



---

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**Instituto de Economia**

**“Imposto Territorial Rural: um Estudo Econômico sobre a  
Descentralização da Cobrança”**

**Thiago Ademir Macedo Oliveira**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de **Mestre em Desenvolvimento Econômico**, área de concentração: **Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente**, sob a orientação do Prof. Dr. **Bastiaan Philip Reydon**.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por **Thiago Ademir Macedo Oliveira**, em **26/11/2010** e orientada pelo Prof. Dr. **Bastiaan Philip Reydon**.*

CPG, 26/11/2010.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "B. Reydon", written over a horizontal line.

Campinas, 2010

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

<p>Oliveira, Thiago Ademir Macedo.</p> <p><b>OL4i</b> Imposto territorial rural: um estudo econômico sobre a descentralização da cobrança/ Thiago Ademir Macedo Oliveira. – Campinas, SP: [s.n.], 2010.</p> <p>Orientador: Bastiaan Philip Reydon. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.</p> <p>1. Imposto territorial rural. 2. Descentralização na administração. I. Reydon, Bastiaan Philip. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.</p> <p>11-006-BIE</p>
---

**Título em Inglês: Rural land tax: an economic study on decentralization of the recovery**

**Keywords: Rural land tax ; Government decentralization**

**Area de Concentração :** Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

**Titulação:** Mestre em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:** Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon  
Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato  
Prof. Dra. Andrea Flávia Tenório Carneiro

**Data da defesa: 26-11-2010**

**Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico**

# Dissertação de Mestrado

Aluno: **Thiago Ademir Macedo Oliveira**

**“Imposto Territorial Rural: um Estudo Econômico sobre a  
Descentralização da Cobrança”**

Defendida em 26 / 11 / 2010

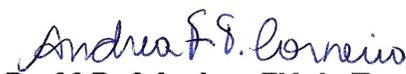
## COMISSÃO JULGADORA



**Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon**  
Instituto de Economia / UNICAMP



**Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato**  
Instituto de Economia / UNICAMP



**Prof.ª Dr.ª Andrea Flávia Tenório Carneiro**  
UFPE

**Ao meu querido pai Ademir  
(*in memoriam*), que me ensinou a  
encarar desafios. À minha mãe que  
sempre deu todo amor e apoio  
emocional. À minha irmã que nos  
deu uma lição de superação e  
determinação.**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que direta e indiretamente colaboraram para a construção deste trabalho, em especial à minha família e à minha querida companheira Paola, que não se hesitaram em me incentivar e motivar para a conclusão deste estudo; à minha professora, Dr<sup>a</sup>. Clarice Favaretto Salvador, que acreditou no potencial do então aluno; ao meu incentivador acadêmico, Prof. Dr. Reinaldo Dias, que contribuiu significativamente para abrir as portas deste caminho; ao amigo José Roberto Duran, que me apresentou o “Cadastro Técnico Municipal”; ao meu orientador Prof. Dr. Bastiaan Phillip Reydon, que sempre acreditou neste trabalho e compreendeu as circunstâncias que por inúmeras vezes, dificultaram a seqüência dos estudos e, mesmo diante da distância, nunca deixou de me motivar muito e dedicar seu tempo à minha orientação; à Prefeitura Municipal de Jaboticabal, especialmente. a Sra. Loraine C. Raymundo, que tanto contribuiu com as informações para o estudo de caso; às superintendências da Delegacia Regional da Receita Federal do Brasil de Ribeirão Preto e de Campinas, e, em especial ao Sr. Júlio Alfredo Hahn Curvo e à Sra. Ana Cristina Rodrigues Santos, respectivamente, que colaboraram nas discussões sobre este tema; ao parlamentar Deputado Federal Sr. Júlio César de Carvalho Lima que muito contribuiu para uma visão nacional do tema em estudo; aos grandes amigos Alberto Xavier, Tiago Oliveira, Ana Cleusa, Cid Feitosa, Marcelo Galizza, Luiz Marcos, Sinval Drummond, Denílson Araújo e Egláisa Cunha, que muito contribuíram e contribuem para meu enriquecimento acadêmico e pessoal.

## RESUMO

Objetiva-se, neste estudo, entender o contexto nacional agrário que culminou na legislação vigente do direito e da função social da propriedade, em conjunto com o histórico (legal e financeiro) da tributação rural brasileira. Será analisado o arcabouço legal e os “interesses” que motivaram a precariedade da cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) e que sustentaram uma tributação ínfima. Evidencia-se que, em paralelo, houve a marginalização da principal ferramenta para a cobrança e gestão dessas terras: o cadastro territorial. A fiscalização dessas terras e a implementação efetiva desse instrumento são o cerne desse processo tributário, assim, também se faz necessária a análise da sua estrutura legislativa e do seu contexto histórico.

Portanto é nesse ponto que a Lei 11.250/2005, traz uma condição sem precedentes para viabilizar a descentralização do tributo para os municípios. A delegação das obrigações acessórias de fiscalização e lançamento podem de fato, ser atribuídas aos municípios, ação que até então, não havia sido tratada de maneira tão objetiva. Examina-se essa lei, em razão de ser o eixo diretor no processo de descentralização que se espera poder romper com a herança estrutural da composição agrária nacional.

Finalmente, realiza-se um estudo de caso que objetiva conhecer os possíveis impactos operacionais e políticos dessa descentralização, assim como o impacto financeiro na tributação das terras rurais no município de Jaboticabal/SP.

## SUMMARY

The aim of this study is to understand the agrarian national context which culminated into the current legislation and into the Social Function of Property, together with the history (legal and financial) of the Brazilian rural taxation. The proposal is to analyze the legal framework and the "interests" that motivated the precariousness of the Rural Territorial Tax (ITR) collection and which maintained an insignificant taxation. It is stressed, in parallel, that there was the marginalization of the main tool for the collection and management of these lands: the land register. The supervision of these lands and the effective implementation of this instrument are the core of such taxation process, therefore, it is also necessary to examine its legislative structure and its historical context.

Therefore this is the point in that the Law 11,250/2005, brings an unprecedented condition to enable the decentralization of tax functions to the municipalities. The delegation of additional obligations for the supervision and launch may, in fact, be allocated to municipalities; action which until then, had not been treated so objectively. This law is studied because it is the core of the process of decentralization that we hope can break with the structural heritage of the national land composition.

Finally, a case study takes place aiming to understand more about the possible operational and political impacts of this decentralization process, as well as more about the financial impact on the taxation of rural land in the municipality of Jaboticabal/SP.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Imposto Territorial Rural</b> .....	<b>9</b>
1.1. Antecedentes legais do ITR.....	10
1.2. A Lei 11.250/2005.....	22
1.3. A arrecadação do ITR no Brasil.....	30
1.4. Perfil da Zona Rural Brasileira.....	42
1.5. Simulação do potencial arrecadatário do ITR no Brasil.....	47
<b>2. O Cadastro Territorial</b> .....	<b>51</b>
2.1. Breve Histórico .....	51
2.2. Antecedentes ao Estatuto da Terra: breve histórico do CTM nacional.....	54
2.3. O Estatuto da Terra: inserção oficial do Cadastro .....	60
2.4. A complementação do Cadastro com o Registro de Imóveis .....	71
2.5. Ações recentes do poder público acerca do cadastro .....	79
2.4.1 Diretrizes Nacionais publicada pelo Ministério das Cidades.....	79
2.4.2 O cadastro nacional feito pelo INCRA .....	83
2.4.3 A Lei 10.267/2001.....	84
<b>3. Estudo de Caso</b> .....	<b>87</b>
3.1. Características Gerais do município de Jaboticabal/SP .....	87
3.1.1. Breve Histórico .....	87
3.1.2. Estrutura Agrícola .....	92
3.2. A Arrecadação de ITR no Município de Jaboticabal/SP .....	95
3.2.1. Jaboticabal e as Mudanças recentes no ITR.....	100
3.2.2. Potencial de Arrecadação do ITR.....	108
3.2.2.1. Análise Considerando o GUT Constante.....	108

3.2.2.2. Análise Considerando uma Eventual Fiscalização no GUT.....	113
3.3. Estimativa Arrecadatória dos municípios da EDR Jaboticabal .....	116
3.3.1. Metodologia .....	116
3.3.2. O Preço da Terra.....	119
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>128</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - Perfil e Evolução das Finanças Municipais – Brasil – 2001 - 2004 .....	28
TABELA 2 - Arrecadação Total do ITR no Brasil.....	32
TABELA 3 - Arrecadação Total das Receitas Federais e sua Representatividade (2008) .....	34
TABELA 4 - Arrecadação do ITR por Unidade da Federação e sua Extensão Territorial .....	36
TABELA 5 - Quantidade, Área e Ocupação dos Estabelecimentos Agropecuários (2006) .....	37
TABELA 6 - Arrecadação Média do ITR por Km <sup>2</sup> e hectare (ha), segundo a Área dos Estabelecimentos Agropecuários (2008).....	39
TABELA 7 - Relação entre a área e número dos estabelecimentos agropecuários com o volume arrecadado de ITR.....	40
TABELA 8 - Brasil - Mudanças da Estrutura fundiária por Classes de Área - 1992, 1998 e 2003 .....	43
TABELA 9 - Quantidade de Imóveis por Classe – Brasil	47
TABELA 10 - Estimativa de ITR a ser Lançado – Brasil.....	48
TABELA 11 - Percentual da população urbana no Município de Jaboticabal/SP em cada década.....	89
TABELA 12 - Perfil do Município de Jaboticabal/SP .....	90
TABELA 13 - Distribuição do Território do Município de Jaboticabal/SP – (em hectares) .....	93
TABELA 14 - Imóveis Rurais do Município de Jaboticabal por Tamanho - Ano 2007...	93
TABELA 15 - Utilização das terras dos estabelecimentos agropecuários Município de Jaboticabal - 2006.....	94
TABELA 16 - Evolução do Montante do ITR Total e Transferido no Município de Jaboticabal/SP .....	95
TABELA 17 - Representatividade do ITR Transferido perante o Orçamento Total no Município de Jaboticabal/SP .....	97

TABELA 18 - Quantidade de municípios conveniados por Unidade Federativa (até 06/2010).....	103
TABELA 19 - Quantidade de municípios conveniados por Região (até 06/2010) .....	103
TABELA 20 - Imóveis com Valor Tributado Abaixo do Valor Mínimo (R\$ 10.000 ha) .	110
TABELA 21 - Imóveis com Valor Tributado Acima do Valor Mínimo (R\$ 10.000 ha) ..	110
TABELA 22 - Simulação 1 – Baseada nas Declarações de Valores de Hectare Feitas pelos Proprietários – Potencial Arrecadatório do ITR em Jaboticabal/SP .....	111
TABELA 23 - Simulação 2 – Baseada no Valor Médio de Mercado do Hectare de ....	112
TABELA 24 - Simulação 3 – Baseada no Valor Médio de Mercado do Hectare de ....	113
TABELA 25 - Tabela de Alíquotas para Tributação do ITR.....	115
TABELA 26 - Simulação 4 - Baseada no Valor Médio de Mercado do Hectare de .....	115
TABELA 27 - Simulações do Potencial Arrecadatório do ITR - Casos da EDR Jaboticabal/SP .....	117
TABELA 28 - Estimativa de Impacto no Orçamento dos Municípios do EDR Jaboticabal perante a Simulação de Potencial Arrecadatório e Descentralização do ITR .....	118
TABELA 29 - Valor da Terra Nua - EDR Jaboticabal/SP x Média Estadual (SP).....	120
TABELA 30 - Valor da Terra Nua - EDR´s x Média Estadual (SP) - Terra de Cultura de Primeira.....	120
TABELA 31 - Evolução do Valor de Terra Nua do Tipo de Cultura de Primeira.....	121

## LISTA DE SIGLAS

CTM – Cadastro Territorial Multifinalitário  
ITR – Imposto Territorial Rural  
SNIR – Sistema Nacional de Informação Rura  
CNIR – Cadastro Nacional de Imóvel Rural  
CTN – Código Tributário Nacional  
CAFIR – Cadastro Fiscal de Imóveis Rurais  
SRF – Secretaria da Receita Federal  
VTNm – Valor de Terra Nua Mínimo  
DIAC – Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR  
DIAT – Documento de Informação e Apuração do ITR  
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
CFT – Comissão de Finanças e Tributação  
SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural  
CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural  
DECA – Declaração Cadastral da Secretaria da Fazenda Estadual de São Paulo  
VAL – Valor Atual Líquido  
TIR – Taxa Interna de retorno  
SiNErGIC - Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral

## INTRODUÇÃO

O setor agrícola – marcadamente, a produção cafeeira – foi um dos pilares básicos do processo de formação da estrutura econômica brasileira, visto que foi a expansão econômica baseada no café que viabilizou o desenvolvimento das atividades industriais, principalmente nos séculos XIX e XX.

A agricultura, em qualquer de suas fases e nas suas mais diferentes facetas, sempre tem na “terra” o elemento central para o seu bom funcionamento. De forma que são partes essenciais que se vinculam à terra as garantias à propriedade, suas qualidades naturais – entre elas a própria produtividade –, a escolha das culturas adequadas, e técnicas de plantio, entre outros.

E para o homem, sua importância, principalmente, após o recente desenvolvimento econômico, fez com que a sua propriedade sempre estivesse vinculada ao poder que ela gera, quer seja político, quer seja econômico. Mas, para que os diversos interesses possam ser minimamente harmonizados, é necessário que se criem mecanismos administrativos e políticos que controlem a propriedade da terra e seu uso por meio da governança e da regulação.

A perspectiva à qual se insere este trabalho aponta para a necessidade de se melhorar a governança das terras agrícolas como um importante mecanismo para a sustentabilidade estrutural do território, não só para inibir as especulações imobiliárias, como outras mazelas herdadas de circunstâncias históricas, principalmente, por se tratar de um país com uma formação como a do Brasil.

Boas práticas de governança territorial significa estabelecer a sustentabilidade como pré-requisito em todo o gerenciamento territorial e implementar mecanismos para que se institucionalize tal mercado de forma contínua e síncrona com o desenvolvimento econômico sustentável.

É por este motivo que se identifica a elaboração e operacionalização de um Cadastro Territorial como o principal instrumento para a realização de uma governança territorial brasileira que seja eficiente e eqüitativa, promova a função social do uso e ocupação do solo e colabore para uma melhor justiça social.

As únicas experiências relativamente bem sucedidas na constituição de um cadastro de imóveis no caso brasileiro originaram na cobrança de impostos sobre a terra. E no caso agrícola, a única mobilização nacional de um cadastro foi realizada na década de 1970, fruto das necessidades de se cobrar o Imposto Territorial Rural (ITR). O cadastramento, em suma, não é confiável, por se fundar nas informações fornecidas pelos próprios proprietários de terras, que carecem de uma devida fiscalização, embora mesmo com essa precariedade, tenha validade jurídica e seja utilizado para fins da cobrança do ITR. E, finalmente, esse tipo de tributo sobre a terra é uma importante fonte de receitas tributárias para outros Estados, desde tempos imemoriais.

Nos países desenvolvidos, tais como da Europa e Estados Unidos, a cobrança de impostos sobre a terra se encontra plenamente estabelecida. O Brasil, ao contrário, se caracteriza por não cobrar adequadamente os impostos sobre a propriedade da terra, quer rural, quer urbana. Assim, não somente o valor do imposto arrecadado é irrisório frente a outras fontes de impostos, como também não contribui com um papel regulador.

Em muitos outros países, a questão da tributação sobre a terra também já foi equacionada, possibilitando uma arrecadação significativa de impostos sobre o imóvel. Seguem alguns exemplos de arrecadação em relação ao PIB, para o período de 2002 a 2005<sup>1</sup>: Estados Unidos: 3,09%; Canadá: 3,05%; Argentina: 0,82%; enquanto, no Brasil, essa arrecadação é de **0,46%**!

Enquanto isso, no caso da propriedade urbana há seguramente 137 municípios no país que não tributam esta categoria de terra<sup>2</sup>.

Além disso, a representatividade do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU – caiu de 46,15% em relação ao conjunto dos tributos sobre a propriedade (1990) e 37,90% em relação às receitas municipais (1991), para 35,17% (2008) e 28,6% (2007), respectivamente. O que reflete a melhoria relativa dos demais tributos frente aos tributos antes arrecadados no país e nos municípios, ao contrário

---

<sup>1</sup> Na Argentina, o percentual apurado foi referente ao período de 2002 a 2004. Fonte: IPEA (2008), apud Lincoln Institute of Land Policy, apud A Study of European Land Tax System (Second Year Report), Global Property Guide & Government Finance Statistics (IMF).

<sup>2</sup> Cf. IPEA (2009, p. 7), esse número pode ser maior, em vista que 269 municípios brasileiros não foram cobertos pela fonte da pesquisa FINBRA no exercício de 2007.

dos tributos sobre a propriedade da terra urbana, que diminuíram sua representatividade.

Esse fato ocorre principalmente pela desatualização dos dados do cadastro de cada município; os quais poderiam no mínimo manter essa arrecadação constante se além da atualização inflacionária, se compatibilizasse essa cobrança com os valores da terra reais – ainda que se tratasse de uma aproximação aos preços de mercado.

Pelo contrário, não existe um órgão nem um sistema ou fluxo operacional que atualize automaticamente o cadastro dos imóveis. Apesar de que, com a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>3</sup>, a não cobrança do IPTU<sup>4</sup> (integral ou parcial) acarretaria em renúncia de receita do poder executivo local, o que caracterizaria o gestor em improbidade administrativa.

Vale ressaltar que, no caso do ITR, mudanças importantes ocorreram historicamente, e movimentos de descentralização desse tributo foram promovidos pelo governo federal desde sua criação, tendo a competência de sua gestão em primeiro lugar com os estados, depois com os municípios (de 1961 a 1964) e finalmente retornou à União. De todo modo, em nenhuma dessas fases houve uma cobrança expressiva desse tributo.

Assim, foi em 28 de dezembro de 2005, que a Lei 11.250 trouxe o desencadeamento de um conjunto de ações efetivas em prol da viabilização dessa descentralização e colocou a cargo da Secretaria da Receita Federal (SRF), a qual atualmente gera esse tributo, a incumbência de determinar todas as Instruções Normativas para regular e tramitar a realização do estabelecido na lei. Desta forma, diante da possibilidade de que o tributo retorne ao município, cabe ao presente trabalho evidenciar como tal descentralização pode ser benéfica para esse ente federativo, analisando inclusive, a sua viabilidade. Aqui cabe destacar que, para cumprir com os objetivos deste estudo, a questão política dessa medida se analisará somente desde o ponto de vista da decisão política do gestor do imposto, pois caberá unilateralmente ao poder executivo local o pleito pela descentralização da operacionalização municipal do

---

<sup>3</sup> Cf. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.

<sup>4</sup> Exceto para casos de isenção ou imunidade já prevista no Código Tributário Nacional condizente com o Municipal.

ITR, independente do poder legislativo – embora demande atenção como qualquer outra política pública.

Nem o Código Tributário Nacional de 1966, nem a Constituição Federal de 1988, trataram o assunto tão objetivamente como nas ações que seguiram a Lei 11.250/2005. Novas possibilidades se abriram no que se refere ao ITR, em especial, se permite atribuir a fiscalização, o lançamento e a arrecadação integral da SRF aos municípios conveniados. É uma oportunidade ímpar na história, já que se permite que o poder executivo local pleiteie unilateralmente a receita integral, embora, tenha que honrar no mínimo com as obrigações acessórias incumbidas nas Instruções publicadas. Em última instância a competência segue sendo da SRF, ainda que, poderá contar com o município para operacionalizar o que nunca teve condições suficientes para executar.

Não se pode perder de vista que o desafio desses convênios não é somente zelar pelo ITR, buscando receber 100% do tributo (no atual regime, 50% desse tributo é transferido aos municípios que possuem terras rurais sujeitas à arrecadação), como principalmente transcender para um processo de gestão territorial eficaz. Vislumbra-se uma oportunidade real de assumir a responsabilidade pela porção territorial integral e fazer disso um marco na governança das terras municipais (e indiretamente, nas estaduais e federais).

Exigir isso, tendo em mente as circunstâncias históricas brasileiras da gestão da terra e do ITR, é no mínimo audacioso, porém possível, como é analisado nesta dissertação.

Toda mudança estrutural pressupõe um processo, cujo dimensionamento no tempo é diretamente proporcional às variáveis nele inerentes. Os principais elementos para o processo de descentralização do tributo serão citados, cabendo a cada gestor municipal determinar a maneira de lidar com essa parcela territorial. Podendo o gestor, realmente instituir um marco estrutural novo, ou somente lidar como mais uma transferência de responsabilidade ao seu município, concomitante a uma contrapartida financeira que permanecerá estagnada.

É desta mudança que surge a primeira questão que a dissertação objetiva responder: **A descentralização da cobrança do ITR permitirá ampliar significativamente a sua arrecadação?**

Assim, para apoiar o anterior, se submete à prova a hipótese de que a implantação dessa descentralização – por meio de um cadastro territorial municipal – gerará aumentos significativos de arrecadação. A responsabilidade desse resultado não pode ser incumbida somente à esse cadastro, no entanto, se deve institucionalizar uma operacionalização cotidiana, inerente em todos os setores e instrumentos envolvidos com essa tramitação. A manutenção das informações fidedignas com a situação de fato será um dos resultados, conseqüentemente a arrecadação outro.

Em primeira instância, estimar este aumento arrecadatário é possível diante das características territoriais do município, no entanto realizar a arrecadação depende do compromisso com esta política fiscal. Mesmo com a Lei 11.250/2005, que institui uma condição sem precedentes e regulamenta dispositivos presentes desde a Constituição Federal, sem tal compromisso, o ITR continuará sendo um tributo ínfimo e, mais que isso, as terras públicas continuarão sujeitas aos oportunismos do mercado.

Para esse fim, a dissertação além de fazer um estudo mais geral sobre o ITR e sobre o cadastro rural no Brasil, desenvolve um estudo de caso para o município de Jaboticabal. Essa escolha se deve ao fato de que o município já havia iniciado um trabalho de atualização de forma confiável do seu cadastro de terras rurais e está procurando aumentar a arrecadação do ITR, antes mesmo da celebração do convênio com a Receita Federal.

Finalizando, é importante enfatizar que este estudo tem como objetivo contribuir com a análise da viabilidade da descentralização da gestão tributária das terras rurais, por meio do ente federativo do município. A “terra” deve ser objeto de regulação pelo Estado, devido à característica de ser um ativo não reproduzível e vital, além de fundamental para o sistema econômico. Desta forma, se analisa como esta gestão tributária evitará evasões fiscais e proporcionará condições para o planejamento do uso e ocupação destas parcelas de solo, diante de ações efetivas de fiscalização e do instrumento do Cadastro Territorial Municipal (CTM).

O capítulo 1 contém uma análise retrospectiva desde a criação do Imposto Territorial Rural (ITR). Nesta cronologia é demonstrado como o ITR foi se desenvolvendo e incorporando apêndices legais que criaram um tributo com excelente

base jurídica. Ainda que, as lacunas desse arcabouço legal e o desinteresse político na sua aplicação efetiva condicionou o tributo ao longo dos anos a uma inexpressiva arrecadação ao erário, tendo em vista as práticas especulativas com a terra, entre outros problemas. O capítulo analisa como, historicamente, essa situação distanciou o tributo de ser um indutor às políticas agrárias e debilitou seus resultados financeiros, não justificando a mobilização de esforços para sua gestão. Ademais, se explica que esse foi sempre o argumento da marginalização do principal instrumento para potencializar tal resultado: o Cadastro Territorial Multifinalitário; independente de qual esfera governamental tinha a competência do tributo (governo local, estadual ou federal).

O capítulo 2 demonstra como o instrumento do cadastro se manteve marginalizado do seu potencial de gestão, e que quando utilizado, era limitado aos fins fiscais. Embora, o arcabouço institucional e legal (com o Estatuto da Terra de 1964) existisse, esse não foi suficientemente forte para justificar a utilização dessa ferramenta ao longo dos anos, por um simples motivo: como tratado no capítulo 1, o conhecimento da situação real das terras rurais nacionais, mais que registrar dados sobre a propriedade territorial e suas tramitações, seria um fator que dificultaria as práticas lucrativas da elite nacional. O capítulo conclui que esse continua sendo o principal desafio para instrumentalizar a gestão territorial integral, devido ao impacto da transparência e do armazenamento de informações.

O capítulo 3 realiza um estudo de caso da experiência do município de Jaboticabal/SP, cuja implantação do cadastro rural municipal foi bem estruturada. Assim como, estuda os trâmites de descentralização do tributo e simula o potencial de arrecadação do mesmo, diante de uma base de cálculo atualizada com dados locais e regionais, a partir de fontes secundárias oficiais, com os dados de preço da terra e seu grau de utilização (GUT) – declarado e estimado. A descentralização de algumas obrigações acessórias contribui para minimizar essa perda fiscal, em virtude da operacionalização local do Cadastro Territorial Multifinalitário e a fiscalização efetiva dos dados declarados para o recolhimento do tributo.

Entende-se que o estudo da descentralização do ITR passa pela análise da sua viabilidade diante do perfil do município, mas também depende diretamente da

disposição política do gestor em fiscalizar as propriedades rurais com maior rigor, promovendo maior equidade tributária. Assim, harmonizar os interesses políticos é um dos grandes desafios desse processo para o gestor local, que possui a oportunidade de agir unilateralmente com respaldo da União (assim como ocorreu com a cobrança obrigatória do IPTU a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal), além de se empenhar para reverter a inexpressividade financeira do tributo. Porém, a inviabilidade desse pleito devido ao perfil do município são as justificativas que “podem” e historicamente “foram ditas” quando os interesses não se harmonizam.

## 1. Imposto Territorial Rural

No primeiro momento em que se cogitou a instituição do Imposto Territorial, ainda na fase preliminar da Lei de Terras, em 1843, houve uma forte pressão por parte dos fazendeiros e proprietários para a extinção do tributo. O governo cedeu e renunciou ao imposto, que seria um excelente promotor da desconcentração fundiária da terra, como afirma Prado Jr. (2000, p. 112):

A subutilização da terra é, aliás, propiciada pelo nosso sistema tributário que praticamente isenta a terra de qualquer ônus fiscal ponderável. Para fazer frente a essa subutilização haveria que estabelecer normas de utilização adequada através da fixação de níveis mínimos de aproveitamento e produtividade para as diferentes produções e regiões do país. Medida como essa teria o duplo efeito de estimular a produção pela exploração mais intensiva da terra; e doutro lado provocaria a alienação pelos grandes proprietários das áreas que não quisessem ou não pudessem explorar convenientemente. Constituiria assim um fator de desconcentração da propriedade fundiária.

Historicamente, a tributação sobre as propriedades predominantemente rurais foi sempre inexpressiva, mas, naquele momento, esse tributo poderia contribuir para o país, diante da necessidade de capital para atender um dos propósitos da Lei, com objetivo de financiamento da imigração de força de trabalho. Porém, os interesses aristocráticos que perpetuam na história do Brasil foram mais fortes que o tributo e impediram sua instituição. Outro “efeito colateral” da imposição tributária sobre este patrimônio foi a conduta disciplinável que os posseiros teriam que se sujeitar frente a busca incisiva por novas terras que indiscriminadamente se praticava no país. Tal cobrança contribuiria inclusive para uma agricultura racional, como afirma Handelman (*apud* Silva 1996, p. 145):

Desde que o fazendeiro tenha que pagar o imposto por sua propriedade inculta, que, agora, se nada lhe rende, também nada lhe custa, então certamente ele de pronto se prestará a vender o que não pode ele próprio com vantagem

administrar, ou deixará cair em devolução ao estado; e, reduzido a menor território, ele mudará pouco a pouco o sistema atual de cultura exaustiva por um sistema de exploração agrícola racional.

## 1.1. Antecedentes legais do ITR

Após a proclamação da República Federativa Brasileira, na sua carta magna de 1891, se permitiu a criação do imposto rural pelos estados-membros, utilizando-se da competência exclusiva para criar tributos dessa natureza, designada nesta constituinte<sup>5</sup>. Foi neste momento que o imposto foi efetivamente instituído e ingressou no sistema tributário do país, conforme artigo 9, § 2º, da referida carta, *in verbis*:

**Art. 9** - É da competência exclusiva dos estados decretar impostos:

...

§ 2º - sobre Imóveis rurais e urbanos;

Como esta atribuição foi mantida na constituinte no âmbito estadual, a Lei para a tributação da propriedade rural deveria ser criada pelos estados da nação. Para exemplificar: o Rio de Janeiro, com a Lei nº 507 de 1901; em Minas Gerais, com a Lei nº 271, de 1899; e o Rio Grande do Sul, com a Lei nº 42, de 1902; todos instrumentos legais para a criação do referido tributo<sup>6</sup>.

Juntamente com a promulgação dessa legislação, os estados tiveram que criar órgãos para administrar o tributo. Mesmo em nível estadual, a ação fiscalizadora que deveria ser realizada com mais eficácia, não ocorreu. A força da bancada ruralista sempre foi influente nas assembleias estaduais e na federal, inibindo políticas que pudessem afetar o *status quo* da estrutura fundiária tão lucrativa.

Ainda, mantendo esta competência no âmbito estadual, as Constituições Federais de 1934 (artigo 8, inciso I, alínea “a”), de 1937 (artigo 23, inciso I, alínea “a”) e de 1946, decretaram de forma muito similar tal atribuição, conforme artigo 19, inciso I da última, *in verbis*:

---

<sup>5</sup> Cf. Camargos, 2001, p. 47.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

**Art. 19** – Compete aos estados decretar impostos sobre:

I – propriedade territorial, exceto a urbana;

O ITR ficou nesta condição por aproximadamente 15 anos, e em 1961 teve sua competência descentralizada para os municípios. Essa tramitação será detalhada posteriormente, no entanto, antes é importante citar o contexto da década de 50 para se compreender a mudança em relação às receitas transferidas e as originadas nos municípios. Nesse sentido, Lopreato (2002, p.34) evidencia o período e o foco do governo Kubitschek, em seu projeto de expansão industrial:

O quadro tributário criado com a Constituição de 1946, apesar de algumas propostas de mudanças em tramitação no Congresso desde o início dos anos 50, manteve-se praticamente sem alterações no anos seguintes e enfrentou o seu maior desafio no período do governo Kubitschek, com a implantação do Plano de Metas. Viabilizar o programa de ação, sem dúvida, requeria aumentos consideráveis na captação de recursos, uma vez que o projeto de expansão industrial em pauta impunha o alargamento das bases fiscais e financeiras do Estado.

A partir desta década, a prioridade do Estado foi o desenvolvimento econômico da nação, principalmente com o apoio à industrialização e ao desenvolvimento regional. Lopreato (2002, p.36) afirma que o financiamento do primeiro não poderia ser por meio de esforço fiscal ou tributário, pois conflitaria com os interesses regionais locais do congresso, os quais sustentavam politicamente a expansão:

A ação do governo teve de caminhar, por um lado, na tentativa de levar à frente o projeto desenvolvimentista, movendo-se em busca dos recursos necessários pelas linhas de menor resistência e, por outro, para sustentar politicamente o plano. O resultado foi a adoção simultânea, no âmbito das políticas concretas de atuação, de medidas contraditórias, pois pretendiam atender a diferentes objetivos.

Explica-se, assim, a impossibilidade de se alterarem as políticas tributária e fiscal, então vigentes, mesmo considerando o crescente volume de recursos demandado pelo plano de ação (Lopreato, 2002, p.36).

Para tanto, se gerou um desequilíbrio financeiro nas contas públicas no qual as despesas superavam as receitas auferidas pelo sistema em percentuais de 8%, 11% e 13% do PIB, nos anos 40, 50 e 60, respectivamente. Lopreato (2002, p.37) ressalta:

A decisão do governo de levar à frente o plano de ação e de não alterar a prática vigente no manejo dos instrumentos de política econômica acabou provocando déficit.

[...] o governo não recuou em nenhum momento de sua disposição de elevar os gastos públicos, apesar de não contar com esquema de financiamento adequado nem condições de alterar o formato tributário de modo a elevar sua participação na distribuição institucional de rendas.

A elevação dos gastos públicos incluiu a monetização<sup>7</sup> da economia, medida que criou efeitos colaterais, e um deles foi o aumento significativo da taxa de inflação (12%, 29% e 74% para os anos de 1950, 1960 e 1963, respectivamente). Em razão da necessidade de se restabelecer o equilíbrio orçamentário do Estado, eram necessárias “reformas de base”, nas quais a tributária estava inserida.

Após o Golpe Militar de 1964, o Estado impôs medidas que contribuíssem para a reabilitação das finanças federais, visando a criação de um sistema em prol do desenvolvimento nacional (o alívio da tributação nos setores empresariais, o aumento intenso do Imposto sobre a Renda e reestruturação dos impostos acumulativos para o imposto sobre o valor adicionado). Foi reduzida de 10% para 5%, a participação no Imposto sobre a Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) que os municípios e estados tinham direito (Varsano, 1997).

Antes mesmo do Golpe Militar de 1964, como uma medida para compensar parcialmente a perda da participação municipal nesses dois tributos, o governo descentralizou a gestão do ITR para o município do qual aquela terra rural pertencia. Lopreato (2002, p.40) comenta tal recomposição:

O primeiro resultado desse processo surgiu em novembro de 1961, quando o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 5, cujo objetivo era recompor parte das perdas dos municípios na distribuição dos recursos tributários durante o governo Kubitschek<sup>12</sup>

A nota de referência da citação anterior evidencia a característica atribuída ao ITR como instrumento político e não fiscal visando à elevação de recursos ao erário:

---

<sup>7</sup> Monetização pode ser entendida como uma Política Monetária Expansionista que amplia a quantidade de dinheiro em circulação na economia.

