

TCC/UNICAMP
Ar69i
IE/723

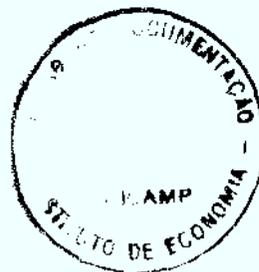


1290000723



TCC/UNICAMP Ar69i

O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR): INSUFICIÊNCIAS E DISTORÇÕES.



Monografia apresentada pelo aluno
Marcelo de Andrade Arruda
para conclusão de curso no
Instituto de Economia da Universidade Estadual
de Campinas sob a orientação do Professor
Luís Carlos Guedes Pinto

Campinas, 30 de novembro de 1995.

TCC/UNICAMP
Ar69i
IE/723

Agradecimentos

A meus pais e irmã pelo carinho e apoio dados em toda minha vida e, pelos quais, qualquer forma de reconhecimento seria pequena.

À Soraia, que passou grande parte deste difícil ano a meu lado.

A Deus, que sempre guiou meus passos e iluminou meu caminho.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	pag. 02
CAPÍTULO 1	
1.1 - Aspectos internacionais.....	pag. 03
1.2 - Histórico do ITR no Brasil.....	pag. 04
1.3 - O “antigo” ITR	pag. 05
1.4 - O “novo “ ITR.....	pag. 07
1.5 - Comparações e críticas.....	pag. 09
CAPÍTULO 2	
2.1 - Subtributação.....	pag. 12
2.2 - Evasão Fiscal.....	pag. 18
2.3 - Arrecadação potencial.....	pag. 25
CAPÍTULO 3	
3.1 - Conclusão e propostas de política.....	pag. 28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	pag. 31

INTRODUÇÃO

O Imposto Territorial Rural é o objeto de estudo da monografia.

Tentar-se-á por meio desta, fornecer uma visão de como surge a idéia de um imposto rural no Brasil, sua concepção original e como ela irá se transformar ao longo dos anos, à medida que visa objetivos econômicos diferenciados.

Mostra-se também como o ITR oferece a possibilidade legal do proprietário escapolar de uma carga tributária que seria compatível com a capacidade de produção e de geração de renda da terra e desta forma impede que se melhore a distribuição agrária, eleve-se a produção e a renda. Além disso, ainda há a evasão fiscal que atinge níveis muitíssimo elevados.

CAPÍTULO 1

1.1- Aspectos Internacionais.

O despertar de um interesse mais profundo pela utilização de um tributo sobre a terra durante a Segunda Guerra Mundial, relaciona-se à necessidade de gerarem-se fundos para a cobertura do grande aumento de despesas que recaía sobre os Estados.

Sem dúvida alguma, o caráter inicial que foi dado ao imposto rural em todos os países é o de uma fonte alternativa de geração de recursos capaz de auxiliar na necessidade de financiamento do setor público, fato que se torna mais marcante a partir do momento em que a preocupação com a criação de um Estado de bem-estar social e as políticas públicas intervencionistas (keynesianas) ganham vulto no pós-guerra.

Foi por esta época que começaram a surgir novas idéias a respeito da função que tal tributo poderia desempenhar tanto na distribuição de terras quanto no processo de acumulação e desenvolvimento econômico das nações, notadamente as subdesenvolvidas¹.

A título analítico, a América Latina serviria de forma perfeita para demonstrar o escrito acima. Nestes países, mesmo um observador não muito atento percebe que a agricultura era a atividade principal e da qual, em última instância, dependia todo o dinamismo econômico nacional. A estrutura agrária apresentava-se de forma viciada, isto é, com níveis absurdos de concentração de terras, justificando e ao mesmo tempo sendo resultado do poder político desmesurado que a classe dos grandes fundiários sempre possuiu ao longo dos anos.

Esta muito própria e perversa distribuição da terra nestes países e a grande riqueza destes senhores, contrastava com a baixa produtividade da terra e com os incipientes indicadores de evolução da riqueza nacional. Para romper esta situação estabelecida, um tributo que penalizasse a má alocação fundiária seria recomendável, não somente por elevar a qualidade da exploração da terra, mas também, e talvez mais importante, por liberar e concentrar recursos em mãos do governo, que poderia deslanchar um processo de crescimento econômico auto-sustentado e virtuoso, fundado no dinamismo da indústria.

¹ Conforme WALD, Huskell P., **Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Economies**. Cambridge, Harvard University Press. 1959.

1.2- Histórico do ITR no Brasil.

No Brasil, a instituição de um imposto sobre a propriedade rural esteve desde o seu início baseada na necessidade do setor público financiar seus gastos. Somente a partir de 1946 são dados a este tributo alguns objetivos extrafiscais².

Um breve histórico do Imposto Territorial Rural no Brasil pode ser feito da seguinte maneira:

(1) A competência pela cobrança do imposto até 1964 está a cargo dos estados e, por um curto espaço de tempo, dos municípios³. Não há evidências de que em ambos os casos a cobrança do ITR tenha contribuído para uma estrutura da propriedade da terra mais igualitária, nem para servir como uma fonte importante de arrecadação.

Existem duas visões que tentam explicar a transferência da responsabilidade sobre o ITR da órbita estadual para a municipal. A primeira, é a de José Teófilo Oliveira⁴. Ele afirma que a transferência para os municípios foi resultado das dificuldades financeiras que esses governos atravessavam. A segunda, do professor Luís Carlos Guedes Pinto, assegura que tal mudança foi possível pelo fato de que alguns governos de estado, como o de São Paulo (governo Carvalho Pinto) e o de Pernambuco (governo Miguel Arraes) começavam a dar ao ITR um caráter mais incisivo, utilizando-o como um instrumento auxiliar disciplinador da propriedade da terra. Face a essa trajetória, a Emenda Constitucional veio ao encontro do anseio dos latifundiários de quebrar as expectativas favoráveis de tal movimento.

(2) A partir de 1964 a cobrança do ITR passa a ser de responsabilidade da União e está inserida no Estatuto da Terra, em seu capítulo II, do Desenvolvimento Rural, com os seguintes objetivos: a) desestímulo dos que utilizam a propriedade da terra sem tomar em conta devidamente as funções social e econômica que deverão ser desempenhadas pela terra, b) estímulo a um exercício mais racional da atividade agropecuária e c) proporcionar recursos ao governo para financiamento de projetos de Reforma Agrária. O ITR constante do Estatuto da Terra é conhecido por " 'antigo' ITR ".

² A partir deste ponto, a apresentação baseia-se em VILARINHO, Carlyle R. O., **O Imposto Territorial Rural (ITR) no Brasil**, Dissertação de mestrado defendida junto ao Instituto de Economia da UNICAMP, 1989.

³ Este período teve a duração de 3 anos, em decorrência da Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961. Teve seu fim decretado pela Emenda Constitucional nº 10, de 10 de outubro de 1964.

⁴ OLIVEIRA, José Teófilo. **Revista Estudos Econômicos**, 23 (especial). São Paulo, p.210, 1993.

(3) O “novo” ITR é aprovado em 10 de dezembro de 1979 através da Lei nº 6746. A sua motivação central era a de criar uma forma mais simples para o cálculo do imposto devido, decorrendo disso uma maior efetividade na arrecadação.

O aprofundamento da análise dar-se-á nestas duas últimas etapas, quais sejam, o “antigo” e o “novo” ITR.

1.3- O “antigo” ITR.

