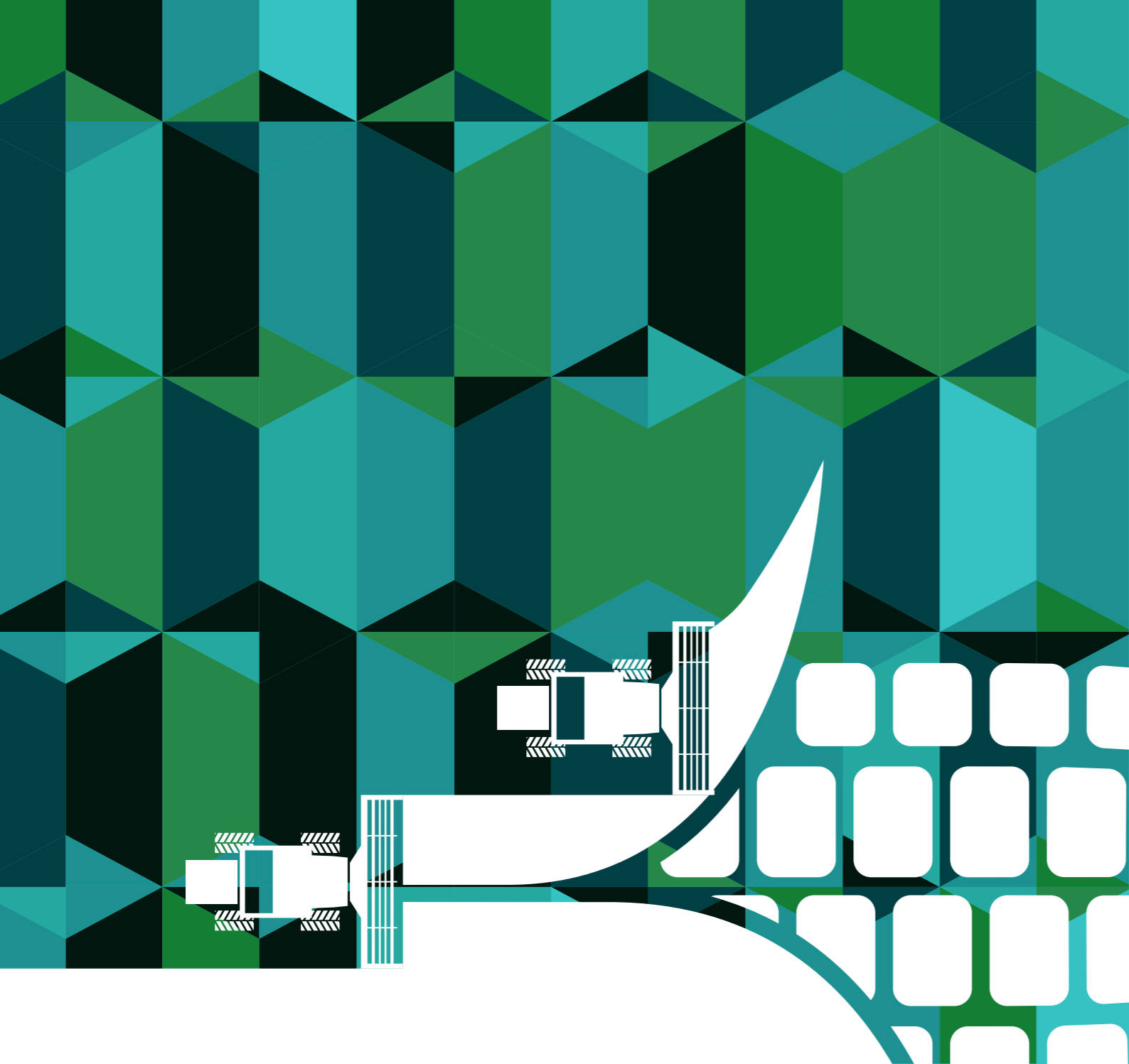


Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais





IMPOSTO TERRITORIAL RURAL: JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E INCENTIVOS AMBIENTAIS

Estudo idealizado pelo Instituto Escolhas

Coordenação: **Jaqueline Ferreira, Sergio Leitão e Natalia Nunes Ferreira Batista** (Instituto Escolhas)

Execução técnica:

Bernard Appy

Carlos Mares

Equipe GeoLab/GPP (USP/Esalq) e Entropix Engenharia:

Alberto Barretto, Arthur Nicolaus Fendrich, Carlos Mário Guedes de Guedes, Gerd Sparovek, Rodrigo Fernando Maule, Roger Augusto de Camargo, Sergio Paganini Martins.

Instituto Escolhas

São Paulo, abril, 2019

Conselho Diretor:

Ricardo Sennes (presidente)
Marcos Lisboa
Sergio Leitão

Conselho Científico:

Rudi Rocha (Presidente)
Bernard Appy
Fernanda Estevan
Marcelo Paixão
Marcos Lisboa
Ricardo Abramovay
Sandra Paulsen

Conselho Fiscal:

Plínio Ribeiro (Presidente)
Fernando Furriela
Zeina Latif

O Instituto Escolhas desenvolve estudos e análises sobre economia e meio ambiente para viabilizar o desenvolvimento sustentável.