<sup>12</sup> [...] Embora não seja objeto do trabalho, cabe realçar que a transferência do ITR para a competência dos municípios se deveu muito mais à tentativa de impedir a reforma agrária do que à intenção de elevar a receita municipal.

A íntegra do texto da transferência de competência desse tributo dos estados para os municípios com a Emenda Constitucional n° 5, de 21 de novembro de 1961 é, *in verbis*:

Redija-se assim o art. 29:

**Art. 29.** Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2º, 4º e 5º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo estado, pertencem aos municípios os impostos:

I – Sobre propriedade territorial urbana e rural;

A afirmação de Lopreato na citação anterior (2002, p.40), ressalta a característica endógena no tributo que se confirma, pois em apenas três anos da promulgação da emenda, há novamente uma mudança da competência desse tributo para a União, simultaneamente às reformas de base inerentes à conjuntura política da época. Os militares buscavam a centralização do poder e dos recursos, assim, promulgam a Emenda Constitucional n° 10, de 09 de novembro de 1964, conforme artigo 2, *in verbis*:

**Art. 2º** - O art. 15 é acrescido do item e parágrafo seguintes:

“**Art. 15.** Compete à União decretar impostos sobre:

...

VII - Propriedade territorial rural.

...

§ 9º O produto da arrecadação do imposto territorial rural será entregue, na forma da lei, pela União aos municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incida a tributação”.

Cano (2000, p.21) explica seu entendimento sobre como este processo de industrialização e urbanização contribuiu para minimizar as tensões sociais:

Mais que isso: nesse momento, a luta pela industrialização na América Latina passa a constituir uma bandeira progressista em todos os países. Mas

progressista em termos, visto que a urbanização e a industrialização constituíam a via principal de amortecimento (até o início da década de 1960) das tensões sociais geradas pelo crescente êxodo rural na região. Se, de um lado, esse êxodo representava, para o migrante, a oportunidade de obter melhor emprego, de outro, significava a tentativa de fugir ao completo abandono social em que vivia no campo. Para as elites isso também evitava, de forma permanente, o enfrentamento da questão agrária e da exclusão social.

Fica evidente que tal enfrentamento não estava na pauta da elite nacional, pelo que, se manteve somente o viés político, e não prático da implementação. O ITR estava sob o controle da União, e a receita proveniente desse tributo era destinada aos municípios, em vista que *“tal emenda tinha o objetivo básico de armar a União de um potente instrumento de política fiscal para a reforma agrária e combate aos latifúndios improdutivos”* (Camargos *apud* Baleeiro, 2001, p. 47). Porém, como Cano (2000, p.21) afirmou, esse objetivo nunca foi o real interesse da elite nacional.

Os mecanismos para administrar e fiscalizar essas terras, são fundamentais na promoção dessas reformas. Porém sua operacionalização sempre foi limitada no viés fiscal, baseados na justificativa de necessidade de cobrança desse tributo. Inexistia interesse em aprimorar esses mecanismos e essas reformas estruturais que, se realmente implementadas, mudariam significativamente a estrutura agrária do país, bem como restringiriam as oportunidades especulativas da elite. Portanto, aprimorar esses mecanismos era mais importante que a representatividade da receita do ITR.

Como já citado, a medida do governo de João Goulart ao conceder essas receitas aos municípios compensava parcialmente a perda decorrente das mudanças do percentual de rateio entre os entes, porém ter o ITR sob o controle municipal, na maioria dos casos, jamais compensaria financeiramente a perda então sofrida. Eram e ainda são raros os casos de municípios que se empenham em realizar o processo de controle desse tributo em sua plenitude. É preciso compreender que realizar o levantamento das condições das terras existentes, de seu uso e ocupação, é tão importante quanto trabalhar na receita oriunda de sua tributação.

A Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra), dentre muitas determinações, estabelece a cobrança do ITR com o critério da progressividade e regressividade, visando modificar a realidade fundiária brasileira. Da mesma forma, a Lei 6.746, de 10

de dezembro de 1979, que altera a redação do artigo 49 do referido estatuto, estabelece, *in verbis*:

**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.

Com a adoção desses critérios se pretendia vincular a função social diretamente com este tributo, cujo resultado poderia ser significativamente impactante, desde que houvesse simultaneamente outras políticas que também tratassem o problema do acesso e a manutenção das terras públicas e privadas. Contudo, somente com um bom planejamento, baseado em levantamento cadastral da situação de fato, é que se sustentaria um planejamento apto de implementar essas políticas.

Como a alíquota do ITR para apuração do tributo é indiretamente proporcional ao Grau de Utilização da Terra (GUT)<sup>8</sup>, existe um incentivo implícito para que o proprietário declare valores elevados de GUT, ou seja, de utilização de área aproveitável, para pagar um ITR baseado em uma alíquota pequena. Assim, como inexistente fiscalização para certificação do percentual declarado, efetivamente se paga menos tributo.

Além do GUT, o valor do hectare de terra declarado é outro exemplo de valor sub-declarado, interferindo diretamente na base de cálculo do tributo. A dimensão de impacto sobre o resultado final do ITR, perante esses 2 elementos (GUT e preço da terra), está simulada no último capítulo.

---

<sup>8</sup> Esse índice é calculado a partir da “relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável”, como descrito na Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

Fica evidente que há a necessidade de ações conjuntas, que não devem se limitar às diretrizes do Estatuto da Terra. Somente com a contínua reavaliação e ajustes das políticas conjuntas dos diversos entes governamentais e privados é que se possibilitarão as mudanças na estrutura agrária nacional.

Sayad (1982, p. 102) afirma que esse tributo somente poderá mudar a estrutura agrária brasileira se o proprietário for induzido a alterar o uso e ocupação do solo. Porém, o proprietário somente agirá de tal forma, se os ganhos especulativos com a terra forem inferiores aos que a mudança de uso e ocupação possa proporcionar, tendo em vista a tributação imposta ao imóvel. Caso contrário, a terra se comportará como qualquer ativo que se mantém como reserva de valor, como na lógica especulativa descrita por Longo (1982, p. 200). Vale ressaltar que o tributo deve ser entendido apenas como um indutor de um conjunto de ações necessárias.

O Estatuto da Terra, no seu artigo 48 e respectivos incisos, trata a descentralização do tributo de forma mais detalhada, harmonizando com a Emenda Constitucional, nº 10, de 09 de novembro de 1964, referida anteriormente. *In verbis*:

**Art. 48.** Observar-se-ão, quanto ao Imposto Territorial Rural, os seguintes princípios:

I - a União poderá atribuir, por convênio, aos estados e municípios, o lançamento, tendo por base os levantamentos cadastrais executados e periodicamente atualizados;

II - a União também poderá atribuir, por convênio, aos municípios, a arrecadação, ficando a eles garantida a utilização da importância arrecadada;

III - quando a arrecadação for atribuída, por convênio, ao município, à União caberá o controle da cobrança;

IV - as épocas de cobrança deverão ser fixadas em regulamento, de tal forma que, em cada região, se ajustem, o mais possível, aos períodos normais de comercialização da produção;

V - o imposto arrecadado será contabilizado diariamente como depósito à ordem, exclusivamente, do município, a que pertencer e a ele entregue diretamente pelas repartições arrecadadoras, no último dia útil de cada mês;

VI - o imposto não incidirá sobre sítios de área não excedente a vinte hectares, quando os cultive só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel (artigo 29, parágrafo único, da Constituição Federal).

Assim, se por um lado, o inciso I deste artigo faz referência aos “*levantamentos cadastrais executados e periodicamente atualizados*”, por outro, esses dados, que formarão o cadastro das terras rurais privadas, se constituíram exclusivamente pela informação alegada pelos proprietários das terras, que, por sua vez são motivados pela minimização do ITR recolhido ao erário.

Ainda neste artigo se prevê o repasse do produto arrecadado com o ITR aos cofres municipais (inciso II). Porém, no Inciso III a cobrança continuaria com a União. Esta divisão do processo de administração do tributo demonstra lacunas no fluxo, que comprometeram sua eficácia, em razão de que o consentimento parcial da competência fragiliza seu resultado.

Por outro lado, algumas determinações contribuem para a adimplência, como a sincronização do vencimento do ITR com o período de “comercialização da produção” (inciso IV).

Mas, de forma geral, as características desse tributo demonstram que sua eficiência arrecadatória nunca foi explorada, em vista que, além do passivo político que causaria, fragilizá-lo possibilitaria a continuidade de um processo que há anos sustenta um mercado de terras extremamente rentável.

Ainda inerente às características do ITR, e atendendo às intenções políticas de reformas de base, a promulgação da Emenda Constitucional n° 18, de 1° de dezembro de 1965 incorpora ao texto constitucional vigente, o Código Tributário Nacional (CTN)<sup>9</sup>, de tal forma, que o ITR permanece com sua competência atrelada à União.

A referência a esse tributo no CTN se faz nos artigos 29, 30 e 31. *In verbis*:

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

**Art. 30.** A base do cálculo do imposto é o valor fundiário.

**Art. 31.** Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

---

<sup>9</sup> Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966.

A mudança no controle desse tributo, embora “*de competência da União*” como descrito no artigo 29, está previsto também nessa Lei. O ITR pode ser descentralizado, porém essa tramitação não depende apenas da opção do município, mas sim de um processo de transferência integral da obrigação acessória de fiscalização e controle de sua receita, que é tratado adiante. A previsão desta descentralização no CTN está no artigo 85, § 2º, *in verbis*:

**Art. 85.**

...

§ 2º - A Lei poderá autorizar os estados, o Distrito Federal e os municípios a incorporar definitivamente à sua receita o produto da arrecadação do imposto a que se refere o inciso II, estipulando as obrigações acessórias a serem cumpridas por aqueles no interesse da arrecadação pela União, do imposto a ela devido pelos titulares da renda ou dos proventos tributados.

Seguindo a ordem cronológica da história desse tributo, sua próxima citação está na Constituinte de 1967, a qual atribui a permanência da competência ao nível federal, cabendo à União o papel de controlar e fiscalizar as propriedades rurais a fim de tributá-las, conforme o artigo 22 dessa carta magna, *in verbis*:

**Art. 22** - Compete à União decretar impostos sobre:

...

III - propriedade territorial, rural;

Nesse momento, as responsabilidades pela gestão e o produto da arrecadação do ITR, não eram do mesmo ente federativo. O segundo pertencia integralmente aos municípios, enquanto o primeiro ao governo federal, conforme esclarece o artigo 25, parágrafo 1º, item “a”, da referida constituinte. *In verbis*:

**Art. 25** - Compete aos municípios decretar impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos estados, definidos em lei complementar.

§ 1º - Pertencem aos municípios:

a) o produto da arrecadação do Imposto a que se refere o art. 22, n.º III, Incidente sobre os imóveis situados em seu território;

Mesmo após a aprovação do Código Tributário Nacional e ao longo das últimas décadas de sua vigência, a Constituinte de 1967 foi sujeita a emendas constitucionais que tratavam principalmente dos recursos financeiros, ainda que o ITR permaneceria sem mudanças. Como resultado de tais alterações, a representatividade financeira dos municípios na distribuição dos recursos financeiros arrecadados cresceu significativamente. Desta forma, as Emendas Constitucionais nº 5, de 28 de junho de 1975, nº 17, de 2 de dezembro de 1980 e nº 23, 1 de dezembro de 1983 evidenciavam ajustes em busca do equilíbrio financeiro dos entes federativos. A Constituição Federal de 1988 absorveu estes ajustes, porém com a exigência de uma contrapartida significativa. Tal contrapartida de prestação de serviços, que antes era de responsabilidade da União, é transferida para esses entes, porém de forma desequilibrada. Isso é, as responsabilidades atribuídas eram proporcionalmente maiores que os recursos transferidos, impossibilitando uma eficiente prestação de serviços.

Para os municípios mais desenvolvidos, a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é a principal fonte de receita, enquanto, para a maioria dos municípios e os de menor porte, as transferências referentes ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são as mais significativas. Gradativamente as Receitas Próprias vieram ganhando representatividade nas finanças municipais, e diante desta relativa e problemática autonomia, consentida pela Constituição de 1988, a responsabilidade de fiscalização e controle da sua respectiva base tributária, está diretamente vinculada e dependente das ações dos municípios e estados.

A Carta Magna de 1988 mantém a competência do ITR como na Constituinte de 1967, conforme artigo 153, inciso VI; *in verbis*:

**Art. 153.** Compete à União instituir impostos sobre:

...

VI - propriedade territorial rural;

Ao fazer uma retrospectiva institucional do gerenciamento do ITR, desde o Estatuto da Terra, o órgão federal responsável pela gestão das terras nacionais era o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), que posteriormente, em virtude da fusão com o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), originou no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)<sup>10</sup>.

O INCRA era o responsável até 1990, não só da gestão das terras como do ITR. Mas com a promulgação da Lei 8.022, de 12 de abril de 1990, isso se altera, conforme seu artigo 1º, parágrafo 1º, *in verbis*:

**Art. 1º** É transferida para a Secretaria da Receita Federal a competência de administração das receitas arrecadadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a competência para a apuração, inscrição e cobrança da respectiva dívida ativa.

§ 1º A competência transferida neste artigo à Secretaria da Receita Federal compreende as atividades de tributação, arrecadação, fiscalização e cadastramento.

Desde então, a SRF assume essas atribuições, as quais permanecem até a presente data. A competência pelo Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, durante toda a sua existência, já esteve atribuída ora ao estado, ora ao município, e atualmente, à União, por meio da SRF.

Embora estivesse previsto que o município poderia assumir a apropriação dessa receita e seu controle no Código Tributário Nacional (como já citado anteriormente), a Constituição Federal de 1988, mantém a sincronia com o CTN: autoriza descentralizar mediante a responsabilização das obrigações acessórias.

Essa mudança se faz após a promulgação da Constituinte, que sua versão de 05 de outubro de 1988 não contemplava tão claramente. Na Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, a descentralização da fiscalização e cobrança do tributo se evidencia de forma objetiva, diante das alterações no artigo 153, inciso III, cujo texto foi acrescido pela referida emenda. *In verbis*:

---

<sup>10</sup> Cf. <<http://www.incra.gov.br/>> acessado em 01/11/2008 às 23:09hs.

**"Art. 153. ....**

...

**§ 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.

A progressividade mencionada no inciso I está prevista e muito bem regulada na Lei 8.847 de 28 de janeiro de 1994, em seu Anexo I e respectivas tabelas, na qual a alíquota vai de 2% até 20%, variando de acordo com a localização da propriedade, o tamanho e o grau de utilização das terras. Esse último elemento é informado pelo proprietário do imóvel e, conseqüentemente, na maioria das declarações há uma lacuna entre o grau de utilização declarado e o de fato. A relação entre o grau e a alíquota do tributo é desproporcional, portanto até que exista uma fiscalização efetiva que avalie o nível desse grau, muitas terras com fins especulativos continuarão sendo “extremamente produtivas”, e tributadas de acordo com esta “declaração”.

Sua característica auto-declaratória permanece e ainda permite evasão fiscal. A preocupação dos governantes com essa questão é notória, procurando inovar com mecanismos de aperfeiçoamento para a coleta de informações cadastrais, na qual está o cerne do problema com este tributo. Se pressupõe que o cadastro deve representar a situação real de fato de cada propriedade em seu banco de dados, mas isso não ocorre e prejudica o bom desempenho desse tributo e do sistema de informações que o operacionaliza.

Os municípios brasileiros que possuem imóveis rurais que pagam o ITR recebem da união 50% do produto dessa arrecadação, conforme a Constituinte de 1988, artigo 158, inciso II, *in verbis*:

**Art. 158. ...**

...  
II – Cinquenta por cento do produto da arrecadação da União, sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados.

Deve-se considerar que da receita do ITR, 15% e 25% são destinados à saúde e educação, respectivamente. Essas são aplicações constitucionais, que devem ser obrigatoriamente destinadas às áreas citadas em cada município (recursos vinculados). Ou seja, como a aplicação é local, se pode afirmar que a parcela transferida é integralmente desse ente federativo.

## 1.2. A Lei 11.250/2005

O arcabouço legal criado pela Lei 11.250, de 28 de dezembro de 2005, instituiu uma condição legal sem precedentes na história do ITR. Após sua aprovação se chancelou aos municípios condições para absorver nos seus cofres, 100% desse tributo, o que significa o dobro da atual participação.

Os municípios estavam condicionados à operacionalização das tarefas de fiscalização dos imóveis rurais com recursos próprios e com a descentralização da receita do ITR, se concilia e se suporta, finalmente, a delegação das atribuições fiscais e operacionais de controle do tributo (cadastro, cálculo, lançamento, controle de arrecadação, dívida etc.). O artigo 1 e artigo 2 da referida Lei, *in verbis*:

**Art.1.** 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.

**Art. 2** A Secretaria da Receita Federal baixará ato estabelecendo os requisitos e as condições necessárias à celebração dos convênios de que trata o art. 1o desta Lei.

A SRF já definiu, por meio das Instruções Normativas (643, 655, 659, 679/2006), os pré-requisitos necessários para a celebração do convênio com o Distrito Federal e os municípios para delegação destas atribuições.

Além do potencial implícito nos mesmos imóveis, diante da fiscalização local, o município poderá ampliar significativamente a base de cálculo do tributo estendendo a abrangência da fiscalização ao Grau de Utilização da Propriedade, por exemplo.

Como o recolhimento do ITR não é feito em todo município brasileiro, devido à inexistência de imóveis rurais ou situação que não incida recolhimento destas propriedades, uns terão condições arrecadatórias maiores que outros, portanto a relação custo-benefício deste processo deve ser analisada para certificação de sua viabilidade. Por outro lado, um município com grande extensão territorial, como Altamira, no estado do Pará (maior que mais de 10 estados brasileiros), demandaria uma estrutura operacional significativa para administrar o processo. Assim, diante do custo dos serviços provenientes dessa descentralização, financiados com recursos próprios do município em relação à receita potencial arrecadatória, pode-se sugerir pré-requisitos mínimos ao perfil do município que pleiteará a totalidade da receita tributária do ITR junto à Secretaria da Receita Federal.

A característica marcante dos tributos na história do Brasil é seu vínculo com o assistencialismo e benefícios originados a partir do não pagamento destes. Seja mediante uma isenção consentida pelo governante, fazendo do tributo um instrumento de política, seja pela busca incessante do proprietário em reduzir seus gastos com seu patrimônio, mediante “manobras” legais e matemáticas. 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 auto-declaratório associado ao pagamento do ITR. Reydon e Plata (1996, p. 96) evidenciam que estas declarações induzem às alíquotas menores, devido ao grau de utilização informado pelos proprietários, cuja fiscalização é praticamente inexistente:

[...] pode-se evidenciar que uma importante causa da baixa arrecadação é o fato de que a grande maioria dos proprietários de terras (86,9%) declarou que atingiam mais de 80% de utilização das terras. [...] O próprio Incra no seu cadastro de 1992 indica que o grau de utilização médio das terras no país atingia 59,1% das terras, o que comparado com os 86,9% das declarações do ITR mostra uma boa parte da evasão.

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. A seguir, tal descompasso de informações é concluído com dados do próprio INCRA (Reydon *et al.* 2006, p. 170). Vilarinho (1989, p. 118), também já apontava problemas dessa situação em momentos anteriores:

Ocorre que o INCRA nunca exerceu quaisquer fiscalizações que viessem a averiguar as declarações que lhe são entregues. Com isso, tem-se permitido aos proprietários omitir de 40% a 70% da área de seus imóveis para efeito de tributação.

No relatório de avaliação econômica sobre este tributo, no final dos anos 70, Oliveira e Costa (1979, p. 83) concluem:

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.

Sayad (1982, p. 88) conclui em uníssono com a anterior citação:

O estudo apresenta conclusões negativas: o novo ITR (assim como o antigo) não tem efeitos significativos sobre a produção agrícola ou sobre o processo especulativo com terras.

Marginalizar o ITR implicará na perpetuação dos resultados deste sistema ineficaz e ineficiente, inibindo qualquer possível apoio desse importante instrumento. O inexpressivo resultado financeiro e a precariedade de recursos para gerir os elementos que permeiam esse tributo, foram importantes motivadores da promoção da descentralização efetiva aos municípios.

Como o município é o ente governamental mais próximo da sociedade e da terra, não há melhor forma de diminuir a evasão fiscal e atualizar a situação cadastral

para subsidiar o planejamento, que delegar as atribuições de fiscalização, lançamento de créditos tributários e de cobrança do ITR aos municípios. E a sistematização deste processo, considerando as particularidades de cada município é outro grande desafio, no qual o CTM é essencial.

Diante dessas duas leis – 10.267/2001 e 11.250/2005 – se pode afirmar que suas respectivas implementações apenas inibirão, mas não extinguirão os elementos que são fundamentais para a evasão fiscal desse tributo: sua auto-declaração (sub-declarada) e fiscalização precária. A última Lei, contudo, traz consigo a real possibilidade de viabilizar essa fiscalização por meio do município e por uma decisão unilateral do poder executivo local sem limitações políticas conservadoras.

Tal fiscalização é um fator de muita discussão na literatura, pois ao permitir a gestão do tributo mais próxima do seu contribuinte e dependente do poder executivo local, se acredita que sua eficácia possa ser comprometida. Reydon e Plata (2000, p. 96) ressaltam que tal descentralização, mesmo com constantes mudanças na legislação do ITR, há que ser operacionalizada:

Não obstante os avanços recentes na legislação do ITR, ainda se verifica a existência de muitos problemas, principalmente no que se refere ao mecanismo de fiscalização. É possível que este problema seja superado com a descentralização política e administrativa do ITR. A cobrança de impostos desta natureza tem resultado mais viável quando são administrados por governos regionais ou locais, ou para financiar serviços locais e, em alguns casos, obras de infra-estrutura cujos benefícios valoram diretamente às terras circundantes.

Oliveira e Costa (1982, p. 79) afirmam que tal descentralização é racional quando se analisam os custos operacionais para obtenção das informações necessárias ao lançamento do tributo. O município “*é a unidade administrativa ideal*” para executar as obrigações fiscalizatórias. Há que considerar também que o município é o grande beneficiado com o recurso proveniente desta tributação:

Necessário se faz considerar número relativamente pequeno de informações visando a minimizar os custos envolvidos em sua obtenção. Esta consideração sugere o município como a unidade administrativa ideal para estabelecimento da aludida relação.

Além disso, para abordar racionalmente o problema da fiscalização do ITR é necessário integrar o aparelho administrativo municipal no processo fiscalizador. A participação das Prefeituras é, em princípio, considerada

exeqüível por serem elas as grandes beneficiárias do montante arrecadado do ITR.

Mesmo com os eventuais benefícios oriundos da descentralização, considera que o assistencialismo é um fator inerente na estrutura política do país e impossibilitaria o sucesso desse processo. Essa realidade está se alterando de maneira bem gradativa, principalmente devido aos dispositivos legais<sup>11</sup> impostos para a administração pública nacional.

A cobrança desse tributo pelo município, não implicará em grandes impactos no poder executivo local. Obviamente que a resistência inicial existirá, assim como “lobby” dos proprietários locais contra a ação, mas, com determinação política, isso pode ser administrado. Essa aproximação pode gerar indisposições políticas para o gestor, mas, esta resistência natural é aceitável durante o processo, pois mudar a realidade de lançamento e fiscalização de um tributo marginalizado ao longo da história do país em virtude de sua relação com a aristocracia brasileira, é no mínimo, desafiador. Vilarinho (1989, p. 151) conclui em seu estudo que o ITR, “*instituído à quase um século e já tendo passado pelas esferas estadual, federal e municipal, e finalmente, federal, tem-se revelado completamente ineficaz*” e ainda acrescenta que dentre as características próprias do tributo, “*o maior agravante são os aspectos políticos que permeiam as decisões administrativas do imposto*”.

Quanto à terra rural, o detentor de pequenas parcelas é beneficiado pela isenção e alíquotas muito reduzidas, sejam para própria sobrevivência ou aquele que produz pela eficiência. O médio e o grande proprietário que exerce a função social da terra, isto é, mantendo-a produtiva e, além disto, declara suas informações corretamente ao governo, não causará resistência alguma com uma efetiva fiscalização local.

Então por que se indispor com a descentralização do tributo?

Porque se declara erroneamente com consciência e tal prática está culturalmente institucionalizada. Novamente frisando, ser auto-declaratório é um dos elementos que possibilitam sua evasão. O proprietário que nada utiliza ou utiliza

---

<sup>11</sup> A Lei complementar n° 101, de 4 de maio de 2000 – conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – é um exemplo de instrumento disciplinador da conduta financeira na administração pública do país.

parcialmente sua terra, mas a declara como produtiva quando de fato não é, criará resistência ao processo, pois com a fiscalização, seja pelo ente federal ou municipal, o fiscal encontrará o que efetivamente não foi declarado e o lançará. Reydon (2007, p. 227) evidencia que os especuladores que mantêm a terra parada também serão grandes indutores de resistência:

[...] parte significativa dos problemas crônicos de uso e ocupação do solo rural e urbano na realidade brasileira decorre da falta de regulação adequada nesses mercados. E essa falta de regulação, efetiva e não de regras, decorre e é determinada pelas possibilidades de se especular com terras – isto é, ganhar dinheiro com a compra, manutenção e posterior revenda de terras em qualquer de suas formas.

A regulação desse mercado se faz com a aplicação das regras e leis já existentes, porém a passividade governamental diante deste processo, que permite as “*possibilidades de se especular com terras*”.

Há 10 anos, o tributo existente na legislação brasileira mais similar ao ITR, que é o IPTU que não era cobrado por vários municípios no país<sup>12</sup>, em razão da competência sobre esse tributo concedida pela carta magna aos municípios, era uma medida opcional. Porém, após a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, a não cobrança do tributo seria enquadrada como renúncia de receita, implicando em punições ao poder executivo local. Coube aos Tribunais de Contas de cada Unidade Federativa a fiscalização da efetiva cobrança.

Dessa forma, todos os municípios foram obrigados a lançá-lo, e os gestores dos municípios que até então não lançavam esse tributo, tiveram que administrar a impopularidade da medida. Os gestores locais justificaram que era uma determinação legal e não podiam evitá-la. Como resultado integrariam aquela receita no orçamento e retribuíram em mais serviços à população (obviamente que não são todos governos municipais que aplicam os recursos com eficácia e eficiência).

A representatividade financeira do IPTU é muito maior quando comparado ao ITR. Para dimensioná-la perante o PIB, segue a tabela, oriunda da análise do “Perfil e

---

<sup>12</sup> O município de Castilho, estado de São Paulo é um exemplo de cobrança recente desse tributo (IPTU). Iniciou apenas em janeiro de 2001 – Lei Municipal nº 1.454 de 26 de dezembro de 2.000.

Evolução das Finanças Municipais” realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

**TABELA 1**

Perfil e Evolução das Finanças Municipais – Brasil – 2001 - 2004  
Amostra de 5.344 municípios

DISCRIMINAÇÃO	% PIB				MÉDIA
	2001	2002	2003	2004	
<b>RECEITA BRUTA = RECEITA LÍQUIDA</b>	<b>7,68</b>	<b>7,86</b>	<b>7,46</b>	<b>7,81</b>	<b>7,70</b>
RECEITAS DE ARRECADAÇÃO PRÓPRIA	2,38	2,50	2,51	2,54	2,48
<b>IPTU</b>	<b>0,49</b>	<b>0,50</b>	<b>0,51</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>
ISS	0,60	0,60	0,60	0,65	0,61
IRRF	0,14	0,13	0,14	0,14	0,14
OUTRAS	1,15	1,26	1,26	1,25	1,23
RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	5,30	5,36	4,95	5,27	5,22
FPM	1,40	1,51	1,41	1,39	1,43
LC 87/96	0,06	0,08	0,06	0,05	0,06
ICMS	1,82	1,84	1,85	1,86	1,84
IPVA	0,25	0,25	0,24	0,25	0,25
SUS	0,50	0,50	0,55	0,65	0,55
FUNDEF	0,63	0,77	0,79	0,82	0,75
FNDE	0,04	0,08	0,08	0,10	0,07
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	0,15	0,30	0,11	0,17	0,18
OUTRAS	0,46	0,47	0,33	0,47	0,43
(-) DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE	0,00	0,43	0,47	0,47	0,46
<b>DESPESAS NÃO FINANCEIRAS</b>	<b>7,27</b>	<b>7,69</b>	<b>7,52</b>	<b>7,60</b>	<b>7,52</b>
PESSOAL	3,60	3,39	3,42	3,41	3,46
ATIVOS	2,44	2,60	2,60	2,64	2,57
INATIVOS E PENSIONISTAS	0,38	0,37	0,37	0,35	0,37
OUTRAS	0,78	0,43	0,46	0,42	0,52
OUTRAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL	3,67	4,29	4,09	4,19	4,06
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2,92	3,23	3,24	3,29	3,17
INVESTIMENTOS	0,68	1,02	0,81	0,87	0,84
OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL	0,07	0,04	0,05	0,03	0,05

Fonte: STN - Secretaria do Tesouro Nacional - <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/> - em 20/02/2010 às 18:33hs

\*Fonte: Perfil e Evolução das Finanças Municipais

Baseando na média apurada na tabela, o IPTU correspondeu a 0,50% do PIB, o que equivale a aproximadamente a 25% das Receitas de Arrecadação Própria e

10% Receitas de Transferências. Portanto esse tributo, que já é baixo, é ainda 5 vezes maior que a arrecadação do ITR<sup>13</sup> demonstrada adiante.

A tributação nacional sobre a propriedade imobiliária é significativamente pequena quando comparada com outros países, De Cesare (2007, p.51) traz alguns dados que evidenciam essa situação:

Enquanto o imposto sobre a propriedade imobiliária representa de 2,5 a 3,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em países como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido, sendo comum atingir 1% do PIB mesmo onde o imposto foi recentemente instituído, como no caso da Polônia, o IPTU representa menos do que 0,5% do PIB no Brasil. De fato, os valores cobrados para fins de IPTU são simbólicos em muitas partes do País. Na prática não se verifica qualquer melhoria significativa na arrecadação do imposto no Brasil desde 1995.

Portanto, um estudo sobre a viabilidade da descentralização do ITR se faz necessário, antes de pleiteá-lo (como já citado no caso de Altamira/PA). As exigências legais que permeiam esse tributo e as condições para sua descentralização, reduzem significativamente as possibilidades dos governantes usá-lo como um instrumento de política partidária, e pode ampliar consideravelmente sua arrecadação.

Isenções, benefícios ou especificidades no tratamento de determinado imóvel, terão que ser fundamentados legalmente e mesmo sob controle do município, os casos atípicos deverão ser submetidos à SRF que ainda será responsável solidária pelo tributo (em última instância), conforme Instrução Normativa n° 643, de 12 de abril de 2006, artigo 1º, parágrafo 4º. *In verbis*:

**Art. 1º** A Secretaria da Receita Federal (SRF), em nome da União, poderá celebrar convênio com o Distrito Federal e os municípios, que assim optarem, para delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de ofício de créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

...  
**§ 4º** A celebração do convênio não prejudicará a competência supletiva da SRF de fiscalização, inclusive de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do ITR.

---

<sup>13</sup> No próximo tópico deste capítulo será demonstrada a representatividade do ITR sobre o PIB, na qual se pode afirmar que o IPTU é mais expressivo.

A Instrução Normativa citada reforça os artigos 1 e 2 da Lei 11.250/2005, a qual deixa evidente a competência supletiva da SRF quanto ao ITR. Entretanto, mesmo justificado, qualquer tratamento específico no lançamento desse tributo, deve estar previsto na lei.

### **1.3. A arrecadação do ITR no Brasil**

A marginalização e inexpressividade, sempre foram características do histórico arrecadatório do ITR, a primeira por se tratar de um tributo distante do interesse aristocrático, e a segunda é o resultado da ineficiência e ineficácia da sua gestão. Para representar o contexto histórico, no qual as mudanças diretas e indiretas ao ITR não trouxeram grandes impactos, Vilarinho (1989, p.152) na conclusão de sua pesquisa realizada há mais de 20 anos, já apurou resultados similares às mudanças ocorridas posteriormente a sua publicação:

A mudança na lei é insuficiente para superar a ineficácia do imposto, mesmo porque esta ineficácia está mais ligada à órbita política, com reflexos sobre a administração, do que à própria legislação do imposto. Neste sentido, assim como o “antigo”, o “novo” ITR vai caracterizar em primeiro lugar, por se fundamentar em uma base (o valor da terra nua) que não espelha a realidade e, em segundo lugar, por altos índices de evasão fiscal.

O “novo ITR” que Vilarinho cita faz referência à Lei 6.746 de 10 de dezembro de 1979, que altera artigos do Estatuto da Terra e influencia diretamente a apuração do tributo, conseqüentemente, o governo daquela época depositou grandes expectativas na arrecadação, cuja realização se mostrou ínfima. Posteriormente, outra tentativa do então Ministro da Reforma Agrária, Raul Jungmann, do governo FHC com a Lei

9.393/1996 é focada na reestruturação legal das alíquotas em função da dimensão do imóvel e do GUT, porém sem mudanças na tramitação para apuração e arrecadação do tributo. O resultado não foi diferente do analisado antes por Vilarinho, ocasionado na frustração do potencial arrecadatário, além da impossibilidade de instituir a progressividade do tributo, como descreve Reydon *et al.* (2006, p. 174):

Apesar dos aperfeiçoamentos administrativos e legais aludidos, as expectativas geradas em torno do ITR não foram confirmadas em sua plenitude. O objetivo de atingir uma arrecadação entre R\$ 1,4 bilhão e R\$ 2,8 bilhão ficou inviabilizado por dois motivos principais: ainda continua, embora em menor grau, a subestimação dos Valores de Terra Nua (VTN) declarados pelos contribuintes, principalmente nos imóveis de grande dimensão e nos localizados nas regiões menos desenvolvidas.

