



CÂMARA DOS DEPUTADOS



PROJETO DE LEI Nº 2.248, DE 1999  
(DO SR. CARLOS DUNGA)

Concede isenção do Imposto Territorial Rural nas condições que especifica.

(ÀS COMISSÕES DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54); E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É concedida isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) aos contribuintes da região do polígono das secas, nos anos em que o índice pluviométrico da microrregião em que se situar o imóvel rural não ultrapassar a 400 (quatrocentos) milímetros.

§ 1º A comprovação do índice pluviométrico será obtida através de dados do Instituto Nacional de Meteorologia.

§ 2º A isenção também poderá ser concedida quando se configurar situação de prolongada calamidade pública.

§ 3º A isenção será declarada por ato da autoridade tributária, nas condições deste artigo.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.



## JUSTIFICAÇÃO

A região do semi-árido, correspondente ao polígono das secas, que se estende do norte de Minas Gerais até o Maranhão, sofre períodos intermitentes e bastante freqüentes de seca cruel.

Nos anos de seca, a produção agropecuária é drasticamente reduzida, bem como a renda monetária dela decorrente. O produtor rural torna-se inadimplente de muitas das suas obrigações.

O objetivo deste projeto de lei, ao isentar o contribuinte do Imposto Territorial Rural (ITR) do seu pagamento, nos anos de seca ou de prolongada calamidade pública, é de minorar as dificuldades financeiras do produtor rural do sertão e do agreste.

A região do semi-árido, nos anos de normalidade de chuvas, costuma ter um índice pluviométrico que oscila entre 600 e 900 mm. Este projeto optou por considerar como critérios para concessão da isenção do ITR o índice pluviométrico abaixo de 400 mm anuais, ou o estado de prolongada calamidade pública da microrregião a ser beneficiada pelo favor fiscal.

Conto com o apoio dos nobres pares do Congresso Nacional para a aprovação desta proposição, diante da grave situação financeira que afeta a capacidade econômica dos produtores rurais da região do polígono das secas.

Sala das Sessões, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 1999 .

Deputado CARLOS DUNGA

91246700.133

Lote: 79 Caixa: 98  
PL N° 2248/1999

3

53

PLENÁRIO - RECEBIDO	
Em	15/12/99 às 9:43
Nome	<i>[Signature]</i>
Ponta	3.861



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL**

**TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS**

**PROJETO DE LEI Nº 2.248/99**

Nos termos do art. 119, I, e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Sr. Presidente determinou a abertura - e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo para apresentação de emendas, a partir de 30/03/2000, por cinco sessões. Esgotado o prazo, não foram apresentadas emendas ao projeto.

Sala da Comissão, em 06 de abril de 2000.

  
**MOIZES LOBO DA CUNHA**  
Secretário



## COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL

### **PROJETO DE LEI Nº 2.248, DE 1999**

*concede isenção do Imposto Territorial Rural nas condições que especifica*

Autor: Deputado **CARLOS DUNGA**  
Relator: Deputado **ADELSON RIBEIRO**

### **Manifestação de Voto (Deputado Nilson Mourão)**

#### **Relatório**

O Projeto de Lei nº 2.248, de 1999, de autoria do nobre Deputado Carlos Dunga, isenta do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), proprietários rurais localizados no polígono da seca, na região Nordeste do Brasil, em anos que o índice pluviométrico da microrregião do imóvel rural não ultrapassar 400 (quatrocentos) milímetros. Também estende a isenção para períodos longos de calamidade pública. Em ambos os casos, a declaração de isento deverá ser fornecida pela autoridade tributária.

Tanto a justifica do nobre autor, como do relator, versam que pequenos proprietários são expulsos de suas terras em decorrência da seca e da "falta de uma política governamental séria, consentânea com as particularidades e necessidades dessa região."

#### **A Legislação sobre o ITR**

Em 1964, com a instituição Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), criou-se o ITR. A atual Constituição Federal reafirmou o tributo no





inciso VI, do art. 153. No entanto, a tributação da terra no Brasil é bem mais antiga. De 1891 a 1961, coube aos Estados a instituição do imposto sobre os imóveis rurais. A partir de 1961, até o ano de 1964, a competência por essa tributação passou para os Municípios.

No mês de dezembro de 1996, foi aprovada, pelo Congresso Nacional e, promulgada, pelo Presidente da República, uma nova legislação tratando do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Atualmente o imposto é disciplinado pela Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. De acordo com o art. 158, inciso II, da Constituição Federal, pertencem aos Municípios, 50% do total arrecadado com o ITR, relativamente aos imóveis nele situados. O restante dos recursos vai para a União.

Costuma-se afirmar, que muito mais do que o aspecto fiscal, ou seja, do simples caráter arrecadatório, para a geração de recursos para a administração pública, a principal finalidade do ITR seria a de promover o desestímulo à manutenção de grandes áreas rurais improdutivas, por meio da forte tributação a essas áreas. Assim, o ITR foi concebido para se tornar em valioso instrumento auxiliar ao processo de reforma agrária e, também, da política agrícola, já que, ao incentivar a propriedade produtiva, por meio de alíquota menor, estimularia a produção, o emprego, a renda.

