



IMPOSTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL: PERSPECTIVA HISTÓRICA E CONTEMPORÂNEA

THE RURAL LAND TAX IN BRAZIL: HISTORICAL AND CONTEMPORARY PERSPECTIVES

EL IMPUESTO TERRITORIAL RURAL EN BRASIL: PERSPECTIVA HISTÓRICA Y CONTEMPORÁNEA

Amanda Barbosa Rêgo ¹

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9271-3646>

E-mail: amandabrego@hotmail.com

Carolina Rosa Santos²

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5063-7913>

E-mail: santoscarolrosa@gmail.com

Tatiane Pinheiro de Sousa Alves³

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8047-5302>

E-mail: tatiane.sousatps@gmail.com

Resumo

O presente estudo analisa o Imposto Territorial Rural (ITR) no Brasil, enfatizando sua evolução histórica e os desafios contemporâneos de sua aplicação. Instituído como tributo de competência da União em 1964, o ITR foi concebido com dupla finalidade: arrecadatória e extrafiscal, na medida em que busca efetivar a função social da propriedade e servir como instrumento da política fundiária nacional. O problema

¹ Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9211757752128953>.

² Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (PPGDP-UFG). É oficial de justiça avaliadora do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5040739114449285>.

³ Doutoranda em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Gestão de Trabalho para a Qualidade do Ambiente Construído pela Universidade Santa Úrsula (USU) (2023). Graduada em Direito pela Universidade Paulista (Unip) (2008). Pós-graduada em Direito Público (2009) e docência de ensino superior (2014). É escritora judiciária no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) e docente do Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Unidesc). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8944610881588996>.

central investigado é a baixa efetividade do imposto, tanto em termos de arrecadação, que permanece insignificante frente à relevância econômica do setor agrário, quanto no cumprimento de sua finalidade de combate à concentração fundiária e incentivo ao uso produtivo da terra. O objetivo geral é examinar as alterações legais, jurisprudenciais e doutrinárias que moldaram o ITR desde sua transferência à esfera federal. A pesquisa adota abordagem dedutiva, com base em revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial. Constatou-se que, ao longo das últimas décadas, houve avanços normativos e doutrinários no sentido de incluir dimensões sociais, ambientais e coletivas no conceito de propriedade rural, mas persistem limitações relacionadas à autodeclaração do imposto e à ineficiência da fiscalização. Conclui-se que o ITR, embora possua potencial como instrumento de justiça tributária, socioambiental e fundiária, permanece subutilizado, sobretudo em razão da fragilidade dos mecanismos de arrecadação e do conflito entre interesses econômicos e coletivos.

Palavras-chave: Imposto Territorial Rural; propriedade rural; função social da terra; arrecadação tributária; política fundiária.

Sumário

1 Introdução. 2 Histórico da propriedade rural no Brasil. 3 Delimitação do conceito de imóvel rural. 4 Considerações sobre o imposto territorial rural. 5 Discussões doutrinárias atuais. 6 Considerações finais. Referências.

Abstract

This study analyzes the Rural Land Tax (ITR) in Brazil, emphasizing its historical development and the contemporary challenges of its application. Established as a federal tax in 1964, the ITR was designed with a dual purpose: revenue collection and extrafiscal regulation, as it seeks to enforce the social function of property and serve as an instrument of national land policy. The central problem addressed is the tax's low effectiveness, both in terms of revenue – insignificant when compared to the economic relevance of the agrarian sector – and in fulfilling its role of combating land concentration and encouraging productive use of rural property. The general objective is to examine the legal, jurisprudential, and doctrinal changes that have shaped the ITR since its transfer to federal jurisdiction. The research adopts a deductive approach, based on bibliographic, documentary, and jurisprudential analysis. Findings indicate that, over the last decades, normative and doctrinal advances have incorporated social, environmental, and collective dimensions into the concept of rural property, yet limitations remain concerning self-assessment of the tax and the inefficiency of oversight mechanisms. The study concludes that, although the ITR has potential as an instrument of tax justice, socio-environmental regulation, and land reform, it remains underutilized, largely due to weak collection mechanisms and the conflict between economic and collective interests.

Keywords: Rural Land Tax; rural property; social function of land; tax revenue; land policy.

Contents

1 Introduction. 2 History of rural property in Brazil. 3 Delimitation of the concept of rural property. 4 Considerations on the rural land tax. 5 Current doctrinal debates. 6 Final considerations. References.

Resumen

El presente estudio analiza el Impuesto Territorial Rural (ITR) en Brasil, con énfasis en su evolución histórica y en los desafíos contemporáneos de su aplicación. Instituido como tributo de competencia federal en 1964, el ITR fue concebido con una doble finalidad: recaudatoria y extrafiscal, en la medida en que busca hacer efectiva la función social de la propiedad y servir como instrumento de la política agraria nacional. El problema central investigado es la baja efectividad del impuesto, tanto en términos de recaudación, que permanece insignificante frente a la relevancia económica del sector agrario, como en el cumplimiento de su finalidad de combatir la concentración de tierras e incentivar el uso productivo de la propiedad rural. El objetivo general es examinar las modificaciones legales, jurisprudenciales y doctrinarias que moldearon el ITR desde su transferencia a la esfera federal. La investigación adopta un enfoque deductivo, basado en revisión bibliográfica, documental y jurisprudencial. Se constató que, a lo largo de las últimas décadas, hubo avances normativos y doctrinales que incorporaron dimensiones sociales, ambientales y colectivas al concepto de propiedad rural; sin embargo, persisten limitaciones relacionadas con la autodeclaración del impuesto y la ineficiencia de los mecanismos de fiscalización. Se concluye que, aunque el ITR posee potencial como instrumento de justicia tributaria, socioambiental y de política agraria, sigue siendo subutilizado, principalmente por la fragilidad de los mecanismos de recaudación y por el conflicto entre los intereses económicos y los colectivos.

