.

A Constituição de 1998 vai ao encontro do Estatuto da Terra em seu Art. 5º §1º inciso XXIII (Título dos Direitos e Garantias Fundamentais), ao reafirmar que a propriedade rural somente é um direito quando observa o dever de cumprir o princípio múltiplo da função social.

O Art. 153 § 4º da Carta Constitucional determina o ITR tanto no Direito agrário ao efetivar o seu caráter extrafiscal na função social de propriedade – tributo de caráter agrário –, como no Direito tributário, ao auferir um imposto sobre a propriedade rural à luz dos princípios delineados na Carta, dentre os quais merecem destaque:

a. Princípio da Isonomia: tratar os desiguais de forma desigual e igualmente aos iguais – nos termos do Art. 153º § 4º, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel;

b. Capacidade contributiva: contribuição de acordo com a capacidade para contribuir (Art. 145 § 1º); e,

c. Não confisco (Art. 150): veda a expropriação.

A Carta determina que a governança fiscal do ITR é de competência da União. Entretanto preceitua que os municípios poderão fiscalizar e cobrar tal imposto, se assim optarem, sem que isso implique redução ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. O uso municipal dos recursos oriundos do Imposto Territorial Rural (ITR) está disposto no inciso VI do Art. 153 da Constituição Federal; 50% do valor arrecadado devem ser transferidos ao município de origem do imóvel.

Até 2003, a competência de legislar e administrar o ITR eram exclusivos da União. A Emenda Constitucional n. 42/03 passou a permitir a possibilidade da administração municipal compartilhada. Nesse sentido, ela estabeleceu a previsão para que os municípios pudessem optar pela fiscalização do tributo.

Posteriormente, em 2005, a Lei n. 11.250 dispôs sobre a possibilidade de celebração de convênios entre a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal (SRF) e os Municípios, visando a delegar atribuições de fiscalização, inclusive à de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do ITR, cabendo a essa esfera a totalidade da arrecadação. Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto n. 6.433/2008 e pela Instrução Normativa da Receita Federal n. 884/2008[4].

Em 1990, a Lei n. 8.422 transferiu a capacidade de cobrar e arrecadar ITR, do Incra para a Secretaria da Receita Federal (SRF). Mais adiante, em 1996, a Lei n. 9.393 manteve o caráter extrafiscal e da progressividade do ITR conforme o preceito constitucional (Art. 153), o qual buscava incentivar a propriedade produtiva e

[4] Até junho de 2017 havia 2.117 municípios conveniados segundo a Receita Federal do Brasil (http://idg.receita.fazenda.gov.br/) – 38% do total de municípios brasileiros que perfazem um total de 5.570 municípios segundo o IBGE (www.ibge.gov.br).

desestimular a improdutiva ou ociosa. Com isso, os imóveis deveriam ter alíquotas fixadas progressivamente em razão do uso, mas também de suas áreas totais. Entretanto, esta mesma Lei desonerou o patrimônio rural (DIEESE 2013, pág. 15):

"(...) a supressão do dispositivo que impunha o pagamento do ITR com base no dobro da alíquota correspondente ao imóvel que, no segundo ano consecutivo e nos seguintes, apresentasse percentual de utilização efetiva da área igual ou inferior a 30%; redução da "progressividade no tempo", modificando a legislação anterior, com diminuição de alíquota de 36% para 20% do latifúndio improdutivo por mais de quatro anos; extinção do Valor da Terra Nua mínimo (VTNm); e substituição das três tabelas previstas na Lei anterior por apenas uma tabela de alíquotas, desconsiderando as profundas diferenças regionais (econômicas e fundiárias) existentes no país".

Em 2002, o ITR, através do Decreto n. 4.382, foi regulamentado em 82 artigos que abordaram praticamente toda a matéria referente a este tributo.

Nota-se, dessa forma, que nos anos posteriores à Carta de 88, o ITR sofreu várias mudanças, desde alterações no arranjo federativo de governança até na constituição de sua base de cálculo, em contraste com a característica que permaneceu inalterada, que foi sua natureza declaratória. Somando-se a isto, a falta de fiscalização, decorrente da grande distância entre o contribuinte e fisco; a ausência de um sistema cadastral único e público da propriedade rural; e a impunidade permitiram irrelevância extrafiscal e arrecadação efetivamente irrisória do tributo. Do ponto de vista social, essas anomalias fiscais desguarneceram a sociedade civil de instrumentos capazes de conter o movimento especulativo fundiário e a permanência do latifúndio improdutivo e das terras ociosas.

