



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
REGIONAL GOIÁS
CURSO DE DIREITO**

MARISA DOS SANTOS RAMOS

ITR, EXTRAFISCALIDADE E REFORMA AGRÁRIA

**CIDADE DE GOIÁS-GO
DEZEMBRO/2021**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome(s) completo(s) do(a)(s) autor(a)(es)(as): MARISA DOS SANTOS RAMOS

Título do trabalho: ITR, EXTRAFISCALIDADE E REFORMA AGRÁRIA

Orientadora: Dra. Maria Carolina Carvalho Motta

2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento [X] SIM [] NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à)(s) autor(a)(es)(as) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 20/12/2021, às 14:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARISA DOS SANTOS RAMOS, Discente**, em 20/12/2021, às 14:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2587040** e

o código CRC **BF9A5C81**.

Referência: Processo nº 23070.066048/2021-95

SEI nº 2587040

MARISA DOS SANTOS RAMOS

ITR, EXTRAFISCALIDADE E REFORMA AGRÁRIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado com requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás – Regional Goiás.

Orientadora: **Prof. Dr^a Maria Carolina Carvalho Motta**

**CIDADE DE GOIÁS-GO
DEZEMBRO/2021**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Ramos, Marisa dos Santos
ITR, Extrafiscalidade e Reforma Agrária [manuscrito] / Marisa dos Santos Ramos. - 2021.
LXVIII, 68 f.

Orientador: Profa. Dra. Maria Carolina Carvalho Motta.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas, Direito, Cidade de Goiás, 2021.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Imposto Territorial Rural. 2. Extrafiscalidade. 3. Desigualdade. 4. Reforma Agrária.

I. Motta, Maria Carolina Carvalho, orient. II. Título.

CDU 34:336.2



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos vinte dias do mês de dezembro do ano de 2021 iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado "ITR, EXTRAFISCALIDADE E REFORMA AGRÁRIA", de autoria de MARISA DOS SANTOS RAMOS, do curso de Direito, da UAECSA da UFG. Os trabalhos foram instalados pelo(a) DRA. Maria Carolina Carvalho Motta da UAECSA - curso de Direito com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Dra. Talita Tatiana Dias Rampin - Membro externo (UnB) e Dra. Sofia Alves Valle Ornelas da UAECSA - curso de Direito. Após a apresentação, a banca examinadora realizou a arguição do(a) estudante. Posteriormente, de forma reservada, a Banca Examinadora considerou o TCC aprovado.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 20/12/2021, às 14:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Talita Tatiana Dias Rampin, Usuário Externo**, em 20/12/2021, às 16:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sofia Alves Valle Ornelas, Professora do Magistério Superior**, em 21/12/2021, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2587031** e o código CRC **A4975FD8**.

Dedico o presente trabalho a todos os camponeses e camponesas que tomaram na luta por um país mais justo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me sustentado até aqui.

Ao meu pai, minha mãe e ao meu irmão, por serem fonte inesgotável de motivação para que hoje eu esteja onde estou, e aos meus demais familiares.

Ao meu namorado, Luís, por ter me acompanhado e apoiado por todo esse processo.

A minha orientadora Maria Carolina, por ter topado esse desafio, pelo apoio, cobranças, incentivos, explicações, orientações e principalmente pela paciência durante a elaboração deste trabalho. Obrigada pelos memes!

Aos colegas de turma, por tantos momentos de aprendizados compartilhados, principalmente, ao Antônio Francisco (Tonyto), Emerson Leonardo, Hugo, Izabela, João Riva, Kaio Samuel, Letícia, Mateus Vinícius, Sara Mikaele, Sara Alves, Tarcísia Valéria e Vitor que foram de suma importância, principalmente nessa reta final, contribuindo e apoiando para que esse trabalho ganhasse forma.

As minhas amigas Camila, Sarah Fogaça, Sthéphany e Viviane, e ao meu amigo Marcos Alceno, pela partilha dos surtos, palavras de apoio e ajuda.

Ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), que me proporcionou formação humana e política e que me apresentou e lutou somando junto a demais movimentos sociais do campo para a existência do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) que permitiu tantos camponeses e camponesas o tão sonhado diploma.

A esta universidade e seus servidores por terem contribuído para a minha formação não só como acadêmica, mas também humana.

E a todos que direta ou indiretamente contribuíra para a minha formação.

“Em meio a todas essas questões, há uma verdade com a qual todos concordam: a concentração de terras em poder de poucos e a demanda por elas exercitada por milhares de famílias. Para neutralizar a primeira e minimizar a segunda, o jurista é indispensável.”

(Benedito Ferreira Marques)

RESUMO

Tendo em vista que a concentração fundiária consiste em um dos pilares para manutenção da desigualdade no país, pesquisa-se sobre o potencial arrecadatório do Imposto Territorial Rural no país e os obstáculos que o impedem de desempenhar sua função extrafiscal, como forma de demonstrar a importância das organizações da sociedade civil para a implementação de políticas públicas de reforma agrária frente a inércia estatal. Através do contexto da desigualdade acarretada pelo sistema tributário do país, com foco na tributação dos imóveis rurais, observa-se que o estado por si só não faz cumprir as garantias constitucionais do acesso à terra, à produção e conseqüentemente à vida, se fazendo necessário, para tanto, a utilização de meios não institucionais, como é o caso dos movimentos sociais, que por meio de sua mobilização garantem a chegada dos problemas da sociedade civil à agenda política e a execução de políticas públicas como forma de solucionar tais problemas. Realiza-se, então uma pesquisa exploratória, a partir de levantamento bibliográfico e análise normativa, documental e de relatórios, livros, artigos, teses, dissertações, revistas e web sites, partindo-se para uma abordagem qualitativa a partir da comparação do potencial arrecadatório dos impostos sobre o patrimônio em contrapartida aos impostos sobre consumo, bens e serviços.

Palavras-chaves: Imposto Territorial Rural. Extrafiscalidade. Desigualdade. Reforma Agrária.

ABSTRACT

Considering that land concentration is one of the pillars for maintaining inequality in the country, research is carried out on the potential collection of the Rural Land Tax in the country and the obstacles that prevent it from performing its extrafiscal function, as a way of demonstrating the importance of civil society organizations for the implementation of public agrarian reform policies in the face of state inertia. Through the context of inequality caused by the country's tax system, with a focus on the taxation of rural properties, it is observed that the state alone does not enforce the constitutional guarantees of access to land, production and consequently to life, if necessary, for that, the use of non-institutional means, as is the case of social movements, which, through their mobilization, guarantee the arrival of civil society's problems to the political agenda and the execution of public policies as a way to solve such problems. Exploratory research is then carried out, based on a bibliographic survey and analysis of legislation, books, articles, theses, dissertations, magazines and web sites, starting with a qualitative approach based on the comparison of the potential collection of taxes on the equity in exchange for taxes on consumption, goods and services.

Keywords: Rural Land Tax. Extrafiscality. Inequality. Land reform.

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

GRÁFICO - 1: RENDA – DESIGUALDADE – COEFICIENTE DE GINI.....	20
GRÁFICO - 2: CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE BENS E SERVIÇOS – BRASIL E PAÍSES DA OCDE (2014).....	27
GRÁFICO - 3: CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE A RENDA, LUCRO E GANHO DE CAPITAL – BRASIL E PAÍSES DA OCDE (2014).	31
GRÁFICO - 4: CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE A PROPRIEDADE – OCDE E BRASIL 2014 (% PIB).....	33
QUADRO 1: – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ITR.....	40
TABELA 1: ALÍQUOTAS DO ITR.....	45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária
CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CONFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTB – Carga Tributária Brasileira
CTN - Código tributário Nacional
DIAC - Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR
DITR - Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
EC – Emenda Constitucional
EUA - Estados Unidos da América
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
GEE - Grau de Eficiência de Exploração
GUT - Grau de Utilização da Terra
IBAMA - O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IBRE - Instituto Brasileiro de Economia
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos
ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR- Imposto Territorial Rural
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores
MST- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB - Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
RFB - República Federativa do Brasil
SM - Salário Mínimo
SRF - Secretaria Especial da
STJ - Supremo Tribunal de Justiça
UNB -Universidade de Brasília
VTN – Valor a Terra Nua

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
I - ESTRUTURA TRIBUTÁRIA: DESIGUALDADE E CONCENTRAÇÃO	15
1.1. Panorama da desigualdade no Brasil.....	15
1.2. Arrecadação Tributária e desigualdade	21
1.3. Renda e riqueza: o patrimônio como objeto de tributo	29
II - A TRIBUTAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL	36
2.1. Breve contextualização histórica sobre a tributação de terras no Brasil	36
2.2. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural: aspectos gerais	41
2.2.1. Sujeitos.....	42
2.2.2. Fato gerador.....	43
2.2.3. Propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel por natureza, conforme o código civil	43
2.2.4. Bases de cálculo.....	44
2.2.5. Alíquota.....	45
2.2.6. Quanto à Função	46
III - REFORMA AGRÁRIA E ITR: PERSPECTIVAS DE EFETIVIDADE.....	48
3.1. Ineficiência arrecadatória	48
3.2. Reforma Agrária e a função social da propriedade	53
3.3. Sujeitos e perspectivas: a importância dos movimentos sociais na garantia de políticas públicas	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

INTRODUÇÃO

Ao analisar o contexto histórico da tributação no Brasil, observa-se o quanto as alterações legislativas apenas contribuíram para a acumulação de riquezas, concentrando a maior incidência da carga tributária na população mais vulnerável. No que tange a tributação sobre terra, capital e trabalho, as disparidades existentes entre as alíquotas cobradas nos impostos diretos e indiretos demonstra a aplicação da arrecadação tributária recai massivamente sobre a renda oriunda do trabalho, conseqüentemente sobre a população mais pobre.

No âmbito da tributação de terras não é diferente. Instituído em 1891, o Imposto Territorial Rural (ITR) consiste no imposto responsável pela tributação dos imóveis rurais, no Brasil, atualmente previsto no art. 153, VI, da Constituição Federal de 1998, ele possui função predominantemente extrafiscal¹, ou seja, para além da função arrecadatória, possui também a finalidade regulatória de desestimular a manutenção das propriedades improdutivas, através da fixação de suas alíquotas de forma progressiva, além de possuir capacidade tributária ativa delegável.

Porém, ao analisar a aplicabilidade do referido do ITR, nota-se que a prática é distante da teoria, pois, o Estado não consegue garantir a sua execução, se fazendo necessária intervenções não institucionais por parte das organizações da sociedade civil, como alternativa a garantia do direito ao acesso à terra, que, embora assegurado constitucionalmente, perpassa por diversos desafios, sobretudo a ausência de vontade política, favorecendo, assim, a manutenção concentração fundiária e dos níveis de desigualdade.

Diante da ineficiência estatal, o presente trabalho busca evidenciar os impasses enfrentados pela garantia constitucional do ITR e como os movimentos sociais contribuem para a efetividade desta política pública, com ênfase no Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST), que, com sua mobilização, faz luta frente a inação do estado no que se refere a implementação da política pública de reforma agrária, desempenhando o papel de denunciador da inércia estatal e contribuindo para que esta política pública ocorra na prática.

Assim, para melhor compreender essa realidade, o presente trabalho de conclusão será desenvolvido mediante pesquisa exploratória, utilizando-se como método a pesquisa

¹ Diz-se que um tributo é extrafiscal quando “objetiva corrigir anômalas situações sociais ou econômicas, buscando o atingimento de objetivos que preponderam sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos financeiros para o Estado, afastando-se do mecanismo de pura arrecadação.” (SABBAG, 2017, p. 81).

bibliográfica por meio do levantamento de obras já publicadas, relevantes para conhecer e analisar o tema. Para tanto, necessária a utilização de livros, artigos, leis, documentos, teses, dissertações, revistas e página de web sites, calcada na abordagem qualitativa, tendo em vista a comparação entre os dados de arrecadação tributária entre os tributos diretos e indiretos para demonstrar a disparidade entre estes, com foco na tributação sobre patrimônio para demonstrar a existência da desigualdade acarretada pela tributação.

No presente trabalho, aborda-se primordialmente o contexto histórico da tributação no Brasil e como esta contribui para a perpetuação da desigualdade, uma vez que a arrecadação tributária recai sumariamente sobre os impostos sobre bens, consumo e serviços, conseqüentemente, sobre a população com menor poder aquisitivo. Faz-se uma análise histórica do contexto de desigualdade no país, como a arrecadação tributária contribui para esse cenário e o potencial arrecadatório existente nos impostos diretos, fazendo um comparativo da arrecadação dos impostos sobre o patrimônio no Brasil e nos países da OCDE, chegando à conclusão que o Brasil possui grande capacidade arrecadatória no que tange a tributação sobre o imóveis rurais, instituído a partir do ITR, mas que é pouco explorado devido à ausência de interesse político.

Posteriormente, analisa-se o contexto histórico da tributação de terras no Brasil, a partir das alterações legislativa ocorridas desde a instituição do ITR, bem como os seus aspectos gerais: sujeitos, fato gerador, base de cálculo, alíquota e demais características inerentes a sua competência. Dando ênfase a sua função extrafiscal, que possui como objetivo incentivar a propriedade produtiva, de forma a inibir as propriedades que não cumprem sua função social, por meio da técnica da progressividade que incide sobre a alíquota, o que não ocorre de fato, pois o retorno aos cofres públicos é inexpressivo comprando-o a grande extensão do território brasileiro.

Por último, verifica-se os instrumentos do ITR, evidenciando seu caráter declaratório e ausência de fiscalização que que facilitam a existência de fraudes por parte dos sujeitos passivos do imposto, ocasionando assim uma arrecadação muito abaixo da que potencialmente poderia ser, bem como o desinteresse do Estado em colocá-lo em prática, afetando diretamente as políticas públicas de reforma agrária bem como a garantia da função social da propriedade. Contraopondo-se a essa ineficiência do ITR, entra em cena o MST, que através da ocupação de latifúndios improdutivos denuncia a inércia estatal, e a necessidade de implementação de uma reforma agrária com participação da sociedade civil, uma vez que o Estado não utiliza do seu aparato legislativo para fazer com que esta aconteça. Dessa forma,

contata-se que, sem as organizações da sociedade civil e sua mobilização, não há a inclusão das políticas públicas de reforma agrária muito menos a sua implementação.

I

ESTRUTURA TRIBUTÁRIA: DESIGUALDADE E CONCENTRAÇÃO

1.1. Panorama da desigualdade no Brasil

O Século XX trouxe consigo grandes transformações, que variam desde o âmbito econômico ao cultural, transformações estas que influenciam diretamente na manutenção das desigualdades no país. Para compreendermos a perpetuação da desigualdade enraizada no Brasil se faz necessário um breve resgate histórico acerca da política e dos diversos regimes governamentais desde a instituição da República, perpassando pela Ditadura Militar até a retomada da Democracia e o início da Nova República.²

Com a queda da República Velha em outubro de 1930 e a ascensão do Governo provisório de Vargas (1930 – 1934) podemos citar algumas conquistas como a instituição do voto secreto e do voto feminino, a implementação de direitos trabalhistas (salário mínimo, férias, jornada de 8 horas diárias, indenização na demissão, etc.) e a regularização dos sindicatos sob fiscalização federal. (SOUSA, 2015; SOUZA, 2016)

Sobre os direitos trabalhistas implementados na Era Vargas, Souza (2016, p. 274-275) afirma que:

Apesar de criar uma estrutura institucional estratificada que reproduziu desigualdades e formatou por décadas as disputas por direitos e benefícios, não se pode deixar de reconhecer que ela gerou uma expectativa de proteção social, atuando como promessa universalizável.

Ou seja, apesar da necessidade da implementação de direitos trabalhistas, como forma de assegurar o trabalhador, ainda assim foi um instrumento de reprodução da desigualdade. Outra questão a se refletir acerca dessa implementação é a exclusão dos direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais, ” em um país ainda muito pouco urbanizado” funciona como um reflexo da “indisposição ou incapacidade das novas elites dirigentes em lidar com a secular concentração fundiária brasileira;” (SOUZA, 2016, p. 275).

A repressão e o autoritarismo da ditadura Vargas conviveram com a acomodação de interesses e pressões da parcela mais rica da população, fenômeno que passou ao largo da ampliação das bases sociais do Estado e se coaduna com a estabilidade da estratificação da sociedade à época. (Oxfam, 2021, p. 15).

² Em seu relatório, a Oxfam Brasil (2017, p. 43) destaca a importância do contexto político na perpetuação das desigualdades: “Desigualdades sociais não são inevitáveis. São, antes, produto da ação ou inação de governos e empresas ao longo da história, em benefício de poucos indivíduos com muito poder.”

Com o fim da Era Vargas veio o Governo Constitucional (1934-1937), marcado por uma “intensa agitação social e política.” (SOUSA, 2015, p. 74). Segundo Bethell e Carvalho (2008c, 2008 apud SOUZA, 2016, p. 276):

Entre novembro de 1935 e novembro de 1937, o Brasil viveu quase continuamente sob estado de sítio/guerra, com a prisão e/ou tortura de milhares de oponentes do regime e indivíduos identificados com a esquerda, processo completado com o golpe que instituiu o Estado Novo, com ampla adesão das elites econômicas.

