Rev. Faculdade de Direito | ISSN: 0101-7187 10.5216/rfd.v50.86206

Artigos originais

Imposto Territorial Rural: análise crítica de sua vocação extrafiscal e efetividade à luz da teoria da encriptação de Ricardo Sanin-Restrepo

Rural Land Tax: critical analysis of its extrafiscal application and effectiveness in light of Ricardo Sanin-Restrepo's theory of encryption of power

Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega[1]

Daniel Diniz Gonçalves[2]

Resumo: Trata-se de um estudo que busca analisar se o Imposto Territorial Rural (ITR) vem cumprindo a sua vocação extrafiscal agrária. Tal apreciação se desenvolve em dois momentos: primeiramente, verifica-se, com amparo em estatísticas, que o imposto não obteve êxito em diminuir a concentração de terras e, em um segundo momento, perquire-se e pondera-se as razões pelas quais o imposto

1 Pesquisadora e extensionista. Mestra em Direito Civil e doutora em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), fez pós-doutorado em Filosofia do Direito, na Universidade de Coimbra. É professora titular da Universidade Federal de Goiás (UFG) e atua no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário (PPGDA/UFG). É professora no Programa de Pós-Graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto (PPGDCC/Unaerp). Foi docente permanente no Doutorado da Rede Pró-Centro-Oeste de Biotecnologia e Biodiversidade, da Universidade de Brasília (UnB). É pesquisadora bolsista produtividade do CNPq. Foi professora pesquisadora na Université Paris X Nanterre, França. Atua em grupos de pesquisa (2000-atual) sobre sociodiversidade e pluralismo jurídico. Dedica-se aos estudos de direito agrário e das relações econômicas, etnodesenvolvimento e sustentabilidade, sob uma perspectiva dos povos e comunidades tradicionais, dos direitos coletivos, do pluralismo jurídico e da democracia participativa. É membro de redes internacionais de produção e difusão do conhecimento, entre as quais a *Red para el Constitucionalismo Democratico, Red Latinoamericana de Antropologia Jurídica, Red para la reconfiguración del capital*, Rede para o Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano, Rede de Sociologia Rural e outras. Integra comitês científicos de órgão públicos. Autora de várias obras de Direito. Tem experiência em orientação de pesquisas e extensão, teses, dissertações e trabalhos de conclusão de cursos. Organizou e participou de eventos nacionais e internacionais. Apresentou trabalhos e proferiu palestras no Brasil e no exterior. Participou de bancas de concursos em universidades públicas e outros concursos públicos, bem como de bancas de mestrado e doutorado. Atuou como avaliadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), supervisora da Secretaria de Educação Superior (SESu) (*ad hoc*) e parecerista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (*ad hoc*). É avaliadora *ad hoc* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Integra o Conselho Editorial de vários periódicos científicos. É editora da Revista da Faculdade de Direito da UFG. Atua na internacionalização de Programas de Pós-Graduação (PPGs). Fez permanência de curta duração em universidades no exterior. E-mail: mariacristinavidotte@ufg.br.

2 Procurador Federal. Advogado. Especialista em Direito Constitucional e Previdenciário. Mestre em Direitos Difusos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp). Doutorando em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: daniel.dinizgoncalves@gmail.com.

não alcançou seu desiderato. Para tanto, serão investigados o contexto histórico agrário e o tributário brasileiro, bem como suas implicações na conformação atual do ITR. Na pesquisa, foram empregados revisão bibliográfica, pesquisa documental *stricto sensu* e documental legislativa, além de estudos estatísticos de indicadores econômicos e de distribuição de terras. O referencial teórico do estudo estribou-se na teoria da "Decriptação do Poder" de Ricardo Sanin-Restrepo, que se propõe a analisar a interdição da política pela interdição do acesso à linguagem. A conclusão do estudo sinaliza que o ITR não cumpriu sua vocação agrária devido à encriptação da linguagem legal, à ausência de cadastro confiável e integrado de terras públicas e privadas e à estrutural e histórica desigualdade de ordenação territorial brasileira.

Palavras-chave: ITR; extrafiscalidade; vocação agrária; encriptação; interdição da linguagem.

Abstract: This is a study that seeks to analyze whether the Rural Land Tax (ITR) has been fulfilling its agrarian extra-fiscal vocation. This assessment develops in two moments: firstly, it is verified, based on statistics, that the tax was not successful in reducing the concentration of land and, secondly, it is explained the reasons why the tax did not achieve its aim. To this end, the Brazilian historical agrarian and tax contexts will be investigated as well as their implications for the current conformation of the ITR. In the research, bibliographical review, stricto sensu documentary and legislative documentary research were used, as well as statistical studies of economic indicators and land distribution. The theoretical framework of the study was based on the theory of "Decryption of Power" by Ricardo Sanin-Restrepo, which proposes to analyze the interdiction of politics through the interdiction of access to language. The conclusion of the study indicates that the ITR did not fulfill its agrarian vocation due to the encryption of legal language, the absence

of a reliable and integrated registry of public and private lands and the structural and historical inequality of Brazilian territorial ordering.

Keywords: ITR; extra-fiscality; agrarian vocation; encryption; interdiction of language.

Submetido em: 14 de maio de 2026

Aceito em: 15 de maio de 2026

1 Introdução

Contestando o desenvolver da história humana, em que a terra era laborada por quem lhe fizesse abrolhar, com o advento do mercantilismo na Europa, a terra e seus frutos passaram a ter donos, de modo que se convolou em um direito excludente, acumulativo e individual (Souza Filho, 2021). Essa ideologia individualista e absoluta da propriedade privada foi imposta na profusão de territórios colonizados pela Europa, o que implicou, na realidade brasileira, a adoção, em leis e tribunais, dessa perspectiva hegemônica sobre o instituto.

A transformação da ideologia privatista de propriedade começou a mudar recentemente, com a adoção de práticas contra-hegemônicas legislativas, jurídico-interpretativas e judiciais que, capitaneadas pela aplicação de conceitos como "função social" e "produtividade", pudessem desafiar o atual estado de coisas de concentração de terras e riquezas e de degradação ambiental. Sob os auspícios de uma nova visão do direito coletivo ao meio ambiente, o direito à propriedade da terra começa a ser enfrentado não apenas como sinônimo de preservação de recursos naturais, mas como direito de ter segurança alimentar e preservação de direitos socioculturais. Isso redunda na necessidade de o ser humano viver com a terra.

A contradição paradigmática atual se concentra no fato de que os direitos coletivos surgem precisamente para conformar os direitos individuais de propriedade. A propriedade individual nada mais é que o suporte onde habita o direito coletivo ao meio ambiente, de maneira que aquela deve ser limitada e exercida na medida em que garante este. Todavia, a concepção liberal hegemônica da propriedade moderna coloca em oposição, de um lado, a pessoa que é titular do bem; do outro, a coisa, que compõe o patrimônio individual.

Havia, pois, uma privatização dos espaços e, portanto, da natureza, o que desequilibra as relações sociais, econômicas e culturais nas sociedades políticas. A privatização dos espaços ge-

rou no Brasil e nos países latino-americanos uma desmesurada concentração de terras na titularidade de poucos proprietários, o que reflete, reproduz e agrava a estrutura geral de concentração de riquezas, de uniformização de modos de produção (latifúndio, monocultura exportadora e mecanizada, com emprego de venenos que fazem as vezes de insumo e pesticida), de pobreza, de fome, de crise climática, de insegurança alimentar e de genocídios culturais, caracterizados pelo extermínio de modos de viver que não abracem a lógica de mercado.

Assim, o presente esforço científico tem como escopo geral a investigação de como o Imposto Territorial Rural (ITR), uma genuína intervenção do poder público no direito individual de propriedade, performa como mecanismo legal vocacionado de extrafiscalidade para amenizar a cultura privatista sobre a terra e para promover a democratização de seu acesso, o que se processará mediante estudo da sua construção histórica, do seu alcance, eficácia e da explicação dos (possíveis) gargalos.

Especificamente, o estudo se concentrará em analisar os impactos do ITR na democratização do acesso à terra no Brasil: se, de fato, apresentou algum contributo nesse sentido ou se foi interditada sua ação democratizante e, em sendo obstada, por quais fatores.