1. APRESENTAÇÃO



O objetivo deste estudo é propor a atualização dos parâmetros para a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Além da arrecadação que gera, o ITR se propõe a ser um instrumento de regulação, na medida em que institui alíquotas progressivas de acordo com o grau de utilização produtiva do imóvel. Assim desestimula a manutenção de imóveis improdutivos ao mesmo tempo que atende a uma finalidade extrafiscal.

Ao contrário do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, que é uma fonte importante de recursos para os municípios, a arrecadação do ITR é insignificante, apesar de haver mais de 5 milhões de imóveis rurais no país. Em 2018, o ITR arrecadou apenas R\$ 1,5 bilhão – menos de 0,1% da receita de tributos da União, o que corresponde a um pagamento de cerca de R\$ 3,00 por hectare da área total. Só o IPTU da cidade de São Paulo no mesmo ano gerou uma receita de R\$ 9,94 bilhões.

Em um sistema que busque justiça tributária, o ITR deveria ser tão importante quanto o IPTU, já que ambos incidem sobre um patrimônio privado, que pode gerar renda ao proprietário e cujo valor é beneficiado por políticas públicas de melhoria das condições de infraestrutura coletiva (como ruas, estradas, comunicação, eletricidade etc.).

Em seu modelo atual, o ITR falha em todas as dimensões para as quais foi concebido. É irrelevante como instrumento de arrecadação e claramente ineficaz em seus objetivos extrafiscais de induzir a ocupação produtiva da terra. Como agravante, há uma clara inconsistência entre a legislação do ITR e a legislação ambiental.

AS PRINCIPAIS CAUSAS PARA QUE ISSO OCORRA SÃO:

A Tabela de Lotação da Pecuária, que estabelece os índices mínimos de produtividade da atividade, uma das bases de cobrança do ITR, não é atualizada desde 1980;

Para dar conta dos problemas acima apontados, o estudo propõe melhorias nos parâmetros de cobrança do imposto que trarão mais eficiência a sua arrecadação, além de torná-lo mais compatível com a legislação ambiental.

As simulações de impacto das mudanças propostas pelo estudo mostram o grande potencial que temos de recuperar a capacidade arrecadatória do imposto.

O ITR é cobrado com base no conceito do valor da terra nua (VTN), que é autodeclarado pelo proprietário da terra e quase sempre depreciado, ao invés de ser pago com base no preço de mercado da terra.

É importante lembrar que o agronegócio é um dos setores mais relevantes da nossa economia, respondendo por 23% do PIB do país em 2017, segundo a Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Dados recentes do Ministério da Agricultura mostram que o produto agropecuário brasileiro cresceu mais de quatro vezes entre 1975 e 2016, o que certamente contribuiu para a valorização dos preços da terra que aumentaram 308% entre 2002 e 2013¹.

A ATUALIZAÇÃO DOS PARÂMETROS PARA A COBRANÇA DO ITR PODE SER UMA RELEVANTE CONTRIBUIÇÃO PARA O BRASIL COLOCAR SUAS CONTAS EM DIA.

Os valores que podem ser arrecadados com a atualização do ITR demonstram, para além da questão da justiça tributária, que a sua correta cobrança tem grande potencial de contribuir com o esforço fiscal necessário para que o Brasil coloque suas contas em dia. É importante destacar que pelo menos 50% da receita do ITR é destinada aos municípios onde está a propriedade. Quando o município possui convênio com a Receita Federal e passa a ser o responsável pela cobrança e fiscalização, o montante chega a ser de 100%.

Idealizado e coordenado pelo Instituto Escolhas, o estudo foi realizado pelos pesquisadores do Laboratório de Planejamento de Uso do Solo e Conservação (GeoLab) e do Grupo de Políticas Públicas (GPP), ambos da Esalq/USP, pelo economista Bernard Appy e pelo jurista Carlos Marés.

¹ AGROANALYSIS (2014). Agroanalysis: revista de agronegócios da FGV. Vol. 34, nº12, dezembro.

2. PROPOSTAS

1

Atualização da Tabela de Lotação da Pecuária para um valor médio de 1,37 cabeças de gado por hectare, quase duas vezes e meia maior do que o número utilizado hoje, que é de 0,56 por hectare;

2

Nova fórmula para o cálculo do imposto que substituí a atual tabela de alíquotas:

(i) parte de uma alíquota mínima (0,2%) fixa, a qual reforça a função do ITR como tributo patrimonial, como o IPTU, que incide (ainda que a uma alíquota reduzida) sobre todo o valor de mercado da propriedade imobiliária, exceto as áreas de preservação ambiental obrigatória;

(ii) é progressiva e elimina saltos entre as faixas da tabela atual, que pode estar causando distorções no enquadramento dos imóveis;

(iii) torna a alíquota do imposto progressiva apenas em relação à área aproveitável, e não à área total do imóvel (inclusive áreas de preservação), que é uma distorção do modelo atual.