Durante o período de 1937 a 1945 temos o Estado Novo, regido por uma constituição autoritária, copiada pelo modelo fascista polonês tendo seu fim no ano de 1945, dando lugar ao período democrático no Brasil, e assinalado pela promulgação da Nova Constituição em 1946. (SOUSA, 2015).

Segundo Souza (2016, p. 280) o ano de “[..] 1945 marcou um dos picos históricos da desigualdade, a situação no início dos 1960 estaria no outro extremo.” Com o golpe que instaurou a Ditadura Militar (1964-1985), temos um dos períodos de maior desigualdade no país:

O golpe militar desfechado em março de 1964, apoiado pelas classes dominantes em associação com o capital estrangeiro, e por segmentos da classe média influenciados pela propaganda anticomunista, conduziu novamente à instalação, no país, de um Estado autoritário, que se manteve à frente de seu comando por mais de 20 anos. (CASTRO, SANTOS, RIBEIRO, 2010, p. 182).

Marcado pelo retrocesso e a tortura, a Ditadura Militar cooperou incisivamente para agravar ainda mais o cenário de desigualdade existente no país, ocorrendo um aumento da concentração de renda no topo. Nos primeiros anos do Regime Autoritário, visualiza-se o aumento do 1% mais rico de 17-19%, no início dos anos de 1960, para 26%, em 1971, maior marca desde o início dos anos 40, deixando evidente o retrocesso do pouco avanço alcançado na redução das desigualdades devido as políticas de reajuste do salário – mínimo do governo anterior. (OXFAM, 2021).

Para Souza, (2016, p. 291):

[...] o golpe de 1964 é o exemplo mais bem acabado no Brasil de ruptura que permitiu, pelo uso da força, o enfraquecimento da resistência e o redesenho de instituições de modo a alterar bruscamente a distribuição de renda. O golpe ilustra como um determinado padrão de desigualdade dificilmente tem raízes claras em uma ou outra política e, assim, muda rapidamente só com reformas abrangentes.

Conforme o relatório da Oxfam Brasil, Democracia Inacabada, (2021, p. 16):

A adoção de medidas privilegiando ganhos de capital sobre prejuízo do elemento trabalho — incluindo uma política salarial restritiva responsável pela redução de 30% no valor real do salário-mínimo entre 1964 e 1974, a repressão a sindicatos e outros movimentos reivindicatórios, e o favorecimento de ocupantes da alta hierarquia de grandes empresas — exemplifica as políticas sociais e econômicas adotadas pelo regime autoritário que contribuíram para o aumento da desigualdade no período.

A partir de então, no período compreendido entre 1974 – 1979, iniciou-se os sinais de esgotamento do Regime Militar vigente no país. A inflação, o aumento da dívida externa, os baixos salários e o segundo choque do petróleo foram essências para a crise de 1979 que resultou no aumento dos movimentos de oposição à Ditadura Militar e a intensificação do movimento sindical. (SOUSA, 2015).

Conhecida como década perdida, tem-se então, a partir de 1980 o início da transição do Regime Militar para o Democrático, sendo este retomado em 1985, através de eleições indiretas. Durante esse, período entre os anos 80 e 90, observa-se a diminuição da concentração de riqueza, no entanto ela permanece estável:

[...] concentração no topo diminuiu em algum momento entre meados das décadas de 1980 e de 1990 para todos os estratos mais ricos, permanecendo relativamente estável desde então, em patamar semelhante ao observado na virada dos anos 1970 para os 1980. (SOUZA, 2016, p. 306).

Em 1986, ocorreu a eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, sendo promulgada, em 1988, a Nova Constituição, então denominada de Constituição Cidadã, que se apoia nas ideias de igualdade e solidariedade e trouxe como marco o início da redução das desigualdades, a partir da distribuição mais equitativa de renda e serviços, conforme consta positivado no seu art. 3º, III: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.” (BRASIL, 1988).

Ou seja, o contexto histórico, político e econômico do Brasil é marcado pelo rastro da desigualdade e concentração de renda que passa a ter uma melhora apenas com a proclamação da Constituição de 1988, que “foi o ponto de partida para uma mudança multidimensional no reconhecimento do problema e da necessidade de superação das desigualdades no País.” (OXFAM, 2017, p. 19).

Apesar da redução nos níveis de desigualdades, o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo, pois a concentração de renda e patrimônio permaneceu estável desde então:

Após a proclamação da Constituição de 1988, o nosso país iniciou uma trajetória geral de redução de desigualdades. Renda e serviços essenciais passaram a ser mais equitativamente distribuídos na sociedade, especialmente pela elevação do nível de vida dos estratos mais pobres da população e pela progressiva consolidação de políticas públicas inclusivas. Por outro lado, manteve-se estável a extrema concentração de renda e patrimônio no topo da pirâmide social. (OXFAM, 2017, p. 6).

Dessa forma, podemos observar que os desafios a respeito do debate das desigualdades ainda são muitos, tendo como ponto crucial a redistribuição de renda e riqueza no país:

Persistem desafios estruturais ligados à redistribuição de renda e riqueza no País, como o estabelecimento de uma política tributária justa, a melhoria da qualidade de serviços públicos, a reversão da concentração fundiária, além da inclusão educacional de adolescentes e jovens em idade universitária (sobretudo jovens negros) – para citar alguns. (OXFAM, 2017, p. 12).

Conforme o relatório do Observatório das Desigualdades (2018, p. 10):

O Brasil apresenta níveis muito altos de desigualdade, que se mantiveram pouco alterados durante quase toda a segunda metade do século passado, apesar das intensas transformações econômicas, sociais e políticas pelas quais passou o país. O início deste século marcou o início de uma mudança nesta trajetória. A democratização favoreceu os espaços e a pressão por redistribuição, tanto de renda quanto, [...] em outros campos de direitos, políticas e acesso a bens e serviços, que tiveram impactos reais na redução da desigualdade de renda do país.

Durante o século XX as discussões acerca da desigualdade não eram atreladas ao âmbito econômico, mas, a partir do século XXI, com a homogeneização das sociedades de mercado capitalista, o debate sobre desigualdade se tornou multidimensional. (CAPRARA, 2017).

No livro “O Capital no Século XXI”, Thomas Piketty (2014) faz uma análise profunda acerca de como são calculadas as desigualdades, que os critérios utilizados, como, por exemplo, no índice de gini não são o suficiente para demonstrar a verdadeira desigualdade existente na sociedade.

Em seu livro “Capital e Ideologia”, Piketty (2019) discute sobre a incessante necessidade que as classes dominantes têm em justificar as desigualdades, explorando essas narrativas dominantes, “aponta que a desigualdade não é um fato natural. Decorre de decisões econômicas, políticas e institucionais tomadas ao longo do processo histórico.” (CHIEZA, 2020)

De acordo com o Observatório das Desigualdades (2018, p. 3), podemos conceituar a desigualdade da seguinte forma:

De maneira ampla, a desigualdade pode ser entendida a partir de observações quanto ao tratamento dado por uma sociedade aos diversos grupos que a compõem. Quanto maior a diferença entre os que têm mais - poder, dinheiro, privilégios, acesso a serviços e a direitos básicos, proteção do Estado, etc - e os que têm menos, maior a desigualdade. Ela então não é uma característica de um indivíduo ou de um domicílio específico, mas é avaliada a partir da maneira pela qual se distribuem recursos, reconhecimento, oportunidades ou bem estar entre os membros de uma sociedade.

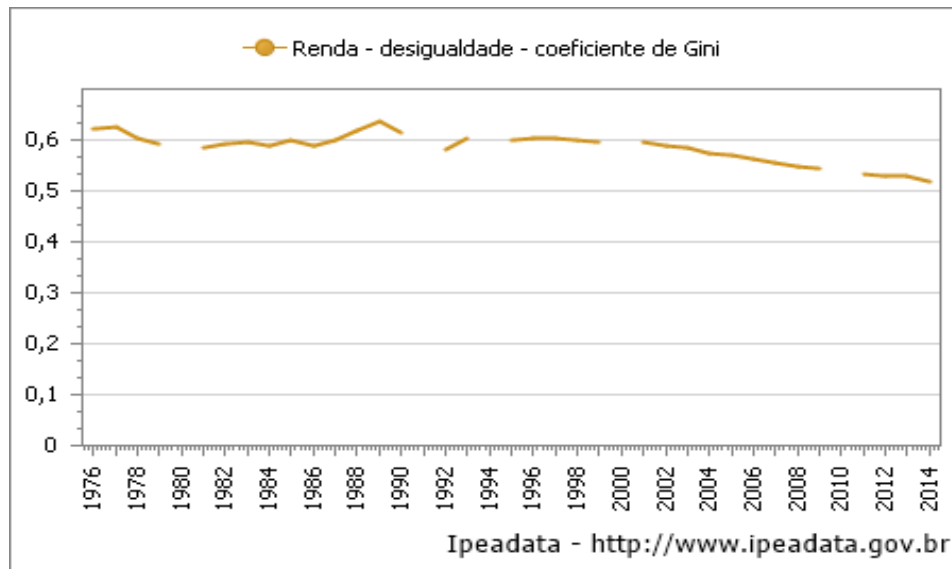
Sendo a desigualdade observada, ainda, de diversos âmbitos: desigualdade de renda, de riqueza, educacional, de poder, de acesso a bens e serviços, no mercado de trabalho etc., ou seja, podemos tratar de desigualdades, uma vez que ela existe em diversas faces. (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2018).

O instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda e o grau de desigualdade de renda é o Índice de Gini³, que varia de 0 a 1, sendo 0 uma situação de completa igualdade, e 1 uma situação de completa desigualdade.

O Gráfico 1 demonstra o grau de renda e desigualdade de meados do século XX até o ano de 2014.

³ O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social, tendo sido desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Este índice apresenta dados entre o número 0 e o número 1, no qual o número zero corresponde a uma completa igualdade na renda, isto é, todos detêm a mesma renda *per capita*, e o número um corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas, ou seja, um indivíduo ou uma pequena parcela de uma população detém toda a renda e os demais nada têm. (SALVADOR, 2014, p. 6).

GRÁFICO - 1: RENDA – DESIGUALDADE – COEFICIENTE DE GINI



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica (Ipea).

Ao observarmos os dados dos anos 1990 e 2000, nota-se uma regressão em relação ao nível de desigualdade conforme demonstrado pelo coeficiente de Gini:

O Brasil já teve um dos níveis mais altos de desigualdade do mundo, mas, na década de 1990, apercebeu -se dos riscos que ela acarretava em termos de divisão social e política e a nível de crescimento económico a longo prazo. O resultado foi um consenso político transversal à sociedade de que algo tinha de ser feito. Durante o mandato do presidente Henrique Cardoso verificou-se um aumento massivo das despesas na educação, incluindo para os pobres. Durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva verificaram -se despesas sociais para reduzir a fome e a pobreza. Reduziu -se a desigualdade, o crescimento aumentou, e a sociedade tornou -se mais estável. (STIGLITZ, 2013, p. 63-64).

Ou seja, a melhoria obtida na distribuição de renda responsável pela redução da desigualdade se deu devido ao maior investimento em educação, a valorização do salário mínimo, os benefícios da Previdência social e os programas de transferência de renda, podendo citar como os mais importantes o Programa Bolsa Família e o Benefício da Prestação Continuada, sendo imprescindíveis para garantir o mínimo para os grupos familiares encontrados em situação de vulnerabilidade. (FERNANDES, 2016).

No entanto, segundo Stiglitz, ex-economista-chefe do Banco Mundial e Prêmio Nobel de Economia em 2001 (2013, p. 60):

Os dados sobre a desigualdade na distribuição da riqueza apenas nos dão um vislumbre de uma economia num único momento. Mas é precisamente por isso que os dados sobre a desigualdade são tão perturbadores – a desigualdade na distribuição

da riqueza vai para além das variações verificadas nos rendimentos anualmente. Além disso, a riqueza reflete melhor as diferenças no acesso aos recursos.

Apesar da diminuição da desigualdade, observada no Gráfico 1, o nível de desigualdade no Brasil ainda é gigantesco, principalmente quando comparado aos demais países:

Entre os países para os quais existem dados disponíveis, o Brasil é o que mais concentra renda no 1% mais rico, sustentando o 3º pior índice de Gini na América Latina e Caribe (atrás somente da Colômbia e de Honduras). Segundo o último Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) o Brasil é o 10º país mais desigual do mundo, num ranking de mais de 140 países. Por aqui, a desigualdade é extrema. (OXFAM, 2017, p. 21).

Tal cenário compromete de maneiras diversas o funcionamento das sociedades modernas, pois, historicamente, a concentração da riqueza permaneceu nas mãos dos coronéis, doutores, perpassando através da herança para os seus filhos e netos (Fernandes, 2016), fator primordial pra a manutenção da discrepância na distribuição de renda no Brasil:

Se os ricos ficassem cada vez mais ricos e se a classe média e os da classe mais baixa também ficassem cada vez melhor, seria uma coisa, sobretudo se os esforços dos primeiros fossem fulcrais para o êxito dos restantes. Poderíamos celebrar os êxitos dos que estão no topo e sermos gratos pelos seus contributos. Porém, não é isso o que se tem verificado. (STIGLITZ, 2013, p. 61).

Mais que evidente que essa situação se dá, principalmente, devido à má distribuição de renda no país, portanto, se faz necessário analisar o Sistema Tributário Brasileiro e o seu papel enquanto agente na distribuição de renda e no combate às desigualdades.

1.2.Arrecadação Tributária e desigualdade

Conforme a contextualização histórica apresentada, observa-se a como as escolhas políticas influenciam na manutenção das desigualdades e concentração de renda no Brasil através da má efetividade sistema de arrecadação de tributos, que favorece essa disparidade:

São diversos os fatores que explicam a situação de desigualdade extrema no Brasil. Nossa bagagem histórica de quase quatro séculos de escravidão e nosso largo passado colonial criaram profundas clivagens entre regiões, pobres e ricos, negros e

brancos, mulheres e homens. Tal distanciamento marcou a forma com a qual organizamos nossa sociedade, nossa economia e nosso Estado, diminuindo sua capacidade redistributiva. Em outras palavras, não só nossa economia beneficia poucos, mas também nosso Estado e nossa organização social contribuem para perpetuar desigualdades. (OXFAM, 2017, p. 43).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o sistema tributário sofreu grandes alterações mediante legislações infraconstitucionais que excluiu diversos princípios tributários instituídos na Constituição Federal, tais mudanças agravaram a regressividade tributária e foram cruciais para a alteração do perfil da tributação no país, que passou a contribuir diretamente para a manutenção da concentração de renda. (SALVADOR, 2014):

A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que consolidou direitos sociais fundamentais, também construiu um sistema tributário a altura da sua concretização. No entanto, mal saída dos corredores do Congresso Nacional, a Constituição foi brutalmente atacada. Em primeiro lugar, o governo Sarney fez uma reforma tributária reduzindo as alíquotas do Imposto de Renda, comprometendo, assim, as fontes de financiamento das políticas sociais. O governo FHC foi além. Além de ter reduzido e congelado a alíquota máxima do Imposto de Renda (IR) em 27,5%, ele desonerou os impostos da distribuição de lucros e dividendos dos empresários. As remessas de lucros para o exterior também passaram a ser isentas. Isso representou uma renúncia fiscal de R\$ 6,4 bilhões em 2002. (TEIXEIRA, 2019).

Tais mudança no Sistema Tributário Nacional apenas agravou as desigualdades já existentes no país com a sua regressividade, transferindo à população mais pobre, vulnerável, a carga tributária mais elevada, em contrapartida a aplicada aos mais ricos, ocasionando, portanto, uma maior concentração de renda.

Convém destacar que a carga tributária é muito regressiva no Brasil, pois está concentrada em tributos indiretos e cumulativos que oneram mais os/as trabalhadores/as e os mais pobres, uma vez que mais da metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre a renda e o patrimônio. Segundo informações extraídas da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008/2009 pelo Ipea, estima-se que 10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas gastam 21% da renda em tributos (SALVADOR, 2014, p. 6).

Dessa forma, a regressividade consiste na maior tributação aos de menor poder aquisitivo, ao contrário da progressividade⁴, que consiste na cobrança proporcional à medida

⁴ Para Eduardo Sabbag (2017, p. 207), “a progressividade traduz -se em técnica de incidência de alíquotas variadas, cujo aumento se dá à medida que se majora a base de cálculo do gravame.”

que a renda aumenta a tributação também a acompanha. no entanto, o caráter regressivo existente na estrutura tributária nacional consiste em um elemento fundamental para a concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil. (RIBEIRO, 2013).