[...] Outro elemento que conduz à evasão fiscal é a imprecisão do conceito de área utilizada, fato que induz o contribuinte a tentar enquadrar seu imóvel em faixa de Grau de Utilização mais elevada. Isso, de certa forma, é reforçado também pela enorme descontinuidade do tributo no que diz respeito aos dispositivos de progressividade.

Visto o precedente histórico arrecadatário do ITR, e a conjuntura que circunda o ITR desde sua criação, caberá nesse trabalho uma análise a partir do exercício de 1994, ano de implantação do Plano Real, pois anteriormente a arrecadação era mais baixa ainda.

Como já citado no item anterior desse capítulo, os 2 elementos que Reydon *et al.* (2006, p. 174) se refere são: preço da terra sub-declarado e; GUT super-declarado, ou seja, além da situação de fato da área cultivável – incorrendo em alíquotas menores para a tributação. Inicialmente ao analisar a arrecadação do ITR, observa-se que houve uma elevação considerável da arrecadação durante 8 exercícios e uma caída em 6 exercícios, conforme a tabela a seguir:

**TABELA 2**

## Arrecadação Total do ITR no Brasil

Valores Atualizados: IGP-DI de Maio/2008

<b>Ano</b>	<b>R\$ (milhões)</b>	<b>Variação Anual</b>	<b>1994 = 100</b>
1994	57,3	#	100
1995	326,8	470,09%	570
1996	750,4	129,59%	1309
1997	555,9	-25,92%	970
1998	587,5	5,69%	1025
1999	598,3	1,83%	1044
2000	530,4	-11,35%	925
2001	407,9	-23,10%	711
2002	355,5	-12,86%	620
2003	384,1	8,06%	670
2004	343,4	-10,59%	599
2005	374,8	9,12%	654
2006	384,1	2,50%	670
2007	359,3	-6,47%	627
2008	469,8	30,76%	820

Fonte: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Historico85a2001.htm> - 16/05/2009 - às 6h16

Partindo de valores atualizados de arrecadação, comparativamente ao ano de 1994 (R\$ 57.300.000,00 anuais), o ITR se elevou mais de 7 vezes ao passar 15 anos, chegando próximo de R\$ 470.000.000,00 em 2008. Embora, historicamente o ITR tenha registrado altas e baixas, durante os anos de 1995 e 1996, registraram-se as maiores altas anuais, com 470% e 129%, respectivamente. Este aumento se deve principalmente à Lei 8.847 de 28/01/1994, que estabelece o Valor de Terra Nua mínimo (VTNm) para os imóveis rurais do país, conforme artigo 3º, § 2º, *in verbis*:

**Art. 3.**

(...)

§ 2º O Valor da Terra Nua mínimo - VTNm - por hectare, fixado pela Secretaria da Receita Federal ouvido o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, em conjunto com as Secretarias de Agricultura dos estados respectivos, terá como base levantamento de preços do hectare da terra nua, para os diversos tipos de terras existentes no município.

De 1990 a 1994, os valores de arrecadação do ITR eram tão ínfimos que mesmo atualizados, não chegavam à R\$ 1.000.000,00. A Lei de 1994 supracitada foi responsável pela determinação do preenchimento, pelo proprietário, da Declaração de Informações do ITR, que foi a base para, posteriormente, estruturar o Cadastro Fiscal de Imóveis Rurais – CAFIR – da SRF. Durante os exercícios de 1995 e 1996 em que o VTNm esteve em vigor e o CAFIR fora construído, como já citado anteriormente, se registrou elevação significativa da arrecadação do tributo.

Posteriormente instituiu-se o Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR – DIAC e o Documento de Informação e Apuração do ITR – DIAT, mediante o sancionamento da Lei 9.393/1996, permanecendo as ações cadastrais voltadas para os imóveis rurais até o presente.

Fazendo uma análise detalhada do exercício de 2008, o ITR representou uma arrecadação equivalente de R\$ 469.800.000,00, e ao compará-lo com as receitas administradas pela SRF e com o total geral das receitas arrecadadas pela união<sup>14</sup>, se obtém percentuais de 0,098% e 0,093%, respectivamente. Esta é uma das causas da marginalidade desse tributo, independente do ente governamental que o administrou ao longo de sua existência.

A tabela a seguir, traz o montante arrecadado pelo governo federal, de janeiro a dezembro de 2008, evidenciando a inexpressividade financeira desse tributo perante os demais e perante as contribuições federais:

---

<sup>14</sup> Não se incluem as receitas previdenciárias

TABELA 3

Arrecadação Total das Receitas Federais e sua Representatividade (2008)

RECEITA	TOTAL	%Total Geral	%Rec. RFB
IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO	17.234.845.124	3,412%	3,593%
IMPOSTO SOBRE EXPORTAÇÃO	8.259.934	0,002%	0,002%
<b>IPI – TOTAL</b>	<b>39.466.081.106</b>	<b>7,813%</b>	<b>8,227%</b>
IPI – FUMO	3.210.806.445	0,636%	0,669%
IPI – BEBIDAS	2.437.784.735	0,483%	0,508%
IPI – AUTOMÓVEIS	5.997.957.367	1,187%	1,250%
IPI - VINCULADO À IMPORTAÇÃO	10.402.169.944	2,059%	2,168%
IPI – OUTROS	17.417.362.616	3,448%	3,631%
<b>IMPOSTO SOBRE A RENDA – TOTAL</b>	<b>191.755.058.925</b>	<b>37,962%</b>	<b>39,972%</b>
IRPF	14.986.453.492	2,967%	3,124%
IRPJ	84.726.295.955	16,773%	17,661%
ENTIDADES FINANCEIRAS	12.635.390.451	2,501%	2,634%
DEMAIS EMPRESAS	72.090.905.504	14,272%	15,028%
IMPOSTO S/ RENDA Retido na Fonte	92.042.309.477	18,222%	19,186%
IRRF - RENDIMENTOS DO TRABALHO	51.609.912.835	10,217%	10,758%
IRRF - RENDIMENTOS DO CAPITAL	24.854.387.577	4,920%	5,181%
IRRF - REMESSAS P/ EXTERIOR	9.562.137.526	1,893%	1,993%
IRRF - OUTROS RENDIMENTOS	6.015.871.540	1,191%	1,254%
<b>IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS</b>	<b>20.340.530.439</b>	<b>4,027%</b>	<b>4,240%</b>
<b>IMPOSTO TERRITORIAL RURAL</b>	<b>469.773.454</b>	<b>0,093%</b>	<b>0,098%</b>
CPMF	1.147.843.983	0,227%	0,239%
<b>COFINS</b>	<b>120.801.159.239</b>	<b>23,915%</b>	<b>25,181%</b>
FINANCEIRAS	6.002.337.213	1,188%	1,251%
DEMAIS	114.798.822.026	22,727%	23,930%
<b>CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP</b>	<b>31.598.497.401</b>	<b>6,256%</b>	<b>6,587%</b>
FINANCEIRAS	1.181.526.072	0,234%	0,246%
DEMAIS	30.416.971.329	6,022%	6,341%
<b>CSLL</b>	<b>43.969.590.337</b>	<b>8,705%</b>	<b>9,166%</b>
FINANCEIRAS	5.884.502.324	1,165%	1,227%
DEMAIS	38.085.088.013	7,540%	7,939%
<b>CIDE-COMBUSTÍVEIS</b>	<b>5.934.336.272</b>	<b>1,175%</b>	<b>1,237%</b>
<b>CONTRIBUIÇÕES PARA FUNDAF</b>	<b>252.156.636</b>	<b>0,050%</b>	<b>0,053%</b>
<b>OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS</b>	<b>6.746.629.515</b>	<b>1,336%</b>	<b>1,406%</b>
<b>RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB</b>	<b>479.724.762.366</b>	<b>94,971%</b>	<b>100,00%</b>
DEMAIS RECEITAS	25.400.940.675	5,029%	
<b>TOTAL GERAL DAS RECEITAS</b>	<b>505.125.703.041</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: STN - Secretaria do Tesouro Nacional - [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br) - em 14/05/2009 - às 0:41hs  
Elaborado pelo autor

Já em janeiro de 2009, a representatividade desse tributo foi de apenas R\$ 8.000.000,00 perante os R\$ 62.845.000.000,00 arrecadados pela Secretaria da Receita Federal (entre impostos e contribuições), ou seja, 0,013% desse total. Durante os

meses de janeiro a setembro, ocorre uma variação que não é significativa em valores absolutos, porém em outubro, se arrecada em média, mais do que 50% do total do ITR previsto no ano, em face ao período de declaração e pagamento definidos para esse tributo.

A tabela a seguir, traz o montante arrecadado de ITR pelo governo federal, de janeiro a dezembro de 2008, em cada uma das unidades federativas do país, bem como sua representatividade perante o todo. A área territorial mostra uma relação não necessariamente proporcional da arrecadação diante dessa extensão.

Ao analisar regionalmente a distribuição desse tributo, observa-se que o estado de São Paulo é o que mais arrecada ITR, embora sua extensão territorial esteja classificada como a décima segunda do país em ordem decrescente. Com 248.000 km<sup>2</sup> (24.800.000 de ha), sua arrecadação é superior em 67% à do estado de Minas Gerais que é o segundo maior arrecadador. A participação paulista no total arrecadado no ano de 2008 foi de aproximadamente 20% (R\$ 94.400.000,00), enquanto, a mineira foi equivalente a 12% (R\$ 56.300.000,00).

O estado de Roraima, embora esteja a apenas 2 posições do estado de São Paulo, no quesito extensão territorial, com 224.000 km<sup>2</sup> (22.400.000 de ha), possui a menor representatividade no montante arrecadado: 0,10% (R\$ 450.000,00).

**TABELA 4**

Arrecadação do ITR por Unidade da Federação e sua Extensão Territorial (2008)

UF	Arrecadação (R\$)	% da Arrecadação	Área (Km <sup>2</sup> )
SP	94.439.997,00	20,10%	248.209,43
MG	56.304.658,00	11,99%	586.528,29
PR	45.475.587,00	9,68%	199.314,85
MS	44.860.248,00	9,55%	357.124,96
RS	44.308.725,00	9,43%	281.748,54
RJ	37.616.182,00	8,01%	43.696,05
MT	34.832.232,00	7,41%	903.357,91
GO	31.777.506,00	6,76%	340.086,70
BA	19.077.222,00	4,06%	564.692,67
PA	8.934.724,00	1,90%	1.247.689,52
SC	8.797.359,00	1,87%	95.346,18
ES	6.084.284,00	1,30%	46.077,52
TO	5.918.452,00	1,26%	277.620,91
MA	5.003.581,00	1,07%	331.983,29
PE	3.748.032,00	0,80%	98.311,62
PI	3.450.424,00	0,73%	251.529,19
CE	3.449.711,00	0,73%	148.825,60
DF	2.926.990,00	0,62%	5.801,94
RO	2.255.024,00	0,48%	237.576,17
RN	2.104.517,00	0,45%	52.796,79
AL	1.947.660,00	0,41%	27.767,66
SE	1.790.798,00	0,38%	21.910,35
PB	1.580.783,00	0,34%	56.439,84
AM	1.273.761,00	0,27%	1.570.745,68
AP	776.795,00	0,17%	142.814,59
AC	580.352,00	0,12%	152.581,39
RR	457.849,00	0,10%	224.298,98
<b>TOTAL</b>	<b>469.773.454,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>8.514.876,60</b>

Fonte: STN - Secretaria do Tesouro Nacional - [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br) - em 14/05/2009 - às 0:41hs  
 IBGE - [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) - em 15/05/2009 - às 9:13hs - Elaborado pelo autor

Os 4 maiores estados brasileiros somam 50,6% do território do país (4.308.000 km<sup>2</sup> - AM, PA, MT e MG), e arrecadam 21,57% (R\$ 101.300.000,00) do ITR, enquanto, São Paulo possui aproximadamente a mesma arrecadação com apenas 2,9% do território nacional. Nas regiões Sul e Sudeste, a agricultura da pequena propriedade é o que prevalece, portanto, o número de estabelecimentos é maior que em outras regiões, havendo exceções como no estado de Pernambuco. A área

ocupada pelos estabelecimentos possui relação mais acentuada com a receita do ITR, pois são essas terras em sua maioria as responsáveis pela arrecadação do tributo (embora os imóveis imunes e isentos estejam incluídos nessa área). A distribuição detalhada da quantidade e área dos estabelecimentos, bem como sua representatividade perante a área total do território dos estados, são calculadas e descritas na tabela a seguir:

**TABELA 5**  
Quantidade, Área e Ocupação dos Estabelecimentos Agropecuários (2006)

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Estabelecimentos Agropecuários		Área Total (km <sup>2</sup> )	Área Ocupada pelos Estabelecimentos sobre o Total
	Quantidade	Área (Km <sup>2</sup> )		
<b>Brasil</b>	<b>5 204 130</b>	<b>3 548 655</b>	<b>8 514 877</b>	<b>41,7%</b>
<b>Norte</b>	<b>479 158</b>	<b>674 613</b>	<b>3 853 327</b>	<b>17,5%</b>
Rondônia	87 397	87 784	237 576	36,9%
Acre	29 488	37 804	152 581	24,8%
Amazonas	67 955	75 835	1 570 746	4,8%
Roraima	10 492	18 895	224 299	8,4%
Pará	223 370	272 283	1 247 690	21,8%
Amapá	3 560	13 754	142 815	9,6%
Tocantins	56 896	168 257	277 621	60,6%
<b>Nordeste</b>	<b>2 469 070</b>	<b>805 286</b>	<b>1 554 257</b>	<b>51,8%</b>
Maranhão	288 698	149 848	331 983	45,1%
Piauí	246 229	93 865	251 529	37,3%
Ceará	383 010	82 654	148 826	55,5%
Rio Grande do Norte	83 364	37 967	52 797	71,9%
Paraíba	167 477	37 502	56 440	66,4%
Pernambuco	308 978	87 450	98 312	89,0%
Alagoas	124 317	19 053	27 768	68,6%
Sergipe	101 499	20 440	21 910	93,3%
Bahia	765 498	276 508	564 693	49,0%
<b>Sudeste</b>	<b>925 613</b>	<b>603 216</b>	<b>924 511</b>	<b>65,2%</b>
Minas Gerais	550 529	356 698	586 528	60,8%
Espírito Santo	84 795	27 803	46 078	60,3%
Rio de Janeiro	58 887	26 294	43 696	60,2%
São Paulo	231 402	192 422	248 209	77,5%
<b>Sul</b>	<b>1 010 335</b>	<b>464 823</b>	<b>576 410</b>	<b>80,6%</b>
Paraná	373 238	175 681	199 315	88,1%
Santa Catarina	194 533	92 066	95 346	96,6%
Rio Grande do Sul	442 564	197 076	281 749	69,9%
<b>Centro-Oeste</b>	<b>319 954</b>	<b>1 000 717</b>	<b>1 606 372</b>	<b>62,3%</b>
Mato Grosso do Sul	65 619	264 491	357 125	74,1%
Mato Grosso	114 148	483 556	903 358	53,5%
Goiás	136 244	249 830	340 087	73,5%
Distrito Federal	3 943	2 840	5 802	49,0%

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006 - Elaborado pelo autor.

O tamanho médio de uma propriedade na região Nordeste é a menor e corresponde a 0,32 km<sup>2</sup>, ou 32 hectares. Já nas regiões Sudeste, 65 hectares e Sul, 46 hectares.

A região com a maior média é a centro-oeste com significativos 312 hectares por estabelecimento, enquanto a região Norte computa a segunda maior média com 140 hectares.

Além do preço da terra ser diferenciado em cada um dos estados, a quantidade dos estabelecimentos agropecuários e o seu perfil, variam e influenciam na arrecadação do tributo.

A ocupação territorial do estado com estes estabelecimentos é muito variada, de 8,4% em Roraima (excluindo os 4,8% do Amazonas) até 96,6% de Santa Catarina.

A próxima tabela reflete o cenário que expressa o valor médio de arrecadação por km<sup>2</sup> e hectare (ha). Esses dados trazem a relação do preço da terra com a arrecadação do tributo. Há variações significativas entre as unidades federativas, havendo pequena correlação com os outros estados da região em que se localiza.

Considerando esses cálculos, embora exista um número grande de estabelecimentos no Nordeste, diretamente associada a uma extensão territorial expressiva, de 805.000 km<sup>2</sup> (80.500.000 de ha), sua média é de R\$ 0,52 por ha. Quando comparada com a região Norte, o valor médio declina para R\$ 0,30, conforme a tabela:

**TABELA 6**  
Arrecadação Média do ITR por Km<sup>2</sup> e hectare (ha), segundo a Área dos Estabelecimentos Agropecuários (2008)

<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>Área Ocupada pelos Estabelecimentos(Km<sup>2</sup>)</b>	<b>Arrecadação do ITR</b>	<b>Arrecadação Média ITR por Km<sup>2</sup> (R\$)</b>	<b>Arrecadação Média ITR por Hectare (R\$)</b>
<b>Brasil</b>	<b>3 548 655</b>	<b>469 773 454</b>	<b>132,38</b>	<b>1,32</b>
<b>Norte</b>	<b>674 613</b>	<b>20 196 957</b>	<b>29,94</b>	<b>0,30</b>
Rondônia	87 784	2.255.024	25,69	0,26
Acre	37 804	580.352	15,35	0,15
Amazonas	75 835	1.273.761	16,80	0,17
Roraima	18 895	457.849	24,23	0,24
Pará	272 283	8.934.724	32,81	0,33
Amapá	13 754	776.795	56,48	0,56
Tocantins	168 257	5.918.452	35,17	0,35
<b>Nordeste</b>	<b>805 286</b>	<b>42 152 729</b>	<b>52,35</b>	<b>0,52</b>
Maranhão	149 848	5.003.581	33,39	0,33
Piauí	93 865	3.450.424	36,76	0,37
Ceará	82 654	3.449.711	41,74	0,42
Rio Grande do Norte	37 967	2.104.517	55,43	0,55
Paraíba	37 502	1.580.783	42,15	0,42
Pernambuco	87 450	3.748.032	42,86	0,43
Alagoas	19 053	1.947.660	102,23	1,02
Sergipe	20 440	1.790.798	87,61	0,88
Bahia	276 508	19.077.222	68,99	0,69
<b>Sudeste</b>	<b>603 216</b>	<b>194 445 121</b>	<b>322,35</b>	<b>3,22</b>
Minas Gerais	356 698	56.304.658	157,85	1,58
Espírito Santo	27 803	6.084.284	218,84	2,19
Rio de Janeiro	26 294	37.616.182	1.430,62	14,31
São Paulo	192 422	94.439.997	490,80	4,91
<b>Sul</b>	<b>464 823</b>	<b>98 581 672</b>	<b>212,08</b>	<b>2,12</b>
Paraná	175 681	45.475.587	258,85	2,59
Santa Catarina	92 066	8.797.359	95,55	0,96
Rio Grande do Sul	197 076	44.308.725	224,83	2,25
<b>Centro-Oeste</b>	<b>1 000 717</b>	<b>114 396 976</b>	<b>114,31</b>	<b>1,14</b>
Mato Grosso do Sul	264 491	44.860.248	169,61	1,70
Mato Grosso	483 556	34.832.232	72,03	0,72
Goiás	249 830	31.777.506	127,20	1,27
Distrito Federal	2 840	2.926.990	1.030,46	10,30

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006 (Área); Secretaria do Tesouro Nacional - STN - 2008 (Arrecadação do ITR). - Elaborado pelo autor

As regiões Sul e Sudeste são as mais arrecadadoras. O valor de suas terras possuem preços maiores que das outras regiões do país, ou seja, existe uma proporcionalidade direta no montante do seu resultado fiscal. Com 464.000 km<sup>2</sup> (46.400.000 de ha) a região Sul arrecada uma média de R\$ 2,12 por ha, enquanto que a Sudeste, com 603.000 km<sup>2</sup> (60,3 milhões de ha), arrecada a maior média R\$ 3,22 por ha.

Ao analisar a arrecadação por unidade federativa, se destacam os estados do Acre e Rio de Janeiro, representando a menor – R\$ 0,15 por ha - e a maior – R\$ 14,31 por ha, respectivamente. O cálculo do “coeficiente de determinação” que visa dimensionar qual a influência da área ou do número das propriedades cadastradas, com o montante arrecadado de ITR está demonstrado na próxima tabela:

**TABELA 7**

Relação entre a área e número dos estabelecimentos agropecuários com o volume arrecadado de ITR

<b>País e Regiões</b>	<b>R<sup>2</sup> - Área dos Estabelecimentos</b>	<b>R<sup>2</sup> - Número de Estabelecimentos</b>
<b>Brasil</b>	<b>33,1%</b>	<b>11,3%</b>
Norte	97,0%	73,2%
Nordeste	88,5%	87,0%
Sudeste	33,3%	17,9%
Sul	95,2%	91,1%
Centro-Oeste	57,3%	44,4%

*Fonte: Base de Dados do IBGE, Censo Agropecuário 2006 - cálculo elaborado pelo autor*

A linearidade da relação entre a área e a arrecadação do ITR, no país, representa um índice baixo, apenas 33,1%, e ainda menor quando comparado com o coeficiente do número de estabelecimentos: 11,3%. Isto evidencia que o volume arrecadado no país recebe pouca influência da área ou do número de estabelecimentos, ou seja, se para cada “n” km<sup>2</sup> de área, houvesse um valor de arrecadação do ITR exatamente proporcional, o coeficiente seria de 100%. O mesmo ocorre para o número de estabelecimentos. Vale ressaltar que em ambos os cálculos

(área e número de estabelecimentos), a relação foi apurada somente entre os estados que integram a região, porém na análise nacional se considerou todas as unidades federativas do país.

O coeficiente é calculado com base nas arrecadações, que possuem “Valor Médio de Arrecadação de ITR por km<sup>2</sup>” variados (conforme tabela 5). Por conseguinte, se pode concluir que a baixa relação entre a área e a arrecadação do imposto se deve à grande variação dos preços de terra entre as regiões e estados, já que o preço da terra é também a base para o cálculo do ITR.

As regiões Norte, Nordeste e Sul, possuem uma alta linearidade tanto no tamanho quanto no número dos estabelecimentos com a arrecadação do tributo. A região Centro-oeste também possui uma relação de mediana linearidade.

Já a região Sudeste possui os menores coeficientes, isto é, a determinação da arrecadação dos seus estados não pode ser explicada por uma relação expressiva tanto da área (33,3%) como do número (17,9%) dos estabelecimentos agropecuários. Similar ao que ocorre com os coeficientes do país, a região sudeste demonstra com seus 4 estados, uma grande variação. Enquanto, a arrecadação por km<sup>2</sup> em Minas Gerais é de R\$ 157,85 (R\$ 1,58 por ha) e Espírito Santo é de e R\$ 218,84 (R\$ 2,19 por ha), em São Paulo e Rio de Janeiro é de R\$ 490,80 (R\$ 4,91 por ha) e R\$ 1.430,62 (R\$ 14,31 por ha), respectivamente.

Em visita à Comissão de Finanças e Tributação – CFT – da Câmara dos Deputados em Brasília<sup>15</sup>, para questionamentos sobre o processo de descentralização do ITR no Brasil, foi indicado o parlamentar Júlio César de Carvalho Lima, representante do estado do Piauí e membro da referida comissão, para esclarecer detalhes sobre o assunto. Posteriormente em reunião no seu gabinete, o parlamentar atendeu imediatamente e se dispôs do tempo necessário para responder as questões associadas à tributação e distribuição de recursos entre os entes federativos.

---

<sup>15</sup> Ocorrida em Brasília-DF em abril de 2009.

Nessa entrevista, o parlamentar, que possui experiência nas questões tributárias e sua respectiva distribuição perante os entes federativos, afirmou que a descentralização do ITR é benéfica aos municípios. Mas diante do contexto brasileiro, o deputado ressaltou que cada caso deve ser analisado com cautela, pois num país como o nosso, não há diretrizes que possam ser viáveis em todos os municípios, por exemplo:

A descentralização do ITR, acredito ser uma excelente medida para a gestão territorial de todos os municípios, porém, acredito que seu retorno terá ótimos resultados nos municípios da região Sudeste e Sul. Já nas regiões Norte e Nordeste, a realidade é outra. Por exemplo, o município de Altamira, no Pará, é maior que 11 estados brasileiros: possui 159 mil km<sup>2</sup>. Nesse caso, há que checar a real viabilidade de municipalizar o ITR. Não é somente devido à área territorial, mas também às características econômicas e estruturais destes municípios, que divergem das outras regiões do país (Lima, 2009).

O deputado entende que esta medida pode corroborar para a gestão territorial dos municípios que trouxerem esse tributo, pois não se deve dar atenção somente para a questão fiscal, mas também, para questões de planejamento como um todo.

#### **1.4. Perfil da Zona Rural Brasileira**

A estrutura fundiária nacional evoluiu, segundo informações disponíveis no Banco de Dados de Luta pela Terra do INCRA, para um maior número absoluto de imóveis rurais: de 1992 para 1998, 22,65% e de 1998 para 2003, 19,63%; enquanto que geograficamente, estes crescimentos representaram percentuais de 34,03% e 0,71%, respectivamente.

**TABELA 8**

Brasil - Mudanças da Estrutura fundiária por Classes de Área - 1992, 1998 e 2003.

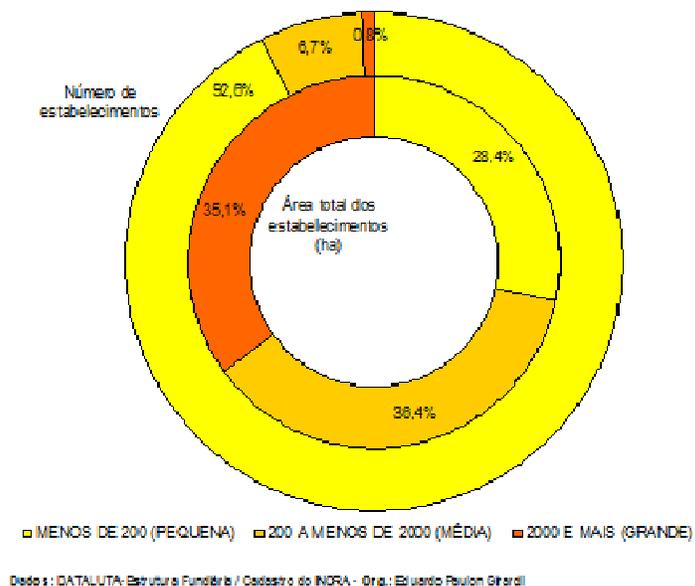
Classes de Áreas	1992		1998		2003	
	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)
Menos de 1	47.034	24.483,10	68.512	35.181,90	81.995	43.409,10
1 a menos de 2	88.408	120.422,40	118.926	160.875,80	141.481	191.005,50
2 a menos de 5	343.539	1.168.374,60	440.708	1.483.892,60	559.841	1.874.158,80
5 a menos de 10	428.783	3.116.262,60	515.823	3.737.828,60	626.480	4.530.025,20
10 a menos de 25	804.376	13.081.255,30	939.198	15.265.972,30	1.109.841	18.034.512,20
25 a menos de 50	477.439	16.679.065,90	573.408	20.067.945,60	693.217	24.266.354,60
50 a menos de 100	319.256	22.205.515,70	403.521	27.902.893,30	485.956	33.481.543,20
100 a menos de 200	191.539	26.032.300,20	239.219	32.260.122,40	272.444	36.516.857,80
200 a menos de 500	133.506	41.147.556,90	166.686	51.491.978,60	181.919	56.037.443,20
500 a menos de 1.000	48.873	33.812.939,40	62.643	43.317.666,40	68.972	47.807.934,80
1.000 a menos de 2.000	22.374	30.767.926,40	30.325	41.651.744,70	35.281	48.711.363,10
2.000 a menos de 5.000	13.982	41.222.330,50	20.120	59.497.823,80	26.341	77.612.461,90
5.000 a menos de 10.000	3.190	22.414.364,90	4.758	33.839.004,90	5.780	41.777.204,40
10.000 a menos de 20.000	1.187	16.269.632,00	1.648	22.485.749,70	635	8.600.834,20
20.000 a menos de 50.000	537	15.610.841,20	768	22.468.684,80	294	8.502.361,60
50.000 a menos de 100.000	113	7.604.137,20	154	10.504.269,00	32	2.181.546,40
100.000 e mais	68	18.753.343,90	108	29.377.251,20	22	8.314.316,30
<b>TOTAL</b>	<b>2.924.204</b>	<b>310.030.752,20</b>	<b>3.586.525</b>	<b>415.548.886,60</b>	<b>4.290.531</b>	<b>418.483.332,30</b>

Fonte: DATALUTA - Banco de Dados de Luta pela Terra, 2008. [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera).

Pode-se segmentar esta tabela em 3 grandes faixas: 1) imóveis com dimensões até 200 ha; 2) maiores que 200 ha a menores que 2.000 ha; e 3) maiores que 2.000 ha. E se identifica que grande parte do território (35,1%) está nas mãos de poucos proprietários (0,8% – representantes da faixa de 2000 ha ou mais) e muitos proprietários (92,6%) possuem uma participação de apenas 28,4% na área total, conforme o gráfico a seguir:

## GRÁFICO 1

Distribuição quantitativa de propriedades perante seu respectivo tamanho



Por outro lado, há um movimento de desconcentração fundiária no país, aumentando absolutamente em 1.366.327 o número de imóveis, quando analisado de 1992 para 2003, o que representa 46,72% de crescimento. Em paralelo, o crescimento da área foi equivalente a 35%. Ao comparar o tamanho médio destes imóveis, desconsiderando as faixas que se encontram, há uma redução neste tamanho de propriedade de 106,02 ha para 97,54 ha por imóvel, o que significa um decréscimo equivalente de 8%. Esta informação reforça o movimento de uma sutil desconcentração confirmada com o uso do índice de Gini, o qual reduziu de 0,856 em 1995/1996 para 0,854 em 2006, de acordo com os cálculos realizados nos dados do Censo Agropecuário de 2006 pelo Prof. Dr. Rodolfo Hoffmann e deferido pelo IBGE<sup>16</sup>.

Girardi (2009) faz uma análise sobre as possíveis hipóteses do crescimento da área e do número de imóveis no cadastro do INCRA, do período analisado:

<sup>16</sup> [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/indice\\_de\\_gini.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/indice_de_gini.shtm) - acessado em 07/11/2009 às 15:50hs

Em relação aos 108 milhões de hectares acrescidos à estrutura fundiária entre 1992 e 2003, seriam eles novas terras, compradas do Estado ou ocupadas por posseiros no período analisado, ou essas áreas já pertenciam aos imóveis rurais e só agora foram declaradas, devido a estratégias ilegais de seus detentores? A maior parte do acréscimo de área dos imóveis rurais verificado no Brasil provavelmente ocorreu pela incorporação de novas terras, processo característico da fronteira agropecuária. Porém, como já assinalamos nesta seção, não podemos descartar possíveis desvios nos dados, de forma que parte deste acréscimo pode estar associada a estratégias dos detentores que anteriormente não declarariam a área real de seus imóveis.

Diante de um cadastro integral das terras nacionais seria possível responder às perguntas de Girardi (2009), porém a precariedade do sistema não permite precisar estas informações. Não há a totalidade das terras cadastradas para se efetuar os cálculos e identificar fatores que expliquem tal crescimento territorial dessas áreas.

Embora, exista uma porção significativa do território cadastrado nessas instituições, ao comparar a área de ocupação apurada pelo INCRA em 2003, perante o território brasileiro, incluindo a Amazônia, apura-se o percentual de 49,15%. Ao realizar o mesmo cálculo com a área apurada pelo IBGE no censo de 2006, se obtém o percentual de 41,68%, portanto, em nenhum dos cálculos a área identificada atinge a metade do território brasileiro.

Nos registros cadastrais do INCRA, em seu Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR –, se considera a existência dos imóveis cuja propriedade é do governo (independente se municipal, estadual ou federal). Estes imóveis são considerados imunes do tributo, porém o preenchimento e entrega da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural– DITR – à SRF é obrigatória. Partindo da totalidade territorial do país, há ainda muitas áreas de terras devolutas cuja delimitação e cadastro inexistem.

A área urbanizada brasileira é ínfima, representando apenas 0,5% do território, segundo pesquisa por Miranda *et al.* (2005), técnicos da Embrapa<sup>17</sup> – Monitoramento de Satélite. Em comentário de Miranda, um dos autores da pesquisa, se ressalta a expressividade da zona rural brasileira: “*o tamanho do rural no Brasil é muito maior do que muita gente imagina*”, em virtude de que se fala de uma área rural superior a 99% do território.

---

<sup>17</sup> EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

A zona urbana de um município é definida por Lei Municipal, a qual estabelece o perímetro urbano, de acordo com o disposto no Código Tributário Nacional Lei 5.172 de 25/10/1966, em seu artigo 32, parágrafo 1º, *in verbis*:

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

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: [...]