3

Substituição, na apuração da base de cálculo do ITR, do Valor da Terra Nua (VTN) pelo Valor do Imóvel Rural (VIR), que é o valor médio regional de mercado do imóvel como um todo, incluindo benfeitorias, culturas etc. Sendo o ITR um imposto sobre o patrimônio imobiliário, não há motivo para que não incida sobre todo o valor do imóvel, inclusive investimentos nele realizados, a exemplo do modelo de cobrança do IPTU;

4

Criação de medidas de penalização pelo descumprimento da legislação ambiental. No caso de imóveis não inscritos no CAR, ou cujos proprietários descumpram o disposto no Código Florestal, as áreas de preservação obrigatória não poderão ser deduzidas da área tributável para fins de apuração da base de cálculo e deverão ser consideradas como área não utilizada para fins de definição da alíquota;

5

Alteração do conceito de pequenas glebas rurais, que são imunes à incidência de ITR, para imóveis com área tributável de até 24 hectares. Ao invés de considerar a área total da propriedade para definir o conceito (legislação atual), a proposta considera apenas a área tributável, a qual reflete melhor o potencial de exploração econômica do imóvel;

6

Fim da dispensa, aos imóveis com área inferior a 1.000, 500 ou 200 ha (dependendo da região), da aplicação dos índices mínimos de lotação da pecuária.

As propostas acima foram modeladas em uma base de dados espaciais sobre o uso da terra no Brasil a partir da qual foi possível simular cenários de arrecadação do imposto e comparar os resultados com o que é arrecadado atualmente. A proposta de projeto de lei resultante das alterações acima pode ser visualizada no relatório completo do estudo, no site do Instituto Escolhas.



3. PRINCIPAIS RESULTADOS

O país poderá arrecadar **5,8 bilhões** utilizando o valor de mercado da terra para a cobrança do ITR, mantendo a legislação atual. Esse valor é R\$ 4,3 bilhões superior ao arrecadado pelo imposto em 2018, que foi de R\$ 1,5 bilhão;

O país poderá arrecadar **R\$ 14,3 bilhões** com a utilização do valor de mercado da terra e a adoção de uma nova Tabela de Lotação da Pecuária. Esse valor é R\$ 12,8 bilhões superior ao arrecadado pelo imposto em 2018;

O país poderá arrecadar **R\$ 16,8 bilhões** com as duas mudanças anteriores e a adoção da nova fórmula proposta para o cálculo do ITR. Esse valor é R\$ 15,3 bilhões superior ao arrecadado pelo imposto em 2018.



4. CENÁRIOS

CENÁRIO A - CENÁRIO BASE

Este cenário representa a completa aplicação da lei atualmente vigente. Nesse caso, nenhuma mudança é proposta, mas assume-se que não há qualquer efeito proveniente da auto declaração, uma vez que todas as variáveis envolvidas são imputadas por meio de geoprocessamento ou a partir de dados de fontes públicas e no nível mais desagregado possível: o imóvel rural². O Valor da Terra Nua (VTN) aqui, por exemplo, utiliza a base de preços de mercado da terra advindos da IEG/FNP³.

Os resultados deste cenário mostram que a auto declaração por parte do proprietário de informações base para a cobrança do imposto pode gerar diferenças consideráveis entre a arrecadação obtida e a potencial.

Resultado

Número de imóveis pagantes:

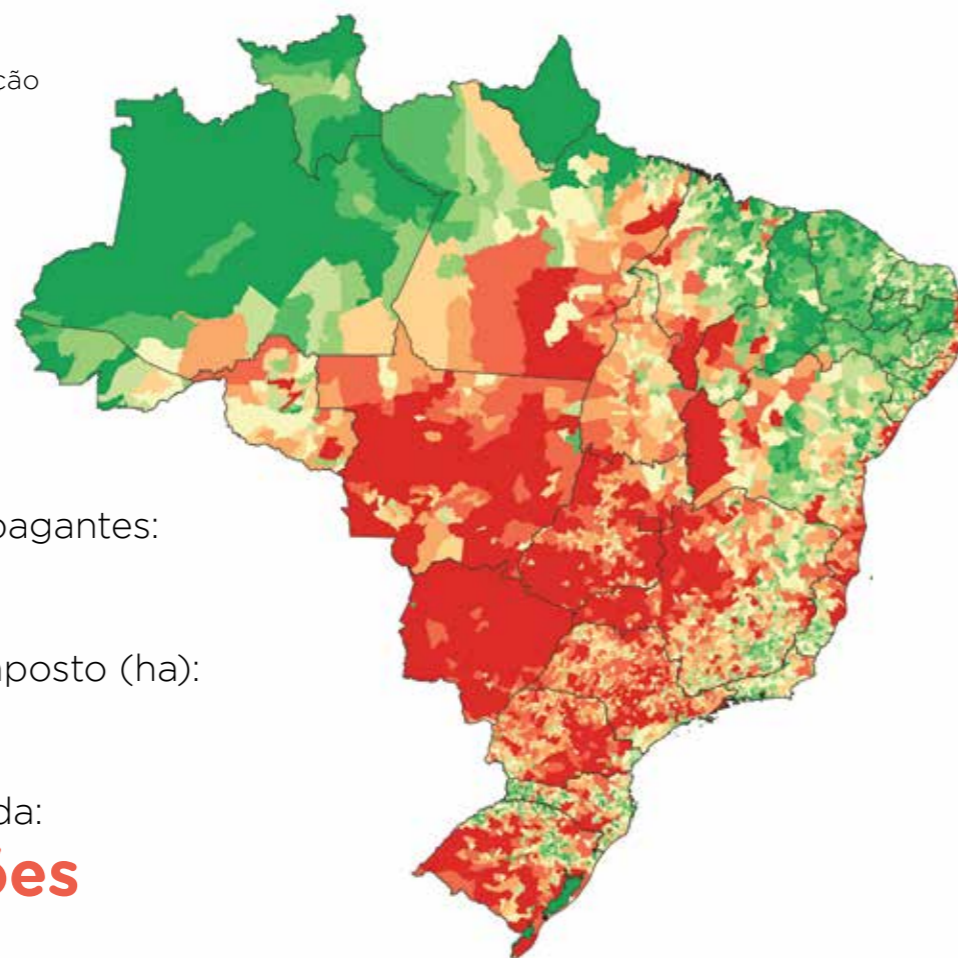
1.582.465

Área tributável do imposto (ha):

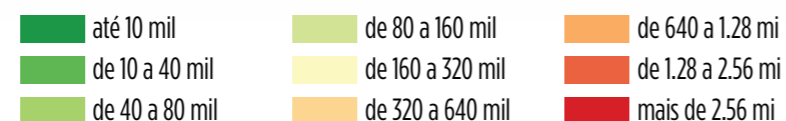
177.085.772

Arrecadação esperada:

R\$ 5,8 bilhões



Arrecadação total (R\$)



² São fontes da modelagem: o mapa de aptidão agrícola do Geolab - USP/Esalq, a malha fundiária do Atlas Agropecuário, os valores de mercado de terra da IEG/FNP e os dados de produção pecuária municipal do IBGE. Metodologia disponível no relatório completo, no site do Instituto Escolhas.

³ A Informa Economics IEG | FNP é uma consultoria para commodities agrícolas e pecuária do Grupo Informa Plc. no Brasil, que