A tendência de regularização das terras rurais, protegida no Direito Constitucional, não encontrou na política agrária acordo de compromisso semelhante. Ao contrário, o consenso no aparato estatal, anestesiado pela questão ideológica forjada sobre o direito de propriedade absoluto, impactou negativamente a aplicação do princípio múltiplo da função social com a desativação da regulação fundiária e da completa autonomia dos mercados para operar a terra como se fora mercadoria como outra qualquer.

Para DELGADO (2017), nesses anos, o projeto de modernização conservadora da agricultura se reestrutura, articulado externamente pela reprimarização do comércio exterior brasileiro (inserção primário-exportadora), e organiza-se

internamente como pacto agrário de poder entre cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado, sob a forma de uma hegemonia política. Por outro lado, o perfil distributivo deste modelo não é menos perverso, os ganhos de produtividade viram renda da terra e do capital, capturadas privadamente pelos proprietários das terras e do capital; mas os custos sociais e ambientais da super exploração desses recursos e do trabalho precarizado aí envolvido são da sociedade como um todo.

Como outrora, o velho e o presente se articulam (FERNANDES, 1974) no arranjo das instituições do Estado, agora sob a hegemonia do pacto agrário (cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado).

2.1. ITR em números

O ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, Art. 153, inciso VI, § 4° da Constituição.

O imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore só ou com sua família e não possua outro imóvel. São isentos do imposto o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, e os imóveis rurais oficialmente reconhecidos como áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos. Nas áreas protegidas pela legislação ambiental, o ITR não tributa:

a. áreas de preservação permanente e de reserva legal;
b. áreas de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas;
c. áreas cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; e,
d. áreas alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo Poder Público.

De acordo com a Lei n. 9.393/1996, o tributo é calculado pela seguinte fórmula VTNt x Alíquota. A base de cálculo do ITR é o VTNt obtido do valor venal do imóvel excluído deste o valor das benfeitorias e atividades agrosilvopastoris (Art. 10, § 1°). A informação da base de cálculo é prestada anualmente pelo contribuinte ao

declarar o Valor da Terra Nua – VTN correspondente ao imóvel, apurado em 1º de janeiro do ano em que as informações são prestadas. O VTN reflete a auto avaliação da terra nua pelo contribuinte (Art. 8º, § 2º). O Grau de Utilização (GU) é calculado da relação entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável. A área aproveitável é igual à área tributável menos as áreas ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias.

Na FIGURA 3, pode-se observar que o ITR é um tributo com a finalidade extrafiscal, com fins de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e terras ociosas e, portanto, a especulação fundiária, o que, na prática, não ocorre, como aponta APPY (2015:16):

(...) há um consenso de que o ITR tem sido extremamente ineficiente como instrumento de indução ao aumento da produtividade e como instrumento de desestímulo à especulação com terras. Esta deficiência do ITR está, em grande medida, relacionada ao baixo custo do imposto para os proprietários na forma como o imposto é cobrado hoje em dia, uma vez que este baixo custo não desestimula a manutenção de propriedades improdutivas.

Há que ressaltar que o problema de arrecadação do ITR decorre do seu caráter autodeclaratório, pois a tendência é que os proprietários, no preenchimento da DITR (Declaração do ITR), reduzam o valor do imposto, com informações inexatas das mais diversas formas, a saber: a) subavaliando o valor de mercado da terra nua; b) superestimando a área não tributável (de interesse ambiental) do imóvel; e c) superestimando o grau de utilização (GU) da área aproveitável. O que por sua vez não é averiguado, em decorrência da fiscalização precária (APPY, 2015).