Esta fase corresponde ao período de 1964-1979.

A Lei nº 4504/64 de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) estabeleceu como base para o cálculo do ITR, o Valor da Terra Nua (VTN), que é definido pela diferença entre o valor total do imóvel rural e dos bens nele incorporados (as benfeitorias).

A alíquota básica era de 0.2%, que seria passível de progressividade ou regressividade, dependendo dos coeficientes relativos à dimensão (A), localização (B), condições sociais (C) e produtividade (D). A fórmula na qual esses fatores eram relacionados é a seguinte :

$$\text{ITR} = (0,002 \cdot A \cdot B \cdot C \cdot D) \cdot \text{VTN} ;$$

O coeficiente de dimensão era calculado em relação ao número de módulos do imóvel, é uma medida do tamanho relativo do imóvel. Esse era dado pelo quociente da área total aproveitável, pelo módulo fiscal adotado (que variava de acordo com a região e o tipo de cultura típica).

O coeficiente de localização é definido em função da qualidade do acesso e das facilidades que a região ao redor do imóvel oferece, além da distância do mesmo à sede do município onde se localiza.

O coeficiente de condições sociais definia-se em função de três elementos: (1) fator de participação e dependência (FPD) - exprimia os vínculos que o proprietário possuía com seu imóvel, tais como se ele reside no imóvel, se possui outras fontes de renda, se as atividades do imóvel são dirigidas pelo próprio ou por administradores etc., (2) fator de ocupação (FO) - refletia as condições de trabalho vigentes no imóvel, ajustava o imposto inversamente com o emprego de força de trabalho por módulo e diretamente com o déficit habitacional e (3) fator de responsabilidade na exploração (FRE) - fazia variar a carga tributária conforme a exploração da terra fosse realizada pelo proprietário, arrendamento ou parceria. Enfim, esse coeficiente C era dado por:

$$C = 16 - (FPD + FO + FRE) / 10$$

O coeficiente de produtividade ou de rendimento econômico, tinha seu movimento condicionado pelo nível de rentabilidade (NR) — divisão do valor da produção pelo salário mínimo regional anual multiplicado pelo número de módulos do imóvel — e pela nota de produtividade (NP) — média aritmética dos fatores de exploração (FE) e de rendimento agrícola (FRA) [o FE variava positivamente com o percentual observado entre a área explorada e área aproveitável adicionado do percentual de investimento (benfeitorias realizadas/ valor total do imóvel) ; o FRA dependeria da produtividade de cada produto cultivado no imóvel frente ao padrão mínimo fixado pelo IBRA (atual INCRA).

Dado o campo de variação dos coeficientes, a alíquota que incidiria sobre o Valor da Terra Nua poderia assumir valores de no mínimo 0,024 e no máximo 3,456.

O livro de Oliveira & Costa ⁵, na década de 70, abordou alguns aspectos do ITR, que se referiam a possíveis fatores que explicariam a ineficiência deste tributo como fonte de receita pública, bem como para alterar as relações sócio-econômicas vigentes no campo. O trabalho sustentava que dado o baixo impacto do ITR sobre a renda auferida dos imóveis rurais e o elevado nível de evasão fiscal, sua contribuição para a desejável mudança na estrutura fundiária brasileira seria nula.

Por não levar em consideração satisfatoriamente a categoria do imóvel (minifúndio, latifúndio e empresa rural), o ITR apresentava limitações como tributar de maneira mais forte as menores e melhores propriedades *vis-à-vis* as grandes propriedades.

A variação das alíquotas legais não respondia de forma ideal às alterações em parâmetros econômico-sociais; eram muito rígidas. Isto se devia ao fato de os coeficientes de dimensão, localização, condições sociais e produtividade não se adequarem à realidade da estrutura rural brasileira.

A forma utilizada para atualização do Valor da Terra Nua ao longo dos períodos entre-recadastramento, através de índice de correção monetária, não exprimia o comportamento real da base tributária no tempo.

Em vista dos diversos problemas acima diagnosticados pelos autores, propõem dois caminhos alternativos a serem seguidos pelo tributo rural. O primeiro seria ele funcionar fundamentalmente como um método para viabilizar a reestruturação da posse da terra. Neste caso, deveria diferenciar os imóveis rurais por categoria e aplicar alíquotas discriminadas sobre eles,

⁵ OLIVEIRA, J. T. & COSTA, Iraci del Nero da. O Imposto Territorial Rural - avaliação econômica. São Paulo : IPE/USP, Relatório de Pesquisa nº 2, 1979.

onerando pesadamente os latifúndios e mais levemente as empresas rurais, além de isentar os minifúndios.

A segunda alternativa seria dar ao ITR uma simples conotação tributária. Para isso, bastaria estimar de quanto seria a arrecadação desejada e então determinar a magnitude da alíquota (que propõe-se única) a incidir sobre o VTN.

O ponto pacífico, não obstante, era o de que estava impossibilitada a continuidade da convivência com o ITR, nos moldes vigentes à época. Mudanças deveriam ser efetuadas e respostas às insuficiências procuradas. Entretanto, a que foi encontrada, o “novo” ITR, implicou na alternativa que longe de ser uma solução, provocou reações as mais antagônicas.

1.4 - O “novo” ITR.

O “novo” ITR foi instituído em 1979, como um meio de tornar mais simplificada e efetiva a cobrança do imposto rural em relação à forma em vigor até o momento. Apresentava como novidade principal a possibilidade de incidência de uma progressividade na carga tributária devida sobre a terra que não fosse utilizada ao longo de anos consecutivos. Como se verá posteriormente, esta medida, a despeito de ser um incontestável passo adiante, apresenta uma grave insuficiência.

O “novo” ITR, em realidade, efetivamente constitui-se numa forma mais simples de cálculo do imposto devido. Isso se dá por meio de três artifícios: (1) impôs-se uma alíquota cuja determinação fica restrita à variável dimensão da área aproveitável do imóvel, (2) a alíquota básica sofre o efeito de progressividade ou regressividade dependendo dos níveis de utilização e produtividade verificados no imóvel e (3) passa-se a não considerar para fins de cálculo do ITR, os aspectos relativos à localização e condições sociais observadas no estabelecimento rural.

A nova sistemática do cálculo do ITR implica na criação dos conceitos de Módulo Fiscal do Município (MFM) — por meio do qual se fixa o “tamanho ideal” para um imóvel, o qual variará de um município para outro; leva em consideração o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, temporária etc) , a produtividade por cultura e um conceito de propriedade familiar — e de Módulo Fiscal do Imóvel (MFI) — que é definido pela relação entre a área total aproveitável do imóvel e o MFM válido para o município onde está situado o estabelecimento rural. O MFI é o principal índice considerado para se determinar a alíquota básica de incidência do imposto. Esta alíquota, multiplicada pelo VTN, determina o valor do imposto,

que poderá ser objeto de progressividade ou regressividade, conforme a maior ou menor utilização da terra e eficiência na cultura.

Estão isentos do imposto os imóveis rurais com área inferior a 1 módulo fiscal municipal, desde que o seu proprietário o cultive somente com sua família.

A título de regressividade, de acordo com o Fator de Redução pela Utilização (FRU), dado em função do GUT, a alíquota pode ser reduzida em até 45%. Da mesma forma, dependendo do Fator de Redução pela Eficiência (FRE), que é o resultado da multiplicação do FRU pelo Grau de Eficiência na Exploração (GEE) — uma relação entre os índices de rendimentos verificados no imóvel e os fixados pelo INCRA) — a alíquota pode ter mais uma redução de até 45%.

