

Imposto Territorial Rural (ITR): Algumas Considerações

*Alfredo Meneghetti Neto**

O Imposto Territorial Rural (ITR), instituído há mais de um século no Brasil, tem-se revelado completamente ineficaz, não cumprindo com nenhum de seus propósitos, tais como desestímulo à subutilização da terra e geração de receita. O ITR também não teve papel importante como instrumento distributivista, justamente para estancar o evidente processo de concentração fundiária verificado nas últimas décadas, no País. Os latifúndios — que representam 1% das propriedades rurais — têm detido praticamente 15% da área disponível. Isso inclusive desrespeita a Constituição Federal, artigo 153, que determina que o ITR deveria servir como um instrumento para viabilizar uma mudança no uso e propriedade da terra.

Conseqüentemente, existe uma enorme distorção fiscal facilmente observada no setor agropecuário, uma vez que, em 1990, esse setor representou 9,1% do PIB e a arrecadação do ITR ficou em somente 0,003% do PIB.

Essa inoperância do ITR resulta basicamente de sua legislação, da evasão fiscal e principalmente dos aspectos políticos que influenciam as decisões administrativas sobre ele.

Este artigo procura fornecer elementos para melhor conhecer o problema da tributação da terra no Brasil. Para isso, apresenta-se inicialmente um histórico do ITR, incluindo as recentes modificações da legislação ocorridas em 1992. Na seção 2, é detalhada a situação do setor agropecuário e, logo a seguir, é analisada a tributação da terra.

1 - O histórico do ITR

Procurando-se resgatar a evolução histórica do ITR, pode-se notar que a legislação passou por três fases distintas. A primeira fase compreende desde a criação do imposto propriamente dito até o ano de 1979. É a fase mais longa, dura 90 anos. A segunda fase inicia em 1980, quando a legislação passa por substanciais modificações, estendendo-se até março de 1990. A transferência da cobrança do ITR do INCRA para a Receita Federal, em abril de 1990, parece ensejar uma nova fase desse imposto. Vejamos mais detalhadamente cada uma dessas fases.

* Economista da FEE e Professor da PUC-RS.

O autor agradece a Sérgio Pinto, da Divisão de Cadastro do INCRA do RS, pelos comentários à primeira versão do texto e aos colegas Alvaro Antonio Garcia, Isabel Rückert, Luiz Augusto Faria e Renato Dalmazio pelas contribuições à versão final do texto. Os erros e omissões porventura remanescentes obviamente são de responsabilidade do autor.

A primeira idéia da criação de um imposto territorial rural no Brasil começou em 1822, quando tramitou no Congresso um projeto de lei que, no entanto, não teve sucesso. Segundo Vilarinho (1989, p.68), em outras duas ocasiões, em 1843 e 1877, foram discutidos novamente outros projetos de lei, que continuaram sem apoio. Em 1879, foi instituído em todo o Império um imposto de 5% sobre as propriedades urbanas e rurais, tendo sido revogado mais tarde.

Somente 12 anos mais tarde, com a Constituição de 1891, foi facultada aos estados — antigas províncias — a cobrança de um imposto territorial, não especificando se constituiria um imposto restrito à área urbana ou rural.¹ As estatísticas históricas, a propósito, mostram que o Imposto Territorial participava, nos anos de 1914, 1930 e 1939, com, respectivamente, 2,2%; 3,2% e 4,2% na receita total (IBGE, 1986, p.127). Essa participação representa um valor extraordinariamente superior ao atual, certamente devido ao fato de o antigo imposto aglutinar dois campos de incidência (rural e urbano).

Entretanto foi na Constituição de 1934 que surgiu a distinção entre imposto territorial rural e urbano. A cobrança do ITR ficou a cargo dos estados, sendo inclusive reafirmado nas Constituições de 1937 e 1946.

Com a Emenda Constitucional de 1961, a cobrança do imposto passou a ser da competência dos municípios. Três anos mais tarde, com a Emenda Constitucional de 1964 a cobrança do imposto foi transferida para a União, e sua receita era repassada aos municípios onde eram localizados os imóveis sobre os quais incidia a tributação. Isso foi ratificado nas Constituições de 1967 e 1969, sendo que, nesse período, o ITR foi cobrado pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Em 1970, esse órgão foi extinto, e a cobrança do imposto foi transferida ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). De 1970 a 1979, praticamente não existiram substanciais alterações na legislação.

