

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUANA MAGALHÃES DUARTE DE ARAUJO

IMPOSTO TERRITORIAL RURAL REVISITADO: UMA PROPOSTA PARA
POTENCIALIZAR A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL EM IMÓVEIS RURAIS

CURITIBA

2017

LUANA MAGALHÃES DUARTE DE ARAUJO

IMPOSTO TERRITORIAL RURAL REVISITADO: UMA PROPOSTA PARA
POTENCIALIZAR A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL EM IMÓVEIS RURAIS

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Especialização em Economia do Meio Ambiente no Curso de Pós-graduação em Economia do Meio Ambiente, do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Anadalvo Juazeiro dos Santos

Co-orientadora: MSc. Isabele Sena Mendonça

CURITIBA

2017

*“Dedico esse trabalho à minha mãe, Mirtes.
Bióloga exímia, mãe exemplar, mulher
admirável, guerreira nata: inspiração de vida e
base de todas as minhas conquistas. ”*

AGRADECIMENTOS

Ao meu Pai do Céu, que com ternura e amor infinito tem conduzido cada um dos meus dias e me permitido trilhar com muita gratidão o caminho da vida;

Ao meu grande amor, Vitor, parceiro de caminhada, companheiro de todas as horas, que me ensina em cada simples gesto o que é o amor e me faz querer sempre voar mais alto;

À minha linda família, em especial, Mirtes, Rildo, Giovana e Lucas, Rogério, Isabela e Rodrigo, que são a base, a força, o sorriso e o amor necessário para todas as conquistas;

Aos meus amigos, que, de perto ou de longe, torcem e vibram com cada passo, motivam os meus sorrisos e fazem os dias valerem a pena;

Aos colegas do Ministério do Meio Ambiente, pela paciência, por todo o conhecimento compartilhado e por me proporcionarem tanta motivação e alegria diariamente;

A Universidade Federal do Paraná, em especial o Programa de Educação Continuada do Setor de Ciências Agrárias, por todo o aprendizado ao longo desse curso e da elaboração desse trabalho.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar o Imposto Territorial Rural (ITR) e as implicações ambientais de sua aplicação e propor formas de aperfeiçoar o instrumento de modo a contribuir para a conservação ambiental e para o cumprimento da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/12). Para isso, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, seguida de uma análise crítica dos principais gargalos que impedem a efetividade da implementação do ITR como instrumento de política extrafiscal ambiental. Os resultados apontam para um grande potencial do ITR em exercer um papel indutor não só de aumento da produtividade rural, mas também da promoção da conservação ambiental, ao mesmo tempo que indicam que o ITR tem sido extremamente ineficiente em cumprir esses objetivos, devido a problemas como um alto nível de sonegação do imposto, precariedade na fiscalização, falta de comunicação entre órgãos fiscais e ambientais e inadequação dos índices mínimos de produtividade, entre outros. Por outro lado, identificou-se oportunidades associadas à implementação dos instrumentos estabelecidos pela Lei de Proteção da Vegetação Nativa, inclusive pela consolidação do cadastro ambiental rural (CAR). A partir da análise do imposto, propôs-se recomendações de melhoria no instrumento no que tange a aspectos técnicos, jurídicos e institucionais. Entre as recomendações, sugere-se utilizar informações geográficas e áreas prioritárias para fiscalização, atualizar valores e índices que impactam na apuração do imposto e alterar pontos específicos da legislação do ITR de modo a compatibilizá-la com a legislação ambiental.

Palavras-chave: Imposto Territorial Rural; Lei de Proteção da Vegetação Nativa; Cadastro Ambiental Rural

ABSTRACT

This study aimed to analyze the Rural Territorial Tax (ITR) and the environmental implications of its application and propose ways to improve the instrument in order to contribute to environmental conservation and compliance with the Law on Protection of Native Vegetation (Law nº 12.651/12). For this, a bibliographic research was carried out, followed by a critical analysis of the main bottlenecks that impede the effectiveness of the implementation of the ITR as an extra-fiscal environmental policy instrument. The results reveal a great potential of the ITR to play a leading role not only in increasing rural productivity but also in promoting environmental conservation, while at the same time indicates that ITR has been extremely inefficient in accomplishing this goals due to issues such as a high level of tax evasion, precarious enforcement, lack of communication between fiscal and environmental agencies and inadequate minimum productivity indexes, among others. On the other hand, opportunities associated to the implementation of the instruments established by the Law on Protection of Native Vegetation, including the consolidation of the rural environmental register (CAR), were identified. Based on the tax analysis, recommendations were made for improvement in the instrument with regard to technical, legal and institutional aspects. Among the recommendations, it is suggested to use geographical information and priority areas for inspection, updating values and indexes that impact the tax calculation, and to change specific points of the ITR legislation in a way that makes it compatible with environmental legal framework.

Palavras-chave: Rural Territorial Tax; Law on Protection of Native Vegetation; Rural Environmental Register

LISTA DE ABREVIATURAS

ADA - Ato Declaratório Ambiental

ARIE - Área de Interesse Ecológico

APP - Área de Preservação Permanente

CAFIR - Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR)

CAR - Cadastro Ambiental Rural

CEPAF - Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária

CGITR - Comitê Gestor do Imposto Territorial Rural

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

CRA - Cota de Reserva Ambiental

DIAC - Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR

DIAT - Documento de Informação e Apuração do ITR

DITR - Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

GEE - Grau de Eficiência da Exploração Econômica

GUT - Grau de Utilização da Terra

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IE - Instrumento econômico

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU

ITR - Imposto Territorial Rural

LAU - Licença Ambiental Única

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PRA - Programa de Regularização Ambiental

RL - Reserva Legal

RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SRF - Secretaria da Receita Federal

VTN - Valor de Terra Nua

ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 OBJETIVOS	14
2.1. Objetivo geral	14
2.2. Objetivos específicos	14
3 MATERIAIS E MÉTODOS.....	15
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	17
4.1. Instrumentos econômicos.....	17
4.2. Imposto Territorial Rural	18
4.2.1. Definição, origens e objetivos iniciais.....	18
4.2.2. Base de cálculo do ITR	21
4.2.3. Problemas atuais do ITR relacionados ao estímulo à produtividade e à conservação ambiental.....	25
4.2.3.1. O ITR como instrumento de desestímulo à baixa produtividade e à especulação fundiária.....	25
4.2.3.2. Sonegação fiscal.....	26
4.2.3.3. Fiscalização	28
4.2.3.5. Caráter auto declaratório e baixa arrecadação	29
4.2.3.6. ITR e o estímulo à conservação ambiental.....	32
4.2.4 Municípios e ITR.....	33
4.3. Papel do meio rural na conservação ambiental e a importância da conservação em propriedades privadas.....	36
4.4. Lei de Proteção da Vegetação Nativa e o potencial de conservação nos imóveis rurais.....	39
4.4.1. Área de Preservação Permanente e Reserva Legal	40
4.4.2. Cadastro Ambiental Rural.....	42
4.4.3. Cotas de Reserva Ambiental.....	43
4.5. Análise comparativa entre ITR e a Lei de Proteção da Vegetação Nativa.....	44
5 RECOMENDAÇÕES: Como o ITR pode ser melhor aplicado para incentivar a conservação?.....	47
5.1. Fiscalização	48
5.1.1. Cruzar dados com informações geográficas.....	48
5.1.2. Definir áreas prioritárias para fiscalização.....	50
5.2. Revisar os índices mínimos de produtividade.....	51

5.3. Atualizar dados de valor de terra nua.....	52
5.4. Demandar um melhor desempenho dos órgãos responsáveis pela arrecadação do ITR.....	52
5.5. Desenvolver novas formas de aferição do grau de uso.	53
5.6. Incluir atividades não-agríarias como áreas efetivamente utilizada	54
5.7. Incluir o cumprimento da Lei de Proteção da Vegetação Nativa como critério de verificação da função social da propriedade	54
6 CONCLUSÕES	57
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, fruto da ECO-92, enuncia em seu princípio nº 16 que os Estados devem promover a adoção de instrumentos econômicos como iniciativa de proteção à integridade do sistema ambiental global. Tais instrumentos podem envolver pagamento, compensação ou concessão de benefícios fiscais e são considerados uma alternativa eficiente em termos econômicos e ambientais, indo além dos mecanismos já existentes na legislação ambiental brasileira (BRASIL, 2016).

De fato, mecanismos financeiros ou tributários podem contribuir para a conservação ambiental e o desenvolvimento socioeconômico mais justo e ambientalmente saudável do país. Nesse contexto, uma das alternativas tradicionais para se tentar efetivar a proteção ambiental é a utilização de tributos para incentivar ou inibir determinadas condutas ou omissões, utilizando-se, assim, do caráter extrafiscal da tributação (LACERDA; SILVA, 2014).

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural ou Imposto Territorial Rural (ITR) é um exemplo de imposto com claras finalidades extrafiscais. A principal destas finalidades, prevista no art. 153, § 4º, I da Constituição Federal é o desestímulo à manutenção de propriedades improdutivas e, portanto, à especulação com terras. Este problema é especialmente importante na Amazônia, onde é comum ocorrer o desmatamento de terras públicas e a manutenção de propriedades improdutivas – usualmente na forma de “pastos sujos” ocupados com pecuária de baixíssima produtividade – visando a posterior venda das terras (SILVA; BARRETO, 2014).

Tanto a baixa produtividade na produção agropecuária quanto o desmatamento com finalidades especulativas têm impactos ambientais negativos. Isso por que uma baixa produtividade implica na necessidade de um volume maior de terras para um determinado nível de produção agropecuária (e, portanto, um volume maior de desmatamento) comparado ao que seria

necessário caso a produção fosse realizada de forma mais eficiente (APPY, 2015).

No entanto, segundo Silva e Barreto (2014), há um consenso de que o ITR tem sido ineficiente como instrumento de indução ao aumento da produtividade e como instrumento de desestímulo à especulação com terras. Além disso, a dimensão de conservação ambiental aparece, na legislação do ITR, apenas na exclusão das áreas de interesse ambiental (não tributáveis) da base de cálculo do imposto. A possibilidade de obter benefícios fiscais pelos remanescentes florestais despertou, inicialmente, o interesse dos proprietários rurais. Contudo, a falta de capacidade de fiscalizar a veracidade das declarações, a ausência de sistemas de informação compartilhados entre órgãos da arrecadação e do meio ambiente, a alta taxa de evasão fiscal e o baixo valor do imposto cobrado, não fazem com que o ITR se traduza em ganhos ao meio ambiente. E é por isso que Young (2005) considera que o impacto desse incentivo para a conservação ambiental, por enquanto, é inexpressivo. De forma complementar, embora o uso produtivo da terra e o combate à especulação tenham impacto ambiental positivo, a clara predominância do foco na ocupação produtiva da terra na legislação do ITR acaba prejudicando a dimensão de conservação ambiental do imposto.

Por outro lado, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651, de 2012) é um dos instrumentos de política pública ambiental mais relevante da atualidade. As inovações apresentadas pela Lei demonstram ser de grande relevância para a agricultura, pois são capazes de conciliar o interesse econômico dos produtores rurais e a conservação do meio ambiente. Além disso, os instrumentos e regras previstas na lei, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e as Cotas de Reserva Ambiental (CRA) apresentam um enorme potencial para alavancar a conservação ambiental em imóveis rurais e contribuir para os compromissos internacionais e nacionais nas áreas de clima e biodiversidade.

Portanto, essa realidade do ITR pode mudar a partir da consolidação do CAR. O cadastro é um instrumento inédito de gestão ambiental previsto, obrigatório a todos os proprietários rurais 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.

Sob essa perspectiva, 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 (LENTI; SILVA, 2016).

No entanto, a implementação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa ainda enfrenta desafios, como a falta de regulamentação, interpretações divergentes a respeito de alguns de seus dispositivos, ausência de cobrança do cumprimento da Lei pelos órgãos de execução da política ambiental, além da ausência de especificação de instrumentos econômicos que estimulem sua aplicação pelos produtores rurais.

Ademais, Appy (2015) aponta um descolamento entre a legislação do ITR e a Lei de Proteção da Vegetação Nativa, que fica claro quando se considera que o descumprimento da legislação ambiental não tem praticamente qualquer impacto sobre o valor do ITR devido pelo proprietário rural. De fato, se uma propriedade rural desmatar além do permitido na Lei (não respeitando as exigências de constituição de Área de Preservação Permanente - APP e Reserva Legal - RL e se a parcela irregularmente desmatada for ocupada de forma produtiva pelo proprietário então não haverá qualquer penalidade na apuração do imposto.