A fórmula para o cálculo do “novo” ITR é a seguinte ⁶:

$ITR = VTN \cdot A (MFI) \cdot (Y) \cdot [1 - (FRU + FRE)]$, onde :

- VTN = Valor da Terra Nua.
- A = Alíquota básica que varia de acordo com o número de Módulos Fiscais do Imóvel
- Y = Efeito progressivo temporal pela não utilização.
- FRU = Fator de Redução pela Utilização.
- FRE = Fator de Redução pela Eficiência.

Uma das inovações da reforma de 1979, está na introdução de um efeito progressivo sobre o imposto no tempo (o coeficiente Y). Trata-se de um multiplicador da alíquota básica (igual a 2 no primeiro ano , 3 no segundo ano e 4 para o terceiro ano e seguintes) desde que o imóvel apresente graus de utilização da terra abaixo de 30% para propriedades até 25 hectares e abaixo de 10% para aquelas maiores de 80 hectares. Se o percentual de área utilizada em face da área aproveitável total do imóvel, isto é , o Grau de Utilização da Terra (GUT) for compatível com o percentual mínimo aceito para o município onde se localiza, não haverá progressividade, ou seja, dever-se-á multiplicar a alíquota básica Y por 1.

Fora a maior facilidade do cálculo, o “novo” ITR revela também um efeito regressivo - até 90% de redução de imposto - bem superior ao permitido no

⁶ José Teófilo Oliveira utiliza uma notação diferente para o cálculo do ITR :

$$ITR = [t (GUT, GEE)] VTN = t_e VTN$$

onde t_e = alíquota efetiva = $t (GUT, GEE)$

"antigo". De maneira análoga, o efeito progressivo, podendo até mesmo quadruplicar o valor do imposto, apresenta-se potencialmente mais forte no "novo" que no "antigo" ITR⁷. Entretanto, nenhum desses efeitos têm logrado êxito, seja no sentido de melhorar a alocação de terras, seja como forma de prover recursos ao Estado.

1.5 - Comparações e críticas.

Cabe aqui uma comparação analítica entre as duas formas de cálculo do imposto, com relação à variável dimensão, dada a importância que tal aspecto possui em ambas as metodologias, notadamente a atual.

Na "antiga" legislação, o conceito dimensão era obtido em termos de módulos (como já explicitado acima). Esses eram dispostos em oito faixas. Cada qual correspondia a um coeficiente que incidiria sobre a alíquota básica e apresentavam entre si uma diferença de 0.5. Na primeira faixa, a alíquota básica estaria sujeita a um coeficiente 1 (ficando portanto inalterada), na segunda (correspondendo à variação de 1 a 10 módulos) ficaria multiplicada por 1.5 e assim por diante até a última (mais de 100 módulos) onde o coeficiente era igual a 4.5 .

O fato de o ITR nunca ter sido calculado com base na área total de terra possuída por um único proprietário, conforme manda o Estatuto da Terra, na verdade representou uma possibilidade legal de se evadir da carga do imposto, através de uma fragmentação da posse em vários imóveis.

No "novo" ITR, a dimensão é calculada em termos de Módulos Fiscais do Imóvel, conforme já explicado acima. Os MFI são agrupados em 22 faixas. Nas nove primeiras, a alíquota mínima é de 0.2% (relativa à primeira faixa com menos de 2 MFIs) e cresce a partir daí na razão de 0.1% para cada unidade de MFI acrescentada. Nas seis faixas seguintes, dispostas entre 10 e 40 MFIs, em cada faixa acrescenta-se 5 unidades modulares e a alíquota cresce na ordem de 0.2% a cada novo patamar. Nas próximas seis, entre 40 e 100 MFIs, a alíquota mantém o crescimento de 0.2%. Na última faixa, de mais de 100 MFIs, a alíquota atinge 3.5%.

Ambas as metodologias são criticáveis. O "novo" ITR, embora reduza a faixa sobre a qual incide alíquota mais punitiva, prossegue no erro de não aplicar progressividade a partir deste ponto. Percebe-se também o fato de que as alíquotas aplicáveis sobre os pequenos e médios imóveis são proporcionalmente mais pesadas que sobre os grandes.

⁷ LORENA, Carlos & PORTO, Mayla. "Legislação do ITR". **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)**. Campinas, jan./fev., 1984.

No tocante à temporalidade, o “novo” ITR somente penaliza os 3 primeiros anos de ociosidade da terra. Desta forma, é clara sua insuficiência, pois não importa se o imóvel está sem ser utilizado por 5 ou 15 anos, o efeito multiplicador da alíquota básica será o mesmo.

Na determinação da regressividade, o GUT leva a um Fator de Redução pela Utilização (FRU) que pode reduzir o impacto do imposto em até 45%; este FRU, multiplicado pelo Grau de Eficiência na Exploração (GEE), redundará no Fator de Redução pela Eficiência (FRE), que possibilita uma outra redução da ordem de 45%. Como observado, o Coeficiente de Rendimentos do “antigo” ITR permitia uma regressividade máxima de 40%, enquanto aqui ela pode chegar a 90%.

No âmbito das relações vigentes na produção rural e na localização do imóvel, cabem também algumas ressalvas quanto à problemática do “novo” ITR⁸.

O maior recuo do “novo” ITR foi, sem dúvida, no tocante aos aspectos sociais. No “antigo” ITR, o coeficiente de condições sociais agia no sentido de elevar a alíquota básica em 60% ou reduzi-la em 70%. O coeficiente era dado por alguns fatores como: grau de absenteísmo e de dependência do proprietário na exploração, uso da mão-de-obra e condições de moradia, responsabilidade na exploração.

A dimensão do recuo está na exata medida em que o grau de participação na atividade e de dependência para com o imóvel é notadamente maior em favor dos pequenos e médios proprietários. Além disso, desconsideraram-se as formas de tratamento dos assalariados, parceiros e arrendatários, com relação à sua moradia, saúde, educação.

A rigor, no novo contexto dos anos 80 (mecanização agrícola; trabalhadores volantes, como os bóias-frias, residentes na periferia dos centros urbanos em substituição à mão-de-obra fixada no campo) o coeficiente de condições sociais não forneceria as reduções de anos anteriores, mas seria o único elemento que contemplaria as relações trabalhistas vigentes. Retirá-lo representou reduzir a noção de produtividade a um mero critério técnico.

O “novo” ITR desconsidera o que no “antigo” era conhecido por Contribuição de Melhoria, isto é, gasto público em rodovias, linhas de eletricidade etc. realizado nas proximidades do imóvel. Isto favorece sobremaneira a especulação imobiliária.

⁸ GRAZIANO DA SILVA, José. “O ‘novo’ imposto e o ‘velho’ poder dos proprietários rurais”, in **A modernização Dolorosa: Estrutura agrária Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil**. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

Dadas as críticas, as propostas para a melhoria do ITR como elemento gerador de uma alocação favorável da terra e um provedor de fundos públicos retornáveis a objetivos de Reforma Agrária seriam, sucintamente: conferir maior importância ao grau de utilização e de eficiência na exploração e não ser tão regressivo; deveria exigir um maior grau de utilização do imóvel para não implicar em progressividade e, tanto para determinar progressividade quanto regressividade, deveria levar em conta a forma de exploração do imóvel, quem explora e as condições sociais observadas. O que também possui importância capital e que deve ser combatido, são : a evasão e a subtributação fiscal; que passo a tratar a partir de agora.