Sem embargo, a definição desse perímetro não necessariamente corresponde à área urbanizada do município seja ela baseada no plano diretor de desenvolvimento, na política tributária de ampliação de receitas próprias, ou motivada pela crescente especulação imobiliária. A zona urbana territorialmente definida em Lei não necessariamente é equivalente à área urbanizada identificada na pesquisa da Embrapa, podendo ser superior ou inferior, porém as áreas mapeadas são inquestionáveis quanto sua ocupação e densidade.

Na maioria dos municípios, mesmo se tratando de zona urbana, a ausência de uma política efetiva de manutenção do cadastro territorial urbano é uma rotina que contribui para a deficiência desse instrumento. A impopularidade política da realização de tal cadastro o induz ao descaso por muitos gestores públicos, mesmo havendo leis que recomendem maior atenção para tributos sobre a terra, e indiretamente para esses cadastros. Há casos de desatualização cadastral de mais de 10 anos, ou seja, propriedades urbanas que não possuem seus dados de área e construção devidamente atualizados na base do município, conseqüentemente, é prejuízo ao erário municipal, por se tratar de tributo de sua competência.

A área rural de um município se determina pela diferença da totalidade de seu território, comparado ao perímetro urbano definido em Lei. Desta forma, o território “legal” rural brasileiro pode ser um pouco menor que os 99% da área do país mapeado de fato. Mesmo apurando esta dimensão, e supondo que legalmente ela seja quatro vezes maior do que a área urbanizada, se estará se referenciando um percentual de

2% do território, algo inexpressivo perante toda a área rural. Conhecer a base cadastral atual do INCRA e do IBGE corresponde à metade do esforço necessário para conhecer o território do país, ou seja, ao comparar a área total cadastrada tanto no INCRA quanto no IBGE, não computam sequer 50% dos 8.514.877 km<sup>2</sup> do território nacional.

### 1.5. Simulação do potencial arrecadatório do ITR no Brasil

O estudo de Balata (1997) analisado por Souza (2004, p.34) evidencia uma estimativa para o potencial arrecadatório nacional do ITR. Primeiramente, estratificaram-se os imóveis segundo seu tamanho, para que os imunes não estivessem dentro da estimativa, como demonstra a tabela a seguir, segundo informações coletadas pelo autor, no Censo do IBGE de 1996:

**TABELA 9**  
Quantidade de Imóveis por Classe – Brasil

<b>Área Total do Imóvel (em hectares)</b>	<b>Quantidade de Imóveis</b>
Até 30	3.552.267
Maior que 30 até 50	383.297
Maior que 50 até 200	629.611
Maior que 200 até 500	165.243
Maior que 500 até 1000	28.970
Maior que 1000 até 5000	68.367
Maior que 5000	10.426
<b>TOTAL</b>	<b>4.838.181</b>

*Fonte: Balata apud Souza (2004, p.34)*

É importante realçar que, embora a descrição da tabela anterior seja “quantidade de imóveis”, os números desta coluna se referem ao número de estabelecimentos agropecuários, pois o IBGE trabalha com o conceito de estabelecimento e não de imóvel rural. Sendo assim, a estimativa tratada fará referência ao estabelecimento definido pelo IBGE.

Em primeiro lugar, os estabelecimentos até 30 ha são imunes ao tributo. Assim, para estimar a área total computada em cada faixa da tabela anterior, será

considerado que cada estabelecimento tenha o tamanho equivalente ao da média dos limites de sua respectiva faixa. Para exemplificar, os imóveis situados entre 30 e 50 ha, terão o tamanho médio de 40 ha. Portanto, a área total desta faixa será o resultado de 383.297 estabelecimentos multiplicados por 40 ha, isto é, 15.331.880 ha.

Além desta definição, Balata teve que atribuir um preço para o hectare, que obviamente se diferenciaria regionalmente. Para atribuir uma veracidade ao valor mínimo potencial do ITR, o autor designou um valor muito inferior ao de mercado para o hectare: R\$ 750,00. Assim, a área total de cada faixa seria multiplicada por este valor, resultando então na base de cálculo do tributo.

Após estabelecer a base de cálculo, foi necessário definir uma alíquota média por faixa que incidiria sobre as bases calculadas. Essas alíquotas são baseadas no grau de utilização de cada faixa, estando associada a um GUT que não necessariamente, condiz com a situação de fato. Mas, como é sabido, a característica auto-declaratória do ITR permite que o proprietário estabeleça sua alíquota. Assim, o grau de utilização adotado para todas as faixas é de 65% a 80% da propriedade, ou seja, as alíquotas estabelecidas variam, em virtude de que mesmo com o grau de utilização similar, o percentual de tributação varia em razão do tamanho do estabelecimento agropecuário. Vejamos o resultado da simulação de Balata (*apud* Souza, 2004, p.35):

**TABELA 10**  
Estimativa de ITR a ser Lançado – Brasil

Área Total do Imóvel (em hectares) = A	Quantidade de Imóveis = B	Área Total em ha (nº de imóveis x média da classe) = C	Valor dos Imóveis (C x R\$ 750,00) = D	ITR A SER LANÇADO	Alíquo ta
Até 30	3.552.267	53.284.005	39.963.003.750	Isento	0,00%
Maior que 30 até 50	383.297	15.331.880	11.498.910.000	22.997.820	0,20%
Maior que 50 até 200	629.611	78.701.375	59.026.031.250	236.104.125	0,40%
Maior que 200 até 500	165.243	57.835.050	43.376.287.500	260.257.725	0,60%
Maior que 500 até 1000	28.970	21.727.500	16.295.625.000	138.512.813	0,85%
Maior que 1000 até 5000	68.367	205.101.000	153.825.750.000	2.461.212.000	1,60%
Maior que 5000	10.426	52.130.000	39.097.500.000	1.172.925.000	3,00%
<b>TOTAL</b>	<b>4.838.181</b>	<b>484.110.810</b>	<b>363.083.107.500</b>	<b>4.292.009.483</b>	

Fonte: Balata *apud* Souza (2004, p.35)

Destarte, o ITR potencial calculado em 2004 é quase 10 vezes superior ao valor da arrecadação real de 2008; são R\$ 4,29 bilhões comparados a R\$ 470 milhões, respectivamente. No último capítulo, para evidenciar a teoria, será relatada uma simulação para o dimensionamento do potencial arrecadatório em um município no interior do estado de São Paulo.

## 2. O Cadastro Territorial

### 2.1. Breve Histórico

O significado da palavra Cadastro, de acordo com Simpson (1976, apud Larsson, 1991)<sup>18</sup>: "A derivação da palavra 'cadastro' usada para ser designada para o Latim *capitastrum* que foi tomada para ser uma contração de *capitum registrum*, um registro de capita, literalmente 'cabeças' e por extensão 'unidades de terras taxáveis'; mas modernos dicionários derivam 'cadastro' da palavra grega '*katastikhon*', significando literalmente 'linha por linha' e como um registro de taxas." observa-se que registro de capita, cabeças, se deduz por analogia como sinônimo de registro individualizado de uma parcela ou área de terra, ou seja, historicamente esta palavra possui correlação com a terra.

O Cadastro deriva para elementos de fundamental importância na gestão territorial que são: econômico, geométrico e jurídico. Há inúmeros outros temas que podem ser tratados, porém esses são os essenciais.

O econômico, na definição na rubrica "economia" da palavra Cadastro, segundo o Dicionário Houaiss é "documento ou conjunto de documentos em que bens imóveis ou de raiz, ou os proventos por eles proporcionados, são descritos e avaliados quanto à extensão, ao valor e à qualidade, especialmente para servir de base para o cálculo dos impostos que devem incidir sobre esses bens ou rendas", esta definição evidencia a principal e mais generalizada finalidade que o Cadastro da Terra (urbana ou rural) é destinado: a finalidade fiscal.

---

<sup>18</sup> COELHO, A. H., PHILIPS, J. Disciplina de Sistemas Cadastrais. Curso de Pós-Graduação em Cadastro Técnico Multifinalitário – Departamento de Eng. Civil – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Disponível em: <[http://geodesia.ufsc.br/Aulas/SiCad/1999.2/Alexandre\\_Hering\\_Coelho/trabalho.htm](http://geodesia.ufsc.br/Aulas/SiCad/1999.2/Alexandre_Hering_Coelho/trabalho.htm)> [Acesso em: 20/08/2003 às 0:40hs]

O aspecto geométrico se relaciona às características obtidas por meio de levantamentos topográficos, geodésicos e, ou fotogramétricos que compõem a base cartográfica das parcelas territoriais cadastradas, essencial para a visualização espacial e ordenação do território.

Uma característica do cadastro (precário ou não) é ser o instrumento que sempre esteve presente ao longo da história das terras conjuntamente com seus registros (isto é quando estes existiam), portanto “extrapolava as questões econômicas e físicas” constituindo um “complemento ao registro de imóveis”. A falta de sincronia de ambos é uma das causas históricas dos problemas burocráticos de propriedade e limites territoriais<sup>19</sup>.

A estrutura de um cadastro pode representar uma simples descrição dos dados de uma parcela territorial, até um complexo banco de dados com inúmeros dados de diferentes temas, inclusive com a localização geográfica: georeferenciamento. Como cita Erba (2005), a definição se faz em função das particularidades regionais de sua implementação, *verbis*:

“Não há consenso no mundo atual em relação à definição de Cadastro e suas funções. O conceito apresenta diferentes conotações, oriundas da legislação de terras de cada nação.”

Ao tratar sobre o potencial desse instrumento, vale elencar algumas aplicações que subsidiam o planejamento local e o uso e ocupação do solo, segundo Loch (2005, p. 75):

1. Localização geográfica de todos os imóveis da cidade;
2. Ocupação ou finalidade de cada imóvel;
3. Uso atual do solo dentro de cada imóvel;
4. Declividade do solo;
5. Áreas em litígio entre imóveis confrontantes;
6. Delimitação de cada unidade imobiliária;
7. Estrutura fundiária e identificação das diferentes glebas;
8. Regularização dos títulos segundo as áreas;
9. Organização das comunidades segundo as glebas e, ou, bairros;
10. Base para a implementação de infra-estrutura;
11. Subsídios para a melhor viabilização de projetos de engenharia, segundo as prioridades do mercado e dos investimentos públicos;
12. Avaliação do imóvel para desapropriação, visando obras públicas.

---

<sup>19</sup> Será tratado com mais detalhamento no item 2.4 desse capítulo.

13. Facilidade para as transações imobiliárias;
14. Localização espacial do conjunto de imóveis de uma empresa ou indivíduo, visando a obtenção de empréstimos bancários;
15. Base para o gerenciamento da construção civil;
16. Base para se implantar a planta de valores genérica.

Além das ações pontuais elencadas, a implementação do CTM proporciona benefícios econômicos intangíveis que superam os investimentos realizados. O estudo de Mateus (2009) exemplifica essa afirmação. Os resultados da implantação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral (SiNErGIC), cujo objetivo “*é a viabilização da existência de cadastro predial em Portugal*”, foram submetidos à análise custo-benefício ACB, que “*constitui uma ferramenta central na avaliação dos benefícios de projetos numa perspectiva global (econômica, financeira, ambiental e social, nomeadamente)*”, e se concluiu que:

O Projeto SiNErGIC, analisado apenas na perspectiva restrita aos fluxos financeiros ou de tesouraria, apresenta um VAL<sup>20</sup> negativo de 180,5 milhões de euros, enquanto, analisado apenas na perspectiva dos custos e benefícios econômicos, apresenta então um VAL muito elevado, superior à 4 mil milhões de euros ... uma TIR<sup>21</sup> de 42,5%.

Esse estudo traz uma análise financeira do potencial dessa ferramenta, cuja metodologia evidencia e unifica, em uma unidade de medida (euro), a dimensão dos resultados obtidos com a utilização dessa ferramenta. Williamson (2008, p. 20) também destaca a importância do CTM como suporte ao desenvolvimento sustentável das economias, ao mercado e registro de terras, além de subsidiar geograficamente as decisões estratégicas de investimentos governamentais:

“Land information has grown in importance over the last few decades, and is considered by many to be more important and useful to government than in its traditional role of supporting security of tenure and simple land trading. Land administration systems and their core cadastral components are evolving into a new vision and essential infrastructure called *iLand* that spatially enables government and provides the “where” for all government decisions, policies and implementation strategies... Ultimately, spatially enabled land information will provide the essential link between land administration and sustainable development.”

---

<sup>20</sup> “Valor Atual Líquido” de um montante financeiro.

<sup>21</sup> “Taxa Interna de Retorno” de um investimento.

## **2.2. Antecedentes ao Estatuto da Terra: breve histórico do CTM nacional**

O cadastro territorial foi indiretamente instituído para atender demandas originadas pela Lei de Terras de 1850, no período que antecede o Estatuto da Terra. Essa lei tem como incumbências principais: estabelecer o controle ao acesso da terra (permitido aos estrangeiros através da compra), regularizar a propriedade (critérios para legitimação da posse), bem como a sua demarcação (Silva 2008, p. 137).

A Lei de Terras definiu os trâmites necessários para se obter esses resultados, de forma que o acesso legal à terra se faria somente mediante sua compra e o posseiro que tivesse áreas cultivadas teria preferência se houvesse disputa por divisas.

Inicia-se um movimento de construção do cadastro a partir da atribuição ao Estado de executar a medição das áreas cultivadas e incultas pelo posseiro. Assim, as terras cultivadas agregadas às áreas específicas de moradia poderiam continuar sob posse desse ocupante, ainda que as demais (incultas), o Estado cadastraria como terra devoluta. Os títulos de propriedades das áreas cultivadas e da área de moradia seriam concedidos somente após tal medição e o pagamento do posseiro dos direitos de chancelaria (Silva 2008, p. 155).

Ao mesmo tempo em que tal lei possuía um viés de controle, estavam inerentes inúmeros aspectos conciliatórios que visavam harmonizar os interesses e regalias da aristocracia: a) o acesso a terra somente via compra contentava os fazendeiros, pois restringia a posse; b) os imigrantes que tinham recursos podiam comprar terras, conseqüentemente geravam recursos ao Estado; c) tanto as posses retroativas a 1822 como as posteriores eram passivas de regularização, independentemente do tamanho da propriedade; d) aos posseiros não se aplicavam penas ou multas pela ocupação de áreas que os mesmos cultivassem, apenas não teriam o título da terra.

A pretensão de organização fundiária das terras particulares e devolutas era endógena aos processos propostos pela Lei de Terras, porém, sem uma metodologia

estruturada. Tal situação ocasionou um sério problema de descompasso histórico entre o cadastro e o registro de imóveis que existe até hoje no país<sup>22</sup>.

Obviamente que esse acontecimento vem de encontro com os “aspectos conciliatórios” da legislação, em prol de interesses “aristocráticos”. Um exemplo do quão interessante era essa precariedade, era o vínculo desse “patrimônio/ativo” como garantia em concessões de crédito no meio rural, pois sendo o título da terra e o cadastro vulneráveis, impossibilitava o lastro com o imóvel de fato.

Para a execução da Lei de Terras, foi autorizada a criação de uma *Repartição Geral das Terras Públicas*, por meio do Decreto Imperial nº 1.318, de 30 de novembro de 1854, criado de acordo com o artigo 21 da lei supracitada. Embora existisse desinteresse pela sua real aplicação, o arcabouço legal era incrementado constantemente, e o governo avançava no sentido de implementar a legislação.

Essa Repartição seria a responsável não só pelas medições como também por todo o controle das terras devolutas da nação, que se estendia do cadastro das terras, até a fiscalização das operações de venda e promoção da colonização aos imigrantes. Esse decreto estabeleceu seu funcionamento e o vinculou à pasta do Ministro Secretário de Estado dos Negócios do Império. Esse órgão transpareceu o interesse dos governantes em iniciar um processo de controle do território nacional.

Os dados do cadastro das terras públicas, que compunham as exigências desse decreto, eram coletados pela própria Repartição Geral das Terras Públicas, cuja estrutura nunca foi suficiente para o volume de terras devolutas existente.

Quanto às terras privadas, seus respectivos proprietários eram obrigados a registrar as mesmas, de acordo com o Capítulo IX do referido Decreto Imperial (artigo 91). O processo de registro compreendia a entrega da declaração ao Vigário de cada respectiva freguesia do império, denominado popularmente de “Registro do Vigário”, de acordo com o artigo 97 desse Decreto, *in verbis*:

---

<sup>22</sup> A capital sergipana, o município de Aracajú/SE, é uma das raras exceções de excelente exemplo de integração entre o cadastro municipal e o Registro de Imóveis (cartórios). Prado (2009) determina que o fluxo de dados e informações é o que permite um cadastro integrado com o registro das propriedades urbanas do município. A sincronização entre as instituições evidencia um *modus-operandi* raro na administração municipal do país.

**Art. 97.** Os Vigários de cada huma das Freguezias do Imperio são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade.

Ao permitir a definição dos limites das terras como parte da declaração entregue aos Vigários, isso é, quando estas eram conhecidas, se origina o sério problema já citado com o cadastro existente no país: a inexistência de lastro fidedigno com o registro cartorial, bem como com a localização geográfica dessas parcelas (geodésica). Embora o objetivo do Império fosse o de registrar as terras por meio desse agente, obviamente, não houve rigor ao se definir a metodologia desses levantamentos.

Não era somente uma questão metodológica (que já era problemática), havia também os posseiros e grileiros que aproveitaram da precariedade institucional do registro do Vigário, para obterem os direitos sobre aquela terra, garantidos por esse registro<sup>23</sup>.

Permitiu-se o registro de parcelas confrontantes, ou seja, a situação de fato não condizia com a situação de direito. Havia imóveis de fato que invadiam os limites de direito de outro. A inexistência de uma efetiva fiscalização e metodologia desse processo corroborava para ações que desencadeariam os problemas conjunturais do cadastro nacional. A opção de fornecer ou não a informação requerida pelo Decreto, e a ausência de metodologia dos levantamentos são claros na descrição do artigo 100, *in verbis*:

**Art. 100.** As declarações das terras possuídas devem conter: o nome do possuidor, a designação da Freguezia, em que estão situadas: o nome particular da situação, se o tiver: sua extensão, se for conhecida: e seus limites.

É evidente na Lei dessa época o frágil arcabouço institucional e legal que facilitava essas “atividades”. Há que se ressaltar o perfil dos executores dessas ações que, sem alguma dúvida, conheciam tais fragilidades e possibilidades legais, sendo a maioria de classes sociais bem esclarecidas. Fica clara a razão do desinteresse por

---

<sup>23</sup> Conjuntamente à Lei de Terras de 1850.

parte da aristocracia rural e política, que em muitos casos se confundiam por serem os mesmos agentes.

Esse processo se modernizou com a sanção da Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, que incumbiu aos tabeliães de suas respectivas comarcas a atribuição de registrar as terras de sua jurisdição, porém, sem um critério mais rigoroso para os possíveis confrontos. Tal fato acarretou um grande problema para o registro de terras no Brasil: o cartório assumiria um papel que não garantiria efetivamente a propriedade, como Reydon (2007, p. 234) retrata:

Mas em 1864 uma nova obrigação institucional acaba por estabelecer uma tradição que perdura até os dias de hoje e que acaba gerando uma maior indefinição e incapacidade de se regular efetivamente o mercado de terras: a necessidade de se registrarem as posses e as propriedades nos cartórios. De alguma forma o registro no cartório dá ares de legal ao imóvel sem que haja qualquer mecanismo que garanta isso.

Ao instituir o cartório como instituição para se tramitar o registro de terras, se atribui uma característica “legal” ao processo, porém, com as mesmas precariedades do registro do vigário, pois a metodologia adotada não garantia o registro único da parcela territorial.

Somente após 26 anos foi que mudou a metodologia do registro imobiliário, principalmente, quanto às características dimensionais (medições), ainda que continue sendo tramitada no cartório. O Decreto 451-B, de 31/05/1890, instituiu o Sistema *Torrens* para o registro e transmissão de imóveis rurais. Esse evento foi de suma importância para o sistema de registro nacional, pois para inscrever ou transmitir qualquer imóvel, era necessário um requerimento que contivesse os títulos de propriedade e um memorial contendo todos os limitantes para qualquer confronto com outras parcelas. Foi um grande avanço na tentativa de disciplinar o processo, porém, não interferia diretamente nos registros já efetivados.

Esse sistema metodológico demandaria significativa fiscalização para atingir sua eficácia. Entretanto, para a sua consolidação, o Estado deveria estruturar-se operacionalmente, mas não o fez, e até os dias atuais, não o faz de forma satisfatória. Somado a essa deficiência, os registros anteriores à promulgação dessa lei tiveram

influência na precariedade do processo, pois trouxeram as mazelas da ausência histórica de uma rigorosa metodologia.

Após um ano da aprovação desse decreto, houve a promulgação da Constituinte de 1891 que reiterou, nos mesmos termos, o direito sobre a propriedade territorial e não interferiu no fluxo operacional do registro. Apenas designou a terra rural como competência dos estados da República, concedendo-lhes autonomia para determinar como gerir suas terras. Desta maneira, cada unidade federativa poderia estabelecer seus critérios de lançar, administrar e fiscalizar esses tributos, principalmente seus respectivos cadastros.

O mecanismo instituído após a Lei de Terras para o levantamento das posses concedidas pelo governo e ocupadas pelos posseiros foi demarcar apenas as terras devolutas cuja “*existência fosse inquestionável*”, por meio das repartições criadas com esse fim. Desta forma, cada estado da nação tinha a obrigação de executar tal tarefa, realizada com pouco compromisso pelas províncias. Porém, mesmo as terras demarcadas pelo Estado, não impediram as ações de ocupação, justificadas pelo entendimento conveniente de que “devoluto” significava “devolvida ao governo”, conseqüentemente “do povo”.

Seria conveniente que essa intenção estivesse presente nos trabalhadores que almejassem sua própria terra para cultivo, podendo ser os principais agentes do processo de ocupação, mas não. Essa ação era praticada intensamente pelos especuladores e grandes latifundiários, que sempre fizeram oposição a qualquer política de reestruturação fundiária no país, a qual permitisse o acesso a terra às classes menos favorecidas que eram, obviamente, um risco ao seu mecanismo de instituição de poder político e mercantil.

A determinação legal de que a terra seria adquirida somente por meio da compra, corroborou para que também houvesse direcionamento de capital dos latifundiários para aquisição de áreas, sendo essa a prática amparada legalmente. Entretanto, era um mecanismo indutor do movimento de concentração fundiária no país e de restrição do acesso a terra pelos pequenos que não possuíam capital. Tal situação corroborou a manter uma grande maioria em situações de extrema pobreza, como afirma Prado Jr. (2000, p. 18):

Mas o que ficou dito já nos serve para situar a questão agrária brasileira, e colocá-la em seus devidos termos, que vêm a ser, em primeiro e principal lugar, a relação de efeito e causa entre a miséria da população rural brasileira e o tipo da estrutura agrária do País, cujo traço essencial consiste na acentuada concentração da propriedade fundiária.

A preocupação do governo brasileiro com a carência de mão-de-obra no processo de transição do trabalho escravo para o livre incentivou à imigração, cujo resultado foi a formação de diversas colônias. Após 1888, com a abolição da escravatura, a mão-de-obra, então escrava, foi alocada para os fazendeiros sob condições assalariadas (principalmente na cana-de-açúcar), pois aqueles não tinham acesso à terra própria, continuando sujeitos indiretamente à exploração.

Como sua alocação em outra atividade era ínfima, a mão-de-obra escrava estava “livre”, no entanto, necessitavam trabalhar para outros, para sua própria subsistência. Desta forma, diante da força de trabalho disponível e da política imigratória, os fazendeiros puderam contar com essa grande oferta e a exploraram ainda mais, obtendo ótimos resultados. Prado Jr. (2000) descreve a estratégia do governo e seu contexto:

Toda a política imigratória e de povoamento no Brasil foi sempre orientada fundamentalmente pelo critério de proporcionar mão-de-obra para a grande lavoura. Essa insuficiência de mão-de-obra, prejudicial aos interesses dos grandes proprietários e empregadores, deu origem a certas formas de escravidão disfarçada, como a retenção de trabalhadores por dívidas contraídas junto ao empregador<sup>24</sup>.

[...] Força de trabalho de baixo custo relativo, porque mesmo quando juridicamente livre, era premiada para um mercado de trabalho cujo abastecimento não sofria a eventual concorrência de outras alternativas de ocupação para os trabalhadores<sup>25</sup>.

[...] Em suma, os êxitos comerciais da agropecuária brasileira são essencialmente devidos a duas circunstâncias – disponibilidades relativamente abundantes de terras e de força de trabalho...<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Prado Jr. (2000, p. 25)

<sup>25</sup> Prado Jr. (2000, p. 26)

<sup>26</sup> Ibidem, p. 58

As “*disponibilidades relativamente abundantes de terras*” que Prado Jr. (2000) se refere, de forma não tão abundante, continuam disponíveis e desprovidas de controle pelo Estado, ou seja, muita terra ainda é objeto de descoberta e especulação de oportunistas que conhecem bem sua situação “promissora de lucratividade”.

Portanto, o cadastro de terras no Brasil se origina de uma forma de deficiência induzida de controle Estatal, que propiciou a realização de lucros de uma minoria, mediante os mencionados dispositivos legais.

### **2.3. O Estatuto da Terra: inserção oficial do Cadastro**

Foi com a Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 (“Estatuto da Terra”), que se criou o Cadastro de Imóveis Rurais do Brasil cuja responsabilidade foi atribuída ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Com esse ato, se inicia um processo de institucionalização do Cadastro Técnico, que, embora embrionário, foi um marco histórico. Como ressalta Loch (2005, p.85), “[...] *é a primeira vez que uma lei brasileira citou o termo ‘Cadastro Técnico’*”.

A regulação dos bens imóveis rurais, bem como o acesso às terras no país, em sincronia com a execução da Reforma Agrária e de Políticas Agrícolas, são os cerne dessa lei. Estas características contribuíram muito para a instrumentalização do cadastro, pois o coloca em posição de destaque frente aos propósitos do Estatuto da Terra.

Uma das primeiras ações com esse foco foi quando o então Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) foi incumbido pela legislação de traçar o perfil sócio-econômico e identificar a estrutura agrária das terras nacionais, conforme artigo 43 do referido Estatuto, *in verbis*:

**Art. 43.** O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a realização de estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária, visando a definir:

I - as regiões críticas que estão exigindo reforma agrária com progressiva eliminação dos minifúndios e dos latifúndios;

II - as regiões em estágio mais avançado de desenvolvimento social e econômico, em que não ocorram tensões nas estruturas demográficas e agrárias;

III - as regiões já economicamente ocupadas em que predomine economia de subsistência e cujos lavradores e pecuaristas careçam de assistência adequada;

IV - as regiões ainda em fase de ocupação econômica, carentes de programa de desbravamento, povoamento e colonização de áreas pioneiras.

É a partir dessa caracterização que foram elaboradas as ações que o Estatuto da Terra determinava. Para definir os elementos essenciais dessa primeira etapa, se fazia necessário a análise do cadastro existente como base, além da definição de ações focadas na sua reestruturação e atualização. Condições que seriam imprescindíveis, como se evidencia no § 1º, do artigo citado anteriormente em conjunto ao artigo 46, *in verbis*:

**§ 1º** - Para a elaboração do zoneamento e caracterização das áreas prioritárias, serão levados em conta, essencialmente, os seguintes elementos:

a) a posição geográfica das áreas, em relação aos centros econômicos de várias ordens, existentes no país;

b) o grau de intensidade de ocorrência de áreas em imóveis rurais acima de mil hectares e abaixo de cinquenta hectares;

c) o número médio de hectares por pessoa ocupada;

d) as populações rurais, seu incremento anual e a densidade específica da população agrícola;

e) a relação entre o número de proprietários e o número de rendeiros, parceiros e assalariados em cada área.

(...)

**Art. 46.** O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá levantamentos, com utilização, nos casos indicados, dos meios previstos no Capítulo II do Título I, para a elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o país, mencionando:

I - dados para caracterização dos imóveis rurais com indicação:

(...)

II - natureza e condições das vias de acesso e respectivas distâncias dos centros demográficos mais próximos com população:

(...)

III - condições da exploração e do uso da terra, indicando:

Diante da demanda por dados cadastrais e das estruturas regionalmente descentralizadas, o IBRA poderia determinar as ações, mediante esse instrumento legal. Porém, foram os órgãos regionais os responsáveis pela organização desses cadastros, conforme o § 2º, do artigo 46, *in verbis*:

**§ 2º** Os cadastros serão organizados de acordo com normas e fichas aprovadas pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária na forma indicada no regulamento, e poderão ser executados centralizadamente pelos órgãos de valorização regional, pelos estados ou pelos municípios, caso em que o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária lhes prestará assistência técnica e financeira com o objetivo de acelerar sua realização em áreas prioritárias de Reforma Agrária.

Como existiram ações regionais isoladas ao longo do tempo, a composição de uma base nacional integrada, dependia diretamente de vários órgãos. Essa era a única alternativa para atender à necessidade do Estatuto, porém, o cadastro herdado desses órgãos era repleto de inconsistências estruturais históricas (como o conflito do registro de imóveis com a situação de fato).

Há que se observar também que já havia a previsão de uma possível delegação dessa atribuição para os municípios. Ainda que isso só ocorreu em casos isolados em que o território objeto fazia parte de algum programa estratégico de reforma agrária. Porém, esse funcionamento era comprometido, pois existiam todos esses problemas para a concepção de uma base cadastral única, em conjunto com a ausência de uma diretriz nacional<sup>27</sup> para o instrumento “cadastro”.

Já o Decreto nº 55.891, de 31/03/1965 regulamenta os Levantamentos Cadastrais, cuja finalidade se estende aos lançamentos fiscais e à necessidade básica de conhecimento da estrutura territorial para fins de planejamento. Nesses termos, o processo para apuração das informações dos imóveis rurais era e ainda é declaratório, isso é, o proprietário deve preencher os formulários expedidos pelo IBRA e suas regionais. Esse cadastro compreenderia todas as terras rurais: particulares, públicas, devolutas e as dos posseiros. A periodicidade de atualização cadastral era de cinco em

---

<sup>27</sup> A Portaria Ministerial nº 511, de 7 de dezembro de 2009, elaborada pelo Ministério das Cidades, que trata sobre estas diretrizes. O assunto será tratado em tópico à seguir.

cinco anos (artigo 52). O Estatuto da Terra no § 4º do seu artigo 46 também prevê o mesmo prazo.

Por outro lado, embora exista a determinação de uma constante atualização cadastral de 5 em 5 anos<sup>28</sup>, que deveria ser realizada pelo ente cuja competência lhe era atribuída. Primeiramente, em vista ao déficit histórico de uma estrutura operacional que pudesse realizar satisfatoriamente esse cadastro e fiscalizá-lo; e em segundo lugar porque adotavam as auto-declarações como “verdadeiras”, as designando como o único documento no qual se poderia basear para alimentar a base. Obviamente que esse é um processo muito cômodo ao ente competente e conivente com a evasão fiscal. Mobilizar recursos para fiscalizar um tributo de baixo retorno financeiro já não seria uma medida compensatória, e quando somada ao passivo político gerado, seria impraticável.

A especulação não era o único fator que inibia essa ação cadastral. A terra também representava uma excelente opção de investimento como reserva de valor, principalmente quando inserida em economias inflacionárias ou instáveis, em razão da sua liquidez e valorização. Durante a década de 1980, Sayad (1982, p. 89) reconhece as características da terra e a classifica como um excelente ativo em vista à *“idade recente e a própria instabilidade observada nos mercados financeiros no Brasil”*, cuja vulnerabilidade é evidente na história econômica do país.

Embora não exista atualmente tamanha instabilidade no sistema econômico nacional, a terra permanece como um dos principais ativos de reserva de valor, por estar endógena aos princípios capitalistas, como Sayad (1982 p. 88) define:

A terra representa para diversas economias uma reserva de valor, ou seja, um ativo real que consegue transferir poder de compra de um período para outro. Assim, a terra permite, enquanto reserva de valor, congelar ou mesmo valorizar os recursos que os capitalistas não desejam investir em ampliação de capital produtivo.

Uma característica conservadora para qualquer agente é deslocar o seu capital para aquisição desse ativo, enquanto não identifica melhor oportunidade de

---

<sup>28</sup> Lei 5.868/72 que determina a atualização cadastral nesse prazo, conforme seu §1º do seu artigo 1º.

rentabilidade, pois diante de um cenário instável ou especulativo, a mobilização de recursos para a terra se concretiza por ser segura e rentável. Esse ativo real com potencial de valorização se institui como um negócio muito lucrativo. Longo (1982, p. 200) comenta essa lógica de especulação:

O conceito de especulação como utilizado aqui refere-se às expectativas sobre o valor futuro da terra em relação a outras oportunidades de investimentos. Se o proprietário acha que a manutenção de um lote de terra proporciona retorno mais elevado do que o retorno em qualquer outro investimento, ele não irá explorar ou vender sua terra. Se, entretanto, o retorno esperado da terra inexplorada é reduzido em relação ao retorno de investimentos alternativos, a terra será explorada ou vendida.

Historicamente, os posseiros e especuladores, resistiam às mudanças que pudessem influenciar negativamente o bom andamento dessa atividade, além de contar com uma conjuntura propícia a essas práticas, como retrata Silva *apud* Reydon (2007, p.227):

Osório Silva (1996) afirma que partiu dos grandes proprietários a maior resistência à aplicação da Lei de Terras. Essa resistência se explica porque ao recusarem a demarcar suas terras (definindo legalmente seus direitos de propriedade) os fazendeiros ficavam livres para manter reservas de terra para apropriação futura (ou seja, o poder de fato sobre os direitos de propriedade). Essa atitude denotava o quanto o processo de apropriação fundiário predatório era extenso e, ao mesmo tempo, quão fracos eram o Estado e o ambiente institucional para imporem restrições à obtenção de terras públicas através da figura da posse.

