

As deficiências do Imposto Territorial Rural (ITR)

Celina Gontijo Leão¹
Lincoln Frias²

Resumo

Apesar da extensão de seu território, o Brasil tributa pouco a propriedade rural. O objetivo do artigo é mostrar que o Imposto Territorial Rural (ITR) não cumpre bem nem sua função fiscal (arrecadação) nem suas funções extrafiscais (estímulo ao desenvolvimento econômico e defesa da função social da propriedade). Após a introdução, a primeira seção oferece um panorama do sistema tributário brasileiro, enfatizando o fato de que quase metade de sua receita provém de impostos indiretos sobre o consumo. Isso o torna bastante regressivo, isto é, faz com que as pessoas tendam a pagar proporcionalmente mais impostos quanto menor for a sua capacidade contributiva. Nas duas seções seguintes os detalhes da legislação e da gestão do ITR são apresentados, mostrando como a falta de dados confiáveis, o uso da autodeclaração e a defasagem dos parâmetros fazem com que a arrecadação desse imposto seja extremamente baixa, muito aquém da capacidade contributiva dos proprietários de terra.

Palavras-chave: tributação, regressividade, imposto territorial rural

Abstract

Although it has such a large extension, Brazil taxes rural properties weakly. The purpose of this paper is to demonstrate that the Imposto Territorial Rural (ITR) does not fill neither its fiscal role (to generate revenue) neither its extrafiscal roles (to stimulate economic development and to protect the social role of private property). Following the introduction, the first section gives an overview of the Brazilian tax system, stressing the fact that almost half its revenue comes from indirect taxes on consumption, making it very regressive. That is, it creates a tendency to tax more the less contributive capacity people have. The next two sections detail the legislation and administration of the ITR, demonstrating how the absence of trustful data, the reliance on autodeclarations and the use of old parameters lead to extremely low revenues, way below the contributive capacity of land owners.

Keywords: taxation, regressivity, rural land tax

1. Introdução

Sendo o Brasil o quinto país mais extenso do mundo e a agropecuária um setor central da sua economia, seria de se esperar que a arrecadação com o imposto sobre a propriedade da terra fosse muito alta, principalmente quando se sabe que se trata de um país onde predominam as grandes propriedades nas mãos de poucas pessoas. No entanto, a arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) é ínfima. O objetivo deste artigo é descrever essa situação e explicar porque ela é inadequada.

¹ Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG). Procuradora da Fazenda Nacional. Email: celina.gontijo@uol.com.br

² Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG). Email: lincolnfrias@gmail.com

Recebido em fevereiro de 2017 e aceito em maio de 2017.

As discussões sobre o papel do Estado normalmente se concentram em torno de como gastar os recursos públicos, não tanto sobre sua origem. Os debates mais acirrados giram em torno de questões tais como o montante dos programas de transferência de renda, a expansão das universidades públicas, a abrangência dos serviços públicos de saúde etc. Quando a arrecadação é discutida, a questão mais comum é o aumento ou a diminuição dos tributos em geral, seja sua quantidade sejam suas alíquotas.

Entretanto, o mesmo montante de recursos pode ser arrecadado de diferentes maneiras e com diferentes consequências. Por isso, também é muito importante discutir *quais* tributos devem existir e qual deve ser sua base de incidência (renda, folha de salários, propriedade, bens e serviços ou transações financeiras).

Os mesmos gastos podem ser financiados de diferentes formas, o que interfere inclusive em sua própria efetividade. Por exemplo, se a transferência de renda para famílias pobres for financiada com recursos de impostos sobre o consumo, talvez sejam completamente ineficazes, pois apenas devolvem às famílias o que lhes havia sido retirado.

Os tributos não servem apenas para arrecadar recursos. Eles também possuem funções *extrafiscais*: estimular o desenvolvimento econômico (p. ex., alíquotas de importação para proteger a indústria nacional ou impostos reduzidos para pequenas empresas), desestimular o consumo de certos produtos (p. ex., impostos mais altos sobre o cigarro ou sobre automóveis mais poluentes), diminuir a desigualdade (p. ex., a progressividade das alíquotas do imposto de renda), entre outros objetivos. Esses impactos extrafiscais podem ser produzidos não apenas por diferenças entre alíquotas, mas também por meio de isenções, deduções, descontos e diversos tipos de regras tributárias que podem beneficiar ou prejudicar certos setores econômicos ou tipos de contribuintes.

Seria, portanto, de se esperar que o imposto brasileiro sobre a propriedade rural fosse muito alto, estivesse entre as maiores arrecadações e estimulasse a produtividade. No entanto, como se verá, acontece justamente o contrário. Este artigo analisa como o ITR se insere no sistema tributário brasileiro e quais suas principais deficiências. Para tanto, a primeira seção apresenta um panorama da tributação no Brasil. Em seguida, a legislação sobre o ITR é apresentada para, na seção posterior, apresentar as deficiências em sua gestão.

2. Um panorama da tributação no Brasil

O sistema tributário brasileiro tributa de forma mais acentuada aqueles que detêm menor capacidade financeira, pois nele predominam os impostos indiretos sobre o consumo, o que gera alta regressividade tributária.

Impostos *indiretos* são aqueles em que o contribuinte de direito (quem deve o imposto) não é o contribuinte de fato (aquele que acaba realmente pagando o valor do imposto). Enquanto isso, no caso dos impostos *diretos* o contribuinte de direito é sempre o contribuinte de fato. Por exemplo, é o próprio contribuinte de direito quem paga e arca financeiramente com o custo do seu Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), que são impostos diretos. Em contrapartida, no caso dos impostos *indiretos*, apesar dos contribuintes de direito serem os responsáveis pelo pagamento do imposto é possível repassar o custo para outras pessoas. Por exemplo, os varejistas repassam o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para os consumidores, os hotéis repassam o Imposto sobre Serviços (ISS) para os hóspedes e as fábricas repassam o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os compradores.

Por sua vez, a regressividade e a progressividade tributárias se referem à estrutura das alíquotas dos impostos. Normalmente, o valor do imposto é calculado sob a forma de porcentagem do valor do que está sendo tributado (renda, patrimônio, produto, transação etc.). A estrutura de um imposto pode ser de três tipos: uma porcentagem fixa, porcentagens crescentes (alíquota progressiva) ou porcentagens decrescentes (alíquota regressiva).

No primeiro tipo de estrutura de alíquotas, a porcentagem é fixa, como no caso do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre compras no exterior, o qual é sempre 6,38% do valor de qualquer compra, não importando qual foi o valor da compra.

