

REPENSANDO O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL PARA FINS DE ADEQUAÇÃO AMBIENTAL

Felipe Eduardo Brandão Lenti
Ana Paula Moreira da Silva

1 INTRODUÇÃO

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) é um tributo direto que incide sobre o proprietário de imóvel rural (ou signatário de qualquer título de posse), sendo calculado com base no valor do imóvel no mercado fundiário. Criado ainda em 1891, com o objetivo de desestimular a manutenção de latifúndios improdutivos, ou seja, com função extrafiscal¹ predominante, o ITR sofreu várias mudanças, incluindo alterações no esquema de governança, na relação dos entes federados que gerenciam esse tributo e até na constituição de sua base de cálculo. Em contraste, uma característica importante permaneceu essencialmente inalterada ao longo do processo histórico que moldou esse tributo: sua natureza declaratória.

Essa característica facilitou (e facilita) fraudes perante o fisco, sobretudo quando consideramos o desordenamento que caracteriza o modelo de ocupação de terras no Brasil (Araújo *et al.*, 2014; Salgado *et al.*, 2001). Somando-se a falta de fiscalização no meio rural, a ausência de um sistema cadastral consistente de registros escriturais e a impunidade decorrente da grande distância entre contribuinte e fisco, o resultado é a sonegação irrestrita e declarações fraudulentas, o que garantiu, historicamente, irrelevância extrafiscal e arrecadação efetivamente irrisória desse tributo (Araújo *et al.*, 2014; Salgado *et al.*, 2001). Do ponto de vista social, essas fragilidades esvaziam a função idealizada para o ITR, desguarnecendo a sociedade de instrumentos capazes de conter o ímpeto especulativo que motiva a formação de grandes propriedades rurais improdutivas.

A Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, regulamenta a possibilidade de municípios (e o Distrito Federal) celebrarem convênios com a Receita Federal para que ela lhes transfira o dever de fiscalizar as declarações e cobrar o ITR, com repasse integral da receita arrecadada aos Tesouros municipais. Descentralizar esse imposto pode contribuir para resgatar sua funcionalidade, facilitando uma gestão

1. Diz-se que um tributo possui função extrafiscal quando seu objetivo visa estimular mudanças nas decisões econômicas tomadas pelo contribuinte. Contrapõe-se aos tributos com função fiscal, que visam gerar receitas ao erário.

territorial mais contundente ao diminuir a distância entre contribuinte e fisco, e, ao mesmo tempo, permitindo gerência dos recursos por governos municipais, nível no qual as demandas são percebidas mais claramente (FAO, 2007). Por outro lado, a municipalização pode sujeitar o ITR aos interesses de oligarquias locais, que, por deterem grandes propriedades rurais, têm desinteresse em gerenciar rigorosamente esse tributo.

Para evitar esse tipo de cenário, é previsto na referida lei que a governança sobre o tributo, embora essencialmente local, se dará por meio de arranjos institucionais que vão além da esfera municipal, com aplicação de recursos para a formação de profissionais qualificados, capazes de atualizar sistematicamente as bases de dados e fiscalizar imóveis rurais de maneira tecnicamente acurada. Apesar da reduzida aderência inicial, a Receita Federal e os municípios vêm celebrando um número crescente destes convênios. Entretanto, esse movimento de municipalização parece ter sido insuficiente para alterar o panorama de sonegação do ITR, como indicado pela arrecadação consistentemente reduzida dos últimos dez anos.

Se o ITR fosse eficaz, funcionaria, de forma indireta, como um relevante instrumento de política ambiental. Ao onerar e fiscalizar latifundiários e especuladores, o Estado incentiva o aumento da produtividade em propriedades rurais, em detrimento da abertura de novas áreas via desmate da vegetação nativa. Adicionalmente, são isentas da incidência do ITR as áreas com vegetação nativa intacta ou em vias de regeneração (art. 37, §§ 2º e 3º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e art. 41, § 2º, c, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012). Esses são dois mecanismos atuais pelos quais o ITR pode contribuir para melhorias no cenário ambiental brasileiro, caracterizado por acentuado *deficit* em termos de área coberta por vegetação nativa (Soares-Filho *et al.*, 2014). Aproveitar melhor as terras produtivas como forma de diminuir a necessidade de desmatamento em novas áreas é uma demanda da comunidade global² (Pachauri *et al.*, 2014). Entretanto, a defasagem dos parâmetros usados para avaliar o grau de uso da terra, a insignificância do valor a ser isentado (em termos nominais), além dos problemas administrativos já citados comprometem esse potencial (Ganem, 2015; Silva e Barreto, 2014). Isso porque o ônus de se manterem grandes propriedades com baixa produtividade e/ou para fins de especulação é minimizado e as áreas declaradas de vegetação nativa carecem de monitoramento no campo, transformando o ideal de isentar boas práticas ambientais em mais um meio para dilatar a sonegação (Silva e Barreto, 2014).

Essa realidade pode mudar a partir da consolidação do cadastro ambiental rural (CAR). O cadastro é um instrumento inédito de gestão ambiental previsto na nova Lei Florestal (Lei nº 12.651/2012), obrigatório a todos os proprietários rurais

2. Com a modificação dada pela Lei nº 1.295/2016, a data para concessão de crédito agrícola foi prorrogada para após 31 de dezembro de 2017.

e que tem por objetivo “monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (Brasil, 2012, art. 29). O CAR inova por atribuir, a cada perímetro de propriedade rural, as formas de uso da terra e as áreas destinadas à preservação ambiental. Estas, quando inexistentes ou estiverem em desacordo com a lei, necessitarão ser recompostas, via recuperação ou isolamento, ou compensadas, via aquisição de área equivalente ou aquisição de cotas florestais na bolsa de valores. A partir de 2017, os proprietários que não aderirem ao CAR serão impedidos de receber crédito agrícola, sendo esse mais um estímulo à realização do cadastro.³ Com o CAR, o ITR poderá seguir uma nova trajetória, que incorpore monitoramento ambiental das propriedades rurais, permitindo, assim, a redução da sonegação do imposto oriunda de áreas em discordância com a legislação ambiental. Embora insuficiente para resolver a problemática da tributação e da propriedade de terras no Brasil, cruzar informações das bases cadastrais do ITR com as do CAR dificultaria fraudes relativas às isenções de viés ambiental, reaproximando o ITR de sua natureza extrafiscal.

Este capítulo revisa a funcionalidade do ITR enquanto instrumento de políticas ambientais e fundiárias. Inicialmente, vamos revisar a questão do tributo sobre a propriedade da terra no campo teórico (seção 2); para, em seguida, resgatarmos os princípios que delinearão a constituição desse tributo no Brasil, além de analisarmos o ITR contemporâneo, suas fragilidades e pontos de aproximação com instrumentos previstos na nova Lei Florestal (seção 3). Concluímos com um balanço dos benefícios potenciais do cruzamento entre as bases cadastrais do ITR e do CAR (seção 4). Ao longo do texto, abordaremos questões complexas que interagem com o escopo considerado – como a reforma agrária, o histórico da formação da propriedade de terra no Brasil, as teorias sobre a tributação de terras e a evolução dos sistemas para cadastramento de imóveis rurais, entre outras –, porém, sem a pretensão de exauri-las.