Para realizar esses lucros ou essa reserva de valor é necessário “apropriar” esse ativo. Como Silva retrata anteriormente “*quão fracos eram o Estado e o ambiente institucional*” que permitiu (e permite) por meio “*da figura da posse*” ter direitos sobre aquela propriedade. Portanto, se faz necessário analisar a evolução do direito de propriedade privada no Brasil.

Sobre isso, há uma histórica presença de dispositivos legais, ainda que sua aplicação há sido sempre marginalizada e precária. Reydon (2007, p. 227) aponta:

E essa falta de regulação, efetiva e não de regras, decorre e é determinada pelas possibilidades de se especular com terras – isto é, ganhar dinheiro com a compra, manutenção e posterior revenda de terras em qualquer de suas formas<sup>29</sup>.

As “regras” às quais Reydon (2007, p. 227) se refere estão na legislação que de fato existe. Mas a “*falta de regulação, efetiva*” se refere à aplicação e fiscalização desses dispositivos que, uma vez não existindo, possibilita o exercício da figura da posse, institucionalizada nesse processo e harmonizada pela possibilidade de uma futura regularização – fechando o circuito e garantindo, assim, ao especulador, o direito sobre a propriedade privada. Esse direito é assegurado legalmente desde a constituição imperial de 1824, mas a regulamentação jurídica da propriedade agrária só ocorre mesmo em 1850 com a Lei de Terras. E, conforme Camargos (2001, p. 26), um dos objetivos dessa lei é o “*de legalizar a irregular situação dos sesmeiros e concessionários inadimplentes e dos posseiros não amparados em qualquer título legal*”. No entanto, essa lei “*mostrou-se de parca aplicabilidade em face da realidade brasileira, não atingindo o objetivo de regular a propriedade imobiliária rural*” (Camargos 2001, p. 26).

Enquanto a Lei de 1850 chancela as práticas irregulares e não viabiliza a regulação territorial, o Estatuto da Terra traz consigo a inserção do Cadastro como um instrumento na ordenação territorial. Além de uma inovação, evidencia a “*observância do bem-estar social*”, o que contribuiria para disciplinar a conduta do uso e ocupação do solo, combatendo, ainda que timidamente, os investimentos isolados motivados exclusivamente pela especulação imobiliária ou reserva de valor. A partir de então, inicia-se um movimento em que a ordem e o interesse social devem prevalecer ao do indivíduo, muito embora a aplicabilidade da legislação no decorrer dos anos, não seguiu fielmente como determinava em seu contexto, pois tais interesses sociais, ocasionalmente conflitavam com aqueles da aristocracia local.

---

<sup>29</sup> “Em Reydon (1992) apresentamos que toda e qualquer decisão de investir, quer na forma de aquisição de ativos quer na produção, segundo Keynes (1936), leva em conta uma aposta no retorno futuro dessa aquisição. Como o futuro é incerto, o ambiente institucional, nas palavras de Keynes a convenção – isto é, as regras estabelecidas (explicitamente ou implicitamente) -, é que dá parâmetros melhores para essa aposta. O que se verifica é que o ambiente institucional criado para a propriedade da terra no Brasil sempre gerou ganhos elevados para os especuladores nesse mercado”.

Embora o princípio da função social da propriedade seja um elemento integrado ao arcabouço legal que, se aplicado efetivamente, contribuiria para a regulação fundiária, a regulação ideal seria aquela que tivesse uma intensa participação social, não se limitando às políticas públicas daqueles que possuem a competência de regular esse ativo, cuja deficiência se mostra pela história fundiária, como cita Reydon (2007, p. 228):

Portanto, a regulação ideal seria aquela na qual a sociedade pudesse definir o uso adequado do solo quer do ponto de vista produtivo, quer para habitações, preservando simultaneamente o meio-ambiente: no meio rural, seria através do efetivo controle da ocupação das terras devolutas e das transformações nelas operadas, assim como através de zoneamentos; no espaço urbano, criando espaços de especulação, normalmente com loteamentos para classes de renda elevada, para os capitais aplicados nessa esfera, e, simultaneamente, preservando o meio ambiente e criando espaços de formação de loteamentos de classe média e baixa.

No decorrer desse estudo será citado como os dispositivos que compõem o arcabouço legal são previstos nas principais leis sobre o tema, reforçando a afirmação de Reydon que o problema está diretamente associado à aplicação das regras e não a falta delas. Enquanto o contribuinte não for fiscalizado para que cumpra com suas “obrigações fiscais”, nenhum tributo servirá sequer de apoio para a mudança na estrutura agrária do país.

Há características previstas legalmente que induzem a uma melhor utilização destas terras que lograriam a ocupação (ou não ocupação) ideal do solo, visando à coletividade, ou seja, ao interesse social.

O direito à propriedade continuou sendo igualmente tratado nas Constituições de 1891, 1934, 1937 e 1946. No entanto, independentemente das cartas magnas, a origem da forma de apropriação e ocupação do solo com viés especulativo está no passado, na extinção do regime das Sesmarias, que permite iniciar um processo de apropriação extralegal. Práticas de “posse” ou “ocupação do solo” se tornam usuais, e viram rotina nas terras nacionais, chanceladas na década de 1950, como Reydon (2007, p.233) retrata:

Mas em função dos interesses dos proprietários do país, a Lei de Terras manteve a possibilidade de regularização das posses, possibilitando a ocupação de terras devolutas e inviabilizou o estabelecimento de um cadastro. Isto é, sempre há a possibilidade de serem regularizadas as posses que eram fruto de ocupações de terras devolutas.

A possibilidade de ocupação de terras devolutas “poderia” ser inviabilizada na eventualidade do estabelecimento de um cadastro, sendo esse um dos motivos que ocasionava resistência para sua implantação. As classes mais privilegiadas se beneficiaram da inexistência de qualquer tramitação burocrática para a prática de apropriação, em vista que somente necessitavam ocupar o território de fato, e passado um período (seja curto ou não), se iniciava o processo necessário para lograr o direito sobre a propriedade da terra ocupada.

Um elemento legal no combate a essas práticas é a aplicação da função social da propriedade, que passa a ser parte integrante da carta magna a partir da Constituição de 1967, alterada pelo artigo 153 da Emenda n° 1 de 1969, que mantém “*a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida e à liberdade, à segurança e à propriedade*”. O inciso III, do artigo 160 acrescenta ainda, *in verbis*:

**Art. 160.** A ordem econômica tem por fim realizar o desenvolvimento nacional a justiça social com base nos seguintes princípios:

(...)

III – função social da propriedade.

Essa inserção e percepção da importância de analisar a estrutura territorial como um todo é fundamental para o desenvolvimento regional e nacional. Deve existir sincronia entre as esferas do governo, cabendo tratar as particularidades locais, apenas na etapa de implantação. Adaptando caso a caso, em virtude da citada especificidade regional, mas em prol de um foco único, ou seja, a segurança jurídica da propriedade da terra, que é o resultado do efetivo controle do uso e ocupação do solo.

A legislação foi sendo preparada com esse intuito. Mas não bastam leis! Deve-se insistir sobre os aspectos culturais inerentes nestas instituições, desde o operacional até as chefias, e somente com essa adequação sua aplicabilidade será efetivada e perpetuada. Embora esse segundo elemento seja um dos grandes desafios

para a administração pública em todas as esferas já que não há uma regra uniforme de como resolver-lo. Cada região é um caso isolado, podendo ter ou não similaridades com outra. O que é retrato de função social numa cidade metropolitana onde prevalecem construções verticais, não será função social numa cidade histórica do sul de Minas Gerais, por exemplo.

Ademais, segundo o texto Constitucional de 1967 (parágrafo 2º do artigo 22), a zona rural, embora parte integrante do território do município, tinha a administração, a fiscalização e o lançamento do Imposto Territorial Rural (ITR) sob responsabilidade da União.

As propriedades rurais, que são o fato gerador desse tributo, deveriam ser utilizadas de modo compatível com o interesse social coletivo. Diante disso, deveria também ser induzido o uso da propriedade resguardando o interesse social, cuja definição está imposta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 186, o qual estabelece detalhadamente a função social<sup>30</sup> da propriedade rural, *in verbis*:

**Art. 186.** A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

As propriedades rurais estão sujeitas às políticas de reestruturação fundiária do país, e devem observar os requisitos citados anteriormente para o fiel cumprimento da função social oriunda de sua caracterização. A Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1.993 regulamenta esse tema e caracteriza para sua aplicabilidade cada um dos 4

---

<sup>30</sup> A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 170, define a função social da propriedade como princípio da ordem econômica nos mesmos moldes da carta de 1967.

requisitos descritos anteriormente no artigo da constituição. In verbis, na Lei 8.629/1993:

**Art. 9. ...**

§ 1º - Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º dessa lei.

§ 2º - Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º - Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º - A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º - A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel (Lei 8.629/1993).

Novamente, como se observa, as bases legais já estão devidamente definidas, ainda que, apesar da lei reforçar justamente o arcabouço institucional já citado, há uma distância desproporcional entre a situação de fato das propriedades rurais (e urbanas) e a estrutura ideal proposta pela lei. Na teoria, a propriedade rural que não atender todas as exigências feitas anteriormente será passiva de desapropriação pelo Estado. Contudo, a aplicação é deficiente e dificultada pela operacionalidade dos entes competentes para fazê-lo. Ainda que haja dispositivos que sustentariam uma ação efetiva do Estado, como de fato está ocorrendo.

É importante resgatar que a fiscalização poderia ser intensificada em luta contra o não cumprimento da ordem econômica e social estabelecida, prevista na legislação, sendo um elemento que fundamentaria essa ação<sup>31</sup> efetiva.

---

<sup>31</sup> Segundo artigo 2º da Lei 8.629/93: “A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais”.

A importância de tratar aspectos institucionais e legais da função social da propriedade está associada ao objeto de estudo dessa dissertação, pois toda a instrumentalização necessária para a descentralização do ITR permitirá a aproximação do ente governamental, com a “situação de fato” das terras públicas e privadas. O município, representante legal do Estado na esfera local, deverá ter sua conduta pautada pela obrigação acessória de fiscalização que lhe será atribuída pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Deve adotar ainda, medidas que convirjam para que todo seu território cumpra com sua função social, obviamente que a totalidade em um primeiro momento é impraticável, diante das inúmeras tarefas que compõem tal descentralização, mas esse enquadramento prevalecerá como a meta a permear as ações locais desse processo.

A prevalência do interesse social em harmonia com o território, tem que ser planejada e tratada como um processo, e que não se torne uma ação isolada no espaço ou tempo. Por isso, é imprescindível o planejamento de como se pretende que o município se desenvolva, e esse papel é exercido institucionalmente e legalmente pelo Plano Diretor da Cidade. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”, instituiu esse plano, com a finalidade de planejar as demandas locais de curto, médio e longo prazo, bem como sua harmonização com a vocação econômica de cada região.

Um plano eficiente e eficaz deve transcender as demandas originadas exclusivamente em circunstâncias políticas que tenham o fim de priorizar uma minoria da sociedade. E isso se pretende alcançar estruturando o uso e ocupação do solo de acordo com as estratégias de desenvolvimento traçadas no plano diretor da cidade.

## 2.4. A complementação do Cadastro com o Registro de Imóveis

Os cartórios são entes responsáveis pela execução do registro de imóveis, trazendo em sua concepção atividades comumente do terceiro setor, ainda que, com um caráter híbrido, como descreve Ribeiro (2009, p. 1):

Os cartórios ou serventias extrajudiciais são entes de colaboração que prestam serviços de utilidade pública à sociedade e que, por seu caráter híbrido - natureza privada da organização e utilidade pública dos serviços prestados -, equiparam-se ao que se convencionou chamar Terceiro Setor.

Os serviços de utilidade pública prestados e seu gerenciamento privado foram elementos que corroboraram para a oficialização das práticas especulativas com terras no país, pois as escrituras são lavradas mediante o mero ato de registro do imóvel. Consequentemente instituído o direito sobre aquele imóvel.

Porém, ainda que o cadastro não tenha a mesma caracterização jurídica que tem o registro, aquele é utilizado para as tramitações burocráticas e administrativas sobre os imóveis territoriais como na cobrança do ITR, podendo frequentemente haver divergências de informações entre os dois (a dimensão de suas áreas, por exemplo), que poderiam inexistir caso houvesse sincronia na tramitação de dados entre eles.

Brasil comparte com outros países o “Modelo Latino” no qual *“as funções notarias são realizadas por profissionais do direito que, em princípio, prestam assessoria jurídica aos cidadãos, conferem autenticidade e fé pública aos atos nos quais intervêm, estando sujeitos ao controle pelo Poder Público”* (Ribeiro 2009, p. 4). Esta forma privada / pública por um lado resolve os problemas de corrupção e clientelismo existentes, mas, por outro, mantém as dificuldades de operacionalização, como trata Ribeiro (2009, p. 6):

Após breve história das funções registrais e notariais, destacou-se a inquestionável natureza pública desses serviços. A matéria é complexa e passa tanto pelo enfrentamento de posições ideológicas como, sobretudo, por uma compreensão profunda sobre a dinâmica do sistema econômico e social, que exige mudanças nas instituições e no aparelho do Estado.

A solução dos problemas afetos aos cartórios não está na sua estatização ou privatização, mas na profissionalização e inovação dos serviços e, indiscutivelmente, no restabelecimento de relações entre esse segmento de atividade e o Poder Público, em um contexto de Estado de Direito, respeitados os direitos sociais e de propriedade, a transparência das informações e o acesso do cidadão por meio do uso intensivo de tecnologia e, sobretudo, da simplificação de procedimentos burocráticos.

As mudanças inerentes ao sistema que rege o funcionamento dos cartórios requerem um entendimento dos interesses endógenos. “Estatizar ou privatizar” não é a questão! Assim simplesmente se altera o executor da ação. Há que tratar suas tramitações de forma que impossibilite ou ao menos dificulte a execução desses serviços públicos com fins individualistas, tanto no nível operacional (que é o mais simples e depende de reorganização funcional) quanto na dinâmica do sistema econômico e social que chancela os interesses privados perpetuados ao longo da formação econômica do país.

Por outro lado, o cadastro em suas atribuições, passa pela mudança estrutural ocorrida em 1970, com o Decreto-Lei nº 1.110, o qual criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), vinculando-o diretamente ao Ministério da Agricultura. Em razão à necessária reestruturação cadastral brasileira, em 1972, foi promulgada a Lei nº 5.868 que instituiu o Sistema de Cadastro Rural Nacional com a finalidade de *“promover a integração e sistematização de coleta, pesquisa e tratamento de dados e informações sobre o uso e posse da terra”*<sup>32</sup>, unificando a absorção dos seguintes cadastros:

- Cadastro de Imóveis Rurais;
- Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais;
- Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais;
- Cadastro de Terras Públicas.

---

<sup>32</sup> Erba (2005)

A efetivação dos cadastros de imóveis rurais se fazia com os critérios definidos pelo INCRA, que ressalva que os documentos emitidos para fins cadastrais, denominados Certificados de Cadastro de Imóveis Rurais, não eram prova de direitos de propriedade sobre as terras, de acordo com o artigo 3 da Lei nº 5.868:

**Art. 3º** - O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, fornecerá o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais e o de Arrendatários e Parceiros Rurais, na forma prevista nesta lei.

**Parágrafo único.** Os documentos expedidos pelo INCRA, para fins cadastrais, não fazem prova de propriedade ou de direitos a ela relativos.

Sempre houve uma confusão entre o registro e o cadastro de imóveis, embora legalmente definido que esse último não represente qualquer direito sobre a propriedade da terra, ele era em muitas ocasiões de fato utilizado como “prova de propriedade”.

Para avançar na compreensão da implantação de uma política sistematizada de manutenção do Cadastro nas municipalidades é importante reforçar a diferença entre registro e cadastro, pois tal diferença, influencia diretamente na operacionalização tanto do CTM quanto do CNIR, que a Lei 10.267/2001<sup>33</sup> instruiu. E para isso, o presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) Sérgio Jacomino (2002), comenta o ponto:

O erro essencial desse projeto que redundou na Lei 10.267/2001 foi a timidez. Ou a insegurança de lançar-se no mar proceloso das decisões acertadas. Abusando mais uma vez das parábolas, devemos dar a César o que é de César, os dados cadastrais são do cadastro. A ele incumbe o zelo e guarda dos dados identificadores das parcelas. Fazer do registro o depositário de uma coleção de variáveis que vão definir a figura do imóvel é insistir no erro de que o registro pode ser o cadastro – o que acarreta, por via de uma lógica cruel, que pretendam (e não são poucos) que o cadastro possa ser o registro! Vejamos como o Ministério do Desenvolvimento Agrário nos apresenta a Lei 10.267/2001 “Lei de criação do Sistema Público de Registro de Terras”. O registro público da Lei 6.015/73 não era assim tão público? E o cadastro do INCRA agora é o registro de terras? E o registro de imóveis não é registro de terras? E o cadastro, o que é?

---

<sup>33</sup> Esta lei será tratada no item 2.4.3.

Mas, por que é importante definir bem o papel do registro e do cadastro? Pelo simples fato de que o cadastro brasileiro de terras estaria na mesma direção dos melhores cadastros existentes do mundo quando seu controle estiver estruturalmente separado de outras atividades, pois se avança no sentido de erigir as bases necessárias para que futuramente os municípios possuam o “Cadastro Único”.

Alguns municípios brasileiros estão bem avançados nesta reestruturação e mudança cultural (Porto Alegre, por exemplo). A definição de Cadastro Único é condizente com o CTM (diversos usuários / instituições) conforme citação de Philips (2002) referente à Lei 10.267/2001:

É preciso experiência com a aplicação do novo artigo, com as suas conseqüências técnicas para o levantamento, para estender esta norma também às áreas urbanas, para modelar, algum dia aquele “Cadastro único”, que representaria o território completo de cada município.

Este cadastro único nos fornecerá a base técnica para criar um Sistema de Informações Territoriais de todo o município, para fins da rigorosa documentação de todas as unidades territoriais, para a aplicação administrativa das mais diversas instituições, públicas ou privadas, e também para fins técnicos.

Essa proposta, por sua vez, objetiva não só integrar os diversos cadastros existentes nas diversas áreas de um município, como integra-los efetivamente com o registro. A partir daí, a informação oriunda dessa base cadastral poderia ter lastro com o direito de propriedade, ou seja, o título do imóvel, permeando nos aspectos jurídicos do território. Loch e Erba (2007, p.5) enfatizam tal necessidade e complementam com o Sistema de Publicidade Imobiliária:

O Cadastro Territorial deve ser hoje eminentemente Multifinalitário e participante ativo do processo de planejamento como fornecedor de informações confiáveis, precisas e atualizadas dos meios físico, jurídico, ambiental, social e econômico que fazem parte da realidade da sua jurisdição. É imprescindível a coordenação entre o Cadastro Territorial - que publicita a realidade física de fato - e o Registro de Imóveis - que publicita os direitos expressados nos títulos - sob pena de cair num sistema de clandestinidade de Publicidade Imobiliária. Para os casos em que o Cadastro Territorial se encontra desconectado do Registro de Títulos de Propriedade, o sistema de Publicidade Imobiliária perde eficiência, devido a que é impossível quantificar a qualidade das transmissões anteriores e efetuar o controle administrativo.

Carneiro (2001, p. 2) reforça a possibilidade de integração entre os entes federativos responsáveis pelos cadastros (urbano ou rural) e os cartórios de registro de imóveis:

[...] apesar de trabalharem separadamente – os cartórios como entidades supervisionadas pelo Poder Judiciário, e o cadastro imobiliário por departamentos ou seções da administração pública municipal (predial e territorial urbano) e federal (territorial rural), conjugam-se em várias oportunidades.

Além de citar a organização existente, Carneiro (2001) exemplifica a possível metodologia para operacionalizar essa integração:

O entrosamento verifica-se quando as repartições públicas exigem o registro dos documentos para poder averbá-los nos respectivos cadastros imobiliários, ou quando os cartórios de registro exigem as plantas de loteamento, de construção e reforma, ou certidões narrativas dos órgãos competentes das prefeituras municipais para poder registrar ou averbar títulos ou atos e fatos jurídicos. No caso de propriedades rurais, o número de sua inscrição no INCRA constitui uma das primeiras exigências destinadas à caracterização e à especialização do imóvel.

Existem exemplos de ações cadastrais de consolidação em bases unificadas, condizentes com estas possibilidades. Algumas cidades brasileiras tiveram a iniciativa de implantar o Projeto Unibase, cuja proposta era a unificação de bases cartográficas da Região Metropolitana do Recife, podendo a partir dessa se estender à diversos temas pertinentes à administração municipal e de outros entes, sejam eles privados ou públicos, com dados passivos de integração.

O papel de gerenciar a informação pertinente à caracterização do território, segundo a Carta Magna de 1988, é atribuído ao Estado, porém, ainda há muito que fazer a respeito. As ações constam no artigo 21, a seguir:

**Art. 21.** Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

(...)

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;
- b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

(...)

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

A elaboração e execução de planos nacionais de ordenação do território, desconhecendo seu uso e ocupação, acarretaria no planejamento de ações não condizentes com a situação de fato, e de sucesso altamente comprometido, motivo pelo qual o inciso IX aponta à necessidade de uma base cadastral sólida. Assim como o controle dos serviços listados nos sub-itens do inciso XII, bem como os incisos XIX e XX, pressupõem uma base cadastral razoável, pois do contrário, também comprometeriam as atividades fins relacionadas nesse artigo.

O plano de ordenação territorial é de suma importância para gerir os ecossistemas existentes nas terras nacionais, pois somente por meio da identificação e da limitação de áreas que devem ser protegidas é que se avançará significativamente na preservação do meio-ambiente. Essa é também uma das principais razões que envolvem o tema do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM). A responsabilidade do Estado em ter uma conduta condizente com a preservação do meio-ambiente para as gerações futuras está prevista na carta magna de 1988, artigo 225, *in verbis*:

**Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Além de necessário como instrumento para disciplinar o uso e ocupação do solo, o CTM é imprescindível para auxiliar na aplicação do artigo 225 citado. O § 5º

referencia diretamente as terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado, que até o presente não foram totalmente identificadas, *in verbis*:

**Art. 225. [...]**

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

“São indisponíveis”, porém, onde estão todas “as terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado”? A ineficácia das ações em prol do meio-ambiente, face à ausência de informação é evidente, pois permite a especulação em terras sem lastro algum, além da inaplicabilidade desse dispositivo legal. A fragilidade da preservação do meio-ambiente é alta, quando o território alvo se enquadra na situação especulativa de não possuir registro de informações no município (CTM), na Receita Federal ou no cartório de registro de imóveis. Situação ideal para os grileiros<sup>34</sup> que, sem qualquer questionamento, ocupam essas terras.

Prado Jr. (1987, p. 87) salientou a necessidade de informações para definição de qualquer diretriz ou política fundiária: “[...] é indispensável proceder a um levantamento rigoroso e preciso das reais condições da economia agrária brasileira, a fim de que a ação política se faça na base de diretrizes práticas e soluções concretas”.

Muitas polêmicas discussões, como a da ocupação da Amazônia, seriam encurtadas com a aplicação desse dispositivo legal. A possibilidade de conceder ou não terras para a exploração mercantil nessa região estaria esgotada, uma vez que as “terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado” que fossem identificadas estariam “indisponíveis”, quando classificadas como “necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”, além daquelas ocupadas “por ação discriminatória”. Esse é um exemplo da existência dos dispositivos legais, porém, sem a devida implementação, já que ações rumo ao CTM nessa abrangência ainda são limitadas.

Ao longo dos anos se observaram ações isoladas em prol do instrumento cadastro, no entanto, a falta de conscientização por parte dos gestores tem contribuído

---

<sup>34</sup> Dicionário Houaiss: Grileiro é a pessoa que se apodera ou procura apossar-se de terras públicas, mediante falsas escrituras de propriedade.

para a estagnação desse importante instrumento de gestão. A autonomia de optar ou não por iniciativas rumo ao aperfeiçoamento dos cadastros, se por um lado são realizados trabalhos exemplares e posteriormente mantidos, por outro, há situações em que nem sequer se compreende sua definição quanto menos sua amplitude e utilização para fins extrafiscais.

O próprio Estado contribui para esse problemático ciclo, ao ser enquadrado legalmente como um proprietário, cuja atribuição além de possuir é registrar suas terras, mas não o faz. O interessante é que, ao não fazê-lo, além de estar agindo ilegalmente, é cúmplice do registro fraudulento de propriedades privadas em terras suas. Esse problema cadastral das terras devolutas é também oriundo do Registro Público de Terras, como afirma Reydon (2007, p. 235):

A institucionalização do Registro Público de Terras, em 1900, é, possivelmente, o principal passo para o sistema hoje vigente de registro de imóveis em cartórios. Nessa regra, todos precisam demarcar e registrar seus imóveis, quer rurais quer urbanos, mas sem qualquer fiscalização, e sem que haja um cadastro. O estado, como também precisaria demarcar e registrar as suas terras “devolutas”, o que é impraticável – pois estas são definidas por exclusão -, age, portanto, ilegalmente. Essa obrigatoriedade acaba por potencializar as possibilidades de fraudes nos registros dos cartórios públicos.

Se não bastasse o Registro Público de Terras citado anteriormente, o Código Civil de 1916 chancela esse processo e contribui para as ocupações ilegais, como afirma Reydon (2007, p. 235):

Mas foi a promulgação do Código Civil de 1916 que gerou a incapacidade de se regularem efetivamente os mercados de terra no Brasil, tanto por reafirmar o cartório como a instituição de registro como por possibilitar que as terras públicas fossem objeto de usucapião. Nas palavras de Osório Silva (1996: 324), *“com isso completava-se o quadro para a transformação do estado num proprietário como os outros. E assim ficava sustentada a doutrina da prescritibilidade das terras devolutas. Ou, em outras palavras, a possibilidade do usucapião das terras devolutas”*.

Ao estabelecer que as terras devolutas fossem apuradas mediante o resultado da diferença entre as terras privadas com o todo, se consente o usucapião. Desencadeia um ciclo especulativo e altamente lucrativo de apropriação de terras devolutas, que até o presente não foi inibido. Assim, as terras com essa característica,

que margeiam as áreas produtivas da região Amazônica, sofrem constante e intensa pressão, pois não só as expectativas de ganhos como a frágil regulação que transforma o “*Estado num proprietário como os outros*”, induzem bruscamente esse processo de desmatamento. Reydon e Buainain (2008, p.1), afirmam:

E quanto mais próxima da utilização produtiva maior é a valorização destas terras, fazendo com que o desmatamento multiplique os seus preços por mais de 10 vezes dependendo da região e da área. Há que se ter em conta que a especulação com terras é intrínseca às economias de mercado e é inversamente proporcional à capacidade do Estado de regular seus mercados, mas é impossível de ser estancada, portanto sempre haverá um aumento dos valores das terras da Amazônia e portanto uma pressão para o desmatamento de sua floresta.

Ao longo do tempo, embora se tenha precariedade no cadastro e falta de integração entre as instituições que regem a estrutura fundiária brasileira, há suporte na legislação atual para se estabelecer um fluxo que inicie um processo de mudança. Mas, diante desse contexto, há um elemento que movimenta todos os demais e na sua ausência não há qualquer avanço: a vontade política.

## **2.5. Ações recentes do poder público acerca do cadastro**

### **2.4.1 Diretrizes Nacionais publicada pelo Ministério das Cidades**

Identificando essa diversidade de posicionamentos acerca do cadastro, e no intuito de subsidiar os municípios brasileiros na sua implementação, foi elaborada uma proposta contendo diretrizes sobre a atuação dos profissionais na implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário.

A Proposta de Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário, foi estruturada nos moldes de uma Portaria Ministerial que foi submetida e aprovada pela Comissão Nacional de Cartografia e pela Consultoria Jurídica do Ministério das

Cidades. Após tal tramitação, a proposta foi assinada pelo Ministro das Cidades, e publicada no diário oficial da União – Portaria n° 511, de 7 de dezembro de 2009 – com a finalidade de instituir “diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros”.

Existe seguramente a intenção que essas diretrizes norteiem um projeto de Lei futuro, que direcione as ações cadastrais territoriais nos municípios definindo a composição básica, integrações, atribuições, enfim, uma série de elementos com o objetivo de orientar a definição de uma estrutura mínima, resguardando as particularidades regionais que ainda são objeto de ajustes tanto na base de dados quanto na metodologia utilizada.

A fundamentação da justificativa dessa proposta é alicerçada legalmente principalmente na Constituinte e no Estatuto da Cidade, como se disserta no item “02” do preâmbulo inicial da proposta de Portaria:

**02.** As informações sistematizadas e integradas proporcionadas pelo CTM colaboram na gestão sócio-ambiental das cidades, na conformação do direito urbanístico e desenvolvimento sustentável dos municípios, favorecendo a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (ZEIS, solo criado, direito de superfície, usucapião especial urbana, uso da terra urbana, etc.), viabilizando uma sociedade livre, justa e solidária. Possibilitam, ainda, uma maior justiça social e fiscal, e a correta arrecadação dos tributos locais, garantindo a igualdade na tributação (Portaria n° 511/2009).

Além dos dispositivos legais, existe uma harmonização do Programa Nacional de Capacitação das Cidades com as demandas dos municípios, que convergiu nessa proposta. As diretrizes do CTM subsidiarão ações de mudanças estruturais fundiárias, como referenciam os itens “04” e “05” do preâmbulo inicial da proposta de Portaria:

**04.** A presente proposição partiu de uma análise principiológica e sistemática do ordenamento constitucional e infraconstitucional, bem como da gênese do Ministério das Cidades; dos resultados empíricos do Programa Nacional de Capacitação das Cidades e do pleito dos municípios brasileiros com relação à necessidade de diretrizes gerais que resultem num Cadastro Territorial Multifinalitário como condição sine qua non de estruturação dos poderes locais, otimizando a segurança jurídica em todo o país e assegurando a manutenção dos valores democráticos e republicanos da nação brasileira. Em seu bojo encontram-se inseridos os princípios da Função Social da Propriedade e das

Cidades, da Responsabilidade Territorial dos Municípios, da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular, da Isonomia e da Autonomia Municipal.

**05.** Os Municípios, dentro do contexto constitucional, adquiriram suma importância na consecução dos objetivos basilares da sociedade, propondo soluções para a crise espacial em seus territórios no que concerne a questões como a regularização fundiária, o meio ambiente, a efetivação de medidas fiscais e extrafiscais e a concretização do bem estar social. (Portaria nº 511/2009)

A dimensão que se pode atingir com a gestão territorial vai muito além da operacionalização cadastral. Entende-se que esse processo trará uma reestruturação fundiária, *“otimizando a segurança jurídica em todo o país e assegurando a manutenção dos valores democráticos e republicanos da nação brasileira”* (Portaria nº 511/2009). A proposta de portaria é sustentável por si só e extremamente necessária para o desenvolvimento nacional de um país sério e disposto a se organizar territorialmente.

Há que se ressaltar, que a Portaria não esgotará o assunto. Pelo contrário, iniciará um processo de reorganização cadastral tendendo às diretrizes então definidas, cuja dinâmica deverá acompanhar as alterações nas demandas de informação que surgem em função da contínua gestão territorial. Somente dessa maneira o CTM se manterá eficaz.

Nos sete capítulos descritos de forma clara e objetiva, por meio da metodologia implícita nas Diretrizes, se propõe a construção de dois sistemas de informação: Sistema de Cadastro e Registro Territorial (SICART) e o Sistema de Informações Territoriais (SIT). Ambos se constituirão no instrumento necessário para a Gestão Territorial, com suas bases de dados, controles, processamentos e informações integradas.

A proposta define também o mínimo de informação necessária ao CTM, ainda que não fale de um limite máximo, em razão à infinidade de temas que podem compor a multifinalidade do cadastro. É de suma importância o entendimento da necessidade dos dados propostos, ou seja, que a finalidade de registro de dados

transcenda a tributária, para se exigir as mudanças necessárias aos sistemas de informática<sup>35</sup> que operacionalizam esses setores.

Ademais, define-se o artigo 3 da Portaria de forma condizente com a descentralização da gestão das terras rurais pelos municípios, ao se tratar do objeto do CTM. *In verbis*:

**Art. 3º** Toda e qualquer porção da superfície territorial no município deve ser cadastrada em parcelas.

Essa Portaria estabelece a abrangência do cadastro por todo o território do município, além das diretrizes de funcionamento, temas principais, integrações necessárias com outros órgãos, enfim, os elementos para sua concepção e manutenção estão definidos. Porém, novamente, se deve ater para a efetiva implementação desse instrumento.

Implementar o Cadastro Territorial Multifinalitário, significa adaptar sua lógica de funcionamento dentro da realidade do departamento responsável do município. Há que se diagnosticar todos os recursos disponíveis, seja humano, tecnológico, de infraestrutura e até mesmo financeiro, pois dessa maneira, poder-se-ia estabelecer a amplitude do CTM a ser implementado.

Como já tratado anteriormente, o histórico de ações voltadas para o controle da propriedade e uso das terras nacionais não é almejado pelos governantes, independentemente da sua esfera de governo. Assim, mesmo com a disponibilização de todos os recursos relacionados, ainda tem que existir a fundamental disposição política em implantar o sugerido.