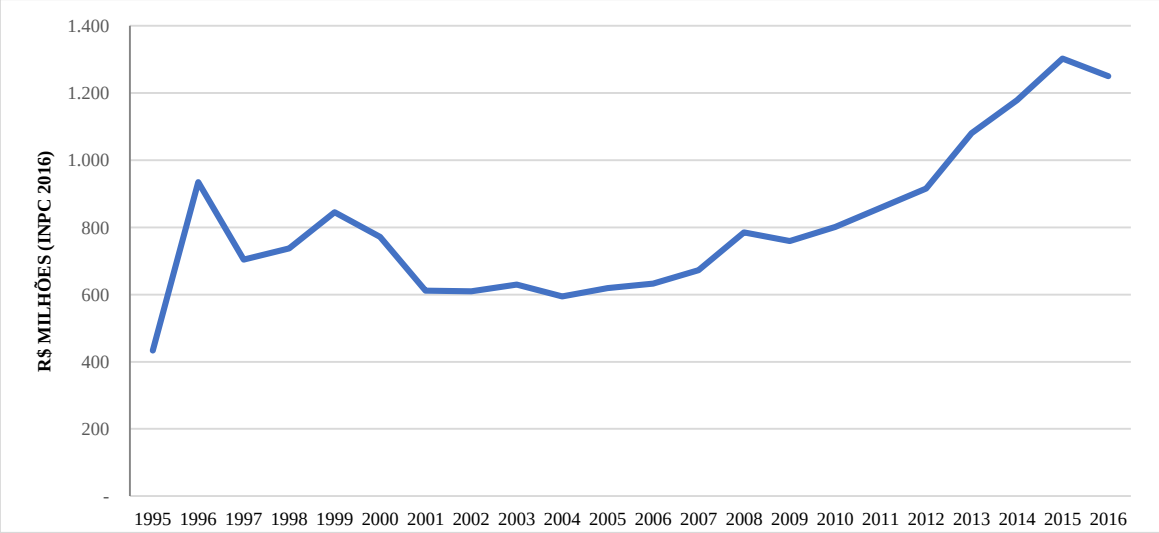
FIGURA 3 – ALÍQUOTAS DO ITR
BRASIL

HECTARE	GRAU DE UTILIZAÇÃO				
	> 80	65 – 80	50 – 65	30 – 50	< 30
Até 50	*0,03*	*0,20*	*0,40*	*0,70*	*1,00*
50 a 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
200 a 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
500 a 1000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
1000 a 5000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
mais 5000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fonte: Anexo da Lei n. 9.393/2006

Em termos de arrecadação, a Figura 4 mostra uma trajetória inicial díspar, sendo que a partir de 2007 aponta-se uma trajetória ascendente de arrecadação do ITR. Nesse período, vários municípios brasileiros celebraram convênio com a RFB (antiga SRF) para administrar de forma compartilhada o imposto.

FIGURA 4 – ARRECADAÇÃO DE ITR
(EM R$ MILHÕES, INPC 2016).
BRASIL
1995 A 2016



Fonte: http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao

O Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários (SindPRA) mostrou que historicamente o ITR representou menos que 1% da carga tributária nacional (FIGURA 5).

FIGURA 5 – O ITR COMO % DA CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL
BRASIL
1996-2014

ANO	%
1996	0,12
1997	0,27
1998	0,18
1999	0,17
2000	0,18
2005	0,09
2006	0,09
2010	0,07
2012	0,07
2014	0,09

Fonte: SindPRA (OXFAM, 2016).

A participação relativa do IRT no total das receitas federais arrecadadas em 2016 e 2017 foi de apenas 0,10% (FIGURA 6).

FIGURA 6 - ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS
PERÍODO: JANEIRO A NOVEMBRO - 2017/2016
(EM R$ MILHÕES A PREÇOS DE NOVEMBRO/2017 - IPCA)