nos últimos 15 anos realiza coleta bimestral de dados do mercado de terras distribuídos em 133 regiões homogêneas do país.

CENÁRIO B - ATUALIZAÇÃO DA TABELA DE LOTAÇÃO DA PECUÁRIA

Partindo do resultado do cenário A, simulamos o efeito da atualização da Tabela de Lotação da Pecuária. O valor médio de cabeças por hectare salta de 0,56 na atual tabela para 1,37. Os resultados mostram que as médias das regiões Sul e Nordeste tiveram o aumento mais significativo da produtividade pecuária do país⁴.

Resultado

Número de imóveis pagantes:

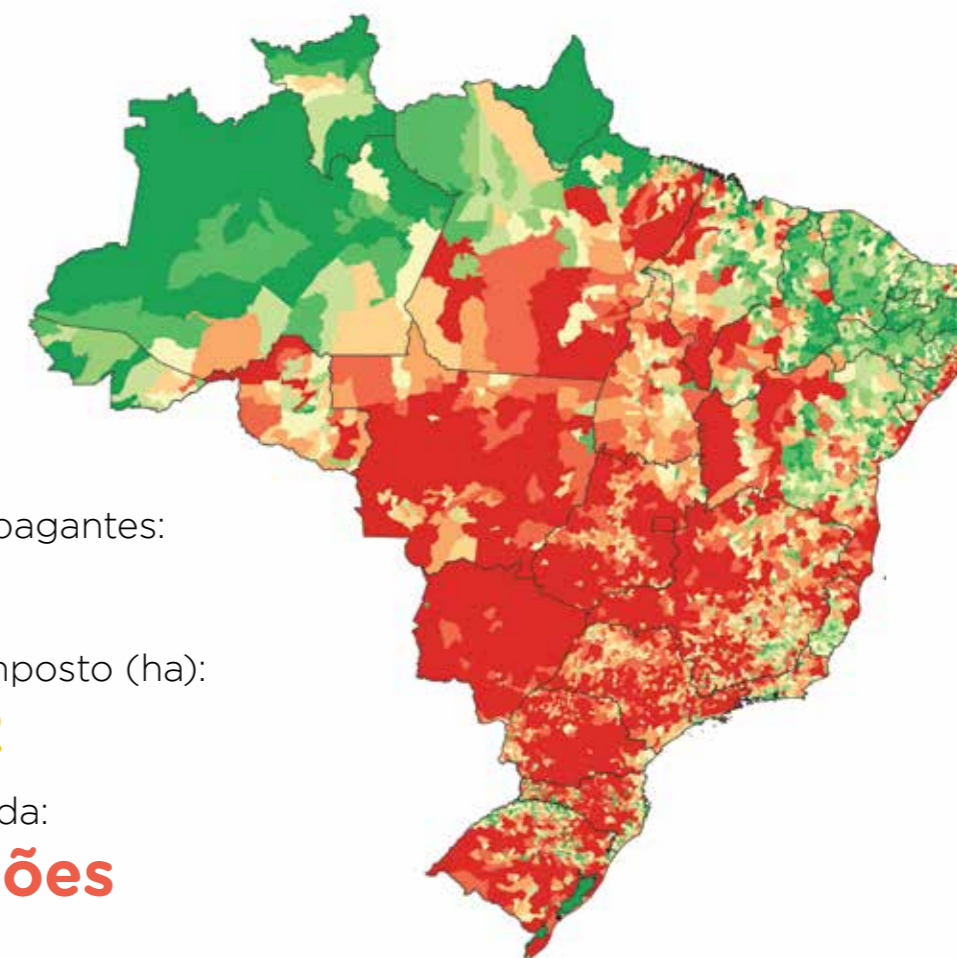
1.582.465

Área tributável do imposto (ha):

