

Cobrança do imposto territorial rural e o problema da (RE) distribuição da terra no Brasil

Collection of rural land tax and the problem of land (RE) distribution in Brazil

Josiel de Bona – UEPG, jdebona2@gmail.com

RESUMO

A terra no Brasil sempre foi concentrada na mão de poucas famílias, nos chamados latifúndios e a atividade rural representa parcela muito importante do PIB. Embora, sob governo socialista a várias décadas, a distribuição igualitária da riqueza, e da terra, como prometido em campanhas nunca se concretizou, tendo o governo paradoxalmente ampliado ainda mais a concentração fundiária devido à má gestão tributária. Neste artigo encontra-se os caminhos que levaram a esta situação de má gestão da cobrança do Imposto Territorial Rural que agravou ainda mais a desigualdade e pobreza no Brasil e evidencia a injustiça do sistema tributário que cria privilégios para os mais abastados em prejuízo da arrecadação da pública gerando cada vez mais concentração de riqueza.

Palavras chave: Imposto Territorial Rural (ITR), terra, extrafiscalidade, latifúndio, arrecadação.

ABSTRACT

Land in Brazil has always been held by a few families, in the so-called latifundia, and rural activities represent a significant portion of GDP. Despite the socialist government's decades-long campaign promise, the equitable distribution of wealth and land never materialized. Paradoxically, the government further increased land concentration due to tax mismanagement. This article explores the paths that led to this mismanagement of the Rural Land Tax, which has further exacerbated inequality and poverty in Brazil and highlights the injustice of the tax system, which creates privileges for the wealthy at the expense of public revenue, generating an ever-increasing concentration of wealth.

Keywords: Rural Land Tax (ITR), land, extra-taxation, latifundia, tax collection.

1. INTRODUÇÃO

Durante o período de dominação portuguesa bem como no império do Brasil, não existiu nenhum imposto sobre a propriedade territorial rural, haja vista que nesta época somente os poderosos, muitas vezes relacionados com a nobreza, poderiam ter imóveis rurais. Não era, portanto, objetivo de o Estado da época tributar a classe mais abastada, haja vista que a classe detentora das terras era também a credora dos tributos.

Fato este que se perpetua até hoje, visto que a parcela detentora de grandes fortunas possui lobby no congresso para não ter o seu patrimônio afetado por tributos, recaindo o peso da arrecadação estatal toda nas classes menos abastadas no mesmo molde do que se via no Brasil Imperial.

O imposto territorial rural foi instituído no ordenamento brasileiro somente na Constituição Federal da República de 1891, e inicialmente a competência para a sua arrecadação ficou a cargo dos estados.

Por muito tempo o ente competente para a arrecadação do ITR foram os estados onde se encontrava o imóvel rural. A constituição de 1946, na sua redação original (art. 19, inciso I) mantinha a competência com os estados.

Foi somente na década de 1960 que, influenciados pelas primeiras ideias de reforma agrária que o congresso passou a competência do ITR para a União por meio da emenda nº 5 de 1961. E com a emenda nº 10 de 1964, a competência foi deslocada para os municípios. Somente com a CF de 1969 é que a competência retornou para a união, porém todo o produto da arrecadação era destinado aos municípios (art. 21, III, §1º e 24, I) (BALEEIRO, 2006, p. 232). Inicialmente, observa-se que o Imposto Territorial Rural – ITR trata-se de imposto pessoal sobre o patrimônio imobiliário.

Brugnaró et al. (2003 citado por Bacha, 2014, p.34-35), afirmou em seu estudo de 2003 que na época o Brasil já perdia cerca de 2 bilhões de reais anualmente devido a cobrança mal realizada do ITR. E as perdas somente aumentaram ao longo do tempo.

A despeito disso, a arrecadação de outros impostos, que recaem sobre outras atividades econômicas aumentou exponencialmente no período, a despeito da má cobrança do ITR, como se verá no estudo.

Ainda, é público e notório que no Brasil se tributa mais o consumo, recaindo, portanto, a carga tributária sobre as camadas mais pobres da população. Conforme dados do Angelo Marsiglia Fasolo em publicação no site do Banco Central do Brasil, (2024) cerca de 42,9% do total de impostos arrecadados vem do consumo, em detrimento de 17,7 % do total de impostos arrecadados com origem no capital, ou seja, da camada mais abastada da população.

Neste trabalho iremos analisar a arrecadação do ITR, imposto sobre o capital que incide sobre atividade econômica muito importante no Brasil, que representa parcela muito elevada do PIB, porém mal cobrado como veremos.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Prédio Rural para Efeitos Fiscais.

O art. 153, VI da Constituição Federal fala de propriedade territorial rural. Entende-se, portanto que “só os terrenos devem ser tributados. Justifica-se, pois, a referência a imóveis por natureza, a restringir o alcance do tributo” (NASCIMENTO, 2002, p. 79), ou seja, somente os imóveis descritos no art. 79 do Código Civil poderão ser tributados com ITR.