RECEITAS	2017 [A]	2016 [B]	VAR. (%) [A]/[B]	PARTICIPAÇÃO (%) 2017	PARTICIPAÇÃO (%) 2016
IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO	30.206	30.263	(0,19)	2,48	2,49
I.P.I-TOTAL	44.444	42.361	4,92	3,65	3,48
I.P.I-FUMO	4.830	5.233	(7,71)	0,40	0,43
I.P.I-BEBIDAS	2.555	2.430	5,17	0,21	0,20
I.P.I-AUTOMÓVEIS	3.931	2.700	45,60	0,32	0,22
I.P.I-VINCULADO À IMPORTAÇÃO	12.990	12.873	0,90	1,07	1,06
I.P.I-OUTROS	20.138	19.125	5,30	1,65	1,57
IMPOSTO SOBRE A RENDA-TOTAL	327.940	344.675	(4,86)	26,93	28,34
I.RENDA-PESSOA FÍSICA	31.324	30.353	3,20	2,57	2,50
I.RENDA-PESSOA JURÍDICA	113.646	139.920	(18,78)	9,33	11,50
ENTIDADES FINANCEIRAS	19.165	24.209	(20,83)	1,57	1,99
DEMAIS EMPRESAS	94.481	115.712	(18,35)	7,76	9,51
I.RENDA-RETIDO NA FONTE	182.970	174.402	4,91	15,03	14,34
I.R.R.F-RENDIMENTOS DO TRABALHO	102.277	94.461	8,27	8,40	7,77
I.R.R.F-RENDIMENTOS DE CAPITAL	48.061	48.139	(0,16)	3,95	3,96
I.R.R.F-RENDIMENTOS DE RESIDENTES NO EXTERIOR	22.586	22.207	1,71	1,85	1,83
I.R.R.F-OUTROS RENDIMENTOS	10.046	9.595	4,70	0,82	0,79
IOF - I. S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	31.612	31.968	(1,12)	2,60	2,63
ITR - I. TERRITORIAL RURAL	1.274	1.188	7,27	0,10	0,10
COFINS - CONTRIB. P/ A SEGURIDADE SOCIAL	200.589	195.329	2,69	16,47	16,06
ENTIDADES FINANCEIRAS	17.296	18.900	(8,49)	1,42	1,55
DEMAIS EMPRESAS	183.293	176.429	3,89	15,05	14,51
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	53.734	51.993	3,35	4,41	4,28
ENTIDADES FINANCEIRAS	2.846	3.042	(6,44)	0,23	0,25
DEMAIS EMPRESAS	50.888	48.951	3,96	4,18	4,02
CSLL - CONTRIB. SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	65.652	67.014	(2,03)	5,39	5,51
ENTIDADES FINANCEIRAS	15.371	16.914	(9,12)	1,26	1,39
DEMAIS EMPRESAS	50.281	50.099	0,36	4,13	4,12
CIDE-COMBUSTÍVEIS	5.399	5.438	(0,72)	0,44	0,45
PSS - CONTRIB. DO PLANO DE SEGURIDADE DO SERVIDOR	31.095	28.640	8,57	2,55	2,35
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	35.981	44.331	(18,83)	2,95	3,65
RECEITA PREVIDENCIÁRIA [B]	**354.746**	**349.365**	**1,54**	**29,13**	**28,73**
ADMINISTRADAS POR OUTROS ÓRGÃOS [D]	**35.082**	**23.631**	**48,46**	**2,88**	**1,94**
TOTAL GERAL [E]=[C]+[D]	**1.217.754**	**1.216.195**	**0,13**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Receita Federal
http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao

Segundo o Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal (Cafir) 7.442.515 imóveis rurais se encontravam em situação ativa em 03/09/2015, sendo que,

desse total, 80% tinham menos que 50 hectares, e os imóveis com mais de 1000 hectares representavam 1,1% (FIGURA 7).

FIGURA 7 – IMÓVEIS RURAIS CADASTRADOS NO CAFIR POR FAIXA DE ÁREA
BRASIL
2015

IMÓVEIS	TOTAL	ATÉ 50	50 A 200	200 A 500	500 A 1000	1000 A 5000	MAIS 5000
Número	7.442.515	5.968.638	1.025.707	265.447	92.598	79.750	10.375
%	100%	80%	14%	4%	1%	1%	0,1%

Fonte: http://www.cadastrorural.gov.br/estatisticas/cafir-cadastro-de-imoveis-rurais

Ao se comparar os dados do Cafir da Receita Federal com os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra (SNCR), pode se verificar uma diferença significativa dos imóveis cadastrados: enquanto na Receita a quantidades de imóveis é 7.442.515, no Incra é 5.766.542[5]. Tal questão expõe a fragilidade dos dados cadastrais centralizados no governo.

A FIGURA 8 mostra que o número de declarações do ITR entregues por ano é díspar e pendular. Além disso, ela apresenta a arrecadação e o valor médio do ITR arrecadado por ano. Considerando-se que 80% das declarações são de pequenas propriedades, e 1,1% de grandes, em 2015, o valor médio variou de R$ 29,6 (pequenas propriedades) a R$ 2.151,6 (grandes propriedades).

FIGURA 8– ITR – DECLARAÇÕES RECEPCIONADAS, VALOR TOTAL E MÉDIO ARRECADADO POR ANO.
BRASIL
2005-2009

ANO	QUANTIDADE (NÚMERO).	VARIAÇÃO ANUAL	ARRECADAÇÃO (R$ MILHÕES)*	VALOR MÉDIO ARRECADADO (R$)
2005	4.247.584		619	145,7
2006	4.418.335	4,02%	633	143,3
2007	4.608.799	4,31%	673	146,0
2008	4.771.993	3,54%	785	164,5
2009	4.894.525	2,57%	759	155,1
2010	5.016.657	2,50%	802	159,9
2011	5.209.495	3,84%	858	164,7
2012	5.241.969	0,62%	916	174,7
2013	5.344.925	1,96%	1.080	202,1
2014	5.471.347	2,37%	1.179	215,5

[5] Disponível em http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/estat-sticas-de-im-veis-rurais-/brasil_cadastro_imoveis_rurais_geral_pub_e_priv.pdf

2015	5.505.301	0,62%	1.303	236,7

Fonte: http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao
* A preços de dez/2016 – IPCA