Para se desenvolver o presente esforço, será empreendida, em um primeiro momento, uma revisão bibliográfica, com aportes na literatura de Ciências Econômicas, Direito Agrário, Constitucional e Tributário. Tal exercício inaugural tem o escopo de situar a criação, o desenvolvimento e a situação atual do instituto do ITR.

Na sequência, utilizando-se de pesquisa documental *stricto sensu* e documental legislativa, como estudos estatísticos de indicadores econômicos e de distribuição de terras, levar-se-á a termo a análise do cumprimento, ou não, da vocação extrafiscal do ITR, no sentido de democratizar o acesso à terra, de maneira a combater o latifúndio improdutivo, protegendo o pequeno produtor e o meio ambiente.

Volvendo a atenção à revisão bibliográfica, com referencial na obra de Ricardo Sanin-Restrepo, *Decrypting Power*, analisaremos o contexto subjacente aos possíveis gargalos à implementação do ITR como instrumento extrafiscal aliado da reforma agrária e da proteção ambiental. A teoria da "encriptação do poder" de Sanin-Restrepo se propõe a analisar a prática hegemônica liberal de interdição da política pela interdição do acesso à linguagem, fazendo com que as questões políticas sejam alijadas de seus contextos histórico, cultural e social subjacentes, para, então, serem tratadas como questões técnicas, como assunto de abordagem "científica" e objetiva. A discussão política só é acessada por meio de anteparos institucionais, emulação de ritos formais e documentos de uniformização da realidade, sendo restrita, portanto, a uns poucos expertos qualificados – *arcana imperii*. A teoria trazida à lume calha à fiveleta da discussão que ora se propõe porque, a despeito da previsão constitucional do ITR e da legislação ordinária que lhe esmiuça, salientando sua vocação extrafiscal de reordenação democrática fundiária, diversos anteparos técnicos, legais, jurídicos e judiciais se apresentam como óbices à constituição da vontade política necessária para movimentar o sistema na direção de sua concretização. Nesse sentido, a expressão "aproveitamento da terra", para efeitos de ITR, permite o grau de subjetividade interpretativa e de vagueza semântica necessárias para que a hegemonia liberal erija suas barreiras de interdição ao redor da linguagem e, pois, da discussão política em si.

Como se trata de um trabalho jurídico, mas que não descuida da análise política, o estudo de interdição da linguagem pela técnica e ritualística travar-se-á com o recorte na Constituição e leis, em que se observará que uma parte clara, ostensiva e otimista da Carta Política é inviabilizada por uma densa trama de leis menores e complexas.

O trabalho assentar-se-á em quatro tópicos de desenvolvimento. O primeiro cuidará de expor um histórico do contexto agrário brasileiro em que se procura gestar e, mais atualmente, desenvolver e aprimorar um imposto sobre a propriedade da terra, a fim

de apresentar o panorama de dificuldades políticas e fundiárias estruturais em que se fundou sua criação. O segundo tratará do contexto tributário brasileiro atual, caracterizado pela colonização da linguagem política-tributária por uma linguagem excessivamente técnica, acessível a um reduzido corpo de técnicos, constituindo uma densa e intrincada malha de leis e regulamentos, com o objetivo de manter intacta uma estrutura tributária que preserva a concentração da propriedade, em detrimento de pessoas com menos recursos. Na sequência, o terceiro tópico cuidará da exposição do desenvolvimento histórico-legislativo do ITR propriamente dito e sua conformação atual, o que, diante dos dois contextos aludidos nos tópicos anteriores, será de grande ajuda em compreender certas inoperâncias, gargalos e (im)possibilidades. Encerrando o desenvolvimento, o quarto tópico analisará a eficácia/ineficácia da vocação extrafiscal do ITR para promover a reordenação democratizante fundiária, e mesmo alguma proteção ambiental, sob a perspectiva da teoria da encriptação do poder.

A conclusão concentrar-se-á em registrar e sistematizar os possíveis fatores que contribuíram para o sucesso ou insucesso da utilização da potencial extrafiscalidade do ITR como instrumento de política agrária, sob uma perspectiva crítica de abordagem da linguagem como espaço de disputa de poder. Anote-se que, ao se perfilhar os possíveis fatores que determinaram o êxito ou o malogro da empreitada extrafiscal do ITR, permite-se que futuras legislações, decisões administrativas e judiciais se concentrem em corrigir aquilo que efetivamente interdita seu uso, o que, inevitavelmente, remeter-se-á à reflexão sobre as relações entre Política e Direito.

2 Contexto agrário brasileiro na gestação de um ITR: passado e presente

O sistema de exploração da terra chamado “sesmarias” (Fausto, 1999, p. 43-46), em Portugal do século XIV, era destinado a incentivar o retorno ao cultivo de terras as quais já haviam sido lavradas, mas que, devido à falta de mão de obra ocasionada pela

peste negra, estavam abandonadas, o que se processava por meio da concessão do uso/propriedade da terra a um titular que, em troca, comprometer-se-ia a fazê-la produtiva.

Do outro lado do Atlântico, todavia, no Brasil, a concessão de títulos de propriedade, por sesmarias, tinha o sentido de limitar a ocupação de terras, concentrar a produção, manter os trabalhadores em seus postos de produção, como escravos, garantindo, assim, os interesses do capital mercantil europeu.

Havia a imposição pela Coroa portuguesa aos sesmeiros de que as terras outorgadas deveriam obedecer à capacidade de aproveitamento do beneficiário. O limite foi desrespeitado múltiplas vezes, constituindo-se em fonte de criação de latifúndios. Enquanto Portugal pensava que as sesmarias foram instrumento de assenhoreamento do território invadido, em realidade ele se convolou em instrumento de conquista interna, de consolidação da elite latifundiária, que distribuía a si mesma a terra. Os outorgados, beneficiários das sesmarias, homens, portugueses, católicos e fiéis à Coroa, formaram uma oligarquia, unida, influente e seleta, determinando o nascedouro antidemocrático da política agrária brasileira. Nesse sentido, Lígia Osório da Silva registra que as formas de distribuição de terras aplicadas nas Américas foram fruto de imposições das metrópoles, traduzindo uma relação de dominação com as colônias, o que redundou em um sentimento de perda de legitimidade das políticas coloniais de acesso à terra a partir do século XVIII, assim como de todo o sistema colonial (Silva, 1995, p. 75).

O reconhecimento da legitimidade das sesmarias no ordenamento jurídico brasileiro implicou conferir-lhes a qualidade de propriedade privada, com todos os poderes disponíveis no sistema jurídico. Logo, o primeiro título de aquisição de propriedade privada da terra no Brasil é o título de concessão de sesmarias (Souza Filho, 2021).

O uso das sesmarias foi abolido em 1824, com a Constituição Imperial, mas suas consequências na criação de uma ideologia da terra como concessão do poder político, no imaginário coletivo da

supremacia do "papel" (do título) sobre o trabalho, e na ordenação territorial pátria, com sua acentuada concentração de terras, fizeram-se sentir (Souza Filho, 2021, p. 59).

Duas situações foram criadas no Brasil: o total desrespeito e a invisibilização dos usos e costumes de ocupação da terra pelos povos nativos; e a interdição do acesso à terra pelos trabalhadores, que não poderiam adquiri-la, senão pela concessão do Governo.

Com a abolição das sesmarias em 1824, verificaram-se cinco situações das terras no Brasil, antes da Lei de Terras de 1850: a) sesmarias concedidas antes de 1822, integralmente confirmadas e, pois, protegidas pela Constituição de 1824; b) sesmarias concedidas antes de 1822, mas não confirmadas por falta de ocupação, demarcação ou produção, em que a Lei de Terras franqueou a possibilidade de confirmação pelo poder público, mediante comprovação de ocupação, cultivo, moradia habitual do sesmeiro ou concessionário; c) glebas ocupadas por simples posse, que originariamente não dariam qualquer direito, mas a lei imperial lhes emprestou reconhecimento jurídico, desde que fossem produtivas e em pequenas dimensões e, uma vez legitimadas, se registradas, tornavam-se propriedade privada; d) terras ocupadas pela Coroa ou pelo governo local que foram reconhecidas como de domínio público, mas teriam que estar sendo efetivamente usadas, confirmando que a propriedade pública assenta-se no uso e na destinação, enquanto assim estiver; e, finalmente, e) terras sem ocupação, ou seja, as que não se enquadraram nas categorias anteriores, entre as quais se encontravam as terras ocupadas por povos originários, negros fugidos, formando ou não quilombos, por homens livres que foram viver da natureza (pescadores, caboclos, caçadores, posseiros, bugres etc.) (Souza Filho, 2021, p. 78-82).