Portanto como predica Navarro Coêlho, (2007, p.520), “excluída a propriedade por acessão intelectual e os imóveis por destinação legal, caso por exemplo, dos navios que, por ficção jurídica, são assim considerados para poderem suportar o direito real de garantia sobre imóveis, a hipoteca” Então, a base econômica para a cobrança do ITR se encontra nos imóveis por natureza ou acessão física, que se encontrem na zona rural.

A lei 5.868/72 definiu zona rural em seu artigo 6º como “aquela que se destina à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que tiver área superior a um hectare”.

Após o Recurso Extraordinário nº 93.850-MG, o STF entendeu que a lei acima era inconstitucional pois, o Código Tributário Nacional é lei complementar, e portanto, só pode ser modificado por lei complementar. Desta forma, somente restou como critério para definir zona rural a partir do que não era zona urbana. Ou seja, busca-se o conceito de zona rural no art. 32, § 1º do CTN. Será, portanto, rural os imóveis que não tenham as melhorias ali referidas.

Zona urbana como sabemos é “aquela área delimitada por lei municipal, observados os requisitos delineadores previstos na lei complementar (no caso o CTN)”. (SABBAG, 2009, p. p.977-978). Ou seja, todos os imóveis que não são urbanos, por consequência são pertencentes à zona rural e, portanto, nessa categoria de zona rural é que se encontra a base econômica para a cobrança do ITR.

Ou seja, é mais importante para a classificação do imóvel como sendo urbano ou rural o critério da destinação econômica do imóvel, eis que como foi decidido simplesmente o critério da localização do imóvel é insuficiente para classificá-lo como urbano ou rural. Portanto, para que em um imóvel incida o ITR, é necessário que haja comprovação de que ele é utilizado para fins agrícolas, extrativo vegetal ou de empresa rural etc. Desta forma como lembra Silvia Opitz (1983, p.38): “

não é a situação do imóvel que qualifica o prédio em rústico ou urbano, mas a finalidade natural que decorre de seu aproveitamento: portanto, prédio urbano é toda a edificação para moradia de seu proprietário, e prédio rústico todo aquele edifício que é construído e destinado para as coisas rústicas, tais como todas as propriedades rurais com suas benfeitorias, e todos os edifícios destinados para recolhimento de gados, reclusão de feras e depósito de frutos, ou sejam construídos nas cidades e vilas, ou no campo. (OPITZ, 1983, p. 38).

Portanto, na outra ponta da discussão estão os chamados “sítios de recreio”, bem como postos de gasolina na beira da rodovia onde embora tenham localização fora da área urbana tem destinação simplesmente para lazer, exploração de comércio ou moradia que de nada tem haver com uma propriedade rural. Desta feita, deverá o município, nestes casos proceder à cobrança do IPTU nestes imóveis, eis que embora fora da zona urbana, não possuem destinação rural.

2.2 O Módulo Rural.

Importante para entendimento do objeto a ser tributado, a propriedade rural, entender como ela é classificada para fins legais. Temos inicialmente o Módulo Rural que é uma medida de área de terra, cujo tamanho mínimo atenderia todas as necessidades de desenvolvimento econômico do colono proprietário da mesma e do progresso social geral. Coibiria desta forma, no entendimento do legislador, a existência de minúsculas áreas rurais, os minifúndios que não garantem sustento ao seu dono e são, portanto, seriam figuras antieconômicas.

Está definido no art. 4º, inc. III do Estatuto da Terra no que segue:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: [...]

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a 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 trabalho com a ajuda de terceiros;

III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior. (BRASIL, 1964).

Paulo Torminn Borges, citado por Benedito Ferreira Marques (2015, p. 50) definiu como “a área de terra que trabalhada direta e pessoalmente por uma família de composição média, com auxílio apenas eventual de terceiros revela necessária para a subsistência e ao mesmo tempo suficiente como sustentáculo ao progresso social e econômico da referida família”.

A medida do módulo rural varia de região para região, devido a fatores como fertilidade do solo e proximidade dos centros consumidores de alimentos, pois o preço dos alimentos tende por isso a variar devido ao transporte. É por fim fixado pelo INCRA, observados estes parâmetros.

Como salienta a doutrina de Fernando Pereira Sodero também na obra de Benedito Ferreira Marques (2015, p. 51) elenca como as principais características do módulo rural sendo:

- I. É uma medida de área;
- II. A área fixada para a propriedade familiar constitui o módulo rural
- III. Varia de acordo com a região do país onde se situe o imóvel rural;
- IV. Varia de acordo com o estilo de exploração;
- V. Implica um mínimo de renda a ser obtido, ou seja, o salário mínimo.
- VI. A renda deve proporcionar ao agricultor e sua família não apenas a sua subsistência, mas ainda o progresso econômico e social.

Como se observa, o conceito de módulo rural se assemelha a de propriedade familiar. Na forma em que, um imóvel menor que um módulo rural será um minifúndio, e um imóvel maior que um módulo rural será uma pequena área rural.

Conforme o Censo Agropecuário de 2017, (IBGE, 2020, p. 294) 76,8% das propriedades rurais são classificadas como propriedades familiares perfazendo um total de 80,9 milhões de hectares, e representando 3.897.408 famílias. Porém, a despeito do enorme percentual de propriedades ser classificada como familiar, percorrendo o total de 80,9 milhões de hectares isso representa somente 23% da área agricultável nacional, evidenciando que 77% de toda a terra agricultável, de posse de 23% de todos os agricultores, perfazendo um total de apenas 1.175.916 propriedades são extensas áreas de terra que poderiam ser melhor tributadas com ITR.