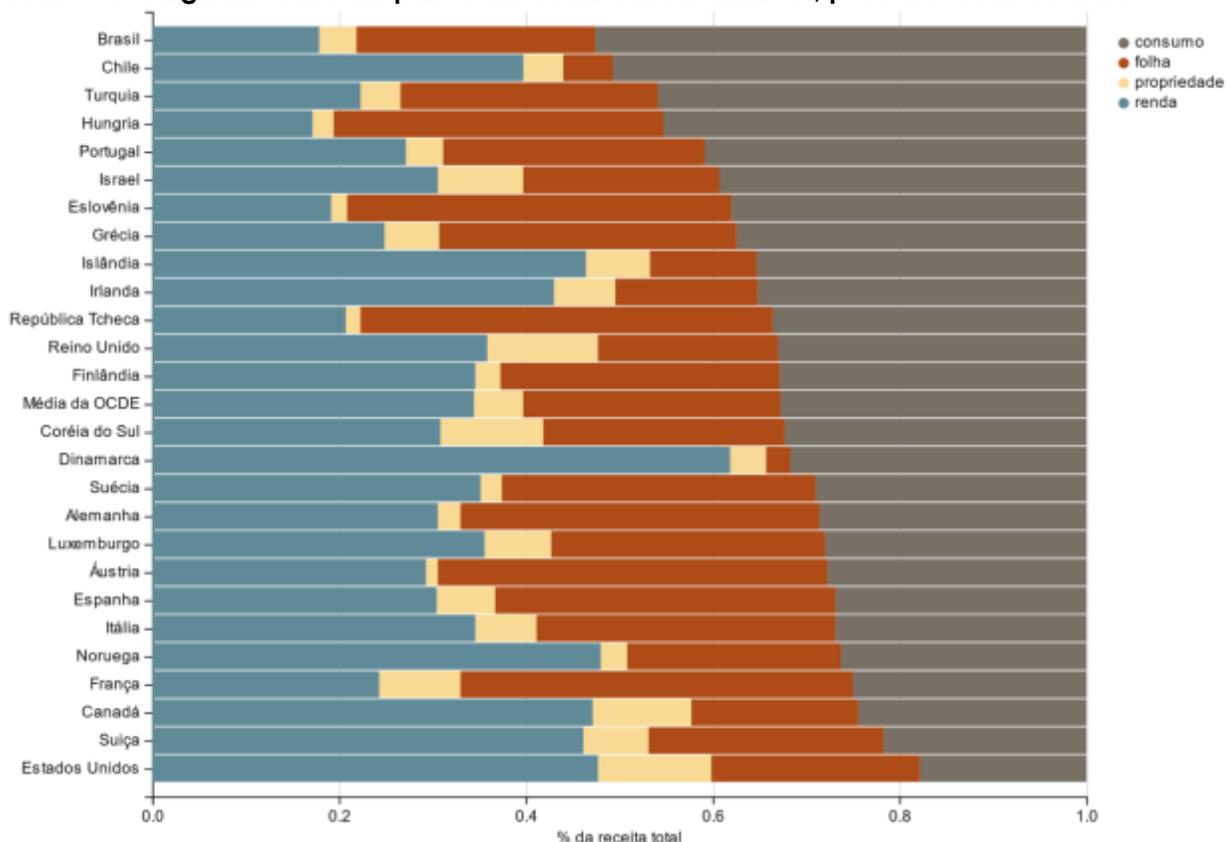
No segundo tipo de estrutura de alíquotas, o caso dos impostos progressivos, quanto maior o valor daquilo que é tributado (a base de cálculo), maior é o valor da alíquota, não apenas do imposto devido. Por exemplo, o Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF) possui alíquotas de 0% (isentos), 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%. Isso significa que quem possui rendimentos de até R\$1.903,83 não precisa pagar o imposto, enquanto quem ganha entre esse valor e R\$ 2.826,65 deve pagar um imposto no valor de 7,5% dos seus rendimentos, passando pelas outras duas faixas até chegar às pessoas com rendimentos acima de R\$ 4.664,68, que devem pagar 27,5% como imposto de renda. A estrutura da alíquota nesse caso é progressiva, quanto maior o rendimento, maior a alíquota.

Por outro lado, um imposto é regressivo quando acontece o contrário, quando as pessoas com *menor* capacidade financeira ou bens de menor valor pagam um valor *maior* de imposto em relação à sua renda. Isso costuma acontecer não porque haja uma estrutura de alíquotas que vai aumentando à medida que a renda do contribuinte ou valor do bem diminui, mas sim porque o mesmo valor é cobrado de todos os contribuintes, independentemente de sua capacidade contributiva. É o caso dos impostos sobre a comercialização de alimentos. Suponha que um saco de arroz custe R\$10,00, dos quais 10% é o ICMS. Esse R\$1,00 de imposto equivale a 0,1% da renda de alguém que ganhe R\$1.000,00, mas apenas a 0,01% no caso de alguém com rendimentos de R\$10.000,00. Portanto, nesse caso, a pessoa mais pobre paga um imposto dez vezes maior quando medido como parte de sua renda. Isso é a regressividade tributária: quanto mais pobre a pessoa, mais pesado é o imposto relativamente a seu patrimônio.

Feitas essas distinções, voltemos ao sistema tributário do Brasil. A carga tributária brasileira atingiu 32,42% do PIB em 2014 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB), 2016, p. 2). Essa tributação está um pouco abaixo da média de tributação dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que é de 35,3%, mas bem acima da tributação do Chile que é de 19,8% (RFB, 2016, p. 9). Vale observar, entretanto, que essas comparações internacionais não são precisas, pois a contabilidade dos tributos é influenciada por diferentes tratamentos da previdência, da tributação dos governos subnacionais e da definição do que deve ser contado como tributo.

Porém, tão importante quanto analisar a carga tributária global de um país é a análise da distribuição da tributação segundo as bases de incidência e os contribuintes mais afetados, verificando sobre quem ela efetivamente recai. O Gráfico 1 é um comparativo da distribuição da carga tributária em diversos países, considerando os dados da arrecadação de 2014. É possível constatar na distribuição da carga tributária brasileira uma incidência de impostos sobre o consumo muito maior do que a dos demais países, e uma tributação muito menor sobre a renda e a propriedade.

Gráfico 1. Carga tributária em países da OCDE e Brasil em 2014, por base de incidência



Fonte: RFB, 2016, p. 11³

A tributação sobre o consumo é injusta porque é regressiva e indireta. Em relação ao primeiro aspecto, o problema está em que as pessoas mais pobres tendem a gastar uma parte maior da sua renda em consumo de produtos e serviços de primeira necessidade justamente por sua renda ser baixa, ao invés de poupar ou adquirir patrimônio, como feito pelas pessoas mais ricas. Se a tributação sobre o patrimônio é relativamente pequena, isso beneficia aquele que tem capacidade contributiva maior, não quem gasta a maior parte da renda consumindo.