2 TRIBUTAÇÃO SOBRE PROPRIEDADE TERRITORIAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Em 1797, Thomas Paine publica *Agrarian Justice*, obra na qual investiga as origens da propriedade para diferenciar a propriedade adquirida, resultante da contribuição individual para a sociedade e, portanto, de direito privado, da propriedade natural, que é a terra em seu estado original, sem manejo, de direito comum a todos os seres humanos. Ao advogar que o sistema de propriedade da terra e o de direito ao cultivo absorvem a propriedade natural da sociedade, Paine fundamenta a ideia de uma receita mínima garantida a qualquer cidadão, equivalente à sua parte

3. Com a modificação dada pela Lei nº 1.295/2016, a data para concessão de crédito agrícola foi prorrogada para após 31 de dezembro de 2017.

do bem comum apropriado para fins de produção. Em termos gerais, a solução proposta é uma forma de tributo direto sobre a terra, a ser arrecadado quando da transferência por herança e cuja receita constituiria o fundo necessário para que o Estado restituísse os cidadãos com pagamentos equivalentes à sua parcela devida da propriedade natural comum absorvida. Por motivos práticos, o detalhamento dessa solução considera a economia e a geopolítica vigentes, de forma que as alíquotas são propostas de forma essencialmente arbitrária.

Ao longo do século XIX, outros intelectuais revisitaram, em suas obras, o princípio proposto por Paine, até que, em 1879, Henry George publica ideias inovadoras sobre um tributo único, a ser cobrado sobre a propriedade da terra. A base de seu raciocínio assume que a oferta de terra é perfeitamente inelástica e que o crescimento acelerado da economia e da população força o poder público a investir no desenvolvimento das zonas rurais. Com isso, o valor da terra nua (VTN) aumenta excessivamente e, conseqüentemente, também aumentam os valores celebrados em contratos de arrendamento. Isso agrava a desigualdade econômica, uma vez que os grandes proprietários de terra se beneficiam desproporcionalmente do investimento público em infraestrutura local (Arnott e Stiglitz, 1979). A proposta tributária de George agiria contra a concentração de terra ao tornar a especulação economicamente menos vantajosa quando comparada ao uso eficiente do solo. Ainda, por incidir diretamente sobre o capital fundiário (especificamente sobre a terra nua), esse tributo não afetaria as decisões e os incentivos marginais em outros setores da economia, e aumentaria a participação de receitas estáveis no orçamento público (Brueckner, 1986; Mathis e Zech, 1982; Tideman, 1982).

Uma fragilidade dessas propostas de tributação sobre a propriedade da terra reside no fato de se basearem na cobrança de um imposto sobre a terra em seu estado natural (isto é, terra nua, desconsideradas as benfeitorias). Dado que é impossível ir do estado transformado de volta ao estado natural, o VTN atribuído à determinada propriedade jamais será valorado diretamente via transação de mercado. Em termos práticos, estimar o VTN implica custos operacionais para levantamento de informações sobre a geografia e o mercado fundiário local, dificultando a tributação em países com dimensões continentais, como o Brasil. Ainda, quando faltam boas práticas na governança desse tributo, surgem injustiça fiscal,⁴ sonegação e insegurança de direitos sobre as terras para a parcela mais pobre da população, resultando em arrecadação reduzida (FAO, 2007).

No século XX, Friedman (1978) avaliou que “o imposto ‘menos indesejável’ é o que tributa a propriedade de terra não trabalhada” (1978, p. 14, *apud*, Blaug,

4. Nesse contexto, a injustiça fiscal resulta da ausência de instrumentos que reduzam a desigualdade econômica no campo. Em um sistema tributário justo, os contribuintes com maior poder econômico pagam proporcionalmente mais tributos em relação aos menos abastados, conforme o princípio da progressividade.

1980, tradução nossa).⁵ Apesar das ideias de George (1905) para um tributo único sobre a terra terem perdido apoio posteriormente, economistas ainda usam seus argumentos para justificar o imposto sobre a terra nua em sistemas tributários. Em alguns países, a terra é um recurso crucial para a economia, dada sua capacidade de gerar riquezas para a sociedade e, por meio da tributação, receitas para os cofres públicos.

A administração do recurso terra é desafiadora. Inconsistências nos sistemas de cadastramento e registro geram insegurança com relação à propriedade da terra, prejudicando cidadãos que queiram comprar ou vender terrenos ou que precisem hipotecar imóveis rurais. Uma tributação ineficaz sobre a terra não trabalhada desguarnece a sociedade de mecanismo que contraponha a atratividade de se manter uma propriedade improdutiva para fins especulativos. Como vimos, a ausência de tal mecanismo tende a resultar em concentração de renda e capital, desemprego e arrocho salarial. Dessa forma, as parcelas mais pobres da população podem ser gravemente afetadas por uma administração ineficaz. Por outro lado, uma administração responsável impulsiona a economia local e ajuda a resolver problemas sociais e ambientais atrelados ao uso da terra (FAO, 2007). Isso porque os governos locais passam a ter mais recursos para planejar e executar políticas públicas, tanto em termos de receita tributária quanto em termos de informações transparentes sobre a ocupação do solo, subsídios importantes para que os governantes possam decidir sobre o ordenamento territorial local.

3 HISTÓRIA DA TRIBUTAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

Durante o regime das sesmarias (1534 - 1822), a Coroa portuguesa concedeu grandes extensões de terra aos colonos dispostos a produzir recursos para o abastecimento da metrópole. O governo também preocupava-se em desestimular a manutenção de terras improdutivas, tanto que o ato de doação de glebas estava atrelado à obrigatoriedade do cultivo. No entanto, a falta de controle sobre a ocupação do solo permitiu que latifúndios improdutivos fossem formados ao redor das *plantations*, primariamente como reservas de patrimônio (Silva, 1997). Mesmo assim, quando o sistema sesmarial terminou (em 1822), apenas uma parcela ínfima do território nacional havia sido ocupada com base nesse modelo. Portanto, a ideia de que a concessão de sesmarias tenha sido a causa da posterior disseminação dos latifúndios carece de fundamento. Entretanto, o modelo de colonização baseado na distribuição desigual do recurso terra e na ocupação de áreas enormes para monocultivo perdura desde então.