Palabras clave: Impuesto Territorial Rural; propiedad rural; función social de la tierra; recaudación tributaria; política agraria.

Índice

1 Introdução. 2 História de la propriedade rural em Brasil. 3 Delimitação do conceito de imóvel rural. 4 Considerações sobre o imposto territorial rural. 5 Debates doutrinários atuais. 6 Considerações finais. Referências.

1 Introdução

O último Censo Agropecuário, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontou que em 2017 existiam 5.073.324 estabelecimentos agropecuários no país, em uma extensão territorial de 351.289.816 hectares. Sob a perspectiva dos produtores, em aproximadamente 81% das organizações eles são os proprietários das terras, sendo que, quando a área total é superior a 10 hectares, de forma majoritária, a transmissão ocorre por meio da compra entre particulares (IBGE, 2022).

Quando se destaca a desigualdade de distribuição territorial, o IBGE utiliza o índice de Gini, que mensura a concentração econômica de determinado grupo de pessoas. Seu valor varia de 0 a 1, de forma que no 0 tem-se uma economia sem qualquer desigualdade e, no 1, todo o patrimônio se concentra na mão de uma pessoa (Wolffenbüttel, 2004). Quando analisados os Censos Agropecuários de 1985, 1996, 2006 e 2017, percebe-se que os índices de Gini encontrados, relativos à concentração de terras no Brasil, sofreram pequenas variações e são próximos a 0,86, o que representa alta desigualdade de sua estrutura fundiária, devidamente mensurada nos últimos 30 anos.

Atualmente, o tributo que incide sobre a propriedade rural no Brasil é o Imposto Territorial Rural (ITR). Em 1879, apareceu pela primeira vez, no ordenamento jurídico nacional, uma lei fiscal que recai sobre as propriedades, mas foi somente com a Constituição Republicana de 1891 que efetivamente se criou um imposto territorial de competência dos Estados que incide sobre as propriedades urbanas e rurais. Em 1934, a Constituição cindiu esse tributo e instituiu o primeiro imposto exclusivamente rural, que permaneceu delegado à esfera estadual até 1961, quando passou ao domínio municipal. Três anos depois, sua competência foi transferida à União, com o intuito de se estabelecer uma política centralizada para inibir a formação de latifúndios improdutivos no país (Lenti; Silva, 2016).

Os dados relativos à carga tributária da América Latina e Caribe, apresentados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano de 2022, mostram o Brasil em segundo lugar entre os mais altos dessa base amostral, visto que os tributos representavam 33,3% do seu Produto Interno Bruto (PIB) total. Já quando se evidenciam os impostos sobre a propriedade, tanto urbanos quanto rurais, o país passa para a sexta posição, pois eles representam somente 1,6% de toda a carga tributária nacional (OCDE, 2025).

Sobre o ITR, a Receita Federal do Brasil (RFB), ao apresentar as receitas auferidas em âmbito federal, em 2023, desconsideradas as previdenciárias, aponta que foram arrecadados 1,593 trilhões de reais nesse ano, e apenas 3,235 bilhões de reais dizem respeito ao ITR, o que representa 0,2% do total percebido (Brasil, 2024). Assim, diante da percepção de imensa concentração fundiária e da relevância econômica do setor agrário para o país, em contraposição a uma baixa tributação dos estabelecimentos rurais, se mostra interessante investigar a sistemática do ITR.

O presente estudo tem como tema, então, o ITR no Brasil, em uma perspectiva histórica e contemporânea, considerando sua função arrecadatória, extrafiscal e seu papel na efetivação da função social da terra. Tem como recorte o período de 1964 até os dias atuais, momento em que esse imposto passou a ser de competência da União.

O objetivo do trabalho é investigar as alterações legais, jurisprudenciais e doutrinárias que moldaram o ITR desde que passou à competência da União, avaliando seu papel como instrumento de política tributária, fundiária e socioambiental. Para isso, são desenvolvidos os seguintes objetivos específicos: realizar um levantamento histórico da propriedade rural no Brasil e da evolução do ITR; examinar a delimitação jurídica do conceito de imóvel rural, considerando critérios de localização e destinação; analisar a sistemática legal e a função social atribuída ao ITR pelas Constituições e legislações infraconstitucionais; investigar as discussões doutrinárias contemporâneas sobre o ITR, especialmente quanto à sua baixa efetividade arrecadatória e extrafiscal; por fim, apontar possíveis soluções ou mecanismos que poderiam ampliar a eficácia do ITR como instrumento de justiça fiscal, ambiental e fundiária.

Trata-se de uma pesquisa jurídico-dogmática, com abordagem dedutiva. Adota, como procedimento técnico, a pesquisa bibliográfica em livros, artigos e teses em Direito Agrário e Tributário, além da pesquisa documental de legislações, decisões judiciais (STF e STJ) e relatórios da Receita Federal e de organismos internacionais. O trabalho se justifica, pois, mesmo que esse imposto no âmbito de competência da União exista há mais de 60 anos, conta com baixo impacto sobre a realidade fundiária, principalmente pela forma de declaração adotada.

2 Histórico da propriedade rural no Brasil

O sistema fundiário nacional inicia sua regulamentação antes mesmo do início da colonização portuguesa no Brasil, com a assinatura do Tratado de Tordesilhas entre Portugal e Espanha, em 1494, homologado pelo Papa Júlio II, que tratava sobre o domínio das regiões eventualmente descobertas por esses países, conforme traçado imaginário fixado. Como esse papel coube a Portugal, a partir de 1531, iniciaram-se os esforços para ocupar seu novo território colonial (Marques; Marques, 2016).

O primeiro instituto utilizado foi o das sesmarias, no qual o reino português concedia terras brasileiras para particulares, geralmente os nobres decadentes, ou para os plebeus enriquecidos, com o objetivo de que eles promovessem a colonização, a proteção e a exploração econômica de suas áreas. As sesmarias já existiam em Portugal desde 1375, mas com um caráter confiscatório, visto que a lei regulamentava que os proprietários teriam de cultivar suas áreas, sob pena de perdê-las para quem tivesse interesse em fazê-lo (Mattos Netto, 2018).