Desta forma, na legislação do ITR há uma clara dominância dos aspectos produtivistas em detrimento dos aspectos ambientais, pois basta ocupar a terra de forma produtiva para que o descumprimento das exigências da legislação ambiental se torne irrelevante do ponto de vista da incidência do

imposto. Este problema é agravado pelo fato, conforme mencionado acima, de que na prática o ITR é extremamente ineficiente em induzir a ocupação produtiva da terra.

2 OBJETIVOS

2.1. Objetivo geral

O objetivo deste trabalho foi analisar o Imposto Territorial Rural e as implicações ambientais de sua aplicação, além de propor formas de aperfeiçoar o instrumento de modo a contribuir para a conservação ambiental e para o cumprimento da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651 de 2012).

2.2. Objetivos específicos

(i) analisar o Imposto Territorial Rural, suas origens, objetivos e problemas de implementação;

(ii) caracterizar o papel do meio rural na conservação ambiental, inclusive sob a ótica da Lei nº 12.651 de 2012 e das oportunidades e desafios associados à sua aplicação e;

(iii) propor recomendações de modo a contribuir para a conservação ambiental e para a aplicação da Lei nº 12.651 de 2012

3 MATERIAIS E MÉTODOS

O presente trabalho caracterizou-se por uma pesquisa bibliográfica. De acordo com Silva e Menezes (2005), a pesquisa bibliográfica é aquela que é elaborada a partir de material já publicado em livros, revistas científicas e internet, e, neste caso, legislações específicas sobre o tema. No diz que diz respeito à natureza, considera-se uma pesquisa básica, pois possui a finalidade de gerar conhecimentos novos e úteis visando a contribuição científica e o avanço da ciência (SILVA E MENEZES 2005).

Quanto ao objetivo, essa pesquisa pode ser classificada como exploratória, que, de acordo com Lakatos e Marconi (2003), é uma investigação de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema. As finalidades de um estudo exploratório, segundo esses autores, incluem desenvolver hipóteses; clarificar conceitos e aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa. De fato, o presente trabalho tem caráter introdutório para projetos de pesquisas maiores que relacionam a economia, direito ambiental e o Imposto Territorial Rural.

Com relação a finalidade, a pesquisa possui caráter descritivo, tendo em vista que os aspectos ambientais relativos ao ITR ainda não foram muito discutidos em trabalhos acadêmicos, apesar da extensa literatura sobre o instrumento e as dificuldades de sua aplicação. Segundo Silva e Menezes (2005), esse tipo de pesquisa tem como propósito principal a geração de conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos.

Sob essa perspectiva, nesse trabalho realizou-se inicialmente um levantamento bibliográfico das principais Leis, Decretos, Portarias e Instruções Normativas do Imposto Territorial Rural, bem como das publicações e artigos com o enfoque principal de tratar dos aspectos ambientais do instrumento. Posteriormente realizou-se uma análise interpretativa e crítica dos principais gargalos que impedem a efetividade da implementação do Imposto Territorial Rural como instrumento de política extrafiscal ambiental à luz da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei 12.651/12). Por fim, propôs-se

recomendações de melhoria no instrumento, com base nos principais problemas identificados na literatura, no que tange a aspectos técnicos, jurídicos e institucionais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Instrumentos econômicos

Instrumentos, no âmbito de políticas públicas, são ferramentas utilizadas para atingir objetivos definidos por uma determinada política pública (SEROA DA MOTTA, 2005). Em alguns casos, os instrumentos econômicos (IEs) são utilizados com o intuito de viabilizar a implementação de uma política ambiental, sendo adotados para alcançar três objetivos distintos: (1) induzir comportamentos de agentes econômicos, coibir comportamentos indesejados e incentivando a adoção daqueles desejados (2) correção de preços para incluir o custo das externalidades negativas e (3) geração de receitas (SEROA DA MOTTA, 2014).

Nesse contexto, uma das alternativas tradicionais para se tentar efetivar a proteção ambiental é a utilização de tributos para incentivar ou inibir determinadas condutas ou omissões, utilizando-se, assim, do caráter extrafiscal da tributação (LACERDA; SILVA, 2014). Nesse caso, o objetivo principal não é gerar receita para o Poder Público, mas estimular os contribuintes a desempenharem certas atividades, ou, por outro lado, desestimular condutas consideradas lícitas, mas não convenientes, sob o aspecto econômico, político ou social.

Existem IEs cujo objetivo é incentivar e atrair os atores econômicos, que não necessariamente são fundamentados em políticas públicas ambientais, mas que têm claros impactos sobre a qualidade ambiental. Embora fujam de uma definição rigorosa dos IEs criados especificamente para promover o desenvolvimento sustentável, deixá-los de fora dessa série seria ignorar a maior parte da ação do poder público por meio de investimentos e subsídios que afetam o meio ambiente (MAY, 2005). Esse é o caso do Imposto Territorial Rural (ITR), que foi criado para desestimular a propriedade não produtiva ao utilizar alíquotas inversamente proporcionais ao grau de utilização da terra. No entanto, como será discutido ao longo desse documento, o ITR também pode exercer um papel importante como incentivo à manutenção de recursos naturais.

4.2. Imposto Territorial Rural

4.2.1. Definição, origens e objetivos iniciais

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural aparece no ordenamento jurídico brasileiro desde a primeira Constituição republicana em 1891, como sendo de competência estadual, se mantendo assim até a Carta Magna de 1946. Após a Constituição de 1967, no entanto, o imposto passou a ser de competência da União e sem repartição com os Entes Federativos.

A Constituição de 1988 ratificou a cobrança deste imposto federal em seu art. 153:

*“Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:
(...)
VI - propriedade territorial rural;
(...)
§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput:
I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;
II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;
III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. ”*

Nesse sentido, 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. O texto constitucional evidencia que o ITR tem, além do objetivo de arrecadação, uma finalidade regulatória (extrafiscal), que é a de “desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”. De fato, essa função extrafiscal predominante está presente desde sua criação em 1891. No entanto, 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 (LENTI; SILVA, 2016).

Embora o ITR seja um imposto federal, a Constituição prevê a possibilidade de que seja cobrado pelos Municípios, desde que observada a legislação federal que rege a cobrança do imposto. Quando o ITR é cobrado pela União, 50% de sua receita é destinada ao Município em que está localizado o imóvel rural. Quando é cobrado pelos Municípios, a totalidade da receita pertence ao Município (APPY, 2015).

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 (LENTI; SILVA, 2016). Até meados dos anos 90, as áreas florestadas eram consideradas “improdutivas” para efeito do cálculo do ITR, ou seja, o valor do imposto era tão mais baixo quanto mais incorporada ao processo produtivo fosse a propriedade. Ter floresta significava estar sujeito a tributação mais elevada, explicitando uma clara ambivalência entre as metas fazendárias e as ações que já se iniciavam no Ministério do Meio Ambiente (MMA) para minimizar os desmatamentos na Amazônia. Assim, uma grande conquista para a conservação, nos anos 90, foi a retirada das áreas declaradas sob restrição ambiental da base de cálculo do ITR (Áreas de Preservação Permanente - APP, Reserva Legal - RL, Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, Área de Interesse Ecológico - ARIE e Área de Servidão Florestal) (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2007).

No início, houve um expressivo interesse dos proprietários em receber o benefício fiscal, supostamente em consequência da existência de áreas de proteção ambiental (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2007). Para fazer jus aos benefícios (i) as áreas de Preservação Permanente e as de utilização limitadas deveriam ser reconhecidas mediante Ato Declaratório Ambiental (ADA) do IBAMA; (ii) as Reservas Legais e de Servidão Florestal deveriam estar averbadas a margem da matrícula do imóvel¹.

Atualmente, a cobrança do ITR é regida pela Lei nº 9.393, de 1996, que foi regulamentada pelo Decreto nº 4.382 de 2002, e pela Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal (SRF) nº 256 de 2002.

¹ Essa obrigação mudou após a promulgação da lei 12.651 de 2012, como será descrito

O fato gerador do imposto supramencionado, definido no artigo 1º da Lei 9.393/1996, é “a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano”. No parágrafo 3º deste artigo estabelece-se que, para efeitos da lei, “considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município”.

A Constituição Federal define que o ITR não incidirá sobre as pequenas glebas rurais, exploradas pelo proprietário que não possui outro imóvel. O art. 2º da Lei 9.393/1996 estabelece que pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a: a) 100 ha, se localizados na Amazônia Ocidental ou no Pantanal; b) 50 ha, se localizados no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental; e c) 30 ha, se localizados em outras regiões.

Adicionalmente, o art. 3º da lei estabelece que são isentos do ITR os imóveis rurais compreendidos em programas oficiais de reforma agrária (atendidas algumas condições) e o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, desde que sua área total não exceda os limites discriminados na lei.

Para fins de gestão do ITR, a Receita Federal administra o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), no qual constam os dados dos imóveis e de seus proprietários. Os dados do CAFIR são atualizados através do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR (DIAC), cuja atualização pode ser feita através da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (DITR).

A DITR é composta de dois documentos: o documento de atualização cadastral (DIAC) e o Documento de Informação e Apuração do ITR (DIAT). Na prática, o programa para preenchimento do DITR contém fichas tanto para a atualização cadastral (DIAC) como para a apuração do imposto devido no ano (DIAT). Os pequenos proprietários rurais imunes ou isentos estão dispensados de preencher o DIAT, mas são obrigados a manter suas informações cadastrais atualizadas (APPY,2015).

A Receita Federal possui um convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), destinado a coordenar as atualizações cadastrais do ITR (consolidadas no CAFIR) com os cadastros utilizados pelo INCRA para fins da política agrária (APPY,2015).

4.2.2. Base de cálculo do ITR

O imposto deve ser pago anualmente pelos proprietários ou posseiros de terras rurais com base no valor de mercado da terra e no grau de utilização do imóvel. A alíquota é determinada conforme o tamanho e o grau de utilização do imóvel. O grau de utilização é a proporção do imóvel que é efetivamente utilizada pela atividade rural em relação à área aproveitável do imóvel rural. Especificamente, o cálculo é baseado na seguinte fórmula, cujos componentes são explicados abaixo, conforme Brasil (1996) e Brasil (2002):

$$\text{ITR} = \text{VTN} \times (\text{Área tributável} / \text{Área total}) \times \text{Alíquota, onde:}$$

VTN = Valor de Terra Nua - É o valor de mercado do solo com sua superfície, incluindo as florestas naturais, as matas nativas e as pastagens naturais. Esse valor exclui as benfeitorias, como construções, instalações, além das lavouras permanentes e temporárias, pastagens e florestas plantadas no imóvel rural. Os órgãos fundiários em cada região ou as prefeituras conveniadas para receber o ITR devem publicar VTNs de referência para fiscalizar a declaração dos contribuintes.

Área tributável - É a área passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal e é equivalente à área aproveitável do imóvel. Para estimar a área explorável, deve-se descontar da área total do imóvel as áreas de interesse ambiental: área de preservação permanente, área de reserva legal, de reserva particular do patrimônio natural, de interesse ecológico, sob regime de servidão ambiental, coberta por florestas nativas e alagadas para constituição de reservatórios de usinas hidroelétricas e áreas imprestáveis para uso.

Alíquota. A alíquota é determinada conforme o tamanho e o grau de utilização do imóvel. O grau de utilização mostra a parte do imóvel rural que está sendo efetivamente utilizada na atividade rural em relação à parte do imóvel que está disponível para utilização, sendo que já foram excluídas dessa relação às áreas de interesse ambiental (isentas) e as áreas ocupadas com

benfeitorias úteis e necessárias destinadas à atividade rural (LACERDA; SILVA, 2014). A **Área Efetivamente Utilizada** corresponde àquela que no ano anterior ao fato gerador do ITR tenha: a) sido plantada com produtos vegetais; b) servido de pastagem (nativa ou plantada); c) sido objeto de exploração extrativa; d) servido para a exploração de atividade granjeira ou aquícola; ou e) sido objeto de implantação de projeto técnico².

Para ser considerada efetivamente utilizada, a área deve atingir índices mínimos de produtividade que são estimados pelo governo federal (BRASIL, 2000) e que variam conforme o tipo de cultura e região. O produtor deve informar qual a produtividade média das áreas abertas (em cabeça/hectare para pecuária e toneladas/hectare para agricultura) e o governo deve compará-las com o índice de rendimento dado pelo INCRA para a região. A alíquota varia de zero por cento para um imóvel até 50 hectares com grau de utilização maior que 80% até alíquota de 20% para imóveis maiores que cinco mil hectares com grau de utilização até 30%. Estes índices correspondem aos definidos pela Instrução Especial nº 19/1980 do INCRA e são apresentados nos anexos da IN SRF 256/2002 (BRASIL, 2002).