Mas, na verdade, o ITR nunca conseguiu expressão fiscal (arrecadatória), e muito menos produziu efeito no sentido da redução dos graus de concentração e de ociosidade da terra no Brasil.

Esperava-se que, com a criação do ITR, pelo Estatuto da Terra e, a conseqüente transferência, para a União, da competência pela tributação fundiária, se daria um fim na sua história de desmoralização. Pois, tanto no período em que esteve sob a responsabilidade dos Estados, quanto no tempo dos Municípios, a tributação da terra praticamente inexistia, por conta da influência direta exercida pelos latifundiários sobre os respectivos poderes públicos. Particularmente, no caso dos Municípios, os únicos que pagavam o imposto (e assim continua, atualmente), eram os pequenos produtores.

Ainda que sem resultados ponderáveis, como tributo federal, não há dúvidas de que somente com este caráter haverá possibilidade de se conseguir a eficácia para o ITR.

Um motivo básico explica a continuidade da desmoralização do ITR: ainda que menos ostensiva que nos Estados e Municípios, mantém-se significativa a presença dos setores representantes dos grandes proprietários rurais, no Congresso Nacional e nos governos, desde 1964. Sob o pretexto de dificuldades técnicas e operacionais para a cobrança, o INCRA e, a partir de 1995, a Secretaria da Receita

*M*<sup>2</sup>



Federal, nunca levaram a sério a cobrança do tributo. E, governo e Congresso, volta e meia promovem alterações na legislação do imposto que acabam facilitando a vida dos latifundiários.

Os dados oficiais confirmam que, basicamente, apenas os proprietários de pequenos imóveis rurais costumam honrar o pagamento do ITR. Vejamos, com os números seguintes, divulgados pela Secretaria da Receita Federal, a insignificância da arrecadação e a absoluta deformação social e conceitual desse tributo:

. em 1991, foram recolhidos apenas R\$ 63 milhões com o ITR (preços de março/96). Quem pagou: os imóveis até 100 Ha responderam por 22% dessa arrecadação. Os imóveis acima de 50.000 Ha, participaram com apenas 0,8% desse total, enquanto os de área superior a 500.000 Ha não pagaram nada;

. em 1992, a arrecadação do ITR caiu cerca de 50% em relação a 1991: R\$ 32,7 milhões, praticamente mantendo-se a participação por faixa de área dos que pagaram o imposto;

. em 1993, nova queda de quase 50% na arrecadação do tributo, relativamente ao ano anterior: R\$ 17,4 milhões;

. em 1994, o valor lançado do ITR, foi de R\$ 298 milhões. Só que o não pagamento atingiu 64%, ou seja, foram pagos apenas R\$ 108 milhões. Desse total: (i) imóveis até 100 Ha: 32% de inadimplência; (ii) de 100 até 1.000 Ha: 46%; (iii) de 1.000 até 50.000: 74%; (iv) de 50.000 até 500.000: 94% e; (v) acima de 500.000: 100% de inadimplência;

. em 1995, a arrecadação foi de R\$ 99 milhões, para um lançamento em valor superior a R\$ 1 bi. Naquele ano, o lançamento do imposto foi suspenso por pressão dos representantes dos latifundiários, no Congresso Nacional: a bancada ruralista;

. em 1996, a arrecadação do ITR ficou em torno de R\$ 200 milhões;

. em 1997, a arrecadação do ITR ficou em R\$ 209 milhões, bem abaixo das expectativas mais pessimistas do governo. Desse total, apenas R\$ 106 milhões foram recolhidos até dezembro.

Na verdade, não é apenas com o ITR que os latifundiários e os grandes proprietários rurais, em geral, têm tradição de não pagar. Com raras exceções, eles não costumam pagar qualquer imposto ou contribuições. Isto faz com que o Brasil apresente a mais baixa taxa de tributação efetiva da terra, em todo o mundo e, igualmente, um dos mais baixos índices de tributação efetiva, para o setor agropecuário, como um todo. Assim, em que pese a elevada carga tributária, incidente sobre o setor agropecuário, efetivamente, ela tem tido pouca expressão. Vejamos alguns números para comprovar essa afirmação:

. o índice de evasão fiscal no IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica é de 70% no setor agropecuário, contra a taxa média de 5% nos setores indústria e serviços;





. 35% dos produtos agrícolas são isentos do ICMS, com isenção total desse tributo nas exportações, recentemente aprovada;

Com a mudança na legislação do ITR a partir de 1996, usando-se apenas uma Tabela de Alíquotas, para todo o território nacional, para o cálculo do imposto, em substituição às três Tabelas previstas pela Lei anterior comete-se uma arbitrariedade. Independente do valor das alíquotas, essa decisão desconsidera as profundas desigualdades econômicas existentes entre as várias regiões do País, já que, por exemplo, um imóvel de 200 Ha, situado na mesma faixa da utilização da terra, será sujeita à mesma tributação, esteja ele localizado em região rica, ou em região pobre.