A base de incidência do Sistema Tributário Brasileiro se divide em tributos indiretos e tributos diretos, o que vai de encontro as estruturas tributárias internacionais, uma vez que se tributa mais os impostos de caráter regressivo no país:

Seguindo na contramão das experiências internacionais, a estrutura tributária constitui-se, predominantemente, de tributos indiretos, ou seja, daqueles que incidem sobre o consumo, o lucro, o faturamento, tais como o ICMS, o IPI, o IRPJ, o ISS, o PIS, a CONFINS, a CSLL, entre outros. No plano arrecadatório, estes gravames sobressaem, de modo expressivo, em relação aos chamados “tributos diretos”, geralmente incidentes sobre o patrimônio (IPTU, IPVA, ITR, ITBI, ITCMD, entre outros), com pouco volume arrecadável. (SABBAG, 2017, p. 232).

Ou seja, conforme a base incidência:

[...] Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, uma vez que, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros e são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, isto é, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores, que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. (SALVADOR, 2014, p.10).

Para Sabbag (2017, p. 232):

É indubitável que os impostos indiretos, particularmente, tendem à regressividade, pois os consumidores, ricos ou pobres, realizando transações de bens e serviços, pagam na mesma proporção, em relação ao valor do bem ou serviço adquirido, independentemente de suas capacidades de contribuição.

O Sistema Tributário Brasileiro é considerado um dos mais complexos do mundo, isso se dá devido as “[...] várias espécies de tributo, podendo ser este classificado como imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório ou contribuição especial, segundo a doutrina majoritária, a qual se filia a “teoria penta-parti-te” (RIBEIRO, 2013, p. 12).

Conforme o art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não

constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” (BRASIL, 1966).

A arrecadação tributária tem como objetivo custear as ações governamentais no que diz respeito ao suporte à população, programas sociais, investimentos e infraestrutura, ou seja, “a arrecadação de tributos é, portanto, apenas uma das formas de financiamento do Estado, constituindo verdadeira base financeira, mas também meio de intervenção na economia.” (RIBEIRO, 2013, p. 11):

A cobrança de *tributos* se mostra como a principal fonte das *receitas públicas*, voltadas ao atingimento dos objetivos fundamentais, insertos no art. 3º da Constituição Federal, tais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, tendente à redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem-estar da coletividade. (SABBAG, 2017, p. 34).

A incidência da arrecadação sobre os impostos indiretos demonstra a regressividade existente na carga tributária⁵ brasileira. De acordo com Salvador (2014, p. 9), “um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, ou seja, a regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo.” E é essa regressividade a responsável por transformar o Sistema Tributário Nacional em um instrumento de “[...] concentração de renda agravando o ônus fiscal dos mais pobres e, conseqüentemente, diminuindo o referido ônus das classes mais ricas.”

Para Fernandes (2016), a desigualdade existente na carga tributária advém justamente dessa divisão da incidência dos tributos diretos e indiretos:

Os tributos diretos possuem uma natureza eminentemente progressiva, pois seus parâmetros incidem justamente sobre a capacidade econômica dos indivíduos, podendo ser graduados conforme esta cresce. A tributação indireta, por sua vez, não discerne nenhum atributo dos agentes, taxando o consumo, no qual a regressividade surge pelo fato de que a proporção de consumo na renda das classes mais pobres é maior do que na renda dos mais ricos, o que se traduz em maior tributação em proporção da renda nos primeiros em detrimento dos últimos. A progressividade geral do sistema, portanto, advirá dos pesos atribuídos sobre os diferentes tipos de tributação, do qual resultará uma nova distribuição de renda pós-tributação. (FERNANDES, 2016, p. 21).

⁵ Em termos pessoais, a carga tributária resulta da relação entre o montante de tributo devido pelo indivíduo e a renda pessoal. Nesse contexto, dizemos que há progressividade quando a carga tributária pessoal aumenta para níveis mais elevados de renda e diminui para níveis de renda mais baixos; inversamente, existe regressividade quando a carga tributária diminui para rendimentos maiores e aumenta à medida que a renda diminui; finalmente, se a carga se comporta de maneira constante para quaisquer níveis de renda, dizemos que ela é proporcional (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; LAGEMANN, [2010]; PIKETTY, 2014; RIANI, 2011 apud TAMS, 2018, p. 19)

Destarte, verifica-se a contradição existente no Sistema Tributário Brasileiro, que, ao invés de funcionar como agente de combate à desigualdade, conforme sua função constitucional, contribui para que aumente mais ainda a perpetuação da desigualdade, ao transmitir a carga tributária mais elevada à população mais vulnerável:

Nosso sistema tributário regressivo onera demasiadamente os mais pobres e a classe média por meio de uma alta carga de impostos indiretos e pela perda de progressividade no imposto sobre a renda dos mais ricos. As discriminações de raça e de gênero têm se mostrado um perverso mecanismo de bloqueio à inclusão de negros e de mulheres, se manifestando por violências cotidianas praticadas inclusive pelo próprio Estado e mantendo esta parcela da sociedade sempre “no andar de baixo” da distribuição de renda, riqueza e serviços. Soma-se a isso o nosso sistema político, carente de espírito democrático, concentrador de poder e altamente propenso à corrupção. (OXFAM, 2017, p. 6-7).

Essa situação resulta, principalmente, da não efetividade prática dos princípios constitucionais basilares do Sistema Tributário Nacional, tais como a justiça fiscal e social, uma vez que não foram levados à risca pelos governos seguintes à Carta Magna de 1988:

[...] a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conjunto de princípios tributários que constitui referência importante para a edificação de um sistema de tributos baseado na justiça fiscal e social. Contudo, tais princípios constitucionais, que permitiriam um novo desenho para o sistema tributário, não foram postos em prática por nenhum dos governos que assumiram a Presidência da República após a promulgação da referida Constituição. (SALVADOR, 2014, p.7).

Diante disso, nota-se que a incidência da tributação brasileira é sobretudo em relação ao consumo, sendo, portanto, uma tributação injusta, ao cobrar de uns mais que de outros, apenas contribuindo para a concentração de renda e a manutenção da desigualdade social, não cumprindo com o seu papel constitucional.

Embora nos países desenvolvidos a arrecadação tributária seja utilizada para diminuir as desigualdades, no Brasil, funciona o inverso, funcionando como agente na concentração de renda:

É interessante observar que, ao se considerar a relação entre a CTB e a desigualdade de renda – medida pelo índice de Gini –, constata-se que, em média, a elevada carga tributária nos países desenvolvidos – sobretudo naqueles que têm seu estado social mais avançado – está associada à redução da desigualdade de renda, ao contrário do que se observa no Brasil, que possui acentuada desigualdade a despeito de sua alta carga tributária. De fato, o aumento observado na carga tributária brasileira não foi direcionado para a redução das desigualdades, mas trata-se de um instrumento em favor da concentração de renda, que agrava o ônus fiscal dos mais pobres e desonera o das classes mais ricas. (SALVADOR, 2014, p. 6-7).

Essa cobrança injusta demonstra a grande disparidade existente em relação a tributação sobre consumo e a tributação sobre renda e patrimônio:

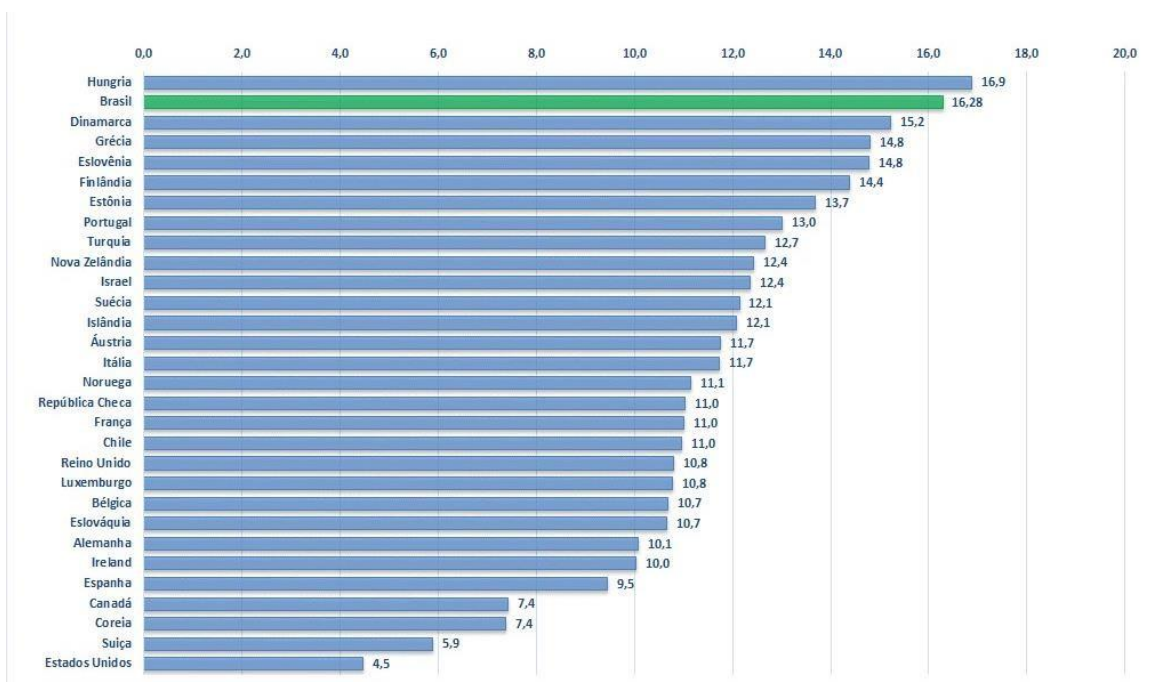
“[...] pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostra que a carga tributária de contribuintes com renda mensal de até dois salários mínimos (SM) é de 48,8%, enquanto a de contribuintes com renda mensal superior a 30 SM é de 26,3%, ou seja, quase metade da carga dos mais pobres. Isso decorre da predominância de impostos que incidem sobre o consumo e detrimento da baixa tributação sobre a renda e o patrimônio no Brasil.” (CHIEZA, 2021)

Com isso, vemos que o problema não é a quantidade de impostos como difundem as narrativas que tentam legitimar a perpetuação das desigualdades, mas sim a sua forma de incidência. Para Chieza (2021), “[...] um dos problemas que gera distorções na percepção de que a carga tributária é alta no Brasil vem de que há uma predominância de impostos sobre o consumo e não sobre o patrimônio e a renda.”

Assim, o problema do Brasil não é o imposto, ao contrário do que tenta nos fazer acreditar a mídia e os grandes empresários. O problema é a estrutura tributária, que taxa mais quem ganha menos. Ao contrário, os impostos são a forma de o Estado financiar as políticas sociais das quais todos nós somos usuários. É paradoxal as reivindicações da sociedade por melhorias na saúde, educação e segurança com o discurso de que é preciso pagar menos impostos. O que precisamos são mais impostos diretos; aqueles sobre o patrimônio, grandes heranças e altas rendas; e menos impostos indiretos; os que recaem sobre o consumo, prejudicando os mais pobres. (TEIXEIRA, 2021).

Segundo os dados da Receita Federal, ao levar em conta a base de incidência da carga tributária sobre Bens e serviços, constata-se a disparidade existente entre o Brasil e países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Gráfico 2 torna evidente que o Brasil está entre os países que mais onera Bens e serviços, conseqüentemente, a população mais vulnerável.

GRÁFICO - 2: CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE BENS E SERVIÇOS – BRASIL E PAÍSES DA OCDE (2014).



Fonte: Brasil (2016). Receita Federal.

Contudo, não há justificativa econômica, política ou social para uma menor tributação dos mais ricos em detrimento dos mais pobres, sendo essa disparidade na arrecadação a responsável direta pela concentração de renda no país, colaborando, assim, para a conservação das desigualdades sociais:

[...] estudos econômicos demonstram que a participação da tributação da renda na carga tributária brasileira é baixa, atingindo pouco mais de 20%, enquanto, em países desenvolvidos, essa participação representa cerca de 70%. Aliás, insta frisar que há sobre o patrimônio, de um modo geral, uma tímida expressividade da participação da tributação na carga tributária brasileira. (SABBAG, 2017, p. 210).

Essa baixa tributação sobre renda e patrimônio representa a progressividade existente na arrecadação dos tributos diretos, os quais as alíquotas efetivas crescem até a faixa dos 20 a 40 salários mínimos de rendimento, passando, a partir daí, a diminuir rapidamente, ou seja, ao chegar no grupo dos mais ricos, a alíquota diminui expressivamente, o que reforça a concentração de renda e discrepância no Sistema Tributário Nacional. (OXFAM, 2017; CHIEZA, 2021):

Numa estrutura de renda justa, a tributação deveria atuar de forma redistributiva, não concentradora. No Brasil, ocorre justamente o contrário – nosso sistema tributário

penaliza os pobres e alivia os super-ricos, que acumulam renda e, com isso, patrimônio – outro território pouco habitado por impostos. (OXFAM, 2017, p. 48).

É válido ressaltar que tal discrepância, para além de afetar a população mais pobre, afeta diretamente à população negra e às mulheres:

Essa diferença penaliza proporcionalmente mais aos negros e às mulheres, em comparação com os homens brancos: três em cada quatro brasileiros que estão na faixa dos 10% mais pobres – a que mais gasta com tributos – são negros e mais da metade são mulheres. Por outro lado, dentre os 10% mais ricos, os que pagam a menor quantidade relativa de impostos, dois em cada três são brancos e são homens. (OXFAM, 2017, p. 48).

Isto é, “o Brasil possui uma carga tributária elevada e em ascensão, e sua distribuição pela sociedade beneficia quem ganha mais e, de modo perverso, sacrifica quem ganha menos.” (SABBAG, 2017, p. 231), resultado de um sistema tributário regressivo em relação aos impostos indiretos e progressivo em relação aos tributos diretos, o que favorece a concentração de renda e consequentemente a conservação do quadro das desigualdades desigualdade no país:

A baixa tributação sobre a renda e o patrimônio é responsável, em parte, pela desigualdade no Brasil, uma das maiores do mundo. Enquanto nossa tributação sobre renda e patrimônio representa apenas 23% do total da arrecadação, nos EUA é 60%; na Dinamarca, 67%; e na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 40%. (CHIEZA, 2021).

Dessa forma, fita-se a contradição existente entre o Brasil e os demais países, em relação à tributação sobre renda e patrimônio, que onera demasiadamente a população mais vulnerável arrecadando sobre a renda do trabalho, ao invés de arrecadas sobre renda e patrimônio. Segundo Marcio Pochmann (apud SABBAG, 2017, p. 232), presidente do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), “os pobres no Brasil pagam 44% mais imposto, em proporção à sua renda, que os ricos. Embora os 10% mais pobres não paguem Imposto de Renda, consomem bens com alta carga de impostos indiretos, como os da cesta básica”.

A partir dos dados, constata-se que, definitivamente, “a nossa filosofia tributária busca onerar menos a renda e o patrimônio e gravar mais a produção, bens e serviços.” (SABBAG, 2017, p. 232). Ou seja, a população de mais baixo poder aquisitivo, enquanto as mais afetadas pela arrecadação tributária, é a principal financiadora do Brasil, pois, ao invés de atuar como uma estrutura de redistribuição de renda a estrutura tributária brasileira faz o

contrário, onera os mais pobres e favorece a estrutura necessária para a acumulação de renda e de patrimônio dos ricos, devido a pouco explorar os impostos sobre renda e patrimônio, que contribuiriam para a redução das desigualdades e uma tributação justa.

1.3.Renda e riqueza: o patrimônio como objeto de tributo

No cenário internacional, Thomas Piketty foi um dos principais pesquisadores a respeito da tributação enquanto elemento fundamental na distribuição de renda e redução das desigualdades. Em seu livro, “O capital no século XXI”, faz um estudo à longo prazo, a partir de análises históricas acerca do crescimento e concentração do patrimônio e riqueza mundial. Para ele, um dos principais motivos para a crescimento da desigualdade o mundo consiste na divergência existente entre o retorno anual do capital (r) sobre a taxa de crescimento anual de renda e da produção (g), conforme a expressão $r > g$ ⁶, uma vez que afeta a distribuição de renda. (PIKETTY, 2014, p. 37).

Segundo os seus dados, apenas 10% da população global possuem entre 80 e 90% do patrimônio global, dentre esses 10% somente 1% detém 50%, sendo que 20% desses 50% de patrimônio global pertence a apenas 0,1 % da população global:

A parcela do milésimo superior atualmente parece estar próxima de 20% do patrimônio total, a do centésimo superior, perto de 50% do patrimônio total, e a do décimo superior, entre 80% e 90%; a metade inferior da população mundial possui, sem dúvida, menos de 5% do patrimônio total. Concretamente, o 0,1% mais rico do planeta, ou seja, cerca de 4,5 milhões de adultos em 4,5 bilhões, parece deter um patrimônio líquido da ordem de 10 milhões de euros, quase duzentas vezes o patrimônio médio mundial (por volta de 60.000 euros por adulto), daí uma participação no patrimônio total de quase 20%. O 1% mais rico, cerca de 45 milhões de adultos sobre 4,5 bilhões, possui um patrimônio médio da ordem de 3 milhões de euros (trata-se, grosso modo, da população que ultrapassa 1 milhão de euros de patrimônio individual), o que equivale a cinquenta vezes o patrimônio médio, de modo que a participação no patrimônio total é de 50%. (PIKETTY, 2014, p. 554).