De uma forma geral, a primeira fase da legislação do ITR revelou-se completamente ineficaz, tendo inclusive passado pelas esferas Estadual, Municipal e, finalmente, Federal. Basicamente, o ITR teve um fraco desempenho devido aos aspectos políticos que influenciavam os problemas administrativos, como descrevem Vilarinho (1989), Longo (1986) e Silva (1986). Existiam, por exemplo, distorções nos cadastros, centralização excessiva da sua estrutura de arrecadação, distância entre o contribuinte e o administrador do imposto e cálculos complicados para se determinar o imposto a pagar. Isso tudo causava uma grave injustiça fiscal, fazendo com que, muitas vezes, latifúndios subexplorados pagassem menos imposto do que propriedades relativamente pequenas e de alta produtividade.

Sobre essa questão, Graziano (1990, p.17) esclarece ainda que foram justamente as normas cadastrais do INCRA que trouxeram muitos problemas: um equívoco, por exemplo, foi o conceito de latifúndios "por exploração", que fez com que milhares de pequenos e médios agricultores estivessem incorretamente classificados como latifundiários, pagando elevados impostos e falseando a compreensão da realidade agrária.

A segunda fase do ITR começou no ano de 1980, quando, através da Lei nº 6.746 e do Decreto-Lei nº 84.685, foram criados os conceitos de Módulo Fiscal do Município

¹ No Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, Borges de Medeiros havia proposto à Assembleia, em 1902, a inclusão do imposto territorial na Receita do Estado. Segundo a proposta de Borges — aprovada pela Assembleia —, esse imposto incidiria sobre a extensão de terras (10 réis o hectare) e sobre o valor venal da propriedade (uma alíquota de 0,2%) Minella (1985, p.45).

(MFM), em que se fixava para cada município o tamanho ideal para um imóvel, e de Módulo Fiscal do Imóvel (MFI), onde era determinada a relação entre o tamanho da área aproveitável do imóvel com o seu tamanho ideal no município. Na realidade, houve muita discordância no critério para a fixação do módulo rural de cada município, como bem aponta Graziano (1990, p.10).²

Mas, de uma forma geral, a regra básica definida era a seguinte: se o imóvel não atingisse um grau de utilização da terra variável de 10% a 30%, conforme o MFM de sua localização, seria aplicada a progressividade — no primeiro ano, a alíquota era duplicada, no segundo, triplicada, no terceiro ano e seguintes, quadruplicada. Em compensação, o imóvel que satisfizesse as condições ótimas de exploração podia gozar da redução do tributo.

Entretanto, mesmo com as modificações que aconteceram nesse período, podiam-se ainda notar várias distorções. A Tabela 1, por exemplo, relaciona os municípios com os módulos fiscais e o grau de utilização da terra mínimo exigido para a não-incidência de progressividade.

Observa-se que o sistema de progressividade atingia todo e qualquer imóvel, desde que o seu grau de utilização fosse inferior aos níveis mínimos de utilização e de acordo com o módulo fiscal do município onde se localizava o imóvel. Assim, uma propriedade rural num município com módulo fiscal de 25ha teria que apresentar um grau de utilização de 30%, **qualquer que fosse sua área**.

De uma forma geral, na Tabela 1 pode-se notar que existiam 1.800 municípios que deveriam apresentar um grau de utilização mínimo de 30%, qualquer que fosse sua área, para não ser atingido pelo ITR progressivo. Entretanto é fácil concluir que a potencialidade da progressividade seria substancialmente reduzida pelos irrisórios graus de utilização mínimos — de 10% a 30%. Qualquer latifúndio do País estaria fora do efeito progressivo pelo simples fato de ter mais do que 30% de grau de utilização da terra. A propósito, a quase-totalidade dos municípios da Região Norte (131 deles) necessitavam de um grau de utilização mínimo de somente 18%, o que era irrisório.³