No Brasil, o regime sesmarial adotou uma sistemática distinta. Primeiramente, porque as terras ainda não haviam sido cultivadas; além disso, as concessões abrangiam extensas áreas e transferiam apenas o domínio útil, assemelhando-se à enfiteuse, e não a um confisco. Essas características resultaram na improdutividade rural, impedindo o desenvolvimento da agricultura nacional e beneficiando exclusivamente os grandes proprietários de terra. Diante desses problemas, a metrópole passou a se preocupar cada vez mais e, entre os séculos XVI e o início do XVII, endureceu as exigências para a concessão das sesmarias, até que esse sistema foi abolido, em 1822 (Mattos Netto, 2018).

Entre 1822 e 1850, o país permaneceu sem uma lei sobre a aquisição de áreas. Essa época ficou conhecida como o período das posses, com uma ocupação do território totalmente desordenada, sedimentando ainda mais a formação de latifúndios, com a expulsão dos pequenos posseiros. Em 1850, foi editada a Lei n. 601, Lei de Terras do Brasil, que se constitui em marco histórico para a transição capitalista no país, pois a propriedade passa a ser adquirida por meio da compra e venda (Brasil, 2019).

Essa lei imperial continha mecanismos que dificultavam o acesso à terra pelas populações mais pobres, que, conseqüentemente, passaram a compor a mão de obra dos latifundiários. “Assim, de acordo com os princípios da lei fundiária imperial, o direito de propriedade agrária permanecia nas mãos de poucos, alimentando o sistema econômico de produção capitalista, despido de qualquer preocupação de cunho social” (Mattos Netto, 2018, p. 75).

Os grandes proprietários rurais, na segunda metade do século XIX e início do século XX, já contavam com influência política sobre os Poderes Executivo e Legislativo nacionais e, em 1891, a propriedade privada foi ratificada pela Constituição republicana. Em 1917, entrou em vigor o Código Civil brasileiro, que conta com caráter privatístico, individualista e liberal, e disciplina de forma detalhada a propriedade e a

posse dos imóveis e, ainda, os direitos reais e os contratos agrários (Marques; Marques, 2016).

A Constituição de 1934 estabeleceu normas fundamentais sobre o Direito Agrário, as quais foram reafirmadas pela Constituição de 1946, que, além disso, ampliou as disposições relacionadas ao setor rural. Em 1964, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) n. 10, que insere o Direito Agrário no rol de competência exclusiva da União e lhe confere autonomia legislativa. Esses aspectos são ratificados na Constituição de 1967, na Emenda de 1969 e na Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Após 20 dias da aprovação da EC n. 10, também foi publicada a Lei n. 4.504/1964, chamada de Estatuto da Terra, considerada a lei básica do Direito Agrário, que regulamenta as relações entre o homem e a terra (Rizzardo, 2021). O princípio fundamental trazido por essa lei é a função social da propriedade, que tenta aliar a propriedade privada aos interesses coletivos de produtividade econômica e à estabilidade das relações sociais e da sustentabilidade ambiental. Além disso, é um instrumento técnico, no que tange à questão fundiária; “apesar de o espírito da lei ser voltado para a reforma agrária e o desenvolvimento rural, a sua aplicabilidade tem sido insatisfatória para os propósitos originalmente desejados” (Mattos Netto, 2018, p. 78).

Por fim, em 2002 foi publicado o novo Código Civil brasileiro, que, em seu art. 1.228, dispõe que o proprietário pode “usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (Brasil, 2002). No entanto, a propriedade deve efetivar suas finalidades econômicas e observar limites ambientais, sociais e não ser utilizada com o intuito de prejudicar terceiros.

3 Delimitação do conceito de imóvel rural

Após esse levantamento histórico, é relevante analisar o que a legislação nacional entende por imóvel rural. Para isso, deve-se ressaltar que existem duas correntes para sua conceituação, que se baseiam em diferentes critérios: i) conforme a destinação: leva em consideração a finalidade desse imóvel, pois caso seja utilizado para moradia, comércio ou indústria é imóvel urbano, mas, se designado à agricultura, pecuária, cultura extrativista ou agroindústria, se trata de um imóvel rural; ii) conforme a localização: se o imóvel estiver situado dentro do perímetro urbano, ele será urbano e

sobre ele se pagará o Imposto Territorial Urbano (IPTU), e caso esteja situado fora desse perímetro, será rural e sobre ele incidirá o ITR (Opitz; Opitz, 2017).

O Estatuto da Terra, em seu art. 4º, adota o critério da destinação e entende o imóvel rural como “prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativista agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (Brasil, 1964). A questão começou a ser discutida com a entrada em vigor, dois anos depois, do Código Tributário Nacional (CTN), Lei n. 5.172/1966, que, em seus artigos 29 e 32, passa a adotar a teoria da localização para diferenciar os imóveis urbanos e rurais:

TÍTULO III

Impostos

[...]

CAPÍTULO III

Impostos sobre o patrimônio e renda

Seção I

Imposto sobre a propriedade territorial rural

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município.

[...]

Seção II

Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município (Brasil, 1966).

Assim, entendeu-se que, por ser lei posterior, o CTN revogou o critério adotado no art. 4º do Estatuto da Terra. Com a percepção dessa alteração e diante de clamor público, dois dias depois foi editado o Decreto n. 59.428/66, que restabeleceu o critério da destinação em seu art. 93. Como essa espécie de lei era hierarquicamente inferior ao CTN, no dia 18 de novembro de 1966, baixou-se o Decreto-Lei n. 57, que igualmente adotava o critério da destinação em seu art. 15 (Marques; Marques, 2016).