Para a pecuária, os índices mínimos de lotação são fixados para cada município do país, variando de 0,15 cabeça/hectare (no caso de alguns municípios do Polígono das Secas e da Amazônia) a 0,90 cabeça/hectare (caso de vários municípios das regiões Sul e Sudeste). Estes índices definem qual é a área máxima utilizada na pecuária que pode ser considerada como Área Efetivamente Utilizada. Assim, por exemplo, se um imóvel rural localizado em um município cujo índice mínimo de lotação é de 0,5 cabeça/hectare tem 1.000 hectares dedicados à pecuária, mas tem uma criação de apenas 300 bovinos, ele poderá considerar como Área Efetivamente Utilizada na Pecuária apenas 600 hectares ($300 \div 0,5$) (APPY, 2015).

De forma semelhante, são definidos índices mínimos de rendimento para as atividades extrativas de madeira de florestas nativas autorizadas pelo IBAMA (10 m³/ha por ano) e de alguns outros produtos. As atividades extrativas com plano de manejo florestal sustentado cujo cronograma esteja sendo cumprido não estão sujeitas ao índice mínimo de produtividade.

² IN RFB 256/2002

Por fim, também se considera como Área Efetivamente Utilizada, para fins do cálculo do ITR, as pastagens em formação (caso em que não se aplicam os índices mínimos de produtividade), as áreas que tenham permanecido em descanso para recuperação do solo (desde que por recomendação técnica expressa), os terrenos situados em área de ocorrência de calamidade pública e as áreas oficialmente destinadas a atividades de pesquisa e experimentação (APPY,2015).

A Figura 1 representa a variação da alíquota do ITR de acordo com as classes de tamanho e grau de utilização dos imóveis rurais.

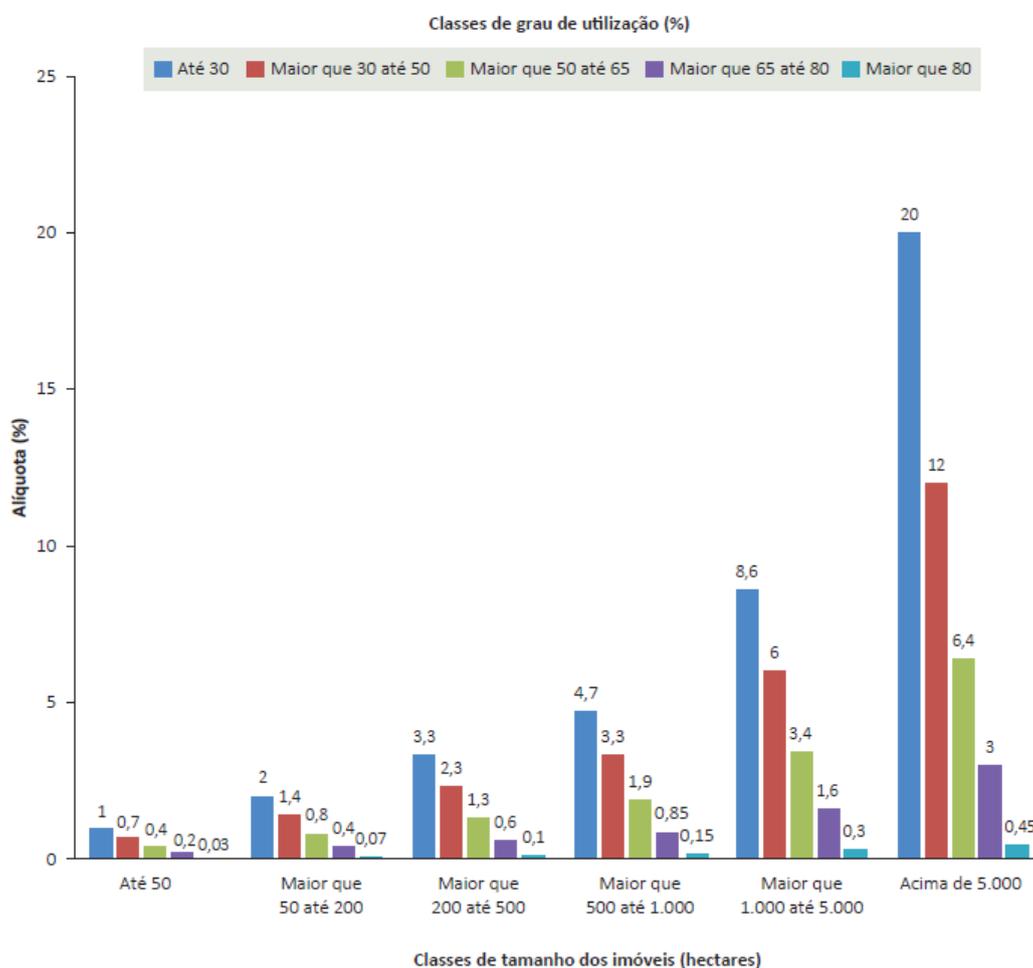


Figura 1. Alíquotas para cálculo do ITR de acordo com as classes de tamanho e do grau de utilização dos imóveis rurais.

Fonte: SILVA; BARRETO, 2014.

Conforme apontado por Appy (2015) pode-se notar que a alíquota do ITR é fortemente progressiva, sendo crescente com a área do imóvel e

decrecente com o Grau de Utilização (GU) do imóvel. De fato, a maior alíquota (20%) é mais de seiscentas vezes superior à menor alíquota (0,03%). Ainda segundo esse autor, do ponto de vista econômico, a impressão que se tem é a de que a maior alíquota é excessivamente elevada (em cinco anos o valor do imposto devido seria igual ao valor da terra nua tributável), assim como a menor alíquota é excessivamente baixa.

O valor do imposto devido é calculado pelo próprio contribuinte, através da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, a qual é preenchida por meio de um programa específico disponibilizado pela Receita Federal do Brasil. Esta forma de apuração do valor do imposto – conhecida como lançamento por homologação – difere da utilizada no caso do IPTU, em que o valor do imposto devido é calculado pela administração tributária e informado ao contribuinte (lançamento de ofício).

Na apuração do valor devido de ITR, o contribuinte fornece todas as informações necessárias para o cálculo do imposto, tais como a área e o valor do imóvel, o valor das benfeitorias, as áreas não tributáveis – como as Áreas de Preservação Permanente (APP), a Reserva Legal (RL) etc. –, a forma de ocupação da área aproveitável, etc. O programa apenas faz a consistência dos dados informados (por exemplo, verificando se a soma das áreas informadas corresponde à área total), inclusive no que diz respeito aos índices mínimos de produtividade previstos na legislação (APPY, 2015).

No caso de falta de entrega da declaração, bem como de prestação de informações inexatas ou incorretas, a Receita Federal pode proceder ao lançamento de ofício do imposto. Neste caso, considera-se como preço da terra o constante de um sistema instituído pela Receita, com base em informações fornecidas pelas Secretarias de Agricultura estaduais ou municipais. As demais informações necessárias para a apuração do imposto (como forma de utilização etc.) são levantadas através de procedimentos de fiscalização.

O cruzamento das informações apresentadas na DITR sobre as áreas destinadas a fins ambientais no imóvel (APP, RL etc.) com as informações fornecidas aos órgãos ambientais é feita através do Ato Declaratório Ambiental (ADA), protocolado pelo proprietário do imóvel no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O programa de

preenchimento da DITR contém um campo em que o proprietário do imóvel deve declarar o número do recibo de entrega do ADA no respectivo ano.

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 os mecanismos atuais pelos quais o ITR pode contribuir para melhorias no cenário ambiental brasileiro.

4.2.3. Problemas atuais do ITR relacionados ao estímulo à produtividade e à conservação ambiental

Conforme mencionado anteriormente, o ITR enfrenta uma série de problemas tanto para cumprir a função extrafiscal para o qual foi criado – com foco em estímulo a produtividade – quanto em termos de incentivo à conservação ambiental. Essas dificuldades envolvem sonegação fiscal, inexistência de fiscalização adequada, índices desatualizados, etc. Esses aspectos serão detalhados nas seções a seguir.

4.2.3.1. O ITR como instrumento de desestímulo à baixa produtividade e à especulação fundiária

Como mencionado anteriormente, o ITR é um imposto com claras finalidades extrafiscais. A principal destas finalidades é o desestímulo à manutenção de propriedades improdutivas e, portanto, à especulação fundiária. De acordo com Silva e Barreto (2014), esse problema é especialmente importante na Amazônia, onde é comum ocorrer o desmatamento de terras públicas e a manutenção de propriedades improdutivas – usualmente na forma de “pastos sujos” ocupados com pecuária de baixíssima produtividade – visando a posterior venda das terras.

O desmatamento ocorre mesmo quando já existe um estoque muito alto e mal utilizado de área desmatada. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA (2010)

fizeram levantamento para identificar quanto tem desse tipo de área na Amazônia e chegaram ao número impressionante de 12 milhões de hectares de pastos sujos na Amazônia, o equivalente a 2,7 vezes o tamanho do estado do Rio de Janeiro. Apesar de parecer irracional continuar desmatando quando já se tem tanta área desmatada e não utilizada, há uma racionalidade econômica baseada em incentivos e especulação por trás desse processo. O desmatamento excessivo é, em grande medida, decorrente da especulação com terras. Como o governo não controla adequadamente as terras públicas, indivíduos ou grupos organizados buscam ganhar dinheiro tomando posse ilegalmente dessas terras, seja para produzir ou para vender no futuro. Para demonstrar que detêm a posse da terra, os posseiros desmatam prematuramente a área para evitar que outros a ocupem (SILVA; BARRETO, 2014). A situação é preocupante porque ainda existem muitas florestas que são terras públicas – por exemplo, somente na Amazônia o governo federal detém 59 milhões de hectares de terras não destinadas, de acordo com o Programa Terra Legal (BRASIL, 2014).

A baixa produtividade agropecuária e o desmatamento para fins especulativos apresentam um impacto ambiental negativo, uma vez que é necessária uma área maior para determinado nível de produção quando essa ocorre de forma pouco eficiente. Nesse sentido, a função extrafiscal do ITR deveria exercer um importante papel indutor não só de aumento de produtividade, mas também da redução de impactos ambientais por desmatamento.

No entanto, há um consenso de que o ITR tem sido extremamente ineficiente como instrumento de indução ao aumento da produtividade e como instrumento de desestímulo à especulação com terras. Esta deficiência do ITR está, em grande medida, relacionada ao baixo custo do imposto para os proprietários na forma como o imposto é cobrado hoje em dia, uma vez que este baixo custo não é suficiente para desestimular a manutenção de terras improdutivas (APPY, 2015).

4.2.3.2. Sonegação fiscal

Apesar de ter sofrido diversas modificações ao longo dos anos, o ITR manteve 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. 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 (LENTI; SILVA, 2016).

Segundo Silva e Barreto (2014), os proprietários e posseiros de terra usam pelo menos dois artifícios para sonegar o ITR: i) declaram um valor de terra abaixo do valor de mercado; ii) declaram a posse de uma área de vegetação nativa maior do que a existente para aumentar a área que é isenta do imposto. Segundo os autores, o potencial de arrecadação seria 25 vezes maior se considerássemos o valor oficial da terra e 133 vezes maior considerando o preço de mercado da terra. Esses autores compararam os dados declarados para apuração do ITR em dois imóveis rurais, e compararam com dados efetivos levantados em campo e com preços de mercado.

No caso do primeiro imóvel, de 1.442 hectares, o valor da terra nua (VTN) declarado foi de R\$ 34,00/ha, enquanto que o valor efetivo de mercado na região é de R\$ 2.942,00/ha (86 vezes maior). Da mesma forma, o proprietário declarou que desmatou apenas 110 hectares (ou seja, que 1.332 hectares seriam área não tributável), sendo que o desmatamento efetivo foi de 1.400 hectares (havendo apenas 42 ha de área não tributável). Por fim, o proprietário declarou grau de utilização superior a 80% quando o grau de utilização efetivo ficou entre 50% e 65%. Aplicando a alíquota para os dados reais, o valor do ITR devido pelo imóvel passaria de R\$ 11,00 para R\$ 140.027,00, valor mais de 12 mil vezes superior ao apurado na DITR (SILVA; BARRETO, 2014).

No caso do segundo imóvel, o VTN foi declarado na DITR como sendo de R\$ 34,00/ha, quando o valor efetivo de mercado na região é de R\$ 2.236,00. A área desmatada (927 ha) e o grau de utilização (maior que 80%) declarados corresponderam ao verificado in loco. No caso deste imóvel, a correção do VTN resultaria em uma elevação do valor do ITR devido de R\$

93,00 para R\$ 6.218,00. Trata-se de uma diferença muito relevante, ainda que menor que no caso do primeiro imóvel (SILVA; BARRETO, 2014).