² Graziano (1990, p.10) argumenta que o critério para fixação do módulo rural de cada município estava errado, acrescentando que uma unidade geográfica composta pelo município não se identificava, necessariamente, como uma zona homogênea do ponto de vista econômico ou ecológico. Essa deformação levava a que apenas o tipo de exploração agropecuária predominante e, conseqüentemente, a área média das propriedades fossem os fatores que determinavam a dimensão do módulo rural dos municípios. O autor dá exemplos dos módulos fixados para dois municípios de São Paulo: Araçatuba e Cotia, que eram, respectivamente, 30 e 5 hectares. Isto porque o primeiro estava numa região de pecuária e Cotia se situava no "cinturão verde" de São Paulo. Isso significava que, em termos cadastrais, um agricultor de Araçatuba que houvesse explorado menos de 30 hectares seria taxado como minifundiário, independentemente de uma ótima renda que porventura pudesse ter obtido em sua atividade rural. Essa situação traria certamente um benefício a esse agricultor. O autor conclui, então, que as deformações dos cadastros eram proporcionais ao grau de diversificação da atividade agropecuária municipal. Quanto mais monocultor o município, mais correta era a classificação de imóveis rurais.

³ Deduz-se da Tabela 1 que a legislação havia dividido o Brasil em duas áreas: urbana e rural. A maioria dos municípios do Sul e do Sudeste tinham um grau de utilização mínimo de 25% e 30% e módulos fiscais pequenos, pois a infra-estrutura existente (tais como estradas, energia elétrica e água) permitia ao agricultor sobreviver com menos de 25 hectares. Por esse motivo, os módulos fiscais do Norte e do Centro-Oeste eram maiores, chegando até a 80 hectares. Nota-se, assim, que a progressividade do ITR atingia mais as regiões Sul e Sudeste do que as outras, uma vez que essas regiões possuíam mais municípios classificados com um grau de utilização de 30%.

Tabela 1

Número de municípios por faixa de área dos Módulos Fiscais dos Municípios e respectivo grau de utilização da terra mínimo exigido para não-incidência de progressividade sobre a alíquota do ITR no Brasil—1980

REGIÕES	MÓDULOS FISCAIS DOS MUNICÍPIOS (ha)				TOTAL DE MUNICÍPIOS
	-25	25-50	50-80	+80	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
Norte	4	3	131	57	195
Nordeste	259	511	650	6	1 426
Sudeste	758	601	58	0	1 417
Sul	726	28	0	0	754
Centro-Oeste ..	53	154	153	32	393
Brasil	1 800	1 297	992	95	4 184

FONTE: VILARINHO, C.R. de O. (1989). **O imposto territorial rural (ITR) no Brasil**. Campinas. p.98. (Dissertação de Mestrado).

(1) Nessa faixa, os municípios devem utilizar, no mínimo, 30% do total da área. (2) Nessa faixa, os municípios devem utilizar, no mínimo, 25% do total da área. (3) Nessa faixa, os municípios devem utilizar, no mínimo, 18% do total da área. (4) Nessa faixa, os municípios devem utilizar, no mínimo, 10% do total da área.

Mas, se porventura uma propriedade rural não conseguisse se enquadrar para que não ocorresse a incidência do imposto, também não era problema. Segundo Vilarinho (1989, p.99), a regra só penalizava os três primeiros anos da não-utilização. A partir do quarto ano, o imóvel poderia continuar com utilização abaixo do mínimo fixado para seu município de localização, e a carga tributária seria mantida constante. Logicamente, tanto fazia se o imóvel estivesse abandonado há três anos, como há 10 anos, a incidência do imposto seria a mesma. Também Sayad (1982, p.87) concorda com isso, enfatizando que as mudanças do ITR, nesse período, não tiveram efeitos significativos sobre a produção agrícola e sobre o processo especulativo com terras.

Mais tarde, com a Constituição Federal de 1988, houve muita polêmica e controvérsia justamente sobre a questão agrária, sendo que as forças que defendiam uma real alteração na estrutura agrária, com base em uma efetiva redistribuição da

posse da terra, perderam. Segundo David (1989, p.507), a reforma agrária ficou inviabilizada no País, na medida em que tornou não desapropriáveis as pequenas e médias propriedades, bem como aquelas consideradas produtivas.⁴ Obviamente, o conceito de propriedade produtiva é de difícil definição. A Constituição Federal de 1988 simplesmente remeteu a uma legislação futura essa definição, que ainda não foi elaborada. Sabe-se que, atualmente, na Câmara Federal tramitam dois projetos com propostas totalmente opostas para a definição do conceito de produtividade. A dúvida é se a lei definirá coeficientes mínimos de produtividade por região e por tipo de cultura, ou se aceitará que a simples construção de uma cerca e a colocação de umas poucas cabeças de gado na propriedade sejam sinônimo de terra produtiva.