CAPÍTULO 2

2.1 - SUBTRIBUTAÇÃO

Este é um dos principais fatores que concorrem para a inocuidade do ITR tanto como fonte de receita pública quanto como instrumento de desestímulo à manutenção da terra como reserva de valor.

A subtributação ocorre através da irrealidade do valor declarado pelo proprietário como sendo o total da área aproveitável do imóvel e a implicação que isto possui sobre o grau de utilização da terra (GUT) e sobre o grau de eficiência da exploração (GEE), que juntos permitem uma redução no imposto de até 90%.

O valor da terra nua (VTN) deveria ser calculado, conforme já visto acima, pela diferença entre o valor venal do imóvel, incluindo as respectivas benfeitorias e o valor dos bens incorporados. Este valor seria declarado pelo proprietário e caberia ao órgão fiscalizador aceitá-lo ou impugná-lo. Esta decisão seria tomada com base num valor mínimo aceitável por hectare. A fixação deste valor mínimo tinha por fundamento, teoricamente, o levantamento periódico dos preços venais por hectare, para os diferentes tipos de solos existentes por município.

Dadas as claras dificuldades para se efetuar tão custoso levantamento, o INCRA tinha até mesmo uma forma de atualizar o valor da terra nua com base na variação percentual do preço da terra durante os dois exercícios anteriores ao de lançamento do imposto.

O valor da terra nua declarado, via de regra, é muito baixo⁹, totalmente não condizente com o seu valor de mercado, daí que, obviamente, qualquer alíquota por maior que seja (mesmo sujeita a progressividade temporal) certamente não compensará tal grau de falseamento da informação básica em que se assenta todo o cálculo do ITR. A tabela abaixo quantifica o grau de desvirtuamento.

⁹ “Os grandes proprietários têm acesso antecipado aos valores mínimos que serão accitos pelo órgão de fiscalização, desta forma declarando sempre o mínimo”. GRAZIANO DA SILVA, José. **A Modernização Dolorosa**, 1982.

Tabela 1 - Relação entre VTN/ha e preço da terra segundo estrato de área e categoria de imóvel Brasil - 1985 .

<i>Classe de área (ha) e Categoria de imóvel</i>	<i>VTN/ha (1)</i>	<i>Relação percentual do VTN com o preço de mercado da terra (2)</i>
- 10	247.547	20.0
10 - 50	178.809	14.5
50 - 100	107.242	8.7
100 - 500	85.251	6.9
500 - 1000	70.318	5.7
1000 - 10000	39.796	3.2
10000 +	14.741	1.2
<i>Minifúndio</i>	96.870	7.8
<i>Empresa Rural</i>	100.083	8.1
<i>Lat. por Exploração</i>	48.253	3.9
<i>Lat. por Dimensão</i>	16.927	1.4
<i>Média</i>	61.377	4.9

(1) VTN apropriado para efeito de tributação.

(2) Média ponderada de preços de cada tipo de terra (FGV) pelas respectivas áreas (Brasil, Censo Agropecuário 1980, FIBGE) para o 1º semestre de 1984 (Cr\$ 1.236,290/ ha)

Fontes: INCRA, Estatísticas Tributárias - 1985

FGV, Revista Agroanalysis

FIBGE, Censo Agropecuário 1980

A discrepância observada entre a média dos VTNs declarados por hectare e os preços médios de terras, manifesta-se também, e mais fortemente, entre as classes de áreas e categorias de imóveis. Quanto maior o imóvel, menor é a relação entre o VTN e o preço da terra.

Outro fator a "auxiliar" na subtributação do ITR é o de se considerar apenas a área aproveitável declarada pelo proprietário ao invés de toda a área do imóvel.

Área inaproveitável seria somente: (1) área ocupada por benfeitorias, (2) área ocupada por floresta ou mata de efetiva preservação ambiental ou reflorestada com essências nativas, (3) área comprovadamente imprestável para o desempenho de qualquer espécie de exploração agrícola, pecuária ou floresta. É facultado ao proprietário declarar como reserva até 20% da área total de seu imóvel (na Amazônia Legal até 50%).

Para se comprovar a natureza imprópria do solo exige-se, ao menos em princípio, diversas provas. Ocorre que o INCRA nunca exerceu averiguação das declarações entregues. Com isso, tem-se permitido aos proprietários omitir de 40% a 70% da área de seus imóveis para efeito de tributação.

A fixação de um nível de terra aproveitável que esteja abaixo da realidade, considerando-se o módulo fiscal do município (MFM) de sua localização, faz com que o número de módulos fiscais do imóvel (MFI) seja menor do que deveria ser levando-se em conta a área total. Isto implica na incidência de uma menor alíquota sobre o VTN do imóvel (que como já foi visto, também é subestimado) o que representará um menor imposto a recolher.

A subdeclaração da extensão aproveitável também dá ao proprietário a possibilidade de cultivar uma menor parcela de seu imóvel e ainda assim não incorrer em um grau de utilização da terra (GUT) inferior ao mínimo exigido. Isto, em função do fator de redução pela utilização, facilitará o acesso ao desconto de 45%. Além disso, possibilita que se fuja da progressividade temporal.

Somente para se ter uma idéia da relevância da subdeclaração da terra aproveitável, pode-se citar como exemplo uma propriedade existente no Pantanal Mato-Grossense com área de 6000 ha que, em 1972, chegou a ser classificada pelo INCRA como minifúndio (Graziano, 1982).

Ao declarar grandes extensões de terra como inaproveitáveis, o proprietário consegue mais facilmente classificar seu imóvel na categoria de Empresa Rural, o que o isenta do risco de desapropriação para fins de reforma agrária.

Uma amostra da importância que atinge a subestimação da área aproveitável pode ser vista na tabela a seguir:

Tabela 2 - Índices de utilização de terras - Brasil - 1985.

Classe de área (ha) e Categoria de imóvel	Área declarada aproveitável em relação ao total (%)	Área explorada em relação à declarada aproveitável (%)	Área explorada em relação ao total (%)
-10	93.9	69.6	65.4
10 - 50	91.4	65.9	60.2
50 - 100	87.4	59.4	52.0
100 - 500	85.6	59.6	51.0
500 - 1000	81.8	61.3	50.1
1000 - 10000	67.4	53.8	36.2
10000 +	51.4	42.6	21.9
Minifúndio	80.3	54.9	44.1
Empresa Rural	73.2	97.0	71.0
Lat. por Exploração	72.2	44.2	31.9
Lat. por Dimensão	56.7	25.6	14.5
Média	71.5	55.7	39.9

Fonte: INCRA, Estatísticas Cadastrais - 1985.

Os percentuais da área aproveitável em relação à área total e de área explorada em relação à área aproveitável tende a ser maior entre os pequenos proprietários do que entre os grandes. Diferença significativa também se verifica entre regiões, pois os índices tendem a ser piores nas regiões Centro-Oeste e Norte, ocorrendo o inverso em São Paulo e Sul do país.

Teoricamente, do ponto de vista agrônomo, não há terra impossível de ser aproveitada (Graziano, 1982, pág.181). Partindo deste suposto, a proposta para conter a prática reprovável da subestimação da área aproveitável passaria pela consideração da área total do imóvel para efeito de cálculo do imposto devido, subtraindo-se obviamente as áreas de matas e benfeitorias devidamente comprovadas. Isto ainda forçaria o proprietário a tornar sua propriedade o mais produtiva possível, incorporando à zona de cultivo as áreas até então "imprestáveis".