O Brasil necessitava de uma lei que disciplinasse especialmente a aquisição originária da propriedade rural, porque a chamada "ocupação desordenada" era cada vez maior e prometia se agravar com a libertação dos escravos.

A primeira providência legal foi conceituar juridicamente as "terras devolutas", terras devolvidas pela Coroa Portuguesa à Brasileira, que seriam não as terras desocupadas, mas as legalmente não adquiridas, terras sem direito de propriedade definido (Souza Filho, 2021). A mera ocupação não gerava domínio. As terras devolutas eram aquelas que jamais houvessem sido propriedade de alguém, incluindo do próprio Estado, considerando que a propriedade pública pressupunha uso e destinação públicas.

A segunda providência foi estabelecer que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas mediante compra (Souza Filho, 2021). Assim, as terras desocupadas deveriam ter um preço suficiente a interditar sua aquisição pelos trabalhadores livres. Além do preço, a vontade política de vender as terras a alguém era mais um empecilho ao acesso à terra pelo campesinato (Souza Filho, 2021). Assim, as terras devolutas eram de domínio público, mas, diferentemente das terras públicas a que se fora atribuída uma função, um uso, uma afetação, as de uso comum e especial eram terras que poderiam ser vendidas, e até deveriam sê-lo.

Em 1891, a nova Constituição transferiu aos Estados-membros a competência para legislar sobre terras devolutas, o que implicou a manutenção dos parâmetros anteriores de concentração de terras e de interdição de aquisição delas ao campesinato, favorecendo grandemente as elites latifundiárias locais.

Grande parte dos conflitos surgidos após a Proclamação da República advieram da manutenção e do aprofundamento do sistema fundiário. Canudos e Contestado denunciam o descontentamento popular com a ordem fundiária e seu descompasso com a realidade. Todos esses conflitos são protagonizados pelo campesinato alijado da terra, composto por mestiços, negros, imigrantes, que foram empobrecidos e ocupavam terras para viver em paz e prover a própria subsistência (Souza Filho, 2021).

O despertar de um interesse mais profundo pela utilização de um tributo sobre a terra surgiu durante a Segunda Guerra Mundial, relacionando-se embrionariamente à necessidade de se gerarem

fundos para a cobertura do grande aumento de despesas que recaia sobre os Estados. Sem dúvida alguma, o caráter inicial que foi dado ao imposto rural em todos os países é o de uma fonte alternativa de geração de recursos capaz de auxiliar na necessidade de financiamento do setor público, fato que se torna mais marcante a partir do momento em que a preocupação com a criação de um Estado de bem-estar social e as políticas públicas intervencionistas (keynesianas) ganham vulto no pós-guerra. Foi por essa época que começaram a surgir novas ideias a respeito da função que tal tributo poderia desempenhar tanto na distribuição de terras quanto no processo de acumulação e desenvolvimento econômico das nações, notadamente as subdesenvolvidas (Arruda, 1995, p. 3).

A título analítico, a América Latina serviria de forma perfeita para demonstrar o escrito acima. Nesses países, mesmo um observador não muito atento percebe que a agricultura era a atividade principal e da qual, em última instância, dependia todo o dinamismo econômico nacional. A estrutura agrária apresentava-se de forma viciada, isto é, com níveis absurdos de concentração de terras, justificando e ao mesmo tempo sendo resultado do poder político desmesurado que a classe dos grandes fundiários sempre possuiu ao longo dos anos. A perversa distribuição da terra nesses países e a grande riqueza desses senhores contrastava com a baixa produtividade da terra e com os incipientes indicadores de evolução da riqueza nacional. Para romper essa situação estabelecida, um tributo que penalizasse a má alocação fundiária seria recomendável, não somente por elevar a qualidade da exploração da terra, mas também, e talvez mais importante, por liberar e concentrar recursos em mãos do governo, que poderia deslanchar um processo de crescimento econômico autossustentado e virtuoso, fundado no dinamismo da indústria (Arruda, 1995, p. 3).

Nesse sentido, foi gestado o Estatuto de Terras de 1964 (Brasil, 1964), que, apesar do discurso reformista, na prática impedia a quebra da tradição latifundiária na ordenação fundiária brasileira.

Apesar das previsões inicialmente voltadas à democratização do acesso à terra, como a desapropriação dos imóveis improduti-

vos para Reforma Agrária e o ITR progressivo, para desestimular os latifúndios e proteger os pequenos proprietários e o meio ambiente, não se seguiu seu êxito no contexto pragmático.

A lei brasileira permitia o uso da terra por não proprietários, com a anuência deles, incentivando a produção agrícola como exploração capitalista e a figura do proprietário absenteísta. Isso gerou duas consequências negativas: a formação de fazendas de monocultura e a limitação de acesso à terra pelos trabalhadores rurais, criando uma massa de trabalhadores avulsa, sem-terra, os boia-fria.

A lógica é a mesma: se os camponeses puderem produzir para si mesmos, o preço da força de trabalho no campo subirá, o que prejudica a propriedade absentista, que tem sua razão de ser na exploração da mão de obra.

Apesar de esmiuçar um conceito de função social em seu art. 2º, o Estatuto da Terra não deixou clara a consequência da violação à exigência da função social. A interpretação oficial, que privilegia os interesses da elite latifundiária absentista, é a de que o não cumprimento da função social não retira do proprietário nenhum dos poderes, inclusive o de reaver a coisa de quem quer que a injustamente detenha ou possua.

O proprietário que não cumpre a função social será apenas admoestado se o Poder Público o quiser. Mas não perde a propriedade (Souza Filho, 2021).

Nesse ínterim, a introdução no campo do capitalismo, a "Revolução Verde", fez com que a discussão sobre a desapropriação de latifúndios improdutivos e o ITR progressivo fossem abandonados, eis que, com o aumento da produtividade, a reforma agrária estaria cumprida. Tal capitalismo no campo provocou a expulsão de camponeses, indígenas, quilombolas e tradicionais para a formação de grandes centros de produção de *commodities* e consumidores de maquinários movidos a combustível fóssil, agrotóxicos em quantidades alarmantes e sementes geneticamente transformadas para suportar o emprego de tais insumos. A con-

sequência é a criação de uma legião de trabalhadores rurais que, não tendo trabalho ou como se alimentar, vão procurar melhor sorte nas grandes cidades (Souza Filho, 2021, p. 183).

A vigente Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) alberga em seu seio as previsões de desapropriação de imóveis improdutivos para fins de reforma agrária, em seu art. 184, assim como enuncia o conteúdo semântico de função social do imóvel rural em seu art. 186 (Brasil, 1988).

Todavia, a CRFB/1988 insistiu na omissão da antiga Lei de Terras (Brasil, 1964), ao não indicar qual a consequência jurídica do descumprimento da função social da terra para o violador.

Por fim, o ITR está previsto constitucionalmente, por meio do inciso VI do art. 153 da CRFB/1988 (Brasil, 1988). O ITR é de apuração anual, tem como fato gerador 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.

Assim sendo, é nessa estrutura de 500 anos de concentração de terras que se pretende analisar as possibilidades legais do ITR se convolar em efetivo instrumento extrafiscal de combate ao latifúndio e proteção dos pequenos proprietários rurais e do meio ambiente. Lígia Osório Silva observa que "[...] a existência do latifúndio e da grande exploração agrícola não constituiriam sobrevivências do passado, mas foram continuamente recriados durante o século XIX" (Silva, 1996, p. 337).