Outro ponto importante realçado pela Constituição Federal — através do artigo 153, parágrafo 4 — determinava que o ITR deveria servir como um instrumento para viabilizar uma mudança no uso e posse da terra. Assim, esperava-se que os efeitos positivos na agricultura fossem evidentes, uma vez que a manutenção da terra como reserva de valor seria desestimulada. Entretanto isso ainda não foi respeitado. Para ocorrer uma efetiva mudança no uso da terra, no Brasil, a atual sistemática do ITR deveria ser toda alterada, incentivando o aproveitamento maior da terra, bem como o ITR deveria ter controles (fiscalização, cadastro de contribuintes, dívida) semelhantes aos principais impostos federais.

De uma forma geral, pode-se dizer que nessa fase ocorreram inúmeras mudanças na legislação. Entretanto os problemas administrativos observados na fase anterior ainda continuaram, mesmo porque não houve vontade política de efetivamente alterar essa situação. Isso fez com que a arrecadação do ITR continuasse irrisória, representando, por exemplo, em 1989 somente 0,003% do PIB.

Surge então a questão: por que o ITR não foi reajustado de forma realista nesse período? Segundo Silva (1986, p.52), os valores das propriedades rurais não foram reajustados porque eles serviam de base para indenização em caso de desapropriações feitas pelo INCRA. Por outro lado, além do Legislativo sempre ter contado com uma expressiva bancada rural, também é interessante salientar que o próprio Governo é um grande latifundiário no Brasil, pois detém cerca de 370 milhões de hectares, além da zona de fronteira e de grande extensão de terras de cada lado da rodovia transamazônica (ESP, 29.6.79, p.30).

Finalmente, a terceira fase começa em 1990, quando a competência para tributar, arrecadar e fiscalizar o ITR foi transferida do INCRA para o Departamento da Receita Federal. A idéia era disciplinar o ITR, procurando, assim, punir os latifundiários que mantinham terras improdutivas. Foi promovido, então, um cadastramento fiscal dos imóveis rurais e dos respectivos contribuintes do tributo, com base na Lei nº 8.022, de 12 de abril de 1990. A partir dessa data, a Receita Federal — como não dispunha de nenhuma base de lançamento para o ITR — passou a utilizar-se do mesmo cadastro que o INCRA vinha utilizando até então, que é o recadastramento de 1978, atualizado até 1989. Assim, a base de cadastro da Receita Federal para a cobrança do ITR dos anos de 1990 e 1991 foi a do INCRA.

⁴ A propósito, essa questão gerou um verdadeiro cabo-de-guerra entre a União Democrática Ruralista (UDR) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), terminando por prevalecerem os pontos de vista da UDR. O conceito de produtividade ainda não está definido. Dependendo de como for, poderá, inclusive, inviabilizar desapropriações na região Centro-Sul.

Mais tarde, no final de 1991, o Governo Collor apresentava (pela quarta vez) ao Legislativo um projeto de lei que procurava aumentar a abrangência e a progressividade do ITR e a taxação da propriedade improdutiva. Entretanto o projeto foi derrotado pela Câmara dos Deputados, com 197 votos contra e 115 votos a favor (e quatro abstenções). Na realidade, essa situação espelha com clareza a enorme dificuldade de se corrigirem as distorções fiscais nesse setor.⁵

Também no final de 1991, através da Portaria nº 1.275 (DOU, 31.12.91, p.31202), foi criada a Declaração Anual de Informações para a formação do Cadastro Fiscal do Imposto Territorial Rural e fixada a data de 30.04.92 para a entrega. A mesma portaria determinava que o Executivo providenciaria até 31.03.92 a relação dos municípios brasileiros e as dimensões dos módulos fiscais. Entretanto os problemas administrativos ainda persistem nessa área, revelados pela prorrogação da data da entrega da declaração por duas vezes: primeiro, para 29.05.92 e, depois, para 22.06.92, tendo sido a portaria dos módulos fiscais revogada.