A Portaria do Ministério das Cidades orientará, mas ainda não obrigará que assim seja realizado. A decisão de implementar o CTM caberá ao gestor que entender a importância desse processo, superando as prováveis indisposições políticas com a

---

<sup>35</sup> São de propriedade da prefeitura ou terceirizados. Frequentemente são os responsáveis pelo desenvolvimento e implantação desses sistemas, quem define os dados necessários ao cadastro, condizentes ou não com o Código Tributário Municipal.

aristocracia local, já que para as propriedades menores, a legislação já prevê isenções e imunidades.

#### 2.4.2 O cadastro nacional feito pelo INCRA

Como já tratado nos tópicos anteriores<sup>36</sup>, o INCRA sempre esteve direta ou indiretamente envolvido com a gestão das terras rurais. Desde antes de sua criação, o IBRA já tinha a competência de operacionalizar ações voltadas para o controle dos imóveis rurais brasileiros.

No entanto, face à precariedade estrutural para a consolidação de um cadastro unificado nacional de terras, existem ações que gradativamente culminarão em uma futura integração das bases de dados descentralizadas não somente dentro do INCRA, como em outros órgãos. Porém, a complexidade e a articulação institucional e operacional para essa ação é o fator principal para impossibilitar a determinação de quais ações necessárias e o prazo para sua conclusão.

Diante desse contexto, ações regionais locais são realizadas pela INCRA. O intuito é a reestruturação das informações cadastrais da região objeto, com fins de atendimento para demandas específicas que envolvam o uso e ocupação daquela região. Pode-se afirmar que se a integração de todos os estudos regionais cadastrais realizados pelo INCRA compreendessem o território nacional, haveria uma base de dados muito rica que poderia ser mantida pelos entes locais<sup>37</sup>. Os critérios para o levantamento cadastral dos imóveis rurais estabelecidos em 2001 são fundamentais para a evolução desse cadastro no país, além de ser a base para o tratamento íntegro dos dados necessários ao cadastro.

---

<sup>36</sup> Item 2.1 e 2.2

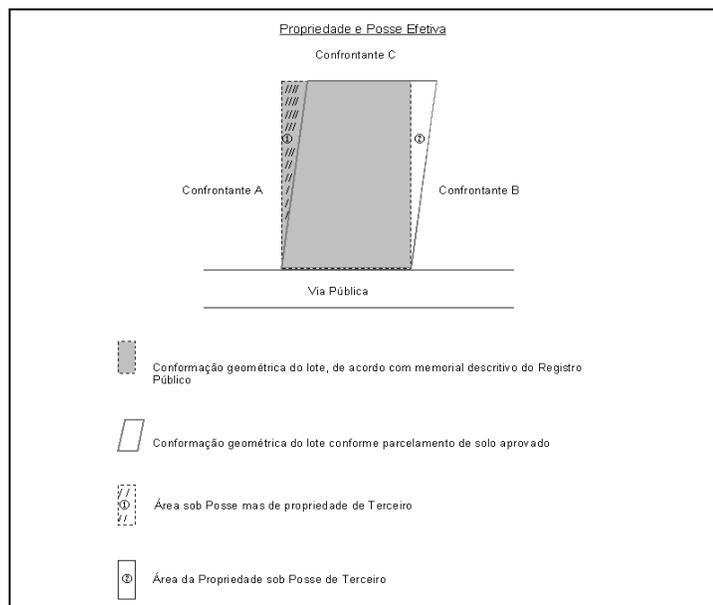
<sup>37</sup> Guardadas as devidas especificidades territoriais e gerenciais locais de cada município.

### 2.4.3 A Lei 10.267/2001

A Lei 10.267 de 28 de agosto de 2001 estabelece os critérios para os levantamentos de imóveis rurais, no entanto, se por um lado a sua implementação é gradativa, seu resultado é excelente para a gestão territorial, em vista que permite não só a coleta de informações alfanuméricas como cartográficas dessas propriedades.

A determinação das coordenadas geográficas de localização dos imóveis permitirá, à medida que esse cadastro esteja devidamente atualizado, definir exatamente “onde estão” as parcelas referenciadas. A precariedade dos cadastros existentes acarreta constantemente em problemas limítrofes entre vizinhos, cujo título da terra concede direitos sobre uma mesma porção de terra:

**DESENHO 1**  
Conflito da propriedade definida em registro com a ocupação (posse) do imóvel



Fonte: José Roberto Duran - Desenho

Esse exemplo ocorre em imóveis situados na zona urbana e na rural, obviamente em proporções diferentes. A metodologia e os critérios do Cadastro do Imóvel Rural proposto pela Lei 10.267/2001, induzirá à minimização desses problemas, fazendo com que os conflitos sejam identificados pró-ativamente, possibilitando suas correções. Porém, o descompasso histórico do cadastro com o registro deve ser considerado em virtude de que é o fator que induz a muitas demandas judiciais oriundas desses conflitos.

### **3. Estudo de Caso**

A escolha do município de Jaboticabal / SP se deve aos detalhes de sua ação em relação ao cadastro de propriedades rurais. O prefeito municipal Exmo. Sr. José Carlos Hori, eleito em 2004 e reeleito em 2008, tomou a iniciativa de criar a divisão de Cadastro Rural (de Imóveis), dentro da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio-ambiente, designando uma profissional responsável pela organização destas informações. Esta divisão construiu um banco de dados que possibilitou não só identificar o potencial arrecadatário, como executar sua respectiva manutenção.

Os recursos, a iniciativa e a disposição do funcionalismo em colaborar com a pesquisa foram fatores essenciais, pois dedicaram parte do seu tempo na consolidação e busca de informações que dessem subsídio às análises propostas, cuja descrição se fará no decorrer deste capítulo.

#### **3.1. Características Gerais do município de Jaboticabal/SP**

##### **3.1.1. Breve Histórico**

Situada a 354 quilômetros a noroeste da capital de São Paulo, Jaboticabal possui aproximadamente 70.000 habitantes e uma renda *per capita* anual de R\$ 9.464,00. Em 1867 foi elevada à qualidade de vila e se desmembrou de Araraquara. Um ano depois se instala a Câmara de Vereadores, e em 1894 recebe os foros de cidade. Nesta ocasião abrangia as regiões de São José do Rio Preto, Jales, Fernandópolis, Votuporanga, Araçatuba, Barretos, Catanduva, Novo Horizonte, entre

outras, limitado pelos rios Mogi-Guaçu, Grande, Tietê e Paraná. Ao longo de sua existência, Jaboticabal sofreu vários desmembramentos. Atualmente possui o equivalente a 707 km<sup>2</sup>.

### MAPA 1

Localização do Município de Jaboticabal/SP



Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:SaoPaulo\\_Municip\\_Jaboticabal.svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:SaoPaulo_Municip_Jaboticabal.svg)-  
Acesso em: 25/06/2008

Um dos fatores de muita importância no desenvolvimento regional de Jaboticabal foi a expansão da cafeicultura para o oeste do estado, na segunda metade do século XIX, potencializada pela implantação das ferrovias paulistas. A imigração italiana, espanhola, portuguesa e japonesa, foi presente na cidade principalmente a partir da primeira metade do século XX, período de forte intensificação econômica regional (devido ao café) e de construções de edifícios que marcam a arquitetura da cidade, sendo inclusive denominada como a “Athenas Paulista” devido sua grande atividade cultural.

A partir dos anos 1930, não só a cidade, como a economia nacional e mundial, ingressa num período de fortes turbulências principalmente devido à crise de 29 acarretando numa brusca decadência de sua economia baseada na cafeicultura, pois com a crise, os preços mundiais do café desabam. Nas duas décadas seguintes, com o redirecionamento de sua economia para o cultivo da cana-de-açúcar, o município

de Jaboticabal demonstra sua recuperação econômica, alicerçada na produção de álcool e açúcar.

O perfil do município está associado às características históricas de sua formação econômica, as quais propiciaram um desenvolvimento arrojado. Inerente à esse processo está a cultura e a mão-de-obra de imigrantes italianos, espanhóis, portugueses e japoneses, que contribuíram para a dinamização não só da agricultura como das atividades industriais (ramo alimentício, cerâmico, fábrica de louças e olarias), comerciais e bancárias, além da prestação de serviços para toda a região. Sua geografia com excelentes condições para a prática agrícola, potencializando tanto o desenvolvimento da agricultura como o urbano, propiciou um êxodo rural, conforme se evidencia na tabela a seguir:

**TABELA 11**  
Percentual da população urbana no Município de Jaboticabal/SP em cada década

<b>50</b>	<b>60</b>	<b>70</b>
48%	61%	76%

*Fonte: Prefeitura Municipal de Jaboticabal/SP*

O movimento de desconcentração populacional do campo para a cidade se intensifica na década de 1970, elevando-se em 28 pontos percentuais absolutos quando comparado com a década de 1950, condizente com o período de elevado desenvolvimento local.

Localizada numa das regiões mais ricas do estado, além de possuir um campus da Universidade Estadual Paulista (UNESP) que representa uma oferta significativa de mão-de-obra qualificada, Jaboticabal também é uma das cidades que oferece as melhores condições de vida de São Paulo, classificada na 14<sup>a</sup> posição no *ranking*. A tabela a seguir demonstra os números do município:

**TABELA 12**  
**Perfil do Município de Jaboticabal/SP**

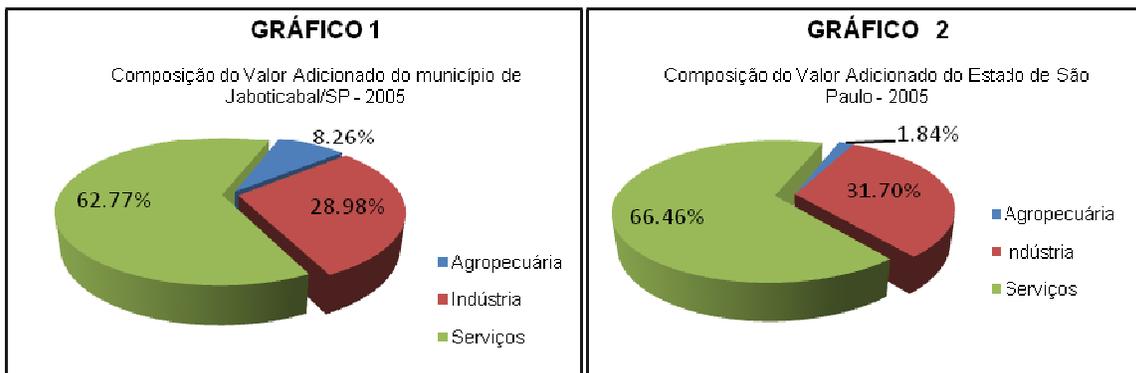
<b>Território e População</b>	<b>Ano</b>	<b>Município</b>	<b>Reg. Gov.</b>	<b>Estado</b>
População	2008	73.643	1.193.169	41.139.672
Densidade Demográfica (Habitantes/km <sup>2</sup> )	2008	104,24	128,29	165,75
Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População - 2000/2008 (Em % a.a.)	2008	1,13	1,51	1,34
Grau de Urbanização (Em %)	2000	94,71	96,32	93,41
<b>Estatísticas Vitais e Saúde</b>				
Taxa de Natalidade (Por mil habitantes)	2006	12,36	14,22	15,03
Taxa de Fecundidade Geral (Por mil mulheres entre 15 e 49 anos)	2006	43,66	49,97	52,65
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2007	15,2	...	13,09
Leitos SUS (Coeficiente por mil habitantes)	2003	1,36	2,12	1,98
<b>Habitação e Infra-estrutura Urbana</b>				
Domicílios com Espaço Suficiente (Em %)	2000	8,39	9,19	83,16
Domicílios com Infra-estrutura Interna Urbana Adequada (Em %)	2000	8,16	6,49	89,29
Coleta de Lixo - Nível de Atendimento (Em %)	2000	9,53	9,34	98,9
Abastecimento de Água - Nível de Atendimento (Em %)	2000	8,98	8,37	97,38
Esgoto Sanitário - Nível de Atendimento (Em %)	2000	9,27	6,91	85,72
<b>Economia</b>				
Participação nas Exportações do Estado (Em %)	2007	0,120989	1,593836	100
Participação da Agropecuária no Total do Valor Adicionado (Em %)	2005	8,26	4	1,84
Participação da Indústria no Total do Valor Adicionado (Em %)	2005	28,98	28,9	31,7
Participação dos Serviços no Total do Valor Adicionado (Em %)	2005	62,77	67,1	66,46
PIB (Em milhões de reais correntes)	2005	1.023,55	18.401,55	727.052,82
PIB per Capita (Em reais correntes)	2005	14.099,99	15.834,63	17.977,31
Participação no PIB do Estado (Em %)	2005	0,14078	2,530978	100

Fonte: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php> - Fundação SEADE - em 22/11/2008 às 19h37

Segundo informações da Prefeitura Municipal, atualmente, se trata 100% da água e 100% do esgoto coletado, além de contar com vias pavimentadas em 100% do perímetro urbano. Sua posição no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é a do 85º colocado no estado e 302º no país, com o resultado de um índice de desenvolvimento humano de 0,815<sup>38</sup>.

Analisando os Índices Econômicos da tabela anterior, a representatividade da agropecuária no valor adicionado do município é quatro vezes maior que a média estadual e duas vezes maior que o da Região Administrativa de Ribeirão Preto. Os gráficos a seguir trazem a composição do Valor Adicionado em Jaboticabal e no Estado:

<sup>38</sup> Fonte: IPEADATA - 2000



Fonte: Elaboração Gráfica Própria – Dados Fundação SEADE.

A participação na indústria é muito similar nos dois entes: 28,98% no município e 31,7% no estado, e os serviços também ultrapassam os 60% em ambos, assim, embora a agropecuária seja mais representativa em Jaboticabal, o perfil econômico da cidade é semelhante ao do estado. O valor adicionado total de Jaboticabal representa 0,14% do estado (R\$ 1.023.550,00 para R\$ 727.052.820,00 do estado).

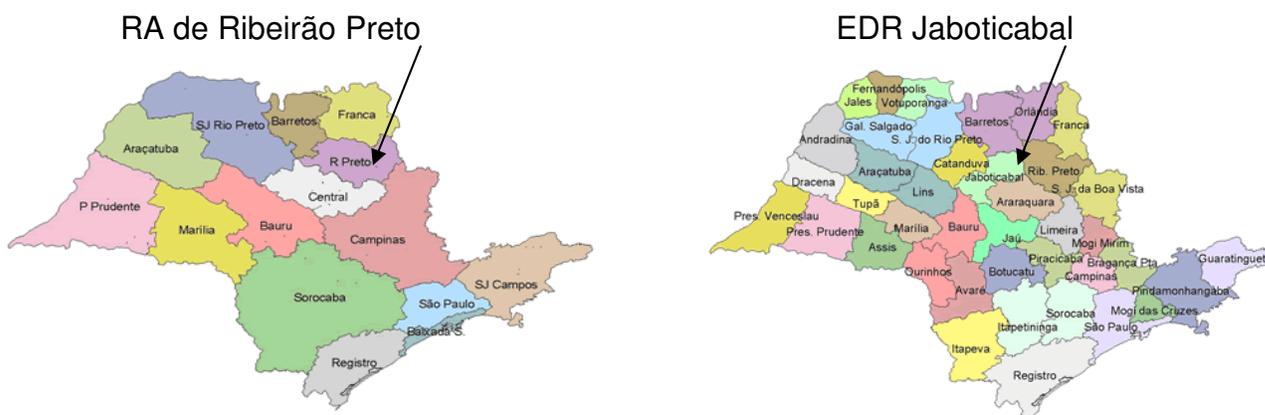
Com seu clima subtropical-mesotérmico (inverso seco e verão úmido) e uma temperatura média de 22 °C, as condições são propícias ao cultivo. Segundo o IBGE e em ordem decrescente, a economia local baseia-se primeiramente em serviços, posteriormente na indústria e agropecuária, cuja participação relativa é de 62,8%, 29% e 8,2%, respectivamente. Sua maior atividade é a industrial, a qual também se destaca em nível nacional, pelos artefatos de cerâmica.

Jaboticabal pertence à bacia hidrográfica de Mogi-Guaçu, que engloba a 38 municípios e ao pólo regional centro-norte que é composto por 52 cidades. A Região Administrativa que integra, constituída por 25 municípios, é a de Ribeirão Preto. O

Escritório de Desenvolvimento Regional de Jaboticabal têm 14 cidades<sup>39</sup>, incluindo o município sede. Os mapas a seguir definem o perímetro destas subdivisões:

## MAPA 2

Subdivisão do Estado de São Paulo em Região Administrativa e Escritório de Desenvolvimento Regional



Fonte: <http://www.iea.sp.gov.br/out/banco/mapas-edr-ra.php> em 21/08/2008 às 20:20hs

### 3.1.2. Estrutura Agrícola

O município possui 67.665,04 hectares distribuídos em 1.152 imóveis rurais que entregaram declarações à Receita Federal em setembro de 2007. A área urbana está distribuída em 1.927,46 hectares, demonstrado na tabela a seguir:

<sup>39</sup> As cidades pertencentes à EDR de Jaboticabal são Borborema, Cândido Rodrigues, Dobrada, Fernando Prestes, Guariba, Ibitinga, Itápolis, Jaboticabal, Monte Alto, Santa Ernestina, Taiacu, Taiúva, Taquaritinga e Vista Alegre do Alto

**TABELA 13**

Distribuição do Território do Município de Jaboticabal/SP – (em hectares)

<b>Área Total do Município</b>	<b>Área da Zona Urbana</b>	<b>Área da Zona Rural</b>
69.592,50	1.927,46	67.665,04

Fonte: Prefeitura Municipal de Jaboticabal/SP - Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio-Ambiente.

Dos 1.152 imóveis rurais do município, 938 estão cadastrados, ou seja, os documentos necessários para a declaração anual do ITR foram entregues na prefeitura também (além de ser encaminhados para a Secretaria da Receita Federal). Em seguida, foram revisados, arquivados e cadastrados no sistema do departamento de Cadastro Rural, mas, ainda estão 214 em processo de ajustes e levantamentos. A distribuição desses imóveis consta na tabela a seguir:

**TABELA 14**

Imóveis Rurais do Município de Jaboticabal por Tamanho - Ano 2007

<b>Tamanho (ha)</b>	<b>Número de Imóveis</b>	<b>% Relativo da Quantidade</b>	<b>Área da Faixa</b>	<b>% Relativo da Área</b>
De 1 - 50	646	56,08%	12.502,80	18,48%
De 51 - 100	137	11,89%	9.680,77	14,31%
De 101 - 300	123	10,68%	19.678,25	29,08%
De 301 - 500	9	0,78%	3.542,50	5,24%
De 501 - 1000	20	1,74%	12.484,70	18,45%
De 1001 - 5000	3	0,26%	6.582,60	9,73%
não cadastrados	214	18,58%	3.193,42	4,72%
<b>Total</b>	<b>1152</b>	<b>100,00%</b>	<b>67.665,04</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Prefeitura Municipal de Jaboticabal/SP - Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio-Ambiente - Estratificação elaborada pelo autor.

A concentração do número de imóveis está na primeira faixa com 56,08%, e sua área corresponde a apenas 18,48% da área rural total. Porém é na faixa de 1001-5000 hectares que está a maior concentração média, apenas 0,26% dos imóveis são responsáveis por quase 10% da área (9,73%). Ao analisar a faixa de 501-1000 hectares, se tem um número absoluto de 20 imóveis para 18,45% do território. Ao estabelecer esta estratificação, observa-se que 23 imóveis respondem por mais de um

quarto da área total (28,18%). Uma futura estratégia de fiscalização em campo, necessariamente deve ser orientada por estas informações.

Segundo os dados do censo do IBGE, a utilização das terras dos estabelecimentos agropecuários de Jaboticabal é dividida da seguinte forma:

**TABELA 15**  
Utilização das terras dos estabelecimentos agropecuários Município de Jaboticabal - 2006

<b>Utilização</b>	<b>Estabelecimentos</b>	<b>Área total (ha)</b>
Lavouras (1)	440	49 723
Pastagens (2)	193	1 550
Matas e florestas (3)	204	1 768
<b>Total</b>	<b>442</b>	<b>54 792</b>

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006.

A somatória de apenas 442 estabelecimentos ocorre em vista à destinação das terras para mais que um tipo de utilização simultaneamente. A área total de 54.792 ha não é exatamente a mesma apurada pela Prefeitura Municipal (67.665 ha) em razão da metodologia cadastral: na prefeitura a zona rural é classificada por imóvel, independentemente da utilização tratada no censo.

Mais de 90% das lavouras são destinadas ao cultivo da cana-de-açúcar<sup>40</sup>. Outras culturas representativas na estrutura agrícola de Jaboticabal são a laranja e o amendoim, sendo que o último teve uma produção em 2007 que ultrapassou 13.000 toneladas, classificando o município como o 2º maior produtor do país<sup>41</sup>.

Na região pertencente ao EDR Jaboticabal, o perfil mantém o mesmo do município sede, com mais de 220.000 ha de cana-de-açúcar para indústria, e mais de 18 milhões de pés de laranja (entre pés novos e em produção), além de mais de 11.700 ha cultivados de amendoim.

<sup>40</sup> Cf. IEA/CATI – em [http://ciagri.iea.sp.gov.br/bancoiea/subjetiva.aspx?cod\\_sis=1](http://ciagri.iea.sp.gov.br/bancoiea/subjetiva.aspx?cod_sis=1) em 22/11/2008 às 17h42

<sup>41</sup> Cf. <http://www.jaboticabal.sp.gov.br>, e <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> em 08/05/2008 às 20h50.

### 3.2. A Arrecadação de ITR no Município de Jaboticabal/SP

Ao tratar sobre o ITR no município, analisaremos sua evolução arrecadatória e sua representatividade financeira para o orçamento municipal. A tabela a seguir contém a arrecadação geral:

**TABELA 16**

Evolução do Montante do ITR Total Arrecadado e Transferido no Município de Jaboticabal/SP  
Valores Atualizados em R\$: IGP-DI de Maio/2008 - Base: setembro de cada ano

Ano	TOTAL	Transferido	Variação Anual Relativa	
			REF. 1996	%
1996	955.675,97	286.702,79	100	#
1997	470.978,09	141.293,43	49	-50,72%
1998	1.565.962,94	469.788,88	164	232,49%
1999	862.700,24	258.810,07	90	-44,91%
2000	819.938,41	245.981,52	86	-4,96%
2001	729.565,73	218.869,72	76	-11,02%
2002	637.316,69	191.195,01	67	-12,64%
2003	757.646,93	227.294,08	79	18,88%
2004	626.994,16	188.098,25	66	-17,24%
2005	639.025,02	191.707,51	67	1,92%
2006	1.424.645,52	427.393,66	149	122,94%
2007	1.079.071,33	323.721,40	113	-24,26%

Fonte: STN - Secretaria do Tesouro Nacional - [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br) - em 08/05/2008 às 10:55hs

As informações da tabela foram extraídas da STN e correspondem aos dados levantados junto à Prefeitura Municipal, porém o valor transferido é o resultado da arrecadação total subtraída do montante vinculado constitucionalmente à saúde (15%) e à educação (25%), posteriormente multiplicado por 50%, a título de transferência ao município.

A arrecadação de 1996 não foi superada até 2005, exceto em 1998 quando atingiu o maior volume da história desse tributo no município, em virtude da mobilização da prefeitura em conjunto com o INCRA local para a atualização do valor da terra dos imóveis rurais (ação similar à da atual gestão). Segundo informações do Departamento de Cadastro Rural, esta foi uma ação pontual e de iniciativa própria.

Embora com ótimos resultados, mas sem o caráter de uma política contínua, cujo planejamento de manutenção deveria ser endógeno, a arrecadação de 1996 foi ímpar na história. Ao analisar os exercícios subseqüentes observa-se uma queda consecutiva da arrecadação nos 4 exercícios fiscais seguintes. Foi a partir de 2006, que o resultado das tarefas desse departamento começaram a influenciar a receita do ITR, com um aumento de 50% em relação a 1996 e o equivalente a 124% em relação a 2005. Mesmo com a queda de 23,6% da arrecadação em 2007 comparando com o ano anterior, o montante arrecadado foi 71,25% acima do volume de 2005.

Segundo o Departamento de Cadastro Rural da Prefeitura Municipal, essa queda em 2007 se deveu ao fato de que, ao se evidenciar a regularização dos Valores de Terra Nua para a devida cobrança do ITR, alguns proprietários optaram pelo desmembramento da sua propriedade, conseqüentemente, essa foi re-classificada fazendo com que a alíquota incidente fosse reduzida, ou seja, ao desmembrar o imóvel sua área ficaria classificada em uma faixa de alíquota menor.

Vale observar que os 3 maiores imóveis do município foram responsáveis por 23% da arrecadação total. Ao detalhar seu respectivo volume financeiro, apurou-se que somente esses imóveis, enquadrados na faixa de dimensão de 1001 a 5000 hectares, foram responsáveis pelo recolhimento ao erário de R\$ 253.017,30<sup>42</sup>, referente ao ITR.

Dessa arrecadação, 50% (R\$ 126.508,65) foi destinado à Prefeitura Municipal de Jaboticabal e, desse montante, o executivo por vinculação constitucional deveria aplicar 15% (R\$ 18.976,30) na saúde e 25% (R\$ 31.627,61) na educação do município, restando ainda 60% (R\$ 75.905,19) para aplicação em outras áreas.

Diante dos valores desses 3 contribuintes, se pode afirmar a existência de uma relação proporcional do tamanho da propriedade com a receita de ITR gerada. Portanto, as ações de fiscalização devem considerar um direcionamento observando esse critério. Isso é, obedecer à ordem decrescente da dimensão dos imóveis, fiscalizando dos maiores para os menores. Essa fiscalização em campo ainda não foi realizada pela municipalidade, sendo atribuição da Secretaria da Receita Federal.

---

<sup>42</sup> Montante cadastrado no sistema da Prefeitura Municipal de Jaboticabal, baseado nos documentos entregues.

Esse cadastro foi e ainda é adequado à situação de fato e o recolhimento do ITR tende gradativamente a se elevar a cada ano. Quando casos isolados foram analisados, se verificou aumentos de mais de 300% na base de cálculo de alguns imóveis, mas mesmo esse significativo aumento, não gerou grandes transtornos para a administração. Certamente, em vista da estratégia de comunicação realizada conscientizando os contribuintes e seus contadores sobre a necessidade dessa medida. Foi evidenciado o potencial retorno para a região e a representatividade financeira do tributo perante o preço do imóvel, ou seja, há que se atualizar o cadastro e a base tributária por um estar associado diretamente com o outro. É necessário analisar o impacto e a representatividade desse tributo perante o orçamento total do município. Isso se demonstra na tabela a seguir:

**TABELA 17**

Representatividade do ITR Transferido perante o Orçamento Total no Município de Jaboticabal/SP

<b>Ano</b>	<b>Arrecadado</b>	<b>Receita Orçamentária</b>	<b>Participação do ITR ITR / Rec.Orçamentária</b>
1996	99.818,25	25.830.534,22	0,39%
1997	52.682,71	26.151.563,26	0,20%
1998	179.435,83	38.586.369,00	0,47%
1999	115.175,74	41.604.899,00	0,28%
2000	123.348,40	48.642.597,00	0,25%
2001	121.412,73	52.869.485,00	0,23%
2002*	124.513,19	43.953.150,78	0,28%
2003	171.377,86	48.787.243,92	0,35%
2004	158.624,37	70.259.545,58	0,23%
2005*	165.195,79	66.124.570,63	0,25%
2006*	380.595,54	76.486.174,09	0,50%
2007*	305.854,73	83.860.803,02	0,36%

Fonte: STN - Secretaria do Tesouro Nacional - [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br) - em 08/05/2008 às 10:55hs

\*Fonte: Receita Orçamentária informada pela Prefeitura Municipal de Jaboticabal/SP.

O valor do tributo que foi recolhido em 2005 era 58,4% da arrecadação de 2007<sup>43</sup>, isso evidencia o resultado financeiro originado com a criação da divisão para controlar e operacionalizar o ITR em Jaboticabal/SP. Mas, tendo em vista a evolução da

<sup>43</sup> Cálculo: (ITR de 2005: 192.667,54) / (ITR de 2007: 329.924,96)

receita orçamentária, a participação relativa desse tributo teve maior impacto no exercício de 2006 com o percentual de 0,50% nessa receita. A média desta participação de 1996 a 2007 foi de 0,315% e a tendência é aumentar face aos resultados dessas ações.

A série histórica de dados se inicia em 1996 já que anteriormente, ao menos nos anos de 1994 e 1995<sup>44</sup>, o valor desse tributo era ínfimo: em valores nominais eram de R\$ 830,58 em 1994 e R\$ 7.750,74 em 1995, e atualizando-os com base no IGP-DI de maio de 2008, obtêm-se as seguintes cifras: R\$ 3.049,90 e R\$ 24.447,11, respectivamente. O ITR recolhido em 1995 corresponde a menos que 10% da arrecadação líquida transferida ao município em 1996.

Embora o departamento de Cadastro Rural tenha sido estruturado em 2005, o impacto será potencializado quando o processo de aprovação da Superintendência da Receita Federal se concluir, pois serão disponibilizadas as informações da Receita Federal diretamente à prefeitura, por meio da conexão da municipalidade com os sistemas de informação da SRF. Mas, esta iniciativa de estruturar o cadastro de propriedades rurais do município, independentemente do deferimento da SRF ao convênio pleiteado, permitirá o confronto imediato e a atualização completa na base de dados disponibilizada pela Receita, quando a celebração e operação efetiva do convênio ocorrer.

A evolução, a partir de 2006, apresentada na tabela de “Evolução do Montante do ITR Total e Transferido no Município de Jaboticabal/SP”, só foi possível porque já houve um intercâmbio de dados prévio entre a prefeitura municipal, a Delegacia Regional da Receita Federal de Ribeirão Preto (atual responsável regional do ITR) e algumas entidades locais.

Os efeitos de uma futura fiscalização contribuirão mais para a justa cobrança desse tributo, uma vez que inviabilizará ou ao menos dificultará a elaboração de possíveis sub-declarações, já que o ente fiscalizador será descentralizado para cada município capaz de exercer esta gestão, ficando assim mais próximo das propriedades rurais.

---

<sup>44</sup> Cf. Prefeitura Municipal de Jaboticabal/SP – Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio-ambiente

Por outro lado, é importante também conhecer a opinião de Prado Jr. (1979), divergente neste quesito:

Constituiu grave erro, premeditadamente cometido. Como tudo faz crer, a recente (1961) transferência constitucional da capacidade tributária territorial dos estados para os municípios, pois as administrações locais são em regra mais influenciadas pelos grandes proprietários rurais. Inutilizou-se com isso uma poderosa arma da reforma agrária, que infelizmente tem sido subestimada por um certo sectarismo de esquerda sob a alegação de que os efeitos de uma política fiscal são muito lentos em face da preminência da reforma agrária. Note-se que essa alegação já é muito antiga, e nem por isso a “preminência” determinou outras medidas mais rápidas... Mesmo que os efeitos da tributação territorial fossem lentos, não se vê o motivo por que não se há de utilizá-la como medida suplementar e reforçadora de outras mais energéticas que evidentemente uma política fiscal não exclui.

Evidentemente que a colocação de Prado Jr. (1979) sobre esta descentralização é totalmente coerente, sobretudo ao ser considerada a época que o autor escreveu. Ainda que a preocupação com tal influência não deveria inviabilizar esse processo de tamanha importância, cujo reflexo futuro é fundamental para mudanças na utilização das terras do país. O município, embora possa ser o ente mais influenciado por estas mudanças, é o que tem as melhores condições de promovê-las, uma vez que é o ente governamental mais próximo do contribuinte (reduzindo o custo operacional da fiscalização) e com melhor aptidão para interpretar e promover ações para um universo de contribuintes e de território esquecidos ao longo dos anos. Como Prado Jr. (1979) reforça, a tributação é um instrumento “suplementar” para um conjunto de ações necessárias para mudanças na estrutura agrária brasileira.

Para ilustrar com um tributo que já teve a mesma influência histórica, se pode citar o IPTU. Esse tributo possuía um viés político maior que o ITR em vista a seu lastro à “Propriedade Territorial Urbana”, que é quantitativamente maior que o número de propriedades localizadas na zona rural. Em virtude do êxodo rural no País, a população urbana cresceu significativamente e sua representatividade é decisiva perante o eleitorado de quase a totalidade de municípios. E isso não foi a razão de qualquer marginalização do IPTU, ao contrário, já que esse tributo continua em constante evolução. Portanto, o impacto político de ações sobre as terras urbanas é maior se comparado às rurais, salvo raras exceções.

### 3.2.1. Jaboticabal e as Mudanças recentes no ITR

A Lei 11.250/2005 que possibilitou o estabelecimento de convênios entre os municípios e a Receita Federal para a descentralização de operações do ITR, exigiu pré-requisitos que foram pleiteados em 2006 pela prefeitura de Jaboticabal, por meio da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio-ambiente<sup>45</sup>, junto à Delegacia da Receita Federal do Brasil de Ribeirão Preto (8ª Região Fiscal).