Por atender todas as necessidades da família rurícola, se o tipo de propriedade rural, em extensão de área no Brasil tivesse na sua predominância de propriedades familiares, a pobreza restaria reduzida no Brasil, pois um enorme número de famílias que hoje vivem como empregados ou minifundiários poderiam ter a sua terra, dividindo assim a renda no Brasil. Como sabe-se, uma das grandes marcas socioeconômicas que tornam o Brasil subdesenvolvido é a concentração da renda em nome de poucos.

Porém, abstraindo essa opinião doutrinária, o que deve ficar claro são os elementos da pequena propriedade rural, segundo Marques (2015, p. 57-59):

- I. O título de domínio do terreno, obrigatoriamente deve estar em nome de um dos membros da família.
- II. Exploração pelo titular do domínio e sua família.
- III. Área de um módulo conforme exploração e tamanho, variável para cada região.
- IV. Possibilidade de eventual ajuda de terceiros.

O que caracteriza, pôr fim a propriedade familiar é que ela é explorada por uma família, sendo a sua participação efetiva indispensável. Se por exemplo, a família arrendar o imóvel desnatura-se o caráter “familiar”.

2.3 O Módulo Fiscal.

Para preencher critérios de natureza fiscal para a cobrança do ITR o congresso legislou no sentido de que existisse outra categoria de medição de área rural que melhor se encaixasse para a cobrança do ITR, pois o conceito de modulo rural era praticamente o mesmo que propriedade familiar, e nas palavras de Marques (2015, p.53) “e que evidentemente deve sofrer variações consistentes nos tipos de exploração agropecuária somadas as características regionais”. O critério de fixação do tamanho da área para cobrança de ITR deveria ser mais uniforme, desconsiderando as grandes variações existentes na classificação do módulo rural.

Assim o congresso editou esta outra forma de medição de área rural, baseada no modulo fiscal e tendo os imóveis rurais classificação em minifúndio, propriedade familiar, empresa rural, latifúndio por dimensão e latifúndio por exploração. Todos estes conceitos estão disciplinados na lei 8.648/93 que regulamentava o art. 185 da CF.

Desta forma, o módulo fiscal “aprimorando o sistema de composição do módulo rural, com novos elementos e alíquotas, o módulo fiscal, em cotejo com a fração mínima de parcelamento, é o que mais atende aos requisitos para a elaboração de um padrão mais adequado e consentâneo com a realidade” (MARQUES, 2015, p. 53). Após, então a invenção do módulo fiscal ele se tornou, ainda nas palavras de Marques (2015, p. 53) “elemento constitutivo de fixação do ITR, representando aqui sua função precípua (art. 50, do Estatuto da Terra, com a nova redação dada pela lei 6.746/79)”. A seguir, pormenorizadamente cada classificação de área rural para fins de cobrança de impostos.

3. MATERIAL E METODO

O percurso metodológico do presente artigo perfaz um estudo, em um primeiro momento bibliográfico, constituído de livros produzidos acerca da legislação atinente a sistemática da cobrança do ITR. Este método foi escolhido pois a doutrina presente nos livros

que abordam o tema possui grande aceitação no meio acadêmico, haja vista ser os autores citados possuidores de grande renome no meio acadêmico nacional.

Os dados obtidos junto da pesquisa bibliográfica se somaram a dados obtidos em artigos científicos da área, sobretudo no estudo de BACHA Carlos José Caetano Bacha e Leonardo Camarotti Ferreira Lima, bem como de dados de impostos cobrados obtidos junto ao site da receita federal.

Somada a esta pesquisa, foi levantado também dados referentes aos valores do hectare de terra por região, bem como dados junto a publicações do IBGE referentes a estrutura fundiária nacional, perfazendo, neste estudo o período das décadas de 90 até os dias atuais.

A pesquisa está estruturada em uma introdução, onde se inicia a abordagem do problema, um referencial teórico e um desenvolvimento onde o problema é inserido e os dados são confrontados, com um comparativo de valores e evolução histórica do período e uma conclusão acerca dos erros da administração pública quando da cobrança do ITR.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.

Para efeito de dimensionamento da abrangência econômica do estudo levamos em conta que as regiões maiores produtoras de commodities agrícolas o sul e o sudeste, o valor médio do hectare nestas regiões é de R\$ 55.300,00, e R\$ 27.704, respectivamente.

Já nas regiões norte, nordeste e sudeste, o valor é levemente inferior, porém ainda com cifras altas sendo que a média do valor do hectare é de R\$ 5.533,00, R\$ 10.448,00 e R\$ 30.487,00 respectivamente (SIMIÃO, 2024). Deve-se considerar também que estas regiões são de vasta extensão territorial, justificando um valor médio levemente menor.

Para efeitos didáticos, porém vamos nos atentar ao valor médio do hectare de terra no Brasil, que saltou de R\$ 17.000,00 mil reais em 2019 para cerca de R\$ 30.000,00 reais em 2024 (SIMIÃO, 2024), ou seja o aumento de 114% no período.