Impostos indiretos tendem a ser injustos porque são menos transparentes, pois o valor do imposto se confunde com o valor do produto. Tributos como imposto de renda, IPTU e IPVA tendem a ser mais criticados do que o ICMS, o ISS e o IPI porque eles são mais explícitos, são pagos separadamente, pessoalmente, não estão diluídos no preço de algum produto. Por isso, o aumento dos impostos diretos é politicamente mais custoso, fazendo com que os políticos prefiram concentrar os aumentos em impostos indiretos.

3. Os dados estão disponíveis em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015-tabelas.xlsx>, na aba "Dados_OCDE".

Além disso, a arrecadação dos impostos indiretos é, em geral, mais barata, já que eles são pagos pelas empresas e não pelas pessoas físicas, o que significa que há menos contribuintes a fiscalizar.

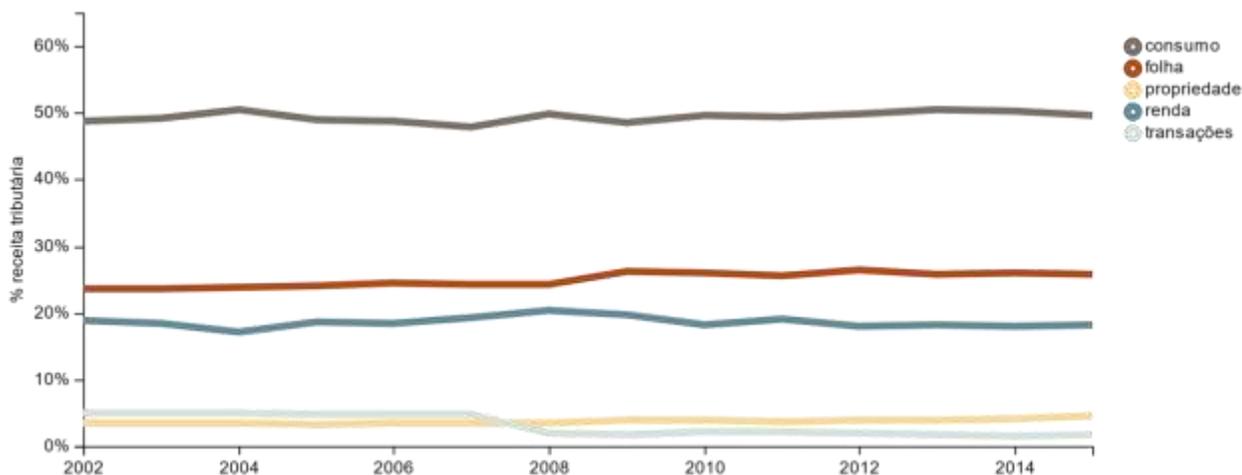
A Tabela 1 apresenta a distribuição da receita tributária brasileira em 2015 dividida pelas bases de incidência. Por sua vez, o Gráfico 2 mostra a série histórica desses mesmos dados. O fato mais marcante é o predomínio da tributação sobre o consumo e sua estabilidade no decorrer do tempo.

Tabela 1. Receita tributária por base de incidência, 2015

Base	R\$ milhões	% PIB	% arrecadação
Renda	352.305,41	5,97	18,27
Folha de Salários	498.034,80	8,44	25,83
Propriedade	85.696,87	1,45	4,44
Bens e Serviços	957.923,77	16,22	49,68
Transações Financeiras	34.686,30	0,59	1,80
Total	1.928.647,15	32,66	100,00

Fonte: Adaptado a partir de (RFB, 2016)⁴.

Gráfico 2. Participação das bases de incidência na arrecadação total, 2002 a 2015



Fonte: Adaptado a partir de (RFB, 2016)⁵.

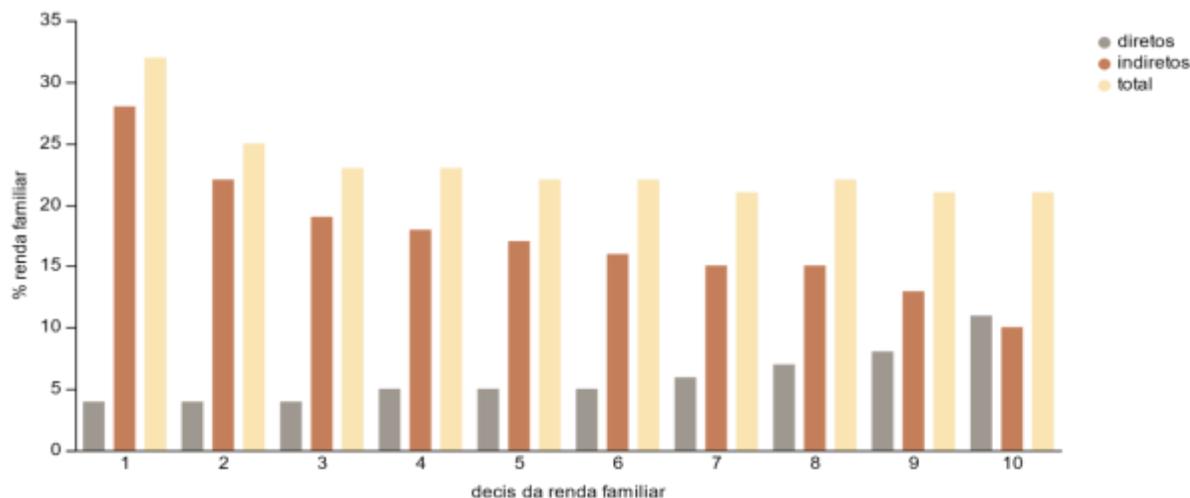
Em 2015, a tributação sobre o consumo foi responsável por quase 50% do valor arrecadado, enquanto que a tributação sobre a propriedade correspondeu a 4,4% (RFB, 2016, p. 2). O Gráfico 3 demonstra a diferença das tributações direta (que incide sobre

4. Os dados estão disponíveis no arquivo indicado na nota anterior, na aba "Tab_09", "Carga Tributária e Variações por Base de Incidência - 2015 x 2014".

5. Os dados estão disponíveis no arquivo indicado na nota 1, aba " Tab_10", "Evolução da Participação das Bases de Incidência na Arrecadação Total - 2002 a 2015".

renda e patrimônio) e indireta (que incide sobre o consumo) de acordo com os decis da renda familiar, usando dados provenientes da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A tributação indireta para o primeiro decil de renda familiar (os 10% mais pobres da população) alcança 28% de sua renda total, enquanto para o décimo decil (os 10% com maior renda) a tributação indireta significa apenas 10% de sua renda.