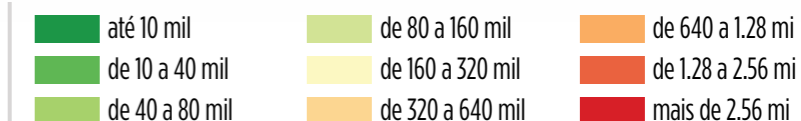
177.085.772

Arrecadação esperada:

R\$ 14,3 bilhões

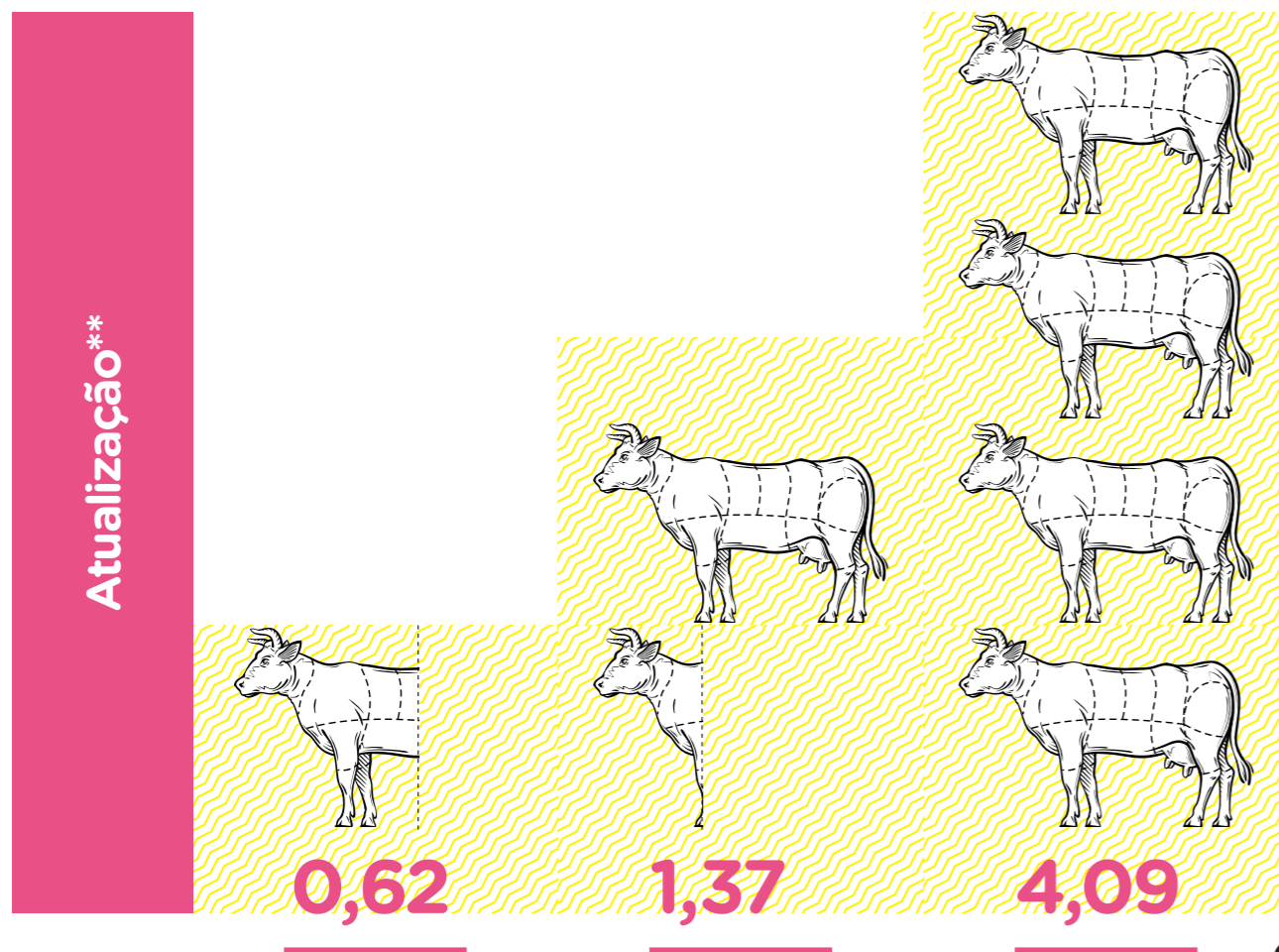
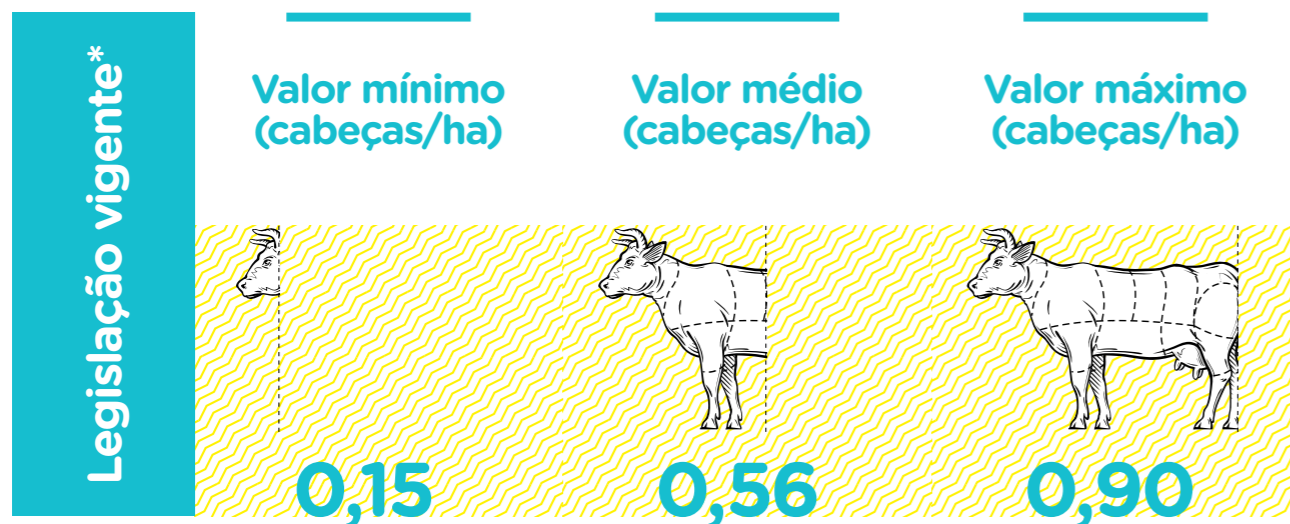