Conforme dados da Embrapa (2018), cerca de 66.321.886 hectares do Brasil eram utilizados como lavouras, e 112.237.038 eram pastagens plantadas tendo a demais área sendo florestais, indígenas ou urbanas.

Tendo como base estes dados, a S&P Global Commodity Insights estimou que no Brasil as terras propícias a atividades agropecuárias tenham o valor total de 6 trilhões de reais em 2023, conforme Freire (2023).

Ainda, foi analisado pela mesma empresa S&P Global, Commodity Insights que o retorno comparativo no investimento em terras para fins especulativos tendo como base o município de Balsas, Maranhão, tiveram como resultado um retorno líquido de 523% em 15 anos, superando os retornos de títulos públicos e do Ibovespa (Freire, 2023).

Levando em consideração os valores monetários e geográficos, acima relatados nos atentemos para a classificação dos imóveis para fins fiscais, haja vista ser esta classificação muito relevante para um adequado enquadramento do imóvel para a cobrança correta do imposto.

4.1 Classificação dos Imóveis Rurais.

3.1.1 O minifúndio.

É a menor quantidade de área rural existente no ordenamento jurídico. Ou seja, corresponde a área menor que um módulo rural e a propriedade familiar conforme o art. 4º, IV do Estatuto da Terra. O minifúndio é (MARQUES, 2015, p. 53), “combatido e desestimulado no ordenamento jurídico agrário, na medida em que constitui uma distorção do sistema fundiário brasileiro, porque não cumpre a função social. Além disso, não gera impostos nem viabiliza a obtenção de financiamentos bancários pelo minifundiário”.

Embora a gleba seja trabalhada pela família e lhe absolve toda a força de trabalho conforme o conceito de propriedade familiar, o minifúndio é antieconômico, pois não oferece renda necessária para o seu titular, muitas vezes necessitando do socorro do poder público.

Ainda segundo dados do Censo Agropecuário de 2017, (IBGE, 2020, p. 47) 81,4% das Propriedades Rurais podem ser consideradas minifúndios, haja vista que a grosso modo possuem menos de 50 hectares. Porém, embora sejam a maioria das propriedades somente percorrem 12,8% da área total agricultável do país, representando, portanto, uma gigantesca distorção.

3.1.2 A pequena Propriedade.

Instituída pela lei 8.629/1993, por exigência do art. 185 da CF a pequena propriedade rural é o imóvel que possua área entre 1 (um) a 4 (quatro) módulos fiscais. Para sua

configuração exige-se somente tamanho de área, pouco importando a finalidade à que se destina ou como é explorada (se pelo agricultor ou sua família ou por terceiro que não o titular).

3.1.3 A média propriedade.

Também definida pela lei 8.629/1993, deve-se entender como a área rural superior a 4 (quatro) módulos fiscais e de até 15 (quinze) módulos fiscais. Poderá, igualmente, como estudado acima ser propriedade familiar, como pode não ser.

3.1.4 O latifúndio.

O latifúndio é uma figura jurídica muito antiga, que remonta ao direito romano. Nas palavras de Silvia Opitz (2007, p.38): “a palavra própria é *latus fundus*. *Fundus* já é por si uma propriedade de área superior à unidade de cultura ordinária e limitada. *Latus* quer dizer largo, grande. Portanto *latifundi*, vastos fundos ou propriedades”. Posteriormente se chegou ao conceito de que o latifúndio significa uma grande área de terra com um único titular.

A melhor definição de latifúndio, para efeitos fiscais é a constante do decreto nº 84.685/1980 que em seu artigo 22 estabeleceu o seguinte:

II - Latifúndio, o imóvel rural que:

- a) exceda a seiscentas vezes o módulo fiscal calculado na forma do art. 5º;*
- b) não excedendo o limite referido no inciso anterior e tendo dimensão igual ou superior a um módulo fiscal, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;(BRASIL, 1980).*

Observa-se por fim que o latifúndio (MARQUES, 2015, p. 63) possui duas classificações: o por extensão e por exploração. A primeira está diretamente ligada ao tamanho do imóvel, ou seja, 600 vezes o módulo fiscal. E a segunda é quando não há ou há exploração ineficiente em imóvel rural com mais de um módulo rural.

Da mesma forma que os minifúndios, os latifúndios também não respeitam a função social da propriedade, pois nada produzem ou produzem pouco. E os latifúndios por extensão são ainda piores, pois mantêm uma estrutura fundiária de exclusão causando assim graves distúrbios sociais.

4.2 Critérios Legais para Cobrança do ITR – Alíquotas Progressivas.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu título VI, capítulo I, reconhece de plano, quais pessoas jurídicas de direito público receberiam parcela do poder de tributar, já que isto configura também uma das qualidades da soberania estatal. Desta forma, a Carta Magna de 88 traz o capítulo do Sistema Tributário Nacional afirmando os entes políticos como detentores

únicos deste poder de tributar, disciplinando, a partir daí um sistema de partilha de competências tributárias. Nas palavras de Luciano Amaro (2001, p. 93),

Cabe a estes entes político, dentro de certos limites, o poder de criar determinados tributos e definir seu alcance, obedecidos os critérios de partilha de competências estabelecidos pela Constituição. A competência engloba, portanto, um amplo poder político no que respeita a decisões sobre a própria criação do tributo e sobre a amplitude da incidência, não obstante o legislador esteja submetido a vários balizamentos. (AMARO, 2001, p. 93).