Nesse aspecto, poderia pensar-se em uma proposta para restituir-se a diferenciação por regiões. Mesmo com esse problema, há exceção da Amazônia, do Pantanal e do Polígono das Secas, áreas contempladas com tratamento diferenciado, mesmo que ainda ocorrendo algumas deformações.

São imunes ao ITR, de acordo a Lei 9.393/96 vigente:

. a pequena gleba rural, desde que o seu titular não possua outro imóvel e que o explore apenas com o trabalho da família, observados os seguintes limites de área:

- até 100 Ha, quando localizada na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e Sul-mato-grossense;
- até 50 Ha, quando a gleba se localizar no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;
- até 30 Ha, se localizada em qualquer outra parte do País.

A Lei concede isenção do ITR nos seguintes casos:

. o imóvel rural caracterizado como resultante de assentamento de reforma agrária, desde que: o assentado não possua outro imóvel, seja explorado por associação ou cooperativa de produção e, que a fração do imóvel, por família, não extrapole as dimensões colocadas no item anterior.

. o imóvel cuja área observe os limites registrados no item anterior, que seja explorado pelo seu titular e família, admitindo-se ajuda eventual de terceiros e, que o seu detentor não tenha imóvel urbano.

Tabela 1 - Alíquotas do ITR Vigentes nos Exercícios 1995/96 e 97

ÁREA IMÓVEL (hectares)	TOTAL DO Exercício	GU - GRAU DE UTILIZAÇÃO - (%)				
		>80	>65 a 80	>50 a 65	>30 a 50	>0 a 30
Até 25	1995/96 <sup>1</sup>	0,02	0,04	0,08	0,14	0,20
	1997 <sup>2</sup>	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00



25 a 50	1995/96	0,03	0,06	0,12	0,20	0,30
	1997	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
50 a 100	1995/96	0,05	0,10	0,20	0,35	0,50
	1997	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
100 a 200	1995/96	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
	1997	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
200 a 250	1995/96	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
	1997	0,10	0,80	1,30	2,30	3,30
250 a 500	1995/96	0,10	0,20	0,40	0,70	1,00
	1997	0,10	0,80	1,30	2,30	3,30
500 a 1000	1995/96	0,15	0,30	0,60	1,00	1,40
	1997	0,15	0,85	1,90	330	4,70
1000 a 2000	1995/96	0,20	0,40	0,80	1,35	1,90
	1997	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
2000 a 3000	1995/96	0,25	0,50	1,00	1,70	2,40
	1997	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
3000 a 5000	1995/96	0,30	0,60	1,20	2,05	2,90
	1997	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
5000 a 10000	1995/96	0,35	0,70	1,40	2,40	3,40
	1997	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00
10000 a 15000	1995/96	0,40	0,80	1,60	2,75	3,90
	1997	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00
Acima 15000	1995/96	0,45	0,90	1,80	3,15	4,50
	1997	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

<sup>1</sup> Exercício 1995/96 – 12 estratos de área.

<sup>2</sup> Exercício 1997 – 6 estratos de área.

FONTE: Lei 8847,28.01.94; Lei 9393, 19.12.96. (PETTI, R. H. V. O que há de novo no novo ITR, **Revista Indicadores Econômicos, FEE**, v.26 n.2 1998, Porto Alegre, prelo).

Tabela 2 - Aumento Percentual das Alíquotas no Exercício de 1997 em Relação aos Exercícios 1995/96

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL (hectares)	GU – GRAU DE UTILIZAÇÃO (%)				
	>80	>65 a 80	>50 a 65	>30 a 50	>0 a 30
Até 25	50%	400%	400%	400%	400%
25 a 50	0%	233%	233%	250%	233%
50 a 100	40%	300%	300%	300%	300%



100 a 200	0%	167%	167%	180%	186%
200 a 250	43%	300%	333%	360%	371%
250 a 500	0%	200%	225%	229%	230%
500 a 1000	0%	183%	217%	230%	236%
1000 a 2000	50%	300%	325%	344%	353%
2000 a 3000	20%	220%	240%	253%	258%
3000 a 5000	0%	167%	183%	193%	197%
5000 a 10000	29%	329%	357%	400%	488%
10000 a 15000	13%	275%	300%	336%	413%
Acima 15000	0%	233%	256%	281%	344%

FONTE: Lei 8847, 28.01.94; Lei 9393, 19.12.96. (PETTI, R. H. V. O que há de novo no novo ITR, **Revista Indicadores Econômicos, FEE**, v.26 n.2 1998, Porto Alegre, prelo).