3 Contexto tributário do Brasil: o emaranhado proposital para preservação da hegemonia de (grandes) proprietários

O sistema brasileiro de tributação opera de forma mais marcante naqueles que detêm menor capacidade financeira, pois um de seus traços é a preponderância dos impostos indiretos sobre o consumo, o que traz como consectário alta regressividade tributária (Leão; Frias, 2016, p. 98). Em breves linhas, tentar-se-á explicar

esses caracteres do Sistema Brasileiro de Tributos: impostos diretos, impostos indiretos, regressividade e progressividade.

Os impostos indiretos caracterizam-se pela falta de identidade entre o contribuinte de direito (quem deve o imposto) e o contribuinte de fato (aquele que acaba realmente pagando o valor do imposto) (Leão; Frias, 2016, p. 98). Lado outro, nos impostos diretos, o contribuinte de direito é o contribuinte de fato (Leão; Frias, 2016, p. 98).

A regressividade e a progressividade tributárias aludem ao arcabouço das alíquotas dos impostos (Leão; Frias, 2016, p. 98). Comumente, "o valor do imposto é calculado sob a forma de uma porcentagem (a alíquota propriamente dita) do valor do que está sendo tributado" (Leão; Frias, 2016, p. 98), seja renda, patrimônio, produto, transação ou outro signo presuntivo de riqueza. A estrutura de um imposto pode ser de três tipos: "uma porcentagem (alíquota) fixa; porcentagens (alíquotas) crescentes (alíquota progressiva) ou porcentagens (alíquotas) decrescentes (alíquota regressiva)" (Leão; Frias, 2016, p. 98-99).

A primeira tipologia pode ser observada no "Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre compras no exterior, cuja alíquota é sempre 6,38% do valor de qualquer compra, não importando qual foi o valor da compra" (Leão; Frias, 2016, p. 98).

A segunda tipologia, no caso dos impostos progressivos, evidencia que, quanto maior o valor daquilo que é tributado (a base de cálculo), maior é a alíquota, sendo exemplário disso o Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF), que possui quatro alíquotas (7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%) e uma faixa de isenção (Leão; Frias, 2016, p. 98).

No caso dos impostos regressivos, observa-se que o mesmo valor de alíquota é cobrado de todos os contribuintes, independentemente de sua capacidade contributiva, sendo o caso dos impostos sobre a comercialização de alimentos. Assim, observa-se a grave distorção da pessoa mais pobre pagar um imposto

maior quando medido como parte de sua renda: isso é a regressividade tributária (Leão; Frias, 2016, p. 98).

É possível constatar, na distribuição da carga tributária brasileira, uma incidência de impostos sobre o consumo muito maior do que a dos demais países, e uma tributação muito menor sobre a renda e a propriedade, vide Tabela 1 (Brasil, 2023).

Tabela 1 – Carga tributária bruta de acordo com a classificação econômica 2022-2023

Carga Tributária Bruta Total	R$ Milhões		% do PIB	
	2022	2023	2022	2023
Governo Geral	**3.333.534**	**3.521.318**	**33,07%**	**32,44%**
Impostos	**2.515.612**	**2.625.607**	**24,96%**	**24,19%**
Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital	910.263	940.590	9,03%	8,66%
Impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra	57.861	64.377	0,57%	0,59%
Impostos sobre a propriedade	159.965	186.090	1,59%	1,71%
Impostos sobre bens e serviços	1.329.289	1.376.037	13,19%	12,68%
Impostos sobre o comércio e transações internacionais	59.034	58.514	0,59%	0,54%
Outros impostos	0	0	0,00%	0,00%
Contribuições sociais	**817.921**	**895.711**	**8,11%**	**8,25%**
Contribuições para o RGPS	518.970	572.485	5,15%	5,27%
Contribuições para o RPPS	122.632	126.567	1,22%	1,17%
Contribuições para o FGTS	156.258	175.433	1,55%	1,62%
Contribuições para o PASEP	20.022	21.225	0,20%	0,20%

Obs.: Dados preliminares.

Fonte: Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2023.

Assim, o que se observa é que o Sistema Tributário Nacional é vocacionado a manter e agravar desigualdades, pois é mais acentuada na tributação sobre o consumo, regressiva e indireta, forçando as pessoas mais pobres a gastar uma parte maior da sua renda em consumo de produtos e serviços de primeira. Lado outro, a tributação sobre o patrimônio é sensivelmente menor e isso beneficia aquele que tem capacidade contributiva maior, incentivando a manutenção e concentração de riquezas (Leão; Frias, 2016, p. 99).

Nesse contexto de vontade política de manter e agravar a concentração de rendas, materializado em um sistema tributário vasto, complexo e permeado por mecanismos sutis de minimização de incidência de impostos sobre aqueles com maior capacida-

de contributiva, sobretudo sob a propriedade, em que se inclui a propriedade rural, é que será desenvolvido o ITR, com seu escopo, além de supostamente arrecadatório, extrafiscal, para perseguir o desiderato de combater o latifúndio improdutivo, proteger o pequeno produtor e o meio ambiente, a bem de uma mais democrática reordenação territorial.

4 Histórico legislativo do ITR no Brasil: um percurso cíclico ou de avanços?

Entre 1822 e 1877, verificou-se um embrião de projetos de lei sobre tributação de terras, sendo instituído, em 1879, um imposto sobre as propriedades rurais e urbanas em todo o Império, com alíquota fixa em 5% do valor do imóvel (Lenti; Silva, 2016, p. 267). No entanto, como o poder político se concentrava na aristocracia rural, edificado desde a Colônia e revigorado após a Independência (Leão; Frias, 2016, p. 98-99), a medida foi abolida poucos anos depois, tendo-se mantido a imunidade de tributação da propriedade até a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 (CR/1891) (Brasil, 1891).

O interesse na tributação de propriedades retornou na CR/1891, que delegou aos Estados-membro a competência para instituir um imposto territorial, mas sem distinções entre o meio rural e o meio urbano. Tal aglutinação fiscal entre o rural e o urbano perdurou até a Constituição Federal de 1934 (CF/1934), quando foi criado o primeiro imposto especificamente para a propriedade rural (Lenti; Silva, 2016, p. 267).

Nas Constituições de 1937 e 1946, "a competência tributária para o imposto territorial rural permaneceu uma prerrogativa dos Estados-membro, tendo passado para a esfera municipal com a Emenda Constitucional 5, de 21 de novembro de 1961" (Lenti; Silva, 2016, p. 267) e "três anos mais tarde, a competência do imposto sobre a propriedade rural foi transferida para a União, pela Emenda Constitucional 10, de 9 de novembro de 1964" (Lenti; Silva, 2016, p. 267).

"Ao centralizar o poder decisório sobre o ITR no governo central, materializou-se uma das condições para se instaurar uma reforma tributária acoplada a uma modificação 'de cima para baixo' na política macroeconômica" (Lenti; Silva, 2016, p. 267). Aponta-se, dessa maneira, a intenção governamental de iniciar uma reforma agrária no país (Lenti; Silva, 2016, p. 267), o que foi levado a termo por meio da Lei nº 4.504/1964, o Estatuto da Terra (Brasil, 1964). "Com essa lei, o legislador especificou a prerrogativa do poder público de descontinuar o direito à propriedade particular da terra em caso de não cumprimento da sua função social" (Lenti; Silva, 2016, p. 267).

Com a promulgação do Estatuto da Terra estava criado o ITR, tal e qual se o concebe para efeitos desse trabalho. Sua criação estava embrionariamente ligada às questões de democratização de acesso à terra, visando a desestimular o "gigantismo imobiliário" (Dos Reis, 1988, p. 30), forte no aspecto social da terra, todavia sem se atentar, nesse momento, aos princípios de conservação do meio ambiente.

Apesar do ânimo progressista, a aplicação das políticas públicas agrárias previstas no Estatuto da Terra foi interditada por uma densa malha de tecnicismo legislativo e jurídico, "suscitando muito mais um 'projeto de classe' do que um projeto genuinamente setor agrário, haja vista que a concessão de créditos custeados pelo Governo se destinavam aos grandes produtores" (Lenti; Silva, 2016, p. 268), assim como o conceito de descumprimento da função social era tão elástico que resvalava no inatingível pragmaticamente em termos de reconhecimento administrativo e judicial.