O grau de eficiência na exploração (GEE) permite que o imposto seja reduzido em até 45%. Para isto faz-se necessário somente que o rendimento físico obtido seja análogo ao mínimo estipulado pelo órgão fiscalizador.

Quanto menor for a área declarada aproveitável, mais facilmente é atingido o nível ótimo de utilização e, por conseguinte, maior o fator de redução pela eficiência ¹⁰ (menor o imposto devido) com o menor nível de área efetivamente aproveitada.

Para se obter 45% de redução no imposto pelo GEE, não é preciso que o imóvel apresente altos índices de produtividade real, mas sim que a área declarada aproveitável seja a menor possível ou que haja fraude na declaração dos rendimentos da produção, conforme tabela 3.

Tabela 3 - Rendimentos Comparados

UF PRODUTO	Rendimento IBGE (kg/ha)	Rendimento tabelado Incra (kg/ha)	Rendimento declarado ao Incra (kg/ha)
<u>Minas Gerais</u>			
-Cana-de-açúcar	40.497	50.000	451.951
-Café	1.594	1.500	8.659
-Milho	1.524	1.300	5.990
<u>São Paulo</u>			
-Cana-de-açúcar	68.464	70.000	296.168
-Café	1.419	1.500	19.299
-Algodão-herbáceo	1.813	1.200	18.959
<u>Paraná</u>			
-Café			
-Soja	346	1.500	2.680
-Trigo	2.136	1.900	11.788
<u>Rio Grande do Sul</u>			
-Arroz de várzea			
-Soja			
-Trigo	3.719	3.400	31.156
	1.627	1.400	4.691
	453	800	1.993

FONTE : ECONOMIA, ESTATÍSTICA E PLANEJAMENTO LTDA, 1985
(DADOS BÁSICOS: INCRA, ESTATÍSTICAS PRELIMINARES-1978 E
IBGE, ANUÁRIO ESTATÍSTICO- 1979)

¹⁰Fator de redução pela eficiência é obtido da seguinte forma:
[Rendimento físico obtido / níveis de produtividade aceitáveis] x Fator de redução pela utilização (FRU)
para cada produto por ha

Por todas as discrepâncias observadas (valor da terra declarado abaixo do seu valor venal, área aproveitável subestimada e sua influência danosa sobre o GUT e o GEE, além dos rendimentos subdeclarados), percebe-se porque ao longo da década de 80, o ITR sofreu uma queda brutal, tornando-se irrisório e inócuo frente aos objetivos que teria de atingir. Estatísticas demonstram que o valor médio do imposto por hectare emitido em 1985 era de simplesmente 18% do valor lançado em 1980.

Além do mais, a tabela 4 abaixo, expressa o fato de que o ITR recai sobre os imóveis situados no estrato inferior (menos de 10 ha) de maneira mais pesada (quase o dobro) daquele que recai sobre as grandes propriedades (mais de 1000 ha).

Tabela 4 - Valor (Cr\$/ha) do ITR emitido e sua relação com o preço da terra em 1985.

<i>Classe de área (ha) e Categoria de imóvel</i>	<i>Valor do ITR (Cr\$/ha)</i>	<i>Relação do percentual do ITR com o preço da terra (%) (*)</i>
-10	1.130	0.091
10 - 50	425	0.034
50 - 100	387	0.031
100 - 500	405	0.033
500 - 1.000	472	0.038
1.000 - 10.000	617	0.049
10.000 +	613	0.049
<i>Minifúndio</i>	338	0.027
<i>Empresa Rural</i>	171	0.014
<i>Lat. por Exploração</i>	624	0.050
<i>Lat. por Dimensão</i>	1.186	0.095
<i>Média</i>	540	0.044

(*) Média ponderada de preços de cada tipo de terra pelas respectivas áreas (Brasil, Censo Agropecuário 1980) para o segundo semestre de 1984. (Cr\$ 1.236,290/ha)

FONTE: INCRA, ESTATÍSTICAS TRIBUTÁRIAS - 1985
FGV, REVISTA AGROANALYSIS
IBGE, CENSO AGROPECUÁRIO 1980

Como resultado final, tem-se um ITR emitido que representa, em média, 0,044% do preço da terra, um valor baixíssimo. O que é risível é o fato de mesmo sendo um valor baixíssimo frente ao valor do imóvel, muita gente não paga o ITR, destacando-se entre estes os grandes latifundiários. Este é o ponto a ser tratado a seguir, a evasão fiscal do imposto rural.

2.2 - EVASÃO FISCAL

A evasão fiscal, assim como a subtributação, tem sido ao longo do tempo um problema inerente à aplicação do ITR no Brasil.

A tabela 5 mostra o salto na quantidade de imóveis inadimplentes na primeira metade da década de 80. Em 1984, observa-se até mesmo uma discreta queda (- 3%) no total de imóveis em débito, entretanto, esta é completamente anulada pelo aumento (41,8%) no número total de imóveis que deixaram de recolher o ITR em 1985. Vê-se ainda que o incremento da evasão é fato evidente entre as empresas rurais e os minifúndios, isto porque o número de imóveis nestas condições em débito na virada da década de 70 para 80, era significativamente menos relevante que nas demais categorias.

Percebe-se ainda que os maiores índices de imóveis com débitos estão localizados nos estratos de área de mais de 1000 ha e na categoria de latifúndio por dimensão. Mais importante ainda, é constatar que um dos principais argumentos para a mudança da sistemática no cálculo do ITR (a sonegação fiscal era elevada por ser, o "antigo" ITR, de difícil entendimento), mostrou-se equivocada, pois quando entrou em vigor o "novo" ITR, foi ironicamente o momento em que a evasão teve um salto.

Tabela 5 - Número de imóveis com débitos no ITR (1982 - 1985).

Classe e área (ha) e Categoria de imóvel	1982	1983	1984	1985	(%) 83/82	Varição (%) 84/83	(%) 85/84
-10	276.323	300.958	317.484	440.099	8.9	5.5	38.6
10 - 50	334.553	358.112	357.499	507.620	7.0	-0.2	42.0
50 - 100	120.882	143.702	134.522	198.188	18.9	-6.4	47.3
100 - 500	159.957	195.063	172.171	248.039	21.9	-11.7	44.1
500 - 1000	25.044	33.252	25.465	37.167	32.8	-26.4	46.0
1000 - 10000	33.025	40.953	33.381	45.080	24.0	-18.5	35.0
10000 +	2.282	2.718	2.149	2.717	19.1	-20.9	26.4
MINIFÚNDIO	603.967	671.144	691.242	950.471	11.1	3.0	37.5
EMPRESA RURAL	38.918	59.112	44.929	84.989	51.9	-24.0	89.2
LAT. POR EXPLORAÇÃO	305.429	340.507	302.630	438.927	11.5	-11.1	45.0
LAT. POR DIMENSÃO	261	279	236	250	6.9	-15.4	5.9
TOTAL	952.066	1074.758	1042.671	1478.910	12.9	-3.0	41.8

* A somatória das categorias é inferior ao total pelo fato de existirem imóveis "não classificados".

Fonte: INCRA, Estatísticas Tributárias - 82/85.