Arrecadação total (R\$)



⁴ O estudo não calculou índices de produtividade para agricultura. Entretanto, inclui na proposta de projeto de lei a definição do prazo de três anos para que um índice de produtividade da agricultura possa ser definido pelos órgãos competentes.

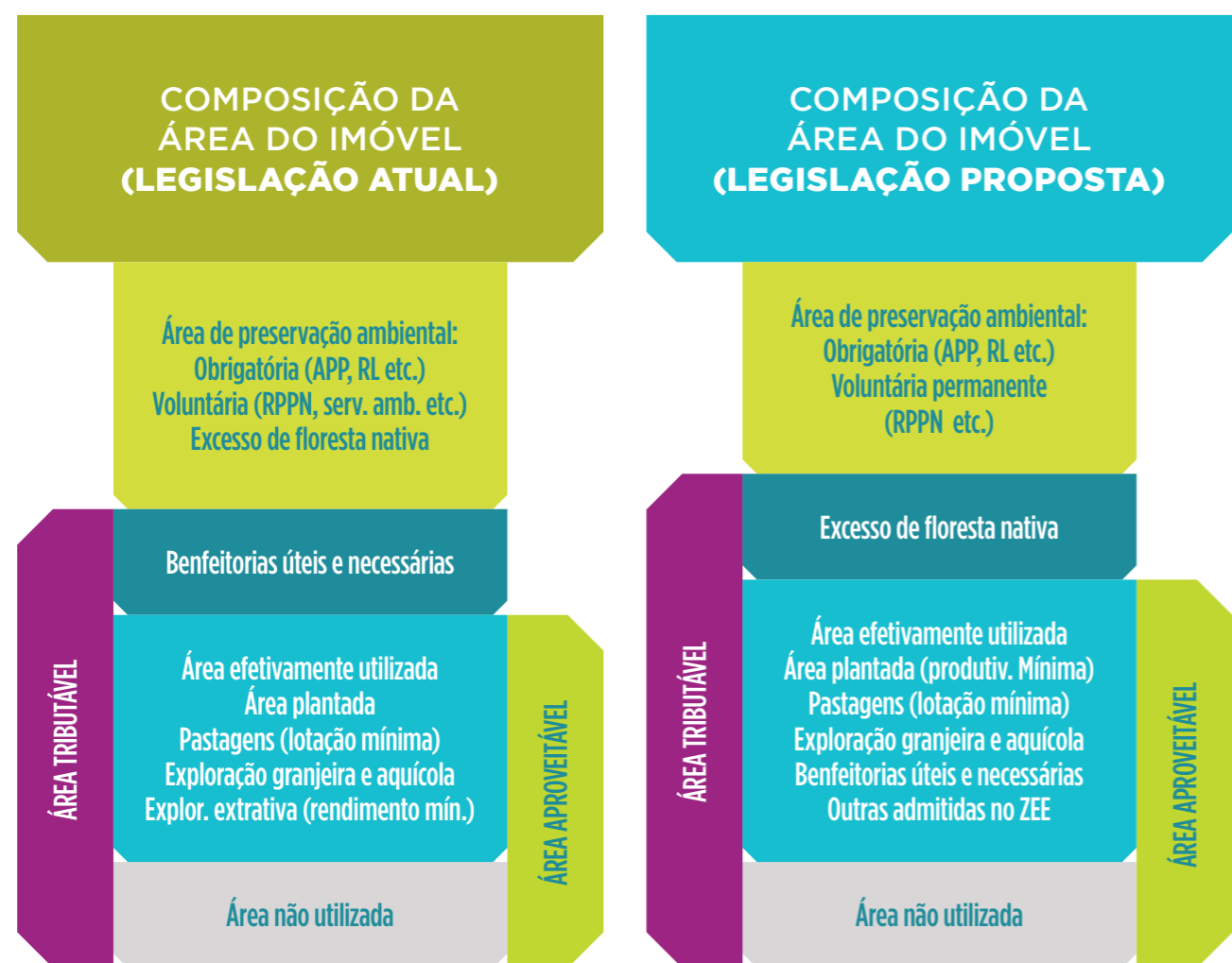
TABELA DE LOTAÇÃO DA PECUÁRIA - BRASIL



CENÁRIO C - NOVA FÓRMULA DE CÁLCULO PARA O ITR E DEMAIS MUDANÇAS LEGAIS

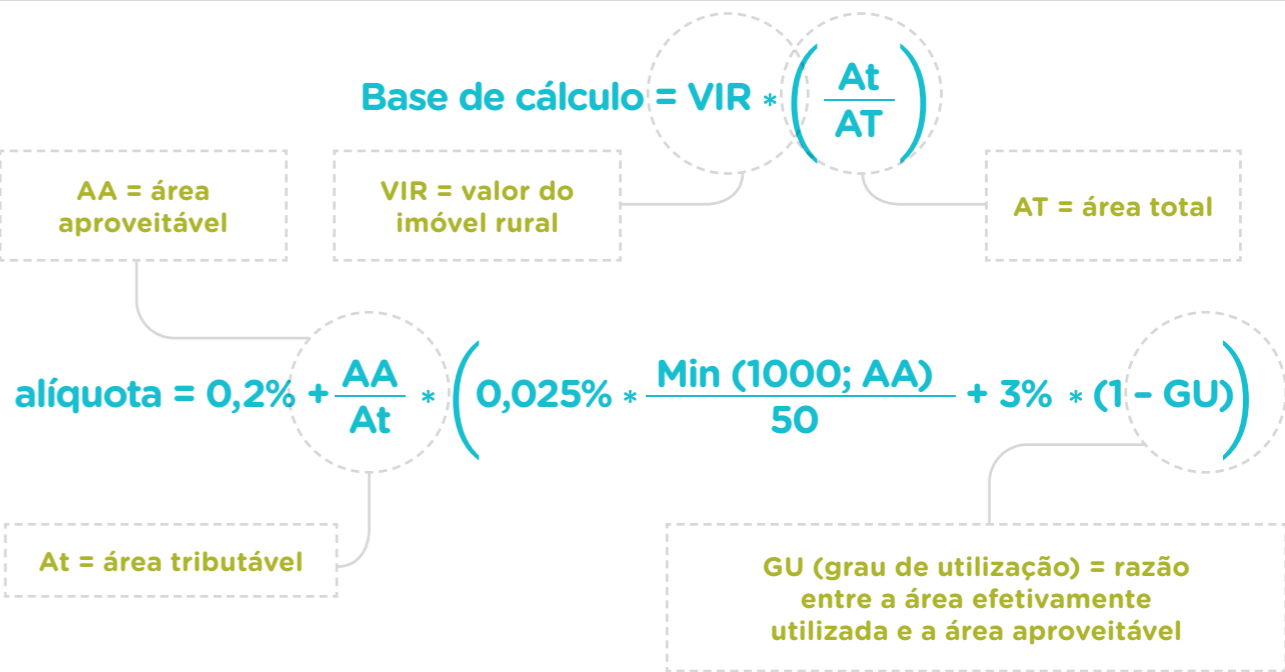
Partindo dos resultados do cenário B, simulamos o efeito da mudança da fórmula do cálculo do ITR, dos conceitos de áreas de incidência do imposto (área tributável, área aproveitável, área efetivamente utilizada) e demais mudanças na legislação⁵.

ÁREAS DE INCIDÊNCIA DO IMPOSTO



NOVA FÓRMULA

ITR = Base de Cálculo * alíquota



A fórmula proposta para a alíquota é formada por três componentes.