Ainda no contexto do Estatuto da Terra, apesar de o imposto ser de competência da União, já havia previsão da possibilidade de transferência da cobrança para a esfera municipal, mediante convênio (Lenti; Silva, 2016, p. 268). A receita arrecadada seria repassada diretamente aos municípios.

O ITR do Estatuto da Terra foi reformulado pela Lei nº 6.746/1979 (Brasil, 1979) e pelo Decreto-Lei nº 84.685/1980 (Brasil,

1980), que introduziu os conceitos de Módulo Fiscal do Município (MFM) e de Módulo Fiscal do Imóvel (MFI): "o primeiro delimitava a área mínima a partir da qual se torna viável explorar economicamente a terra, enquanto o segundo discriminava o tamanho da área aproveitável de um dado imóvel com o MFM" (Lenti; Silva, 2016, p. 268). Novamente, o acentuado grau de imprecisão semântica envolvida fez surgir polêmicas. Todavia, o imposto foi lapidado no que diz respeito à simplificação de seu cômputo (Arruda, 1995, p. 8). Por fim, deve-se registrar que a reformulação pecou por subtrair a localização e as condições sociais na exploração do imóvel dos parâmetros para o cálculo do imposto.

A Constituição de 1988 foi palco de intensas discussões entre a União Democrática Ruralista e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, disputando os espaços de poder relativos à reforma agrária (Lenti; Silva, 2016, p. 269). Há de se reconhecer que, no dissenso que emergiu da Constituição, prevaleceu o ponto de vista dos ruralistas, sendo aprovada a impossibilidade de desapropriação, para fins de reforma agrária, de pequenas e médias propriedades, assim como naquelas consideradas "produtivas".

No que tange à palavra "produtiva", novamente surge o espaço de imprecisão e subjetividade que viabiliza à hegemonia liberal a interdição da salutar disputa política pelo conteúdo semântico do termo. O constituinte delegou a definição de propriedade produtiva e de produtividade do imóvel rural ao legislador futuro, redundando em situação de insegurança jurídica até a promulgação da Lei nº 8.629/1993 (Brasil, 1993), quando, então, tivemos a edição de uma lei que, pelo seu linguajar técnico exacerbado, que sempre procura igualar o conceito de produtividade à exploração econômica pura e simples, praticamente interdita a consecução da política pública de reforma agrária.

Repise-se que a CRFB/1988 destacou que o ITR deveria funcionar como mecanismo para se modificar a exploração e a estruturação da propriedade da terra no Brasil (Lenti; Silva, 2016, p. 267), conforme compromissário constitucional esculpido no art. 153, § 4º (Brasil, 1988). Contudo, esse escopo continuou intangível,

por total interdição da arena política pela hegemonia latifundiária capitalista liberal, que sabotou a intenção constitucional "com fiscalização insuficiente, ausência de homologação na dívida ativa e complicações do cadastramento de propriedades rurais" (Lenti; Silva, 2016, p. 269).

A última mudança substancial na legislação afeta ao ITR deu-se pela Lei nº 11.250/2005 (Brasil, 2005), que regulamentou a possibilidade de a União celebrar convênios com o Distrito Federal e os municípios, no sentido de lhes delegar as atividades de fiscalização e cobrança do ITR (Lenti; Silva, 2016, p. 269), sendo de bom alvitre registrar que tal possibilidade está contemplada desde o Estatuto da Terra. Em caso de celebração do convênio, a totalidade do recurso arrecadado ficaria nos cofres municipais.

Dessarte, em sua presente configuração, o ITR é um tributo de competência da União, previsto no art. 153, VI, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), instituído pela Lei nº 9.393/1996 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.382/2002 (Leão; Frias, 2016, p. 102). Tem como sujeito passivo-contribuinte os proprietários de imóvel rural e a arrecadação é dividida igualmente entre a União e o município onde se localiza a propriedade. É possível que o imposto seja fiscalizado e arrecadado pelos municípios que firmem convênio com a União, caso em que a totalidade da arrecadação ficará com o município, que, no entanto, arcará com os custos da administração e da arrecadação do imposto (Leão; Frias, 2016, p. 102-103). Até janeiro de 2013, esse era o caso de 1.604 dos 5.570 municípios brasileiros (Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, 2013).

Além do fim arrecadatório, a CRFB/1988 estabelece duas situações de função extrafiscal ao ITR, a saber: "a promoção do uso adequado e eficiente do espaço territorial rural, dispondo no § 4º, do art. 153, que o imposto será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular propriedades improdutivas e defesa dos pequenos proprietários" (Leão; Frias, 2016, p. 103), pois as pequenas glebas rurais, definidas em lei, são imunes ao pagamento do ITR, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel (Brasil, 1988). Tratam-se de normas que buscam con-

solidar a função social da propriedade e a tributação obsequiosa à capacidade contributiva do sujeito passivo-contribuinte.

A legislação do ITR estabeleceu hipótese de isenção do imposto para a pequena gleba rural, nas seguintes hipóteses: com área de até cem hectares, localizada em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal; com área de até cinquenta hectares, se localizada no Polígono da Seca ou na Amazônia Oriental; e com área de até trinta hectares, se localizada em qualquer outro município (Brasil, 1996).

Para o cálculo do ITR a ser pago pelo proprietário rural, considerar-se-ia o valor do imóvel e o seu grau de utilização.

O valor da propriedade é dado pelo chamado "valor da terra nua" (VTN), que traduz o valor de mercado do imóvel, excluídos os valores das construções, das instalações, das benfeitorias, das culturas permanentes e temporárias, florestas plantadas e das pastagens cultivadas ou melhoradas (Brasil, 1996).

Por sua vez, o valor da terra nua tributável (VTNt) é obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável do bem, que deve excluir da área total os espaços de preservação e aqueles ocupados por benfeitorias úteis e necessárias, e a área total (Leão; Frias, 2016, p. 103).

"O grau de utilização da terra é a razão entre a área efetivamente utilizada para a atividade rural e a área aproveitável do bem. A alíquota do ITR deveria ser progressiva, variável conforme sua área total e seu respectivo grau de utilização, com seguintes valores" (Leão; Frias, 2016, p. 103), apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 – Grau de utilização da terra - razão entre a área efetivamente utilizada para a atividade rural e a área aproveitável do bem

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, Lei nº 9.393, art. 11, 1996.

O valor do imposto será calculado pela multiplicação do VTNt do imóvel pela alíquota correspondente, não podendo ser inferior a R$10,00.

Compete à Receita Federal do Brasil (RFB), com o auxílio do Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária (Incra), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), realizar as prestezas de fiscalização para verificar as informações sobre os imóveis prestadas pelos proprietários rurais, na declaração anual do imposto (Leão; Frias, 2016, p. 104).

A consignação de "alíquotas menores para propriedades com maior grau de utilização da terra é uma medida extrafiscal para estimular o uso adequado do solo e desestimular as propriedades improdutivas" (Leão; Frias, 2016, p. 104).

Por outro lado, a "exclusão das reservas florestais da área total do imóvel que servirá de base de cálculo para o imposto faz com que elas sejam isentas de tributos, incentivando-se, por conseguinte, a preservação do meio ambiente" (Leão; Frias, 2016, p. 104).

Com todas as premissas assentadas em nossas contextualizações, é possível divisar que a evolução do imposto sobre a propriedade rural, posteriormente intitulado ITR, revela um cenário de disputa política desigual. Nele, de um lado, há um grupo hegemônico, composto por latifundiários que desejam manter em moldes mínimos a tributação da propriedade e, de outro, o cam-

pesinato que deseja o acesso à terra, além de toda a sociedade, que tem interesse em uma função social da propriedade rural que celebra a proteção do meio ambiente, a sustentabilidade, o bem estar dos trabalhadores e produtores e a observância da legislação trabalhista. Apesar de algumas conquistas formais no sentido de ampliar a possibilidade de acesso à terra, como o reconhecimento constitucional da função social da terra e da vocação extrafiscal do ITR para perseguir o desiderato da reordenação democrática agrária, por várias vezes se observou a frustração dessas conquistas pela interdição da política com base no tecnicismo das leis e dos atos administrativos que foram impostos como condição para seu cumprimento.