4.2.3.3. Fiscalização

Um dos principais motivos para a precariedade da fiscalização do ITR é a inexistência de um cadastro de imóveis com coordenadas geográficas, acessível pela Receita Federal e pelos municípios. A partir de um cadastro desta natureza e de imagens de satélite seria possível checar, ao menos de forma aproximada, a veracidade das informações declaradas pelos proprietários sobre áreas não tributáveis e sobre a efetiva utilização produtiva do imóvel. Além do IBAMA e da SRF não compartilharem banco de dados, os formulários do ITR não incorporam informações fundamentais para os órgãos ambientais, como coordenadas geográficas exatas da localização do imóvel ou número da licença ambiental da propriedade que permitiu a sua exploração produtiva. Isto dificulta o planejamento de ações de fiscalização orientadas.

4.2.3.4. Índices mínimos de produtividade

Outro fator que contribui para a baixa arrecadação do ITR é que existe uma regra baseada no nível mínimo de produtividade das atividades existentes na propriedade. Esses índices são elementos fixos, definidos pelo governo, calculados de acordo com a área mínima necessária de acordo com o tipo de atividade e com o tipo de ambiente. Na pecuária, esse índice é muito baixo: na maioria da Amazônia (82%) é de 0,5 cabeça por hectare por ano; em algumas regiões chegando a 0,15 a 0,25 cabeça/ha/ano (BARRETO, 2014). A Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 determina (art. 11) que os índices sejam atualizados periodicamente. Os índices adotados hoje foram estabelecidos em 1980 com base no censo agropecuário de 1975 e nunca foram atualizados (Instrução Especial nº 19 do INCRA, de 28 de maio de 1980).

Em algumas regiões do país, como, por exemplo, a Região Centro-Oeste, esses índices podem estar defasados ante a realidade do crescimento

da produtividade no campo. Para outras regiões, como o semiárido nordestino, o fenômeno pode ter ocorrido de maneira contrária, sendo possível que a atividade pecuária não seja mais exercida nem mesmo nos baixos padrões de produtividade estabelecidos em 1980 (LACERDA; SILVA, 2014).

Além disso, existe o fator agravante de que o ITR é aplicável a todo imóvel localizado na zona rural, mas os parâmetros para definir a alíquota se baseia apenas em critérios agrários. Nesse sentido, um imóvel localizado fora da zona urbana, mas com utilização em atividades não agrárias, é considerado improdutivo para fins de tributação do ITR, tendo que apurar e recolher o imposto pela maior alíquota aplicável à faixa de área total onde o imóvel se encontra.

Sob essa perspectiva, qualquer atividade econômica não agrária que for executada em um determinado território fora da zona urbana implicará em uma alíquota superior do ITR, quando comparada com uma atividade de pecuária que cumpra os requisitos mínimos, ainda que sejam defasados e não representem, necessariamente, um uso sustentável do território. Por exemplo, uma planta de energia eólica teria uma alíquota muito superior a uma pecuária de baixíssima produtividade na região Nordeste, onde o índice adotado é 0,15 cabeça/hectare/ano.

Conforme apontado por Lacerda e Silva (2014), na perspectiva atual, não se pode mais pensar que a atividade econômica não agrária se desenvolva exclusivamente no meio urbano. Atividades como a geração de energia e ecoturismo não são consideradas atividades agrárias, embora se desenvolvam, quase que exclusivamente, em áreas fora da zona urbana. Algumas dessas atividades podem ter uma melhor função social e serem mais viáveis ecologicamente do que as próprias atividades agrárias.

4.2.3.5. Caráter auto declaratório e baixa arrecadação

O valor do imposto, além de ser naturalmente baixo, pode sofrer reduções ainda maiores com uma declaração que superestime, por exemplo, as áreas do imóvel sob restrição ambiental. O ADA é um formulário meramente informativo, não sendo necessária a comprovação da existência efetiva de

áreas sob restrição ambiental para obtenção do benefício fiscal. Nesse sentido, em muitos casos, produtores declaram áreas de proteção ambiental inexistentes na prática, garantindo a concessão do benefício fiscal, mas incorporando essas supostas áreas ao processo produtivo;

A cobrança efetiva do ITR reduziria o lucro de quem ocupa grandes áreas de forma improdutivo e induziria o aumento da produtividade. De fato, 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 (LENTI; SILVA, 2016). No entanto, o grau de desincentivo é variado dependendo do preço de mercado da terra e do lucro operacional da propriedade, e apenas em alguns casos o ITR isoladamente seria capaz de induzir uma rápida mudança na intensidade de uso do solo. Além de não cumprir os objetivos associados à diminuição dos custos de oportunidade da conservação florestal, o baixo valor do imposto também o torna ineficaz no cumprimento da função social da propriedade, especialmente pelos baixos valores de cobrança. Apenas para se ter uma ideia, o governo federal arrecada no país menos com o ITR do que a Prefeitura de São Paulo arrecada com o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU (PERES, 2006).

A tributação sobre a propriedade responde por 6% da arrecadação brasileira, de acordo com dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2012. Esse percentual é a metade do arrecadado em países como Estados Unidos (12%) e Reino Unido (12%); e 50% a menos que Argentina (9%) e França (9%). Além disso, entre os cinco impostos que incidem sobre a propriedade em vigor, a menor arrecadação é do Imposto Territorial Rural, único de responsabilidade federal. Só de IPTU, o município de São Paulo recebeu, em 2013, R\$ 5,45 bilhões, isso é mais do que seis vezes o valor da arrecadação do ITR em todo o País no mesmo período, R\$ 864 milhões, de acordo com o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (BRASIL, 2015).

Do ponto de vista social, todas essas fragilidades apontadas nessa Seção esvaziam a função idealizada para o ITR, uma vez que a especulação continua motivando o uso improdutivo da terra e impedindo o cumprimento da

função social da propriedade rural prevista na Constituição. Do ponto de vista ambiental, a precariedade de aplicação do ITR inviabiliza um potencial incentivo para a conservação de áreas no interior de propriedades privadas, inviabilizando assim, a manutenção da provisão de vários serviços ambientais fornecidos por essas áreas.

4.2.3.6. ITR e o estímulo à conservação ambiental

A isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) para as áreas protegidas, incluindo as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), é um resultado importante para conservação desde a década de 1990. Antes disso, as florestas eram consideradas “improdutivas” e sujeitas a impostos mais altos do que os cobrados na agricultura e na pecuária. O impacto de tal incentivo, porém, tem sido limitado devido à sonegação e ao baixo valor do ITR, que acaba sendo um incentivo pequeno ao proprietário, já que a criação de uma RPPN é irreversível. Por isso, a área total sob proteção por meio de RPPN é ainda muito pequena, quando comparada com as unidades de conservação públicas. Em geral, RPPN são criadas e apoiadas pela vontade, dedicação e entusiasmo de seus proprietários (YOUNG; DEBAKKER, 2015).

A aplicação da extrafiscalidade por meio de duas técnicas, isenção e progressividade, reflete a intenção do legislador em garantir às áreas de interesse ambiental e a tributação a alíquotas módicas às áreas utilizadas na atividade rural, desde que cumpridoras de função social. Entretanto, esses dois aspectos não interagem na estrutura da tributação: a área total é o parâmetro utilizado sem qualquer consideração quanto à existência de áreas de preservação ou conservação ambiental e o grau de utilização só será calculado depois de excluídas as áreas isentas de tributação. Essa atitude de separar a questão ambiental da questão econômica, como se elas fossem incompatíveis, é reflexo de uma forma ultrapassada de pensar o direito (LACERDA; SILVA, 2014).

De fato, o ITR foi concebido com as funções extrafiscais de reduzir a alta concentração fundiária e aumentar a produtividade dos imóveis rurais. Ele nunca foi visto legalmente como um instrumento de política pública aplicado à conservação do meio ambiente provavelmente porque sua progressividade foi pensada no contexto de elaboração da política fundiária no País, que data de uma época (segunda metade da década de 1960) em que as questões ambientais atuais ainda não eram tão evidentes e existia uma relação dicotômica entre crescimento e meio ambiente (FERREIRA, 2005)

Uma questão que merece atenção na legislação do ITR é que todas as áreas de interesse ambiental – áreas mínimas (APP e RL) - e excedentes de

vegetação nativa são tratadas da mesma forma. Em outras palavras, a legislação do ITR considera como não tributáveis tanto as áreas de preservação permanente e a reserva legal mínima, que não podem ser desmatadas, como a área de floresta nativa em excesso ao mínimo legal, para a qual não existe qualquer restrição ao desmatamento, nos termos da Lei nº 12.651 de 2012 (APPY, 2015).

Neste contexto, se efetivamente se pretende converter a legislação do ITR em um instrumento de indução à conservação ambiental, seria importante considerar um tratamento diferenciado entre áreas que jamais poderão ser desmatadas (ou que não poderão ser desmatadas por um longo período) e áreas que, embora preservadas, podem ser desmatadas imediatamente. Desta forma, seria possível pensar em formas de beneficiar os produtores que já se comprometeram com a conservação em longo prazo, mas também formas de incentivar àqueles que, possuindo um excedente de vegetação nativa, mantenham esse ativo no longo prazo.

4.2.4 Municípios e ITR

A Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, regulamenta a possibilidade de municípios (e o Distrito Federal - DF) 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 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 (LENTI; SILVA).

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.

Com o objetivo de promover um melhor gerenciamento desse repasse, um Comitê Gestor do ITR – CGITR foi criado pelo Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008 para dispor sobre a celebração, a administração e a operacionalização dos convênios celebrados entre esses entes, bem como para determinar a criação do Portal ITR que disponibiliza a relação dos optantes, os modelos de documentos, as informações e os aplicativos relacionados (RFB, 2016).

O CGITR é composto de três representantes da administração tributária federal e três representantes do município ou Distrito Federal, além da participação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, sem direito a voto, prestando-lhe o apoio e assessoramento jurídico necessário.

A figura a seguir mostra os quatro estados brasileiros com maior número de municípios com convênios ativos, segundo informações no sítio eletrônico da Receita Federal.

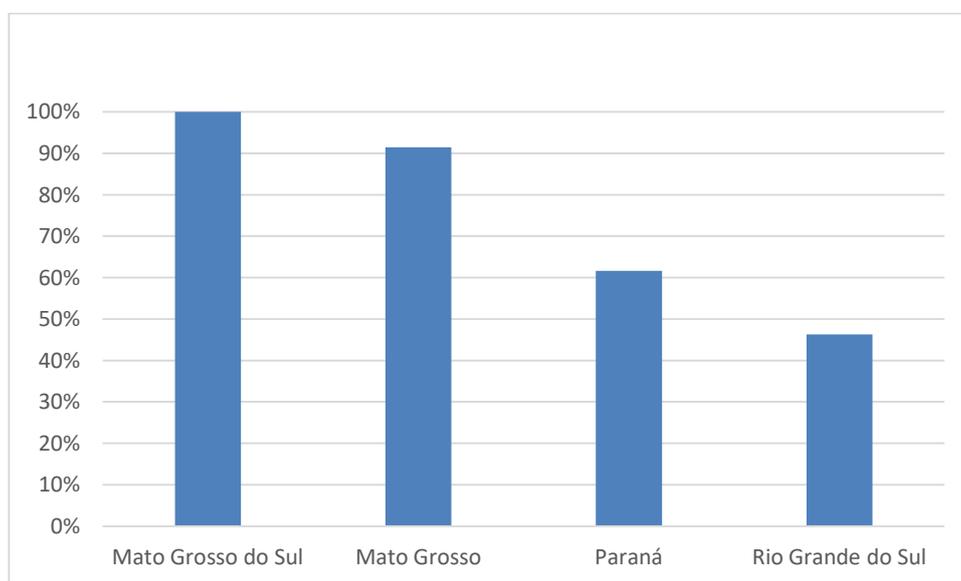


Figura 2. Os quatro estados brasileiros com maior número de municípios com convênios de ITR ativos (RFB, 2016)

No entanto, após alguns anos de implantação do CGITR, órgão colegiado incumbido de operacionalizar a execução dos convênios firmados

com os municípios e DF, o desempenho dos municípios optantes pela arrecadação do imposto não é dos melhores, em função de burocracias existentes no âmbito da SRF para repasse dos dados armazenados naquele órgão (HARADA, 2012).

Ademais, 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 (LENTI; SILVA, 2016).

Segundo Silva e Barreto (2014), após assinarem convênios com a Receita Federal para arrecadar o ITR no Pará, 21 municípios dobraram a arrecadação tanto em termos absolutos quanto por hectare de áreas disponíveis para agropecuária. Enquanto isso, a arrecadação por hectare nos municípios não conveniados permaneceu estável. Entretanto, o valor médio arrecadado por hectare (média de R\$ 0,35/hectare) nos municípios conveniados ainda é muito abaixo da estimativa do potencial realizada pelo estudo (R\$ 12/hectare/ano) usando o valor de mercado das terras para o Estado.