Segundo dados da confederação internacional Oxfam, 1% das pessoas concentra mais renda e riqueza que os demais 99%:

Em relação à renda, o 1% mais rico da população recebe, em média, mais de 25% de toda a renda nacional, e os 5% mais ricos abocanham o mesmo que os demais 95%. Uma pessoa que recebe um salário mínimo mensal levaria quatro anos trabalhando

⁶ “Essa desigualdade fundamental, que denotarei como $r > g$, em que r é a taxa de remuneração do capital (isto é, o que rende, em média, o capital durante um ano, sob a forma de lucros, dividendos, juros, aluguéis e outras rendas do capital, em porcentagem de seu valor) e g representa a taxa de crescimento (isto é, o crescimento anual da renda e da produção) [...]” (PIKETTY, 2014, p. 37).

para ganhar o mesmo que o 1% mais rico ganha em um mês, em média. Seriam necessários 19 anos de trabalho para equiparar um mês de renda média do 0,1% mais rico. Essa enorme concentração é fruto de um topo que ganha rendimentos muito altos, mas sobretudo de uma base enorme de brasileiros que ganha muito pouco. (OXFAM, 2017, p. 21).

No Brasil, encontra-se alguns empecilhos para a efetividade da progressividade sobre os impostos diretos. De acordo com Ribeiro (2013), no que tange a tributação sobre terra, capital e trabalho, as disparidades existentes entre as alíquotas cobradas no Imposto de Renda (IR) sobre renda e trabalho demonstra mais uma vez que a carga tributária nacional arrecada mais sobre quem tem menos.

[..] a legislação atual não submete à tabela progressiva do IR os rendimentos do capital e de outras rendas da economia, que são tributados com alíquotas inferiores à do imposto de renda incidente sobre a renda do trabalho. A legislação tributária, ao permitir a incidência exclusiva de determinados rendimentos na fonte, acaba estabelecendo discriminações na origem da renda dos contribuintes, pois estes acabam sendo tributados apenas proporcionalmente, fugindo da progressividade. (RIBEIRO, 2013, p. 44).

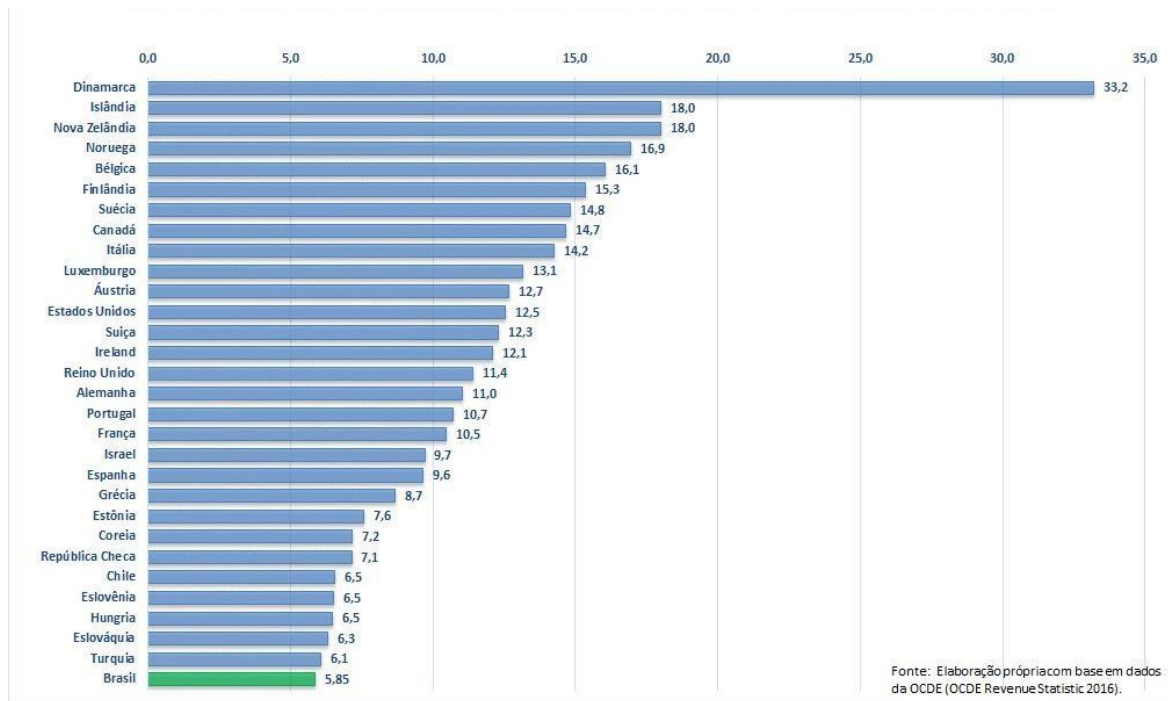
Segundo Manoel Pires (2021), Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UNB) e pesquisador associado do Instituto Brasileiro e Economia (IBRE), a baixa progressividade apresentada nas alíquotas do Imposto de Renda para pessoa física, a ausência e tributação sobre lucros e dividendos e a diferença de tratamento em relação aos investimentos em fundos reduz a capacidade de arrecadação, consequentemente o financiamento de políticas públicas:

No Brasil, a tributação sobre a renda tradicionalmente se concentrou nas empresas, o que vai na direção oposta à tendência mundial. A volta da tributação sobre lucros e dividendos poderia reverter essa tendência e criar condições para a maior concentração de impostos sobre a renda das pessoas físicas, alinhando o modelo brasileiro aos padrões internacionais, com redução da tributação direta sobre as empresas, o que propiciaria um ambiente mais receptivo à absorção de investimentos. A tributação dos fundos de investimento fechados, em que as famílias mais ricas do país fazem seus investimentos, incide somente no momento do saque ou do término do prazo de duração do fundo. Essa diferenciação de tratamento em relação aos investidores convencionais permite acúmulo de ganhos e resulta em expressivos benefícios fiscais aos seus cotistas. (PIRES, 2021).

Ao observar os dados referentes ao Gráfico 2, da arrecadação sobre bens e serviços, em contrapartida ao Gráfico 3, da carga tributária sobre o capital, se torna mais

explicita essa discrepância existente na arrecadação tributária sobre os tributos diretos e indiretos.

GRÁFICO - 3: CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE A RENDA, LUCRO E GANHO DE CAPITAL – BRASIL E PAÍSES DA OCDE (2014).



Fonte: Brasil (2016). Receita Federal.

Verifica-se então que “[...] aqueles que difundem a narrativa da alta carga tributária escondem ou minimizam a baixa tributação sobre a renda e a propriedade no Brasil [...]” (CHIEZA, 2021). Pois, embora o índice de arrecadação sobre a renda e o patrimônio seja imprescindível para a diminuição das desigualdades no Brasil, não é efetivada na prática:

A baixa tributação sobre a renda e o patrimônio é responsável, em parte, pela desigualdade no Brasil, uma das maiores do mundo. Enquanto nossa tributação sobre renda e patrimônio representa apenas 23% do total da arrecadação, nos EUA é 60%; na Dinamarca, 67%; e na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 40%. (CHIEZA, 2021).

Piketty (2014;2019) considera a propriedade um dos principais fatores contribuintes para a manutenção desse estado de desigualdade, suas obras, aborda também a importância da tributação sobre a herança como necessária para se alcançar uma melhor distribuição de renda, defendendo uma tributação mais eficaz sobre essas bases como

instrumento essencial para a atuação do Estado na distribuição de renda, possuindo papel essencial no combate à desigualdade

De acordo com Fernandes (2015), os tributos sobre a transmissão de riquezas se constituem em dois tipos, herança e doação, sendo complementares:

No Brasil, a representatividade deste tributo é também baixa, mas não desprezível, visto que 0,09% do PIB, em 2013, foi equivalente a R\$ 4,36 bilhões, distribuído entre os estados. Em face das baixas alíquotas brasileiras, e aplicação marginal das possibilidades previstas na legislação, no que tange a progressividade e alíquotas máximas, haveria um espaço para melhorias em sua estrutura, o que contribuiria para uma melhora na distribuição de renda e riqueza no panorama nacional. Ainda que o perfil arrecadatário do imposto não seja um destaque principal – como se pode depreender da prática internacional –, a melhoria em sua legislação, como discutido, poderia gerar efeitos positivos sobre a concentração de riqueza nos estratos superiores. (FERNANDES, 2016, p. 55).

No que se refere a alíquotas do imposto sobre heranças:

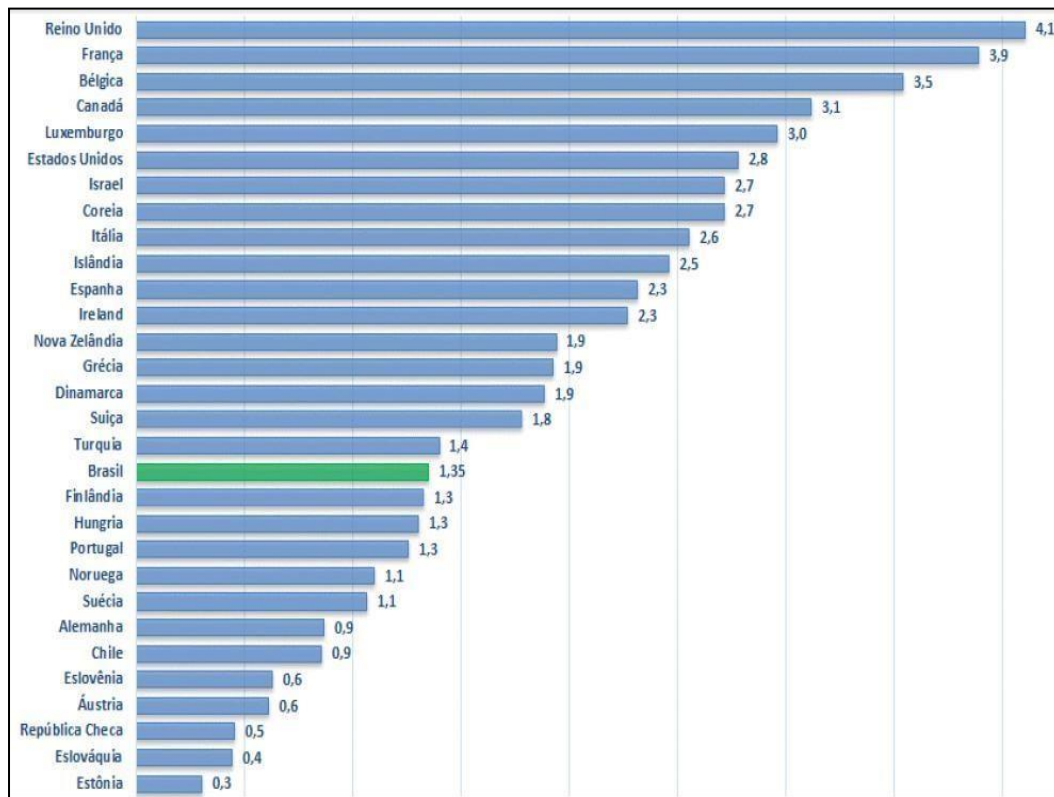
A progressividade deve ser, portanto, aperfeiçoada de outras formas. No Brasil, as alíquotas do imposto sobre herança são limitadas a 8%. Segundo o Observatório de Política Fiscal, em outros países os números variam de 30% a 80%, dependendo do grau de parentesco, do valor e da forma de herança. [...] Há uma percepção correta de que injustiça tributária existente no país é elevada. No Brasil, não há incidência de IPVA sobre os bens móveis de luxo como lanchas, jatos, helicópteros e iates. Problema similar ocorre no IPTU, pois as alíquotas não são progressivas e existem muitas isenções mal focalizadas. Em todos esses casos, há um relevante potencial de arrecadação. (PIRES, 2021).

Concordante, Ribeiro (2013, p. 51) reforça:

As principais limitações à progressividade estão relacionadas com a tributação das rendas do capital. Pouco mais da metade dos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva tem sua origem na propriedade do capital e é tributada por alíquotas lineares (neutras). As médias destas alíquotas serão semelhantes e inferiores às dos rendimentos tributáveis para quase todas as faixas de renda. Além disso, a maior parte da renda da propriedade do capital é isenta de imposto, com destaque para os dividendos. (RIBEIRO, 2013, p. 51).

No que concerne a tributação sobre o a propriedade, o Gráfico 4 demonstra o desequilíbrio existente entre o Brasil e os países da OCDE sobre o impacto da arrecadação sobre a propriedade:

GRÁFICO - 4: CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE A PROPRIEDADE – OCDE E BRASIL 2014 (% PIB)



Fonte: Brasil (2016). Receita Federal.

A partir do gráfico, resta evidente que, assim como nos impostos sobre o capital, o Brasil possui também uma baixa carga patrimonial, correspondendo a apenas a 1,35% da tributação patrimonial sobre o PIB, sendo praticamente irrelevante em comparação com outros países como, por exemplo, Israel (2,7%), EUA (2,8%), Bélgica (3,5%). Apesar do grande potencial arrecadatório, a receita advinda da tributação sobre a propriedade é irrisória, devido a aplicação dos impostos de forma incongruente. (SOUZA, 2004).

Tais dados refletem diretamente na apropriação da riqueza produzida nas mãos de poucos, no Brasil, e como essa acumulação tem contribuindo incisivamente pra manutenção dos níveis de disparidade de renda, ocasionada, principalmente pela forma como a carga tributária é aplicada, que, ao invés de funcionar como um mecanismo de distribuição e promoção da igualdade funciona como instrumento e concentração de renda.

Com o avançar dos anos, esse acúmulo nas mãos de poucos é uma característica cada vez mais presente no cenário mundial, refletindo diretamente no âmbito nacional, sendo a tributação sobre a renda e o patrimônio uma das principais saídas, apontadas para a redistribuição de renda e riqueza e, conseqüentemente, a diminuição das desigualdades, uma

vez que “[...] a tributação surge como mecanismo típico de distribuição de renda e riqueza, influenciando diretamente o aprofundamento ou arrefecimento das desigualdades em um país.” (TAMS, 2018, p. 12).

Segundo a Oxfam (2017), combate às desigualdades está diretamente ligado a forma com a qual o Estado tributa e distribui os recursos tributários, sendo a tributação uma importante ferramenta no combate à concentração de riqueza, trazendo como sugestão o aumento da taxação sobre rendas altas e patrimônio:

As alíquotas mais altas do imposto de renda devem ser aumentadas em quase todos os países. O FMI identificou uma faixa efetiva de 50% a 70% para diferentes nações, enquanto Anthony Atkinson sugeriu a aplicação de uma alíquota de 60% para o Reino Unido. Os países em desenvolvimento devem procurar elevar a tributação sobre o patrimônio, como terras, ganhos de capital, bens e heranças, na maior brevidade possível [...]. O FMI já demonstrou que isso é possível em muitos países e que diversos países em desenvolvimento estão à frente dessa tendência. (OXFAM, 2017a, p. 37).

Diante de suas pesquisas, Piketty (2014) considera a instituição do imposto progressivo, apesar de gravemente coagido, como alternativa para se alcançar uma descentralização da renda e uma melhor distribuição. Segundo ele, “O imposto progressivo é uma instituição indispensável para fazer com que cada pessoa se beneficie da globalização, e sua ausência cada vez mais evidente pode levar a globalização econômica a perder apoio.” (PIKETTY, 2014, p. 616).

Por essas diferentes razões, o imposto progressivo é um elemento essencial para o Estado social: ele desempenha um papel fundamental em seu desenvolvimento e na transformação da estrutura da desigualdade no século XX, constituindo uma instituição central para garantir sua viabilidade no século XXI. Contudo, hoje essa instituição está gravemente ameaçada, tanto do ponto de vista intelectual (as diferentes funções da progressividade nunca foram plenamente debatidas) quanto do político (a concorrência fiscal permitia que categorias inteiras de renda se eximissem das regras do regime normal). (PIKETTY, 2014, p. 617).

Conforme Sabbag (2017, p. 210) com base em estudos econômicos, “[...] a participação da tributação da renda na carga tributária brasileira é baixa, atingindo pouco mais de 20%, enquanto, em países desenvolvidos, essa participação representa cerca de 70%. Aliás, insta frisar que há sobre o patrimônio, de um modo geral, uma tímida expressividade da participação da tributação na carga tributária brasileira.”

Em outros termos, mesmo com a importante função da matriz tributária no combate à desigualdade, a carga tributária nacional tem funcionado como uma barreira na

redistribuição de renda e riqueza, devido a regressividade sobre os impostos indiretos e a não aplicação da progressividade sobre os impostos diretos, os quais contribuiriam para a redução das desigualdades e equidade tributária.

A respeito dos impostos sobre a propriedade, merece destaque o Imposto Territorial Rural (ITR), que possui uma receita irrisória em contrapartida ao seu grande potencial arrecadatório:

Apesar do Brasil ser um país lotado de latifúndios, cobra-se um baixíssimo imposto sobre as propriedades territoriais. O Imposto sobre a Propriedade Territorial (ITR) tem uma arrecadação de 0,01% do PIB. O Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), de competência municipal, tem em sua premissa constitucional ser um imposto progressivo, porém na prática não é o que ocorre (SILVEIRA, F.G.; REZENDE, F; AFONSO, J.; FERREIRA, J. apud RIBEIRO, 2013, p. 44).