O imposto sobre a propriedade territorial rural, o ITR é de competência da União Federal, destinado a este ente pelo artigo 153, VI da Constituição Federal, assim como pelo artigo 29 do CTN, o Código Tributário Nacional.

Inicialmente, esta capacidade tributária sobre a propriedade rural era dos Estados, e foi imputada aos Municípios com a Emenda Constitucional n.5 de 1961. Contudo, o ente municipal não geria da melhor forma essa competência, devido à proximidade de interesses existentes entre este e os latifúndios, porquanto sofriam a influência das vontades de tais proprietários.

A competência Federal para instituição desse imposto, tal qual conhecemos hoje surgiu com a Emenda Constitucional n.10 de 1964, que além de evitar a interferência de interesses particulares, também facilita a atuação da União Federal, vez que nítido está o caráter extrafiscal do imposto em questão. A finalidade principal dessa tributação consiste em combater o grande latifúndio improdutivo, com a instituição das alíquotas progressivas, tomando por base a unidade extensiva do imóvel, assim como o seu grau de utilização.

Porém, na redação original da CF, não existia nenhum critério para a instituição do imposto. Embora o ITR tiver função nitidamente extrafiscal e “sempre foi um imposto vocacionado a se revestir da condição de veículo auxiliar do disciplinamento estatal da propriedade rural” (SABBAG, 2009, p. 975) Foi somente com a emenda constitucional n. 42/2003 que instituiu o §4º, I, II, III ao art. 153 da CF, que nasceu alguns critérios norteadores para a instituição e cobrança do ITR.

Diferentemente do IPTU que é também um imposto que incide sobre o patrimônio imobiliário, observa-se que o ITR tem natureza nitidamente extrafiscal, pois visa ao combate aos latifúndios improdutivos e o estímulo a manutenção da pequena e média propriedade rural.

Hugo de Brito Machado (2007, p.365), no entanto tece uma longa crítica a política agrária brasileira que leva em conta os critérios constitucionais para a cobrança do ITR, haja vista que para o autor o referido tributo está ainda mal cobrado, nestes termos:

Considerando ainda que a finalidade principal do tributo em causa não é a arrecadação de meios financeiros, a atribuição do mesmo à competência da União Federal deveu-se especialmente à possibilidade de sua utilização como instrumento de política agrária. Aliás,

parece-nos que, como tal, o imposto em estudo vem sendo utilizado precariamente. Não se tem extraído dele toda a sua utilidade. Maior seletividade com maior diferença entre as várias alíquotas, levando-se em conta a produtividade da terra, bem poderia fazer o ITR um valioso instrumento para desenvolvimento da atividade agropecuária no país (MACHADO, 2007, p. 365).

Ou seja, os critérios afetos a instituição e cobrança do ITR deveriam ser modificados para proporcionar uma melhor política fundiária e fomentar a reforma agrária. Veremos a seguir pormenorizadamente cada um dos critérios constitucionais para instituição e cobrança do ITR presente no art. 153, §4º, I, II, III da constituição federal.

3.3 Progressividade e desestímulo às propriedades improdutivas.

Como foi referido acima, a progressividade não era um princípio tributário aplicado ao ITR na redação original da CF. Foi somente a partir da emenda constitucional n. 42/2003 que nasceu a progressividade no ITR.

A forma da variação progressiva da alíquota será abordada em momento oportuno. Cabe, neste momento tecer comentários sobre os motivos que levaram o constituinte derivado a estatuir a progressividade como princípio tributário afeto ao ITR.

Para incentivar uma política fundiária que proteja de forma eficiente a economia rural, o Poder Público irá utilizar da tributação progressiva conforme art. 47 do Estatuto da Terra.

Muitas vezes a propriedade rural é utilizada para fins meramente especulatórios. Portanto, não é utilizada a terra para a produção de alimentos, ou matéria prima para as indústrias, mas para simples enriquecimento com a sua valorização.

Como se refere Silvia Opitz (2007, p. 223) “não é de se estranhar que numa reforma agrária se use dessa política fiscal para se obter da terra o maior rendimento e produtividade”. Força-se, assim que o proprietário ou possuidor de imóvel rural dê destinação agrícola e faça a terra produzir, efetivamente, respeitando não só a eficiência, como também o respeito ao trabalho e ao meio ambiente.

Procura o legislador da constituinte derivada ao promulgar a emenda constitucional n. 42 forçar a observância da função social da propriedade. Não é, portanto somente a simples utilização eficiente da terra que está no alvo da progressividade do ITR. Qualquer afronta a função social poderá ensejar a progressividade da alíquota, e a receita obtida poderá, enfim ser utilizada em projetos de reforma agrária da União, Estados e Municípios. (OPITZ, 2007, p. 223).