A referida Lei atribuiu à Secretaria da Receita Federal o papel de definir os critérios para a celebração do convênio, a qual fez isso por meio da Instrução Normativa (IN) nº 643/2006. E foi em fevereiro de 2007 que a Prefeitura Municipal entregou todos os documentos exigidos na Delegacia da 8ª Região Fiscal. Além das informações entregues, houve a necessidade de adequação do órgão aos pré-requisitos do convênio, e as medidas foram tomadas com o intuito de adaptar a estrutura da municipalidade às exigências. O artigo 24 da referida Instrução Normativa elencou os seguintes critérios, *in verbis*:

**Art. 24.** Para a celebração do convênio de que trata esta Instrução Normativa, o Distrito Federal ou o Município optante deve obedecer aos seguintes requisitos:

I - não estar inscrito no Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin);

II - ter situação fiscal regular em relação aos tributos e contribuições federais;

III - não tenha tido convênio denunciado pela SRF, nos últimos cinco anos, na hipótese prevista no inciso II do art. 22;

IV - disponha de estrutura de tecnologia da informação suficiente para acessar os sistemas da SRF;

~~IV - possua quadro de carreira de servidores com atribuição de lançamento de créditos tributários;~~

IV - possua quadro de carreira de servidores ocupantes de cargos de nível superior com atribuição de lançamento de créditos tributários; (Redação dada pela IN SRF nº 679, de 27/09/2006)

V - comprometa-se a:

a) arcar com os seguintes custos:

1. de acesso e manutenção dos sistemas da SRF e da rede local de dados que utilizará nas atividades inerentes ao convênio;

---

<sup>45</sup> Entrevista com a Sra. Loraine C. Raymundo, da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Jaboticabal/SP, em 07 de agosto de 2007 e 11 de junho de 2008.

2. de treinamento a seus servidores, a ser dado pela SRF em local e data por ela definidos;

3. de elaboração, processamento e divulgação da DITR, proporcionalmente à participação do conveniado na arrecadação do ITR;

4. de expedição de auto de infração, notificação de lançamento, intimação e outros documentos;

b) prestar atendimento aos sujeitos passivos na forma do inciso I do art. 23;

c) apreciar as solicitações de retificação de lançamento a que se refere o art. 8º;

d) expedir auto de infração, notificação de lançamento, intimação e outros documentos em conformidade com modelos aprovados pela SRF.

Parágrafo único. O Distrito Federal ou o Município que exercer a opção de que trata o art. 1º deverá firmar contrato diretamente com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com vistas à prestação dos serviços mencionados nos itens 1, 3 e 4 da alínea "a" do inciso V do caput, cujo custo anual não excederá a 10% do valor da arrecadação do ITR dos imóveis rurais localizados em sua jurisdição, referente ao ano-calendário anterior ao da celebração do convênio.

Diante das exigências feitas pela Instrução, a Prefeitura Municipal encaminhou seu pleito pelo convênio juntamente com os documentos que comprovam sua adequação. A situação de cada requisito é a que segue:

- a) Inciso I: não há nenhum cadastro no Cadin registrado em seu número de CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas;
- b) Inciso II: há situação regular quanto à quitação dos débitos com os tributos e contribuições federais, conseqüentemente, não há nenhum convênio denunciado pela Secretaria da Receita Federal, ou cujo fiel cumprimento não tenha sido realizado por esta entidade;
- c) Inciso III: até o presente momento, não há definições exatas da dimensão mínima necessária de estrutura de tecnologia de informação, para o devido atendimento dos pré-requisitos dos Sistemas de Informação da SRF. Esse dimensionamento será necessário após a determinação de quais sistemas e como serão operacionalizados. Os recursos humanos previstos e contratados deverão atender tais especificações, sem que haja qualquer perda no processo

já existente, seja de fluxo de trabalho ou de recurso financeiro (como já exigido legalmente);

- d) Inciso IV: há necessidade que exista no quadro de carreira do município, funcionários para operacionalizar esse departamento, de tal forma a prefeitura terá que promover concurso público aos interessados na tarefa, pois presentemente não há profissional enquadrado nesse perfil. Esta medida, até a data das entrevistas, estava em tramitação pelo poder executivo da municipalidade, na qual o edital só deverá ser publicado após a celebração efetiva do convênio, cuja aprovação legal foi concedida pela Câmara Municipal em 07 de dezembro de 2006 da Lei nº 3.564, conforme resumo, *in verbis*:

(Autoriza a celebração de convênio com a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins de Municipalização da Fiscalização e Cobrança do ITR, e dá outras providências)

...

**Art. 1.** Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar convênio com a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, consoante os dispostos no inciso III, do § 4º, do artigo 153, da Constituição Federal e artigo 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN), e com vistas à delegação da competência de fiscalização e cobrança, inclusive lançamento dos créditos tributários, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) nos termos do “anexo” que acompanha e fica fazendo parte integrante desta lei.

Ao checar as informações coletadas na Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio-ambiente referentes à prefeitura, o representante da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Ribeirão Preto<sup>46</sup> informou que todos os pré-requisitos exigidos pelas Instruções Normativas já foram atendidos pela municipalidade (exceto o concurso público para o cargo de chefia desse departamento novo, o qual terá seu edital publicado após posicionamento da Superintendência Regional da Receita Federal de Ribeirão Preto quanto à conformidade dos documentos previamente entregues).

Esta Superintendência, cuja sede está em São Paulo capital, recebeu tais documentos, por meio da Delegacia de Ribeirão Preto, logo após a entrega pela

---

<sup>46</sup> Entrevista com o Sr. Júlio Alfredo Hahn Curvo, assistente da delegacia, realizada na sede da Delegacia da Receita Federal do Brasil de Ribeirão Preto, em 14 de junho de 2008.

prefeitura, em fevereiro de 2007. E em 13 de outubro de 2008, foram assinados os primeiros dois convênios, com os municípios de Brasilândia/MS e Lagoa Vermelha/RS. Ainda no mês de outubro de 2008 foram assinados mais oito convênios, cuja publicação foi feita no Diário Oficial da União em 4 de dezembro de 2008. Os demais convênios foram publicados ao longo do exercício de 2009, cujo saldo consolidado de municípios conveniados por unidade federativa está tabulado a seguir:

**TABELA 18**

Quantidade de municípios conveniados por Unidade Federativa até junho de 2010

<b>UF</b>	<b>Quantidade</b>	<b>UF</b>	<b>Quantidade</b>
AL	5	PB	7
AM	3	PE	5
AP	1	PI	18
BA	41	PR	161
CE	4	RJ	17
ES	13	RN	14
GO	148	RO	9
MA	7	RS	178
MG	176	SC	48
MS	74	SE	4
MT	76	SP	272
PA	19	TO	72

*Fonte: Secretaria da Receita Federal*

A consolidação regional dos municípios conveniados é detalhada na tabela a seguir:

**TABELA 19**

Quantidade de municípios conveniados por Região (até 06/2010)

<b>Região</b>	<b>Quantidade</b>
Sudeste	478
Sul	387
Nordeste	105
Centro-oeste	298
Norte	104
<b>Total</b>	<b>1372</b>

*Fonte: Secretaria da Receita Federal*

Segundo informação do Assistente da Delegacia, existem municípios da 8ª Região Fiscal que possuem o convênio que, apesar de publicados, ainda não funcionavam até dezembro de 2009. Informações desse mesmo representante e em contatos telefônicos realizados na Superintendência da capital do estado e na sede em Brasília, evidenciaram que não está muito bem esclarecido como será realizada a descentralização destas tarefas para os municípios. Embora as Instruções Normativas já expressem claramente as atribuições das partes, ainda restam dúvidas sobre: a) como se transferirá a base de dados da SRF para os conveniados; b) como estas tramitações serão executadas; c) como se treinará os operadores locais<sup>47</sup>; enfim, questões operacionais e simples comprometem a logística do processo de descentralização. Na verdade, até a presente data, a organização interna da SRF para esse processo é precária e ainda demanda reestruturações para o atendimento dessa lei.

Já, em visita à Delegacia da Receita Federal em Campinas, se identificou que poucos municípios haviam pleiteado o convênio de fato dentro dessa jurisdição.

Os servidores envolvidos com esse tributo dessa Delegacia, esclareceram que o *modus-operandi* deste processo está descrito nas Instruções Normativas, porém, como já identificado na Delegacia de Ribeirão Preto, não houve ainda uma ação específica da Receita Federal, para instruir as Delegacias regionais na descentralização do ITR. A equipe entende que esta ação ocorrerá à medida que municípios interessados pleiteiem o convênio, e seja necessária a retaguarda da respectiva delegacia regional para a capacitação e implantação, cujo objetivo é “*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*”, como trata a Lei 11.250/2005.

No segundo semestre de 2009 foi promovido um Curso à Distância – ITR para Municípios – pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), diretamente para

---

<sup>47</sup> Foi disponibilizado um curso para capacitação dos servidores responsáveis locais pela operacionalização do ITR, porém, em uma plataforma de educação à distância.

os servidores municipais que forem designados para operacionalizar este tributo nos seus municípios. Foi a primeira medida prática da operacionalização desse processo.

Além disso, na visita à Delegacia da Receita Federal de Campinas, foi evidenciado um ponto que merece atenção:

Segundo a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional – e a Emenda Constitucional n° 42/2003, a atribuição de lançamento do ITR é competência privativa da autoridade administrativa, conforme o artigo 142 da referida lei, *in verbis*:

**Art. 142.** Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

**Parágrafo único.** A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

A constituição do crédito tributário pelo lançamento é uma atividade vinculada à autoridade administrativa da esfera que compete ao tributo<sup>48</sup>, e sua descentralização poderia ser entendida como desvio da responsabilidade funcional, dessa forma. Embora o ITR seja um tributo cuja arrecadação se divide entre a União e o município onde fora arrecadado, sua competência, desde a Lei 8.022/1990, é da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

A autoridade administrativa competente é o Auditor Fiscal alocado nessa esfera, portanto, a responsabilidade de lançamento desse tributo é do Auditor Fiscal Federal. Há que ressaltar que o lançamento<sup>49</sup> é uma ação que determinará a quantidade devida do tributo. Embora, esse seja um tributo autodeclaratório, cabe somente à autoridade competente (o auditor fiscal) realizar seu respectivo lançamento, ao existir a necessidade.

Foi no Código Tributário Nacional que se determinou a possibilidade de descentralizar a Fiscalização e o Controle desse tributo, embora, o Lançamento não. A

---

<sup>48</sup> Cf. [http://www.profisico.net/artigos\\_exibe.php?id=186](http://www.profisico.net/artigos_exibe.php?id=186) – acessado em 12/04/2009 – às 8h40

<sup>49</sup> Definição de Lançamento segundo o Dicionário Houaiss: “10. registro de um fato de natureza patrimonial, em especial ato de fixar quantitativo devido como imposto pelo contribuinte”.

Lei 11.250/2005 “inclui” a descentralização da ação de lançamento para o município que optar em descentralizar o ITR, mas concede a “*competência supletiva*” à “*Secretaria da Receita Federal*”, ou seja, em segunda instância o órgão que decidirá é a SRF. É exatamente nesse ponto que pode haver interpretações que convirjam para a divergência destas leis, permitindo questionamento quanto à competência do auditor fiscal municipal em lançar este tributo, uma vez que há previsão legal do Código Tributário Nacional para as ações possíveis de serem executadas pelos municípios no seu artigo 153, parágrafo 4º, inciso III, *in verbis*:

**"Art. 153. ...**

...

**§ 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.

A competência do tributo, bem como a legalidade do seu lançamento pelo município, não será um objeto de detalhamento neste trabalho, porém foi citado pela importância de se inibir o processo de descentralização do tributo devido a uma possível ilegalidade.

A progressividade do tributo está relacionada com o processo de fiscalização, pois a identificação da utilização improdutiva da terra, que justifica a aplicação da alíquota progressiva, só é possível com o acompanhamento situacional dessas parcelas territoriais, ou seja, com efetiva fiscalização do estado.

Apesar dessa discussão sobre os pontos críticos legais e operacionais, a iniciativa de Jaboticabal em prol da descentralização do ITR é digna de atenção e exemplo. O departamento para cuidar desse assunto foi estruturado, e a profissional responsável pela Divisão de Cadastro Rural, teve a sensibilidade de buscar por todas as fontes possíveis que poderiam deter informações necessárias ao cadastro, e

envolvê-las ao processo. Assim, entidades locais colaboraram para a disponibilização desses dados, entre elas, sindicatos, escritórios contábeis e o INCRA (local). A ação foi um sucesso, e possibilitou o arquivamento individualizado por propriedade de aproximadamente 82% (até junho de 2008) dos imóveis rurais do município, contendo os seguintes documentos:

- DIRT (Declaração do Imposto Territorial Rural) – última entregue à Receita Federal;
- CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural) – últimos 3 anos e o atual. Emitido pelo INCRA;
- CNPJ, Inscrição Estadual e a DECA (Declaração Cadastral) – exigida pela Secretaria da Fazenda Estadual;

Sem embargo, para a criação do Cadastro dos Imóveis Rurais, eles não puderam contar com a base de dados da Receita Federal que atualmente é a detentora das informações das declarações, face aos trâmites ainda não concluídos do convênio.

Com essa alternativa de implementação de uma ação junto àquelas entidades locais (responsáveis pelos dados dos imóveis rurais), justificando a importância de esta base estar devidamente atualizada, o Cadastro Rural tomou forma e constituiu a principal base de dados unificada destas propriedades. A descentralização total do recurso também foi um atrativo, tanto para a administração quanto para os proprietários que poderão se beneficiar futuramente, seja por meio de ações que resultem na valorização de suas propriedades, seja pelas informações fidedignas que subsidiarão ações governamentais mais específicas.

A receptividade nesta tarefa foi mútua, tanto da divisão de Cadastro Rural no esclarecimento das ações, quanto na colaboração dos envolvidos em compatibilizar os preços dos imóveis declarados. Os documentos de cada imóvel foram sendo encaminhados para a prefeitura municipal, compondo assim esse cadastro.

Após o recebimento desses documentos, a Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio-ambiente iniciou uma análise do Valor da Terra Nua das propriedades, concluindo que havia uma disparidade imensa nesse valor, ou seja, propriedades com valores sub-declarados e super-declarados, cujo fato se deve à estagnação do cadastro e ausência de fiscalização efetiva por parte do atual ente federativo responsável: a Secretaria da Receita Federal; colaborando então, para a desatualização da base de cálculo desse tributo.

Embora o município já tenha se comprometido em arcar com todos os custos<sup>50</sup>, as indefinições da SRF quanto ao “quê” e “como” será descentralizado não permitem que seja possível quantificá-los, até mesmo para analisar a viabilidade de todo esse processo. Mas, seguramente, a relação Custo x Benefício é compensadora para o município, pois o Departamento de Cadastro Rural atualmente conta com dois funcionários em período integral focando as tarefas pertinentes aos documentos e seus respectivos ajustes. A obrigação acessória de fiscalização que será descentralizada demandará mais recursos humanos e materiais, sendo que esses últimos serão principalmente equipamentos de informática (*hardware* e *software*) e de agrimensura (geodésicos inclusive)<sup>51</sup>.

### 3.2.2. Potencial de Arrecadação do ITR

#### 3.2.2.1. Análise Considerando o GUT Constante

Para se estimar a arrecadação potencial do município de Jaboticabal foram realizadas simulações com a totalidade dos 938 imóveis cadastrados. Desse total, 95 foram excluídos em vista à situação cadastral irregular, pois não apresentavam valores

<sup>50</sup> Conforme o Artigo 24, inciso “V”, item “a”, da Instrução Normativa nº 643/2006.

<sup>51</sup> Equipamentos que demandarão um investimento inicial significativo, mas posteriormente terão custos ínfimos de manutenção, amortização e atualização, quando comparados com o montante arrecadado resultante dessas ações, e futuramente com a descentralização integral da receita desse tributo.

do imóvel e da terra nua tributável. Portanto as análises foram feitas com 843 imóveis rurais que totalizam 59.933 hectares de área tributável. Considerando o número de imóveis (1.152 unidades), esta simulação corresponde a 73,1% do total, e a 88,5% de toda a zona rural do município, no exercício de 2008.

Metodologicamente, a base para o cálculo do tributo é o valor da terra nua tributável, cuja apuração é feita pela diferença entre o valor da área total e o valor das áreas isentas (benfeitorias, culturas, florestas, por exemplo). Sobre a área resultante desse cálculo é aplicada uma alíquota que se designa em função do grau de utilização da propriedade. O resultado da multiplicação é o valor do tributo. E a somatória do valor do tributo de todos os imóveis objetos dessa análise totalizou R\$ 792.391,00, o que representa uma arrecadação líquida (descontando o percentual da saúde, da educação e da União) de R\$ 237.717,00 para o município.

O valor médio da terra nua tributável desses imóveis foi apurado em R\$ 11.800,00, correspondendo a 60,9% do valor médio da terra de cultura de primeira, designado pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA), terra que era avaliada em R\$ 19.362,46 por hectare em junho de 2007.

A medida local para acerto gradativo desses valores foi determinada com a promulgação do Decreto nº 4.423, de 19 de dezembro de 2003, que estabeleceu um valor mínimo por hectare de R\$ 10.000,00, cuja proporção ainda está aproximada em 50% do valor de mercado apurado pelo IEA, mas é uma medida segura e muito cautelosa diante dos números apurados. Esta ação não só tem um caráter fiscal, como objetiva um equilíbrio tributário, almejando um nivelamento mínimo do preço praticado pelo hectare.

Quando se adota R\$ 10.000,00 como valor de referência e se compara com os valores médios de terra nua tributável cadastrada, obtém-se variações exorbitantes, tanto negativas quanto positivas. Na tabela a seguir, se pode averiguar desde percentuais negativos de 96,55% a 38,11% em relação ao preço mínimo. Analisando isoladamente esses dois casos, seus valores de hectare tributado são de R\$ 344,83 e R\$ 6.188,57. Assim, se atualizassem esses valores para o mínimo de R\$ 10.000,00 o imposto arrecadado desses dois imóveis aumentariam 2.800% e 61,52%, respectivamente. A tabela a seguir evidencia essa análise:

**TABELA 20**

Imóveis com Valor Tributado Abaixo do Valor Mínimo (R\$ 10.000,00 / ha)

Número do Imóvel	Valor total do Imóvel	Valor da terra nua tributável	Área Tributável	Valor Médio do HA Tributado	Varição p/ o Valor Mínimo \$10.000	Alíquota	Imposto Devido Atual	... se valor mínimo (ha) \$10.000	Varição p/ o ITR atual
346	86.880,23	5.000,00	14,50	344,83	-96,55%	0,200%	<b>10,00</b>	<b>290,00</b>	2800,00%
464	128.504,60	41.281,36	52,06	792,93	-92,07%	0,070%	<b>28,89</b>	<b>364,35</b>	1161,15%
487	43.000,00	34.915,00	16,90	2.065,98	-79,34%	0,030%	<b>10,47</b>	<b>50,68</b>	384,03%
452	247.000,00	165.700,00	48,40	3.423,55	-65,76%	0,030%	<b>49,71</b>	<b>145,20</b>	192,09%
382	475.617,00	375.516,00	109,40	3.432,50	-65,67%	0,070%	<b>262,86</b>	<b>765,80</b>	191,33%
490	1.850.000,00	1.700.000,00	274,70	6.188,57	-38,11%	0,100%	<b>1.700,00</b>	<b>2747,00</b>	61,59%

Fonte: Prefeitura Municipal de Jaboticabal / SP - Elaboração dos cálculos e simulações próprias.

Analisando ainda as disparidades, há situações inversas. Imóveis cujo valor médio de terra nua tributável estão muito acima do mínimo, como se pode verificar na próxima tabela, uma variação positiva desde 603,89% até 141,67%. Nesses dois imóveis, ao considerar o valor mínimo de R\$ 10.000, o tributo recolhido cairia -82,46 e 0%, respectivamente, sendo que este último, em vista ao tamanho da propriedade, já se pagava o valor mínimo de R\$ 10:

**TABELA 21**

Imóveis com Valor Tributado Acima do Valor Mínimo (R\$ 10.000,00 /ha)

Número do Imóvel	Valor total do Imóvel	Valor da terra nua tributável	Área Tributável	Valor Médio do HA Tributado	Varição p/ o Valor Mínimo \$10.000	Alíquota	Imposto Devido Atual	... se valor mínimo (ha) \$10.000	Varição p/ o ITR atual
472	196.746,00	190.050,00	2,70	70.388,89	603,89%	0,03%	<b>57,01</b>	<b>10,00</b>	-82,46%
13	338.855,00	330.000,00	4,70	70.212,77	602,13%	0,03%	<b>99,00</b>	<b>14,10</b>	-85,76%
56	100.000,00	33.300,00	0,50	66.600,00	566,00%	0,03%	<b>10,00</b>	<b>10,00</b>	0,00%
431	178.350,00	63.000,00	1,50	42.000,00	320,00%	0,03%	<b>18,90</b>	<b>10,00</b>	-47,09%
17	5.570.182,00	4.991.182,00	140,00	35.651,30	256,51%	0,10%	<b>4.991,18</b>	<b>1.400,00</b>	-71,95%
550	44.500,00	14.500,00	0,60	24.166,67	141,67%	0,07%	<b>10,00</b>	<b>10,00</b>	0,00%

Fonte: Prefeitura Municipal de Jaboticabal / SP - Elaboração dos cálculos e simulações próprias

As simulações realizadas a seguir se baseiam em mudanças na base de cálculo do tributo, com o intuito de buscar pelo equilíbrio na tributação. Visam reduzir a disparidade existente entre o menor valor médio de terra nua tributável (R\$ 344,83 / ha) e o maior (R\$ 70.388,00 / ha), aproximando-os cada vez mais da média calculada, uma vez que a região em que se encontram possui o mesmo tipo de terra.

A futura variação desse tributo deve estar atribuída ao coeficiente do grau de utilização, pois com uma fiscalização atuante, haverá uma tributação maior ou menor em determinada propriedade, de acordo com o uso e ocupação do solo. Estas grandes disparidades no valor da terra gradativamente serão ajustadas com a operacionalização do cadastro rural no município. Caberá à gestão municipal analisar os números e os adequar a uma política tributária mais justa, como já demonstrou estar apta a isso com a definição de um piso para o valor tributável em questão. Nestes cálculos as alíquotas incidentes permaneceram as mesmas, isso é, considerou-se o mesmo grau de utilização do imóvel declarado pelo proprietário, portanto a faixa de alíquota foi similar à tributação já realizada.

A simulação interferiu somente na base de cálculo do tributo, que é o valor da terra nua da propriedade, isso é, atualizou-se o valor do hectare que estava defasado. Conseqüentemente, ao atualizá-lo, se afetou diretamente o valor médio e total do hectare tributável. A área tributável destas simulações é de 59.933 hectares.

**TABELA 22**

Simulação 1 – Baseada nas Declarações de Valores de Hectare Feitas pelos Proprietários – Potencial Arrecadatário do ITR em Jaboticabal/SP

<b>Situação do Valor da Terra Nua Tributável</b>	<b>Valor Médio do Hectare Tributável</b>	<b>Valor Total Lançado do ITR</b>	<b>Variação Absoluta</b>	<b>Variação Relativa</b>
<i>Atual</i>	<i>11.800,07</i>	<i>792.391,68</i>	-	<i>0,00%</i>
<i>Mínimo:\$10.000,00 e demais estáveis</i>	<i>13.476,32</i>	<i>859.943,57</i>	67.551,90	<i>8,53%</i>

Fonte: *Elaboração Própria*

Na primeira simulação se considerou um valor mínimo de terra nua tributável de R\$ 10.000,00, e se manteve àqueles valores que estavam superiores ao valor mínimo. Considerando esse cenário, o valor total arrecadado do tributo aumentou apenas 8,53%, sendo em valores absolutos R\$ 67.551,00. O percentual do número de imóveis abaixo do valor mínimo estipulado é de 34,64%, e em número absoluto são 292 imóveis. Se assim se adotasse, esse seria o universo de contribuintes que sofreriam um impacto relativamente alto no valor do tributo.

**TABELA 23**

Simulação 2 – Baseada no Valor Médio de Mercado do Hectare de “Terra de Cultura de Primeira” (IEA) como Valor Mínimo Declarado – Potencial Arrecadatário do ITR em Jaboticabal/SP

<b>Situação do Valor da Terra Nua Tributável</b>	<b>Valor Médio do Hectare Tributável</b>	<b>Valor Total Lançado do ITR</b>	<b>Variação Absoluta</b>	<b>Variação Relativa</b>
<i>Atual</i>	<i>11.800,07</i>	<i>792.391,68</i>	<i>-</i>	<i>0,00%</i>
<i>Mínimo: \$19.362,46 e demais estáveis</i>	<i>19.783,49</i>	<i>1.267.624,90</i>	<i>475.233,23</i>	<i>59,97%</i>

Fonte: Elaboração Própria

Na segunda simulação se considerou um valor mínimo de terra nua tributável de R\$ 19.362,46, ou seja, o valor médio do preço do hectare de terra do Escritório de Desenvolvimento Regional de Jaboticabal, calculado pelo IEA (2007). Dentre outros fatores, esse valor está baseado nos valores de transações realizadas nesta região. Nesta ocasião, também se mantiveram aqueles valores médios das propriedades que estivesse acima desse mínimo. Considerando este cenário, apura-se o maior valor total de arrecadação simulado, registrando um percentual de aumento de aproximadamente 60%. Em valores absolutos são R\$ 475.233,00, sendo 813 propriedades com valor abaixo do determinado, entretanto os 30 imóveis que estão acima desse valor, fazem com que o valor médio tributável fique num patamar 2,13% acima do mínimo.

Outras simulações poderiam ser feitas, porém qualquer uma que represente redução do valor arrecadado implicaria em renúncia fiscal<sup>52</sup>.

Isso posto, a administração municipal deve exercer a fiscalização e almejar a maior proximidade possível entre a situação de fato desses imóveis e seu respectivo acervo cadastral. Esta medida é o alicerce para os fins fiscais que lhes foram atribuídos na descentralização, entre outros fins já elencados.

<sup>52</sup> Ato passivo de penalidades legais de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n° 101 de 04/05/2000 –, em seu artigo 14, parágrafo 1º, *in verbis*: “§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

**TABELA 24**

Simulação 3 – Baseada no Valor Médio de Mercado do Hectare de “Terra de Cultura de Primeira” (IEA) Declarado de Maneira Fictícia em Todas Propriedades – Potencial Arrecadatário do ITR em Jaboticabal/SP

<b>Situação do Valor da Terra Nua Tributável</b>	<b>Valor Médio do Hectare Tributável</b>	<b>Valor Total Lançado do ITR</b>	<b>Variação Absoluta</b>	<b>Variação Relativa</b>
<i>Atual</i>	11.800,07	792.391,68	-	0,00%
<i>Todas com \$ 19.362,46</i>	19.362,46	1.264.689,45	472.297,77	59,60%

Fonte: Elaboração Própria

Nesta simulação se considera um valor médio tributável de R\$ 19.362,46 em absolutamente todas as propriedades, a qual proporciona uma elevação de 59,60% na arrecadação total, que é equivalente à simulação 2. Em número absoluto haveria um aumento de mais de R\$ 472.000,00, como demonstrado na tabela anterior.

Diante dos dados analisados com seus impactos e visando uma política de maior durabilidade, sem ações imediatistas isoladas, a primeira simulação nivelará um preço de terra razoável para a região e possibilitará melhorar a média tributável em busca de uma maior proximidade com os preços praticados pelo mercado. Esse nivelamento depende diretamente de muitos fatores que transcendem as diretrizes fiscais e operacionais do município, mas é um movimento necessário para enfrentar a inércia de um sistema individualista que prioriza o indivíduo ao coletivo. A descentralização visa maximizar os níveis de eficácia e eficiência do controle e da fiscalização desse tributo.

### 3.2.2.2. Análise Considerando uma Eventual Fiscalização no GUT

As três simulações de Jaboticabal realizadas anteriormente, não consideram os critérios da metodologia de Balata, ou seja, não há mudança na alíquota atribuída em razão do Grau de Utilização da Terra. Porém, a simulação a seguir, além de

considerar as alterações na base de cálculo em relação ao preço da terra, contemplará uma variação no fator GUT.

Foram considerados dados do Censo Agropecuário de 2006 do IBGE, para a definição da área total do município. Uma vez determinada a área total, para se identificar a área de zona rural do município, se fez a somatória das áreas de pastagens, lavouras e matas e floresta do mesmo Censo, cujo resultado foi a base para a simulação. Dessa somatória de áreas, foi reduzido o equivalente a 15%, o qual se refere à parcela do território que se estima estar isenta ou imune ao tributo, composta pelos imóveis rurais que, em virtude da sua característica de uso, não possuem incidência do ITR. Portanto para efeitos de simulação, a área tributável é 85% da área de zona rural calculada. O intuito da fórmula utilizada para se obter a área tributável é evitar uma simulação com grandes distorções.

A “Alíquota Média Calculada” corresponde à divisão do total arrecadado de ITR (informado pela STN) pelo valor mínimo da terra nua tributável do município<sup>53</sup>. Como a própria descrição evidencia, esta alíquota média traz apenas uma proporção do tributo perante sua base de cálculo, conseqüentemente, uma vez que o detalhamento da dimensão dos imóveis rurais não é considerado, a margem de erro da simulação cresce.

Diante da tabela exposta na Lei 9.393/1996, a alíquota utilizada nesta simulação está baseada primeiramente em um Grau de Utilização da Terra entre 65% e 80%, cujas alíquotas estão descritas na segunda coluna da tabela. Como a tabela se subdivide em faixas que variam de acordo com a dimensão do imóvel, para calcular a “Alíquota Estimada com GUT Médio” desta simulação, se utilizou o valor de 0,30%, resultado da média entre o GUT da faixa de até 50 ha (0,20%) e de entre 50 ha e 200 ha (0,40%) da segunda coluna. Apenas para exemplificação segue a tabela da referida lei:

---

<sup>53</sup> Esse valor mínimo da terra nua tributável é equivalente à multiplicação da área tributável (85% da área da zona rural) pelo valor mínimo do hectare (estipulado para a região de Jaboticalbal/SP: R\$ 10.000).

**TABELA 25**

Tabela de Alíquotas para Tributação do ITR

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

Fonte: BRASIL - Lei 9.393 de 19/12/1996

O “Valor da Terra Nua Tributável” foi apurado com a multiplicação da mesma área tributável pelo preço médio de mercado do hectare do EDR Jaboticabal (R\$ 19.362,00), calculado pelo IEA.

O “ITR Potencial Transferido” é equivalente a 50% do “ITR Potencial Total”, cujo calculo é resultado da multiplicação da “Alíquota Estimada com GUT Médio” com o “Valor da Terra Nua Tributável”.

**TABELA 26**

Simulação 4 - Baseada no Valor Médio de Mercado do Hectare de “Terra de Cultura de Primeira” (IEA) e na Alíquota Estimada de 0,30% – Potencial Arrecadatário do ITR em Jaboticabal/SP

ITR Real Transferido (2007) – STN	Alíquota Média Calculada	Alíquota Estimada com GUT Médio	Valor da Terra Nua Tributável	ITR Potencial TOTAL	ITR Potencial Transferido	Variação
305.855	0,175%	0,30%	901.771.722	2.705.315	1.352.658	342%

Fonte: IBGE (Censo Agropecuário 2006): Informações sobre a área de Zona Rural; STN (<http://www.stn.fazenda.gov.br/> em 14/09/2008 às 22:52hs) - ITR Transferido 2007.

O percentual de incremento do ITR apurado de 342% é resultado da atribuição de um GUT médio. Quando se considerou apenas o preço da terra nas simulações anteriores, o impacto não ultrapassou os 60%. Porém ao simular interferindo na alíquota, atribuindo-lhe o valor de 0,30%, conclui-se que a utilização média da terra está entre 65% e 80%, ou seja, abaixo apenas da melhor faixa de utilização que é acima de 80%. Portanto há uma margem de segurança na simulação por não atribuir percentual de utilização inferior a 65%. Embora seja plenamente

possível um GUT predominante inferior a esse, tal redução refletiria em uma alíquota maior e em um incremento superior aos 342%.

### **3.3. Estimativa Arrecadatória dos municípios da EDR Jaboticabal**

#### **3.3.1. Metodologia**

Para se calcular a arrecadação potencial do município de Jaboticabal, foram utilizados dados cadastrados da própria base da Prefeitura Municipal (2008), fato que reduziu significativamente a margem de erro das simulações tratadas nos itens anteriores deste capítulo.

O objetivo neste tópico é estimar o quanto um município poderia arrecadar de ITR considerando apenas informações básicas, utilizando os mesmos critérios e metodologia de apuração descrita anteriormente na tabela 26 (simulação 4).

As fórmulas e os critérios dessa simulação serão generalizados para os municípios objeto, mas vale ressaltar que a situação territorial e principalmente, o uso da terra destas propriedades tende a variar de município para município e de imóvel para imóvel. Para minimizar esta variação, esse estudo foi feito apenas com alguns municípios integrantes do EDR Jaboticabal: Fernando Prestes, Ibitinga, Monte Alto, Taiúva, Taquaritinga e Jaboticabal.

A fiscalização precária do uso efetivo da terra, permite ao proprietário que a sub-utiliza, declarar um GUT elevado, que a classifique em uma faixa de menor alíquota do tributo (verificar tabela 25). Porém, as tarefas de campo que serão parte das obrigações acessórias atribuídas aos municípios conveniados, serão de suma importância para auferir o real GUT da terra, pois embora exista previsão legal para alíquota de até 20%, o lançamento desta, só será possível com a comprovação do uso precário da terra. Assim como na simulação isolada de Jaboticabal (tabela 26 –

simulação 4), aqui se pode inferir um percentual significativo de elevação do potencial arrecadatório do ITR. Os valores apurados são resultado de um cenário otimista na utilização da terra e um preço da terra razoável e proporcional ao valor médio de mercado.