Na tabela 6 , têm -se que os percentuais de débitos , tanto em termos de área quanto de imóveis, crescem conforme a categoria de imóvel, para todos os anos analisados.

Percebe-se que , em termos de imóveis, os percentuais de evasão para o estrato de mais de 10.000 ha são aproximadamente o dobro do observado para o estrato de menos de 20 ha. Em termos de área chega a ser quase o triplo.

Considerando-se as categorias de imóvel, têm-se os mais significativos níveis de evasão entre os latifúndios por exploração e por dimensão. Nestes, o débito em termos de imóveis, chega a atingir o triplo daquele verificado nos minifúndios . Em termos de área é sempre pelo menos o dobro. As empresas rurais apresentam os menores índices de evasão, somente passando dos 20% nos anos de 83 e 85, anos nos quais a evasão geral superou todos os níveis.

Tabela 6 -Imóveis onde deixou de haver arrecadação em relação ao total de imóveis onde houve emissão (em %): Brasil 82 -85.

Classe de área (ha) e Categoria de imóvel	1982	1982	1983	1983	1984	1984	1985	1985
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
- 10	24	22.2	25.4	23.3	24.5	23.5	32.2	29.1
10 - 50	19.0	20.0	20.3	21.0	19.9	20.3	26.4	27.5
50 - 100	26.0	26.0	30.3	29.8	27.4	27.0	37.9	37.5
100 - 500	31.0	30.0	36.6	36.3	31.5	30.1	43.1	42.1
500 - 1000	33.8	33.4	43.7	43.4	32.7	32.2	45.6	45.1
1000 - 10000	43.5	45.6	52.3	54.4	41.3	43.0	53.3	54.8
10000 +	50.6	61.9	60.2	71.1	47.1	58.5	58.6	67.1
MINIFÚNDIO	24.8	31.5	26.7	34.9	26.6	33.4	33.1	41.4
EMPRESA RURAL	11.1	14.3	14.5	27.0	16.7	13.8	18.4	24.9
LAT. POR EXPLORAÇÃO	25.3	72.8	29.0	80.8	25.8	45.8	36.1	57.8
LAT. POR DIMENSÃO	73.3	81.2	78.4	89.0	71.1	80.1	78.6	83.6
TOTAL	23.8	60.4	26.2	67.6	24.7	40.7	32.4	51.1

Fonte: INCRA, Estatísticas Tributárias - 82/85.

A evasão em termos de valores emitidos e não recolhidos pode ser vista na tabela 7 abaixo.

Tabela 7 - Valores que deixaram de ser arrecadados em relação ao total dos valores emitidos de ITR, segundo classe de área e categoria de imóvel (%). (Brasil, 1982-85)

Classe de área (ha) e Categoria de imóvel	1982	1983	1984	1985
-10	27.4	30.6	30.4	37.7
10 - 50	32.1	36.9	35.4	44.4
50 - 100	39.5	44.3	41.1	51.6
100 - 500	45.8	50.4	48.7	55.0
500 - 1000	52.6	60.4	51.9	60
1000 - 10000	74.1	76.5	74.4	76.9
10000 +	87.8	89.7	87.2	90.0
Minifúndio	33.1	38.4	37.5	46.7
Empresa Rural	25.5	30.5	13.4	19.0
Lat. por Exploração	65.5	70.2	66.9	73.5
Lat. por Dimensão	95.9	97.5	97.0	97.5
Média	64.8	69.5	66.8	72.2

Fonte: INCRA, Estatísticas Tributárias - 1982 / 85.

Em todos os anos, os percentuais de não arrecadação estão acima de 60% (até mesmo no ano de 84, quando sofre uma ligeira queda). A situação é ainda mais delicada se comparada com a de 1976, quando "apenas" 45% do ITR havia sido sonegado¹¹.

Nos estratos de mais de 1000 ha, a evasão está entre 74% e 90%, donde se conclui que entre as classes de maior área é onde se deixa de recolher a maior parte do imposto. Desagregando por classe de imóvel, nota-se que os menores percentuais de evasão estão entre as empresas rurais, seguidas pelos minifúndios. Situação diametralmente oposta é encontrada entre as classes de

¹¹ Segundo PEREZ, L. H., *Jornal do Engenheiro Agrônomo*. São Paulo, Fevereiro de 1979. Citação contida em VILARINHO, C. R. O. *op. cit.* pag. 144.

maior área; os latifúndios por exploração e por dimensão (estes últimos, deixando de recolher a quase totalidade de sua obrigação).

As estatísticas acima mencionadas jogam luz sobre o fato de que os grandes proprietários e latifundiários são os que menos pagam o ITR. Isto tornar-se -á absolutamente cristalino a partir da próxima tabela.

Tabela 8 - Distribuição do ITR emitido e arrecadado entre as classes de área e categoria de imóveis (%). Brasil, 1982-85.

Classe de área (ha) e Categoria de imóvel	1982		1983		1984		1985	
	Emitido	Arrecadado	Emitido	Arrecadado	Emitido	Arrecadado	Emitido	Arrecadado
- 10	2.4	5.0	2.3	5.1	2.3	4.8	2.2	4.9
10 - 50	8.1	15.7	6.7	13.8	6.5	12.6	5.7	11.5
50 - 100	5.2	8.9	4.5	8.2	4.3	7.6	4.2	7.4
100 - 500	15.6	24.0	14.7	24.0	14.0	22.9	14.2	22.7
500 - 1000	7.8	10.6	8.3	10.8	7.8	11.3	8.0	11.5
1000 - 10000	37.9	27.8	38.4	29.6	40.8	31.4	38.8	32.2
10000 +	23.0	8.0	25.1	8.5	24.3	9.4	6.9	9.7
<i>Minifúndio</i>	5.3	10.1	5.0	10.1	5.1	9.6	5.1	9.7
<i>Empresa Rural</i>	6.1	12.9	7.5	17.0	7.1	18.5	6.9	20.2
<i>Lat. por Exploração</i>	76.9	75.4	73.1	71.6	70.6	70.2	71.9	68.5
<i>Lat. por Dimensão</i>	11.5	1.4	14.4	1.2	17.1	1.5	16.0	1.4
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: INCRA, Estatísticas Tributárias - 1982/85.

O fato de que os pequenos e médios imóveis pagam proporcionalmente mais imposto que os grandes proprietários fica bem caracterizado quando confrontados os dois menores estratos com os dois maiores. Então, tem-se que no ano de 1982, do valor do ITR emitido, 60% do total destinavam-se aos imóveis de mais de 1000 ha e, apenas 10% aos imóveis de menos de 50 ha; entretanto, do resultado da arrecadação somente 36% foram provenientes do primeiro grupo contra 21% do segundo. Nos demais anos da amostra a situação é análoga. As estatísticas demonstram que os grandes imóveis e latifúndios por dimensão apresentam percentuais absurdos de evasão e contribuem com quase nada para a combatida arrecadação do ITR.

Dados do fim da década de 80 levantados junto ao INCRA, demonstram que o quadro se mantém sem alterações para melhor, conforme a seguinte tabela 9.

Tabela 9 - Relação percentual entre valores emitidos e arrecadados: 1986-89.