O ITR é calculado com base no valor fundiário do imóvel, que se entende ser correspondente ao valor da terra nua, o VTN. Para chegar ao valor da Terra Nua, desconsidera-se todas as benfeitorias existentes no imóvel, plantações e demais itens que valorizam a propriedade. O VTN abrange apenas árvores e frutos pendentes, assim como espaço aéreo e subsolo, aspectos que não podem ser desvinculados do imóvel.

Por tratar-se o ITR de uma contribuição extrafiscal, como já comentado anteriormente, a União faz uso de alíquotas para gerar o percentual de cobrança, com isso busca desestimular o latifúndio não produtivo e o acúmulo de terras sob o domínio de poucas pessoas, de forma a subsidiar a reforma agrária.

O aspecto quantitativo constitui-se na “dimensão da obrigação pecuniária, positivando o quantum devido pelo contribuinte/responsável, ou seja, o efetivo valor a ser recolhido aos cofres públicos”, ou seja, a alíquota (MELO, 2007, p. 228).

Falando em critérios numéricos, conforme Machado (2003, p. p. 363-364) nos termos da lei n. 9.393/1996, as alíquotas do ITR variarão no percentual de 0,03% até 20%. Desta forma, as pequenas glebas rurais com área inferior a 50 hectares, se possuírem grau de exploração igual ou superior a 80%, pagarão somente 0,03%. Se a utilização da gleba se restringe até 30% da capacidade a alíquota percentual sobe, atingindo 1,00% da base de cálculo.

Tabela 1 - Da progressão de alíquota conforme lei n. 9.393/1996.

Área total do imóvel (em hectares)	GRAU DE UTILIZAÇÃO - GU (EM %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Desenvolvido pelo autor conforme dados da lei 9393/96.

No que tange as médias áreas rurais, com área que varia de 100 até 500 hectares, se a porcentagem de aproveitamento for de 80%, a alíquota será de 0,15%. Porém, se a mesma área atingir somente 30% de aproveitamento, a alíquota atingirá porcentagem de 4,70%.

No que tange as grandes propriedades rurais, com área superior a 5.000 hectares observa-se variações na alíquota seguindo também o grau de utilização. Desta forma, áreas com 5.000 ou mais hectares com 80% ou mais de utilização possuem alíquota de 0,45% sobre a base de cálculo. Porém, de outro lado se a utilização se restringe a 30% da capacidade do imóvel, a alíquota percentual atinge os 20% sobre o valor.

Como se observa, a alíquota é variável e não é obtida somente levando em conta o valor do imóvel. O volume de produção também é relevante para a aferição do *quantum debeat*. Assim sendo conforme diz Coelho, (2007, p. 521) “o imposto a pagar não depende, como com erronia predica Paulo de Barros Carvalho, da simples aplicação da alíquota sobre a base de cálculo. Leva-se em conta o Grau de Utilização da Terra (GUT), e o Grau de Eficiência da Terra (GET)”. Portanto existem critérios quantificadores diversos da alíquota.

Deve-se ficar claro que, a área tributável dentro do imóvel rural exclui-se: áreas de preservação permanente; de reserva legal; de reserva particular do patrimônio natural; de servidão florestal; de interesse ecológico para a proteção de ecossistemas, assim declaradas por ato do órgão competente, federal ou estadual; comprovadamente imprestáveis para a atividade rural, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual (MELO, 2007, p. 440). Ou seja, o computo da percentagem de utilização leva em conta somente a área útil. Não fosse assim, em certas regiões do país seria impossível observar a normativa tributária sem ferir a normativa ambiental.

Como não poderia ser diferente a doutrina contestou a alíquota do ITR, pois “com esta alíquota, assim tão elevada, o tributo tem inescandível [...] sic efeito confiscatório, suscitando assim, pois a questão de sua constitucionalidade em face do art. 150, IV, que veda à União, aos Estados e aos Municípios utilizar imposto com efeito de confisco” (MELO, 2007, p. 440). Se observarmos como fez Sabbag (2009, p. 980) a alíquota de 20% “inexoravelmente o imóvel será confiscado no prazo de 5 anos ($5 \times 20\% = 100\%$)”. Realmente, no prazo de 5 anos se o titular do imóvel não fizer nada no imóvel, e continuar a destinar o latifúndio somente para especulação ele estará confiscado.

Porém, se observarmos a doutrina agrária, deixando de lado o pensamento tributarista, observamos que, como lembra Benedito Ferreira Marques (2015, p. 64),

a tributação pode ser um eficiente meio para reverter o quadro de imobilismo a que se entregam proprietários de grandes extensões de terras improdutivas, que as mantêm apenas para fins especulativos, como se fossem mercadorias, e não como bens de produção. Com uma pesada tributação, os latifundiários seriam compelidos a transformarem os seus imóveis em empresas agrárias, ou então teriam de vendê-las ou arrendá-las, buscando cumprimento da função social” (MARQUES, 2015, p. 64).

Ou seja, a progressividade das alíquotas foi instituída para desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. Por isso, o confisco se dará somente após cinco anos se o titular do latifúndio não tomar nenhuma iniciativa. Agora, se a alíquota fosse de 100%, o imóvel seria confiscado em um ano daí sim seria inconstitucional. Agora como existe o prazo de cinco anos como acabamos de afirmar, existe tempo para que o titular tome uma atitude e reverta o quadro.