5 Interdições à vocação do ITR, sob a perspectiva da encriptação do poder

A encriptação é "a impossibilidade da política através da impossibilidade da linguagem" (Sanin-Restrepo, 2018, p. xiv). Quando política e linguagem estão dissociadas e o exercício do poder exige qualificações para a criação e empregos da linguagem, pode-se afirmar que o poder está encriptado.

Qualquer composição da realidade que supõe uma hierarquização ou imposição de condições para seu acesso é uma interdição da comunicação e, pois, uma impossibilidade do mundo. A encriptação aparece na proibição imposta aos muitos de nomear e compreender o mundo em seus próprios termos, por meio de sua própria produção de diferenças. O poder é cunhado como uma qualificação permanente das capacidades de nomear a linguagem e a política surge como um guardião das hierarquias.

O poder em si não é algo palpável que possamos ter, não é uma coisa ou uma instituição, uma propriedade ou um mecanismo, sendo basicamente formas de comunicação encrustadas na vida.

A encriptação é um interdito primordial ao acesso e uso da linguagem, em que o léxico político é totalmente hierarquizado e

seus usos são predeterminados. A encriptação não consiste apenas em esconder o real significado das coisas, mas as esconder de molde que o significado se torne um não significado ou insignificância total. Assim, a encriptação não é um mero esquema para ocultar a linguagem, mas para ocultar a política.

O que a encriptação garante é a hierarquização social e o controle político de áreas do conflito que são passíveis de debate e de suas bases empíricas e normativas que poderiam surgir em qualquer discurso dissonante.

A encriptação quebra a continuidade da comunicação. O espaço é fragmentado e toda voz que não se apresenta como um comando é percebida como violenta e estranha. A linguagem se torna infestada com emblemas intermediários de poder, como a polícia, a tela, o espetáculo, a constituição, a ordem e o dinheiro (Sanin-Restrepo, 2018, p. xviii).

É um grande esforço em concerto, de toda a tecnocracia estatal, do Judiciário ao Legislativo, para manter o monopólio de acesso à linguagem e, assim, neutralizar o caráter político e social dos conflitos subjacentes à questão agrária.

Todavia, uma leitura mais ampla da legislação brasileira permite concluir que as suas ações se direcionam a reafirmar ditames caros a nossa ordem jurídica como os constitucionalmente previstos: cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e livre iniciativa, sociedade livre justa e solidária, erradicação da pobreza, redução de desigualdades sociais e regionais, promoção do bem de todos, sem discriminações, igualdade material, direito à vida etc. Se essa programação constitucional fosse efetivada, não haveria dívida social agrária.

Com isso, deve-se ter em mente que a Modernidade, o amálgama do liberalismo e colonialidade, depende absolutamente de seu poder de negar a linguagem como o primeiro campo da política. A inescrutabilidade da linguagem se torna a inescrutabilidade

da política e a primeira transmissão da encriptação é a hierarquia da linguagem, o que isola a política, privatizando-a, confinando-a ao domínio de alguns expertos.

Um texto encriptado pressupõe uma parte que exibe clareza, transparência, significado exuberante, mas, também, uma parte obscura para além da região do significado, cujo escopo é assegurar a manutenção do *status quo*, por intermédio do domínio da lei.

A encriptação do poder aparece quando os criadores da linguagem qualificada (juízes, promotores, advogados etc.) tornam-se vocalizadores do poder como dominação, que desenvolvem liturgias do poder com a intenção de submeter os intérpretes da linguagem, as pessoas comuns, à impenetrabilidade da realidade fixa. Encriptação é, finalmente, o monopólio de um grupo hegemônico sobre a realidade.

A missão do experto, do técnico, torna-se, assim, transformar um problema político em um simples problema técnico, colocado em moldes de resolução por um rígido estatuto autorreferencial e infenso à linguagem comum. A ciência, com sua "objetividade", publicidade de linguagem e supressão de subjetivismo, desempenha um importante papel de dominar e subjugar qualquer diferença.

Nesse sentido de encriptação de textos e de sua vocalização por um grupo de *arcana imperii*, o que atualmente está consagrando-se são Constituições em que há uma parte aberta à sociedade, compreensível, ilustrada com princípios e garantias, direitos individuais e dispositivos que permitem inteiração dos grupos sociais com os poderes constituídos, mas que, todavia, guardam uma outra parte, oculta pelo otimismo da parte ostensiva, na qual descansa a parte encriptada da Constituição, desenhada para interditar, desabilitar e inutilizar a seção transparente/compreensível.

A chave da encriptação da Constituição jaz, pois, na especialização da linguagem, dos processos e das regras de decisões das questões constitucionais, tudo diluído em uma "densa institucionalização e opacidade do poder que, por sua vez, conduz a uma

política de prolação de decisões secretas em fóruns fechados" (Sanin-Restrepo, 2018, p. 14).

Um dos aspectos fundamentais da encriptação é que ela é usada para confeccionar decisões, administrativas, legais ou judiciais que são claramente ideológicas como se fossem puramente técnicas, oriundas de um método puramente racional.

No especial colorido desse estudo, o ITR, na inteligência expressa do art. 153, §4º, I e II, da CRFB/1988 (Brasil, 1988), foi vocacionado para ter extrafiscalidade embrionariamente ligada aos desideratos da política de reforma agrária, prevendo seu emprego para ser progressivo e ter suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, além do que não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel.

A expressão "propriedades improdutivas" constante da dicção constitucional, como já afirmado, é campo de subjetividade e vagueza semântica nas quais se opera a interdição da linguagem e a impossibilidade de mundo. Veja-se que, aprioristicamente, o dispositivo constitucional foi claro e taxativo em enunciar que o ITR se destina a desestimular propriedades improdutivas; contudo, a encriptação do poder vem justamente na caracterização legal dessa "produtividade".

Além da encriptação da expressão "produtividade", a Lei nº 9.393/1996 (Brasil, 1996), art. 10, VI, estabelece que o "grau de utilização da terra" (GUT) é fator determinante para a aplicação da alíquota progressiva a ser cobrada do sujeito passivo, ainda definindo-a como a razão entre a área efetivamente utilizada para a atividade rural e a área aproveitável do bem. E quem provê tais informações? E quem as fiscaliza? Leão e Frias já bem registram que "a falta de informação, aliada ao fato de que o lançamento do imposto é feito com base nas declarações dos contribuintes, causam uma substancial sonegação fiscal, permitindo a manutenção dos latifúndios" (Leão; Frias, 2016, p. 111-112); dessarte, o Estado

"direciona a tributação sobre o consumo, por ser tecnicamente mais fácil e politicamente menos custosa" (Leão; Frias, 2016, p. 111-112). Há uma proposital ausência de rigor na tributação da propriedade rural (Aragão; De Oliveira, 2023).

Dirigindo esforços ao GUT, o art. 6º, da Lei nº 8.629/1993 (Brasil, 1993), enuncia que: "Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente". Adotando esse conceito, de cunho marcadamente economicista, terra produtiva é aquela que produz riquezas, produz bens, destinados ao mercado ou não. Esse reducionismo ignora outros propósitos da terra, como a preservação do meio ambiente ou o estilo de vida de populações tradicionais.

No mesmo diploma (Brasil, 1993), o art. 6º, parágrafos 1º e 2º, assevera que uma propriedade produtiva é aquela que atinge, de forma simultânea, o Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE), de acordo com os índices fixados pelo órgão federal competente.

Para cálculo do GUT, utiliza-se a relação de divisão entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável do imóvel em questão, sendo os atuais parâmetros de aproveitamento iguais ou superiores a 80%.

Já o GEE é calculado levando em consideração outros parâmetros, a depender do tipo de produto utilizado, se pecuário ou vegetal. Quanto ao primeiro, nota-se que a aferição da referida dimensão é realizada pela relação de divisão em número total de unidades animal (UA) do rebanho e o índice de lotação; já com relação aos produtos vegetais, a relação se dará entre a quantidade colhida de cada produto e o índice de rendimento de cada produto (Porto, 2016).