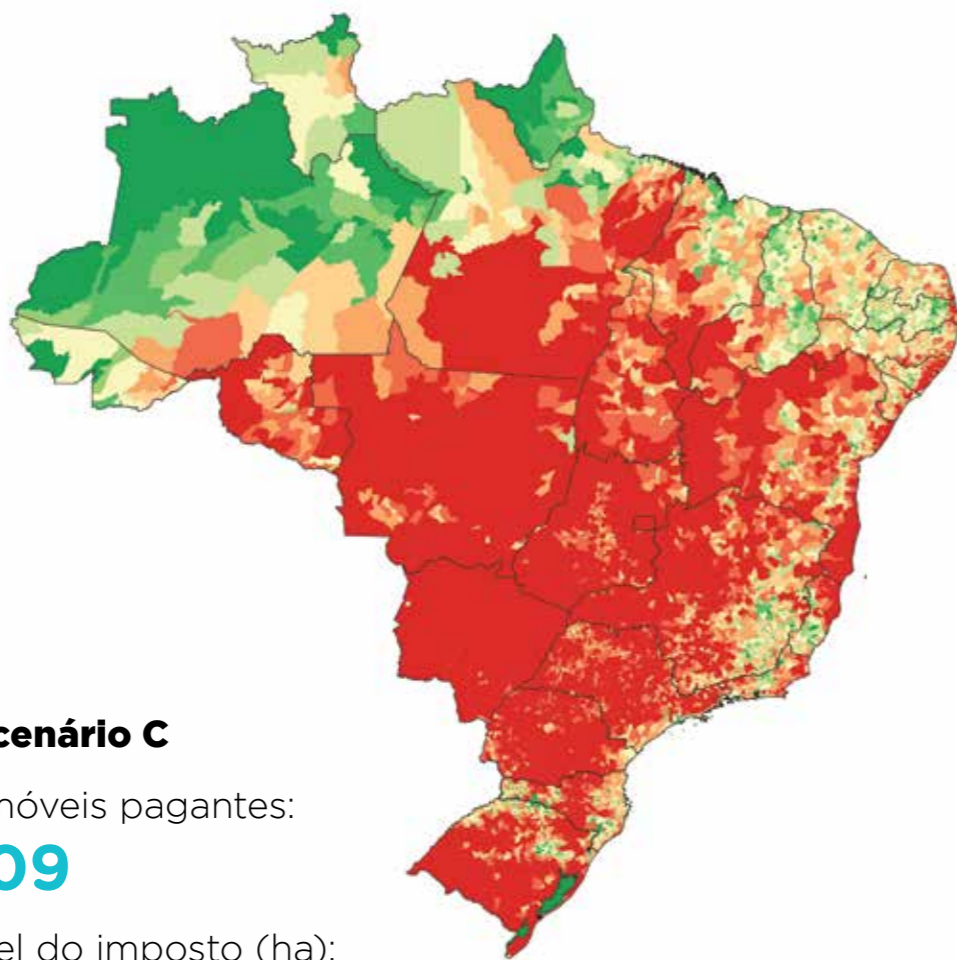
O **primeiro** é um componente fixo de 0,2% que incide sobre toda a base de cálculo. Os demais componentes são proporcionais à relação entre a área aproveitável e a área tributável.

O **segundo** componente indica que a alíquota é progressiva em função da área aproveitável do imóvel, sendo de 0,05% para um imóvel com 100 ha de área aproveitável e de 0,5% para um imóvel com área aproveitável de 1.000 ha ou superior.

O **terceiro** componente indica que a alíquota é inversamente proporcional ao grau de utilização (indicador de produtividade na exploração do imóvel). Assim, se um imóvel atender integralmente aos requisitos mínimos de produtividade (GU = 1), esse componente da alíquota será zero. Já se o grau de utilização for de 60% (GU = 0,6), esse componente da alíquota será de 1,2%.

O cenário não inclui a mudança do VTN para o VIR por não haver uma base de dados pública disponível com preços do valor do imóvel rural (VIR). Os dados de preço da terra, oriundos da IEG/FNP, refletem os valores de mercado da terra nua. Neste sentido, o valor a ser arrecadado com as mudanças deverá ser ainda maior do que os resultados apresentados a seguir.

⁵Ver "Propostas", item 2 deste sumário.



Resultado - cenário C

Número de imóveis pagantes:

1.758.409

Área tributável do imposto (ha):

255.764.196

Arrecadação esperada:

R\$ 16,8 bilhões

Arrecadação
total (R\$)

até 10 mil
de 10 a 40 mil
de 40 a 80 mil

de 80 a 160 mil
de 160 a 320 mil
de 320 a 640 mil

de 640 a 1.28 mi
de 1.28 a 2.56 mi
mais de 2.56 mi



Veja o estudo completo em: <http://escolhas.org/biblioteca/estudos-instituto-escolhas/>

Prefixo Editorial: 94334
Número ISBN: 978-85-94334-03-9
Título: Imposto territorial rural: justiça tributária e incentivos ambientais
Tipo de Suporte: Papel

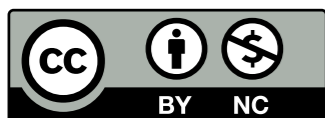
Organização responsável: **Instituto Escolhas**
Coordenação editorial: **Jaqueline Ferreira, Natália Nunes Ferreira Batista e Sergio Leitão**
Edição de texto: **Aline Cristina C. Souza, Jaqueline Ferreira e Sergio Leitão**
Edição de Arte: **Brazz Design**
Gráfica: **Coppola**
Foto da capa: **Budimir Jevtic**

Rua Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445
Sala 11 - Pinheiros - São Paulo

www.escolhas.org

siga Instituto Escolhas

[f](#) [@](#) [LinkedIn](#) [@_escolhas](#)



Licença Creative Commons

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.





www.escolhas.org