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em 2015, apresentou dados surpreendentes: 19.673 pessoas físicas e jurídicas possuíam dívidas de ITR com a União totalizando R$ 20,8 bilhões. Decompondo este número por classes de devedores, observa-se que 1% deles representavam 66% (R$ 13,9 bilhões) do total da dívida; 5% representavam 88% do total (R$ 18,3 bilhões); e 10% detinham 94% da dívida total (R$ 19,6 bilhões). Em termos agrários, o impacto desse recurso pode significar a aquisição de 347 mil hectares a 1,8 milhões de hectares de terras.[6]

2.2. Problemas do ITR

O ITR foi criado com a finalidade precípua de desestimular a expansão de latifúndios improdutivos e terras ociosas – função extrafiscal, além de auferir o tributo. No decorrer o ITR sofreu várias mudanças, desde constituição de sua base de cálculo até governança (relação dos entes federados na gerencia desse tributo).

Entretanto, algumas características permaneceram ao longo do processo histórico que moldou esse tributo: sua natureza declaratória, a falta de fiscalização no meio rural e a ausência de um sistema cadastral consistente de registros escriturais e a impunidade decorrente da grande distância entre contribuinte e fisco.

Do ponto de vista social, essas fragilidades esvaziam a função idealizada para o ITR, desguarnecendo o Estado de instrumentos fiscais de arrecadação capazes de conter o movimento especulativo da terra, o qual motiva a permanência de grandes propriedades rurais improdutivas. O estudo de Silva e Barreto, 2014 (apud APPY 2015:18) aponta através de dois exemplos essas fragilidades de arrecadação fiscal pública:

[6] O máximo e o médio preço de terras no Brasil tiveram as seguintes cotações R$ 60.000 e R$ 11.527,00, respectivamente, em julho/agosto de 2017, segundo o Relatório Bimestral (set 2017): Análise do Mercado de Terras, Ed 78 – IEG/FNP, pág. 27 (disponível em www.informaecon-fnp.com e https://agribusinessintelligence.informa.com/.).

"No caso do primeiro imóvel, de 1.442 ha, o valor da terra nua (VTN) declarado foi de R$ 34,00/ha, enquanto que o valor efetivo de mercado na região é de R$ 2.942,00/ha (86 vezes maior). Da mesma forma, o proprietário declarou que desmatou apenas 110 ha (ou seja, que 1.332 ha seriam área não tributável), quando o desmatamento efetivo foi de 1.400 ha (havendo apenas 42 ha de área não tributável). Por fim, o proprietário declarou grau de utilização superior a 80% quando o grau de utilização efetivo ficou entre 50% e 65%. Corrigindo-se todos estes erros, o valor do ITR devido pelo imóvel passaria de R$ 11,00 para 140.027,00, valor mais de 12 mil vezes superior ao apurado na DITR. No caso do segundo imóvel a diferença ocorreu apenas no VTN que, foi declarado na DITR como sendo de R$ 34,00/ha, quando o valor efetivo de mercado na região é de R$ 2.236,00. A área desmatada (927 ha) e o grau de utilização (maior que 80%) declarados corresponderam ao verificado in loco. No caso deste imóvel, a correção do VTN resultaria em uma elevação do valor do ITR devido de R$ 93,00 para R$ 6.218,00. Trata-se de uma diferença muito relevante, ainda que menor que no caso do primeiro imóvel".

APPY (2015) destaca que em relação às informações declaradas pelo contribuinte que resultam em áreas tributáveis menores e em graus de utilização maiores, não existe fiscalização adequada para combater as inexatidões. Acrescenta ainda que, além do baixo interesse da Receita Federal pela administração do tributo de inexpressiva arrecadação, existe um motivo importante que fragiliza a fiscalização: a inexistência de um cadastro de imóveis georreferenciados acessível à Receita Federal e aos municípios[7].

Outro fato a ressaltar é que o aparato legal do ITR não dispõe dos mecanismos suficientes para, efetivamente, induzir formas produtivas de exploração agrícola. Por exemplo, não estão previstos índices de produtividade para as atividades agrícolas (importante da atividade na ocupação do solo), mas, apenas, para as atividades de pecuária e alguns produtos florestais.