Seis anos depois, adveio a Lei n. 5.868/1972, que regula o Sistema Nacional de Cadastro Rural e prevê, em seu art. 6º, que imóvel rural, para fins de incidência do ITR, é “aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare” (Brasil, 1972). Interessante notar que essa lei adota dois critérios: a destinação e o tamanho especificado.

Tal entendimento manteve-se pacificado até 1982, quando o Supremo Tribunal Federal (STF), em pleno, prolatou acórdão no Recurso Extraordinário 93.850-MG e declarou que o art. 6º da Lei n. 5.868/72 era eivado de inconstitucionalidade, visto que lei ordinária não poderia revogar disposição do CTN, que é uma Lei Complementar. Partindo-se dessa mesma premissa, a decisão acabou por entender que o art. 4º do Estatuto da Terra é igualmente inconstitucional, já que similarmente se trata de lei ordinária (Marques; Marques, 2016).

Além de haver sido decretada sua inconstitucionalidade pelo STF, a vigência dessa lei foi suspensa pela Resolução n. 313, de 1983, do Senado Federal (Machado, 2009). Em 1993, entrou em vigor a Lei n. 8.629, que tinha como escopo regulamentar os artigos 186 e 187 da CF/1988, relativos à reforma agrária, e definiu, em seu art. 4º, o imóvel rural como “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa, vegetal, florestal ou agro-industrial” (Brasil, 1993). Apesar de essa lei ter entrado em vigor onze anos após a decisão do STF, ela é hierarquicamente inferior ao CTN, o que permite a conclusão de que essa norma não derogou o critério da localização dada por esse diploma (Marques; Marques, 2016).

Em 1996, foi publicada a Lei n. 9.393 (Lei do ITR), bem como o Decreto n. 4.382/2002 e a Instrução Normativa n. 256/2002, todos com âmbito predominantemente tributário, com a continuidade na adoção do critério da localização. Apesar dessas normativas, a partir de 2004, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) começou a decidir reiteradamente sobre a incidência de ITR em imóveis localizados no Município, mas com fim eminentemente agrário, utilizando o critério da destinação. Em 2005, o Senado aprovou a Resolução n. 9, a qual suspende a revogação que a Lei n. 5.868/1972 fez ao art. 15 do Decreto-Lei n. 57/1966 e, com isso, o critério da destinação voltou a vigorar (Derzi, 2009).

O tema poderia parecer relevante somente em âmbito jurídico, mas o assunto ganha cada vez mais relevância prática, visto que, com o crescimento dos municípios e a expansão de suas fronteiras, a população, que anteriormente vivia em área rural e explorava atividade agrária, agora se vê dentro do perímetro urbano e com obrigação de pagar o IPTU, que é um imposto muito mais oneroso que o ITR:

Nem todos os agricultores abandonaram as suas terras ante a expansão urbana, como são os casos dos cultivadores de hortaliças de São Bernardo do Campo, que não mais conseguem arcar com os pesados encargos

tributários do IPTU, em substituição ao ITR, que têm como base de cálculo o valor fundiário, ou seja, o valor da terra nua (valor da terra sem edificações ou culturas). O ITR permite, ainda, 90% de desconto, sendo 45% pelo grau de utilização da terra (GUT) e 45% pelo grau de eficiência na exploração (GEE) – isso sem contar a imunidade instituída pela Constituição Federal em relação a pequenas glebas rurais exploradas pelo proprietário que não possua outro imóvel, nos termos da lei (art. 153, § 4º, II, da CF) (Harada, 2007, p. 7).

Sendo assim, cabe aos operadores do Direito encontrar uma solução quanto ao aspecto espacial do ITR que: a) seja operacionalizável, não sendo um imposto obscuro e complexo, a ponto de os agentes ativos ou passivos não conseguirem liquidar; b) seja um tributo que continue com sua função social, de forma a não gerar situações econômicas totalmente insustentáveis aos produtores rurais; c) não seja uma afronta à competência dos municípios quanto à sua competência de determinação do que seja a área urbana (Furlan, 2004).

Como exposto, desde 2004, o STJ vem adotando os dois critérios ao mesmo tempo, ou seja, leva em conta o local em que se encontra o imóvel e, caso este se situe em zona urbana e o agente passivo consiga provar que ali explora atividade agrária, haverá a incidência do ITR. Tal construção se fez possível pois, em 2005, o STF, no Recurso Extraordinário 140773/SP, entendeu que o Decreto-Lei n. 57/1966 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 como Lei Complementar. Dessa forma, tal decreto não poderia ter sido revogado pela Lei n. 5.868/1972, por ser hierarquicamente semelhante ao CTN (Derzi, 2009). Nesse sentido, é interessante transcrever os seguintes ensinamentos de Furlan (2004, p. 53-54):

Como vimos, a matéria que ora estamos tratando – qual seja, a referente à delimitação de zona urbana e rural – foi disciplinada por diversas espécies de instrumentos normativos, tais como lei complementar, lei ordinária federal, decreto-lei. De conseguinte, várias indagações de ordem doutrinária poderiam – e muitas foram – ser suscitadas.

[...]

Em face do disposto no art. 14 do Decreto-Lei n. 57/66, por exemplo, a doutrina dominante naquela ocasião e o Próprio Poder Judiciário entendiam que sim, o Código Tributário Nacional poderia ser revogado por decreto-lei. [...] o qual, vale ressaltar, ainda não tinha status de lei complementar.

E como já tivemos oportunidade de mencionar, o aludido Decreto-Lei 57/66, nessa passagem, alterava parte do Código Tributário Nacional ao acolher o critério da destinação do imóvel – o mesmo empregado pela lei civil para distinguir imóvel urbano de imóvel rural –, abandonando o critério da situação do imóvel (equipamentos urbanos), que o Código Tributário Nacional adotara.