Instituído em 1891, o ITR consiste em um imposto de competência Federal, que, apesar de possuir um grande potencial arrecadatório, ele possui uma baixa receita, demonstrando, assim, a sua incongruência para com a sua função social assegura constitucionalmente. (SOUZA, 2004). Sendo necessário uma análise mais aprofundada sobre este imposto e o seu potencial de contribuição para a redução das desigualdades no país.

II

A TRIBUTAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

2.1. Breve contextualização histórica sobre a tributação de terras no Brasil

Para melhor compreender o ITR, faz-se necessário discorrer sobre a tributação de terras no Brasil, bem como sobre os atuais aspectos gerais do ITR, o fato gerador, a base de cálculo, as alíquotas, sujeitos passivos e ativos do imposto e sua função social, para então adentrar nas suas fragilidades arrecadatórias.

Tem-se como primeiro ato normativo referente à regularização fundiária no Brasil a Lei de Terras de 1850, editada pela Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, regulava o sistema de propriedade de terra no País, sobretudo no que se refere a aquisição das terras devolutas⁷, e aplicava penalidades a quem fosse contra tal instrumento legal. (LENTI e SILVA, 2016).

No que tange às penalidades, pode-se citar o seguinte artigo da referida Lei:

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes de prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. (BRASIL, 1850)

Embora semelhante ao ITR, sobretudo no aspecto da preservação do meio ambiente, não se tratava do mesmo, pois consistia apenas em penalidade pecuniária, no caso de infração da lei de Terras, mas não havia a cobrança de tributo sobre a propriedade, vindo a surgir o referido imposto apenas com a Constituição Republicana de 1891. (SOUZA, 2004).

O Imposto Territorial Rural foi primariamente de competência estadual, se manteve dessa forma até pelas próximas cartas constitucionais, vindo a ter sua competência modificada mediante a Emenda Constitucional nº 5, passando a ser de competência estadual para municipal, ocorrendo a transferência da competência para a União apenas em 1964, mediante a EC nº 10. (SOUZA, 2004; LIMA e LIRA, 2012; SIQUEIRA, 2021).

Com a promulgação do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 30 de 1964, o ITR ganhou funções extrafiscais, passando a auxiliar nas políticas públicas de desconcentração de terra. Para além disso, algumas mudanças foram observadas com o Estatuto da Terra, como a

⁷ Terras devolutas consistem nas terras pertencentes ao poder público e tão somente a ele, independente de ocupadas por particulares.

responsabilidade do INCRA, no que diz respeito a cobrança, e a alíquota mínima de 0,2% podendo variar até 3,456%, a depender dos coeficientes utilizados, sejam eles de dimensão, localização, (SOUZA, 2004; LIMA e LIRA, 2012).

O Estatuto da Terra trouxe consigo a pauta da Reforma Agrária, ligada a aplicação da função social da propriedade às propriedades privadas, concordante os seus artigos 12 e 13:

Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

Art. 13. O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social. (BRASIL, 1850).

Com as mudanças trazidas pela Lei 4.504/64, há que se falar, também, na instituição do primeiro cadastro de imóveis rurais no Brasil, conforme mencionado no art. 45, da mesma lei, sob responsabilidade do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) realizar os levantamentos. Podendo ser realizado o lançamento do ITR alternativamente a partir das declarações dadas pelo proprietário do imóvel, sob pena de tributação em dobro e multa, caso agisse com dolo ou má-fé. (SOUZA, 2004).

Segundo Souza (2004), apesar de o Estatuto da Terra estabelecer a competência do tributo em comento à União, houve a possibilidade de essa competência passar a ser municipal, mediante convênio. Sendo o repasse feito aos municípios, deveria este ser utilizado para auxiliar nas políticas públicas de desenvolvimento rural, através do enfraquecimento das propriedades que não cumprisse com a sua função social:

Art. 47. Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando:

I – desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;

II – estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;

III – proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária;

IV – aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos. (BRASIL, 1850).

Em seu art. 49, o Estatuto trouxe mais uma mudança, no que diz respeito aos coeficientes utilizados para calcular a alíquota, que passou a ser calculada através do grau de utilização da terra (GUT) e do Grau de eficiência de exploração (GEE):

Art. 49. As normas gerais para a fixação do imposto sobre a propriedade territorial rural obedecerão a critérios de progressividade e regressividade, levando-se em conta os seguintes fatores:

- I - o valor da terra nua
- II - a área do imóvel rural;
- III - o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal;
- IV - o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações;
- V - a área total, no País, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário. (BRASIL, 1850).

Com a retomada da democracia e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o ITR continuou com sua estrutura mantida, havendo apenas a garantia do direito da propriedade rural vinculado à função social como modificação. (SIQUEIRA, 2021).

Ademais, na década de 90 foi observada a receita irrisória arrecada pelo ITR, bem como uma diferença do impacto da arrecadação sobre os pequenos e grandes proprietários de imóveis rurais. Segundo Lira e Lima (2012):

O grande problema encontrava-se em questões operacionais, principalmente na complexidade do cálculo do imposto e no descontrole administrativo. Os altos níveis de evasão eram atribuídos à ineficiência do órgão arrecadador. E, como consequência destas constatações, a administração do ITR passa para a Secretaria da Receita Federal em 1990.

Além da transferência do ITR à Secretaria da Receita Federal, houve também a passagem das competências e da gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a Receita Federal do Brasil (RFB), representada pela SRF. Para Siqueira (2021), com essas mudanças o Estado brasileiro objetivava ter maior controle sobre a gestão do tributo e a conformidade legal dos imóveis, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento da função social da terra.

No ano de 1994, foi promulgada a Lei nº 8.847, que atribuía a RFB o encargo da manutenção de um cadastro de contribuintes, fiscalização e determinação do Valor da Terra Nua (VTN), juntamente com tais alterações, ocorreu também a transmissão das responsabilidades administrativas do ITR para a Receita Federal. (SIQUEIRA, 2021).

As mudanças aconteciam sempre em busca de um maior controle e efetividade do ITR, no entanto, a sua efetividade consistia em uma afronta a estrutura fundiária brasileira, motivo pelo qual as elites agrárias utilizavam-se do seu poder de influência legislativa para alterar aquilo que não lhes favoreciam, o que aconteceu com a lei nº 8.847 de 1994, ao ser revogada, como forma de afetar suas características mais marcantes, contribuindo para a não aplicabilidade prática do referido imposto como previsto. (SIQUEIRA, 2021).

Em 1996, a lei n 8.847/94 foi praticamente toda revogada pela lei nº 9.393 de 1996, responsável por essas regulamentações vigentes até hoje. A lei trouxe consigo uma reestruturação no imposto e nos seus mecanismos de cálculo, aumento da alíquota dos grandes imóveis improdutivos, simplificação das faixas de cobrança, fim da diferenciação regional das alíquotas, o valor base nos casos de desapropriação passou a ser o declarado pelo contribuinte e a mudança dos coeficientes, passando a ser apenas pelo grau de utilização e pela área total do imóvel, modificações (LIMA e LIRA, 2012).

A Lei no 9.393/96 abre a possibilidade da celebração de convênios entre a Secretaria da Receita Federal (SRF), o Incra, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Fundação Nacional do índio (Funai) e as Secretarias Estaduais de Agricultura, para as atividades de fiscalização sobre as informações prestadas pelo contribuinte no Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR (Diac) e no Documento de Informação e Apuração do ITR (Diat), que compõem a Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (DITR). (SOUZA, 2004, P. 246).

No entanto, essas alterações foram insuficientes para uma efetividade de fato do imposto sobre terra e a necessidade dessa constante avaliação sobre o ITR decorre da importância que ele possui enquanto instrumento de política agrária no país. Segundo Lima e Lira (2012) “O ITR constitui um instrumento importante para combater a proliferação de mais terras improdutivas esse objetivo, podendo representar uma melhoria significativa na distribuição de terras, além de financiar outras políticas de combate à pobreza rural.”

[..] por meio da Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001, é criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que busca unificar as informações de que dispõem a Secretaria da Receita Federal e o Incra, compartilhando-as com as diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre a atividade rural brasileira (SOUZA, 2004, p. 246)

Em 2005, com a publicação da Lei nº 11.205, houve a descentralização das responsabilidades de gestão para os municípios, sendo realizados através de convênios entre

as prefeituras e a SRF, podendo os municípios ficarem com a totalidade do valor arrecadado ou com apenas metade. (SIQUEIRA, 2021).

As mudanças trazidas no presente subtítulo sobre a evolução histórica da tributação de terras no Brasil, é melhor representado por Siqueira (2021, p. 24) através da Quadro 01.

QUADRO 1: – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ITR

Instituto	Ano	Observação	Administração
Carta Magna	1891	Institui o Imposto sobre a propriedade rural	Estados Federados
Constituição de Vargas	1934	Permite a cobrança de impostos sobre a “propriedade territorial, excepto a urbana”	Estados Federados
Estatuto da Terra (Lei nº 4.504)	1964	Caracteriza o conceito de progressividade para o tributo	União
Lei nº 6.746	1979	Determina a base de cálculo do ITR como o VTN e o GUT	ABRA
Constituição Federal (vigente)	1988	Determina a função social da terra e o ITR como instrumento para verificação desse uso	INCRA
Lei nº 8.022	1990	Atribui a gestão do ITR à RFB e dá outras providências	RFB/SRF
Lei nº 8.847	1994	Determina normas e critérios para cálculo do ITR	RFB/SRF

Lei nº 9.393	1996	Revoga a Lei 8.847/1994 e determina que o VTN será declarado pelo contribuinte	RFB/SRF
Lei nº 11.205	2005	Descentralização das responsabilidades	Municípios e RFB

Fonte: SIQUEIRA, 2021, p. 25.

2.2. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural: aspectos gerais

Previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1891, a primeira constituição republicana, o ITR, atualmente, se encontra positivado no art. 153, VI, da CRFB/88, é de competência da União, podendo este ser delegado aos municípios, conforme o §4º, III do artigo em comento:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

VI - Propriedade territorial rural;

(...)

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput:

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. (BRASIL, 1988).

Instituída pela EC n. 42/2003, a progressividade do ITR prevista no art. 153, § 4º, I, II e III, da CRFB/88, preconiza que será o ITR um imposto progressivo, variando suas alíquotas de forma a enfraquecer a manutenção de propriedades improdutivas. (SABBAG, 2017).

Diante do texto constitucional, observa-se que o ITR possui função predominantemente extrafiscal⁸, ou seja, para além da função arrecadatória, possui também a finalidade regulatória de desestimular a manutenção das propriedades improdutivas, através da fixação e suas alíquotas, possui capacidade tributária ativa delegável e é progressivo. (FERNANDES, 2016).

I Sujeitos

No que diz respeito a sujeição ativa, encontra-se positivado no art. 153, caput, da CFRB/88, cm possibilidade de delegação de competência aos municípios, mediante convênio, conforme consta no §4º, III do referido artigo, que originou a Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, que estabelece no seu art. 1º:

Art.1º A União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins do disposto no inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.

A lei 11.250 de 2005, regulamenta a possibilidade de a Receita Federal estabelecer convênios com os municípios, incluindo o Distrito Federal, devido a sua natureza dúplice, transferindo suas atribuições a estes, sobretudo no que diz respeito ao repasse integral da receita arrecadada aos municípios. Essa descentralização contribui para uma maior aproximação entre os contribuintes e o fisco, no entanto, essa ela pode ocasionar o domínio das oligarquias locais sobre o ITR. (LENTI e SILVA, 2016).

Já no que tange ao sujeito passivo do ITR, este consiste no proprietário, o titular o domínio útil ou o possuidor a qualquer título, conforme consta no art. 4º, da Lei nº 9393/96, art. 5º do Decreto nº 4.382/2002 e art. 31 do CTN.

Sabbag (2017) destaca que, nas situações em que haja um possuidor e um proprietário, o tributo recairá sobre o proprietário, no entanto, nos casos em que os elementos da propriedade estiverem reunidos no poder de uma só pessoa, o contribuinte será aquele que detém o seu domínio útil ou a sua posse.

⁸ Diz-se que um tributo é extrafiscal quando “objetiva corrigir anômalas situações sociais ou econômicas, buscando o atingimento de objetivos que preponderam sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos financeiros para o Estado, afastando-se do mecanismo de pura arrecadação.” (SABBAG, 2017, p. 81).

II Fato gerador

O ITR possui como fato gerador o domínio útil, ou a posse de imóvel por natureza localizado fora da zona urbana do município, conforme consta no art. 29 do CTN:

Art. 29. O ITR, de competência da União, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizada fora da zona urbana do Município. (BRASIL, 1966).

No mesmo sentido, o Decreto n. 4.382/2002 dispõe que:

Art. 2º “O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, 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” (BRASIL, 2002)

Para uma melhor compreensão do fato gerador do ITR, é importante analisar os termos utilizados no art. 29 do CTN: “a propriedade, domínio útil ou posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil.”

III Propriedade, domínio útil ou posse de bem imóvel por natureza, conforme o código civil

Ao se analisar a menção ao Código Civil existente no art. 29 do CTN, observa-se que tal menção corresponde ao Código Civil de 1916, vigente à época de sua promulgação. Não havendo incompatibilidade com o atual Código Civil de 2002, haja vista que “este não impede a subsistência dos antigos conceitos de imóvel” e mesmo que os dois ordenamentos civis se contradissem, o código tributário nacional se remete ao Código Civil de 1916, logo, seria mantido os conceitos nele presentes. (ROSA, 2012, p. 74).

No que tange aos conceitos trabalhados no artigo “propriedade, domínio útil e posse”, conforme Sabbag (2017), por propriedade, entende-se o gozo jurídico pleno de uso, fruição e disposição do bem imóvel; o domínio útil consiste em um dos elementos de gozo jurídico da propriedade plena; já a posse abrange a situações em que o possuidor age como se fosse titular do domínio útil.

No código civil de 1916, encontra-se positivado sobre o uso e gozo de bens, no art. 524:

Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua. (BRASIL, 1916).

Tala artigo possui correspondência ao art. 1.288 no Atual código civil, de 2002:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de 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 que se refere ao termo “imóvel por natureza”, presente no Código de 1916, o Novo Código Civil não o faz menção, no entanto, também não o contrapõe, motivo pelo qual ainda é válido.

Segundo Sabbag (2017, p. 1616), entende-se por bem imóvel por natureza “o solo nu e seus agregados da própria natureza (vegetação, árvores etc.), sem considerar o cultivo ou construções, compreendendo as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo.”

IV Bases de cálculo

Por base de cálculo, considera-se o valor sobre o qual incide a alíquota de um tributo (ROSA, 2012). Segundo Fernandes (2016, p. 159), “a base de cálculo do ITR é o valor fundiário da terra, excluídas as benfeitorias realizadas no imóvel. O imposto incorpora o princípio da progressividade em sua aplicação, uma vez que sua alíquota aumenta em proporção da área do imóvel, e em proporção inversa ao seu grau de utilização.”

Conforme o art. 30 do CTN c/c art.11 da Lei nº 9.393/96 e o art. 32 do Decreto n. 4832/202, a base de cálculo do ITR corresponde ao valor fundiário do imóvel, sendo esse valor referente ao valor da terra nua (VTN), que refletirá o preço do mercado de terras apurado em 1º de janeiro do ano. (SABBAG, 2017).

Por valor de terra nua, compreende-se: “[...] o preço de mercado, excluído o valor das construções, instalações, benfeitorias, culturas permanentes, pastagens, florestas plantadas. Todavia, compreende as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo.” (SABBAG, 2017, p. 1620).

V Alíquota

Conforme o art. 153, §4º, I da Constituição Federal de 1988, o ITR: “será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”. Ou seja, a alíquota do ITR é proporcional e progressiva, calculada a partir da função total do imóvel e o grau e utilização (GU), constituindo uma estimativa o quanto a área utilizável do imóvel está sendo aproveitada para a exploração agropecuária, sendo definida através da fórmula:

$$GU = \frac{\text{Área efetivamente utilizada}}{\text{área aproveitável}}$$

O art. 11 da Lei nº 9393/96 estabelece os critérios para a fixação da alíquota utilizada para o cálculo do ITR, que varia de acordo com sua área total e o respectivo grau de utilização, como demonstra a Tabela 01:

TABELA 1: ALÍQUOTAS DO ITR

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL (em hectares)	GRAU DE UTILIZAÇÃO (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: art. 11 da Lei nº 9.393/96. (BRASIL, 1996).

As alíquotas menores estabelecidas para propriedades com o maior GU da terra, assim como também a isenção aplicada às áreas de reservas florestais, consistem em medidas extrafiscais que almejam uma melhor utilização da propriedade, fazendo-a exercer sua função social e preservação do meio ambiente de forma correta.