Na questão ambiental a clara predominância do foco na ocupação produtiva da terra e na especulação fundiária na legislação do ITR acaba mitigando, ou mesmo prejudicando, a dimensão de conservação ambiental do imposto. Para APPY, (2015: 26),

"O descolamento entre a legislação do ITR e o Código Florestal fica claro quando se considera que o descumprimento da legislação ambiental não tem praticamente qualquer impacto sobre o valor do ITR devido pelo proprietário rural. De fato, se uma propriedade rural desmatar além do permitido no Código Florestal (não respeitando as exigências de constituição de APP e RL) e se a parcela irregularmente desmatada for ocupada de forma produtiva pelo proprietário então não haverá qualquer penalidade na apuração do imposto".

[7]Atualmente se encontram cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra (SNCR), como imóveis rurais (em 2015), 61,39% dos 850 milhões de hectares de terras existentes no país.

Por fim, a questão da fiscalização, a inexistência de um cadastro de imóveis georreferenciados unificado público (SNCR-Cafir) na gestão pública (federal e municipal), e acessível à sociedade civil é, provavelmente, o principal motivo da não averiguação das informações fornecidas pelos proprietários rurais, contribuindo, consequentemente, para a precariedade na fiscalização pública e social quando da apuração do ITR.

Na realidade há hoje, no Brasil, três principais cadastros federais de imóveis rurais geridos por instituições diferentes que, em grande medida, não se comunicam, dificultando o cruzamento de informações e a fiscalização do ITR.

Primeiro, o Cadastro de Imóveis Rurais (Cir), gerido pelo Incra no âmbito do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), o qual gera o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), documento identificador do imóvel para fins agrários.

Segundo, o Cadastro de Imóveis Rurais para Fins Tributários (Cafir), gerido pela Receita Federal, cuja atualização é feita através do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR (Diac).

Terceiro, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), administrado pelo Ibama, que é uma base de dados com informações literais e gráficas de todos os imóveis rurais do país, porém com linguagem incompatível com os demais cadastros.

No entanto, a Lei 10.267, de 2001, trouxe a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), a ser gerido conjuntamente pelo Incra e pela Receita Federal com o objetivo de condensar em um único cadastro, as informações do cadastro do CIR/SNCR e do Cafir. Embora essa harmonização cadastral intersetorial tenha avançado bastante, havendo troca de informações entre as duas entidades (visando, entre outros, minimizar a duplicação de informações), o fato é que o processo de unificação dos cadastros no CNIR ainda não foi completado. Seguem, ainda, os dois cadastros distintos geridos pelo Incra e pela Receita de forma autônoma com processos cadastrais também distintos. E esses cadastros, apesar da competência federal, seguem distintos ao cadastro do Imposto de Renda, sendo que a unificação dos três cadastros federais poderia resguardar o governo de

incoerências do tipo: imóveis declarados como intensamente produtivos na declaração do ITR e sem rendimento algum no Imposto de Renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário do Brasil, nas nações desenvolvidas, a grande propriedade não é vista como símbolo de prosperidade e sim indicador de subdesenvolvimento. Na Europa, é fácil encontrar a grande propriedade rural em Portugal, Espanha ou Grécia, mas será difícil localizá-la na França, Alemanha e Grã-Bretanha. Na América do Norte ela ainda é numerosa em áreas próximas ao México e cada vez mais raras em direção ao Canadá. Esses países optaram pelo progresso técnico adotando políticas de regulação do êxodo rural. Como consequência, observa-se que, em geral, as grandes propriedades estão esparsas na massa de estabelecimentos médios de produção familiar (VEIGA, 2000).

Na maioria desses países a tributação sobre a propriedade está plenamente estabelecida com significativa participação relativa no PIB, como analisado. Em alguns países como África do Sul, Austrália, Canadá e Nova Zelândia, a tributação sobre a propriedade imobiliária, o qual inclui a propriedade rural, tem uma arrecadação superior a 1% do PIB. A taxação está fundamentada na existência de outros setores sociais que necessitam dos produtos rurais (agrícolas e não agrícolas). O Brasil e demais países latinos americanos adotaram uma estratégia inversa. As elites rurais impuseram a visão de que a grande propriedade é o único caminho.

No caso brasileiro, a arrecadação do ITR tem representado cerca de 0,02% do PIB ou 0,1% da arrecadação tributária federal, um valor extremamente reduzido na comparação internacional e em função da grande extensão das áreas agrícolas num país continental. Nesse sentido, uma proposta de Reforma Tributária deve, necessariamente, estimar o potencial viável de aumento da arrecadação, que seria alcançado seria alcançado através de melhorias administrativas, como a mudança no sistema de autoavaliação, melhor fiscalização, integração dos cadastros e alterações legais.