Após a Independência, a ausência de normas sobre o direito à propriedade de terras no Brasil ainda propiciava a criação de mais latifúndios por meio de

5. Friedman, Milton. An Interview with Milton Friedman. *Human Events*, v. 38, n. 46, p. 14, 18 nov. 1978.

apossamento. Foi apenas em 1850 que o governo imperial promulgou a primeira Lei de Terras (Lei nº 601), com o objetivo de normatizar o sistema de propriedade da terra no Brasil, sobretudo quanto ao uso e à ocupação de terras devolutas.⁶ Uma vez que a lei impõe a compra como única forma de legitimar a posse dessas terras, posseiros de pequenas propriedades dificilmente conseguiriam adquirir tais propriedades legalmente. Por outro lado, os latifundiários, detentores de capital, avançavam no modelo de apossamento de terras públicas, contribuindo para a concentração das propriedades de terra. Além de se preocupar com a invasão de terras públicas – que ocorre até hoje –, o legislador aborda a conservação do meio ambiente, uma temática de importância crescente. Pode-se abstrair do texto da lei uma das primeiras alusões ao princípio de proteção às reservas legais (RLs) na legislação brasileira, inclusive com implicações penais para quem o desobedecesse.

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes de prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado (Brasil, 1850).

A Lei de Terras provou-se de difícil aplicação prática, uma vez que cabia aos particulares demarcar e delimitar suas terras, processo declaratório que, depois de finalizado, possibilitaria a dedução das terras atribuídas ao Estado imperial (isto é, terras devolutas). A redação da lei ainda dava margem para o entendimento de que “*a cultura efetiva e a morada habitual*” davam, a qualquer posseiro e em qualquer tempo, o direito de propriedade sobre a terra. Esses fatores fizeram com que a Lei de Terras de 1850 servisse, enquanto instrumento legal, mais para normatizar o apossamento do que propriamente para coibi-lo (Silva, 1997), em especial no que se refere ao apossamento para a formação de latifúndios.

Entre 1822 e 1877, foram discutidos projetos de lei sobre tributação de terras, sendo instituído, em 1879, um imposto sobre as propriedades rurais e urbanas em todo o Império, com alíquota fixa em 5% do valor do imóvel. No entanto, o poder político da aristocracia rural, construído desde a Colônia e renovado após a Independência, bastou para que a medida fiscal fosse revogada poucos anos depois (Vilarinho, 1989). Em resumo, o setor ruralista conseguiu manter-se praticamente imune à tributação de terras por meio do poder político-econômico acumulado ao longo dos períodos colonial e imperial. Esse cenário seria modificado apenas com a Proclamação da República e a subsequente constituinte federal.

3.1 O ITR de 1891 a 1979

6. Terras devolutas são aquelas pertencentes ao poder público, sem destinação prevista ou uso determinado, sendo impossibilitadas de constituir patrimônio de particular a qualquer tempo, mesmo quando historicamente ocupadas.

O mérito da tributação de propriedades voltou à tona na Constituição Republicana de 1891, que delegou aos estados a opção pela cobrança de um imposto territorial, ainda sem distinções entre o meio rural e o meio urbano. Essa indistinção permitiu que o imposto arrecadasse entre 2,2% e 4,2% da receita fiscal total entre 1914 e 1939, uma contribuição enorme quando comparamos à arrecadação atual do ITR (Meneghetti Neto, 1992). Tal aglutinação fiscal entre o rural e o urbano durou até a Constituição de 1934, quando foi criado o primeiro imposto rural. Nas constituições de 1937 e 1946, a cobrança do imposto rural permaneceu uma prerrogativa dos estados, mas menos de duas décadas depois a cobrança passou para a esfera municipal (Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961). Três anos mais tarde, foi transferida para a União (Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964), de forma que o governo central repassava a arrecadação aos municípios onde se localizavam os imóveis rurais tributados. Cabia ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) cobrar o imposto.

Ao centralizar o poder decisório sobre esse tema, tornou-se possível um dos gestos primordiais do governo militar, que foi instaurar impositivamente uma reforma tributária atrelada a uma mudança “de cima para baixo” na política macroeconômica. Sinaliza-se, assim, a intenção governamental de iniciar uma reforma agrária no país, por meio da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra. Com essa lei, o legislador explicitou a prerrogativa do poder público de descontinuar o direito à propriedade particular da terra em caso de não cumprimento da função social da terra. Cabe resgatarmos alguns pontos debatidos, à época, sobre a questão agrária⁷ no Brasil. De um lado, argumentava-se que a estrutura fundiária brasileira evoluiu com base em relações sociais de exploração de grande parte da população, com condições sub-humanas de trabalho e sem perspectivas de alcançar meios para melhorias em sua qualidade de vida. De outro lado, setores mais conservadores reduziram a questão agrária à avaliação da função da agricultura para o desenvolvimento econômico nacional: se o setor não impõe pressões indesejáveis sobre o índice geral de preços, a balança comercial e a produção industrial, não há que se falar em crise no setor primário ou em reestruturação fundiária.

Entretanto, o início da Ditadura Militar suprime esse debate, com a segunda visão gradualmente passando a prevalecer em termos de políticas públicas (Delgado, 2005). Isso faz com que os encaminhamentos sobre a questão agrária se limitem aos itens da agenda oficial, pautados por um ideal de modernização que minimiza a necessidade de uma revisão da estrutura agrária brasileira. Essa visão priorizou políticas de fomento à produção agropecuária que inflaram o conjunto de privilégios políticos e econômicos da aristocracia rural brasileira, mediante linhas especiais

7. Por questão agrária entenda-se o debate econômico e político que aconteceu, no Brasil, na década de 1960 e que trouxe à tona o contraste entre a tese da reforma agrária e a tese da modernização tecnicista da agropecuária.

de crédito e renúncia fiscal (por exemplo, em 1967 começava a ser elaborado o Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR).

Com a promulgação do Estatuto da Terra estava criado o ITR. Sua constituição estava intimamente atrelada às questões fundiárias e à política agrária nacional, com enfoque quase exclusivo no aspecto social da terra, sequer mencionando os princípios de conservação do meio ambiente, o uso racional dos recursos naturais ou a possibilidade de isenção de áreas com vegetação nativa. Apesar de dotar a legislação de elementos progressistas, a aplicação ineficaz impediu o estatuto de agir enquanto instrumento de política agrária. Mais uma vez, desguarnecida de meios jurídicos para refrear os crescentes latifúndios, a sociedade teve que lidar com índices crescentes de concentração de terra e de renda. Esse processo foi facilitado pelas linhas de crédito custeadas pelo Estado na medida em que o acesso a esse crédito era restrito aos latifundiários e às grandes corporações, que já eram os maiores detentores de capital do setor agropecuário. Esses se modernizaram, mas em um modelo que suscita muito mais um “projeto de classe” do que um projeto do setor agrário.