## A Pobreza Rural Nordestina

O Relatório sobre Desenvolvimento Humano caracterizou a pobreza rural nordestina como típica de sociedades à margem do crescimento, com as características de famílias grandes, pouca chefia feminina (5%), predominância na ocupação agropecuária (82%) e maioria de adultos analfabetos (68%). Os pobres do Nordeste agrário correspondem a 63% da pobreza rural do País e a 32% dos pobres brasileiros. De acordo com dados do Deser (1999), 76% da renda familiar depende, no caso do pequeno agricultor nordestino, da agricultura de subsistência.

Dentre as principais causas da pobreza no Nordeste (Neto, 1994), indicam-se a qualidade e o acesso à terra, como tipo de solos e concentração fundiária, dificuldade de acesso à tecnologia, sazonalidade e accidentalidade com as condições climáticas, baixo nível de escolaridade e escassas oportunidades de emprego.

As raízes históricas dessa condição vem da política conservadora por parte das elites oligárquicas, que mantiveram privilégios ao longo das últimas décadas, bem como a ausência de uma intervenção do poder público para tentar corrigir as diversas distorções e enorme desigualdade. As ações da elite, em conluio com o poder central, manteve um modelo de desenvolvimento baseado em políticas assistenciais, subsídios e programas emergenciais de combate à seca.

Como deveria ser em qualquer política pública séria, deve-se atender sempre os segmentos mais carentes da população. Assim, vários estudos demonstram que a estrutura agrária é um fator limitante ao desenvolvimento, e tem mantido não só sem



alteração no sentido de romper as desigualdades, mas ao contrário. Os dados recentes mostram que a concentração da renda e da terra no Nordeste tem aumentado.

A concentração fundiária do Nordeste é a mais alta do Brasil. O coeficiente de GINI de concentração da terra, utilizada para medir a desigualdade da distribuição da terra, apresenta para o Nordeste um valor superior a 0,8 dando conta do alto grau de concentração fundiária.

Os estados que compõem a região tem uma outra peculiaridade. Possui o maior volume de população rural do País (IBGE, 1996). De acordo com os dados, vivem no Nordeste aproximadamente 45% do total da população rural brasileira, ou seja, em torno de 16 (dezesseis) milhões de pessoas. Quanto ao número de propriedades rurais, o Cadastro do Incra identificou próximo de 900 mil imóveis rurais, com uma área aproximada de 68 milhões de hectares.

Na categoria de pequena propriedade se inserem 91% do total dos imóveis. Contudo, em termo de área ocupada, o pequeno proprietário ocupa apenas 36,4% da área total. O perfil da estrutura fundiária atesta o perfil extremamente concentrador. Apenas 12.380 imóveis são considerados grandes propriedades. Ou seja, 1,5% do total das propriedades rurais do Nordeste detendo 40,4% do total de hectares de todas as propriedades.

## Conclusão

Frente a esse quadro, não podemos homogenizar o problema, concedendo a isenção de maneira a atender a todos os proprietários. Caberia sim uma política diferenciada para o pequeno agricultor ocupante de pequenas propriedades, e não o que propõe o PL 2.248/99, mesmo havendo algum mérito na iniciativa no nobre deputado Carlos Dunga. Assim, conclamamos aos nobres pares dessa dourada Comissão, para não aprofundarmos o drástico quadro de desigualdade existente, **votando-se, portanto, contrário à proposição em tela e ao parecer do relator.**

Sala das Comissões, em 29 de novembro de 2000.

Deputado Nilson Mourão



CÂMARA DOS DEPUTADOS

NÃO APRECIADO

## COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL

### PROJETO DE LEI N° 2.248, DE 1999

Concede isenção do Imposto Territorial Rural nas condições que especifica.

**Autor:** Deputado Carlos Dunga

**Relator:** Deputado Helenildo Ribeiro

#### I – RELATÓRIO

Com o presente Projeto de Lei nº 2.248, de 1999, pretende seu ilustre autor, o nobre Deputado Carlos Dunga, seja isentado do pagamento do Imposto Territorial Rural – ITR, os proprietários rurais da região do polígono das secas, “nos anos em que o índice pluviométrico da microrregião em que se situar o imóvel rural não ultrapassar as 400 (quatrocentos) milímetros.

Além disso, pretende o autor seja concedida isenção também quando se configurar situação de prolongada calamidade pública.

Sobrevindo qualquer dessas hipóteses, a isenção ora prevista será declarada pela autoridade tributária.

Este, o relatório.



2510625F06



## II - VOTO DO RELATOR

Ninguém desconhece as agruras por que passam os agricultores do semi-árido, nos períodos de escassa precipitação pluviométrica. Agruras que, com todo o corolário que se lhe decorre, têm, há séculos, caracterizado e estigmatizado os produtores rurais da região denominada de polígono das secas.

A figura do retirante, com sua família e seu cão esqueléticos e sofridos, é quadro melancólico gravado na retina de todos os brasileiros.

Mas poucos se dão conta de que, na sua maioria, são pequenos proprietários rurais expulsos de suas terras, não somente pela seca, mas, sobretudo, pela falta de uma política governamental séria, consentânea com as particularidades e necessidades dessa região.