Pode-se constatar que, neste momento de se construir uma proposta reforma tributária nacional, na questão do ITR parte-se de uma realidade agrária sob novas formas, mas ainda herdeira dos velhos padrões do passado colonial (como disse Caio Prado[8]). Ou como disse Celso Furtado[9], a estrutura agrária brasileira apresenta uma série de características cuja compreensão requer uma análise do processo histórico de sua formação – os interesses da grande exploração sendo a *raison d'être* da ocupação do território.

Tanto na Lei Ordinária (Estatuto da Terra) como na Constituição de 1988, o ITR foi previsto como imposto progressivo sobre a grande propriedade improdutiva e de caráter extrafiscal (instrumento do princípio múltiplo da função social).

Entretanto, essas atribuições jamais foram cumpridas, e o ITR nunca teve seu potencial plenamente aproveitado, por razões diversas, desde a chamada falta de "vontade política" (arranjo entre os interesses das elites rurais e o governo); ausência de fiscalização adequada; e precário sistema de arrecadação (ausência de cadastro público unificado), que ampliou a evasão fiscal, etc. Todos esses fatores geraram a percepção generalizada da sua "ineficiência".

Situação que se abastece de genealogias do processo histórico de constituição do Estado Nacional. Pela visão de Florestan Fernandes a burocracia da dominação patrimonial cria uma espécie de dualidade estrutural no aparato de Estado; as formas de poder tradicionais convivendo com as formas de poder criadas pela ordem.

Os rumos e os limites do imposto sobre a propriedade rural (ITR) têm se destacado não apenas como ação governamental, mas decorrente de um complexo sistema que envolve a remota e atual questão agrária brasileira e o pacto agrário de hegemonia política. Mas, de fato, a persistência da pobreza, o avanço dos bolsões de miséria, a perpetuação das desigualdades sociais, assim como as condições de trabalho, ampliam as tensões agrárias e impõem restruturação do tributo rural. Os velhos e recorrentes condicionantes de nossa extrema desigualdade e da

[8] Conceito de PRADO JR, 2000 capítulo 1 (pág. 52 e 53).

[9] Conceito de FURTADO, 1986 capítulo 2 (pág. 91).

reprodução da pobreza e da miséria voltam como elementos cruciais do debate. As raízes históricas de tais elementos são a chave para entendê-los, visto que desde descobrimento, aos dias atuais, a questão da terra manteve-se intacta.

Neste contexto, o debate sobre o ITR no âmbito da Reforma Tributária deve organizar-se nos seguintes termos:

a. A Constituição de 1988 se mantém como referência, sustentando a perspectiva do espaço público, no qual a intervenção do Estado se estende pela via dos direitos e da inclusão social.

b. A Carta garante o princípio múltiplo da Função Social da Propriedade (Cf. Art. 5º, item XXIII, combinado com Art. 186 da Constituição Brasileira). Nesse sentido, os condicionantes, os desdobramentos e a funcionalidade do direito e do dever da propriedade pressupõem a regulação da propriedade, quer dizer, a centralidade da função social na formação de estruturas regulatórias eficazes para limitar o movimento do capital fundiário. Proteger a sociedade da desigualdade fundiária, proteger a natureza da dilapidação, proteger as relações de trabalho das tendências regressivas são valores constitucionais idealmente aceitos pela opinião pública.

c. Os debates devem levar em conta a diretriz de aproveitamento racional e adequado da terra conjugado com as normas ambientais de preservação dos recursos naturais e trabalhistas, previstas e inseparáveis do princípio múltiplo da função social. Para isso é necessário ajustar a função fiscalizadora – fragmentada em várias legislações e competências administrativas – em trabalho cooperado entre as diversas instituições que atuam no setor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Ibama), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Ministério do Trabalho, Receita Federal (SRF). Institutos federais, que estão presentes em todos estados, também podem agir de forma cooperada com os municípios.

d. É necessária a constituição de um Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, permitindo a gestão da malha fundiária e a governança do território; a

promoção do Saneamento do Sistema de Registro Público de Imóveis Rurais; a garantia da seguridade jurídica da propriedade da terra; e, o controle Social na constituição de cadastros georreferenciados[10].

e. A arrecadação do ITR é extremamente reduzida na comparação internacional (0,02% do PIB ou 0,1% da arrecadação tributária federal) num país continental, com grande extensão de áreas rurais, no qual a participação relativa da agricultura e do agronegócio no PIB e nas exportações é significativa (respectivamente, 23% e 46%). Nesse sentido, uma proposta de Reforma Tributária deve, necessariamente, estimar o potencial viável de aumento da arrecadação, que seria alcançado através de melhorias administrativas, como a mudança no sistema de auto avaliação, melhor fiscalização, integração dos cadastros e alterações legais. Além disso, os acordos federativos afetam a necessidade e a vontade de governos municipais em fazer a gestão do imposto sobre a propriedade rural. As políticas fiscais devem apoiar a autonomia municipal, evitar a duplicação de esforços adotando ações compartilhadas de eficácia administrativa, universalidade, legalidade, segurança jurídica, e controle social[11]. A parte federal do ITR pode compor o Fundo Nacional de Reforma Agrária.