A baixa fiscalização municipal no país inteiro foi reconhecida pelo coordenador-geral de fiscalização da Receita Federal, que declarou em 2013 que “a grande maioria da arrecadação total feita, o equivalente a 82%, veio dos municípios conveniados, sem nenhum tipo de fiscalização. ” Segundo esse coordenador, a arrecadação poderia ser duplicada (SILVA; BARRETO, 2012).

Por outro lado, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) tem criticado os poucos avanços do governo federal na municipalização da fiscalização do ITR. Segundo a CNM (2012), desde 2002, quando a Constituição Federal foi alterada para permitir a municipalização, o governo federal tem falhado e atrasado nas definições das regras, na criação de procedimentos, sistemas de informação e capacitação para a ação dos municípios.

4.3. Papel do meio rural na conservação ambiental e a importância da conservação em propriedades privadas

De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 186:

Art. 186. *A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:*

- I - aproveitamento racional e adequado;*
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;*
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*

A Constituição, no caput do art. 186, previu que esses requisitos fossem fixados por lei, de modo a atender às peculiaridades da região onde se situa cada imóvel rural. Em linhas gerais, o esquema legislativo de fixação dos critérios de cumprimento da função social do imóvel rural foi estabelecido pela Lei 8.629/93. O reconhecimento da produtividade da gleba exige que sejam atingidos, cumulativamente, nos termos do art. 6º da Lei 8.629/93: (a) um percentual mínimo de 80% do Grau de Utilização da Terra (GUT), e; (b) um percentual igual ou superior a 100% do Grau de Eficiência da Exploração econômica (GEE) (LIMA; LIRA, 2012).

De conseguinte, fala-se que o preenchimento da função social do imóvel rural exige a presença simultânea de requisitos espalhados em três óticas: (a) econômica, ligada à "produtividade" do imóvel rural, ou seja, seu aproveitamento racional e adequado; (b) social, abraçando as disposições que regulam as relações de trabalho e as que contemplam o bem-estar dos que exploram a terra (incluídos aí não só os proprietários e trabalhadores, mas os que detém a posse direta do imóvel); (c) ecológica, relacionada com a preservação do meio ambiente, concebido como direito fundamental de terceira geração, garantido-o à presente e futuras gerações.

O último dos requisitos diz respeito à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. Nesse sentido,

considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade (BRASIL, 1993). Por preservação do meio ambiente entende-se “a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas” (BRASIL, 1993).

Ainda, conforme jurisprudência relacionada ao tema, o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, o que significa que, descumprida a função social que lhe é inerente (BRASIL, 1998) será legitimada a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade.”³

Ademais, segundo Ferreira (2005), o atendimento à função social da propriedade deve levar em conta pelo menos: a) o fortalecimento de mecanismos e instâncias de articulação entre governo e sociedade civil; b) o fortalecimento da agricultura familiar frente aos desafios da sustentabilidade agrícola; c) o incentivo ao planejamento ambiental e ao manejo sustentável dos sistemas produtivos; e d) o incentivo à geração e à difusão de informações e conhecimentos que facilitem a busca da sustentabilidade das atividades agropecuárias.

Sob essa perspectiva, a função social da propriedade rural está inegavelmente atrelada ao uso equilibrado dos recursos naturais que esta abriga e à conservação do meio ambiente.

De fato, no Brasil, as propriedades rurais têm um importante papel na conservação da biodiversidade e dos recursos naturais. Aproximadamente 280 milhões de hectares de vegetação nativa (mais da metade da cobertura vegetal nativa do país) estão em áreas rurais privadas (SOARES-FILHO, 2013).

³ (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/04/04)

A vasta cobertura vegetal remanescente nessas áreas privadas provê uma série de serviços ambientais, como manutenção da biodiversidade, polinização e controle de pragas, manutenção do solo e, em resultado, redução da erosão, ciclagem de nutrientes, manutenção do regime de chuvas e do fluxo hidrológico, e sequestro e armazenamento de carbono, dentre outros.

Em relação ao carbono florestal, por exemplo, estima-se que os remanescentes brasileiros armazenem o total de 67 ± 13 bilhões de toneladas de carbono. Desse total, 32 ± 6 bilhões de toneladas estão armazenadas nas áreas protegidas brasileiras e $6,4 \pm 1,2$ bilhões de toneladas estão contidas no ativo florestal fora dessas áreas (SOARES-FILHO, 2013).

Nesse sentido, o meio rural exerce um papel de suma importância para a conservação ambiental e a manutenção de áreas de vegetação nas propriedades privadas é essencial para garantir a manutenção de serviços ambientais e ecossistêmicos vitais para o bem-estar humano e para a sustentabilidade das atividades agrícolas.

Segundo o boletim informativo de 2 anos do CAR, lançado pelo Serviço Florestal Brasileiro em abril de 2016, as propriedades rurais privadas do Brasil guardam um total de áreas protegidas quase do tamanho de todo o sistema nacional de unidades de conservação, com seus parques e reservas. As fazendas e sítios particulares abrigam 97 milhões de hectares de área coberta por reserva legal, áreas de preservação permanente e remanescentes de vegetação nativa. É uma área de dimensões equivalentes aos 113 milhões de hectares de todas as unidades de conservação federais (Figura 2). Essas áreas naturais protegidas dentro de terras privadas podem ser usadas de forma complementar às unidades de preservação federais para circulação de animais, para manutenção de nascentes e outros serviços ecológicos fundamentais.

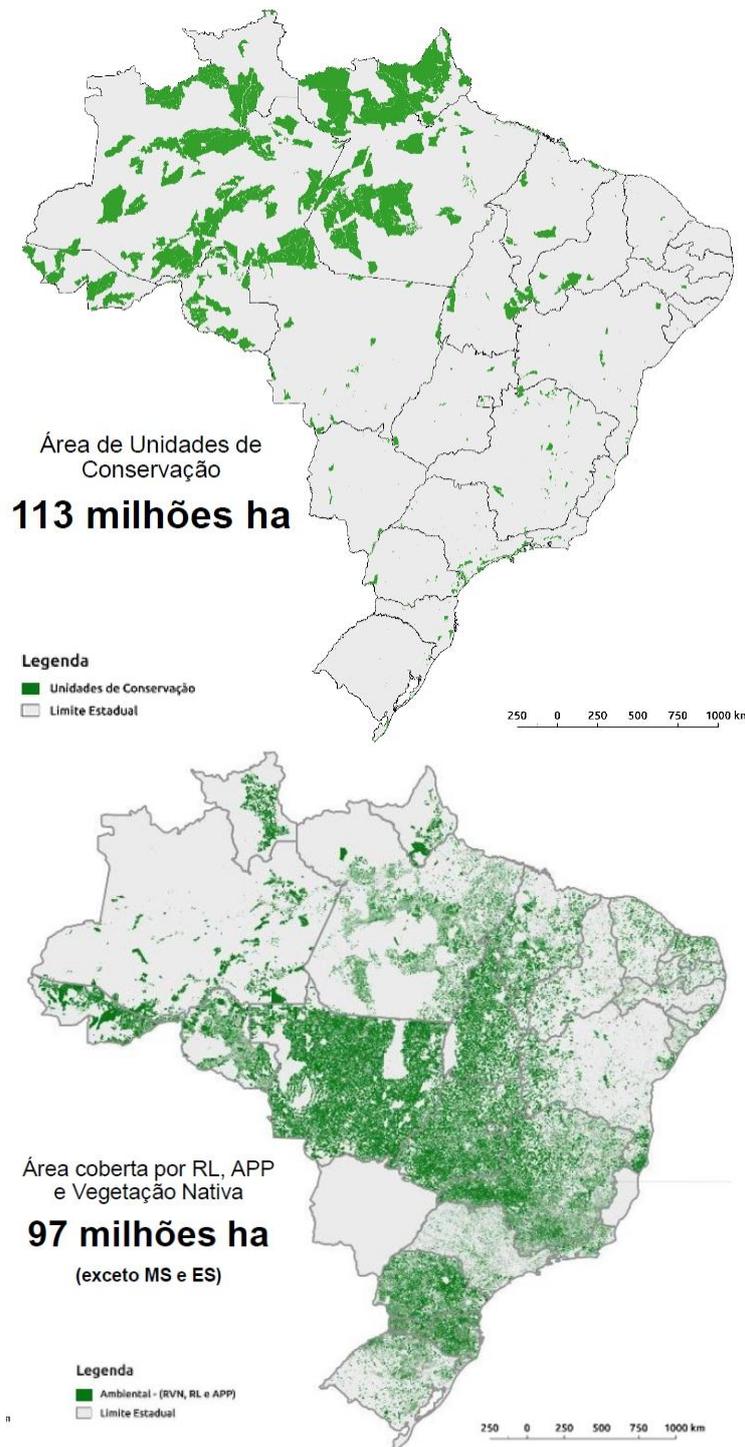


Figura 3. Comparação entre as unidades de conservação federais e áreas preservadas declaradas no CAR (Serviço Floresta Brasileiro, 2015).

4.4. Lei de Proteção da Vegetação Nativa e o potencial de conservação nos imóveis rurais

O conflito entre a necessidade de aumento da produção agropecuária e a conservação de nossas extensas florestas gerou uma pressão política para

revisão do antigo Código Florestal Brasileiro, que regia a conservação ambiental em propriedades privadas. A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, estabelece normas gerais sobre a Proteção da Vegetação Nativa, incluindo Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais, o controle e prevenção dos incêndios florestais, e a previsão de instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Essa Lei, conhecida como Lei de Proteção da Vegetação Nativa possui o desafio e a oportunidade de proteger no mínimo 193 milhões de hectares de vegetação nativa em áreas privadas no Brasil.

4.4.1. Área de Preservação Permanente e Reserva Legal

Um dos maiores avanços trazidos pela implementação da Lei da Proteção da Vegetação Nativa se refere à regulamentação da proteção sobre extensas áreas do território brasileiro que englobam as áreas de preservação permanente – APP e de reserva legal – RL, o que representa enorme ganho para a preservação de habitats e conservação de ecossistemas em todos os biomas brasileiros (BRASIL, 2016).

Conforme definição da Lei nº 12.651/2012, Área de Preservação Permanente é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

A Lei estabelece em seu artigo 61-A que nas Áreas de Preservação Permanente é autorizada a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008. Contudo, a continuidade das atividades acima em uma Área de Preservação Permanente, como de uso consolidado, é dependente da adoção de boas práticas de conservação de solo e água, uma vez que se trata de áreas com diversas fragilidades ambientais, demandando manejos

diferenciados aos reservados às áreas produtivas fora das APPs (EMBRAPA, 2016).

Para efeito de recomposição de algumas categorias de APP em áreas consideradas consolidadas, a Lei 12.651/2012 estabelece regras transitórias, indicando as dimensões mínimas a serem recompostas com vistas a garantir a oferta de serviços ecossistêmicos a elas associados. A aplicação de tais regras leva em consideração o tamanho da propriedade em módulos fiscais e às características associadas às APPs (ex: largura do curso d'água; área da superfície do espelho d'água).

O déficit de Áreas de Preservação Permanente (APPs) no País é estimado em 6 milhões de hectares (SOARES-FILHO *et al.*, 2016). Essas áreas se referem a beiras de rios e demais corpos d'água, além de topos de morro, onde há restrições de uso e, de maneira geral, obrigação de manter ou recuperar vegetação nativa.

Com o objetivo de proteger a vegetação nativa em áreas privadas e auxiliar na conservação da biodiversidade e nos processos ecológicos, a legislação ambiental brasileira também exige que cada propriedade rural mantenha um percentual mínimo de vegetação nativa – as chamadas Reservas Legais (RL). São áreas localizadas no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12 da Lei 12.651/12 com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

Grande parte das propriedades, porém, não tem protegido o montante exigido por lei e, conseqüentemente, o passivo atual de RL no país é de aproximadamente 18 milhões de hectares (SOARES-FILHO *et al.*, 2014). Esta regularização pode ser feita na própria propriedade rural (por meio de restauração de vegetação) ou compensada em áreas de vegetação nativa ou áreas degradadas fora da propriedade (por meio de servidão ambiental, compensação ou Cota de Reserva Ambiental – CRA).