Não resta dúvida que a ação mais adequada para combater a estiagem é aquela que leve água aos produtores rurais, nas épocas e em quantidade adequadas às necessidades da atividade. Em suma, a irrigação.

Todavia, enquanto o tema irrigação vem relegado a segundo ou terceiro plano neste Parlamento, em função dos interesses paroquiais conflitantes, vem de ser muito oportuna a proposição ora discutida, na medida em que o valor do ITR que seria pago representa uma contribuição válida à falida economia do agricultor do semi-árido.

Não tenhamos dúvida, Senhoras e Senhores Deputados desta Comissão de Agricultura, quanto à importância deste projeto para os referidos agricultores.

A isenção ora proposta representa pouquíssimo, quase nada, em termos de receita para os cofres da União, mas um ganho social inestimável para quem, nas raias da miséria, ou já dentro dela, se vê aliviado da obrigação de pagar o ITR.

Por todo o exposto, conclamamos nossos pares a votar pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.248/99, nos termos apresentados.



2510625F06



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sala da Comissão, em 4 de junho

de 2002.

Deputado Helenildo Ribeiro  
Relator

205357.00.008

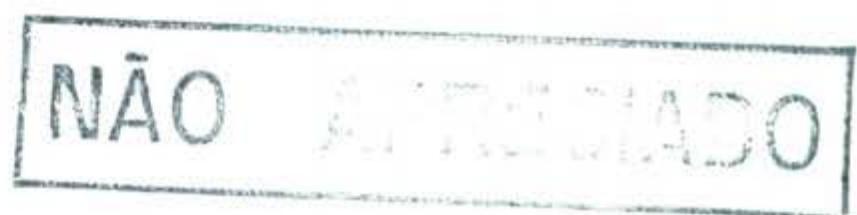


2510625F06



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL



### PROJETO DE LEI N° 2.248, DE 1999

Concede isenção do Imposto Territorial Rural nas condições que especifica.

**Autor:** Deputado Carlos Dunga

**Relator:** Deputado Adelson Ribeiro

#### I – RELATÓRIO

Com o presente Projeto de Lei nº 2.248, de 1999, pretende seu ilustre autor, o nobre Deputado Carlos Dunga, seja isentado do pagamento do Imposto Territorial Rural – ITR, os proprietários rurais da região do polígono das secas, “nos anos em que o índice pluviométrico da microrregião em que se situar o imóvel rural não ultrapassar as 400 (quatrocentos) milímetros.

Além disso, pretende o autor seja concedida isenção também quando se configurar situação de prolongada calamidade pública.

Sobrevindo qualquer dessas hipóteses, a isenção ora prevista será declarada pela autoridade tributária.

Este, o relatório.

#### II - VOTO DO RELATOR

Ninguém desconhece as agruras por que passam os agricultores do semi-árido, nos períodos de escassa precipitação pluviométrica. Agruras que, com todo o corolário que se lhe decorre, têm, há séculos,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

caracterizado e estigmatizado os produtores rurais da região denominada de polígono das secas.

A figura do retirante, com sua família e seu cão esqueléticos e sofridos, é quadro melancólico gravado na retina de todos os brasileiros. Mas poucos se dão conta de que, na sua maioria, são pequenos proprietários rurais expulsos de suas terras, não somente pela seca, mas, sobretudo, pela falta de uma política governamental séria, consentânea com as particularidades e necessidades dessa região.

Não resta dúvida que a ação mais adequada para combater a estiagem é aquela que leve água aos produtores rurais, nas épocas e em quantidade adequadas às necessidades da atividade. Em suma, a irrigação.

Todavia, enquanto o tema irrigação vem relegado a segundo ou terceiro plano neste Parlamento, em função dos interesses paroquiais conflitantes, vem de ser muito oportuna a proposição ora discutida, na medida em que o valor do ITR que seria pago representa uma contribuição válida à falida economia do agricultor do semi-árido.

Não tenhamos dúvida, Senhoras e Senhores Deputados desta Comissão de Agricultura, quanto à importância deste projeto para os referidos agricultores. A isenção ora proposta representa pouquíssimo, quase nada, em termos de receita para os cofres da União, mas um ganho social inestimável para quem, nas raias da miséria, ou já dentro dela, se vê aliviado da obrigação de pagar o ITR.

Por todo o exposto, conclamamos nossos pares a votar pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.248/99, nos termos apresentados.

Sala da Comissão, em 11 de abril de 2000.

  
 Deputado Adelson Ribeiro  
 Relator

00136600.008



## COMISSÃO DE AGRICULTURA E POLÍTICA RURAL

### **PROJETO DE LEI Nº 2.248, DE 1999**

*concede isenção do Imposto Territorial Rural nas condições que especifica*

Autor: Deputado **CARLOS DUNGA**  
Relator: Deputado **ADELSON RIBEIRO**

### **Voto em Separado (Deputado Nilson Mourão)**

#### **Relatório**

O Projeto de Lei nº 2.248, de 1999, de autoria do nobre Deputado Carlos Dunga, isenta do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), proprietários rurais localizados no polígono da seca, na região Nordeste do Brasil, em anos que o índice pluviométrico da microrregião do imóvel rural não ultrapassar 400 (quatrocentos) milímetros. Também estende a isenção para períodos longos de calamidade pública. Em ambos os casos, a declaração de isento deverá ser fornecida pela autoridade tributária.