Para o ano de 1992, existe a determinação de que todos os proprietários de imóvel rural ou possuidores de qualquer título (posseiros inclusive) estão obrigados a preencher os formulários do Imposto Territorial Rural. Naturalmente, o objetivo da Receita é fazer um cadastramento nacional, pois o último foi feito em 1978 — realizado pelo antigo INCRA —, quando foram identificados cinco milhões de proprietários rurais.⁶ Também pode-se especular que existe atualmente vontade do Fisco tanto de cruzar as informações do ITR com a do Imposto de Renda (para constatar a sonegação), como de cobrar o ITR pelo CPF do contribuinte. Em primeiro lugar, o motivo do cruzamento é óbvio: o contribuinte, para não pagar muito Imposto de Renda, declara que recebeu o mínimo de renda e, para não pagar muito ITR, declara que recebeu o máximo da renda da terra. Caso ocorra diferença nas duas declarações, fica constatada a sonegação, que, aliás, é mais alta justamente nos latifúndios, como demonstra Vilarinho (1989, p.142).⁷ Já no caso de cobrar o ITR pelo CPF do contribuinte, isso pode ocasionar sérias distorções, pois, muitas vezes, um agricultor pode ter duas ou três propriedades rurais com diferentes particularidades, em dois municípios. Como tributar adequadamente esse agricultor pelo CPF, uma vez que seus imóveis rurais têm

⁵ Não se sabe o tamanho exato da bancada ruralista — muitos dão como sendo de 145 deputados —, mas seguramente é a maior, maior até do que as principais siglas da Câmara, como a do PMDB, que tem 102 representantes, e a do bloco governista, com 122 deputados.

⁶ É interessante salientar que a legislação que determina que a cada cinco anos deve ser realizado um recadastramento dos proprietários de imóveis rurais não tem sido cumprida. Desde 1978, não se tem recadastramento, o que já poderia ter sido realizado em duas ocasiões: 1983 e 1988. Por outro lado, em relação ao número de proprietários rurais, as informações do **Censo Agropecuário de 1985 (1991)** indicavam que existiam 5,8 milhões de proprietários rurais. A estimativa da Receita é de que, em 1992, o número se situe próximo dos sete milhões de contribuintes.

⁷ A propósito, caso houvesse determinação política, a sonegação no Brasil seria facilmente detectada cruzando informações. Um exemplo disso é o que acontece com a carne. Em 1989, por exemplo, a quantidade de couro comercializada equivalia 21 milhões de cabeças, enquanto o abate oficial ficou em 12 milhões. Isso revela a existência de abates clandestinos. Também determinadas indústrias poderiam ser melhor fiscalizadas simplesmente se comparando a sua produção com o consumo de energia elétrica que deve ser equivalente. Consequentemente, o pagamento do ICMS deve estar relacionado com o consumo de energia elétrica, em caso negativo, estão acontecendo atividades ocultas, ou, em outras palavras, sonegação. Uma boa fonte de consulta sobre esse tópico pode ser encontrada em Richupán (1984, p.39).

finalidades distintas? Parece que a cobrança do ITR pelo antigo critério do INCRA tem o mérito de conferir uma melhor justiça fiscal.

Podem-se visualizar na Tabela 2 as recentes alterações da alíquota para o pagamento do ITR — propostas pelo projeto de lei do Executivo para o ano de 1992. A isenção do pagamento do ITR é de três módulos rurais para toda e qualquer propriedade. A partir daí, são previstas alíquotas progressivas, de acordo com a utilização da área aproveitável do imóvel.

Tabela 2

		Estrutura de alíquotas do ITR						
MÓDULOS FISCAIS		UTILIZAÇÃO DA ÁREA APROVEITÁVEL						
		80	60-80	40-60	30-40	20-30	10-20	0-10
De 3 a 6		0,05	0,07	0,20	0,40	0,60	1,25	1,90
De 6 a 9		0,07	0,10	0,40	0,75	1,25	1,90	2,60
De 9 a 15		0,10	0,15	0,70	1,10	1,90	2,60	3,50
De 15 a 20		0,15	0,20	0,90	1,75	2,60	3,60	4,60
De 20 a 30		0,20	0,25	1,20	2,40	3,40	4,60	5,75
De 30 a 60		0,25	0,30	1,50	3,00	4,10	5,75	6,90
De 60 a 100		0,30	0,40	2,00	3,75	5,00	6,90	8,10
De 100 a 150		0,40	0,50	2,50	4,50	5,90	8,10	9,60
De 150 a 250		0,50	0,70	3,00	5,40	6,90	9,60	11,25
De 250 a 400		0,70	1,10	3,50	6,25	7,90	11,25	13,10
De 400 a 600		1,00	1,60	4,00	7,25	9,00	12,50	15,00
De 600 a 1 000		1,30	2,20	4,50	8,25	10,10	13,75	16,90
Mais de 1 000		1,80	2,80	5,00	9,40	11,25	15,00	18,75