Os resultados dessa política foram agravados pelo processo acelerado de urbanização que predominava nas décadas anteriores, acarretando desemprego, degradação das condições de trabalho e ocupação desordenada de áreas metropolitanas (Palmeira, 1989). Ainda que nessa época o ITR fosse competência da União, o Estatuto da Terra já previa a possibilidade de transferência da prerrogativa de cobrança para a esfera municipal mediante convênio. A receita arrecadada seria repassada diretamente ao tesouro municipal, com a condição de que esse recurso fosse utilizado para desenvolver os programas de incentivo ao desenvolvimento rural ou para financiar projetos de reforma agrária. Entretanto, as dificuldades enfrentadas historicamente permaneceram em voga. Entre esses entraves estavam fraudes no SNCR, além da ausência de interesse político para o esclarecimento da real situação fundiária nacional, em particular por parte do setor ruralista (Meneghetti Neto, 1992; Souza, 2004; Vilarinho, 1989). Ainda, o conceito de latifúndio por exploração (Lei nº 4.504/1964, art. 4º, *caput*, b) causou distorções graves na medida em que milhares de pequenos e médios agricultores foram erroneamente classificados como latifundiários, resultando em incidência injusta do ITR (Graziano Neto, 1990).

Tais fatores agiram para que a função fiscal e a função de controle do SNCR não tenham logrado sucesso, o que comprometeu severamente o desempenho do ITR nesse período. Em geral, as causas para o insucesso do ITR⁸ nessa primeira fase são atribuídas às distorções cadastrais, à governança excessivamente

8. Entre 1970 e 1979, o ITR arrecadou (anualmente) valores sempre menores que 0,15% do PIB; uma cifra praticamente irrisória que garantiu ao ITR o título de imposto federal que menos arrecadou receitas nesse período (Reis e Blanco, 1996).

centralizada (sobretudo a partir de 1964), à distância entre a instituição fiscal e o contribuinte, e ao cálculo complicado para o pagamento do imposto (Longo, 1982; Vilarinho, 1989).

3.2 O ITR de 1980 a 1988

Entre 1979 e 1980, em face das críticas citadas, foram promulgados a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, e o Decreto-Lei nº 84.685, de 6 de maio de 1980, que reestruturaram o ITR introduzindo os conceitos de Módulo Fiscal do Município (MFM) e de Módulo Fiscal do Imóvel (MFI). O MFM delimitava a área mínima a partir da qual se torna viável explorar economicamente a terra, enquanto o MFI relacionava o tamanho da área aproveitável de um dado imóvel com o MFM. Pelo grau de subjetividade envolvido, naturalmente surgiram polêmicas em torno dos critérios envolvidos na delimitação do MFM (Graziano Neto, 1990); contudo, o legislador alcançou o objetivo de simplificar o cômputo do ITR. Embora tais mudanças tenham sido aclamadas positivamente pelos principais jornais à época, subtrair a localização e as condições sociais na exploração do imóvel dos parâmetros para o cálculo do imposto foi um retrocesso em relação à legislação anterior, motivando a Associação Brasileira para a Reforma Agrária (Abra) a publicar duras críticas (Vilarinho, 1989).

Um defeito claro dessa nova forma de cálculo residia na distribuição das alíquotas em função da dimensão do imóvel. Esse efeito regressivo era parcialmente mitigado pelos demais parâmetros do cálculo, teoricamente mantendo o ITR como mecanismo de combate à manutenção de latifúndios improdutivos. Entretanto, essa função ainda era refém das declarações subestimadas do VTN (em relação ao valor de mercado) e da impunidade, uma vez que a ausência de pagamento era alheia à inscrição do inadimplente na dívida pública ativa. Segundo Vilarinho (1989) e Meneghetti Neto (1992), para superar esses fatores, era necessária vontade política para tomar decisões que nunca eram levadas a cabo. Entre elas estão, por exemplo, decisões no sentido de: aumentar o peso relativo das penalidades associadas à ociosidade da terra, em contraste com os privilégios atrelados à eficiência e à utilização dos imóveis; diminuir as distorções que verteram da classificação diferencial do grau de utilização mínimo para os municípios, que facilitavam a entrada de latifúndios nas categorias sem penalização; e tornar mais duradoura a progressividade em caso de abandono do imóvel, que punia igualmente imóveis improdutivos há três ou há mais de dez anos. Os autores avaliam, portanto, que o ITR foi incapaz de influenciar a produção agrícola ou de obstruir o processo especulativo, nesse período.

3.3 O ITR na Constituição de 1988

A questão agrária polemizou também a Constituinte de 1988, com a União Democrática Ruralista e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura disputando abertamente méritos relativos à reforma agrária: enquanto a primeira resistia a novidades que conflitassem com a estrutura modal, a segunda advogava uma reforma capaz de disciplinar a realidade fundiária desigual redistribuindo a posse de terra. Prevaleceu o ponto de vista dos ruralistas, sendo aprovada a impossibilidade de desapropriação em pequenas e médias propriedades, assim como naquelas consideradas produtivas. Nesse último caso, o constituinte delegou a definição de propriedade produtiva e de produtividade do imóvel rural ao legislador futuro, gerando insegurança jurídica até a promulgação da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Ao todo, a proposta constitucional do ITR restringiu a prerrogativa do poder público de desapropriar prontamente terras particulares para fins de reforma agrária, prática usual durante a vigência do Estatuto da Terra, quando a posse do imóvel rural era transferida para a União e os questionamentos giravam em torno apenas do valor a ser indenizado (Delgado, 2005; Graziano Neto, 1990; Silva, 1997).

A Constituição de 1988 destacou, no entanto, que o ITR deveria funcionar como mecanismo para alterar a forma com que a propriedade de terra era explorada e estruturada no Brasil (art. 153, § 4º). Esse objetivo permaneceu intangível uma vez que o sistema de controle do ITR manteve-se aquém dos demais impostos federais, com fiscalização insuficiente e ausência de homologação na dívida ativa, além da complicada questão do cadastramento de propriedades rurais, já citada (Meneghetti Neto, 1992). Assim, os rápidos avanços esperados para a produtividade da agricultura e para a redistribuição de terras foram frustrados, dando continuidade à série histórica de arrecadação irrisória do ITR.⁹

Em 1993, o Legislativo finalmente define o conceito de propriedade produtiva por meio da promulgação da Lei nº 8.629, mas submete esse conceito à noção de produtividade, cuja parametrização é delegada aos órgãos competentes do Executivo. Esses índices foram estabelecidos com base no Censo Agropecuário de 1975, passando a ser usados para computar o Grau de Uso da Terra e o Grau de Eficiência de Exploração, para efeitos de declaração do ITR. O legislador prevê, ainda, que avanços nas técnicas de produção tornam mandatória a revisão periódica de tais índices, mas se abstém de definir prazos (art. 11). Esse diploma legal (Lei nº 8.629/1993) reiterou ainda o ideal de função social da terra construído na Constituição, atrelando-o à necessidade de equilíbrio entre a exploração racional da terra, a gestão ambiental e o bem-estar social.