O Brasil possui na Lei de Proteção da Vegetação Nativa e na redução do desmatamento uma oportunidade única de conciliar produção com conservação ambiental, trazendo diversos benefícios econômicos, sociais e

ambientais. Nesse sentido, vislumbra-se a oportunidade de intensificação produtiva em larga escala, por meio da otimização do uso da terra, aliando aumento da produção no médio e longo prazos com regularização ambiental. De fato, a necessidade de aumentar a produtividade por hectare na pecuária vem sendo amplamente discutida na última década, com foco na substituição do modelo de expansão da pecuária extensiva e de baixa tecnologia por intensificação produtiva sustentável (HARFUCH; PALAURO; KIMURA, 2016).

A agenda de regularização perante a Lei nº 12.651/12 cria oportunidades para agregar critérios de sustentabilidade em todas as cadeias produtivas do agronegócio brasileiro. No entanto, as fragilidades do ITR apontam o sentido contrário das oportunidades presentes na Lei nº 12.651/12 e comprometem o potencial de contribuição para a conservação. 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; BARRETO, 2014).

Por outro lado, a nova Lei pode trazer oportunidades para abrir espaço para o debate a respeito de possíveis adequações do ITR ao marco legal, de forma a promover o estímulo à conservação ambiental em imóveis rurais.

4.4.2. Cadastro Ambiental Rural

Essa realidade pode mudar a partir da consolidação do cadastro ambiental rural (CAR). O cadastro é um instrumento inédito de gestão ambiental previsto Lei nº 12.651/12, obrigatório a todos os proprietários rurais que tem por objetivo “monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2012). 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 inexisterem 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.

Espera-se que 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 (LENTI; SILVA, 2016).

Sob essa perspectiva, esse cadastro poderá, assim, ser mais uma ferramenta para verificação do uso, da preservação e da conservação do solo rural e, com isso, para o estabelecimento da tributação da terra segundo as regras da extrafiscalidade que regem esse tributo.

4.4.3. Cotas de Reserva Ambiental

A revisão do Código Florestal aprimora mecanismos que facilitam sua viabilização. Um desses mecanismos é a Cota de Reserva Ambiental (CRA), definido como um título nominativo representativo de área com vegetação nativa existente ou em processo de recuperação excedente à Reserva Legal. O CRA de uma propriedade pode ser utilizado para a compensação do déficit de reserva legal de outra, desde que tenha equivalência em área e esteja situado no mesmo bioma e, de preferência, no mesmo estado. Vislumbra-se que, com a operacionalização da CRA através do Sistema de Cadastro Ambiental Rural, um mercado de crédito monetário para terras florestadas possa se consolidar, agregando com isso valor às florestas nativas (SAE, 2013).

A possibilidade de utilizar mecanismos de compensação de RL impactarão os custos de regularização e necessidade de restauração de vegetação nativa. Estima-se que, se ocorrer um mercado de compensação de RL dentro de cada bioma nos limites de cada estado, o potencial para tal mercado é de 11 milhões de hectares (reduzindo, assim, as perdas de área produtivas para recomposição de RL na propriedade). Ainda assim, a

estimativa de área necessária para restauração, considerando déficit de APP e de RL (que não há possibilidade de compensação), é de 13,6 milhões de hectares (com base nos dados de SOARES-FILHO ET AL., 2014).

4.5. Análise comparativa entre ITR e a Lei de Proteção da Vegetação Nativa

Como a legislação do ITR é anterior à Lei de Proteção da Vegetação Nativa, não há uma adequação precisa entre definições de áreas de interesse ambiental entre estas duas legislações.

No caso das Reservas Legais (RL), há uma diferença importante entre as duas legislações, que é o fato de que a legislação do ITR exige que a RL esteja averbada à margem da matrícula do imóvel, enquanto que a Lei nº 12.651/12 exige apenas a identificação da RL no CAR e sua aprovação por órgão ambiental competente (dispensando, neste caso, a averbação no Registro de Imóveis).

Essa diferença foi abordada por Norat (2014), que buscou na jurisprudência do STJ concluir se a isenção do ITR pressupõe a realização dos atos oficiais mencionados no parágrafo acima. Segundo esse autor, em 2011, os ministros exortaram⁴ acertadamente pela necessidade de averbação para fins de concessão do benefício fiscal, entendimento que se coaduna com a proteção ao meio ambiente e confere segurança jurídica. Em outro entendimento, já na vigência da Lei nº 12.651/12, o Ministro Benedito Gonçalves enunciou que “a isenção do ITR, na hipótese, apresenta inequívoca e louvável finalidade de estímulo à proteção do meio ambiente, tanto no sentido de premiar os proprietários que contam com reserva legal devidamente identificada e conservada, como de incentivar a regularização por parte daqueles que estão em situação irregular”⁵. Segundo esse entendimento, o ato de especificação pode ser feito tanto à margem da inscrição da matrícula do

⁴ Recurso especial nº 1.027.051 do STJ

⁵ Recursos especial nº 1313058 e nº 1407688

imóvel, como administrativamente, nos termos da Lei de Proteção da Vegetação Nativa

Por outro lado, a Lei 12.651/12 impõe o dever de registro da Reserva Legal no CAR. Nesse sentido, a ausência de registro no CAR impõe restrições ao produtor rural, como vedação a linhas de financiamento, etc., ao contrário da averbação no registro de imóveis, onde sanção alguma é imposta.

Segundo Norat (2014), este tema ganhou novos contornos com a nova lei florestal, pois, o registro no Cadastro Ambiental Rural dispensa a averbação da reserva legal no Cartório de Registro de Imóveis, entendendo-se que, na mesma linha de raciocínio, a inscrição no CAR é necessária para o gozo da isenção. As disposições trazidas pela nova Lei têm por finalidade a identificação do perímetro da reserva legal em cadastro nacional, possuindo a mesma função da averbação no registro de imóveis, com a vantagem de o CAR ser operado pelos órgãos do SISNAMA. Sob essa perspectiva, segundo Norat (2014), atualmente não há necessidade de qualquer procedimento no Cartório de Registro de Imóveis com a relação à averbação da Reserva Legal para o gozo do benefício fiscal relativo ao ITR.

Outra diferença diz respeito à inexistência, na legislação do ITR, de qualquer referência às áreas de uso restrito, de que tratam os artigos 10 e 11 da Lei nº 12.651/12, que, inclusive, prevê sua dedução da base de cálculo do ITR. Em contrapartida, a legislação do ITR considera como não tributáveis as áreas de interesse ecológico para a preservação dos ecossistemas (assim declaradas mediante ato do órgão federal ou estadual competente), sendo que este conceito não é utilizado na Lei nº 12.651/12 (APPY, 2015).

O § 3º do art. 41 dessa Lei prevê que os proprietários rurais inscritos no CAR inadimplentes em relação ao cumprimento de termo de compromisso ou Programa de Regularização Ambiental (PRA) não são elegíveis a alguns tipos de incentivos. Entre estes incentivos está “a dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo” do ITR (art. 41, II, “c”). No entanto, esta penalidade pelo descumprimento de obrigações de regularização ambiental assumidas nos termos Lei nº 12.651/12 não foi, até hoje, incorporada à legislação do ITR (APPY, 2015).

Outro ponto que merece destaque é o fato que na tributação do ITR, o aproveitamento racional e adequado é verificado recorrendo-se ao método de mensuração do grau de utilização do imóvel, utilizando-se de índices de eficiência do uso do solo.

Sob essa perspectiva, na tributação do ITR, as áreas de reserva legal e de preservação permanente são áreas isentas, entretanto, caso elas não sejam preservadas, em descumprimento à legislação ambiental, elas poderão ser consideradas como área utilizada na atividade rural, o que significa receber a chancela de que estariam cumprindo a função social (LACERDA; SILVA, 2014).

Esse problema é causado, portanto, porque não se exige a observância da legislação ambiental para fins de apuração do grau de utilização do imóvel. Da mesma forma, a legislação do ITR não prevê nenhum parâmetro para se apurar os demais critérios da função social da propriedade: o cumprimento da legislação trabalhista; o bem-estar de empregados e proprietários. Além disso, conforme mencionado anteriormente, o único parâmetro empregado, que é o do aproveitamento racional e adequado, só é utilizado para as atividades pecuária e extrativa e mediante índices que foram estabelecidos em 1980.

5 RECOMENDAÇÕES: Como o ITR pode ser melhor aplicado para incentivar a conservação?

Subsídios fiscais para ações privadas só surtem efeito se representarem mudanças efetivas nos níveis de cobrança; terão pouco ou nenhum resultado se as isenções e subsídios incidirem sobre impostos e taxas que são largamente sonegados ou cujos valores são muito baixos (YOUNG; DEBAKKER, 2015).

Conforme abordado ao longo desse documento, o ITR possui um enorme potencial de combater a baixa produtividade e incentivar boas práticas ambientais. No entanto, 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. A transferência da fiscalização do ITR para os municípios conveniados é uma opção para reduzir o quadro de baixa arrecadação do imposto. No entanto, essa solução não é suficiente para resolver o problema. Isso acontece por que, embora devam fazer levantamentos locais do valor de terra nua (VTN), ainda é comum utilizar a tabela fixa de preços do Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária (Cepaf) e não fiscalizam o grau de uso declarado pelos proprietários de terra (SILVA ; BARRETO, 2014).

Sob essa perspectiva, o que se pode concluir, com relação ao ITR é que, com a estrutura atual de arrecadação, pouco se pode esperar deste instrumento como fonte de recursos para gestão ambiental ou como indutor de um comportamento que favorece as práticas conservacionistas. A isenção tributária, portanto, não é atrativa suficiente para orientar o comportamento dos produtores rurais para ações de conservação. No entanto, baseado em estudos anteriores sobre o tema e no conhecimento adquirido ao longo desse trabalho, será apresentada aqui uma proposta de como favorecer os mecanismos de arrecadação do ITR e de indução de boas práticas ambientais com a utilização desse instrumento.

5.1. Fiscalização

Ao longo desse documento, a falta de fiscalização foi elencada como um dos principais problemas de implementação do ITR. A seguir, serão apresentadas duas possibilidades de lidar com esse gargalo.

5.1.1. Cruzar dados com informações geográficas

Os órgãos fiscalizadores podem submeter a declaração do ITR a uma análise do tipo malha fina com base em informações geográficas como o CAR e da cobertura do solo (Prodes e TerraClass). Essa comparação de dados declaratórios com informações geográficas e preços da terra poderiam identificar os maiores sonegadores individuais. Esse processo poderia subsidiar a análise tanto para áreas declaradas como isentas como áreas de uso, a fim de definir áreas prioritárias para conservação, conforme sugerido por Silva e Barreto (2014).

Isso poderia incluir a implantação de um banco de dados compartilhado entre SRF e IBAMA, para que possa haver fácil comprovação dos dados declarados, e um dos passos mais importantes para aumentar os benefícios deste IE para conservação. De fato, o Instituto Socioambiental (2007) já sugeriu que o Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR (DIAC) deve abrir campos para identificação da propriedade por suas coordenadas geográficas e pelo número da Licença Ambiental emitida.

Segundo Appy (2015), não há, no entanto, uma coordenação entre o cadastro da Receita Federal (CAFIR) e os cadastros ambientais, em especial com o CAR. Em particular, atualmente não há sequer uma checagem da consistência das informações do CAR com o ADA, que é utilizado como forma de compatibilização das informações fornecidas aos órgãos ambientais com as informações utilizadas na apuração do ITR.

De fato, existem disparidades entre os dados da Secretaria de Receita Federal (SRF) e do IBAMA. Em linhas gerais, o número de propriedades que informam, anualmente, a SRF a existência de áreas sob restrição ambiental em

suas propriedades, e se beneficiam da diminuição nos valores do ITR, é consideravelmente maior se comparado ao número de ADAs analisados pelo IBAMA, no mesmo período. Um quadro que indica possíveis divergências entre o estado de conservação declarado no ITR, e o estado *in loco* da propriedade, fatores importantes de serem apurados em ações de fiscalização (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2007).

Vale ressaltar que não há uma articulação entre a Secretaria da Receita Federal e o IBAMA para fins de compartilhamento de dados. Nos formulários de declaração do ITR, por exemplo, cada imóvel é identificado pelo “Número do Imóvel na Receita Federal”, não havendo qualquer campo que possibilite a inclusão do número da Licença Ambiental Única (LAU) ou as coordenadas geográficas da propriedade. Esta falta de comunicação dificulta o estabelecimento de ações de fiscalização direcionadas (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2007).