FONTE: GAZETA MERCANTIL (13.12.91). ITR será condição para crédito. São Paulo. p.7.

NOTA: A utilização de área aproveitável está expressa em percentual.

Pela Tabela 2, nota-se que, com a utilização de 80% da área da propriedade com tamanho entre três e seis módulos fiscais, está prevista uma alíquota de 0,05%. Se esse aproveitamento for entre zero e 10%, a alíquota cresce para 1,90%. Os imóveis com mais de 1.000 módulos que são improdutivos (até 10% de utilização) deverão ter uma alíquota de até 18,75%.

De uma forma geral, existem duas distorções graves nessa tabela. A primeira refere-se à alíquota do ITR, que é muito baixa para influenciar decisivamente na estrutura fundiária do País. Por exemplo: uma empresa que possua uma grande propriedade rural, com mais de 80.000 hectares, e que não explore a terra pagará somente 18,75% de tributo. Isso representa menos do que os 25% de ICMS que paga um operário quando consome energia elétrica em sua casa.

A segunda distorção diz respeito ao critério de definição da pequena propriedade. Caso não seja definida a relação dos módulos fiscais para os municípios, poderão acontecer graves distorções. Se o módulo fiscal equivallesse a 8,3 hectares, a pequena propriedade seria definida em 25 hectares para todo o Brasil. Isso é um erro, porque, em São Paulo, um módulo com essa área é quase uma média empresa, enquanto, no Nordeste, o proprietário de 100 hectares muitas vezes não possui nem um arado. No Brasil, de dimensões continentais, não se pode fixar a mesma alíquota para as terras do Nordeste e as do Rio Grande do Sul.

De uma forma geral, são essas as últimas modificações da legislação do ITR, sendo que muitas delas ainda não são definitivas, podendo ser alteradas, em virtude da extraordinária pressão política a que está sujeita a tributação da terra no Brasil.

2 - O setor rural

Em termos de área, o Brasil dispõe de 8,5 milhões de quilômetros quadrados de terras, só perdendo para o Canadá e a República Popular da China, como mostra o IBGE (1991, p.17). Ao mesmo tempo, é necessário que se tenha cautela com a imagem de que há abundância de terras no Brasil. Graziano (1990, p.28) qualifica melhor essa questão, mostrando que a realidade não é bem essa. Argumenta que, embora o latifúndio ainda exista no campo, a sua relevância permanece apenas nas regiões mais distantes do País. Também as estatísticas cadastrais do INCRA estão longe da realidade, uma vez que apontam graves distorções, como, por exemplo, a de que as grandes propriedades rurais da Amazônia são melhor exploradas do que as do sul do País e a de que as pequenas propriedades (menos de 100ha) mantêm mais áreas não exploradas que as propriedades maiores (mais de 1.000ha). Isso, segundo o autor, não tem lógica alguma.

Mesmo com essas distorções, uma coisa é certa: piorou a qualidade de vida das populações rurais em várias regiões do País. Segundo Bueno (1986, p.59), cerca de 12 milhões de famílias residentes na área rural não possuem terras, ou as possuem em porção insuficiente para sua manutenção.

Por outro lado, nas duas últimas décadas, o processo de concentração da propriedade rural no Brasil tem sido evidente. Através da Tabela 3, pode-se notar que a área ocupada pelos estabelecimentos rurais menores (que representam 50% do total) não tem abrangido mais do que 3% da área total. Em 1975, por exemplo, cerca de 2,6 milhões de estabelecimentos rurais de até 10 hectares detinham somente 2,8% da área total. Já em 1985, eram mais de três milhões de estabelecimentos de até 10 hectares que abrangiam uma área ainda menor de 2,7%, ou seja, o número de estabelecimentos aumentou, porém a área que eles representam diminuiu.