Gráfico 3. Carga tributária por decis da renda familiar, dados da POF 2008-2009



Fonte: IPEA, 2011, p. 6.

A participação da tributação direta na renda final, após terem sido descontados todos os tributos, situa-se em torno de 30% nos países desenvolvidos, enquanto no Brasil ela representa apenas 10% da renda familiar (SILVEIRA et al., 2011). A tributação direta brasileira tem uma progressividade muito pequena, incapaz de neutralizar ou minorar a tributação indireta, tornando o sistema tributário brasileiro muito regressivo (HOFFMANN; SILVEIRA; PAYEIRAS, 2006; SILVEIRA et al., 2011).

É no contexto deste sistema tributário regressivo e dominado por impostos indiretos que o Imposto Territorial Rural (ITR) deve ser compreendido.

3. O imposto territorial rural

O ITR é um tributo de competência da União, previsto no art. 153 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), instituído pela Lei nº 9.393/96 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.382/02. É cobrado dos proprietários de imóvel rural e a arrecadação é dividida igualmente entre a União e o município onde se localiza a propriedade (BRASIL, 1988, 1996, 2002). Na verdade, é possível que o imposto seja fiscalizado e arrecadado pelos municípios que firmem convênio com a União, caso em que a totalidade da

arrecadação ficará com o município, o qual no entanto arcará com os custos da administração e da arrecadação do imposto (BRASIL, 2005). Até Janeiro de 2013, este era o caso de 1.604 dos 5.570 municípios brasileiros (BRASIL, 2013).

Além do inerente fim arrecadatário, a CF/88 estabelece duas situações por meio das quais o ITR tem função extrafiscal: (1) promoção do uso adequado e eficiente do espaço territorial rural, dispondo no § 4º do art. 153 que o imposto será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular propriedades improdutivas; e (2) defesa dos pequenos proprietários, pois as pequenas glebas rurais, definidas em lei, são imunes ao pagamento do ITR, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel (BRASIL, 1988). Dessa forma, busca-se inibir a existência de latifúndios improdutivos e, ao mesmo tempo, dar tratamento diferenciado e mais benéfico ao pequeno produtor rural. Tratam-se de normas que buscam concretizar a função social da propriedade e a taxação conforme a capacidade contributiva.

A legislação do imposto estabeleceu que a pequena gleba rural isenta do tributo é a área de (a) até 100 hectares, se localizada em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal; ou de (b) até 50 hectares, se localizada no Polígono da Seca ou na Amazônia Oriental; e de (c) até 30 hectares, se localizada em qualquer outro município (BRASIL, 1996).

O ITR foi criado pela Constituição da República de 1891 e, ao longo de sua história, foi competência dos Estados e depois dos municípios (BRASIL, 1891). A ele são atribuídas finalidades extrafiscais desde o Estatuto da Terra de 1964 e a competência de sua instituição e arrecadação pela União, a partir da CF/88, teve por finalidade permitir sua atuação como instrumento de reforma agrária no nível nacional (BRASIL, 1964, 1988). Dessa forma, poderia ser realizada uma política pública abrangente e uniforme que teria sido impedida pelo grande poder local dos latifundiários, quando a competência de instituição e arrecadação do tributo não era federal (TORRES, 2007).

Para o cálculo do ITR a ser pago pelo proprietário rural considera-se o valor do imóvel e o seu grau de utilização. O valor da propriedade é dado pelo chamado “valor da terra nua” (VTN) que representa o valor de mercado do imóvel excluídos os valores das construções, das instalações, das benfeitorias, das culturas permanentes e temporárias, florestas plantadas e das pastagens cultivadas ou melhoradas (BRASIL, 1996). Por sua vez, o valor da terra nua tributável (VTNt) é obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável do bem, a qual exclui da área total os espaços de preservação e aqueles ocupados por benfeitorias úteis e necessárias, e a área total. Caso o proprietário declare como valor de terra nua valor inferior ao estabelecido pelos órgãos

estatais responsáveis, caberá ao contribuinte provar a veracidade do valor por ele atribuído.

O grau de utilização da terra é a razão entre a área efetivamente utilizada para a atividade rural e a área aproveitável do bem. A alíquota do ITR é progressiva, variável conforme sua área total e seu respectivo grau de utilização, com os seguintes valores:

Tabela 2. Alíquotas do ITR (em % do VTnT).

área total (hectares)	Grau de utilização (em %)				
	maior que 80	entre 65 e 80	entre 50 e 65	entre 30 e 50	até 30
até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
entre 50 e 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
entre 200 e 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
entre 500 e 1000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
entre 1000 e 5000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
acima de 5000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fonte: art. 11 da Lei nº 9.393/96 (BRASIL, 1996).

O valor do imposto será calculado, então, pela multiplicação do VTnT de cada imóvel pela alíquota correspondente, não podendo ser inferior a R\$10,00. É atribuição da Receita Federal do Brasil (RFB), com o auxílio do Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária (INCRA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), realizar as atividades de fiscalização para verificar as informações sobre os imóveis fornecidas pelos proprietários rurais na declaração anual do imposto.

A determinação de alíquotas menores para propriedades com maior grau de utilização da terra é uma medida extrafiscal para incentivar o uso adequado do solo e desestimular as propriedades improdutivas. Por outro lado, a exclusão das reservas florestais da área total do imóvel que servirá de base de cálculo para o imposto faz com que tais reservas sejam isentas de tributos, incentivando-se a preservação do meio ambiente, com o uso correto dos recursos naturais disponíveis, configurando também uma medida extrafiscal.

O ITR é historicamente um tributo de pouco retorno arrecadatário ao Estado, não em razão da capacidade contributiva dos proprietários, mas em razão da política de tributação e de arrecadação. Entre 1964 e 1994 as alíquotas do ITR estavam previstas na Lei nº 4.504/64, o Estatuto da Terra, e eram muito baixas, variando entre 0,2 e 3,5%, dependendo da localização, condições sociais e produtividade da terra (BRASIL, 1964). Na década de 1990, já na competência da União, a arrecadação estava em U\$20,30 por imóvel rural (LIMA; LIRA, 2015). Nessa época, a arrecadação anual estava em torno de 20 milhões de reais, valor inferior ao arrecadado com o IPTU em uma cidade do porte de

Natal/RN, com 800 mil habitantes (ARAÚJO et al., 2014). Em outra comparação, em 1992 o valor médio arrecadado de cada proprietário com o ITR correspondia a 25% de um salário mínimo por ano (ASSUNÇÃO; MOREIRA, 2000). Como pode ser visto na Tabela 3, embora a arrecadação anual tenha ultrapassado 1 bilhão de reais em 2015, a arrecadação com o ITR correspondeu apenas a 0,06% da receita tributária total (BRASIL, 2016), inferior à arrecadação de imposto semelhante na França e na Itália com 3%, no Chile com 4,5%, nos Estados Unidos e no Canadá com 5% e no Uruguai com 6% da arrecadação total (ARAÚJO et al., 2014).