Machado (2009) conclui explicando que a destinação do imóvel acaba sendo apenas um critério complementar, visto que caso o imóvel rural se localize fora da

zona urbana, haverá incidência do critério geográfico e incidirá o ITR. Por outro lado, caso se situe em zona urbana, prevalecerá o critério da destinação. Deve-se ressaltar, ainda, que não há qualquer possibilidade de incidência de IPTU fora da zona urbana.

4 Considerações sobre o Imposto Territorial Rural

Da EC n. 10 à Constituição de 1946, o ITR foi eleito como instrumento de política fundiária, tendo alguns tributaristas mais otimistas da época entendido que seria possível realizar uma reforma agrária sem expropriação, apenas com o manuseio correto desse imposto. Em verdade, o papel dessa emenda foi retirar a competência de instituição dos municípios e repassar para a União, com a justificativa de se fazer uma política fundiária e agrícola em escala nacional (Coelho, 2020).

Em seu art. 47, o Estatuto da Terra traz os objetivos da tributação do imóvel rural, quais sejam: i) desestimular a propriedade que não cumpra a função econômica e social da terra; ii) estimular que a atividade agropecuária conserve os recursos naturais renováveis; iii) proporcionar recursos à reforma agrária; iv) aperfeiçoar os instrumentos arrecadatórios dos impostos (Brasil, 2024).

Na CF/1988, esse imposto é inserido como de competência da União, conforme seu art. 153, VI, e é regulamentado pela Lei n. 9.393/1996. O parágrafo 4º do artigo constitucional disciplina que o ITR é progressivo, e suas alíquotas serão fixadas como forma de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas (Brasil, 1988). Infelizmente, como assinalam Marques e Marques (2016, p. 196), o caráter reformador do sistema tributário não é colocado em prática no Brasil, de forma que “propriedades improdutivas de grande extensão continuam em poder de poucos, e não se tem notícia de que uma tributação pesada tenha sido aplicada, de modo a cumprir os objetivos assinalados no § 4º do art. 153 da Carta Magna do País”.

A alíquota, a ser aplicada de forma progressiva, varia de acordo com o Grau de Utilização da Terra (GUT), dessa forma, quanto mais produtivo o imóvel, menor o valor da alíquota aplicada. Essas alíquotas foram determinadas pela Lei n. 9.393/1996, de forma que a maior é de 20%, quando existem latifúndios improdutivos, e a menor é de 0,03%, quando se tratam de pequenas propriedades com grande produtividade, como se pode observar na Tabela 1:

Tabela 1 - Alíquotas do ITR disposta no Anexo 1 da Lei n. 9.393/1996

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

Fonte: Brasil, 1996.

Sobre a diferença de porcentagem entre as alíquotas, principalmente quanto à de 20%, Machado (2009) entende que esse percentual tão elevado acaba por gerar poderes de confisco ao ITR, o que poderia atentar contra o art. 150, IV, da CF/1988. Como forma de contrapor esse argumento, é interessante observar o seguinte ensinamento de Coelho (2020, p. 211):

Se a Constituição admite a expropriação (perda compulsória do direito de propriedade) mediante indenização em títulos da dívida agrária para que cumpra a propriedade a sua função social, que, no caso da propriedade agrária, é produzir e produzir bem no interesse da coletividade, é curial que o Estado possa elevar a tributação em níveis suficientemente insuportáveis de modo a estimular o proprietário rural a produzir adequadamente. Isso sob pena de, não o fazendo, ver-se obrigado a desfazer-se das terras por ter-se tornado antieconômico mantê-las improdutivas ou insuficientemente produtivas.

Cumpra, todavia, fazer-se um trabalho sério, apolítico, com suporte técnico, que determine os graus de eficiência na exploração (GEE) e de utilização da terra (GUT) levando-se em conta as diversas regiões e microrregiões do país, sopesadas as condições sociais de cada uma delas e os insumos técnicos e creditícios possíveis, para o fim último de sabermos o que é terra improdutiva. Duas coisas precisam acabar de vez neste país: o fetiche de que “a propriedade fundiária é sagrada” e o hábito de se ter terras por status ou como reserva de valor. O que se quer não são proprietários, mas proprietários assíduos e produtivos, em prol da nação. O ITR progressivo, sem dúvida, é um poderoso instrumento de política fundiária, a ser utilizado com transparência, boa-fé, firmeza e determinação. Andou bem o constituinte no particular. A progressividade tem um só limite: a alíquota maior não pode ser 100% (empatar com o valor fundiário). Será confiscatório.

Além da progressividade, visando a dar maior efetividade à função social da terra, existem casos de imunidade e isenção para os pequenos proprietários rurais. Sendo assim, a CF/1988 imuniza do pagamento do ITR os pequenos proprietários de terra que não possuam outro imóvel, e a Lei n. 9.393/1996, em seu art. 3º, isenta do

pagamento os assentados e as pessoas que tenham dois imóveis que, juntos, não ultrapassem a medida estipulada no art. 2º, parágrafo único da mesma lei (Fiorillo; Ferreira, 2018).

Com essa caracterização inicial do imposto, passaremos à montagem da Regra Matriz de Incidência do ITR, concebida por Paulo de Barros Carvalho, tendo como fundamento os artigos 29 a 31 do CTN. Carvalho (2009) explica que quem define a incidência fiscal é a norma tributária em sentido estrito, e essa norma exprime uma hipótese/suposto/antecedente que apresenta um “dever ser” jurídico-normativo. Essa parte hipotética é formada por três elementos identificadores, em que se tem um critério material, relacionado a um fato ou comportamento, e este está condicionado no tempo e espaço (critério temporal e critério espacial).