<i>Classe de área (ha) e Categoria de imóvel</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>
<i>- 10</i>	<i>59.60</i>	<i>60.58</i>	<i>61.39</i>	<i>62.07</i>
<i>10 - 50</i>	<i>53.01</i>	<i>55.56</i>	<i>56.89</i>	<i>57.84</i>
<i>50 - 100</i>	<i>45.21</i>	<i>51.33</i>	<i>52.44</i>	<i>55.33</i>
<i>100 - 500</i>	<i>42.43</i>	<i>49.36</i>	<i>47.88</i>	<i>51.57</i>
<i>500 - 1000</i>	<i>36.88</i>	<i>41.61</i>	<i>39.83</i>	<i>48.05</i>
<i>1000 - 10000</i>	<i>20.61</i>	<i>25.79</i>	<i>23.05</i>	<i>31.44</i>
<i>10000 +</i>	<i>9.81</i>	<i>13.40</i>	<i>8.88</i>	<i>14.97</i>
<i>Minifúndio</i>	<i>51.32</i>	<i>52.36</i>	<i>51.24</i>	<i>52.81</i>
<i>Empresa Rural</i>	<i>66.87</i>	<i>60.86</i>	<i>51.73</i>	<i>63.51</i>
<i>Lat. por Exploração</i>	<i>25.02</i>	<i>27.50</i>	<i>24.75</i>	<i>30.33</i>
<i>Lat. por Dimensão</i>	<i>3.86</i>	<i>6.72</i>	<i>2.99</i>	<i>8.33</i>
<i>Total</i>	<i>26.57</i>	<i>30.24</i>	<i>27.02</i>	<i>33.24</i>

Fonte: INCRA, Estatísticas Tributárias - 1986/89.

Nota-se que seguindo o “padrão usual”, as menores propriedades são as que participam com um maior percentual de cumprimento de suas obrigações e na situação oposta está o latifúndio por dimensão, categoria que chegou em 1988 a pagar apenas 3% de todo o ITR emitido.

A arrecadação do imposto é ao longo de toda a década de 80 extremamente baixa, em média 30%. Apesar dos percentuais “elevados” de pagamento da empresa rural e minifúndios, o valor global arrecadado é baixo devido ao fato de que a evasão maior se dá na classe dos latifúndios, onde os valores cobrados são os maiores. A tabela 10 apresenta estas informações .

Tabela 10 - Valores emitidos (em milhares).

<i>Categoria de Imóvel</i>	<i>1986 (Cz\$)</i>	<i>1987 (Cz\$)</i>	<i>1988 (NCz\$)</i>	<i>1989 (NCz\$)</i>
<i>Minifúndio</i>	<i>72.131,19</i>	<i>197,32</i>	<i>1.192,17</i>	<i>13.257,07</i>
<i>Empresa Rural</i>	<i>90.186,13</i>	<i>532,94</i>	<i>4.510,70</i>	<i>49.782,00</i>
<i>Lat. por Exploração</i>	<i>924.020,54</i>	<i>3.551,92</i>	<i>26.204,80</i>	<i>301.994,39</i>
<i>Lat. por Dimensão</i>	<i>177.508,8</i>	<i>468,89</i>	<i>3.405,35</i>	<i>35.780,67</i>

Fonte: INCRA, Estatísticas Tributárias - 1986/89.

2.3 - ARRECADAÇÃO POTENCIAL DO ITR¹²

A partir de informações do Censo Agropecuário de 1985, realizado pelo IBGE, procedeu-se ao levantamento , por estados e suas respectivas microrregiões, do total de propriedades rurais existentes (número de estabelecimentos) e suas respectivas áreas (em ha). Concomitantemente , foram levantados os dados quanto ao total de áreas utilizadas em lavouras (permanente, temporária e temporária em descanso), pastagens (naturais e plantadas), matas e florestas (naturais e plantadas) e as produtivas não utilizadas.

Cruzando-se as informações do censo com os preços médios de arrendamento e venda da terra (fornecidos pelo Centro de Estudos Agrícolas do Instituto Brasileiro de Economia da FGV para o 1º semestre de 1991) , definiu-se, com base potencial (100%), o resultado apresentado pela seguinte equação :

¹² Este item é baseado em Oliveira, José T. Revista Estudos Econômicos., São Paulo, V.23, N. Especial, p.209-224,1993.

$$BP = PI.L + Pp.P + Pc.F + (PI + Pp/2) . PNU$$

Onde:

BP = Base potencial (100%)

PI = Preço de lavoura por ha

L = Total de lavouras em ha

Pp = Preço de pastagens por ha

P = Total de pastagens em ha

Pc = Preço de campos em ha

F = Total de florestas plantadas em ha

PNU = Produtivas não utilizadas

A tabela 11, apresenta estimativas de base potencial para alguns estados, enquanto a tabela 12, exhibe as estimativas de receita potencial do imposto com base em alíquotas de 0.5% e 1.0%.

Tabela 11 - Base potencial do ITR para alguns estados (Us\$)

UF	Nº Estabec.	Lavouras (em mil)	Pastagens (em mil)	Campos (em mil)	Produt. não utiliz. (em mil)	Base Potencial (em mil)
BA	739.043	4.614.935	8.497.695	83.066	1.964.045	15.159.743
MG	550.478	12.765.059	33.226.570	1.094.012	1.098.654	48.184.297
PR	456.491	17.546.394	14.146.543	1.572.207	875.397	34.140.543
RS	497.172	17.541.801	15.196.170	n.d.	492.628	33.230.600
SP	282.070	19.155.606	19.890.546	1.271.441	616.469	40.934.063
Total	2.525.254	71.623.795	90.957.524	4.020.726	5.047.193	171.649.24

Fonte: Censo Agropecuário 1985 - FIBGE.

Tabela 12 - Arrecadação Potencial do ITR para alguns estados (Us\$).

UF	Hipótese I (alíquota de 0,5%)	Hipótese II (alíquota de 1.0%)
BA	75.798.715	151.597.431
MG	240.921.487	481.842.974
PR	170.702.716	341.405.432
RS	166.153.000	332.306.001
SP	204.670.319	409.340.638
Total	858.246.210	1.716.494.000

Fonte: Censo Agropecuário 1985 - FIBGE
IBRE/FGV (1º Semestre de 1991).

Os resultados apontam para uma receita potencial entre 1,4 e 2,8 bilhões de dólares/ano (considerando-se todos os estados da federação) se adotadas alíquotas entre 0.5% e 1.0%, já praticadas em nível municipal para os terrenos em áreas urbanas (para a cobrança do IPTU).

Se adotada uma alíquota de 1% sobre a terra nua, com uma redução de base de 30%, a arrecadação potencial ainda seria de 2 bilhões de dólares, isto é, aproximadamente 0.45% do PIB. O nível histórico do ITR é de cerca de 0.02% do PIB e o do IPTU correspondeu ao longo dos anos oitenta a 0.20% do PIB. Portanto, é evidente que o potencial de arrecadação de uma alíquota de 1.0% é consideravelmente relevante.

CAPÍTULO 3

3.1 - Conclusões e propostas de políticas.

Neste capítulo serão apresentadas, de maneira não exaustiva, algumas medidas como forma de melhorar a precária arrecadação do ITR, o que corresponderia a dar-lhe um sentido penalizador da concentração ociosa de terras e de provedor de recursos para fins de reforma agrária.

De acordo com o professor Graziano da Silva (1982) qualquer proposta efetiva de taxaço de terras deve levar em consideração os pontos que passarei a enumerar a partir de agora.

Primeiro, o imposto incidir com base no valor real da terra e não no valor declarado pelo proprietário. Poder-se-ia recorrer, segundo Graziano, ao levantamento de preços dos vários tipos de solos da FGV, considerando-se a atividade desenvolvida no imóvel.