9. Por exemplo, em 1989 o ITR arrecadou ao erário apenas 0,003% do PIB.

Um ano mais tarde, reconhecendo que o VTN declaratório fragiliza a apuração do ITR, o Legislativo aprovou uma lei que incumbiu a Receita Federal de estabelecer o VTN mínimo no âmbito municipal, com base em levantamentos de preços de mercado (Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994). Esse ato fez com que o ITR arrecadasse cerca de R\$ 750 milhões nos exercícios de 1995 e 1996, recorde que perdura até o exercício de 2014 (Araújo *et al.*, 2014; Oliveira, 2010). Apesar de esse valor ser mais de dez vezes maior que o arrecadado pelo ITR em 1994 (R\$ 57,3 milhões), ainda está muito aquém da receita mínima estimada para esse tributo, definida em nível nacional e de forma conservadora por Balata (1996) como sendo de R\$ 1,16 bilhão.

Foi o suficiente para que, dois anos mais tarde, uma nova lei do ITR fosse sancionada, retornando o VTN ao seu caráter puramente declaratório ao retirar da Receita Federal a prerrogativa para fixar o VTN mínimo (Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996). Em contrapartida, esse instrumento legal possibilita que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), a Receita, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e as secretarias estaduais de agricultura firmem convênios para fiscalizar as informações declaradas nos documentos cadastrais e fiscais que compõem a Declaração do Imposto sobre a Propriedade Rural, dando fôlego a uma nova atualização do cadastro fundiário. Tanto que, cinco anos mais tarde, os esforços da Receita Federal e do Incra para coletar informações sobre imóveis rurais foram combinados para compor o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Ao incorporar a delimitação de parcelas por meio de coordenadas geográficas, em detrimento da descrição literal, o CNIR visa corrigir conflitos cadastrais. O dever de recadastrar e declarar o imóvel sobre o qual incide o ITR passa a ser do possuidor da terra a qualquer título, se opondo à legislação vigente até então, que imputava esse dever ao proprietário.

Com essas mudanças, pode-se especular que o poder público visava aumentar a abrangência do ITR, sobretudo ao atrelar a declaração do imposto ao fornecimento de informações para recadastramento no CNIR. Mesmo a fórmula para cálculo do imposto foi novamente simplificada, corroborando com essa ideia. Na nova formulação, uma alíquota dependente do grau de utilização – definido como razão entre a área efetivamente usada e a área aproveitável do imóvel, expressa em porcentagem – e da dimensão da propriedade é simplesmente multiplicada pelo VTN tributável – produto da multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total do imóvel. Os citados índices de produtividade fornecem os limites mínimos para que uma dada gleba possa compor a área efetivamente utilizada, aumentando o grau de uso do imóvel. Deixa de existir, portanto, o parâmetro relativo ao grau de eficiência na exploração, que considerava aspectos sociais e ambientais. Contudo, reitera-se a isenção de áreas designadas para conservar

recursos naturais e proteger ecossistemas (Lei nº 9.393/1996, art. 10, II, b); posteriormente, áreas de preservação permanente (APPs) e RLs também receberam isenção, mediante a dicção da Lei nº 12.651/2012, a Lei Florestal. A alíquota varia entre 0,03 % (área total até 50 ha e grau de uso maior que 80%) e 20,00% (área total acima de 5 mil hectares e grau de uso menor que 30%), com progressividade em ambos os eixos. Deixou de incidir, entretanto, a progressividade no eixo temporal, com proprietários de imóveis improdutivos pagando alíquota fixa entre 1,0% e 8,6% para propriedades de até 5 mil hectares e 20,0% para propriedades maiores.

A última mudança substancial na legislação afeta ao ITR deu-se mediante a Lei nº 11.250/2005, que regulamenta a possibilidade de a União celebrar convênios com o Distrito Federal e os municípios no sentido de delegar-lhes as atividades de fiscalização e cobrança do ITR; possibilidade essa prevista em lei desde o Estatuto da Terra. Na Constituição de 1988, esse imposto figurou entre os mecanismos que reduziram a receita dos municípios, uma vez que apenas 50% do recurso arrecadado era repassado pela União (Araújo *et al.*, 2014). Em caso de celebração do convênio, a totalidade do recurso arrecadado ficaria nos cofres municipais, representando uma oportunidade de aumento das receitas.

Dada a série histórica de arrecadação desprezível enquanto tributo federal, esse movimento de repasse da receita gerada pelo ITR, da União para os municípios, pouco importava para o orçamento federal, mas representava uma alternativa potencialmente relevante de aumentar a disponibilidade de recursos para os governos de pequenos municípios, sobretudo os de natureza essencialmente agrária. Entretanto, sabendo que tais municípios carecem de infraestrutura e recursos humanos que bastem para essa competência tributária, os órgãos federais competentes trataram de articular uma estratégia de gestão conjunta do ITR, em um período transitório após a municipalização.

Assim, com a criação do Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (CGITR), originado no âmbito da Receita Federal (por meio do Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008), a União passou a orientar técnica e administrativamente os municípios que se mostravam interessados em celebrar o convênio, capacitando servidores públicos municipais nos ritos burocráticos envolvidos na cobrança e na fiscalização do ITR. Entre 2008 e 2009, o número de municípios que aderiram ao convênio com a Receita foi de 95 para 1.317, evoluindo nos anos seguintes para os atuais 2.093 municípios conveniados.

3.4 Síntese histórica e tendências atuais

Desde sua origem, vimos que o ITR passou por diversas mudanças em termos de constituição (quadro 1), governança e base cadastral, mantendo-se o objetivo extrafiscal de desestimular a manutenção de grandes propriedades improdutivas.

Embora tenham reestruturado a constituição do ITR, tais modificações provaram-se incapazes de promover a funcionalidade do tributo. Isso pode ser parcialmente explicado pelo fato de que tais mudanças na legislação trouxeram tanto aprimoramentos como novas fragilidades, uma vez que se deram na forma de disputa entre setores do Legislativo que buscavam aprimorar as condições nas quais se dá a formação de propriedades no Brasil, e o setor ruralista, avesso a iniciativas que conflitem com o modelo de ocupação estabelecido ao longo da história.

QUADRO 1
Evolução das equações e dos parâmetros considerados para o cálculo do ITR

Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra)	
$ITR = 0,2\% \cdot a \cdot b \cdot c \cdot d \cdot VTN$	<ul style="list-style-type: none"> • 0,2% é a alíquota básica; • <i>a</i> é o coeficiente de dimensão, definido em função do número de módulos que compõem o imóvel rural; • <i>b</i> é o coeficiente de localização, definido em função da qualidade do acesso ao imóvel e da distância até a sede municipal; • <i>c</i> é o coeficiente de condições sociais, definido em função do vínculo socioeconômico do proprietário com o imóvel, das condições de trabalho e do regime de exploração (posseiro, arrendatário etc.); • <i>d</i> é o coeficiente de rendimento econômico, que varia em função da rentabilidade e da produtividade associadas à exploração do imóvel; e • <i>VTN</i> é o valor declarado pelo contribuinte e comparado ao valor mínimo reportado pelo município.
Lei nº 6.746/1979	
$ITR = A(MFI) \cdot Y \cdot [1 - (FRU + FRE)] \cdot VTN$	<ul style="list-style-type: none"> • <i>A(MFI)</i> é a alíquota que varia em função da quantidade de MFIs; • <i>Y</i> é o fator de progressividade temporal, que varia em função do tempo de ociosidade do imóvel, atingindo valor máximo após o terceiro ano; • <i>FRU</i> é o fator que varia em função da área efetivamente usada em relação à área aproveitável do imóvel (grau de uso); • <i>FRE</i> é o fator que varia em função do rendimento econômico das culturas e das criações do imóvel, em relação a indicadores do rendimento agrônômico mínimo aceitável para um dado local; e • <i>VTN</i> é o valor declarado pelo contribuinte e comparado ao valor mínimo reportado pelo município.
Lei nº 9.393/1996	
$ITR = A \cdot VTNt$	<ul style="list-style-type: none"> • <i>A</i> é a alíquota que varia em função do grau de uso da terra e da área do imóvel; e • <i>VTNt</i> é o VTN tributável, que é o produto entre o VTN declarado pelo contribuinte e o quociente entre a área tributável e a área total do imóvel.