O texto constitucional trouxe a obrigatoriedade da incidência da progressividade sobre a alíquota. Com sua função extrafiscal, a progressividade funciona como instrumento de justiça fiscal, com o objetivo de se fazer cumprir a função social da propriedade. Ou seja, a progressividade vai incidir sobre o imóvel rural que não cumprir com a sua função social, de

forma a aumentar sua carga tributária a medida que diminui o grau de produtividade do imóvel. (SABBAG, 2017).

[..] o ITR terá uma alíquota maior incidindo sobre aquele imóvel rural que tem menor grau de utilização. Portanto, pela letra da lei, ao deixar que o imóvel rural não cumpra com sua função social, além de o estar sujeitando à desapropriação para fins de reforma agrária, o proprietário se vê na obrigação de arcar com outro ônus, que é a submissão a uma alíquota maior de ITR, o que, naturalmente, resultará num imposto maior a ser recolhido. (Souza, 2004, p.254).

Porém, não se efetiva na prática, ocasionando assim uma arrecadação inexpressiva devido a inexistência de objeto para se aplicar a progressividade do imposto.

Temos que, uma vez definida a área tributável, verifica-se qual parte dessa área está sendo efetivamente utilizada, para que se chegue ao coeficiente denominado grau de utilização (GU), que permitirá estabelecer as diversas alíquotas de incidência, de modo a premiar com uma alíquota menor de incidência sobre o fato gerador aquele proprietário de imóvel rural que realmente faz com que seu imóvel cumpra com a função social prevista constitucionalmente, que é produzir. (Souza, 2004, p. 253-254).

VI Quanto à Função

Uma das diversas classificações dos impostos são as funções, podendo elas serem divididas em Fiscais, Extrafiscais e Parafiscais. Conforme os moldes do art. 153, §4º, da CFRB/1988, o ITR possui função extrafiscal. (ROSA, 2012).

Segundo Leão e Frias (2016):

Além do inerente fim arrecadatório, a CF/88 estabelece duas situações por meio das quais o ITR tem função extrafiscal: (1) 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 (2) defesa dos pequenos proprietários, 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). Dessa forma, busca-se inibir a existência de latifúndios improdutivos e, ao mesmo tempo, dar tratamento diferenciado e mais benéfico ao pequeno produtor rural. Tratam-se de normas que buscam concretizar a função social da propriedade e a taxaçaõ conforme a capacidade contributiva. (LEÃO E FRIAS, 2016, p. 103).

Para Geraldo Ataliba (apud SABBAG, 2017, p. 196), “consiste a extrafiscalidade no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas

estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados”.

Ou seja, “o imposto é considerado extrafiscal quando a sua função predominantemente não é arrecadar dinheiro para os cofres públicos, mas a de promover ou inibir determinado ato [...]”. (ROSA, 2012, p. 82).

Diante da extrafiscalidade o ITR, observa-se que o mesmo busca fomentar a propriedade produtiva, de forma a inibir as propriedades que não cumprem sua função social, por meio da técnica da progressividade que incide sobre a alíquota, conforme a Tabela 01.

No entanto, apesar da grande extensão do território brasileiro, a arrecadação do ITR é irrisória mediante seu grande potencial arrecadatório. O aumento da progressividade da alíquota conforme o tamanho da propriedade, de acordo como previsto em lei, não ocorre de fato, inibindo assim o latente retorno aos cofres públicos. Tal situação ocorre por diversos problemas, sobretudo no que diz respeito a gestão do tributo, situação que será discutida no capítulo seguinte, como forma de demonstrar as evidências que ocasionam essa baixa efetividade do Imposto Territorial Rural. (LEÃO e FRIAS, 2016; SOUZA, 2004).

III

REFORMA AGRÁRIA E ITR: PERSPECTIVAS DE EFETIVIDADE

3.1. Ineficiência arrecadatória

O objetivo do Estado ao utilizar as funções fiscais e extrafiscais do ITR para “inibir a existência de latifúndios improdutivos e, ao mesmo tempo, dar tratamento diferenciado e mais benéfico ao pequeno produtor rural” como forma de “concretizar a função social da propriedade e a taxaço conforme a capacidade contributiva” não tem sido promissora, demonstrando que os problemas ultrapassam a simples previsão normativa. (LEÃO; FRIAS, 2016, p. 103).

Ao analisarmos o imposto a fundo, no que diz respeito aos instrumentos utilizados como forma de garantir sua eficácia, encontram-se falhas desde o cadastro de dados à fiscalização do ITR. O presente capítulo busca evidenciar essas falhas e debater alternativas a elas, como forma de garantir o máximo de eficácia possível a este imposto que, se funcionasse na prática, possuiria uma valiosa função para a sociedade civil.

O histórico de ocupação desordenada das terras consiste em um dos principais motivos para a atual estrutura fundiária que temos hoje. Favorável a fraudes e de difícil dimensionamento espacial do seu real arranjo agrário, a ocupação desorganizada contribui diretamente para uma taxaço injusta e fiscalização ineficaz.

[...] a estrutura fundiária brasileira foi, desde sempre, baseada em ocupação indiscriminada, sem ordenamento, o que conduziu até a situação presente com grande número de propriedades estabelecidas por meio de grilagem, que ocorrem principalmente por três motivos: o primeiro deles é o desconhecimento do Estado em relação às suas próprias terras, também chamadas terras devolutas, que faz com que ainda nos dias atuais se possa ocupar e mesmo manter atividades econômicas em terras públicas sem que as autoridades competentes consigam tomar conhecimento; o segundo, diz respeito à quase absoluta falta de fiscalização no meio rural, onde o INCRA – Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária, a Polícia Federal, o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e todos os demais órgãos com algum tipo de competência para tal se resguardam atrás da falta de contingente e da burocracia institucionalizada; o terceiro, e talvez mais grave, é a possibilidade mínima da punição, já que mesmo diante de fiscalização nos casos flagrantes dificilmente os invasores são responsabilizados. (ARAÚJO et al., 2014, p. 97).

Para além disso, o fato de o imposto sobre a propriedade rural ter sido sumariamente declaratório colabora para o grande número de fraudes ocorridas ao longo dos

tempos em relação à ocupação de terras, uma vez que não se tem conhecimento de fato da ocupação do território brasileiro. (ARAÚJO et al, 2014).

Mesmo entre as terras legalizadas, com título de propriedade, as fraudes na ocupação de terras também são frequentes, haja visto que, fundamentado na atual legislação que confere caráter auto-declaratório para o ITR, o proprietário de terras, na prática, escolhe em que alíquota ele deseja se encaixar declarando de forma fraudulenta em relação à ocupação na sua propriedade. O ITR é definido por alíquotas que sofrem progressão em relação ao tamanho do imóvel e regressão em relação à ocupação (Brasil, 2010). Desta forma, também incentivado pela falta de fiscalização do INCRA e da Receita Federal, os proprietários tendem a declarar maior ocupação da terra reduzindo a alíquota e, portanto, o próprio imposto a ser pago. Como consequência o proprietário acaba sendo beneficiado duplamente, pois desta forma ainda evita o enquadramento do imóvel como candidato à desapropriação para fins de reforma agrária. (ARAÚJO et al., 2014, p. 97).

A possibilidade de o proprietário de terras escolher qual alíquota se enquadra, acompanhado da ausência de fiscalização dos órgãos responsáveis para tal tarefa, favorece para a ineficiência da função do imposto territorial rural, visto que facilita a ocorrência de fraudes.

O Imposto Territorial Rural (ITR) existe nas leis desde o século XIX, mas por diversas brechas nestas leis sempre foi inoperante enquanto um mecanismo que penalizasse a especulação e o mau uso da terra. Uma das principais causas da inoperância do ITR é a ausência de um cadastro de proprietários que efetivamente auxilie a caracterizar os proprietários, localizando-os tanto para identificá-los quanto para puni-los na burla da cobrança do ITR. (REYDON; OLIVEIRA, 2015, p. 2).

Com isso, compreende-se que “[...] o Brasil está abrindo mão de uma importante e justa fonte de arrecadação tributária, que poderia ser revertida para a própria atividade rural, solucionando o problema da falta de recursos para levar à frente o projeto de reforma agrária” devido as diversas falhas encontradas ao longo da sua aplicação. (SOUZA, 2004).

No que tange a progressividade, também não se obteve o resultado esperado, principalmente devido aos interesses políticos, pois a inaplicabilidade do ITR favorece a um determinado grupo de pessoas, o que faz com que sua eficiência seja prejudicial, sendo posto diversos impasses, como demonstrados no presente capítulo, para que o imposto não cumpra com sua função:

A progressividade do ITR tem sido muito debatida no Brasil e não se tem chegado a um consenso. Na realidade, houve até a tentativa de tornar o ITR progressivo, mas foi fracassada, devido a diversos motivos: obstáculos políticos, sonegação generalizada e também o grande número de exceções. Uma dessas exceções, destinada a estimular o uso da terra, reduzia o imposto em até 90%, caso os

proprietários usassem as terras como pastagem de gado — o que promove a conversão de florestas em terras de pecuária antieconômica, reduz a procura de mão-de-obra e tem conseqüências ambientais danosas. Também o crédito agrícola tem sido excepcionalmente distorcido. Até recentemente, as taxas de juros reais sobre os créditos oficiais eram negativas, e as taxas de juros reais sobre empréstimos agrícolas eram inferiores às do setor não agrícola. Embora isso contribuía para aumentar os lucros agrícolas, beneficia principalmente os grandes agricultores e estimula um excesso de mecanização, o que também reduz a procura de mão-de-obra. Como os pobres não têm escrituras de terra, logicamente não são beneficiados pelos subsídios de crédito (Relat. Desenv. Mund. 1990 apud MENEGHETTI NETO, p.61).

Para Meneghetti Neto (1992), apesar das diversas alterações legislativas enfrentadas pelo ITR, muito pouco avançou no sentido de melhorar os problemas administrativos do mesmo, até mesmo com a descentralização da cobrança instituída, sendo possível alterar a competência para os municípios. Tal possibilidade poderia favorecer uma aplicação adequada da arrecadação do ITR, caso possuísse uma ferramenta de cadastro de dados eficientes, no entanto, não é o que se observa devido os empecilhos encontrados nos instrumentos do referido imposto:

Logicamente, para existir um sistema eficiente de tributação da terra, são importantes a disponibilidade de cadastros imobiliários e a constante atualização dos mesmos, sobre o que finalmente parece existir determinação por parte do fisco. Caso a Receita consiga organizar o recadastramento de terras e, ainda, se o Imposto Patrimonial for de competência dos municípios, as mais de 5.000 Prefeituras existentes no País terão condições, já em 1993, de tributar muito mais eficientemente a propriedade. (MENEGHETTI NETO, 1992, p. 198).

Ao comparar o ITR com o IPTU se observa a discrepância na tributação no que diz respeito a comprovação para que possa ter uma alíquota mais favorável, ao contrário do ITR que não há uma fiscalização adequada na comprovação dos dados demonstrados para se calcular o referido imposto, sendo utilizado para o cálculo do imposto sem nenhum rigor quanto a documentação apresentada, funcionando assim como um empecilho para a eficiência arrecadatória do ITR. (SOUZA, 2004).

As evidências encontradas por Minella (1985), Silva (1986) e Vilarinho (1989) permitem sustentar que o ITR somente afetou os pequenos proprietários. Dessa forma, o Imposto Territorial Rural não tem sido graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte, como determina a Constituição Federal, artigo 145. Entretanto, com a passagem da administração do ITR para a Receita, com o recadastramento e com a possibilidade de ocorrer um cruzamento com o Imposto de Renda para detectar a atual sonegação, esse imposto pode adquirir tanto uma maior eficiência para gerar receita, como também uma maior justiça fiscal. (MENEGHETTI NETO, 1992, p. 197).

Segundo Balata (apud SOUZA, 2004), ao buscar a extensão territorial brasileira tributável, observa-se que há uma base de incidência tributária rural compatível com o real valor da terra. Os dados estatísticos levantados por ele e a sua proposta de um novo cadastro imobiliário rural demonstram que é possível uma tributação justa e de retorno necessário, conforme o texto constitucional. Como mencionado anteriormente, há uma grande disparidade da arrecadação do tributo territorial rural nos países desenvolvidos para com o Brasil, uma vez que este não realiza a cobrança de forma adequada, sendo a arrecadação irrisória comparada a outras fontes de impostos, além e não cumprir com a sua função constitucional. (REYDON; OLIVEIRA, 2015).

Dentre o histórico do ITR, Reydon e Oliveira (2015) destacam a importância da descentralização do tributo realizada pelo Governo Federal, que embora tenha passado pelos Estados, Municípios até retornar à União, sempre foi um tributo de cobrança inexpressiva.

Em sua pesquisa, intitulada “A evolução da descentralização fiscal do ITR e a gestão territorial integral nos Municípios”, evidenciam a situação de fraude existente nas declarações dos proprietários de terra, na qual induziam a uma alíquota menor devido ao Grau de Utilização informado pelos proprietários, e a ausência e fiscalização, para eles, “Além dos aspectos culturais dos tributos sobre a terra no país, essas manobras passam invariavelmente pela declaração de dados incorretos ao cadastro de terras em vista ao caráter autodeclaratório associado ao pagamento do ITR.” (REYDON; OLIVEIRA, 2015, p. 7).

Nesse mesmo sentido afirma Leão e Frias, (2016, p. 107) “a sonegação do tributo ocorre por meio de declaração que informa números falsos do valor da terra, do grau de utilização do solo e também por meio da declaração de porcentagem de área de preservação, que é área não tributável, maior que a real.”

A ausência de fiscalização permite que seja omitida expressiva numeração em relação a área dos imóveis do qual incide a cobrança do referido tributo.

Os dados mostram que se conhece o tamanho do descompasso existente entre a burocracia institucional e a situação de fato desses imóveis e ainda reforça o problema do atual fluxo de apuração do ITR, o qual não institui mecanismos para inibir a incompatibilidade das declarações com a realidade produtiva desses imóveis (REYDON; OLIVEIRA, 2015, p. 8).

Meneghetti Neto (1992) destaca que, mesmo diante das diversas alterações legislativas, o esperado pela ação do imposto ainda não ocorre:

Para ocorrer uma efetiva mudança no uso da terra, no Brasil, a atual sistemática do ITR deveria ser toda alterada, incentivando o aproveitamento maior da terra, bem como o ITR deveria ter controles (fiscalização, cadastro de contribuintes, dívida) semelhantes aos principais impostos federais. De uma forma geral, pode-se dizer que nessa fase ocorreram inúmeras mudanças na legislação. Entretanto os problemas administrativos observados na fase anterior ainda continuaram, mesmo porque não houve vontade política de efetivamente alterar essa situação. Isso fez com que a arrecadação do ITR continuasse irrisória, representando, por exemplo, em 1989 somente 0,003% do PIB. (MENEGETTI NETO, 1992, p. 189).

Com isso, pode se constatar que:

trata-se de um caso claro em que a tributação direta do patrimônio é desconsiderada por razões políticas, pois não há fundamento econômico que justifique tamanha abstenção na fiscalização e cobrança do tributo. Como demonstrado nos parágrafos finais da última seção, a ausência de fiscalização e de controle do pagamento de ITR estimula a inadimplência do tributo. Para uma cobrança efetiva do ITR, não seria necessária alteração legislativa; bastaria o cumprimento efetivo da legislação tributária existente. (LEÃO; FRIAS, 2016, p. 110).

Mesmo com o decorrer dos anos, a cobrança do Imposto sobre o imóvel rural continua irrisória diante da sua alta capacidade arrecadatória. Meneghetti (1992) aborda a crescente concentração de terras no Brasil e a ligação dos proprietários destes latifúndios a grandes empresas de caráter não agrícola, o que demonstra mais uma vez a desigualdade escancarada, pois, tamanho patrimônio encontra-se praticamente isento.

Em contrapartida aos pequenos proprietários sofrem com a ausência de investimentos e linhas de crédito destinadas à agricultura, além de sofrerem com a incidência dos tributos indiretos:

O Brasil tem promovido a agricultura e atingido rápido crescimento no setor. Mas o desempenho brasileiro na área do combate à pobreza é decepcionante. Certas tendências observadas no setor agrícola, especialmente nas áreas de taxaço e subsídios de crédito, favoreceram os grandes agricultores em prejuízo dos trabalhadores. [...] O que se tem observado no Brasil, principalmente nas áreas de taxaço e subsídios de crédito, é que existe um favorecimento dos grandes agricultores em prejuízo dos trabalhadores. Dessa forma, pode-se aceitar a idéia de que a maior parcela da receita fiscal do setor agropecuário provém de impostos indiretos, que incide sobre a população em geral que consome seus produtos. Isso mostra a extraordinária distorço fiscal existente no Brasil, nesse setor. (MENEGETTI NETO, 1992, p. 194).

Ou seja:

Dado o pequeno impacto do ITR (e impostos paralelos) sobre o lucro e taxa de retorno dos imóveis rurais, e dado o não cumprimento das obrigações fiscais por parte de grande número de contribuintes, pode-se inferir que os referidos impostos não contribuíram e dificilmente contribuirão para alterar relações econômico-sociais na agricultura brasileira. (OLIVEIRA; COSTA apud REYDON; OLIVEIRA, 2015, p. 8).