Segundo, criar uma alíquota básica do imposto que se aproxime da relação entre o valor do arrendamento capitalista e o preço da terra nua sem benfeitorias.

Terceiro, um ponto que já foi tratado satisfatoriamente acima no texto, fazer incidir a alíquota básica sobre a área total do imóvel (subtraindo-se matas e benfeitorias) e não somente sobre a área declarada como aproveitável pelo proprietário. Desta forma, a busca pelo uso mais racional da terra seria uma questão de necessidade. O grau de utilização da terra deveria ser definido pela relação entre a área explorada apenas pelo proprietário, isto é, descontando-se as faixas arrendadas ou exploradas por parceiros, e a área total do imóvel.

Em quarto lugar, não deveria haver redução por causa do grau de utilização da terra (GUT), mas sim apenas pelo grau de eficiência na exploração (GEE). Isso implicaria assumir como meta desejável um grau de utilização total das propriedades agrárias. As áreas de arrendamento ou parceria, apesar de serem áreas exploradas do imóvel, seriam contadas como terras ociosas para o proprietário (área na qual ele não consegue atuar pelo seu esforço próprio, sendo portanto que ele pode se desfazer das mesmas sem prejuízo do desempenho de sua atividade).

Quinto, progressividade da alíquota básica do imposto a ser aplicado em especial sobre as terras ociosas para o proprietário. Esse valor deve ser reajustável e, ao menos, igual à diferença entre a taxa real de valorização imobiliária e o investimento alternativo mais seguro do mercado financeiro, de forma a "punir" a retenção especulativa de terras ociosas.

Sexto, manter um coeficiente que contemple a contribuição de melhoria e a localização do imóvel , elevando-se em função da proximidade aos centros urbanos e de vias públicas. Isso pois estas terras são mais visadas para fins especulativos, devido a sua rápida e constante valorização.

Por último, mas não menos importante , Graziano propõe a adoção de um sistema de punição célere e eficiente em casos de débito para com o ITR. Por exemplo, desapropriação compulsória quando a alíquota progressiva do imposto atingisse um valor máximo previsto em lei ou no caso da evasão para com o imposto ser recorrente por parte de um mesmo proprietário (por exemplo 4 ou 5 anos). Outras medidas poderiam ser o bloqueio da venda e da compra de terras cuja situação de débito não estivesse regularizada e a impossibilidade ao acesso de créditos públicos

Para José Teófilo de Oliveira (1993), o estado deplorável do ITR e sua incapacidade de suscitar mudanças na estrutura rural brasileira decorre da péssima administração. Entretanto, esses problemas administrativos não advêm de falta de "vontade política" para implementar os objetivos do Estatuto da Terra , mas das dificuldades estruturais de uma administração que, em nível Federal, pretende tributar, à distância, cinco milhões de imóveis rurais.

Esta incapacidade da União em administrar o ITR, tornaria fortemente desejável a passagem do tributo para a esfera de competência municipal.

Teófilo reconhece, entretanto, que a municipalização não representará uma exploração mais eficiente do ITR no curto prazo. A melhora será percebida somente a médio e longo prazo e com destaque para municípios de médio e grande porte. A tendência é que a prática eleve os níveis de arrecadação do imposto rural aos mesmos níveis do imposto das áreas urbanas (IPTU).

Além da melhoria na arrecadação, Teófilo utiliza-se dos princípios da tributação para defender seu ponto de vista, segundo os quais, os impostos sobre a propriedade devam ser de competência do município, uma vez que a propriedade incorpora em seu valor, sobretudo, os serviços públicos fornecidos pela municipalidade . A passagem do proprietário rural para contribuinte municipal, que é a esfera de governo que lhe presta os serviços públicos de maior importância, tornaria mais equilibrada a relação entre benefícios adquiridos e incidência tributária.

O secretário de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, Antônio Cabrera, apresentou no 1º semestre de 1995 ao Senado Federal, uma proposta de emenda constitucional que transfere para os municípios a

competência de cobrar o Imposto Territorial Rural. Pela Constituição, a cobrança do ITR cabe à União (artigo 153) e a do Imposto Territorial Urbano (IPTU) fica a cargo dos municípios (artigo 156) .

De acordo com o professor Luís Carlos Guedes Pinto, a passagem da competência da arrecadação do ITR para a alçada municipal, seria inócua, talvez resultando até mesmo num tiro de misericórdia na já deplorável cobrança do imposto. Isto ocorreria porque em nível municipal a possibilidade de pressão por parte dos proprietários rurais é ainda mais forte, devido à proximidade do governo, em grande parte composta por eles mesmos (sobretudo em municípios menores e do interior). Ainda segundo o professor, o ITR deve ser um instrumento de política agrária e não apenas mais uma fonte de recursos; esta é outra razão pela qual não se justifica a municipalização do imposto. Admite-se até que seus recursos sejam distribuídos a nível municipal, mas a definição de quanto deve ser pago precisa estar a cargo do Governo Federal.

Por tudo o que foi exposto neste tópico e ao longo do texto, conclui-se que é impensável permanecermos com um imposto rural que penaliza mais pesadamente os pequenos proprietários e que “incentiva” a posse de terras para fins especulativos. Todas as propostas para a reestruturação da cobrança do ITR devem ser amplamente discutidas e as partes envolvidas devem ser consultadas, não obstante, algumas medidas poderiam ser tomadas já imediatamente, pois já se encontram na lei, faltando apenas serem cumpridas, como a fiscalização sobre o VTN alegado e a área aproveitável declarada. Para o futuro, medidas como a desapropriação compulsória e variáveis que contemplem os aspectos de localização e condições sociais vigentes nos imóveis devem ser novamente consideradas para efeito de cálculo do imposto.

Enquanto a indecisão permanece, o ITR não funciona como disciplinador do uso da terra, para que esta atenda suas funções social e econômica. O governo não toma medidas eficientes e o conflito fundiário cresce, tomando proporções jamais vistas, lamentavelmente, inclusive com vidas ceifadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS :

GRAZIANO DA SILVA, José. "O 'novo' Imposto e o 'velho' poder dos proprietários rurais", in A Modernização Dolorosa: Estrutura Agrária, Fronteira Agrícola e Trabalhadores Rurais no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

LORENA, Carlos & PORTO, Mayla Yara. Legislação do ITR in Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Volume 14, número 01, Janeiro-Fevereiro de 1984, p.41-47

OLIVEIRA, José Teófilo. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural 1964-1992 in Revista de Estudos Econômicos. São Paulo, volume 23, número especial, p.209-224, 1993.

OLIVEIRA, José Teófilo & COSTA, Iraci Del Nero. O Imposto Territorial Rural: Avaliação Econômica. São Paulo, FIPE/USP, Relatórios de Pesquisas, 02, 1979.

STÉDILE, João Pedro. "O Imposto Territorial Rural e a Reforma Agrária" in Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Volume 13, número 03, Maio-Junho de 1983, p.24-26.

VILARINHO, Carlyle. Imposto Territorial Rural (ITR) no Brasil. Campinas, Instituto de Economia (Dissertação de Mestrado), 1989.

VILARINHO, Carlyle. Imposto Territorial Rural no Brasil: subtributação e evasão in Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. Ano 19, número 02, Agosto-Novembro de 1989, p.11-19.

WALD, Huskell P., Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Economics. Cambridge, Harvard University Press 1959.