Se a norma traz a hipótese há, por outro lado, o consequente, o qual prescreve a obrigação tributária a ser estabelecida. Ele conta com dados identificadores, relacionados ao critério pessoal, que apresentam os sujeitos ativo e passivo da relação tributária, e ainda o critério quantitativo, que determina a base de cálculo e a alíquota a ser aplicada (Carvalho, 2009). Para melhor entendimento, apresenta-se uma esquematização na Figura 1, com base nas ideias de Carvalho (2009):

Figura 1 – Modelo de Regra Matriz de Incidência Tributária



Fonte: elaborada pelos autores.

Assim, teremos, na Hipótese da Regra Matriz para o ITR:

i) **Critério Material:** “tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil” (Brasil, 1966). Sobre a materialidade, é interessante notar que, quando se fala em “imóvel por natureza”, deixa-se claro que os imóveis por acessão intelectual ou por acessão física não são fatores geradores desse imposto. Paulsen (2022) defende que o legislador deveria ter indicado somente o proprietário como contribuinte, visto que os demais direitos reais apontados não revelam patrimônio a ser tributado.

ii) **Critério Espacial:** “localizado fora da zona urbana do Município” (Brasil, 1966). Como se pode verificar, o CTN adota o critério da localização, mas, como visto, o STJ utiliza-se igualmente do critério da destinação, quando o imóvel se localizar na zona urbana, mas fundamentalmente explorar atividade agrária, e sobre ele incidirá o ITR, e não o IPTU (Mattos Netto, 2018).

iii) **Critério Temporal:** sua incidência ocorre uma vez a cada ano, assim, conta com um fato gerador continuado (Paulsen, 2022).

Já o Consequente desse imposto assim se identifica:

i) **Critério Pessoal:**

- *Sujeito ativo:* apesar de ser um imposto de competência da União, a EC n. 42, de 2003, permitiu que a sua fiscalização e cobrança possam ser delegadas ao município (sem alterar a competência da União para sua instituição), desde que ele não o reduza ou leve a alguma forma de renúncia fiscal. Adotando essa opção, o município pode ficar com 100% da receita do ITR apurado em seu território. Em 2005, advém a Lei n. 11.250/2005, que autoriza convênios entre a União e Municípios, e, em 2006, a RFB edita uma Instrução Normativa lhe conferindo competência supletiva de fiscalização (Paulsen, 2022). Segundo dados da RFB, atualmente, 1.387 municípios brasileiros fizeram a opção por esse convênio, que está em vigência, o que representa 24,9% do total desses entes federativos (Brasil, 2025).

- *Sujeito passivo:* é o proprietário (há registro em Cartório), o titular do seu domínio útil (uso, gozo e disposição do imóvel) ou o possuidor a qualquer título (tem de fato a utilização do imóvel). Um aspecto interessante a ser ressaltado é o caso dos indígenas e quilombolas. Para os primeiros, por contarem com usufruto exclusivo de terras que pertencem à União, não há sequer a incidência de ITR; já para os quilombolas, como tiveram reconhecida a propriedade definitiva dos territórios que

ocupam pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), há a incidência desse imposto, mas para eles é aplicada isenção disposta pela Lei 13.043/2014 (Mattos Netto, 2018).

ii) **Critério Quantitativo:**

- *Base de cálculo*: é o valor fundiário do imóvel. Corresponde ao valor venal total do imóvel com o desconto do valor das benfeitorias e de outros bens que estejam incorporados, como as culturas permanentes ou temporárias, pastagens e florestas plantadas, ou seja, refere-se ao valor da terra nua (Marques; Marques, 2016).

Essa área tributável relaciona-se, ainda, à área total do imóvel, com dedução das áreas de preservação permanente, de reserva legal, que estejam cobertas por florestas nativas ou se encontrem sob regime de servidão ambiental; de interesse ecológico, desde que assim declarado por órgão competente; os comprovadamente imprestáveis para exploração econômica; e que estejam alagadas em decorrência de usinas hidrelétricas (Brasil, 1993).

Em 1997, a RFB passou a exigir dos contribuintes que, para poderem desfrutar da isenção ambiental descrita, deveriam obter junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) um Ato Declaratório Ambiental (ADA). Como essa exigência mostrou-se em descompasso com a lei, os contribuintes buscaram o Poder Judiciário, o qual entendeu como ilegal essa exigência prévia da ADA (Fiorillo; Ferreira, 2018).

Quando existe caso de isenção relacionada às áreas que contam com interesse ambiental, pode-se destacar que o ITR pode ser um tributo que afeta “a preservação e proteção de um bem ambiental e por conta desta peculiaridade se caracteriza como típico tributo ambiental a ser observado a partir dos princípios e valores que moldam o direito ambiental tributário no País” (Fiorillo; Ferreira, 2018, p. 167).

- *Alíquota*: como exposto, as alíquotas são progressivas de acordo com a utilização e o tamanho do imóvel, cujos valores são fixados pela Lei n. 9.393/1996 (Tabela 1). Diante do exposto, atualmente o ITR é calculado conforme a seguinte fórmula, na qual o VTN corresponde ao valor da terra nua:

$$\text{ITR} = \text{VTN} \cdot (\text{Área tributável} / \text{Área total}) \cdot \text{Alíquota}$$

Pode-se perceber que, até os anos 2000, as maiores discussões referentes ao ITR relacionaram-se ao critério determinante para caracterizar imóvel rural e, ainda, sobre a necessidade ou não da exigência prévia de ADA para usufruir da isenção sobre as áreas com interesse ambiental. No próximo tópico, o intuito é levantar os debates atuais relativos a esse imposto.

5 Discussões doutrinárias atuais

Como preliminarmente aventado na introdução deste artigo, o aspecto a ser discutido relaciona-se aos valores irrisórios arrecadados a título de ITR no Brasil e, ainda, sua irrelevância extrafiscal, de forma a não concretizar seu objetivo de ser um dos instrumentos de efetivação da função social da terra (Instituto Escolhas, 2019). Lenti e Silva (2016) entendem que a origem desse problema ocorre em razão da natureza declaratória desse imposto. Assim, diante de uma ocupação desordenada das terras brasileiras, da falta de fiscalização do meio rural, da inexistência de um sistema cadastral consolidado dos registros escriturais e de uma impunidade fiscal contumaz, as declarações fraudulentas desse imposto ante ao Fisco são facilitadas.