Outra solução seria, por exemplo, substituir a ADA pelo CAR como comprovante da existência da vegetação natural ou em estado de recuperação. Isso criaria um vínculo entre o objetivo primário do ITR e os objetivos da Lei nº 12.651/12, com a vantagem de permitir também verificar a situação das atividades produtivas da propriedade. Sob essa perspectiva, a vinculação ao CAR poderia ser instrumento para melhorar a gestão do ITR para atingir seu objetivo original de promover o uso eficiente da terra. De fato, já existe um projeto de lei no Senado sobre essa matéria. O texto altera artigo da Lei nº 12.651/12, e prevê a apresentação do CAR no lugar do Ato de Declaração Ambiental (ADA) e recebeu parecer favorável do relator, senador Lasier Martins (PP-RS). Segundo o senador, no texto de seu voto, o projeto representa a ampliação de oportunidade para o produtor rural implementar sua condição subjetiva para obter a redução do seu pagamento do ITR. Atualmente o PL aguarda deliberação na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (BRASIL, 2017).

No entanto, um eventual aproveitamento das informações do CAR para a apuração do ITR poderia ajudar no controle das áreas de interesse ambiental na apuração do imposto, mas está longe de ser uma solução para os problemas decorrentes da fragilidade dos cadastros de imóveis rurais no país. A inexistência de um cadastro georreferenciado completo e certificado continua

sendo uma das principais razões para a fragilidade dos direitos de propriedade de imóveis rurais – principalmente na Amazônia – o que, por sua vez, favorece o desmatamento com fins especulativos (APPY,2015).

5.1.2. Definir áreas prioritárias para fiscalização

Alguns municípios críticos, com altas taxas de desmatamento e baixos índices de produtividade podem ser contemplados na definição de áreas prioritárias para fiscalização. De acordo com dados do projeto TerraClass⁶ (INPE e EMBRAPA), 46 municípios do bioma Amazônia concentraram 50% destes pastos sujos ou o equivalente a 6,7 milhões de hectares em 2007.

O Governo Federal, por meio do Decreto nº 6.321 de 21 de dezembro de 2007, estabeleceu uma série de ações de forma a prevenir, monitorar e controlar o desmatamento ilegal no bioma Amazônia. Dentre tais ações, cita-se a Lista de Municípios Prioritários, a qual recebe esse nome uma vez que nesses municípios serão priorizadas as medidas de integração e aperfeiçoamento das ações de monitoramento e controle de órgãos federais, o ordenamento fundiário e territorial e o incentivo a atividades econômicas ambientalmente sustentáveis.

O Art. 2º do Decreto nº 6.321/07 responsabiliza o Ministério do Meio Ambiente pela edição anual de Portaria com a lista de municípios a serem considerados prioritários para ações de prevenção e controle do desmatamento no Bioma Amazônia. Os critérios para que os municípios componham a lista são: (I) área total de floresta desmatada no município; (II) área total de floresta desmatada nos últimos três anos; e (III) aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três, dos últimos cinco anos.

⁶ O Projeto TerraClass é resultado de uma parceria entre o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Centro Regional da Amazônia (INPE/CRA), Embrapa Amazônia Oriental (CPATU), ambas localizadas em Belém - PA, e a Embrapa Informática Agropecuária (CNPTIA), situada em Campinas – SP. Este projeto tem como objetivo produzir mapas sistêmicos de uso e cobertura das terras desflorestadas, com objetivo de entender a dinâmica de uso e cobertura da Amazônia Legal Brasileira. Para isto já foram mapeados cinco anos de uso e cobertura (2004, 2008, 2010, 2012 e 2014) (INPE, 2016, site).

Uma vez integrante da lista, o município é acompanhado e recebe apoio do governo federal na implementação de ações que visem diminuir as taxas de desmatamento, buscando também a transição para uma economia de base sustentável. Como consequência, espera-se que o município deixe de ser considerado prioritário e seja classificado como um município com desmatamento sob controle e monitorado.

Os critérios para que os municípios deixem a lista de prioritários, também são editados anualmente por meio de portarias.

5.2. Revisar os índices mínimos de produtividade

Os índices que definem o nível mínimo de produtividade das atividades realizadas na propriedade são elementos fixos, definidos pelo governo, calculados de acordo com a área mínima necessária para realizar determinado tipo de atividade em determinado ambiente. Na pecuária, esse índice é muito baixo: na maioria da Amazônia, 0,5 cabeça por hectare por ano; em algumas regiões chegando a 0,15 a 0,25 UA/ha/ano.

A Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 determina (art. 11) que os índices sejam atualizados periodicamente. Os índices adotados hoje foram estabelecidos em 1980 com base no censo agropecuário de 1975 e nunca foi atualizado (Instrução Especial nº 19 do INCRA, de 28 de maio de 1980).

A revisão aumentaria drasticamente a eficiência do ITR no cumprimento de seu objetivo principal porque esses índices são usados pelo INCRA para identificar propriedades para a reforma agrária (BARRETO, 2014).

Os produtores eficientes ganhariam, pois as terras usadas para a especulação tornar-se-iam mais acessíveis para a produção (seja por meio de arrendamento ou venda). O fim do desmatamento especulativo liberaria recursos para atividades produtivas e aumentaria o emprego no meio rural, o que ajudaria a reduzir a pobreza. Silva e Barreto (2014) estimam que, se a cobrança do ITR desestimulasse metade do desmatamento atual, seriam poupados cerca de R\$ 180 milhões por ano com os custos para desmatar 300 mil hectares que seriam subutilizados. Este recurso poderia ser usado para recuperar 120 mil hectares de pastos, que alimentariam 300 mil cabeças de

gado. Portanto, os gestores públicos compromissados com a prosperidade e a conservação ambiental deveriam apoiar o aumento do índice mínimo de produtividade.

5.3. Atualizar dados de valor de terra nua

Uma ação que poderia contribuir para tornar mais efetiva a arrecadação do ITR, e portanto, desestimular o desmatamento especulativo e estimular o aumento da produtividade das áreas já desmatadas seria de atualizar os dados de valor de terra nua de forma periódica, como sugerido por Silva e Barreto (2014). Esses autores apontam que os valores médios do preço da terra estabelecidos pelo Cepaf representam em torno de 7% do valor de mercado e os valores do INCRA representam, em média, valores 17% menores do que o de mercado. Nesse sentido, a coleta ou aquisição de preços de mercado anualmente poderia tornar mais eficiente o processo de fiscalização e diminuir a discrepância entre os valores de referências e preços de mercado atualizados da terra.

5.4. Demandar um melhor desempenho dos órgãos responsáveis pela arrecadação do ITR

Em 2004, um Procurador da República do Estado de São Paulo recomendou que a Receita Federal realizasse ações para melhorar arrecadação do ITR, incluindo um levantamento do potencial de arrecadação, a integração com o IBAMA e o INCRA. Segundo Silva e Barreto (2014), a ação dos órgãos supervisores é especialmente importante para a fiscalização dos municípios na Amazônia, onde, em muitos casos, o poder político é dominado por pessoas envolvidas com a grilagem de terras e que provavelmente evitariam combater a especulação.

5.5. Desenvolver novas formas de aferição do grau de uso.

Se o poder público atualizar os índices mínimos de rendimento, será necessário desenvolver métodos eficazes de verificação. No caso da pecuária, uma abordagem promissora seria usar os dados das agências de vigilância sanitária animal sobre o estoque e comércio de gado para estimar o índice de rendimento. Para tanto, seria necessário que os órgãos fiscais tivessem acesso aos dados das agências de controle animal. Outra possibilidade seria usar o ITR juntamente com o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), pois este último seria menos sonegado do que o primeiro e por ser um indicador da produção.

De acordo com as regras hoje aplicadas à cobrança desse imposto, as reservas naturais reconhecidas por lei são excluídas de sua base de cálculo, mas não as áreas de manejo. Essas entram no cômputo das áreas tributáveis, mas sem a incidência da principal variável que determina o valor do ITR – o chamado Índice do Grau de Utilização da Propriedade. Como a alíquota do imposto depende, essencialmente, desse índice, esse tributo não concede qualquer vantagem ao proprietário que optar por promover o manejo florestal. O princípio que preside as regras adotadas no ITR é o de penalizar o latifúndio improdutivo. Se o grau de utilização da propriedade é muito baixo, entre 10% e 20%, a alíquota do ITR é bastante alta. Mas se a propriedade apresenta grau de utilização maior do que 80%, a alíquota do ITR cai para níveis irrisórios. Portanto, se forem consideradas as áreas de manejo florestal como áreas utilizadas para fins produtivos, o proprietário se beneficiará da redução do ITR, caso decida dedicar parte da propriedade para o desenvolvimento dessa atividade.

A proposta relativa ao ITR consiste, então, em alterar a regra aplicada para determinação do grau de utilização da propriedade. Para que a alteração produza impacto significativo, poderia ser contemplada a possibilidade de que, para tal cálculo, a área utilizada para o manejo florestal seja contada em dobro, o que reduziria a níveis próximos de zero a incidência do ITR sobre essa propriedade. Tal medida reforçaria os outros instrumentos que compõem o conjunto de medidas tributárias de incentivo ao manejo florestal (REZENDE, 2005).

5.6. Incluir atividades não-agríarias como áreas efetivamente utilizada

Para solucionar o problema apontado no item 4.2.3.4, que trata da utilização do critério de áreas não urbanas e do critério da destinação na tributação do ITR, é recomendável promover uma alteração na legislação para permitir que também seja considerada área efetivamente utilizada aquela que também seja explorada em atividades não agrárias. No entanto, as atividades urbanas, quando exercidas na zona rural, podem ser potencialmente degradantes. Por essa razão, a legislação não deve simplesmente aceitar que a atividade urbana exercida na área rural seja considerada área que cumpre a função social. É preciso, assim, verificar se os critérios de conservação e preservação ambiental estão sendo observados e, para isso, é essencial que essa atividade urbana exercida na área rural esteja de acordo com o zoneamento ecológico-econômico estabelecido para a área.

De fato, isso foi proposto por Lacerda e Silva (2014), por meio do acréscimo de uma alínea “f” ao inciso V do § 1º do art. 10 da Lei nº 9.393/1996. Essa proposta busca diminuir o ônus tributário do proprietário que utiliza o imóvel rural em atividades consideradas adequadas pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, mesmo que essa atividade não seja considerada agrária, segundo a teoria tradicional do direito agrário. Essa proposta busca diminuir o ônus tributário do proprietário que utiliza o imóvel rural em atividades consideradas adequadas pelo ZEE, mesmo que essa atividade não seja considerada agrária, segundo a teoria tradicional do direito agrário.

5.7. Incluir o cumprimento da Lei de Proteção da Vegetação Nativa como critério de verificação da função social da propriedade

A prevalência do aspecto econômico significa que, para fins de tributação do ITR, apenas o aspecto da utilização é objeto de verificação da função social da propriedade, a despeito de a Constituição Federal apontar outros três critérios: ambiental, o cumprimento da legislação trabalhista e o bem-estar de empregados e proprietários.

No entanto, recomenda-se que o parâmetro ambiental também seja utilizado para verificar a função social da propriedade. Nesse caso, caberia utilizar-se do já disposto nas regras da Lei de Proteção da Vegetação Nativa. Seguindo essa lógica, as áreas com utilização econômica só poderão ser consideradas utilizadas se o uso puder ser considerado autorizado por essa Lei.

De fato, para atender esse critério, Lacerda e Silva (2014) propuseram acrescentar um parágrafo ao art. 10 da Lei nº 9.393/1996, com a seguinte redação:

“Art. 10 [...] § 8º As áreas indicadas no inciso V deste artigo só serão consideradas efetivamente utilizadas se em consonância com os usos autorizados pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.”

Além disso, os autores sugeriram uma alteração na redação do art. 14 da mesma lei, conforme explicitado abaixo:

“Art. 14 No caso de falta de entrega do DIAC ou do DIAT, bem como de subavaliação ou prestação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas, **ou por não observância da condição prevista no § 8º do art. 10**, a Secretaria da Receita Federal do Brasil procederá à determinação e ao lançamento de ofício do imposto, considerando informações sobre preços de terras, constantes de sistema a ser por ela instituído, e os dados de área total, área tributável e grau de utilização do imóvel, apurados em procedimentos de fiscalização”.

Segundo os autores, a proposta consiste em evitar que o proprietário, ao cometer um ato ilícito, utilizando o imóvel rural sem observar a legislação ambiental, seja beneficiado com alíquotas do ITR módicas, que só seriam justificáveis se houvesse o cumprimento da função social da propriedade, o que não é o caso.

Appy (2015) sugere que esta é uma proposta interessante, mas inclui a ressalva que talvez não seja suficiente para que a incidência do ITR se torne efetivamente um instrumento indutor de boas práticas ambientais.

Outra opção seria restringir ainda mais o artigo 10, e incluir uma frase com a obrigação de entregar o comprovante com o registro no CAR para fins de regularização com o ITR.

6 CONCLUSÕES

A necessidade de uma avaliação do Imposto Territorial Rural decorre, inicialmente, de sua importância como instrumento de política agrária. Conforme abordado ao longo desse documento, a constituição do ITR se deu de forma intimamente atrelada às questões fundiárias e à política agrária nacional, com enfoque quase exclusivo no aspecto social da terra, sem um foco específico em princípios de conservação do meio ambiente.