Tabela 3. Tributos segundo a arrecadação, 2015

Posição	Tributo	R\$ milhões	% PIB	% arrecadação
1	ICMS	396.513,09	6,72	20,56
2	Imposto de Renda (pessoas física e jurídica)	341.901,46	5,79	17,73
3	Contribuição para a Previdência Social (a)	320.447,09	5,43	16,62
4	Cofins	199.876,00	3,39	10,37
5	Contribuição para o FGTS (b)	118.322,54	2,00	6,14
6	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	59.146,89	1,00	3,07
8	ISS	58.083,52	0,98	3,01
7	Contribuição para o PIS/Pasep	52.589,86	0,89	2,73
9	Imposto sobre Produtos Industrializados	48.048,71	0,81	2,49
10	Impostos sobre o Comércio Exterior	38.969,36	0,66	2,02
12	IPVA	36.257,11	0,61	1,88
11	Imposto sobre Operações Financeiras	34.681,05	0,59	1,80
15	IPTU	30.759,50	0,52	1,60
13	Contrib. Seg. Soc. Servidor Público - CPSS	29.339,60	0,50	1,52
16	Outros Tributos Estaduais	29.067,47	0,49	1,51
14	Contrib. Regime Próprio Previd. Est.	20.796,90	0,35	1,08
17	Salário Educação	19.038,91	0,32	0,99
18	Contribuições para o Sistema S	18.153,27	0,31	0,94
19	Outros Tributos Municipais	14.054,13	0,24	0,73
20	ITBI	11.106,63	0,19	0,58
21	Contrib. Regime Próprio Previd. Mun.	8.885,35	0,15	0,46
23	ITCD	6.468,65	0,11	0,34
24	Contrib. s/ Receita de Concursos e Progn.	5.422,13	0,09	0,28
22	Taxas Federais	5.314,60	0,09	0,28
25	Contrib. Partic. Seguro DPVAT	4.241,70	0,07	0,22
35	Cide Combustíveis	3.271,18	0,06	0,17
26	Cota-Parte Ad Fr. Ren. Mar. Mercante	3.004,83	0,05	0,16
27	Cide Remessas	2.983,43	0,05	0,15
28	Contrib. Custeio Pensões Militares	2.649,78	0,04	0,14
29	Contr. s/ Rec. Empr. Telecomun.	2.172,45	0,04	0,11
30	Outras Contribuições Federais (c)	1.656,79	0,03	0,09
31	Contribuições Rurais	1.573,53	0,03	0,08
32	Fundo de Saúde Militar (Beneficiário)	1.281,77	0,02	0,07
33	Imposto Territorial Rural	1.104,97	0,02	0,06
34	Contrib. S/Rec.Concess.Permis.Energ.Elet.	890,35	0,02	0,05
37	Cota-Parte Contrib. Sindical	598,64	0,01	0,03
Total	Total da Receita Tributária	1.928.182,85	32,66	100,00

Fonte: Adaptado a partir de RFB. Carga Tributária Brasileira, 2015⁶.

6. Os dados estão disponíveis no arquivo indicado na nota 1, aba "T02", Receita Tributária por Relevância do Tributo, incluindo as seguintes observações: (a) Receitas Correntes INSS + Recuperação de Créditos INSS. Exclui Transferências a terceiros (Sistema "S" e Salário-Educação) e Inclui a Contribuição do INSS sobre faturamento. (b)

Esses dados se tornam ainda mais impressionantes em razão da extensão territorial do Brasil: 845 milhões de hectares, dos quais 552 milhões seriam área tributável (SOUZA, 2004a). Uma das principais razões apontadas para a baixa arrecadação com o ITR é justamente o desconhecimento do território governado. Somente com o Estatuto da Terra de 1964 foi feito o primeiro cadastramento dos imóveis rurais no país, sendo identificados imóveis que compunham uma área de 307 milhões hectares (SOUZA, 2004a), portanto, bastante inferior à área total do país.

Segundo metragem estabelecida pelo INCRA, o latifúndio é a propriedade que possui mais de 15 módulos rurais, sendo que o módulo rural varia conforme as características de cada município. O conceito de módulo rural decorre da definição de propriedade familiar do inciso II do art. 4º do Estatuto da Terra, segundo o qual é propriedade familiar o imóvel rural que, direta e pessoalmente, explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com ajuda de terceiros (BRASIL, 1964).

Nas regiões metropolitanas, o módulo rural é menor que nos demais municípios. Em Belo Horizonte, por exemplo, o módulo rural é de 5 hectares, e nos municípios do interior de Minas Gerais o módulo rural varia de 20 a 70 hectares (BRASIL, 2013). Ou seja, no interior de Minas Gerais uma propriedade de 300 a 1.050 hectares, dependendo da região e do tipo de exploração, é considerada latifúndio. Ressalte-se que a existência do latifúndio em si não representaria um problema social, se este fosse produtivo e recolhesse tributação condizente com o patrimônio que representa.

O último Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2006 demonstrou que o ITR não alcançou a finalidade extrafiscal de desconcentração da propriedade rural, pois não houve alteração significativa no índice que mede a concentração das terras desde o Censo Agropecuário de 1985. O índice de Gini, no qual o coeficiente 1 indica o grau máximo de concentração, foi utilizado como parâmetro para medição específica de concentração de terras. Ele ficou praticamente estável durante esse intervalo de vinte anos: 0,857 em 1985; 0,856 em 1995; e, por fim, 0,854 em 2006 (RODRIGUES, 2012).

Inclui as contribuições devidas ao trabalhador e por demissão sem justa causa. (c) Inclui: CPMF, FUNDAF, CONDECINE, Selo Esp. Controle, Contrib. Ensino Aerov., Contrib. Ensino Prof. Marít., Adic. Pass. Aéreas Domést., Contrib. s/ Lojas Francas, Dep. Aduan. e Rec. Alfand., Contrib. p/ o PIN, PROTERRA, Outras Contrib. Sociais e Econômicas e Contrib. s/ Faturam. Empresas Informática, Contr. Montepio Civil, Contrib. Fundo de Saúde - PMDF/BMDF, Contrib. Fundo Invest. Reg., Reserva Global de Reversão.