Elaboração dos autores.

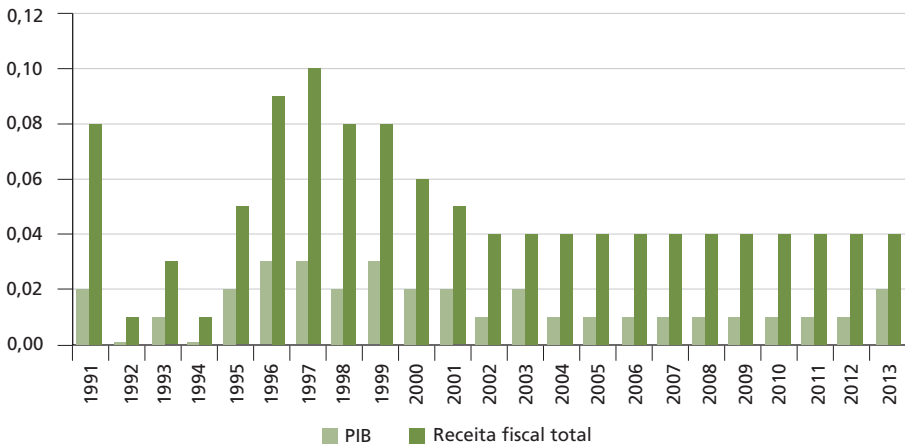
Quando consideramos a dimensão e a heterogeneidade do Brasil enquanto território, esse conflito de interesses soma-se às dificuldades de fiscalização do ITR para explicar, em parte, seu histórico de arrecadação diminuta (gráfico 1), resultado da alta sonegação e das dificuldades administrativas desse tributo, prejudicando sua função constitucional e promovendo desigualdade e regressividade fiscal (Longo, 1982; Meneghetti Neto, 1992; Souza, 2004; Vilarinho, 1989). Consequentemente, os estímulos fiscais atrelados ao ITR perderam o sentido, sejam eles de viés social (como isenção de agricultores familiares), econômico (como isenção de áreas

imprestáveis para a produção agrária) ou ambiental (como isenção de áreas com vegetação nativa).

GRÁFICO 1

Histórico de arrecadação do ITR em relação ao PIB brasileiro e à receita fiscal total, para o período de 1991 a 2013

(Em %)



Fonte: Receita Federal.

Esse enfraquecimento do direito público no regime de propriedade fundiária torna a terra um bem essencialmente mercantil, alheio ao princípio constitucional da função social e ambiental (Brasil, 1988, art. 186) e adequado para fins de reserva de capital e especulação. Ainda, pela sua natureza autodeclaratória, o regime de cadastro de imóveis rurais para fins do ITR é alheio às informações contidas em registros escriturários. Apesar disso, essa informação e o devido pagamento do imposto são praticamente os únicos pré-requisitos para se ter acesso às linhas de crédito rural, concedidas pelos bancos com subsídio do Tesouro. Assim, nem precisamos entrar no mérito da dívida hipotecária rural e do tratamento privilegiado que alguns proprietários recebem das instituições financeiras para que fique clara a atratividade do recurso terra enquanto bem de mercado no Brasil. Tanto que, nos atuais tempos de crise, o preço da terra e o valor de contratos de arrendamento mantêm-se estáveis mesmo perante a queda no preço de *commodities* agrícolas (Delgado, 2016). Esse fenômeno poderia representar uma fonte de arrecadação estável para os cofres públicos, em contraste às arrecadações declinantes dos demais tributos.

Por sua vez, a crescente tendência de descentralização do ITR pode contribuir para uma gestão territorial mais contundente, uma vez que os gestores municipais conhecem as demandas locais e o perfil das propriedades rurais tributadas (FAO, 2007). Para isso, deve-se estabelecer governança local sobre o tributo por

meio de arranjos institucionais que disponibilizem recursos para a formação de corpo técnico qualificado, garantindo fiscalização. Caso contrário, esse processo apenas coroará o fracasso do ITR enquanto instrumento de financiamento de políticas para a reforma da estrutura fundiária no Brasil, além de diminuir a capacidade do poder público de punir o latifúndio alheio à função social da terra, no que concerne a seu modelo de ocupação e uso. Outro questionamento à municipalização do ITR surge do entendimento de que, uma vez ocorrendo em nível municipal, a fiscalização está exposta às medidas de resistência das oligarquias locais, às vezes dominantes regionalmente e com total desinteresse em retificar o sistema de cadastramento, monitoramento e tributação de imóveis rurais.

Em um estudo amplo sobre a tributação de terras, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO) elenca essas condições como sendo indispensáveis para que o processo de descentralização seja eficaz, com base em experiências prévias em outros países e em considerações teóricas acerca da tributação sobre a propriedade territorial. São explicadas algumas boas práticas relativas à governança do imposto, aos arranjos institucionais, à disponibilidade de recursos humanos e materiais para a operacionalização das etapas de valoração das propriedades rurais, à fiscalização e à gestão de contestações feitas pelos contribuintes (FAO, 2007). Em linhas gerais, o documento reconhece o potencial da descentralização para contribuir com aumentos na arrecadação e, portanto, com melhorias em relação aos serviços prestados por governos locais.

Além de prover uma fonte estável de receitas para os cofres municipais, o movimento de descentralização tem o potencial de resgatar a funcionalidade extrafiscal do ITR, desde que os órgãos responsáveis consigam fiscalizar com eficácia. Uma iniciativa promissora nesse sentido foi a aprovação do Sistema de Preços de Terra (SIPT), por meio do qual as secretarias de agricultura municipais e/ou estaduais fornecem valores de referência para propriedades rurais em seu território, com base em levantamentos técnicos do valor de mercado. Portanto, o SIPT constrange o proprietário rural que sonega o ITR declarando um VTN muito abaixo da realidade, pois diferenças em relação aos valores de referência têm de ser justificadas perante o fisco.