No ano de 1994, com base na Lei n. 8.847/1994, a RFB fixou um valor mínimo para a terra nua que, mesmo inferior ao valor de mercado, teve como consequência uma arrecadação recorde de ITR nos anos de 1995 e 1996. Posteriormente, com a Lei n. 9.393/1996, o cálculo voltou a ser por autodeclaração, o que gerou nova queda no recolhimento. Reiterando o entrave causado pela autodeclaração, houve a constatação, por meio de levantamento, de que 87% dos proprietários declararam um GUT superior a 80%, quando a média nacional desse índice, mensurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), é de apenas 59% (Leão; Frias, 2017).

Calculamos o ITR de duas fazendas que sonegaram o imposto para avaliar o impacto da cobrança efetiva no seu lucro [...].

A fazenda I, de 1.442 hectares, pagou irrisórios R\$ 11 de ITR total ou um centavo por hectare (Tabela 3). Para recalcular o imposto devido foi necessário corrigir três itens. Primeiro, o fazendeiro declarou a abertura de menos de 20% da área total, a fim de isentar mais de 80% do imóvel de tributação como floresta. Porém, quase 100% da área é desmatada e, portanto, tributável. Segundo, o valor da terra deveria ser corrigido de R\$ 34/hectare para R\$ 2.942/hectare, que era o valor real de mercado – ou seja, uma diferença de 98,85%. Terceiro, o grau de uso deveria ser corrigido da classe > 80% para a classe > 50% e < 65%, pois uma parte de pasto estava degradada e sem uso. Desta forma, a alíquota a ser cobrada deveria subir de

0,3% para 3,40% considerando a classe de tamanho da fazenda. Considerando estas correções, o ITR a ser pago deveria ter sido R\$ 140 mil para toda a fazenda, ou o equivalente a R\$ 97/hectare (Silva; Barreto, 2014, p. 24-25).

O Instituto Escolhas (2019), com a percepção de que o ITR pode contribuir no orçamento público nacional, visto que o agronegócio é um dos setores econômicos mais importantes do país, apresenta novas formas para atualizar os parâmetros de cobrança desse imposto. Assim, expõe que, em 2018, foram arrecadados 1,5 bilhão de reais a título de ITR, mas, se houvesse mera alteração do VTN para preços de mercado, aumentaria para 5,8 bilhões de reais, ou seja, um incremento de 386%. Propõe, ainda, uma atualização da tabela de lotação pecuária, com alteração do valor médio de cabeças de gado por hectare, ou uma terceira opção, com reformulação do cálculo do ITR e modificação das áreas tributáveis dos imóveis rurais, o que permitiria um acréscimo orçamentário para até 15,3 bilhões de reais anuais.

Um dos argumentos utilizados para a não modificação da sistemática de cobrança do ITR é de que produtores rurais menores poderiam ser desestimulados em suas produções agropecuárias. Esse argumento se mostra frágil ante ao fato de que 75% das propriedades rurais, em razão de sua extensão, são abrangidas pela faixa de isenção do ITR e, desse modo, a melhor eficácia na cobrança recairia sobre os grandes proprietários e latifundiários, que contam com maior capacidade contributiva (Leão; Frias, 2017).

Outra solução para melhorar a eficiência desse imposto veio com a Lei n. 11.250/2005, a qual permite a celebração de convênios entre a RFB e os municípios, para que esses entes federativos fiquem responsáveis pela fiscalização, pelo lançamento e pela arrecadação do ITR e, com isso, eles se apoderariam de 100% dos valores arrecadados. Essa se mostra uma solução interessante “em razão da proximidade entre os agentes arrecadadores e os contribuintes, podendo ter, assim, uma base de dados mais confiável, retratando o mais próximo da realidade das propriedades rurais, aumentando a potencialidade de sua arrecadação” (Massardi *et al.*, 2016, p. 879), além de que a geração de mais recursos para os municípios pode resultar em melhorias nos serviços públicos.

Nessa perspectiva, Massardi *et al.* (2016), ao realizarem uma modelagem econométrica com os dados dos municípios de Minas Gerais, separando entre conveniados e não conveniados, constataram que a arrecadação média era maior

quando gerida pela RFB. Os autores atribuem esse resultado principalmente a dois fatores: a falta de quadro de profissionais técnicos qualificados e, ainda, a possibilidade de haver um clientelismo entre os governantes e seus eleitores, diante de uma proximidade pessoal que é própria das prefeituras municipais.

Lenti e Silva (2016) entendem que um bom instrumento para modificar essa realidade de evasão fiscal do ITR seria a consolidação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Esse cadastro foi previsto pelo Código Florestal, Lei n. 12.651/2012, e tem como objetivo indicar, dentro da propriedade rural, quais áreas são destinadas à preservação 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, p. 263).

Além do ganho arrecadatário, a aproximação entre o ITR e o CAR acaba por incorporar ainda mais o aspecto ambiental a esse imposto. Nesse sentido, seria possível pensar em alíquotas progressivas para as propriedades médias e grandes que contarem com passivos ambientais; ou ainda para as que não cumprirem as metas estabelecidas pelos programas de regularização ambiental (PRAs), ambas justificadas pelo descumprimento da função social da propriedade. “O resgate da funcionalidade do ITR representaria uma mudança histórica em termos de gestão de recursos naturais no Brasil, uma vez que limitaria tendências seculares de ocupação do meio rural com base em desmatamento e especulação” (Lenti; Silva, 2016, p. 278-279).