Com a descentralização citada e uma atuação estreita do ente governamental, esses fatores tendem a se intensificar elevando a arrecadação do ITR para além da estimativa calculada. Apesar de que, ao se considerar o perfil destas cidades, e dependendo das circunstâncias, o montante do tributo pode ficar aquém do simulado. Por exemplo, isso pode ocorrer se de fato for constatado um GUT predominantemente maior que 80%; ou uma zona rural formada por uma maioria de propriedades pequenas ou isentas. Enfim, há diversas variáveis que podem interferir nestas simulações. Mas, diante do histórico desse tributo e suas características se pode afirmar que os municípios possuem potencial arrecadatório crescente, como é proposto na tabela a seguir:

**TABELA 27**

Simulações do Potencial Arrecadatório do ITR - Casos da EDR Jaboticabal/SP

Município	ITR Real Transferido (2007) - STN	Alíquota Média Calculada	Alíquota Estimada com GUT Médio	Valor da Terra Nua Tributável	ITR Potencial TOTAL	ITR Potencial Transferido	Variação
Fernando Prestes	20.051	0,058%	0,30%	178.471.539	535.415	267.707	1235%
Jaboticabal	305.855	0,175%	0,30%	901.771.722	2.705.315	1.352.658	342%
Monte Alto	66.199	0,185%	0,30%	185.071.233	555.214	277.607	319%
Taiúva	36.017	0,141%	0,30%	131.763.477	395.290	197.645	449%
Taquaritinga	148.947	0,168%	0,30%	458.868.035	1.376.604	688.302	362%
Itatinga	74.399	0,065%	0,30%	587.093.022	1.761.279	880.640	1084%

Fonte: IBGE (Censo Agropecuário 2006): Informações sobre a área de Zona Rural; STN (<http://www.stn.fazenda.gov.br/> em 14/09/2008 às 22:52hs) - ITR Transferido 2007

Ao comparar o último valor arrecadado (ITR Transferido) com o ITR Potencial, concluímos que o crescimento médio foi de 421%. As estimativas financeiras possuem uma representatividade ainda pequena perante o orçamento do município, porém são multiplicadas com as ações sobre o GUT e o preço da terra declarado, além da descentralização do ITR. A tabela a seguir evidencia esse impacto:

**TABELA 28**

Estimativa de Impacto no Orçamento dos Municípios do EDR Jaboticabal perante a Simulação de Potencial Arrecadatário e Descentralização do ITR

<b>Município</b>	<b>Orçamento Anual - (IBGE 2007)</b>	<b>ITR Arrecadado</b>	<b>% Relativo</b>	<b>ITR Potencial TOTAL</b>	<b>% Relativo</b>	<b>Varição</b>
Fernando Prestes	15.008.741	20.051	0,13%	535.415	3,57%	2570%
Jaboticabal	83.860.803	305.855	0,36%	2.705.315	3,23%	785%
Monte Alto	55.920.152	66.199	0,12%	555.214	0,99%	739%
Taiúva	8.627.442	36.017	0,42%	395.290	4,58%	998%
Taquaritinga	71.273.069	148.947	0,21%	1.376.604	1,93%	824%
Ibitinga	47.021.335	74.399	0,16%	1.761.279	3,75%	2267%

Fonte: IBGE - (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> em 01/03/2010 às 0:15hs); STN (<http://www.stn.fazenda.gov.br/> em 14/09/2008 às 22:52hs) - ITR Transferido 2007.

O conjunto das 3 ações elencadas elevou em média, mais que 10 vezes o montante arrecadado de ITR (1364%), refletindo em uma participação relativa média, diante do orçamento anual desses municípios na ordem de 3,01%, significativamente superior à média atual de 0,23% do orçamento. Além da elevação da arrecadação, os efeitos indiretos das ações implementadas com o cadastro rural, têm como primeiro impacto o financeiro, mas além desse, há que se ressaltar a contribuição significativa para a organização da estrutura fundiária local, permitindo subsidiar o planejamento municipal.

O Secretário de Agricultura, Abastecimento e Meio-Ambiente, Sr. Fábio Trevisoli, afirmou em entrevista que os recursos provenientes do ITR de Jaboticabal, mesmo sem a descentralização pleiteada, são suficientes para a implantação de um CTM, permitindo ao menos a gestão territorial de todas as parcelas de solo existentes no perímetro do município.

A viabilidade da descentralização deve ser tratada em função das características de cada município, porém aqueles cuja população seja igual ou superior a 100.000 habitantes, seguramente possuem infraestrutura tanto física quanto de recursos humanos para gerir isoladamente seu perímetro.

Considerar a unidade federativa também se faz necessário, uma vez que há discrepâncias econômicas regionais, que influenciam nas condições para a descentralização, mas o referencial do número de habitantes (conjuntamente com a existência de terras rurais no município) é uma excelente métrica.

Afirmar que todos os municípios conveniados são entes ativos e lograrão a execução desse gerenciamento é utópico, conhecendo a realidade operacional que a maioria possui. Não há um critério prévio ao pleito do convênio que objetive identificar a infraestrutura mínima do solicitante, isto deverá ocorrer futuramente. Portanto assinar o convênio é uma tramitação meramente burocrática, e não é a garantia de que a descentralização atingirá resultados similares ao apresentado nesse estudo, mesmo que as condições geográficas sejam propícias ao aumento de arrecadação. Há o comprometimento futuro de realizar as obrigações acessórias previstas no convênio, porém executá-las com eficiência dependerá de cada município.

Diante das deficiências existentes nos municípios menores, uma mobilização regional com vários interessados no pleito da descentralização dessa gestão é uma excelente alternativa. Os municípios circunvizinhos podem se estruturar conjuntamente dentro da concepção de consórcios regionais, na qual dividiram as despesas operacionais da execução das obrigações acessórias previstas nos convênios. Assim, poderiam investir em recursos humanos e infraestrutura visando uma atuação regional compartilhada e não isolada, colaborando inclusive para o bom aproveitamento de recursos do erário.

### 3.3.2. O Preço da Terra

O Valor da Terra Nua da região de Jaboticabal está significativamente acima da média estadual, com base nas informações do Instituto de Economia Agrícola e Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, conforme a tabela a seguir:

**TABELA 29**

Valor da Terra Nua - EDR Jaboticabal/SP x Média Estadual (SP)

Valores de novembro de 2007

<b>Tipo da Terra</b>	<b>Valor Médio Estadual</b>	<b>Valor Médio Jaboticabal</b>	<b>% acima do estado</b>
Campo	5.907,19	8.953,17	51,56%
Terra de cultura de primeira	12.177,02	19.362,46	59,01%
Terra de cultura de segunda	9.475,90	15.633,61	64,98%
Terra para pastagem	8.038,56	13.577,33	68,90%
Terra para reflorestamento	6.396,54	10.330,58	61,50%

Fonte: Instituto de Economia Agrícola e Coordenadoria de Assistência Técnica Integral.

No principal tipo de terra que é a Terra de Cultura de Primeira, o valor médio de Jaboticabal, está num patamar de 59,01% acima da média estadual, fato esse que não ocorre isoladamente nesse Escritório Regional, como se pode analisar em algumas das principais regiões do estado na tabela a seguir:

**TABELA 30**

Valor da Terra Nua - EDR's x Média Estadual (SP) – Terra de Cultura de Primeira

Valores de novembro de 2007

<b>EDR</b>	<b>Valor Médio EDR</b>	<b>Variação para Média Estadual</b>
<i>Campinas</i>	16.253,44	33,48%
<i>Jaboticabal</i>	19.362,46	59,01%
<i>Mogi-Mirim</i>	22.985,54	88,76%
<i>Piracicaba</i>	14.389,02	18,17%
<i>Ribeirão Preto</i>	20.846,02	71,19%
<i>São João da Boa Vista</i>	14.325,07	17,64%
<i>São José do Rio Preto</i>	12.199,07	0,18%
<i>São Paulo</i>	12.167,83	-0,08%
<i>Sorocaba</i>	12.101,53	-0,62%
<b>estado</b>	<b>12.177,02</b>	<b>#</b>

Fonte: Instituto de Economia Agrícola e Coordenadoria de Assistência Técnica Integral.

Exceto para São Paulo e Sorocaba, os demais possuem o Valor da Terra Nua acima da média estadual. Um exemplo da evolução desses valores pode ser

aferido na tabela a seguir que retrata o crescimento do preço médio das Terras de Cultura de Primeira na Região de Jaboticabal, de 2002 até 2007:

**TABELA 31**

Evolução do Valor de Terra Nua do Tipo de Cultura de Primeira

Valores Atualizados - IGP-DI - Maio/2008

Ano	Mês	EDR Jaboticabal			Estado de São Paulo		
		Preço da Terra	Variação %	2002=100	Preço da Terra	Variação %	2002=100
2002	6	15.534,40	#	100	9.108,09	#	100
2003	6	18.066,03	16,30%	116	9.912,46	8,83%	109
2003	11	20.305,16	12,39%	131	11.160,33	12,59%	123
2004	6	19.080,29	-6,03%	123	11.522,13	3,24%	127
2004	11	19.215,15	0,71%	124	11.404,33	-1,02%	125
2005	6	19.200,42	-0,08%	124	11.630,33	1,98%	128
2005	11	19.387,11	0,97%	125	12.182,73	4,75%	134
2006	6	19.227,54	-0,82%	124	11.636,24	-4,49%	128
2006	11	22.240,44	15,67%	143	12.489,25	7,33%	137
2007	6	21.280,20	-4,32%	137	12.688,83	1,60%	139
2007	11	20.493,53	-3,70%	132	12.888,35	1,57%	142

Fonte: Instituto de Economia Agrícola e Coordenadoria de Assistência Técnica Integral.

Embora se compute um crescimento de 31,92% no preço da terra nos últimos 5 anos, o ITR em Jaboticabal foi além desse índice, em vista que de 2002 para 2007, houve um crescimento de 61,3% em sua arrecadação, quase o dobro de crescimento quando comparado ao preço da terra. Ao se comparar o ano de 2002 com 2006, obtém-se um índice superior a 111%.

A evolução do preço da terra na média do estado de São Paulo, nos últimos 5 anos, foi superior ao do EDR Jaboticabal, com 41,5% de crescimento real. Mas vale ressaltar, mesmo com uma evolução inferior, que o preço médio em Jaboticabal é 59% acima da média estadual.

Com esta análise se pode concluir que, embora o preço da terra se eleve, a sua influência no montante arrecadado é pequena, considerando inclusive a desatualização cadastral que prevalece na maioria das declarações, pois diante do atual sistema, cabe ao contribuinte optar pela atualização ou não dos valores declarados. Com o consentimento da própria lei, que embora oriente a se declarar o

valor real da propriedade, o proprietário não os atualiza. A Secretaria da Receita Federal, por sua vez, não tem a capacidade para fiscalizar efetivamente, conseqüentemente, recolhe menos a cada ano. E na maioria dos casos não há sequer a atualização inflacionária.

Com o intuito de nivelar o preço mínimo do hectare das terras de cultura de primeira, na zona rural do município de Jaboticabal, foi decretado o valor mínimo de R\$ 10.000 para cada hectare, valor um tanto justo em vista que está 17,9% abaixo da média estadual (R\$ 12.177,02) e 48,4% abaixo do valor médio do EDR de Jaboticabal. Valores aproximados inferiores ao mínimo de R\$ 10.000 por hectare não serão aceitos, conseqüentemente, essa é uma ação que reafirma a tendência de elevação da arrecadação do ITR.

Esse tributo foi arrecadado com base nos valores subestimados das propriedades rurais (em sua maioria), situação que se pode comprovar por meio da análise dos imóveis relacionados em Jaboticabal, que totaliza um montante de 34,64% classificados com preços abaixo do valor mínimo. Mas esse não é um fato isolado. Se os valores declarados não representam os valores médios do IEA, compará-los aos preços de mercado aumentará consideravelmente essa lacuna.

Atuar na base do tributo, realizando uma análise nos valores declarados é a ação prioritária que impactará imediatamente na arrecadação do ITR. Uma simples e objetiva comparação já evidencia esse potencial arrecadatário.

Finalmente, além do fator estritamente fiscal supracitado, há que se identificar os fatores extrafiscais do mercado de terras como instrumentos de política agrária. A terra sendo um ativo limitado, não industrializado, sem possuir a característica de reprodução em escala da concepção capitalista, se enquadra em uma economia de mercado – assim denominada por Polanyi (1980) – ou economia empresarial – como definido por Keynes (1984). Ambas possuem endogenamente o acúmulo e aumento da riqueza. Assim, os possuidores desse ativo, procuram condições de aumentar seus valores, seja mediante fatores indiretos que resultem da especulação imobiliária, seja por meio de ganhos produtivos vindos do cultivo da terra.

Por se tratar de um ativo tão essencial e finito, o Estado deve exercer seu papel soberano de definir políticas que determinem um mínimo de critério para esses

preços. Dessa maneira, é o Estado que deve (ou deveria) estabelecer a regulação do mercado de terras, procurando garantir o acesso a terra e as condições para seu uso e ocupação (Reydon 2006, p.127).

Reydon e Plata (1996, p. 58) exemplificam como há forte influência dessa intervenção Estatal, enquanto órgão regulador, no mercado de terras daqueles que as possuem como reserva de valor:

La intervención del mercado de la tierra es fundamental para conseguir elevar el grado de movilidad de este recurso natural, la cual, a su vez, permitirá aumentar la eficiencia y el acceso de los campesinos... Los objetivos básicos de la intervención en el mercado de tierras, como ya fue señalado, serían fomentar e incentivar su oferta y, por otro lado, conseguir la transparencia del mercado. Con relación al primer aspecto, se trataría de incentivar la oferta potencial de tierras, a través de la venta de propiedades que son mantenidas básicamente como reserva de valor (tierras no utilizadas o con baja productividad).

Embora exista o mecanismo que possibilita tal medida, os interesses políticos para colocá-las em ação são mínimos. Semelhante situação ocorre com as políticas tributárias da terra, as quais visam modificar a estrutura agrária mediante os impostos. Quando as políticas tratadas aqui forem implementadas, a influência nos preços da terra será imediata, em razão ao fato de que diminui a atratividade de permanecer com um ativo cujo custo de manutenção se eleva.

É assim que o ITR pode ser uma ferramenta para reduzir a especulação e, conseqüentemente, o preço da terra, permitindo o acesso da população campesina à terra.

La tributación de la tierra no viene a resolver todos los problemas agrarios ni será una forma de obtener una mejora significativa en la recaudación del Estado. Sin embargo, es una medida, que, aplicada eficientemente, disminuye la especulación con tierras y crea las condiciones para que los campesinos, amparados en medidas que sustenten su demanda, tengan acceso a este recurso ... Para que la tributación sea eficiente, es necesaria la existencia de un adecuado catastro rural junto a un adecuado aparato administrativo de recaudación (Reydon e Plata 1996, p. 63).

Ou seja, o cadastro não somente eleva a receita do município, como é um importante pilar de sustentação para a regulação desse mercado, subsidiando as ações extrafiscais tratadas aqui. O cadastro rural é imprescindível tanto como uma

ferramenta de gestão e planejamento para qualquer política pública territorial, quanto para a segurança jurídica do proprietário.

Assim, como se pôde acompanhar neste capítulo, os números do Imposto Territorial Rural nem sequer são o fator limitante para se desenvolva todo este processo. As administrações municipais que tiverem condições propícias já podem transcender essa espécie de barreira inercial e ousar assumir tal responsabilidade. A descentralização, além do repasse integral da arrecadação do ITR aos cofres municipais, pela primeira vez na histórica da gestão rural, proporcionará condições para uma fiscalização tanto do preço da terra, quanto do GUT, ademais de fazer conhecer o uso e ocupação do solo de fato. Os percentuais estimados de elevação arrecadatória simulados – entre alguns superiores a 1.000% –, são fortes indicadores de que há muito o que se fazer na gestão territorial brasileira.

## CONCLUSÃO

A expansão da ocupação territorial é uma demanda inerente às atividades econômicas capitalistas que não tem necessariamente nenhuma relação direta com a concentração de terras. No entanto, 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.

Este trabalho se propôs a identificar justamente em que medida essa “ineficiência Estatal” na gestão da terra teve a intenção implícita de manter os privilégios de poucos por tanto tempo e a que preço isso se deu. Ao passo que, por outro lado, pôde identificar que tal comportamento há subtraído volumes incríveis de capacidade arrecadatória dos cofres municipais, de modo que se estimam possibilidades de elevação de mais de 1.000% sobre os atuais valores se o município decide gerir responsabilmente o ITR que o corresponde.

Portanto a resposta à pergunta fundamental desse estudo é que “sim”, a descentralização contribuirá para a gestão territorial e diretamente à arrecadação do Imposto Territorial Rural ao erário, ressalvada a necessidade de operacionalização por meio do instrumento Cadastro Territorial, conjuntamente com a análise das condições territoriais do município que a pleitear, cuja viabilidade é imprescindível para lograr resultados satisfatórios.

Assim, se por um lado inúmeras foram as razões que motivaram essa conduta histórica na questão da “terra” no país, maiores são os motivos agora para modernizá-la e tornar a gestão territorial mais abrangente com uma tributação sobre a terra mais eficiente.

Como tratado amplamente na dissertação, nem a gestão estadual nem a federal promoveram avanços significativos para minimizar os problemas fundiários

nacionais, como também não puderam alterar a ínfima arrecadação desse tributo. Contudo e contraditoriamente, já estão dispostos mecanismos administrativos e o arcabouço legal para suportar a descentralização e verter sobre o assunto um novo nível de eficiência.

No contexto da arrecadação inexpressiva desse tributo, um primeiro e grande exemplo, é a imoral delegação ao proprietário da função de determinar qual alíquota “quer” recolher ao erário, por falta de fiscalização ou pela distância entre o gestor do tributo e o contribuinte.

A União e os estados, ainda que quisessem, nunca poderiam mobilizar os recursos necessários para a fiscalização sobre o tema face ao caráter central desses entes e em contraposição ao modo inerentemente descentralizado da ocupação do solo. Entretanto, diante dessa conjuntura e das tentativas ao longo da história, finalmente se decidiu incumbir a responsabilidade pela gestão do tributo ao município, o ente que proporcionará menor custo transacional. Consequentemente, haverá melhor relação custo-benefício, em virtude que a administração municipal está mais próxima dessas terras.

O município que possui terras rurais e um mínimo de recursos pode solicitar a descentralização do ITR, e o estudo de caso tratado comprova a hipótese de que a operacionalização do instrumento cadastral pode induzir maior recolhimento ao erário, ativando um poderoso círculo virtuoso em prol de ganhos institucionais para a gestão fundiária no Brasil.

Ademais, o poder executivo municipal, com retaguarda da Secretaria da Receita Federal, poderá diretamente e unilateralmente concorrer pelo direito de gestão desse tributo junto à SRF, ou seja, independente do poder legislativo local.

É assim que a nova estrutura legal que permite a descentralização do ITR se depara com os administradores municipais (que possuem terras rurais) na situação de decidir entre gerir esse tributo, fiscalizando e colaborando com a modernização da gestão fundiária, ou manter tudo como está, justificando-se na incapacidade de ação local ou no passado arrecadatário do tributo.

Obviamente que não se pretende dizer nem se espera que esse processo resolva integralmente o problema da formação e da concentração fundiária que se

desenvolveu de forma tão arraigada no país, porém, é uma importante peça no mecanismo maior que invariavelmente o fará.

Se objetiva concretamente uma maior equidade tributária, melhor governança das terras e do uso e ocupação do solo, e, principalmente, fomentar a esperança na visão dos gestores que creiam ser possível mudar esse paradigma, mesmo que gradativamente, conduzindo-o por um viés técnico e justo, totalmente compatível com a política e com o mercado.

Para isso, aderir à Lei 11.250/2005 e estruturar o Cadastro Territorial Municipal são os “primeiros” elementos necessários e alicerces para todas as demais tramitações rumo à governança dessas terras.

É uma oportunidade ímpar para melhorar significativamente a gestão territorial e descentralizar a receita oriunda da tributação das terras rurais, que “atualmente” não alcança sequer 0,1% das Receitas Federais.

Como sugestão de estudos futuros ressalto: a) analisar e dimensionar detalhadamente os benefícios econômicos extra-fiscais por meio da utilização do cadastro territorial multifinalitário na gestão das terras, tanto em nível municipal, estadual e federal; b) estimar, à preços atuais, o potencial arrecadatório do ITR no Brasil, levando em consideração o GUT atual declarado; e c) pesquisar / dimensionar a lacuna existente entre o grau de utilização das terras declarados, com o de fato, quantificando a evasão ao erário.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**ASSUNÇÃO, J. J.; MOREIRA, H. ITR sem mentiras: um comentário sobre a taxaço de terras com informaço assimétrica. 1996. PUC, Rio de Janeiro.**

**ARAÚJO, M. S. da S. Recomendaco n° 24/2004. Novembro, 2004. Ministério Público Federal, São Paulo,SP.**

**BALATA, K. S. ITR – Imposto Territorial Rural – Seu Potencial – Sua Sonegaco – Sua Soluço – Cadastro Técnico Rural – CTR outubro, 1997**

**BRASIL. Constituço Federal, 1967.**

**BRASIL. Decreto Histórico - 25.11.1808.**

**BRASIL. Decreto INCRA n° 3.508 - 14.06.2000.**

**BRASIL. Decreto n° 482 - 14.11.1846.**

**BRASIL. Decreto n° 1.318 - 30.01.1854.**

**BRASIL. Decreto n° 1.940- 25.05.1982.**

**BRASIL. Decreto n° 6.433 - 15.04.2008.**

**BRASIL. Emenda Constitucional n° 10 - 09.11.1964.**

**BRASIL. Emenda Constitucional n° 05 - 28.06.1975.**

**BRASIL. Emenda Constitucional n° 17 - 02.12.1980.**

**BRASIL. Emenda Constitucional n° 23 - 01.12.1983.**

**BRASIL. Emenda Constitucional n° 42 - 19.12.2003.**

**BRASIL. Censo Agropecuário 1995-1996. IBGE. 1996.**

**BRASIL. Censo Agropecuário 2000. IBGE. 2000.**

BRASIL. Instrução Especial INCRA nº 02 de 08 de fevereiro de 2002.

BRASIL. Instrução Normativa do INCRA nº 25 e nº 26 - 28.11.2005.

BRASIL. Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil nº 438 de 28 de julho de 2004.

BRASIL. Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil nº 643 de 12 de abril de 2006.

BRASIL. Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil nº 655 de 26 de maio de 2006.

BRASIL. Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil nº 659 de 11 de julho de 2006.

BRASIL. Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil nº 679 de 27 de setembro de 2006.

**BRASIL. Lei nº 4.449 - 30.10.2002.**

**BRASIL. Lei nº 5.570 - 31.10.2005.**

**BRASIL. Lei nº 4.504 - 30.11.1964 (Estatuto da Terra).**

**BRASIL. Lei nº 4.947 - 06.04.1966.**

**BRASIL. Lei nº 5.172 - 25.10.1966.**

**BRASIL. Lei nº 5.868 - 12.12.1972.**

**BRASIL. Lei nº 6.015 - 31.12.1973.**

**BRASIL. Lei nº 6.739 - 05.12.1979.**

BRASIL. **Lei n° 6.746 - de 10.12.1979.**

BRASIL. **Lei n° 8.022 - 12.04.1990.**

BRASIL. **Lei n° 8.629 - 25.02.1993.**

BRASIL. **Lei n° 8.847 - 28.01.1994.**

BRASIL. **Lei n° 9.393 - 19.12.1996.**

BRASIL. **Lei n° 10.257 - 21.07.2001.**

BRASIL. **Lei n° 10.267 - 28.08.2001.**

BRASIL. **Lei n° 11.250 - 28.12.2005.**

BRASIL. **Lei n° 601 - 18.09.1850.**

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.**

BRASIL. **Norma de Execução INCRA n° 29 -11.09.2002.**

BRASIL. Constituição, 1998. **Constituição Federal.** Organizador: Yussef Said Cahali. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2002

BRASIL. **Código tributário nacional** / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2002

BRASIL. - **Resolução n° 76, de 17 de julho de 1822** - Disponível em <[http://www.iterpa.pa.gov.br/files/leis/Legislacao\\_agroambiental\\_antiga/Periodo\\_Colonial/Res.\\_76-1822\\_Suspende\\_sesmarias.doc](http://www.iterpa.pa.gov.br/files/leis/Legislacao_agroambiental_antiga/Periodo_Colonial/Res._76-1822_Suspende_sesmarias.doc)> Acesso

CAMARGOS, L.D.B. **O Imposto Territorial Rural e a Função Social da Propriedade: Doutrina, Prática e Jurisprudência.** 1. ed. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2001. 238 p.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995** / Wilson Cano. pág. 26. 2. ed. rev. aum. – Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998. (30 Anos de Economia – UNICAMP, 2).

COELHO, A. H., PHILIPS, J. **Disciplina de Sistemas Cadastrais**. Curso de Pós-Graduação em Cadastro Técnico Multifinalitário – Departamento de Eng. Civil – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Disponível em: <[http://geodesia.ufsc.br/Aulas/SiCad/1999.2/Alexandre\\_Hering\\_Coelho/trabalho.htm](http://geodesia.ufsc.br/Aulas/SiCad/1999.2/Alexandre_Hering_Coelho/trabalho.htm)> Acesso em: 20 ago. 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Tabela do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI)**, maio-2008. São Paulo, SP, 2008. Disponível em <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/servicos/pg\\_atualizacao\\_valores.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/servicos/pg_atualizacao_valores.php)> Acesso em: 14 mai. 2008.

GALINARI, G. **Disponível na internet mapa das áreas urbanizadas do Brasil**. Campinas, SP. Embrapa Monitoramento por Satélite, 2006. Disponível em: <<http://www.embrapa.gov.br/imprensa/noticias/2006/marco/noticia.2006-03-29.0969052831/?searchterm=área%20urbana%20brasil>>. Acesso em: 25 set. 2009.

GIRADI, E.P. **Atlas da Questão Agrária Brasileira**. Presidente Prudente, SP, 2008. Disponível em: <[http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/estrutura\\_fundiaria.htm](http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/estrutura_fundiaria.htm)> Acesso em: 22 set. 2009.

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA (IEA). **Valor da Terra Nua**, São Paulo, SP, 2002-2007. Disponível em: <[http://ciagri.iea.sp.gov.br/bancoiea/precors.aspx?cod\\_tipo=1&cod\\_sis=8](http://ciagri.iea.sp.gov.br/bancoiea/precors.aspx?cod_tipo=1&cod_sis=8)> Acesso em: 16 out. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**, Brasília, DF, 1991–2000 – <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1114442770&Tick=1245298895541&VAR\\_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22iframe\\_dados\\_s.htm%22%29&Mod=S](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1114442770&Tick=1245298895541&VAR_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22iframe_dados_s.htm%22%29&Mod=S)> Acesso em: 15 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. **POLÍTICA FISCAL E JUSTIÇA SOCIAL NO BRASIL: O CASO DO IPTU**, Brasília, DF, 2009 – <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado\\_presidencia/09\\_08\\_27\\_ComunicaPresi\\_28\\_Iptu.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_08_27_ComunicaPresi_28_Iptu.pdf)> Acesso em: 20 abr. 2010.

JACOMINO, S. **Imóvel Rural – Decreto Regulamentador da Lei 10.267/2001: minuta recebe alterações da Casa Civil**. Revista IRIB, pág. 3, maio, 2002

KEYNES, J.M. **A Teoria Geral do Emprego**. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.) **John Mayard Keynes: Economia**. 2. ed. – São Paulo, SP – Ática, 1984. 224 p.

LIMA, J.C.C. **A descentralização da gestão do ITR.** Entrevista concedida em Brasília-DF; 7 de maio de 2009.

LOCH, C.; ERBA, D. A. **Cadastro Técnico Multifinalitário: rural e urbano.** Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. 142 p.

LOCH, C. **Cadastro Técnico Multifinalitário: Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** In: ERBA, D. [et all] (Org.) **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** Rio de Janeiro, RJ: Ministério das Cidades, 2005. 144 p.

MATEUS, A. **Interesse e Valia do Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral SiNERGIC à lua de uma Análise Custo-Benefício.** Revista INGENIUM, janeiro/fevereiro, 2009, 34 p.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio.** pág. 53. Contribuição à revisão crítica da formação do desenvolvimento da economia brasileira / João Manuel Cardoso de Mello. 10. ed. – Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998. (30 Anos de Economia – UNICAMP, 4).

MELO, M. A. S. de. **Breves anotações sobre o Registro de Imóveis.** Artigo do Sítio Jus Navigandi, junho, 2006, Araçatuba, SP. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5669>> Acesso em: 17 fev. 2008.

MIRANDA, E. E. de; GOMES, E. G. GUIMARÃES, M. **Mapeamento e estimativa da área urbanizada do Brasil com base em imagens orbitais e modelos estatísticos.** Campinas, SP. Embrapa Monitoramento por Satélite, 2005. Disponível em: <<http://www.urbanizacao.cnpm.embrapa.br>>. Acesso em: 29 set. 2009.

OLIVEIRA, R.; LOCH, C.; SILVA, E.; RAMOS, L. S. **Considerações sobre a Implementação de um Cadastro Técnico Multifinalitário.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, outubro, 2002, UFSC, Florianópolis-SC

OLIVEIRA, R.; GREENBERG, F. G. **Do Estatuto da Cidade à Agência Municipal de Cadastro (AMCA).** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, outubro, 2002, UFSC, Florianópolis-SC

OLIVEIRA, R.; LOCH, C.; SILVA, E.; RAMOS, L. S. **Banco de dados do Mercado Imobiliário Integrado ao Cadastro Técnico Multifinalitário: Formação de Técnicos de Planta de Valores Genéricos (PGV).** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, outubro, 2002, UFSC, Florianópolis-SC

ORTEGA, C.V. **Uma revisão de los modelos sobre el mercado y los precios de la tierra em la literatura económica.** RIVISTA DI ECONOMIA AGRARIA, Anno XLI, n.4, pág. 209, diciembre, 1986.

PHILIPS, J. **Perspectivas para a correta aplicação da Lei Federal 10.267/2001.** Revista IRIB, pág. 6, fevereiro, 2002

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época.** 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 351p.

PRADO, J. F. Entrevista realizada com o diretor do Cadastro Imobiliário da Secretaria de Finanças da Prefeitura de Aracajú-SE, sobre a integração do cadastro da prefeitura com o registro de imóveis do município. Brasília, DF. 07/12/2009.

PRADO Jr., C. **A Questão Agrária no Brasil.** 5.ed. São Paulo, SP: Brasiliense, 2000. 188p.

PRADO Jr., C. **História Econômica do Brasil.** 1.ed. (46ª reimpressão). São Paulo, SP: Brasiliense, 2004. 364 p.

RANGEL, I. **Questão agrária e agricultura. Encontros com a civilização brasileira,** n.7, Rio de Janeiro, 1979.

REYDON, B. P. **Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos.** 1992. 322f. Tese de Doutorado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

\_\_\_\_\_. **Assessment of Department of Land Administration & Land Affairs Management of the Ministry of Agriculture and Livestock and Food (AMLAK) as a Land Management Institution.** Kabul, Afeganistão. 2006.

\_\_\_\_\_. **A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente.** In: RAMOS, P. (Org.) **Dimensões do Agronegócio Brasileiro.** Brasília, DF: MDA, 2007. 360p.

\_\_\_\_\_. (coord.) **Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente do Brasil.** Brasília, DF: MDA, NEA-IE/UNICAMP, INCRA, 2000. 172 p. (Estudos NEAD, 3).

\_\_\_\_\_; BUAINAIN, A.M.; **O desmatamento da floresta Amazônica e a Reserva Legal.** 2008. – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, SP.

\_\_\_\_\_; ROMEIRO, A.; PLATA, L.E.A.; SOARES, M. **Preço elevado e o ITR.** In REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F.N.M. (Org.) **Mercado de Terras no Brasil: Estrutura e Dinâmica.** Brasília, DF: MDA/NEAD, NEA-IE/UNICAMP, 2006. 444 p. (NEAD Debate; 7).

RIBEIRO, S. M. R. **Público, porém privado.** Artigo do Sítio Recivil, agosto, 2009, Belo Horizonte, MG. Disponível em: < <http://www.recivil.com.br/news.asp?intNews= 13125>> Acesso em: 20 set 2009.

SAYAD, J. **Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR.** Rio de Janeiro: Pesquisa e planejamento econômico, 12 (1), abril, 1982.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Estado e Municípios: Transferências Constitucionais,** Brasília, DF, 1996 – 2007. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_constitucionais.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp)> Acesso em: 10 abr. 2009.

SILVA, L. M. O. **Terras Devolutas e Latifúndio.** 2.ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008.

SOUZA, E.G. **ITR: uma Legislação Eficiente e uma Arrecadação Incongruente.** 2004. 46f. 3º Prêmio Schöntag, Secretaria da Receita Federal, Brasília, DF.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** [Texto para Discussão, n. 405]. Ipea;1996, Rio de Janeiro,RJ.

VILARINHO, C. R. O. **O Imposto Territorial Rural (ITR) No Brasil.** 1989. 258f. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

WILLIAMSON, I. **Using Cadastres to Support Sustainable Development .** International Federation of Surveyors, abril/2008, 24 p.

ZERO, C.B.; PINHATA, M. V. **Geoprocessamento na Prefeitura Municipal de Vinhedo: um caso de sucesso.** Revista MundoGeo, Curitiba, PR.. Disponível em: < [http://www.mundogeo.com.br/revistas-interna.php?id\\_noticia=8087](http://www.mundogeo.com.br/revistas-interna.php?id_noticia=8087)>. Acesso em: 29 set. 2009.