4.3 Evolução da Arrecadação do ITR no Tempo – 1990 – 2025.

Conforme dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), com dados publicados na Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA, 2025) o PIB do setor Agropecuário atingiu R\$ 2,72 trilhões em 2024, desta forma a participação do agronegócio na economia brasileira no período foi de 23,2%, com um aumento proporcional de 1,81% no período.

A despeito disso, em volumes absolutos, segundo Oliveira (2020) no ano de 2018 o ITR arrecadou o montante de R\$ 1,5 bilhão de reais, sendo que o referido que foi arrecadado com o imposto tendo em vista as mais de 5 milhões de propriedades rurais do país contribuiu com menos de 0,1% da arrecadação da União, mais uma evidencia da má utilização do imposto.

Como é possível que, uma atividade que movimenta R\$ 2,72 trilhões, arrecade apenas 1,5 bilhão de reais em impostos sobre o patrimônio mais essencial a esta atividade, a propriedade agrícola.

A tabela a seguir foi desenvolvida no artigo “Evolução do ITR no Brasil”, de Leonardo Camarotti Ferreira de Lima e Carlos José Caetano Bacha, (2022, p.44), a qual reproduzimos a seguir haja vista sintetizar toda a evolução da arrecadação do ITR no tempo.

Tabela 2 - Evolução do valor de ITR cobrado no tempo, valores expressos em REAIS (R\$):

Ano	Norte	Nordeste	Centro oeste	Sudeste	Sul
2000	26.414.817,99	59.239.519,71	128.437.034,66	414.250.820,07	188.075.706,81
2001	39.841.988,39	78.292.016,22	164.423.069,05	415.177.909,68	213.226.248,00
2002	32.151.567,60	65.008.591,23	143.252.763,18	353.646.801,35	185.183.029,98
2003	26.560.744,27	54.460.907,31	136.631.645,20	344.874.984,03	186.694.750,71
2004	22.607.482,80	54.819.221,10	132.815.539,26	299.163.800,65	189.564.459,39

2005	30.920.057,03	91.086.652,24	128.543.558,36	298.573.107,86	196.255.182,82
2006	23.298.117,69	61.286.869,56	136.228.069,25	358.420.169,06	188.077.067,56
2007	25.096.834,14	60.788.752,91	143.510.091,70	374.872.376,02	203.678.865,08
2008	37.782.164,03	77.838.660,89	223.225.277,75	380.208.273,23	194.167.721,32
2009	43.301.325,43	73.611.018,06	252.216.116,31	333.382.406,35	202.633.208,73
2010	43.081.518,87	86.746.480,57	278.559.672,50	365.500.185,15	221.033.750,61
2011	44.593.820,97	97.656.994,35	302.686.928,98	374.828.401,62	229.406.783,84
2012	46.669.389,80	112.893.752,92	320.630.750,69	402.447.811,05	242.615.023,51
2013	55.426.466,09	117.233.704,23	403.647.156,06	415.669.176,35	275.212.126,59
2014	55.761.226,79	122.168.737,12	502.519.365,13	453.915.208,49	288.912.526,67
2015	77.213.876,37	129.030.596,02	615.060.087,73	504.129.089,66	350.834.475,27
2016	66.225.711,71	105.277.031,51	585.928.162,88	467.159.801,71	324.796.106,18
2017	75.764.293,26	113.384.685,86	635.315.764,87	510.326.016,79	347.178.011,81
2018	69.108.855,51	108.744.130,70	700.874.219,04	517.002.908,59	335.168.159,29
2019	78.184.883,94	113.000.080,21	793.274.459,00	562.533.998,15	398.799.863,32
2020	79.161.495,52	105.094.898,70	746.915.892,35	531.594.857,56	382.943.911,31

Reproduzido de: "Evolução do ITR no Brasil", de Leonardo Camarotti Ferreira de Lima e Carlos José Caetano Bacha, 2022, p.44.

Se levarmos em conta, por exemplo a título de comparação o imposto de importação, a quantidade arrecadada foi de R\$ 2.881.744.538, ou seja, um aumento de 45,44% em relação ao ano anterior (RECEITA FEDERAL, 2024, p.15), evidenciando um esforço contundente por parte do governo em onerar ainda mais os impostos sobre o consumo em detrimento dos impostos sobre a renda.

E, quando nos deparamos com o ITR observamos um cenário flagrantemente oposto no sentido de onerar ainda mais os grandes proprietários de terra e dar azo a sistemática da extrafiscalidade, mote principal deste imposto.

Segundo o Censo Agropecuário 2017, com dados publicados no atlas agropecuário (IBGE, 2020, p. 47) o índice de Gini, aplicado para efeito de comparação do porte das áreas rurais registrou o número de 0,867 maior patamar da série histórica que é respectivamente 0,854 (2006), 0,856 (1995-1996) e 0,857 (1985), sendo que quanto mais perto de 1, mais concentrado está a terra.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Observa-se que, a despeito da extrafiscalidade do ITR, no sentido de desestimular a formação de latifúndios e a concentração fundiária só aumentou no período, (o índice de Gini

está cada vez mais próximo de 1) a despeito disso o valor da terra também subiu no período de 2019 até 2024 cerca de 114%, conforme estudo da S&P Global Commodity Insights (SIMIÃO, 2024).