Apesar da importância da tributação do patrimônio, fica mais que demonstrado que o estado por si só não é capaz de garantir uma efetiva arrecadação do ITR, muito menos a garantia de sua função extrafiscal, uma vez que seus mecanismos estão eivados de vícios, reflexos de uma legislação ineficiente e a ausência de vontade política, resultando no impedimento de uma cobrança justa e efetiva sobre a terra no país e a garantia de uma Reforma Agrária para a sociedade que dela necessita.

No Brasil, o processo de apropriação privada da “terra”, direta ou indiretamente, sempre propiciou ganhos especulativos aos possuidores de capitais mais conservadores, principalmente durante momentos de instabilidade econômica, e construiu uma estrutura fundiária arcaica e ineficiente em muitos aspectos, esse fator foi e é a principal razão da ineficiente regulação do “ativo - terra” pelo Estado brasileiro. (REYDON; OLIVEIRA, 2015, p. 19).

Dessa forma, justifica-se, portanto, a busca de outros meios não institucionais, como as mobilizações realizadas através dos movimentos sociais, além do fortalecimento dos mesmos, para que seja assim efetivada a tributação de terras no país e amenize a situação da concentração fundiária no Brasil, mesmo diante de seu profundo enraizamento. Assim, que o ITR seja de fato um imposto de Reforma Agrária, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988.

3.2. Reforma Agrária e a função social da propriedade

Antes de adentrar nas vias de fato, faz-se necessário visitar alguns conceitos existente entre as faces dimensionais da Questão Agrária que incidem sobre o tema abordado. Dentre essas faces encontra-se a Reforma Agrária. De acordo Marques (2015, p. 130), em seu livro “Direito Agrário Brasileiro”, o termo Reforma Agrária “é mais abrangente, porque envolve a adoção de outras medidas de amparo ao beneficiário da reforma, que são chamadas de Política Agrícola.⁹”

⁹ O § 2º, do art. 1º do Estatuto da Terra, L. 4.504/1964 define política agrícola como: o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades

Durante o governo Sarney (1985), houve a elaboração do primeiro Plano Nacional de Reforma AGRÁRIA (I PNRA), no entanto, não foi implantado. Na década de 80, os ruralistas, intensificados com o surgimento da União Democrática Ruralista (UDR), constituíram uma das principais oposições a execução do I PNRA.

O II PNRA veio no ano de 2003, com o governo Lula e colaboração do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), donde os contraventores da Reforma Agrária não eram só os ruralistas, mas também o agronegócio, impedindo a realização de uma Reforma Agrária abrangente, mesmo assim, os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula foram os que mais obtiveram sucesso na execução de projetos de assentamento. (FERNANDES, 2008).

Evidente que o território é condição essencial para todos os tipos de organização. Por essa razão, o MST vai disputar territórios com seu principal oponente: o agronegócio. Essa disputa é uma das principais marcas da questão agrária desde o passado até a atualidade e foi ampliada e intensificada pela modernização e mundialização da produção agrícola. Contraditoriamente, esta nova realidade liberta a reforma agrária da simples compreensão distribucionista e amplia seu conteúdo para uma luta ampla, multidimensional e complexa. Lutar pela reforma agrária, significa lutar por todas as dimensões do território, entre elas a tecnologia, o mercado, a educação, saúde e, principalmente, contra o capital que procura tomar o controle dos territórios do campesinato. (FERNANDES, 2008, p. 3).

Com a Carta Magna de 1988 e diante do enorme contingente territorial existente no Brasil, houve a necessidade do respaldo constitucional para a existência da intervenção do Estado na propriedade privada, mediante o não cumprimento de sua função social, para fins de reforma agrária, conforme art. 184:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. (BRASIL, 1988).

O art. 1º, § 1º do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, traz consigo o conceito de Reforma Agrária:

§1º. Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.”

agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Ademais, o art. 16, caput, do Estatuto da Terra, estabelece os objetivos da reforma agrária:

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.”

Em seu livro, Marques (2015, p. 132) elenca as características da Reforma Agrária, os seus instrumentos (desapropriação e tributação) de intervenção do Estado na propriedade privada, sua peculiaridade, tendo em vista que é particular de cada país, levando em conta a formação territorial individual de cada um, além da característica da transitoriedade, redimensionamento e a Política Agrícola, uma vez que a “Reforma Agrária não se esgota na simples distribuição de terras aos seus beneficiários. Faz-se mister que a estes se deem condições mínimas para desenvolverem as atividades agrárias com vistas a alcançarem os seus objetivos.”

No que tange a função social a propriedade, Comparato dispõe que:

Quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nesta matéria, significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do dominus-, o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica. (COMPARATO, 1986, p. 75).

Deste modo, a função social está diretamente ligada a dar uma finalidade a propriedade, não simplesmente usar ou gozar dos seus bens, mas cumprir com o dever imposto pelo ordenamento jurídico como forma de permanecer e manter uma propriedade produtiva, garantido assim o direito à terra.

Embora o direito à propriedade seja assegurado constitucionalmente como um direito fundamental (art. 5º, inciso LVI, da CRFB/88), o direito à terra não é resguardado enquanto um direito fundamental, possuindo caráter de direito fundamental apenas quando ligada a ideia de função social da propriedade. (RIBEIRO, 2019).

Com isso, observa-se a necessidade de garantia da função social da propriedade através do funcionamento efetivo dos mecanismos dispostos pelo ordenamento jurídico, como é o caso da função extrafiscal do ITR, processo no qual uma cobrança justa e efetiva da tributação dos imóveis rurais contribuiria com o programa de reforma agrária.

Para Souza (2004), o ITR contribuiria de duas formas:

A primeira é no sentido de que, a partir do momento em que o imóvel rural pouco produtivo passa a ter que suportar a imposição de uma carga tributária maior, esse bem deixará de se prestar como ativo patrimonial usado por especuladores do mercado, uma vez que terão que arcar com um custo maior para manter esse bem objeto de seus investimentos. Com isso, haverá mais imóveis rurais disponíveis para quem desejar torná-lo efetivamente produtivo. E, naturalmente, havendo mais imóveis disponíveis, o seu preço tende a se reduzir. Uma outra forma do programa de reforma agrária vir a ser beneficiado com uma melhor arrecadação do ITR é que, se realmente for possível elevar a atual arrecadação de cerca de R\$ 243 milhões para algo acima de R\$ 4 bilhões, o governo terá como alocar parte dessa maior arrecadação para a execução de seus projetos de assentamento rural (SOUZA, 2004, p. 234).

Todavia, diante dos diversos obstáculos enfrentados na implementação e aplicabilidade da tributação sobre imóveis rurais, sobretudo devido à ausência de vontade política, obtém-se o não cumprimento da função do Estado na garantia da função social da terra, da reforma agrária e conseqüentemente do direito à terra.

Verifica-se então, a necessidade e importância de alternativas não institucionais, como é o caso da atuação dos movimentos sociais, através de sua organicidade e mobilização, como meio de evidenciar a latente necessidade da aplicação de fato da extrafiscalidade do ITR, para garantir a política pública de acesso à terra, porque além de uma demanda, é um direito previsto constitucionalmente.

3.3. Sujeitos e perspectivas: a importância dos movimentos sociais na garantia de políticas públicas

A disparidade entre a concentração de terras no Brasil e a demanda por ela já é de longa data. Como já mencionado anteriormente, a concentração da terra na mão de um determinado grupo de pessoas, em contrapartida às inúmeras famílias sem acesso à terra, consiste em um dos maiores reflexos da desigualdade no país.

A longa ausência de leis reguladoras de formas aquisitivas de terras – calculadamente 28 anos – oportunizou não apenas a concentração de extensas áreas

nas mãos de poucos, como também a proliferação de minifúndios, igualmente nocivos até para os próprios minifundiários. (MARQUES, 2015, p. 128).

A partir desse cenário, tem-se o surgimento de movimentos sociais na luta e resistência contra a opressão, direito a uma alimentação digna, acesso à terra e consequentemente o direito à vida.

Destarte, a luta pela terra e pela reforma agrária ganhou um formidável insumo, consubstanciado no crescimento das desigualdades sociais e econômicas, em confronto aberto com a desenfreada concentração de terras, de renda e de privilégios que favorecem a poucos. Assim, não pode causar espanto o surgimento de milhões de famílias que se aglomeram em centenas de acampamentos pelo Brasil afora, vivendo sob barracas promíscuas. [...] Nesse contexto dialético, porém, ressaí um consenso: não fosse o seu desempenho nessas três décadas de existência atuante, num processo continuado de ações destemidas, pouco teria sido feito pelos governantes na direção da reforma agrária. Foi por isso que Marcelo Dias Varella proclamou: “Por mérito próprio, o Movimento dos Sem Terra conseguiu colocar-se no centro da vida política do País, e muitos assentamentos já foram realizados” (MARQUES, 2010, p. 20 - 21).

Por movimentos sociais populares entende-se:

Movimentos sociais populares são articulações da sociedade civil constituídas por segmentos da população que se reconhecem como portadores de direitos, mas que ainda não são efetivados na prática. Esses movimentos se organizam na própria dinâmica de ação e tendem a se institucionalizar como forma de consolidação e legitimação social. (PERUZZO, 2009, p. 34).¹⁰

Existem diversas discussões acerca do conceito de movimentos sociais, no entanto, não há uma definição fechada, concisa. Segundo Gohn (2008), os movimentos sociais são pensados e atuam conforme o contexto histórico e conjuntural que estão vivendo, podendo também passar por uma variação de identidade conforme se altera a conjuntura. Desta forma, não se tem um conceito único de movimentos sociais.

Até o início do século XX, o conceito de movimentos sociais contemplava apenas a organização e a ação dos trabalhadores em sindicatos. Com a progressiva delimitação desse campo de estudo pelas Ciências Sociais, principalmente a partir da década de 60, as definições, embora ainda permanecessem imprecisas, assumiram uma consistência teórica, principalmente na obra de Alain Touraine, para quem os movimentos sociais seriam o próprio objeto da Sociologia. (GOSS; PRUDENCIO, 2004, p. 75).

10 PERUZZO, C.M.K. Movimentos sociais, cidadania e o direito à comunicação comunitária nas políticas públicas. Revista Fronteira, v. 11, p. 33-43, 2009.

Para Gohn (apud GOSS; PRUDENCIO, 2004, p. 78) os movimentos sociais são como ações sociopolíticas construída por atores coletivos de diferentes classes sociais, numa conjuntura específica de relações de força na sociedade civil. Goss e Prudêncio complementam no sentido de que “os atores sociais lutam em nome da coletividade a partir de conteúdos que tratam dos direitos humanos, da paz, da ecologia, de discriminações etc. No entanto, os valores defendidos são autonomia pessoal e identidade.” (GOSS; PRUDENCIO, 2004, p. 86).

Sob a perspectiva de Tatagiba (2018):

Movimentos sociais podem ser entendidos como um tipo específico de ator/rede que se insere nos processos relacionais e experimentais de política pública, disputando seus resultados. [...] O que distingue a atuação dos movimentos sociais nos subsistemas de políticas públicas é o fato de eles oferecerem às pessoas comuns uma possibilidade de se organizarem coletivamente para fazer sua voz ouvida nos circuitos de tomada de decisão. (TATAGIBA et al, 2018, p. 106).

Com isso, observa-se que os movimentos sociais, através de suas ações e mobilizações, funcionam como meios de comunicação para evidenciar as pautas urgentes da sociedade civil, a partir de uma leitura da realidade, debatendo maneiras de contribuir para a resolução dessa demanda, fortalecendo-se e contrapondo-se a maneira tradicional de se fazer política. (GOSS; PRUDENCIO, 2004).

[..] os movimentos sociais não buscam apenas se inserir em um determinado subsistema e utilizar as oportunidades institucionalmente dadas. Eles tendem também a propor inovações institucionais percebidas como mais favoráveis à promoção de seus interesses e propostas. Para isso, tendem a mobilizar de forma criativa as estratégias de confronto e cooperação, extrainstitucionais e institucionais. O conflito em torno das instituições aproxima movimentos sociais e burocracia pública, e uma das formas pelas quais essa relação se traduz empiricamente é no ativismo institucional. (TATAGIBA et al 2018, p. 107).

Através da mobilização social, os movimentos da sociedade civil fazem se tornar viável o objetivo coletivo que buscam. Para Toro: “Mobilização Social é o envolvimento ativo do cidadão, da organização social, da empresa, nos rumos e acontecimentos em nossa sociedade. Ela se traduz em pequenas ou grandes ações e pode ser desempenhada de diferentes formas”. Tilly afirma ainda que “mobilização envolve o caminho pelo qual os grupos sociais adquirem recursos suficientes para tornar a ação coletiva possível.” (apud Gohn, 2008, p. 449).

Isto é, é através das mobilizações que os movimentos sociais buscam demonstrar os problemas que afetam as suas camadas, mas que não estão inclusas na agenda política, fazendo-se necessária as intervenções para que assim haja o debate e a construção de uma solução para o caso.

[...] os movimentos sociais tematizam questões que antes ficavam restritas à esfera privada, como as questões de gênero, de orientação sexual, étnicas, enfim, às diferenças que querem ver significadas. Junto com isso, compartilham das lutas pela terra, pela distribuição de renda, pela igualdade entre as nações (“antiglobalização”). (GOSS; PRUDENCIO, 2004, p. 80).

Segundo Marques (2010, p. 15) “os movimentos sociais sempre existiram no Brasil.” De acordo com Varella:

Os movimentos sociais surgem a partir da insatisfação de segmentos da sociedade com a realidade vigente, o que é, via de regra, causada pela opressão dos grupos sociais detentores do poder sobre os grupos socialmente subordinados, conhecidos também por grupos desprivilegiados, dominados, subalternos, minorias, entre outras denominações. Entre as formas de opressão, destacam-se a dominação política, econômica, cultural, ideológica, psicológica, entre outras. (VARELLA, apud MARQUES, 2010, p. 19).

Ao longo dos anos, surgiram diversos outros movimentos de luta e resistência ao regime imposto pela colonização como forma de emancipação, como os quilombos, no século XVIII. No século XIX, tem-se o início da organização dos movimentos do campo, ambos no contexto agrário e que ficaram marcados no âmbito da história nacional.

Dentre os movimentos de luta e resistência contra o latifúndio, destacaram-se: Canudos e a rebelião dos Sabinos, na Bahia, a Balaiada, no Maranhão, o cangaço, no Nordeste, dentre outros. Com o passar dos anos e o avançar dos séculos nasceram novas formas de organização do campesinato, surgindo em 1945, durante o governo Vargas, as Ligas Camponesas, que lutavam para além da simples retomada das suas terras das quais eram expulsos, mas também pela Reforma Agrária. (MARQUES, 2010).

Por volta de 1945, surgiram as Ligas Camponesas igualmente inspiradas na sistemática expulsão de trabalhadores rurais de suas terras, e, também, na reação ao assalariamento recém instituído por Vargas. Essas organizações nasceram com propósitos mais abrangentes, porque não lutavam apenas pela posse da terra, mas também pela reforma agrária. Daí que se agruparam sob diferentes formas associativas, inclusive através de sindicatos dos trabalhadores rurais. Pequenos proprietários, inconformados com a falta de políticas públicas eficientes, juntaram-se aos arrendatários, parceiros, posseiros e assalariados, agigantando-se as Ligas Camponesas. (FERNANDES apud MARQUES, 2010, p. 18).

Para Marques (2010), as Ligas Camponesas foram as pioneiras no processo de ocupação hoje desenvolvidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Nascido na década de 70, o MST se torna o maior movimento social do Brasil, enfrentando a luta pela inclusão social, distribuição de riquezas e o acesso à terra, como garantia da reforma agrária.

Dentre as dimensões que atua, encontra-se a produção, cultura, saúde, educação além das políticas agrícolas. (FERNANDES, apud AMORETTI, 2010, p. 69).

O MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra -, criado em 1979 em Santa Catarina, espalha-se por todo o Brasil, realiza centenas de ocupações de terras, organiza-se em acampamentos, luta pela obtenção da posse da terra em assentamentos criados pelo governo (ou reconhecidos por ele após a área já estar ocupada), cria cooperativas de produção e comercialização, funda escolas de formação para as lideranças, elabora cartilhas para as escolas de primeiro grau - em que discute o tipo de educação que deve ser dado aos filhos dos assentados e o perfil que devem ter os profissionais que trabalham com as crianças etc. (GHON, 2003, p. 304).

É sabido que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST - foi gerado num processo de resistência e reação à política de desenvolvimento agropecuário implantado e incentivado durante os governos militares. No seu processo de criação, os seus líderes valeram-se de formas inovadoras de organização, que lhes permitiram enfrentar e romper com as estruturas carcomidas. (MARQUES, 2010, p.20).