Tanto a justifica do nobre autor, como do relator, versam que pequenos proprietários são expulsos de suas terras em decorrência da seca e da "falta de uma política governamental séria, consentânea com as particularidades e necessidades dessa região."

#### **A Legislação sobre o ITR**

Em 1964, com a instituição Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), criou-se o ITR. A atual Constituição Federal reafirmou o tributo no



inciso VI, do art. 153. No entanto, a tributação da terra no Brasil é bem mais antiga. De 1891 a 1961, coube aos Estados a instituição do imposto sobre os imóveis rurais. A partir de 1961, até o ano de 1964, a competência por essa tributação passou para os Municípios.

No mês de dezembro de 1996, foi aprovada, pelo Congresso Nacional e, promulgada, pelo Presidente da República, uma nova legislação tratando do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Atualmente o imposto é disciplinado pela Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. De acordo com o art. 158, inciso II, da Constituição Federal, pertencem aos Municípios, 50% do total arrecadado com o ITR, relativamente aos imóveis nele situados. O restante dos recursos vai para a União.

Costuma-se afirmar, que muito mais do que o aspecto fiscal, ou seja, do simples caráter arrecadatório, para a geração de recursos para a administração pública, a principal finalidade do ITR seria a de promover o desestímulo à manutenção de grandes áreas rurais improdutivas, por meio da forte tributação a essas áreas. Assim, o ITR foi concebido para se tornar em valioso instrumento auxiliar ao processo de reforma agrária e, também, da política agrícola, já que, ao incentivar a propriedade produtiva, por meio de alíquota menor, estimularia a produção, o emprego, a renda.

Mas, na verdade, o ITR nunca conseguiu expressão fiscal (arrecadatória), e muito menos produziu efeito no sentido da redução dos graus de concentração e de ociosidade da terra no Brasil.

Esperava-se que, com a criação do ITR, pelo Estatuto da Terra e, a conseqüente transferência, para a União, da competência pela tributação fundiária, se daria um fim na sua história de desmoralização. Pois, tanto no período em que esteve sob a responsabilidade dos Estados, quanto no tempo dos Municípios, a tributação da terra praticamente inexistia, por conta da influência direta exercida pelos latifundiários sobre os respectivos poderes públicos. Particularmente, no caso dos Municípios, os únicos que pagavam o imposto (e assim continua, atualmente), eram os pequenos produtores.

Ainda que sem resultados ponderáveis, como tributo federal, não há dúvidas de que somente com este caráter haverá possibilidade de se conseguir a eficácia para o ITR.

Um motivo básico explica a continuidade da desmoralização do ITR: ainda que menos ostensiva que nos Estados e Municípios, mantém-se significativa a presença dos setores representantes dos grandes proprietários rurais, no Congresso Nacional e nos governos, desde 1964. Sob o pretexto de dificuldades técnicas e operacionais para a cobrança, o INCRA e, a partir de 1995, a Secretaria da Receita



Federal, nunca levaram a sério a cobrança do tributo. E, governo e Congresso, volta e meia promovem alterações na legislação do imposto que acabam facilitando a vida dos latifundiários.

Os dados oficiais confirmam que, basicamente, apenas os proprietários de pequenos imóveis rurais costumam honrar o pagamento do ITR. Vejamos, com os números seguintes, divulgados pela Secretaria da Receita Federal, a insignificância da arrecadação e a absoluta deformação social e conceitual desse tributo:

. em 1991, foram recolhidos apenas R\$ 63 milhões com o ITR (preços de março/96). Quem pagou: os imóveis até 100 Ha responderam por 22% dessa arrecadação. Os imóveis acima de 50.000 Ha, participaram com apenas 0,8% desse total, enquanto os de área superior a 500.000 Ha não pagaram nada;

. em 1992, a arrecadação do ITR caiu cerca de 50% em relação a 1991: R\$ 32,7 milhões, praticamente mantendo-se a participação por faixa de área dos que pagaram o imposto;

. em 1993, nova queda de quase 50% na arrecadação do tributo, relativamente ao ano anterior: R\$ 17,4 milhões;

. em 1994, o valor lançado do ITR, foi de R\$ 298 milhões. Só que o não pagamento atingiu 64%, ou seja, foram pagos apenas R\$ 108 milhões. Desse total: (i) imóveis até 100 Ha: 32% de inadimplência; (ii) de 100 até 1.000 Ha: 46%; (iii) de 1.000 até 50.000: 74%; (iv) de 50.000 até 500.000: 94% e; (v) acima de 500.000: 100% de inadimplência;

. em 1995, a arrecadação foi de R\$ 99 milhões, para um lançamento em valor superior a R\$ 1 bi. Naquele ano, o lançamento do imposto foi suspenso por pressão dos representantes dos latifundiários, no Congresso Nacional: a bancada ruralista;

. em 1996, a arrecadação do ITR ficou em torno de R\$ 200 milhões;

. em 1997, a arrecadação do ITR ficou em R\$ 209 milhões, bem abaixo das expectativas mais pessimistas do governo. Desse total, apenas R\$ 106 milhões foram recolhidos até dezembro.