Na esteira deste aumento do valor médio do hectare de terra ocorreu a concentração de terras em nome de um número cada vez menor de famílias, e paradoxalmente, o ITR que deveria frear essa concentração teve a sua arrecadação, proporcionalmente, diminuída se levarmos em conta que o valor da terra mais que dobrou em 5 anos.

Ao final, quando comparamos o ITR com o aumento da arrecadação de outros impostos é que nos deparamos com a verdadeira demagogia do governo que se pretende diminuir a desigualdade, e evidencia o quão ineficiente é a cobrança do ITR no sentido de coibir a formação de latifúndios.

Porém, a sistemática da extrafiscalidade do ITR, presente na lei que em tese buscava, por meio de alíquotas progressivas cobrar mais de quem possuía maior parcela de área agrícola e assim revelar meio de combater a grande propriedade não está surtindo efeitos na prática. Ficou evidenciado que ao longo do tempo além de ocorrer uma maior concentração fundiária o valor arrecadado com o imposto territorial rural não acompanhou o aumento do valor médio do hectare de terra no período, deixando claro a má gestão no momento da cobrança do imposto.

Além disso, está patente uma verdadeira demagogia do governo que ao invés de combater a concentração de terras, mote principal de sua ideologia de governo, por meio de uma arrecadação eficiente do ITR preferiu se aliar ainda mais a latifundiários concentradores de riqueza, e intensificar ainda mais a carga tributária sobre os menos privilegiados assim agravando ainda mais a concentração de renda e gerando mais pobreza no campo, haja vista que ao longo deste tempo muitos pequenos agricultores se viram obrigados a vender as suas propriedades para grandes latifundiários.

O ITR, portanto resta como imposto quase que simbólico junto ao governo brasileiro, embora tenha um campo de abrangência promissor, com grande expectativa de arrecadar um alto volume de impostos haja vista o grande valor econômico da terra no Brasil, porém ele é mal cobrado devendo o governo, que sempre anseia em aumentar arrecadação passar a considerar uma reforma na sua estrutura de cobrança, para colocar em prática a extrafiscalidade que o mesmo se propõe.

REFERENCIAS.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BACHA, C.J.C. **Tributação no agronegócio: análise de seus impactos sobre preços, folha de pagamento e lucros**. 2.ed. rev. e atual. Campinas: Alínea, 2014.

BACHA, Carlos José Caetano; LIMA, Leonardo Camarotti Ferreira. **Evolução do ITR no Brasil**. Revista de Política Agrícola. Brasília – DF. Ano XXXI – Nº 4 – Out./Nov./Dez. 2022, Disponível em: <https://rpa.sede.embrapa.br/RPA/article/view/1766/pdf>, acesso em 29 de setembro de 2025.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11ª Ed. Rio de Janeiro. Forense: 2006.

BRASIL. **DECRETO nº 84.685/1980**. Regulamento a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras providências. Brasília, DF, 06 de maio de 1980.

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, DF. 30 de novembro de 1964.

BRASIL. **LEI Nº 9.393, DE 19 de Dezembro 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. Brasília, DF, 19 de dezembro de 1996.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 22. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2006, p. p. 824.

CASSONE, Vittorio. **Direito Tributário: Fundamentos constitucionais da tributação, definição de tributos e suas espécies, conceito e classificação dos impostos, doutrina, prática e jurisprudência**. 18ª Ed. São Paulo: Atlas, 2007

CNA - Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil. **PIB do agronegócio fecha 2024 com crescimento de 1,81% - Segundo CNA/Cepea, números do 4º trimestre contribuíram para o resultado positivo do setor no ano**. Portal da Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil, Brasília, 9 de abril 2025, disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/noticias/pib-do-agronegocio-fecha-2024-com-crescimento-de-1->

OLIVEIRA, Kelly. **Plataforma ajuda a aumentar arrecadação do Imposto Territorial Rural** - Instituto que criou ferramenta diz que recolhimento do ITR é irrisório. Agência Brasil, Brasília, Publicado em 09/06/2020, disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-06/plataforma-ajuda-aumentar-arrecadacao-do-imposto-territorial-rural>, acesso em 15/08/2025.

OPITZ, Silvia. **Curso Completo de Direito Agrário**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RECEITA FEDERAL. **Balanco Aduaneiro 2024: Janeiro a Dezembro**. Brasilia – DF 2024, disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/aduana/2024-balanco-aduaneiro.pdf>, acesso em 18 de setembro de 2025.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SIMIÃO, Jonatas. **Terras agrícolas: Preço do hectare praticamente dobrou em 3 anos no Brasil e já supera os R\$ 55 mil; saiba a tendência para este ano**. Notícias Agrícolas. São Paulo. 29/02/2024, disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/371197-terras-agricolas-preco-do-hectare-praticamente-dobrou-em-3-anos-no-brasil-e-ja-supera-os-r-55-mil.html>, acesso em 20/08/2025.