De acordo com o Censo Agropecuário 2006, as propriedades com mais de 1.000 hectares representam 1% do número total de propriedades agrícolas no país, mas ocupam 44% de toda a terra cultivável (OCDE/FAO, 2015).

Além de não promover a desconcentração de terra, as alíquotas atuais e a forma de cobrança do ITR ainda permitem a manutenção de grandes propriedades improdutivas, que perduram ao longo do tempo para fins especulativos. No período de 2003 a 2010, as propriedades consideradas improdutivas cresceram em quase 100 milhões de hectares, segundo dados divulgados pelo INCRA (PELEGRINI, 2015). Em 2003, 58 mil propriedades concentravam 133 milhões de hectares improdutivos, ao passo que em 2010 cerca de 69 mil propriedades constituíam 228 milhões de hectares (40% das propriedades do país) abandonados ou que produzem abaixo de sua capacidade.

Ressalte-se que a expansão das propriedades improdutivas não ocorre, em sua maioria, pela via legal, mas sim por meio de ocupação de terras indígenas, de áreas de preservação ou de terras públicas (PELEGRINI, 2015). Além disso, os números apresentados podem estar subvalorizados, visto que a declaração do tamanho da propriedade e da sua produtividade é feita pelo proprietário que, ciente de que a terra improdutiva é taxada com alíquota maior de imposto, pode subdeclarar o tamanho de sua propriedade improdutiva ou classificá-la com índice de produtividade maior que o real.

Havendo uma concentração tão grande da propriedade rural nas mãos de poucos, dever-se-ia obter uma arrecadação considerável do imposto, visto que a alíquota aumenta progressivamente com o aumento do tamanho da propriedade, mas não é isto que demonstram os dados de arrecadação do ITR, por causa de diversos problemas na gestão do tributo.

4. Os equívocos na política de tributação da terra

A primeira falha relacionada à política de tributação do ITR está ligada ao fato de que o montante do tributo é calculado apenas com base em declaração do proprietário contribuinte, não havendo uma base de dados estatal, abrangente de todo o território, que possa ser usada em contraponto às informações fornecidas pelos donos das terras. O lançamento do ITR por declaração é apontado como decisivo para o grande percentual de evasão fiscal (ARAÚJO *et al.*, 2014), principalmente quando se considera que o tributo, desde sua criação no século XIX, é calculado dessa forma e nunca houve uma fiscalização que verificasse a integralidade e veracidade das informações dos proprietários, seja em relação à extensão de sua propriedade, aos seus limites geográficos ou à sua utilização.

A sonegação do tributo ocorre por meio de declaração que informa números falsos do valor da terra, do grau de utilização do solo e também por meio da declaração de porcentagem de área de preservação, que é área não tributável, maior que a real. Se adotadas medidas que coibissem apenas essas formas de sonegação, estima-se que o valor arrecadado de ITR no Estado do Pará, por exemplo, poderia ter sido 10 vezes maior do que o recolhido em 2011 (SILVA; BARRETO, 2014).

Na década de 80, o INCRA (órgão à época responsável pelo lançamento do imposto) homologou declarações de proprietários em que o índice de produtividade informado era dez vezes maior que o valor esperado com base em pesquisa feita pelo IBGE (ASSUNÇÃO; MOREIRA, 2000). Em um estudo de 1996, constatou-se que 87% dos proprietários declararam ter um grau de utilização de suas propriedades superior a 80%, para pagar a alíquota mínima do imposto, enquanto o INCRA informava que o grau de utilização médio das terras no país era de 59%, demonstrando serem falsas, em sua maioria, as declarações dos contribuintes que são usadas para o cálculo do imposto (REYDON; OLIVEIRA, 2012).

Em estudo realizado com o setor sucro-alcooleiro no Estado de São Paulo, constatou-se uma sonegação fiscal de quase 50% do valor do ITR devido (SOUZA, 2007). Nessa mesma pesquisa foi relatado que a sonegação fiscal não está relacionada ao grau de organização econômica ou da atividade desenvolvida na propriedade, levando-se a concluir que o ITR não induz ao melhor aproveitamento do solo com atividades mais rentáveis, pois o nível de inadimplência do imposto é alto tanto na organização tradicional quanto na organização moderna.

Com fundamento na Lei nº 8.847/94, houve uma mudança drástica, a Receita Federal estabeleceu um valor mínimo para a terra nua. Enquanto a lei esteve vigente, nos anos de 1995 e 1996, a arrecadação com o imposto bateu um recorde, atingindo mais de 750 milhões de reais (ARAÚJO *et al.*, 2014), ainda que o valor arbitrado pela Receita Federal tenha sido bastante aquém do valor de mercado das propriedades rurais (SOUZA, 2004b). Porém, com a Lei nº 9.393/96, o cálculo voltou a ser feito apenas com base nas declarações dos contribuintes, a arrecadação caiu de forma considerável, demonstrando quão assimétricos são os valores declarados e os valores reais (BRASIL, 1996).

Como exemplo do nível de sonegação do ITR, foi analisada uma propriedade rural no Pará que apresentou declaração falsa que reduziu o valor do imposto a ser pago. A fazenda tinha uma área de 1.442 hectares e declarou possuir mais de 80% de sua área em cobertura vegetal, quando, na verdade, 100% da propriedade já havia sido

desmatada. O hectare foi declarado com o valor de R\$ 34,00, ao passo que o correto seria R\$ 2.942,00. Por fim, o grau de utilização declarado era mais de 80%, sendo que o parâmetro verdadeiro estaria no entre 50 e 65%. Com todas essas informações falsas, incidiu sobre a propriedade um ITR de R\$ 11,00, enquanto o correto seria R\$ 140.000,00 (SILVA; BARRETO, 2014).

O Decreto Federal nº 6.433/08 criou o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, mas não foi encontrado nenhum avanço na fiscalização ou arrecadação que possa ser atribuído ao trabalho de tal órgão (BRASIL, 2008). A Lei nº 10.267/01 criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais com o objetivo de unificar os cadastros mantidos pelo INCRA e pela Receita Federal (BRASIL, 2001). Mais uma vez, o recadastramento foi feito apenas com base em documentos e declarações dos contribuintes, sem um estudo estatal prévio do território brasileiro.

O alto custo a ser dispendido com um cadastro efetivo e real das propriedades e do valor de mercado da terra é apontado como obstáculo para implantação de uma estrutura de fiscalização que possibilitaria uma tributação mais efetiva. Porém, experiências estrangeiras apontam em sentido contrário. Em Macau, o cadastro das terras fez com que, após 7 anos do início de sua implantação, a arrecadação com o imposto sobre a propriedade rural ultrapassasse a arrecadação com a renda dos jogos, a atividade de maior receita no país. Na Espanha, com 8 anos de implantação do cadastro de imóveis, a arrecadação ultrapassou em 58% o valor gasto com a implementação da política de fiscalização (ARAÚJO et al., 2014).