A reflexão e a discussão do ITR não se podem restringir somente a questões tributárias e de receita, mas devem incluir os atuais e remotos padrões agrários de dominação tradicional que requerem um enfrentamento dentro e fora do aparato estatal.

[10] A dimensão territorial do Brasil totaliza 851,4 milhões de ha (segundo o Censo Agropecuário de 2006-IBGE), o espaço rural concentra 99,7% enquanto as zonas urbanas somente 0,3%. O IBGE tem tabulado somente 70% do território nacional: os estabelecimentos agropecuários ocupam 329,9 milhões; as áreas indígenas (125,4 milhões); as unidades de conservação (72,1 milhões); os corpos d'água (12 milhões). Remanesce uma significativa porção de terras designadas "outras ocupações", ou seja, públicas devolutas, perfazendo 310 milhões – entorno de 36% do território nacional não medido pelo IBGE. .

[11] Este imposto pode contribuir com desenvolvimento dos pequenos municípios (cerca de 74% do total e 25% da população) que em termos arrecadação são dependentes do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e outros recursos federais e estaduais para seu custeio e demandas de infraestrutura. São municípios onde a questão da renda e do trabalho é dada pela dinâmica rural, portanto, os recursos do ITR podem estar voltados para o desenvolvimento rural local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

APPY, B (2015). **O imposto territorial rural: como forma de induzir boas práticas ambientais**. Brasília: IPAM Amazônia.

BIRD, R M & SLACK, E (2004). Land and Property Taxation in 25 countries: a Comparative Review. In R.M. Bird, and E. Slack (eds), **The International Handbook of Land and Property Taxation**. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited.

BIRD, R M & SLACK, E (2006). **The role of the property tax in financing rural local governments in developing countries**. International Studies Program, Working Paper 06-40, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Haskell P. Wald "Reform of Agricultural taxation to promote economic development in Latin America.

BRUNO, R (1995). **Estatuto da Terra: entre conciliação e o confronto**. Estudos Sociedade e Agricultura, n 5. Rio de Janeiro: UFRRJ.

CARVALHO JR, P H B (2017). **Property Tax Performance and potential in Brazil**, tese de doutorado- Faculty of Economic and Management Sciences – University of Pretoria.

DALLARI, D (2007). O Brasil rumo à sociedade justa. In Silveira et al **Educação em direitos humanos: fundamentos teóricos-metodológicos.** João Pessoa: Ed Universitária.

DELGADO, G C (2012). **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** Rio Grande do Sul: UFRGS.

DELGADO, G C (2017). Atualidade da questão da terra no Brasil: embates e ressignificações. In Delgado & Bergamasco **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

DIEESE & SINDFISCO (2013). **10 Ideias para uma Tributação mais Justa**. São Paulo: DIEESE.

FERNANDES, F (1974). Mudanças sociais no Brasil: corpo e alma do Brasil. São Paulo: DIFEL.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATIONS – FAO (1975). **Fundamentos teóricos para una legislación tributaria en el setor agropecuaria**. Roma: FAO.

FURTADO, C (1986). **Análise do modelo brasileiro**. São Paulo: Civilização Brasileira.

FURTADO, C (1992). **Brasil: a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra.

DE CESARE, C M (2012) **Melhorar o desempenho do Imposto sobre a Propriedade Imobiliária na América Latina**, Lincoln Intitute of Land Policy.

MARTINS, J S (1981). **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. Petrópolis: Vozes.

MORAES, S H N G (1987). **O Estado e a propriedade agrária no Brasil: fórmulas jurídicas e vigência política**. Dissertação de Mestrado Faculdade de Direito da USP.

OXFAM (2016). **Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural**. Informe da OXFAM Brasil. Disponível em

https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf.

PRADO JR, C (2000). **A questão agrária brasileira**. São Paulo: Brasiliense.

SILVA, L O (2008). **Terras devolutas e latifúndio**. Campinas: UNICAMP.

SMITH, R (1990). **Propriedade da terra & transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para capitalismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense.

VEIGA, J E (2000). **A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura**. Rio Grande do Sul: Ed Universidade/UFRGS.