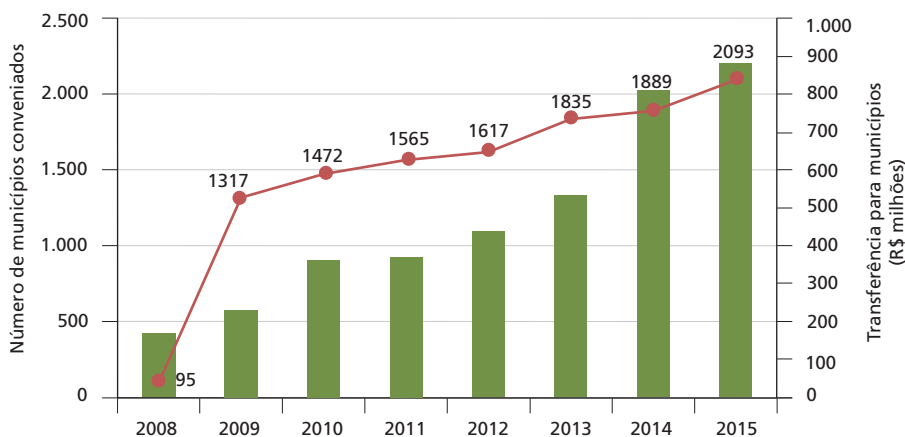
Em um estudo de caso, constatou-se que os valores de referência para a terra nua fornecidos pelo Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária do Pará (Cepaf) é, em média, 93% menor que o valor de mercado, devido principalmente a defasagens na metodologia adotada pelo órgão estadual (Silva e Barreto, 2014). Segundo os autores, que analisaram cerca de 50 mil imóveis no Pará, esse estado poderia arrecadar 25 vezes mais com o ITR se os proprietários declarassem o VTN

disponibilizado pelo Inbra. Se o VTN adotado fosse o averiguado junto ao mercado, esse incremento poderia ser mais de 130 vezes maior.¹⁰

Entretanto, tanto a adesão dos municípios ao convênio quanto os repasses por parte da Secretaria da Receita Federal têm evoluído a passos curtos (gráfico 2 e tabela 1), possivelmente devido à falta de articulação para a transferência da base cadastral (Harada, 2012). Ainda, os custos associados às atividades de fiscalização e cobrança podem limitar a adequabilidade de alguns municípios ao convênio. Para municípios do Ceará, um estudo analisou três cenários de custo operacional potencial associado ao ITR, representando 20%, 30% e 50% da receita fiscal desse tributo, concluindo que a porcentagem de municípios para os quais o convênio se mostra viável e rentável é de 85%, 77% e 61%, respectivamente (Rodrigues, 2012). Entretanto, mesmo em municípios nos quais há infraestrutura e profissionais qualificados para gerenciar o ITR, a falta de vontade política pode representar um entrave importante. Uma análise do ITR como potencial fonte própria de recursos para o município baiano de Iaçua aponta a necessidade de atitudes firmes do governo municipal para eliminar o comportamento patrimonialista apresentado pelos setores mais conservadores do meio rural, sobretudo os latifundiários (Souza, 2010). O autor conclui que o convênio somente poderá contribuir para um resgate funcional do ITR se vier atrelado a medidas para disciplinar o cadastro fundiário nesse município.

GRÁFICO 2

Evolução do número de municípios conveniados e das transferências da União relativas ao repasse dos recursos do ITR (2008-2015)



Fonte: Receita Federal.

Obs.: Para 2015, os valores consideram projeção linear para o fim do ano, baseada nos dados obtidos até setembro de 2015.

10. O estudo admite, ainda, que todos os imóveis avaliados realmente possuem Grau de Uso maior ou igual a 80%, conforme declarado. Segundo os próprios autores, essa premissa superestima o Grau de Uso nas propriedades, tornando mais conservadoras as inferências sobre incrementos de arrecadação.

De qualquer forma, os convênios representam uma oportunidade para o resgate da função extrafiscal do ITR. Resta saber se essa chance será levada a cabo pelos tomadores de decisão, que necessitam, para isso, fortalecer a governança sobre a propriedade da terra, disciplinar o VTN declarado pelos contribuintes e moralizar os cadastros fundiários municipais. Se atenderem a esses pré-requisitos, os governos municipais devem colher incrementos substanciais no seu rol de receitas próprias, que representam as fontes de recursos sobre as quais os municípios têm a maior autonomia para gastar. Idealmente, esse incremento de receita deveria ser parcialmente direcionado para questões ambientais, como fundos para financiamento de atividades de restauro florestal em áreas de APP e RL degradadas, o que fortaleceria a ideia de que o ITR tem papel enquanto instrumento de viés ambiental.

TABELA 1

Proporção de municípios que celebraram convênio com a Receita Federal para a fiscalização e a cobrança do ITR, por região (2015)

Região	Número de municípios conveniados	Aderência (%)
Centro-Oeste	404	87
Nordeste	204	11
Norte	139	31
Sudeste	789	47
Sul	557	47
Total	2.093	38

Fonte: Receita Federal.

Obs.: Dados até setembro de 2015.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PERSPECTIVAS FUTURAS DO USO DO ITR PARA QUESTÕES AMBIENTAIS

Com o CAR surgindo entre os novos instrumentos de gestão e monitoramento das propriedades rurais, há a real possibilidade de se incorporar a dimensão ambiental ao ITR. Embora a Receita Federal ainda não tenha sinalizado intenção de aproximar sua base de dados fiscais da base de dados ambientais, que está sendo consolidada com o advento do CAR, há sinais claros de aproximação com as bases de imóveis rurais consolidadas no Incra. Em meados de 2015, foi anunciada a integração das bases tributárias e fundiárias de ambas as instituições,¹¹ o que facilitará a gestão territorial para questões fundiárias e para a cobrança do imposto. Após concluída a consolidação do cadastramento para fins ambientais, a integração do CAR a essa nova base poderá ser realizada. Essa medida facilitaria a fiscalização das áreas

11. Para mais informações, acessar: <<http://www.incra.gov.br/noticias/incra-e-receita-federal-vaio-implantar-cadastracional-de-imoveis-rurais>>.

declaradas com vegetação nativa, atualmente isentas da cobrança de ITR, conforme previsto na nova Lei Florestal.

Nessa perspectiva, outros arranjos visando à incorporação da temática ambiental na cobrança e no resgate da função extrafiscal do imposto também seriam possíveis. Um deles é a criação de alíquotas com taxaço progressiva para as médias e grandes propriedades que tiverem passivos ambientais oriundos da nova Lei Florestal. Legalmente a taxaço se justificaria pelo descumprimento da função social da propriedade, comprovada pela presença de passivos ambientais identificados no CAR. Essa medida poderia auxiliar no resgate do papel disciplinador do imposto, alterando a forma de uso da propriedade, com vistas à conservação e à proteção dos recursos naturais. Apesar de a função social da propriedade ser definida por outros critérios que não apenas o da produtividade agrícola, somente este critério possui regulamentação e, com o advento do CAR, cria-se uma oportunidade de regulamentar o critério ambiental.