Acerca das discussões sobre o conceito de produtividade, impende registrar as denúncias de Carlos Frederico Marés Souza Filho diante de três conclusões falaciosas, frequentemente usadas

pela elite latifundiária: a) não procede a conclusão de que qualquer lucratividade torna a terra produtiva, pois deve-se observar os outros requisitos de atendimento da função social esculpidos no art. 186, da CRFB/1988; b) não sucede que toda terra com título de propriedade é protegida pelo direito, porquanto o proprietário absentista não pode usar ações possessórias contra o possuidor direto que faça a terra produtiva, além de que terras onde se empregue mão de obra escrava ou se plante ilegalmente psicotrópicos são perdidas; c) não tem respaldo a assertiva de que a propriedade privada é o direito mais importante na ordem constitucional, uma vez que o direito de propriedade não é uma categoria estanque, devendo ser interpretado à luz dos princípios e objetivos da República, assim como de outros dispositivos constitucionais que expressamente lhe limitam e condicionam (Souza Filho, 2021, p. 193-211).

Sobre a elite fundiária aludida, sempre calham à fiveleta os levantamentos detalhados de Alceu Castilho acerca da participação de grandes proprietários de terra na política brasileira. Os políticos brasileiros são (grandes) proprietários de terra e tal constatação estriba-se no banco de dados da Justiça Eleitoral, nos bens declarados pelos candidatos a cargos públicos. Além das propriedades rurais formalmente declaradas como propriedade individual dos políticos, com ou sem a particularização da área, ainda há de se avaliar as empresas dos políticos, que possuem propriedades rurais. Alguns políticos levaram à Justiça Eleitoral exclusivamente o valor total da declaração de bens ao imposto de renda, sem discriminá-los individualmente. Derradeiramente, há de se cogitar bens que foram "colocados no nome" de familiares e até mesmo de laranjas. O fato é que o cenário político denota uma total ausência de vontade de introduzir mudanças significativas em uma tributação da terra, orientada pela extrafiscalidade de política agrária (Castilho, 2012).

O *magister* Carlos Frederico Marés de Souza Filho ainda propõe que o conceito de produção exemplar pode ser depreendido do todo constitucional como aquela que, além de observar a função

social, produz de maneira contínua e constante, para as presentes e futuras gerações – a que apresenta sustentabilidade (Souza Filho, 2021, p. 212-216).

Nesse momento, cumpre enfrentar a seguinte questão: a produtividade e o GUT apresentam fragilidades e inconsistências de execução prática devido à ausência de um banco de informações íntegro, completo e confiável, ou falta vontade política exclusivamente?

No Brasil, atualmente, existem vários sistemas de cadastros de imóveis rurais: Sistema Nacional de Cadastros Rurais (SNCR) e Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir), Declaração de Operações Imobiliárias (DOI) e Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), de competência do Ministério da Fazenda/Receita Federal; e Cadastro Ambiental Rural (CAR), de competência do Ministério do Meio Ambiente (MMA), para nomear apenas os que dizem respeito diretamente ao assunto trabalhado neste esforço investigativo. Esses sistemas não bastariam para apontar a realidade do GUT/produtividade das propriedades rurais, com base no cruzamento de informações, mesmo de informações prestadas unilateralmente pelos proprietários?

A resposta enseja perplexidade, haja vista que os órgãos da administração não compartilham suas informações, inviabilizando o almejado cotejo de cadastros. “Por exemplo, a Receita Federal do Brasil (RFB) não utiliza o cadastro do Incra” (Reydon; Bueno; Siqueira, 2017, p. 145).

Além disso, os próprios sistemas encontram seus limites técnicos, como ocorreu, por exemplo, com SNRC, quando se observaram as seguintes e graves fragilidades: “a) O fato de o sistema não ter os dados gráficos ou geoespaciais do imóvel rural, privilegiando as informações literais; b) Ser autodeclaratório independentemente de as informações serem; c) Não ter tido as revisões/atualizações

previstas e d) o caráter fiscal dos cadastros ter sido atribuído a outra instituição" (Reydon; Bueno; Siqueira, 2017, p. 138).

O especial colorido do mundo dos fatos nos mostra que o último Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2017, demonstrou que o ITR não alcançou a finalidade extrafiscal de desconcentração da propriedade rural, pois não houve alteração significativa no índice que mede a concentração das terras desde o Censo Agropecuário de 1985 (Leão; Frias, 2016, p. 106).

O índice de Gini, no qual o Coeficiente 1 indica o grau máximo de concentração, foi utilizado como parâmetro para medição específica de concentração de terras. Ele ficou praticamente estável durante esse intervalo de vinte anos: 0,857 em 1985; 0,856 em 1995; 0,854 em 2006 (Rodrigues, 2012) e 0,867 em 2017 (Brasil, IBGE, 2017).

De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, no que se refere aos dados quantitativos, ao se analisar o índice de Gini, utilizado para medir as desigualdades na distribuição da terra, alcança-se a conclusão de que a estrutura fundiária brasileira ainda apresenta acentuada concentração, que se manteve, praticamente, inalterada entre 1985 e 2017 e cresceu no último levantamento (Brasil, IBGE, 2017). O índice de Gini – indicador da desigualdade no campo – registrou 0,867 pontos, patamar mais elevado em relação aos dados verificados nas pesquisas anteriores: 0,854 (2006), 0,856 (1995-1996), 0,857 (1985) (Brasil, IBGE, 2017). Cabe observar que quanto mais perto essa medida está do número 1 (um), maior é a concentração na estrutura fundiária.

Outra forma de analisar a (des)estrutura fundiária no país é relacionar a área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários com a quantidade de estabelecimentos, revelando a concentração em estratos fundiários mais elevados (Brasil, IBGE, 2017), como demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Distribuição da área e da quantidade de estabelecimentos rurais, por grupos de área – 2017

Fonte: Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Agropecuário, 2017.

Dessa forma, o Gráfico 1 apresenta que, em 2017, os estabelecimentos com menos de 50 hectares representavam 81,4% da quantidade total, mas ocupavam apenas 12,8% da área, já os estabelecimentos com mais de 2.500 hectares representavam 0,3% do total de estabelecimentos e ocupavam 32,8% da área de estabelecimentos do país (Brasil, IBGE, 2017).

Ressalte-se que a expansão das propriedades improdutivas "não ocorre, em sua maioria, pela via legal, mas sim por meio de grilagem, ocupação de terras indígenas, de áreas de preservação ou de terras públicas" (Leão; Frias, 2016, p. 107).

Em suma, a ausência no rigor para tributação sobre a propriedade rural acaba por "entusiasmar os proprietários à acumulação de terras improdutivas na medida em que falseia informações necessárias à fiscalização do imposto, desobedecendo a sua finalidade" (Aragão; De Oliveira, 2023). Nessa esteira, conquanto tenha havido alterações na lei com a finalidade de promover o avanço das medidas fiscais e extrafiscais de reordenação democratizante fundiária, reforça-se a conclusão de que tal desiderato restou interditado por uma decriptação do poder, verdadeira interdição à política, pela interdição à linguagem: simplesmente não se obser-

vou, de maneira politicamente contundente, discursos capazes de estabelecer mudanças na conformação do multimencionado ITR.