Na verdade, não é apenas com o ITR que os latifundiários e os grandes proprietários rurais, em geral, têm tradição de não pagar. Com raras exceções, eles não costumam pagar qualquer imposto ou contribuições. Isto faz com que o Brasil apresente a mais baixa taxa de tributação efetiva da terra, em todo o mundo e, igualmente, um dos mais baixos índices de tributação efetiva, para o setor agropecuário, como um todo. Assim, em que pese a elevada carga tributária, incidente sobre o setor agropecuário, efetivamente, ela tem tido pouca expressão. Vejamos alguns números para comprovar essa afirmação:

. o índice de evasão fiscal no IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica é de 70% no setor agropecuário, contra a taxa média de 5% nos setores indústria e serviços;



. 35% dos produtos agrícolas são isentos do ICMS, com isenção total desse tributo nas exportações, recentemente aprovada;

Com a mudança na legislação do ITR a partir de 1996, usando-se apenas uma Tabela de Alíquotas, para todo o território nacional, para o cálculo do imposto, em substituição às três Tabelas previstas pela Lei anterior comete-se uma arbitrariedade. Independente do valor das alíquotas, essa decisão desconsidera as profundas desigualdades econômicas existentes entre as várias regiões do País, já que, por exemplo, um imóvel de 200 Ha, situado na mesma faixa da utilização da terra, será sujeita à mesma tributação, esteja ele localizado em região rica, ou em região pobre.

Nesse aspecto, poderia pensar-se em uma proposta para restituir-se a diferenciação por regiões. Mesmo com esse problema, há exceção da Amazônia, do Pantanal e do Polígono das Secas, áreas contempladas com tratamento diferenciado, mesmo que ainda ocorrendo algumas deformações.

São imunes ao ITR, de acordo a Lei 9.393/96 vigente:

. a pequena gleba rural, desde que o seu titular não possua outro imóvel e que o explore apenas com o trabalho da família, observados os seguintes limites de área:

- até 100 Ha, quando localizada na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e Sul-mato-grossense;
- até 50 Ha, quando a gleba se localizar no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;
- até 30 Ha, se localizada em qualquer outra parte do País.

A Lei concede isenção do ITR nos seguintes casos:

. o imóvel rural caracterizado como resultante de assentamento de reforma agrária, desde que: o assentado não possua outro imóvel, seja explorado por associação ou cooperativa de produção e, que a fração do imóvel, por família, não extrapole as dimensões colocadas no item anterior.

. o imóvel cuja área observe os limites registrados no item anterior, que seja explorado pelo seu titular e família, admitindo-se ajuda eventual de terceiros e, que o seu detentor não tenha imóvel urbano.

Tabela 1 - Alíquotas do ITR Vigentes nos Exercícios 1995/96 e 97

ÁREA IMÓVEL (hectares)	TOTAL DO IMÓVEL	DO Exercício	GU - GRAU DE UTILIZAÇÃO - (%)				
			>80	>65 a 80	>50 a 65	>30 a 50	>0 a 30
Até 25	1995/96 <sup>1</sup>	0,02	0,04	0,08	0,14	0,20	0,20
	1997 <sup>2</sup>	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00	1,00



25 a 50	1995/96	0,03	0,06	0,12	0,20	0,30
	1997	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
50 a 100	1995/96	0,05	0,10	0,20	0,35	0,50
	1997	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
100 a 200	1995/96	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
	1997	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
200 a 250	1995/96	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
	1997	0,10	0,80	1,30	2,30	3,30
250 a 500	1995/96	0,10	0,20	0,40	0,70	1,00
	1997	0,10	0,80	1,30	2,30	3,30
500 a 1000	1995/96	0,15	0,30	0,60	1,00	1,40
	1997	0,15	0,85	1,90	330	4,70
1000 a 2000	1995/96	0,20	0,40	0,80	1,35	1,90
	1997	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
2000 a 3000	1995/96	0,25	0,50	1,00	1,70	2,40
	1997	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
3000 a 5000	1995/96	0,30	0,60	1,20	2,05	2,90
	1997	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
5000 a 10000	1995/96	0,35	0,70	1,40	2,40	3,40
	1997	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00
10000 a 15000	1995/96	0,40	0,80	1,60	2,75	3,90
	1997	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00
Acima 15000	1995/96	0,45	0,90	1,80	3,15	4,50
	1997	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

<sup>1</sup> Exercício 1995/96 – 12 estratos de área.

<sup>2</sup> Exercício 1997 – 6 estratos de área.