A nova Lei Florestal isentou os pequenos proprietários rurais da recuperação das suas áreas de passivos de RL existentes antes de 22 de julho de 2008, exigindo apenas a recuperação dos passivos de APP. Para os demais proprietários, a lei permite que a regularização dos passivos de APP e RL seja feita por um período de até vinte anos, desde que possuam seus programas de regularização ambiental (PRAs) aprovados junto ao órgão ambiental correspondente. A partir disso, uma possibilidade seria que as propriedades que não cumprissem suas metas de regularização acordadas nos PRAs estariam sujeitas, num primeiro momento, à taxaço progressiva do imposto. Esta taxaço poderia ocorrer de acordo com o descumprimento da meta, sendo que, permanecendo o descumprimento ao término do prazo previsto para a regularização, a propriedade poderia estar sujeita à desapropriação.

Tal medida criaria incentivos para a preservação das APPs e da RL no meio rural, podendo trazer um novo recorte, com viés ambiental, para o sistema tributário do país. Vale lembrar que as externalidades, positivas e negativas, dos serviços ambientais prestados pela vegetação nativa extrapolam os limites da propriedade e, por isso, é justificada a isenção ou a taxaço das áreas florestais nativas presentes nas propriedades rurais. A isenção já ocorre, conforme relatado anteriormente, mas a taxaço ainda é uma novidade para o cálculo do imposto. Como medida de incentivo a boas práticas ambientais, parte do valor da cobrança do imposto poderia ser destinada ao suporte de programas e ações socioambientais prioritários no território. Ações como a recuperação de nascentes e APPs, a regularização de unidades de conservação e a assistência técnica rural poderiam ser beneficiadas com os acréscimos do imposto, garantindo a continuidade do financiamento dessas políticas.

Ao todo, o resgate da funcionalidade do ITR representaria uma mudança histórica em termos de gestão de recursos naturais no Brasil, uma vez que limitaria

tendências seculares de ocupação do meio rural com base em desmatamento e especulação. Essa é uma demanda cada vez mais urgente para a sociedade brasileira e a comunidade global, pois contribuirá para a manutenção de importantes e ameaçados serviços ecossistêmicos em escala local e para a redução de emissões de gases de efeito estufa no setor de mudanças de uso da terra no Brasil (Brandão Júnior *et al.*, 2015).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A. L. *et al.* Vulnerabilidade do sistema declaratório para tributação da propriedade rural. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, 5., 2014, Recife, Pernambuco. **Anais...** Pernambuco: UFPE, 2014. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/geodesia/imagens/simgeo/papers/119-565-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

ARNOTT, R. J.; STIGLITZ, J. E. Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optimal city size. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 93, n. 4, p. 471-500, 1 nov. 1979.

BALATA, K. S. Imposto territorial rural, seu potencial, sua evasão, sua solução: Cadastro Técnico Rural Multifinalitário – CTRM. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO E GESTÃO TERRITORIAL, 2., 1996, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 1996.

BRANDÃO JÚNIOR, A. de O. *et al.* **Evolução das emissões de gases de efeito estufa no Brasil (1990-2013)** – setor de mudança de uso da terra. [s.l.]: Observatório do Clima, ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 18 set. 1850.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2012.

BRUECKNER, J. A modern analysis of the effects of site value taxation. **National Tax Journal**, v. 39, n. 1, p. 49-58, 1986.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 51-90.

_____. A conjuntura agrária e o movimento do mercado de terras no Brasil. **Carta Maior**, 19 maio 2016. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/A-Conjuntura-Agraria-e-o-Movimento-do-Mercado-de-Terras-no-Brasil/3/36142>>.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Good governance in land tenure and administration**. Roma: FAO, 2007. (FAO Land Tenure Studies, n. 9). Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-a1179e.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

GANEM, R. S. (Org.). **Políticas setoriais e meio ambiente**. Brasília: Edições Câmara, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnotec/livros-eletronicos/politicas-setoriais-e-meio-ambiente>>.

GEORGE, H. **Progress and poverty**: an inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth – the remedy. New York: Doubleday, Doran & Company, 1905.

GRAZIANO NETO, F. Latifúndios e verdades: crítica ao distributivismo agrário. **Rascunho**, Araraquara, n. 9, 1990.

HARADA, K. Fiscalização e arrecadação do ITR. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 15, n. 107, dez. 2012.

LONGO, C. A. ITR progressivo, uso da terra e finança municipal. **Revista Brasileira de Economia**, v. 36, n. 2, p. 197-208, abr./jun. 1982. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/283>>. Acesso em: 2 set. 2015.

MATHIS, E. J.; ZECH, C. E. The economic effects of land value taxation. **Growth and Change**, v. 13, n. 4, p. 2-5, out. 1982.

MENEGHETTI NETO, A. Imposto Territorial Rural (ITR): algumas considerações. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 20, n. 3, p. 185-199, 1992.

OLIVEIRA, T. A. M. **Imposto Territorial Rural**: um estudo econômico sobre a descentralização da cobrança. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

PACHAURI, R. K. *et al.* (Ed.). **Climate change 2014**: synthesis report. Geneva: IPCC, 2014. 151 p. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full.pdf>. Acesso em: 13 set. 2015.

PALMEIRA, M. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos Avançados**, v. 3, n. 7, p. 87-108, 1989.

REIS, E.; BLANCO, F. **Capacidade tributária dos estados brasileiros: 1970/90**. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 404).

RODRIGUES, F. C. **O Imposto Territorial Rural (ITR) como fonte de receita municipal**. 2012. 61 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SALGADO, M. G. *et al.* Considerações sobre o Cadastro Técnico Rural no Brasil: um enfoque histórico e geográfico. *In*: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 8. La Habana: Egal, 2001.

SILVA, D. A.; BARRETO, P. **O potencial do Imposto Territorial Rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Imazon, 2014.

SILVA, L. M. O. Terra, direito e poder – o latifúndio improdutivo na legislação agrária brasileira. **Boletim da ABA**, n. 27, 1997.

SOARES-FILHO, B. S. *et al.* Cracking Brazil's Forest Code. **Science**, v. 344, n. 6182, p. 363-4, 25 Apr. 2014.

SOUZA, E. G. **ITR: uma legislação eficiente e uma arrecadação incongruente**. Brasília: DFSRF, 2004.

SOUZA, M. O. S. e. **O Imposto Territorial Rural (ITR) como fonte de receitas municipais: um estudo de caso do município de Iaçú**. 2010. 69 f. Monografia (Graduação em Administração) – Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Feira de Santana, 2010.

TIDEMAN, T. A tax on land value is neutral. **National Tax Journal**, v. 35, p. 109-111, 1982.

VILARINHO, C. R. de O. **O Imposto Territorial Rural (ITR) no Brasil**. 1989. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 1964.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 fev. 1993.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Climate for Life. **Our Planet**, Nov. 2014.