6 Conclusão

Após análise crítica dos contextos agrário e tributário que circundam o tema ora tratado, pode-se concluir que a vigente conjuntura hegemônica do capital latifundiário restou pouco abalada pelas reformas que lhe tentaram alterar a matriz exclusiva e excludente do direito de propriedade rural, conduzindo a um estado de coisas no qual:

a) a efetivação da extrafiscalidade do ITR, a bem da reforma agrária, materializada na proposta de proteção do pequeno proprietário rural e do meio ambiente, fica interditada por conceitos infralegais que encriptam um compromissário constitucional aprioristicamente claro e objetivo;

b) a encriptação da linguagem, que conduz à interdição da política e à impossibilidade da vida, impõe a todos um modo específico de se expressar e viver, um modo técnico, científico, economicista, sem o qual as demandas tendem a ser inviabilizadas. As sutilezas do enredado sistema tributário brasileiro, o modo de produção agrícola nacional, latifundiário e de monocultura, orientado ao mercado externo e que demanda a adoção de conceitos técnicos e economicistas de produtividade e a hegemonia de uma bancada ruralista no cenário político produzem um discurso que não alberga um ambiente para mudanças reais;

c) os dados estatísticos evidenciam que não se verificou qualquer melhora na estrutura agrária brasileira, mesmo com as múltiplas modificações legais no ITR e com a criação de múltiplos sistemas de cadastro de propriedade rural – vide o Gini mais recente de 2017;

d) fruto de um processo histórico de ordenação territorial nebuloso, excludente, desigual e permeado de favoritismos, há áreas

extensas com indefinição de direitos de propriedade, com clara falta de controle sobre terras públicas, tanto na categoria de terras públicas discriminadas como na de terras públicas devolutas; e

e) há a ausência de um cadastro confiável e integrado de terras públicas e privadas, conclusão essa em que se deve registar que os principais órgãos responsáveis pelas terras públicas não dispõem de um cadastro integrado e usam definições jurídicas e técnicas diferentes.

Durante esta investigação, verificou-se que a Constituição brasileira possui um ostensivo e claro compromisso com a reforma agrária, notadamente na adoção de conceitos como função social da propriedade rural, ou mesmo função socioambiental, para adotar uma concepção mais holística do intuito do instituto, e, no particular colorido da pesquisa acerca do ITR, a consagração da sua vocação extrafiscal, dirigida à reordenação democrática fundiária e proteção ambiental.

Todavia, registrou-se que a parte transparente e objetiva da Constituição é obscurecida por uma parte encriptada, que cerceia e interdita seu alcance, momento em que a interdição da linguagem se torna a interdição da política no mundo dos fatos. Toda a execução do compromissário constitucional reformista agrário fica refém de conceitos altamente técnicos, vagos e subjetivos, cuja determinação fica a cargo de reduzido corpo de expertos, como advogados e juízes tributaristas e das varas agrícolas e engenheiros das ciências da terra. "Produtividade" e "grau de utilização da terra" (GUT) são os fios condutores da colonização do léxico político pelo linguajar técnico de interdição. São conceitos que, além de serem construídos ao alvedrio da parte interessada, por declaração do proprietário, cerceiam o debate político por introduzirem conteúdos técnicos de difícil apreensão para grande parte da população, como "área total", "área aproveitada", "exclusão de reserva legal e APPs".

Pôde-se aferir, com boa margem de segurança, que a linguagem hegemônica economicista do capital latifundiário prepondera

sobre toda a discussão, inclusive sendo relevante consignar que, na vestibular pesquisa acerca do ITR, as obras em direito tributário preponderaram sobremaneira sobre as de cunho agrarista, fundiário e ambiental.

A interdição da linguagem, como já dito, redundou na interdição da política e na inviabilização da concreção da política pública agrária e ambiental, processo esse que se erigiu ao longo de quinhentos anos de dominância latifundiária, coroada por um denso e complexo sistema tributário. Os contextos de histórica concentração de terras e de consagração de um sistema tributário injusto, alinhado a uma hegemonia política latifundiária, redunda em um absenteísmo político no tocante aos avanços na tributação sobre a propriedade rural.

Deve-se buscar uma decriptação da questão do ITR, da "produtividade" e do "GUT", ou seja, uma desobstrução da produção da linguagem, porque a produção da linguagem é a produção do poder e o lugar privilegiado da política.

Dessarte, a decriptação nas questões envolvendo o ITR devem buscar abrir a política como um *locus* onde os significados ainda estão para serem decididos. Os conceitos-chave analisados são conceitos em construção, espaços de luta que devem ser apropriados, rechaçando-se qualquer disposição universalizante dos conceitos reducionistas e economicistas vigentes, eis que alijados de uma interpretação holística da Constituição, que demanda a consideração de uma função socioambiental para a terra.

Portanto, deve-se refletir criticamente acerca das conclusões apresentadas sobre o estado de coisas desfavorável à realização da vocação de extrafiscalidade do ITR orientada à reforma agrária, momento em que as discussões devem enfrentar os gargalos registrados com a vontade política necessária, o que só poderá ser levado a termo com uma ampla discussão do assunto por toda a sociedade.

Referências

ARAGÃO, Ana Luísa Santana; DE OLIVEIRA, Adriano Rodrigues. O Imposto Territorial Rural e os desafios políticos para sua estruturação no Brasil. **Boletim Goiano de Geografia**, 2023, v. 43. DOI: 10.5216/bgg.v43i01.73193.

ARRUDA, Marcelo de Andrade; PINTO, Luís Carlos Guedes. **O imposto territorial rural (ITR): insuficiências e distorçõe***s*. 1995. Tese de Doutorado. [s. n.].

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Constituinte, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 03/09/2024.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 03/09/2024.

BRASIL. Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. **Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei 4.504, de 30/11/1964 e dá outras providências (estatuto da terra)**. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=6746&ano=1979&ato=361oXVq1EMrRVT19b. Acesso em 12/09/2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 84.685, de 06 de maio de 1980. **Regulamenta a Lei 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do imposto sobre a propriedade territorial rural - ITR e dá outras providências**. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/507325#:~:text=REGULAMENTA%20A%20LEI%206.746%2C%20DE,ITR%20E%20DA%20OUTRAS%20PROVIDENCIAS. Acesso em: 12/09/2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03/09/2024.

BRASIL. Lei nº 8.629/93, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.html. Acesso em: 05/09/2024.

BRASIL. Lei nº 9.393, de 19 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, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. Acesso em: 03/09/2024.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. **Altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 ago. 2001b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03/////LEIS/LEIS_2001/L10267.htm. Acesso em: 03/09/2024.

BRASIL. Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005. **Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.250%2C%20DE%2027,Art. Acesso em: 03/09/2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo agropecuário 2017**. Disponível em: http://www.chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/pdfs/02_00_Texto.pdf. Acesso em: 03/09/2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária do Governo Federal 2023**. Brasília, 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46589. Acesso em: 04/09/2024.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: imposto sobre a propriedade territorial rural**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/190777/CartilhaITR13_ 03_07.pdf. Acesso em: 12/09/2024.

CASTILHO, Alceu Luís. **Partido da Terra: como os políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012.

DOS REIS, MARIA CELIA. Imposto territorial rural. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 12, n. 1-2, p. 25/40-25/40, 1988.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO); Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília, 2017. 378 p.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: USP: 1999.

GARCIA, Elaine Priscila de Andrade; BUENO, Ana Paula da Silva; REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar. Diagnósticos, problemas e soluções. In: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO); Secretaria Especial

de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília, 2017. 378 p.

LEÃO, Celina Gontijo; FRIAS, Lincoln. As deficiências do ITR. **Revista Debate Econômico**, v. 4, n. 2, jul.-dez. 2016, p 96-115.

LENTI, Felipe Eduardo Brandão; SILVA, Ana Paula Moreira da. **Repensando o imposto territorial rural para fins de adequação ambiental**. Repositório IPEA: Brasília/DF, 2016.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2000.

PORTO, Thiago Costa. Reforma agrária: exteriorização do estado democrático de direito em detrimento do absolutismo. **Revista Científica do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, v. 1, n. 4, 2016.

REYDON, Bastiaan Philip; BUENO, Ana Paula da Silva; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. *In*: **Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)**; Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília, 2017. 378 p.

SANIN Restrepo, Ricardo. **Decrypting Power**/Edited by Ricardo Sanin-Restrepo. Rowman & Littlefield International Ltd: Maryland/ USA, 2018.

SILVA, Lígia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio: Efeitos da lei de 1850**. São Paulo: Unicamp, 1996.

RODRIGUES, Franco Coelho. **O Imposto Territorial Rural (ITR) como fonte de receita municipal**. 2012. 61 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/6313?locale=pt_BR. Acesso em: 03/09/2024.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Curitiba: Arte e Letra, 2021.