Já a área que corresponde aos estabelecimentos com mais de 10.000 hectares (que representam 1% do total) aumentou de 14,4% em 1975 para 15% em 1985. Na realidade, são poucos os grandes estabelecimentos, mas a área apropriada por eles é imensa: cerca de 2.000 estabelecimentos ocupam mais de cinco vezes a área de três milhões de minifúndios.

Tabela 3

Distribuição da posse de terra no Brasil — 1975, 1980 e 1985

HECTARES	1975		1980		1985	
	Número de Estabelecimentos	Área (%)	Número de Estabelecimentos	Área (%)	Número de Estabelecimentos	Área (%)
Até 10	2 616 575	2,8	2 598 019	2,4	3 085 841	2,7
De 10 a 100	1 897 511	18,6	2 016 774	17,7	2 166 424	18,5
De 100 a 1 000	445 970	35,9	488 521	34,7	518 618	35,0
De 1 000 a 10 000	40 078	28,3	45 496	28,7	47 931	28,8
Mais de 10 000	1 825	14,4	2 345	16,5	2 174	15,0
TOTAL	5 001 959	100	5 151 155	100	5 820 988	100

FONTE: CENSO AGROPECUÁRIO 1985: Brasil (1991). Rio de Janeiro:IBGE.

Praticamente, o que se observa nos últimos anos é que o fundo de terras apropriadas para fins agropecuários aumentou no Brasil em 120 milhões de hectares. Entretanto, segundo Bueno (1986, p.60), cerca de 100 milhões desse total foram apropriados pelos estabelecimentos de 100 hectares para cima, e apenas 20 milhões de hectares foram apropriados pelos estabelecimentos menores de 100 hectares.

Sabe-se que uma característica entre os maiores proprietários é a presença de grandes empresas (pessoas jurídicas), muitas delas ligadas, fundamentalmente, a atividades não agrícolas, o que evidencia que a terra hoje, no Brasil, é também um ativo

de reserva e especulativo de interesse do grande capital. Por outro lado, é importante salientar que, apesar de não se ter uma medida definitiva, a extensão de terras ociosas no Brasil é bem significativa, como argumenta Graziano (1990, p.25).⁸

O Brasil tem promovido a agricultura e atingido rápido crescimento no setor. Mas o desempenho brasileiro na área do combate à pobreza é decepcionante. Certas tendências observadas no setor agrícola, especialmente nas áreas de taxaço e subsídios de crédito, favoreceram os grandes agricultores em prejuízo dos trabalhadores.

Senão vejamos. Sabe-se que incidem sobre o setor agrícola brasileiro somente dois tributos diretos e diversos tributos indiretos. Os tributos diretos são o Imposto Territorial Rural e o Imposto de Renda; e os indiretos, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, o PIS, o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) e as taxas de contribuições sindicais. Na realidade, esses dois tributos diretos não estão gravando adequadamente o setor. O estudo de Silva (1986), por exemplo, mostra que tanto a legislação de Imposto de Renda como a do Imposto Territorial Rural têm favorecido grandemente a agricultura em relação a outros setores. Esclarece que, mediante dispositivos especiais da lei de Imposto de Renda, as empresas podem deduzir de sua renda tributável até 80% dos lucros agrícolas; as pessoas físicas, até 90%. Demonstra, assim, a disparidade que existe no tratamento fiscal em relação à renda agrícola e à renda do trabalho, dando como exemplo os benefícios da tributação da renda agrícola na declaração de renda da pessoa física (conhecida por Cédula G). Conclui Silva (1986, p.47) que os incentivos fiscais existentes tornam até mesmo regressiva a tributação da renda de origem agropecuária.

O que se tem observado no Brasil, principalmente nas áreas de taxaço e subsídios de crédito, é que existe um favorecimento dos grandes agricultores em prejuízo dos trabalhadores. Dessa forma, pode-se aceitar a idéia de que a maior parcela da receita fiscal do setor agropecuário provém de impostos indiretos, que incidem sobre a população em geral que consome seus produtos. Isso mostra a extraordinária distorção fiscal existente no Brasil, nesse setor.