No entanto, apesar das dificuldades de implementação do instrumento, existe um potencial de trabalhar o imposto não só como instrumento de política agrária, mas também de forma a adequá-lo aos objetivos de conservação previstos na legislação ambiental brasileira. Sob essa perspectiva, esse trabalho buscou mapear os principais aspectos que prejudicam a dimensão ambiental do ITR, bem como apresentar diferentes propostas de solução para corrigir as distorções existentes, de forma de que o ITR possa servir, de fato, como um instrumento de extrafiscalidade promocional ambiental.

Os resultados desse estudo apontam diversos gargalos de implementação do ITR, tanto em termos jurídicos – inclusive a inadequação com as legislações ambientais promulgadas posteriormente - quanto em termos técnicos e institucionais. Nesses aspectos apontados por último, fica evidente a fragilidade do instrumento em termos de promoção do estímulo a produtividade, pela baixa arrecadação, falta de fiscalização, altos níveis de sonegação e índices desatualizados e incompatíveis com a realidade brasileira atual.

A partir dessa problemática do imposto, foi possível levantar e discutir algumas recomendações que podem subsidiar o ITR em seu objetivo extrafiscal de aumentar a eficiência do uso da terra no país, e conseqüentemente, de promover a conservação ambiental. No entanto, esse estudo exploratório inicial se ateve apenas a literatura encontrada sobre o tema, não abordando, por exemplo, levantamento de dados primários como entrevistas e consultas diretas ao sítio da Receita Federal.

Para estudos futuros, sugere-se realizar uma análise mais aprofundada dos fatores institucionais que impedem uma boa aplicação do ITR (utilizando, por exemplo, ferramentas como a análise SWOT e o modelo de dinâmica de

sistemas), de modo a abordar de forma mais específica as fraquezas e oportunidades relacionadas ao instrumento.

Outra abordagem poderia incluir um estudo de avaliação do ITR nos moldes de uma avaliação de políticas e programas governamentais. Segundo Silva (1999), o interesse mais imediato para realizar estudos e pesquisas de avaliação das atividades do governo estaria ligado a auferir os diversos resultados – esperados e não esperados- alcançados pelos programas quando implementados. Segundo esse autor, os principais motivos para realizar esse tipo de estudo seriam (1) a efetividade do programa e (2) entender o modo, ou o processo específico, pelo qual os programas alcançam (ou não) esses resultados. Aqui, poder-se-ia trazer um foco de compatibilização com as legislações ambientais existentes e buscando solucionar os principais gargalos da dimensão ambiental do imposto por meio de uma análise aprofundada de atores, governança, recursos, instituições, e chegar a soluções de transparência, eficiência, qualidade e *accountability*.

Uma terceira abordagem poderia incluir uma análise custo benefício da aplicação do ITR para a conservação ambiental, incluindo um cenário atual (*business as usual*) e um segundo cenário de boas práticas sendo implementadas e da análise dos benefícios de uma adequada operacionalização do ITR em termos de conservação ambiental.

É importante ressaltar, por fim, que as sugestões aqui propostas são apenas algumas das alternativas existentes, não se constituindo como necessárias e/ou suficientes para solucionar o grande desafio de implementação desse instrumento.

Para se enfrentar esse problema, é preciso que os poderes constituintes e as instituições da sociedade civil, em especial àquelas com atuação na área da preservação e conservação ambiental, possam discutir todas as alternativas viáveis à mudança da estrutura da tributação do ITR, segundo os princípios do desenvolvimento sustentável e da tributação como instrumento da extrafiscalidade ambiental.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPY, Bernard. **O imposto territorial rural como forma de induzir boas práticas ambientais**. São Paulo: IPAM, 2015.

BARRETO, Paulo. **Instrumentos Econômicos de apoio a Implementação do Novo Código Florestal - Relato do workshop no âmbito do Observatório do Código Florestal**. 4.2. O ITR como instrumento de combate ao desmatamento especulativo na Amazônia. Org: Andrea A. Azevedo, Tiago Reis e Mauro Pires. Observatório do Código Florestal, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Arrecadação tributária sobre propriedade no Brasil é menor que sobre o consumo**. Câmara Notícias, 2015. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/492946-ARRECADACAO-TRIBUTARIA-SOBRE-PROPRIEDADE-NO-BRASIL-E-MENOR-QUE-SOBRE-O-CONSUMO.html>>. Acesso em 05 nov. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. IBAMA. **Esclarecimentos diversos sobre ADA, CTF, ITR, APP, Reserva Legal, outros**. Cartilha do IBAMA, 2014. Disponível em <<https://servicos.ibama.gov.br/phocadownload/manual/cartilha/esclarecimentos-diversos-ada-2014-2.pdf>>. Acesso em 04 nov. 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 256, de 11 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre normas de tributação relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: 13 dez 2002.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB Nº 1562, de 29 de abril de 2015**. Dispõe sobre a prestação de informações sobre Valor da Terra Nua à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Diário Oficial da União. Brasília: 30 abr 2015.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB Nº 1640, de 11 de maio de 2016.** Dispõe sobre a celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em nome da União, o Distrito Federal e os municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e altera a Instrução Normativa RFB nº1.562, de 29 de abril de 2015. Diário Oficial da União. Brasília: 12 mai 2016.

BRASIL. **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.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Diário Oficial da União: 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **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.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Terra Legal Amazônia.** Disponível em: http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/mda_terra_legal_am.pdf. Acesso de 20 jan. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrumentos Econômicos.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-urbano/instrumentos-econ%C3%B4micos>. Acesso em 05 out. 2016.

BRASIL. Portal Federativo da Secretaria de Governo. **Municípios aumentam arrecadação ao optarem pelo convênio do ITR.** Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/midias/municipios-aumentam-arrecadacao-ao-optarem-pelo-convenio-do-itrl>>. Acesso em 04 nov.2016.

BRASIL. Receita Federal Brasileira. **Mais de 2000 municípios já aderiram ao Convênio com a Receita Federal para cobrar o ITR.** Disponível em: <<http://www.cadastrorural.gov.br/noticias/rfb/mais-de-2000-municipios-ja-aderiram-ao-convenio-com-a-receita-federal-para-cobrar-o-itrl>>. Acesso em 01 nov. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 640, de 2015.** Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123290>>. Acesso em 09 jan 2017.

BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro. **O que é o Cadastro Ambiental Rural (CAR).** Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/>. Acesso em 18 nov. 2016.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Imposto Territorial Rural e os Municípios.** Informativo CNM. Brasília-DF: maio de 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. **Especialistas discutem preços e valor de terra nua para ITR.** Disponível em: <<http://ruralcentro.uol.com.br/noticias/especialistas-discutem-precos-e-valor-de-terra-nua-para-itrl-80522#y=600>>. Acesso em 17 nov. 2016.

EMBRAPA. **Serviços ambientais em sistemas agrícolas e florestais do Bioma Mata Atlântica** [recurso eletrônico] / Lucilia Maria Parron ... [et al.], editores técnicos. – Brasília, DF : 2015.

EMBRAPA. **Entenda o Código Florestal: Área de Preservação Permanente.** Disponível em: <<https://www.embrapa.br/codigo-florestal/entenda-o-codigo-florestal/area-de-preservacao-permanente>>. Acesso em 07 nov. 2016.

EMBRAPA. **Mapeamento inédito mostra uso e cobertura do Cerrado.** Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/7808194/mapeamento-inedito-mostra-uso-e-cobertura-do-cerrado>>. Acesso em 04 nov. 2016.

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: 07 nov. 2015.

FERREIRA, Fabiano Henrique Fortunato. **O Imposto Territorial Rural e a implementação de políticas ambientais no Brasil.** Aprentado como dissertação de Mestrado em Ciência Ambiental, Universidade Federal Fluminense. Niterói: 2005.

HARADA, Kiyoshi. **Fiscalização e arrecadação do ITR.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 30 nov. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?colunas&colunista=390_&ver=1408>. Acesso em: 05 nov. 2016.

HARFUCH, Leila; PALAURO, Gustavo; KIMURA, Willian. **Visão de longo prazo para a pecuária brasileira: impactos da implementação do Código Florestal e da redução de desmatamento.** São Paulo, SP, agosto de 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS; EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Projeto TerraClass. Disponível em: <http://www.inpe.br/cra/projetos_pesquisas/dados_terraclass.php>. Acesso em: 9 jan. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Projeto TerraClass**. Disponível em: http://www.inpe.br/cra/projetos_pesquisas/dados_terraclass.php. Acesso em 04 nov.2016.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Instrumentos Econômicos e Financeiros para a Conservação Ambiental no Brasil**. Uma análise do estado da arte no Brasil e no Mato Grosso - Desafios e perspectivas. São Paulo, 2007.

LACERDA, Stênio Max e SILVA, Maria Joana Alves. **O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR): a busca pela extrafiscalidade ambiental promocional. Trabalho contemplado com menção honrosa no I Prêmio Florestal Brasileiro**. Brasília: ESAF, 2014. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/i-premio-florestal-brasileiro/trabalhos-premiados>.

LENTI, Felipe Eduardo Brandão; SILVA, Ana Paula Moreira da. Repensando o Imposto Territorial Rural para fins de adequação ambiental. In: **Mudanças no Código Florestal Brasileiro: desafios para a implementação da nova lei**. SILVA, Ana Paula Moreira da Silva, MARQUES, Henrique Rodrigues; SAMBUICHI, Regina Helena - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

LIMA, Fabio Santos de; LIRA, Daniel Ferreira de. **O imposto territorial rural e a função social da propriedade rural**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. Disponível em: http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11684>. Acesso em 05 nov 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica** - 5. ed. - São Paulo : Atlas 2003. Disponível em: https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acesso em 22 de fev de 2017.

NORAT, Ygor Villas. **A isenção do ITR nas áreas de reserva legal à luz do novo Código Florestal**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 14 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47362&seo=1>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

PERES, Leandra; DIANNI, Cláudia. **União recebe menos com imposto rural do que SP com IPTU**. Folha de Sao Paulo. São Paulo, 15 out 2006. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1510200622.htm>>. Acesso em 05 de nov. de 2016.

REZENDE, Fernando. **Instrumentos econômicos de estímulo ao manejo florestal na Amazônia**. In: Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira /Peter H. May, Carlos Amaral, Brent Millikan, Petra Ascher [et al...] organizadores. –Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2005.

SERÔA DA MOTTA, Ronaldo. **Instrumentos Econômicos de apoio a Implementação do Novo Código Florestal - Relato do workshop no âmbito do Observatório do Código Florestal**. 2.1 Instrumentos Econômicos: Conceitos, Objetivos e Resultados. Org: Andrea A. Azevedo, Tiago Reis e Mauro Pires. Observatório do Código Florestal, 2014.

SERÔA DA MOTTA, Ronaldo. **Instrumentos econômicos e política ambiental**. In: Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia: experiências e visões. MAY, P. H.; AMARAL, C.; MILIKAN, B.; ASCHER, P. et al. (eds.). Ministério do Meio Ambiente, Brasilia, Brasil, 2005.

SILVA, Daniel e BARRETO, Paulo. **O potencial do Imposto Territorial Rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém, PA: IMAZON, 2014.

SILVA, Edna Lúcia da, MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação/4. ed. rev. atual.** – Florianópolis: UFSC, 2005. 138p. Disponível em: <

https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_d_e_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf> Acesso em: 23 de fev de 2017.

SILVA, Maurício Alvarez da. **ITR na mira do fisco: Imposto deve sofrer fiscalização mais intensa.** Disponível em <http://www.portaltributario.com.br/artigos/itr-mira-fisco.htm>>. Acesso em 04 nov. 2016.

SOARES-FILHO, B. *et al.* **Cracking the Brazilian Forest Code.** Science, v. 344, n. 6182, 25 Apr. 2014. DOI: 10.1126/science.1246663.

SOARES-FILHO, B. **Impacto da revisão do Código Florestal:** como viabilizar o grande desafio adiante? Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2013. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Artigo-codigo-florestal.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

VESCOVI, Luiz Fernando. **Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR): Conceitos e Finalidades.** SADireito, 18 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.sadireito.com.br/index.asp?lr=area.asp&area=5&texto=4901>> Acesso em: 28 set. 2016.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. **Mecanismos de Financiamento para a Conservação no Brasil.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; DE BAKKER Leonardo Barcellos. **Instrumentos econômicos e pagamentos por serviços ambientais no Brasil.** In: Instrumentos Econômicos para Serviços Ecosistêmicos no Brasil. FOREST TRENDS. Rio de Janeiro, RJ, 2015.