Sem conhecer o território, as características das propriedades a serem tributadas e sua produtividade, a política pública de tributação do patrimônio imobiliário rural tende a permanecer bastante ineficiente. Além disso, com o desconhecimento do território, estima-se que a União deixe de recolher R\$ 2 bilhões por ano por meio do ITR (BRUGNARO; DEL BEL FILHO; BACHA, 2003).

Segundo o Censo Agropecuário de 1996 do IBGE, 73% dos proprietários rurais do país possuíam imóveis abaixo de 30 hectares, que são isentos de ITR, e apenas 1,6% dos proprietários seriam responsáveis por 85% do imposto rural em potencial, dados que demonstram a concentração de terras. Fazendo uma projeção que supõe o preço médio do hectare no Brasil de R\$ 750,00, que seria o valor médio para terra regular, e tendo como grau de utilização da terra a faixa entre 65 e 80%, que equivale a segunda menor alíquota, a arrecadação de ITR no Brasil em 2002 deveria ter ultrapassado R\$ 4 bilhões, quando, na verdade, alcançou pouco mais de R\$ 200 milhões (SOUZA, 2004a). Esses dados demonstram, mais uma vez, que o lançamento do tributo por homologação, sem

uma base estatal de dados para confronto, permite a declaração a menor do valor da terra nua e da supervalorização do grau de utilização da terra para obter alíquotas menores.

Outro problema do ITR é que os índices de utilização possível da terra estão baseados no Censo Agropecuário do IBGE de 1975, estando defasados em relação às novas tecnologias de cultivo e de criação implementadas desde então. Por exemplo, considerando os índices ainda utilizados, uma propriedade na Amazônia é considerada produtiva se tiver apenas 0,5 cabeça de gado por hectare, enquanto as técnicas atuais indicam que a produtividade poderia ser 4 vezes maior com adoção de tecnologia moderada (SILVA; BARRETO, 2014). A adoção desses índices diminui a arrecadação possível do imposto e o número de propriedades que poderiam ser consideradas improdutivas para fins de reforma agrária, visto que uma pequena produção já é suficiente para considerá-la produtiva pelos índices de 1975.

Um argumento contrário ao aumento do rigor da arrecadação do ITR é que isso poderia prejudicar a produção agropecuária, pois seria um custo adicional a desestimular a atividade do produtor rural. Porém, visto que 75% das propriedades no país estão abrangidas dentro da faixa de isenção do ITR por causa do tamanho da propriedade, o aumento da eficácia iria recair sobre os grandes proprietários rurais, que possuem capacidade contributiva para suportar o ônus da tributação, e sobre os latifúndios improdutivos (LIMA; LIRA, 2012). Assim, mesmo sem aumentar as alíquotas do imposto, as finalidades fiscais e extrafiscais do ITR já poderiam ser melhor alcançadas com a cobrança efetiva por meio da legislação existente.

Considerando dados da produção agropecuária do Estado de São Paulo em 1997, foi constatado que cada hectare utilizável em produção agrícola produziu R\$ 340,66, enquanto foram arrecadados apenas R\$ 0,09 de ITR pelo mesmo hectare (SOUZA, 2007), correspondendo o imposto a 0,026% do valor produzido.

Em 2014, com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estima-se que as propriedades no Estado de São Paulo contribuíram com cerca de R\$ 5,08 de tributo por hectare e em Minas Gerais R\$ 1,26 (ITRNET, 2015), valor bastante superior aos números de 1997, mas que ainda não guardam relação com a produtividade pela propriedade rural. Esses valores demonstram que a tributação real do ITR não é compatível com a capacidade contributiva dos proprietários rurais e que há uma distorção muito grande entre a taxaço da propriedade e a taxaço do consumo, influenciando na regressividade da tributação.

O valor médio do ITR calculado para propriedades no Pará em 2010, por exemplo, foi de R\$ 0,09 por hectare, para o grau de utilização maior que 80% (SILVA; BARRETO, 2014). Esse pequeno valor por hectare faz com que, na prática, possa haver um número muito menor de execuções fiscais ajuizadas para cobrança específica do ITR do que o número de execuções fiscais de impostos que incidem sobre o consumo. Isso porque com base na Portaria do Ministério da Fazenda nº 75/12 não são inscritos na dívida ativa da União valores inferiores a R\$1.000,00 e não é ajuizada execução fiscal para cobrança de débitos inferiores a R\$ 20.000,00, de um mesmo devedor (BRASIL, 2012).

Com isso, uma propriedade no Pará, usando valor de referência de R\$ 0,09 de ITR por hectare, precisaria ter mais de 11.000 hectares de extensão para ter um imposto de valor superior àquele que é necessário para inscrição em dívida ativa, cálculo este feito sem considerar multa, juros e encargo legal incidentes no crédito inscrito em dívida ativa. Caso não seja o débito anual de ITR superior a R\$ 1.000,00, ele poderá ser inscrito quando o mesmo contribuinte tiver outros débitos que somados ultrapassem aquele valor. Porém, todos os débitos tributários estão sujeitos ao prazo prescricional de cinco anos para a cobrança e poderão estar prescritos antes do montante alcançar R\$ 1.000,00 para inscrição em dívida ativa ou R\$ 20.000,00 para o ajuizamento da execução fiscal.

Portanto, uma considerável parte do valor devido a título de ITR pelos proprietários contribuintes fica de fora das execuções forçadas do tributo por via de protesto judicial ou por meio de execução fiscal porque não atinge o valor mínimo estabelecido em lei. Na prática, isso significa que, com os parâmetros atuais para cálculo do imposto, considerável parte do tributo devido não tem força executiva, não sofrendo o proprietário cobrança judicial ao não pagar o imposto.

A cobrança efetiva do ITR não deve ser encarada como um prejuízo às áreas rurais. Poderia inclusive haver algum tipo de vinculação do imposto a melhorias da infraestrutura rural, tais como manutenção de estradas ou ampliação dos serviços de saúde, educação e saneamento.

5. Considerações finais

A tributação sobre a propriedade rural existe desde a 1ª Constituição da República do Brasil, de 1891 (BRASIL, 1891). No entanto, como foi visto, persiste a inquietante situação de o ITR ter uma arrecadação ínfima. A falta de informação, aliada ao fato de que o lançamento do imposto é feito com base nas declarações dos contribuintes, determinam uma impressionante sonegação fiscal, que permite a manutenção dos latifúndios improdutivos e um diminuto retorno fiscal para o Estado que,

cada vez mais, aumenta a tributação sobre o consumo, por sua arrecadação ser tecnicamente mais fácil e politicamente menos custosa.