6 Considerações Finais

O objetivo do presente estudo de averiguar as alterações legais, jurisprudenciais e doutrinárias dos aspectos caracterizadores do ITR desde 1964, gera a percepção de que houve mudanças no olhar sobre o imposto ao longo do período observado. Após a Constituição Federal de 1988, inserem-se no instituto da propriedade privada mais preocupações sociais e coletivas. Como consequência, são instituídas legislações que apresentam progressividade de alíquotas, que tentam melhorar a cobrança e a fiscalização por meio de transferência da competência

tributária capilarizada para os municípios, com maior inserção do fator ambiental no cálculo do imposto e, ainda, com atenção à expansão territorial urbana sobre o meio rural.

Ocorre, porém, segundo a análise desenvolvida ao longo deste trabalho, que o ITR, embora concebido como um instrumento relevante de política tributária e fundiária, permanece com efetividade limitada, tanto no aspecto arrecadatório quanto no extrafiscal. Sua baixa arrecadação, a autodeclaração fragilizada e a ausência de fiscalização consistente revelam contradições em um país que, ao mesmo tempo em que possui um dos setores agrários mais pujantes do mundo, mantém a tributação sobre a terra em patamar quase irrelevante. Ademais, a forte concentração fundiária e os interesses econômicos predominantes continuam a representar barreiras para que o imposto cumpra plenamente sua função social.

Nesse contexto, a pesquisa aponta a necessidade de repensar os mecanismos de operacionalização do ITR, seja pela integração de bases de dados (como o Cadastro Ambiental Rural), seja pelo fortalecimento da cooperação federativa entre União e municípios. Contudo, a consolidação de um modelo eficiente demanda também maior alinhamento entre política tributária, política agrária e política ambiental.

Para além dos achados aqui apresentados, abre-se uma agenda profícua para pesquisas futuras. Entre os temas a serem aprofundados, destacam-se: i) o impacto da digitalização e do uso de tecnologias de georreferenciamento na fiscalização do ITR; ii) a comparação internacional entre modelos de tributação da terra em países com desafios similares de concentração fundiária; iii) a análise da progressividade do imposto à luz dos compromissos de sustentabilidade ambiental e da agenda climática global; iv) os efeitos redistributivos do ITR quando articulado a políticas públicas de reforma agrária e desenvolvimento rural sustentável.

Assim, a continuidade da investigação sobre o ITR deve transcender a perspectiva estritamente arrecadatória, alcançando dimensões estruturais que envolvem justiça fiscal, função social da propriedade e sustentabilidade, pilares indispensáveis para construir um sistema tributário mais justo e eficaz.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o estatuto da terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o sistema nacional de cadastro rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.629, de 23 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm#art2044. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL, Luciângela Ferreira do. **As alterações da política agrária: um debate hermenêutico acerca da reforma agrária**. 2019. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tedeserver/api/core/bitstreams/6de86899-bdb6-499b-80e1-6e782eb79b4a/content>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Receita Federal. **Arrecadação das receitas federais – 1994 a 2023**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/serie-historica/arrecadacao-das-receitas-federais-1994-a-2023.xlsx/view>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Receita Federal. **ITR Convênio**: Consulta de entes conveniados. Brasília, 2025. Disponível em: <https://servicos.receita.fazenda.gov.br/servicos/termoitr/interface/telaPrincipal.asp>. Acesso em: 16 jun. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Modificações da jurisprudência no direito tributário**. São Paulo: Noeses, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental tributário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

FURLAN, Valéria. **Imposto predial e territorial urbano**. São Paulo: Malheiros, 2004.

HARADA, Kiyoshi. Imóvel cultivado em zona urbana: IPTU, ITR ou incentivo fiscal? **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1492, 2 ago. 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10223>. Acesso em: 16 jun. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário**. Brasil, [2022]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?edicao=21858&t=downloads>. Acesso em: 05 mar. 2025.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Imposto territorial rural**: justiça tributária e incentivos ambientais. São Paulo: Instituto escolhas, 2019. Disponível em: https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/04/Imposto_Territorial_Rural_-_justi%C3%A7a_tribut%C3%A1ria_e_incentivos-ambientais-SUM%C3%81RIO-EXECUTIVO.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

LEÃO, Celina Gontijo; FRIAS, Lincoln. As deficiências do Imposto Territorial Rural (ITR). **Revista Debate Econômico (REDE)**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 96-115, jul/dez. 2017. Disponível em: <https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/revistadebateeconomico/article/view/558>. Acesso em: 17 jun. 2025.

LENTI, Felipe Eduardo Brandão; SILVA, Ana Paula Moreira da. Repensando o imposto territorial rural para fins de adequação ambiental. In: SILVA, Ana Paula Moreira da; MARQUES, Henrique Rodrigues; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa (org.). **Mudanças no código florestal brasileiro**: desafios para a implementação da nova lei. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 261-282. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9230>. Acesso em: 5 mar. 2025.

MACHADO, Hugo de Britto. **Curso de direito tributário**. 30 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. **Direito Agrário brasileiro**. 12 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

MASSARDI, Wellington de Oliveira *et al.* Descentralização do imposto territorial rural: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 15, n. 3, 2016. p. 871-890. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/42903/descentralizacao-do-imposto-territorial-rural--um-estudo-aplicado-aos-municipios-de-minas-gerais>. Acesso em: 17 jun. 2025.

MATTOS NETTO, Antônio José de. **Curso de direito agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Revenue statistics in latin america and the Caribbean**. Paris, 2025. Disponível em: <https://www.compareyourcountry.org/tax-revenues-latin-america/en/0/668+669+670+671+672+673/default>. Acesso em: 5 mar. 2025.

OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito do Agronegócio**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVA, Daniel; BARRETO, Paulo. **O potencial do Imposto Territorial Rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia**. Belém: Imazon, 2014. Disponível em: <https://imazon.org.br/o-potencial-do-imposto-territorial-rural-contr-o-desmatamento-especulativo-na-amazonia/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? – Índice de Gini. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, v. 1, n. 4. 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 5 mar. 2024.