Durante a primeira gestão (1995-1998) de FHC, houve a intensificação da luta pela terra e ocupações, o que acarretou o assentamento de milhares e famílias resultado de mobilização dos movimentos sociais. De acordo com os dados do DATALUTA, realizou-se um total de 2.211 assentamentos no primeiro governo de FHC, porém não foi o necessário para solucionar a questão agrária, resultando em um direcionamento totalmente oposto na sua segunda gestão (1999-2002), onde o número de assentamentos reduziu para 1.712.

De acordo com os dados do DATALUTA, essa redução se deu devido a criminalização dos movimentos de ocupações de terra, o que resultou na diminuição do número de ocupantes e, conseqüentemente, no número de famílias que precisavam ser assentadas. (FERNANDES, 2008).

mesmo com o reconhecimento do STJ da legitimidade de suas ocupações de latifúndios, por ser "direito reclamar a implantação da reforma agrária" e "legítima a pressão aos órgãos competentes para que aconteça" (Habeas Corpus 5.574/SP, relatado pelo Ministro Luiz Vicente Cernichiaro e julgado em 8 de abril de 1997), a

criminalização cotidiana do MST ainda segue com periódicas prisões de militantes, alardeadas com orgulho pela mídia. (SANTOS, 2006).

Dessa forma, constata-se que, frente a necessidade da implementação de políticas públicas no âmbito da questão agrária, o MST atua como mecanismo de pressão ao estado como forma de conseguir uma resposta diante da discrepância do grande número de terras improdutivas, que não cumprem sua função social, em contrapartida a necessidade do acesso à terra, à moradia e a produção, por parte das famílias que o compõem.

[...] os movimentos sociais atuam nos subsistemas a partir da construção de modelos alternativos de políticas públicas, que são estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político do movimento em propostas de política pública [...] eles podem ser compreendidos, nos moldes definidos por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), como um tipo específico de coalizão de defesa – que defende causas contenciosas e que inclui atores que são tradicionalmente excluídos do processo de construção de políticas públicas. (TATAGIBA et al 2018, p. 107).

Conforme análise de Evaniza Rodrigues (apud TATAGIBA et al, 2018, p. 115) as ocupações de terra, ao mesmo tempo que denunciam o descaso do poder público, promovem um processo de mobilização que “abriu espaço no território e no imaginário político para a construção de uma proposta alternativa de moradia.”

Ou seja, a partir de uma demanda concreta os movimentos de ocupações e terra buscam produzir modelos alternativos de políticas públicas como forma de garantir seus direitos, em contrapartida ao modelo dominante existente.

buscaram garantir o protagonismo dos grupos sociais subalternos na produção da política, não apenas na disputa pelo acesso aos recursos públicos, mas na defesa de uma gestão democrática e participativa. Ou seja, os modelos defendidos não envolveram apenas uma proposta de política, em termos de obras e serviços públicos, mas também uma forma de participação da sociedade nos processos de formulação e implementação da política, com a consequente passagem de recursos do Estado para a sociedade civil. (TATAGIBA, 2018, p. 130).

Pois, como já demonstrado, o estado por si só não tem conseguido garantir o cumprimento dessas demandas, diante da sua estrutura política corrompida e um contexto histórico que deixa evidente que, apesar dos diversos instrumentos normativos existentes, ao longo de mais de 300 anos, desde o Estatuto da Terra, a Reforma Agrária ainda se encontra em uma realidade distante.

Mesmo com o extraordinário acervo legislativo hoje existente no Brasil, todo ele voltado para a busca de soluções da tormentosa questão agrária, ainda subsistem razões irrefutáveis para a pregação da ambicionada reforma agrária. O clamor dos “sem-terra”, hoje organizados em uma entidade reconhecida pelo próprio Governo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), é a demonstração mais eloquente de que o problema continua existindo e reclamando determinação e coragem dos governantes para enfrentá-lo. O fenômeno das invasões que se repetem em diversos Estados, em terras de particulares e até em repartições públicas, pelos ditos “sem-terra”, é preocupante, mas não se pode negar que são perfeitamente explicáveis. São muitos os fatores que nutrem esses movimentos, alguns até de conotação política, mas sobreleva apontar a falta de vontade política para priorizar a solução do problema. A par dessa omissão governamental, ainda perdura o quadro cada vez mais concentrador de grandes extensões de terras improdutivas, propiciando indesejáveis enfrentamentos entre trabalhadores rurais e proprietários, de consequências graves. (MARQUES, 2015, p. 129).

Desse modo, em que pese os desafios estruturais que impedem a implementação da política pública da reforma agrária no país, o MST, com sua organicidade e mobilização, demonstra ser possível a efetividade desta a partir da sua inclusão na agenda política. Possuindo, assim, papel fundamental na denúncia da necessidade da implementação da reforma agrária frente a inércia estatal, que não utiliza do seu aparato legislativo para fazer com que esta aconteça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como premissa o século XX e as grandes transformações que com ele vieram, realiza-se uma análise dos regimes governamentais desde a instituição da República até a Nova República e as suas alterações constitucionais, sempre eivadas de desafios impedindo para que haja uma melhor distribuição de renda e riqueza, contribuindo assim para a perpetuação das desigualdades no país. A partir deste contexto histórico, analisa-se como a arrecadação tributária foi essencial para a manutenção desse cenário de desigualdade no país, uma vez que, ao invés de atuar como um sistema de redistribuição de renda, a estrutura tributária brasileira faz o contrário, onera os mais pobres e favorece a estrutura necessária para a acumulação de renda e de patrimônio dos ricos.

Tal panorama se dá devido a pouca exploração da progressividade dos impostos sobre renda e patrimônio. Ao se analisar o histórico de incidência tributária do país, as diversas alterações legislativas até então em nada auxiliou em uma melhor redistribuição de renda e riqueza, atingindo diretamente a renda oriunda do trabalho, aplicando uma maior carga tributária em consumo, bens e serviços. Além disso, há diversas lacunas legislativas existentes que, se preenchidas, alcançariam o objetivo que realmente cabe ao sistema tributário brasileiro, a realização de uma tributação justa e da efetivação de políticas públicas que dela deve decorrer.

Dentro dos tributos que podem assistir na redução dos níveis de desigualdade encontra-se o Imposto Territorial Rural. Que, através da sua função extrafiscal, possui o objetivo de garantir a função social da propriedade além da sua grande capacidade arrecadatória, diante do grande contingencial de terras existentes no Brasil, tal qual contribuiria para a efetividade da política pública de reforma agrária, se não fosse os obstáculos que o impedem. Pois, ao verificar o ITR a fundo, no que diz respeito aos instrumentos utilizados, encontram-se falhas desde o cadastro de dados à fiscalização, além da ausência de vontade política e do histórico de concentração de terras existentes no país.

Como falhas deste instrumento, encontra-se o seu caráter declaratório, que possibilita que o proprietário de terra possa escolher qual alíquota se enquadra, aliado a isso a ausência de fiscalização, que favorece, portanto, a existência de fraudes e, conseqüentemente, a ineficiência de sua função extrafiscal, contribuindo assim para a concentração fundiária e a manutenção dos níveis de desigualdade. Não fazendo jus a sua função social enquanto um

imposto que possui como objetivo o financiamento de políticas públicas, a garantia da função social da propriedade e a redistribuição de renda como forma de redução de desigualdade

A inefetividade do presente imposto e a ausência de vontade em fazê-lo funcionar demonstra que, mesmo diante de todo o aparato legislativo, o Estado por si só não consegue pôr em prática uma das principais e mais necessárias políticas públicas existentes no país, a reforma agrária. Ao compararmos com outros países, verifica-se a contradição existente diante e tamanho quantidade de terras no país e a irrisória aplicação do ITR sobre elas, resultado da inerente concentração fundiária e de poder existente no Brasil, o que incide na ausência da referida política pública na agenda política.

Ao analisarmos os dados da execução de políticas de reforma agraria no país, tem-se que o período onde se realizou mais assentamentos está diretamente condicionado ao período que mais houve ocupações de terras pelos movimentos sociais. Isso se dá devido ao grande papel que os movimentos sociais possuem de provocadores de ações do Estado, como meio de buscar solucionar os desafios por eles enfrentadas. No âmbito da questão agraria, o MST tem realizado com excelência a função de trazer para a agenda pública a importância da reforma agraria, dando voz aos que dela necessita. Pois, como já demonstrado, o Estado não tem conseguido garantir o cumprimento dessas demandas, diante da sua estrutura política corrompida e um contexto histórico que deixa evidente que, apesar dos diversos instrumentos normativos existentes, a Reforma Agrária ainda se encontra em uma realidade distante.

Dessa forma, constata-se que, frente a necessidade da implementação de políticas públicas no âmbito da questão agrária, o MST atua como um importante e necessário mecanismo de pressão ao Estado como forma de conseguir uma resposta diante da discrepância do grande número de terras improdutivas que não cumprem sua função social, em contrapartida a necessidade do acesso à terra, à moradia e a produção, por parte das famílias que o compõem. Demonstrando assim a suma importância da mobilização e organização da sociedade civil na luta pelos seus direitos, que, embora assegurados constitucionalmente, perpassa por diversos desafios que os impedem de ser implementados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, A. L. et al. Vulnerabilidade do sistema declaratório para tributação da propriedade rural. In: V SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO. p. 96-102. **Anais eletrônicos**. Pernambuco: UFPE, 2014. Disponível em: <https://docplayer.com.br/29059299-Vulnerabilidade-do-sistema-declaratorio-para-tributacao-da-propriedade-rural.html>. Acesso em: 24 de outubro de 2021.4

BRASIL. **Decreto nº 4.382 de 19 de setembro de 2002**. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4382.htm. Acesso em: 31 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei de Terras – Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Rural – ITR, sobre o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19393.htm. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.250 de 27 de dezembro de 2005**. Regulamenta o inciso III do §4º do art. 1553 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111250.htm. Acesso em: 21 de setembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.250 de 27 de dezembro de 2005**. Regulamenta o inciso III do §4º do art. 1553 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111250.htm. Acesso em: 21 setembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.022 de 12 de abril de 1990**. Altera o sistema de administração das receitas federais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/18022.htm. Acesso em: 16 de setembro de 2021.

BRASIL. **Lei no 8.847 de 28 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8847compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.847%2C%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Imposto%20sobre,ITR\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.,de%20que%20trata%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8847compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.847%2C%20DE%2028%20DE%20JANEIRO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Imposto%20sobre,ITR)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.,de%20que%20trata%20o%20art). Acesso em: 16 de setembro de 2021.

BRASIL. Código de Tributário Nacional. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.html. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

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

CAPRARA, Bernardo. **Thomas Piketty e “o capital no século XXI” da economia política à sociologia contemporânea**. Sociologias, Porto Alegre, ano 19, no 44, jan/abr 2017, p. 424-439.

CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, J. A. C (ORG). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010. 514 p. disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3273/2/livro_tributacaoequidbrasil.pdf. Acesso em: 29 de julho de 2021.

CHIEZA, Rosa Angela. Tributação, ideologia e desigualdade. **Jornal da Universidade**. Porto Alegre, 10 de dez. de 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/jornal/tributacao-ideologia-e-desigualdade/>. Acesso em: 04 de agosto de 2021.

COMPARATO, Fabio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. In **Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1971. v. 25, n. 63, p. 71–79, jul./set., 1986. Disponível em: [file:///C:/Users/Agropecu%C3%A1ria/Downloads/COMPARATO%20-%20Fun%C3%A7%C3%A3o%20social%20\(bens%20de%20produ%C3%A7%C3%A3o\).pdf](file:///C:/Users/Agropecu%C3%A1ria/Downloads/COMPARATO%20-%20Fun%C3%A7%C3%A3o%20social%20(bens%20de%20produ%C3%A7%C3%A3o).pdf). Acesso em: 10 de novembro de 2021.

FERNANDES, Bernardo Mançano. O MST e as Reformas Agrárias do Brasil. **Boletim DATALUTA** – Banco de Dados da Luta pela Terra (2008) Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/12artigodomes_2008.pdf. Acesso em: 26 e novembro de 2021.

FERNANDES, Rodrigo Cardoso. **Sistema Tributário e Desigualdade: uma análise do impacto distributivo do imposto de renda no Brasil**. 2016. 160 f. Dissertação de mestrado.

GOHN, Maria da Glória. **Abordagens Teóricas no Estudo dos Movimentos Sociais na América Latina**. Cadernos CRH, v. 21, p. 439-455, 2008.

GOSS, Karine Pereira; PRUDENCIO, Kelly. O conceito de movimentos sociais revisitado. In **Em Tese Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Vol. 2, nº 1 (2), janeiro-julho, 2004. P. 75-91. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/13624/12489>. Acesso em 26/11/2021.

LEÃO, Celina Gontijo; FRIAS, Linconl. As deficiências do Imposto Territorial Rural (ITR). **Revista Debate Econômico**, v.4, n. 2, jul-dez, 2016. P. 96-115. Disponível em: <https://publicacoes.unifalmg.edu.br/revistas/index.php/revistadebateeconomico/article/view/558>. Acesso em: 23 de setembro de 2021.

LIMA, Fábio Santos; LIRA, Daniel Ferreira. O Imposto Territorial Rural e a Função Social da Propriedade Rural. **Revista** 101. 01 de jun de 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-101/o-imposto-territorial-rural-e-a-funcao-social-da-propriedade-rural/>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

MARQUES, B. F. CIDADANIA AGRÁRIA. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, [S. l.], v. 31, n. 1, p. 13/31, 2010. DOI: 10.5216/rfd.v31i1.12028. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/12028>. Acesso em: 15 de novembro de 2021.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**/Benedito Ferreira Marques. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas. 2015.

MENEGHETTI NETO, A. Imposto Territorial Rural (ITR): Algumas Considerações. **Revista Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 20, n. 3, p. 185-199, 1992. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/721>. Acesso em: 22 de novembro e 2021.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES. Out/2018. Boletim N. 1. Disponível em: <http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/OD.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2021.

OXFAM. 2017. “**A Distância que nos Une**: um retrato das desigualdades brasileiras. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>. Acesso em: 26 de julho de 2021.

OXFAM. 2017a. **Uma economia para os 99%**. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/uma-economia-para-os-99/>. Acesso em: 26 de julho de 2021.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIRES, Manuel. Tributação, equidade e crescimento econômico. **Observatório de Política Fiscal**. 22 de fevereiro e 2021. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/outros/tributacao-equidade-e-crescimento-economico>. Acesso em: 27 de agosto de 2021.

REYDON, B. P.; OLIVEIRA, T. A. M. A evolução da descentralização fiscal do ITR e a gestão territorial integral nos municípios, 2015. In: Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança Fundiária, 1, 2015, Campinas, **Anais...** Campinas: Universidade Federal de Campinas, 2015. Disponível em: <https://governancadetererras.com.br/wp-content/uploads/2017/10/A-EVOLU%C3%87%C3%83O-DADESCENTRALIZA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 22 de novembro de 2021.

RIBEIRO, Fernando Pinheiro Lopes. **IPTU e ITR**: a identificação do contribuinte nos casos de propriedade invadida / Fernando Pinheiro Lopes Ribeiro. – 2013. Cap. 2

ROSA, Marcus Vinicius Sousa. **A Atividade confiscatória o Imposto Territorial Rural (ITR)**: uma afronta ao direito fundamental do não confisco. 2012. 117 f. Dissertação (mestrado em Direito Público) – Universidade Federal de Uberlândia.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário** / Eduardo Sabbag. – 9. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

SALVADOR, Evilasio. **As Implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas Desigualdades de Renda**. Brasília: Inesc, 2014. 45 p.

SANTOS, João Paulo. **Será a pobreza terrorista? Constituição & Democracia**. Brasília, n. 2, p. 3, mar. 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1043>. Acesso em 26 de novembro de 2021.

SIQUEIRA, Gabriel Pansani. **O Imposto Territorial Rural enquanto instrumento de gestão fundiária no Brasil**. 2021. 119 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia – Campinas, SP.

SOUSA, Cláudio Roberto B. **Resumo de História Geral e do Brasil**. Volume Único. 2ª edição, Picos, 2015. 69-96.

SOUZA, Eustáquio Gomes de. **ITR: uma legislação eficiente e uma arrecadação incongruente**. 2004. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4551/1/3%c2%ba%20lugar%20do%203%c2%ba%20Premio%20RFB.pdf>. Acesso em: 13 de agosto de 2021.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. 2016. 377 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) —Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

STIGLITZ, Joseph E. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Bertrand editora, 2013. 59-88 p.

TAMS, Rafael Argenta. **Desigualdade e tributação sobre riqueza: a (não) instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil**. 2018. 85 f. Dissertação (Pós Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

TTA, Luciana & Abers, Rebecca SILVA, Marcelo Kuranth. (2019). MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: REPENSANDO ATORES E OPORTUNIDADES POLÍTICAS.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. 2018. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea/Enap. pp. 106-138.

TEIXEIRA, Paulo. Tributar melhor para reduzir desigualdades sociais. **Correio Braziliense**. São Paulo, 23 e set. de 2019. Disponível em https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/opiniaio/2019/09/23/internas_opiniaio,783795/artigo-tributar-melhor-para-reduzir-desigualdades-sociais.shtml. Acesso: 04 de agosto de 2021.