Como foi visto, a política atual do ITR não cumpre a finalidade básica de fiscalidade, pois o valor arrecadado está aquém da capacidade contributiva manifestada pela propriedade de um imóvel rural de extensão superior à faixa de isenção. Como ilustrado pela revogação da Lei nº 8.847/94 (que substituiu a autodeclaração pela fixação de um valor mínimo para a terra nua), trata-se de um caso claro em que a tributação direta do patrimônio é desconsiderada por razões políticas, pois não há fundamento econômico que justifique tamanha abstenção na fiscalização e cobrança do tributo. Como demonstrado nos parágrafos finais da última seção, a ausência de fiscalização e de controle do pagamento de ITR estimula a inadimplência do tributo. Para uma cobrança efetiva do ITR, não seria necessária alteração legislativa; bastaria o cumprimento efetivo da legislação tributária existente.

Uma limitação do presente trabalho é o uso de diferentes fontes de dados e referentes a diferentes períodos e localidades, nem sempre comparáveis, generalizáveis e com valores atualizados. No entanto, ela não invalida as conclusões principais do estudo. Em um cenário em que metade da arrecadação tributária é proveniente de impostos sobre o consumo, indiretos e regressivos, a legislação do ITR tributa a propriedade considerando índices de produtividade baseados em uma pesquisa de 1975 (SILVA; BARRETO, 2014); a arrecadação é prejudicada pela ausência de um banco de dados estatal que possa confrontar as informações prestadas pelo contribuinte (ARAÚJO *et al.*, 2014), a exemplo do que ocorre com as declarações de imposto de renda; a fiscalização é precária, feita por amostragem e insuficiente para um país tão extenso e diverso (REYDON; OLIVEIRA, 2012); e há diversos empecilhos formais para a cobrança das dívidas.

Todas essas circunstâncias fazem da gestão do ITR um convite à acumulação de terras, ao uso inadequado da propriedade e à sonegação fiscal, descumprindo de forma clara a finalidade social da tributação e da propriedade.

6. Referências

ARAÚJO, Adolfo Lino de *et al.* Vulnerabilidade do sistema declaratório para tributação da propriedade rural. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, 5., 2014, Recife. **Anais** ... Recife: CTG/UFPE, 2014. p. 96-102. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/geodesia/images/simgeo/papers/119-565-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

ASSUNÇÃO, Juliano; MOREIRA, Humberto. **ITR sem mentiras**: um comentário sobre a taxa-ção de terras com informação assimétrica. Rio de Janeiro, RJ, 2000. Disponível em: <<ftp://139.82.198.57/pdf/td439.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Constituinte, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF: Assembléia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição, pelos municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 abr. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2008/Decreto/D6433.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 ago. 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10267.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2005/Lei/L11250.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9393.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 75, de 22 de março de 2012. Dispõe sobre a inscrição de débitos na dívida ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/institucional/legislacao/2012/portaria75>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: imposto sobre a propriedade territorial rural**. Brasília, DF, 2013. Dis-

ponível em: <http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/190777/CarlilhaITR13_03_07.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRUGNARO, Ricardo; DEL BEL FILHO, Egmar; BACHA, Carlos José Caetano. **Avaliação da sonegação de impostos na agropecuária brasileira**. São Paulo, SP, 2003. Disponível em: <<http://itrnet.com.br/public/documentos/176-sonegacao-fiscal-artigo.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

HOFFMANN, R. ; SILVEIRA, Fernando Gaiger; PAYERAS, José Adrian Pintos. **Progressividade e sacrifício equitativo na tributação: o caso do Brasil**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4339>. Acesso em: 15 fev. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. **Comunicado do Ipea**, n. 92. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519_comunicadoipea92.pdf Acesso em: 15 fev. 2017.

ITRNET. **Relatório de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural**, 2015. Disponível em: <<http://itrnet.com.br/relatorio.php?uf=MG>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

LIMA, Fábio Santos de; LIRA, Daniel Ferreira de. O imposto territorial rural e a função social da propriedade. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 101, jun. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11684>. Acesso em: 15 fev. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). Agricultura Brasileira: perspectivas e desafios. In: ____ **Perspectivas Agrícolas 2015/2024**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/download/PA20142015CB.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

PELEGRINI, Marcelo. O Brasil tem latifúndios: 70 mil deles. **Carta Capital**, 6 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/brasil-tem-latifundios-70-mil-deles-1476.html>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Carga tributária no Brasil 2015**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf/@download/file/CTB%202015.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

REYDON, Bastiaan Philip; OLIVEIRA, Thiago Ademir Macedo. A descentralização fiscal do ITR através do cadastro territorial multifinalitário. In: IV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, 2012, Recife. **Anais...** Recife: CTG/UFPE, 2012. p. 1-7. Disponível em: <https://www.ufpe.br/cgtg/SIMGE-OIV/CD/artigos/Todos_Artigos/013_1.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

RODRIGUES, Franco Coelho. **O Imposto Territorial Rural (ITR) como fonte de receita municipal**. 2012. 61f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/6313>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do imposto territorial rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: IMAZON, 2014. Disponível em:

<<http://amazon.tangrama.com.br/publicacoes/livretos/o-potencial-do-imposto-territorial-rural-contra-o-desmatamento-especulativo-na-amazonia>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? :observando os dois lados da moeda. In: RIBEIRO, José Aparecido Carlos; LUCHIEZI JÚNIOR, Álvaro; MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulo (Org). **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos**. Brasília, DF, 2011, p. 25-64. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13739:progressividade-da-tributacao-e-desoneracao-da-folha-de-pagamentos-elementos-para-reflexao&catid=266:2011&directory=1>. Acesso em: 15 fev. 2017.

SOUZA, Eustáquio Gomes de. **ITR: uma legislação eficiente e uma arrecadação incongruente**. 2004a. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/premios/schontag/2004/Terceirolugar.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

SOUZA, José Gilberto. O comportamento do ITR, segundo o uso predominante do solo, e o valor da produção em regiões do estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 37, n. 8, p. 24-29, 2007. Disponível em: <<ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/publicacoes/tec3-0807.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. O imposto territorial rural e os municípios: o impacto nas receitas municipais e a renúncia fiscal. **Revista Ciência Rurais**, v. 34, n. 35, p. 1563-1569, set./out. 2004b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cr/v34n5/a37v34n5.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, v. 4 . Rio de Janeiro: Renovar, 2007.