FONTE: Lei 8847,28.01.94; Lei 9393, 19.12.96. (PETTI, R. H. V. O que há de novo no novo ITR, **Revista Indicadores Econômicos, FEE**, v.26 n.2 1998, Porto Alegre, prelo).

Tabela 2 - Aumento Percentual das Alíquotas no Exercício de 1997 em Relação aos Exercícios 1995/96

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL (hectares)	GU – GRAU DE UTILIZAÇÃO (%)				
	>80	>65 a 80	>50 a 65	>30 a 50	>0 a 30
Até 25	50%	400%	400%	400%	400%
25 a 50	0%	233%	233%	250%	233%
50 a 100	40%	300%	300%	300%	300%



100 a 200	0%	167%	167%	180%	186%
200 a 250	43%	300%	333%	360%	371%
250 a 500	0%	200%	225%	229%	230%
500 a 1000	0%	183%	217%	230%	236%
1000 a 2000	50%	300%	325%	344%	353%
2000 a 3000	20%	220%	240%	253%	258%
3000 a 5000	0%	167%	183%	193%	197%
5000 a 10000	29%	329%	357%	400%	488%
10000 a 15000	13%	275%	300%	336%	413%
Acima 15000	0%	233%	256%	281%	344%

FONTE: Lei 8847, 28.01.94; Lei 9393, 19.12.96. (PETTI, R. H. V. O que há de novo no novo ITR, **Revista Indicadores Econômicos, FEE**, v.26 n.2 1998, Porto Alegre, prelo).

## A Pobreza Rural Nordestina

O Relatório sobre Desenvolvimento Humano caracterizou a pobreza rural nordestina como típica de sociedades à margem do crescimento, com as características de famílias grandes, pouca chefia feminina (5%), predominância na ocupação agropecuária (82%) e maioria de adultos analfabetos (68%). Os pobres do Nordeste agrário correspondem a 63% da pobreza rural do País e a 32% dos pobres brasileiros. De acordo com dados do Deser (1999), 76% da renda familiar depende, no caso do pequeno agricultor nordestino, da agricultura de subsistência.

Dentre as principais causas da pobreza no Nordeste (Neto, 1994), indicam-se a qualidade e o acesso à terra, como tipo de solos e concentração fundiária, dificuldade de acesso à tecnologia, sazonalidade e accidentalidade com as condições climáticas, baixo nível de escolaridade e escassas oportunidades de emprego.

As raízes históricas dessa condição vem da política conservadora por parte das elites oligárquicas, que mantiveram privilégios ao longo das últimas décadas, bem como a ausência de uma intervenção do poder público para tentar corrigir as diversas distorções e enorme desigualdade. As ações da elite, em conluio com o poder central, manteve um modelo de desenvolvimento baseado em políticas assistenciais, subsídios e programas emergenciais de combate à seca.

Como deveria ser em qualquer política pública séria, deve-se atender sempre os segmentos mais carentes da população. Assim, vários estudos demonstram que a estrutura agrária é um fator limitante ao desenvolvimento, e tem mantido não só sem



alteração no sentido de romper as desigualdades, mas ao contrário. Os dados recentes mostram que a concentração da renda e da terra no Nordeste tem aumentado.

A concentração fundiária do Nordeste é a mais alta do Brasil. O coeficiente de GINI de concentração da terra, utilizada para medir a desigualdade da distribuição da terra, apresenta para o Nordeste um valor superior a 0,8 dando conta do alto grau de concentração fundiária.

Os estados que compõem a região tem uma outra peculiaridade. Possui o maior volume de população rural do País (IBGE, 1996). De acordo com os dados, vivem no Nordeste aproximadamente 45% do total da população rural brasileira, ou seja, em torno de 16 (dezesseis) milhões de pessoas. Quanto ao número de propriedades rurais, o Cadastro do Incra identificou próximo de 900 mil imóveis rurais, com uma área aproximada de 68 milhões de hectares.

Na categoria de pequena propriedade se inserem 91% do total dos imóveis. Contudo, em termo de área ocupada, o pequeno proprietário ocupa apenas 36,4% da área total. O perfil da estrutura fundiária atesta o perfil extremamente concentrador. Apenas 12.380 imóveis são considerados grandes propriedades. Ou seja, 1,5% do total das propriedades rurais do Nordeste detendo 40,4% do total de hectares de todas as propriedades.

## Conclusão

Frente a esse quadro, não podemos homogenizar o problema, concedendo a isenção de maneira a atender a todos os proprietários. Caberia sim uma política diferenciada para o pequeno agricultor ocupante de pequenas propriedades, e não o que propõe o PL 2.248/99, mesmo havendo algum mérito na iniciativa no nobre deputado Carlos Dunga. Assim, conclamamos aos nobres pares dessa dourada Comissão, para não aprofundarmos o drástico quadro de desigualdade existente, **votando-se, portanto, contrário à proposição em tela e ao parecer do relator.**

Sala das Comissões, em 11 de novembro de 2000.

Deputado **Nilson Mourão**