⁸ Segundo Graziano (1990, p.25), existem duas fontes oficiais — INCRA e IBGE — que trazem informações absolutamente distintas sobre a ociosidade de terras no Brasil. Os cadastros do INCRA, atualizados até 1985, indicavam que a área aproveitável não explorada somava 185 milhões de hectares. Já o Censo Agropecuário de 1980, publicado em 1984, mostrava que as terras produtivas e não utilizadas somavam apenas 24,8 milhões de hectares. Acrescenta o autor que isso acontece por causa da metodologia adotada. O IBGE faz recenseamento com gente contratada, pesquisando todos os estabelecimentos rurais, que são tidos como unidades de produção. Já o INCRA recebe as informações dos donos de imóveis rurais, que são unidades de propriedade. Então, uma propriedade que nada produz, por exemplo, é imóvel para o INCRA, mas não é estabelecimento para o IBGE. Isso trouxe como consequência uma abrangência maior do cadastro do INCRA do que o do IBGE, que, por sua vez, conseguiu recensear somente 3,8% do território do Amazonas e 12,6% de toda a Região Norte. Conclui Graziano que dados sobre ociosidade da terra são falsos e não espelham a realidade de nossa agricultura, exigindo, para serem manipulados, prudência e muita cautela. Certamente, com o novo recadastramento de 1992 haverá uma diminuição substancial nos 185 milhões de terras ociosas, uma vez que, durante o Governo Sarney, muitos dos proprietários dessas terras ociosas que não se preocupavam com o INCRA, pois o ITR era muito baixo, começaram a alterar a sua classificação (de latifundiários) com medo da reforma agrária.

3 - A tributação da terra

A tributação da terra é de grande importância no Brasil, porque o setor agrícola representa um patrimônio enorme e está praticamente isento. Uma questão básica é saber se o tributo deve ser aplicado ao valor da propriedade, à renda efetiva da mesma, ou sobre a renda potencial que a terra poderia gerar no caso de uma plena utilização de suas potencialidades.

Musgrave (1980, p.649) argumenta que, num sistema perfeitamente competitivo, as três bases seriam intercambiáveis, desde que o valor da terra igualasse o valor capitalizado de sua renda e a renda efetiva igualasse a renda potencial. Entretanto isso não ocorre, uma vez que, em determinados casos, a terra pode se encontrar subutilizada e ser mantida para finalidades especulativas ou em função de costumes da sociedade. No Brasil — apesar de o preço da terra não ter evoluído em níveis muito diferentes do preço dos demais ativos desde 1973, segundo Graziano (1990, p.31) —, essa prática é evidente em algumas regiões. E a idéia de se gravar mais as áreas improdutivas não tem avançado muito.

Na realidade, a Constituição havia estabelecido um princípio de utilizar o ITR como um imposto de reforma agrária em oposição à idéia do Estatuto da Terra, de promover a reforma agrária via desapropriação. Apesar de esse princípio não ter sido implementado com sucesso em muitos países,⁹ o ITR poderia ser utilizado de forma progressiva, desestimulando a manutenção de propriedades improdutivas. Assim não haveria conflito, a propriedade produtiva seria beneficiada e a propriedade improdutiva não. Com essa idéia, o proprietário rural que não estivesse explorando procuraria vender a terra para quem pudesse explorar, gerando emprego. Também o próprio Governo poderia gradativamente ir assumindo essa propriedade.

A idéia de um imposto territorial rural progressivo não tem tido consenso na literatura. Existem, contudo, duas vertentes: a que apóia um ITR progressivo, como Musgrave (1980), e a que rejeita a idéia, como Longo (1982).

Musgrave (1980, p.643), por exemplo, argumenta que a base para a tributação desse imposto deve ser a renda potencial ao invés da renda efetiva,¹⁰ defendendo, inclusive, uma multa pela subutilização da terra. O autor parte do pressuposto de que um pedaço de terra, com vários níveis de utilização (Tabela 4), tenha um imposto de 10% sobre a renda potencial, com uma multa pela subutilização. A alíquota dessa multa é crescente com o aumento do grau de subutilização. Assim, os primeiros 25% de

⁹ Na verdade, foram poucos os países que conseguiram utilizar o ITR como um imposto de reforma agrária. O Japão é um exemplo típico. Segundo Vilarinho (1969, p.38), por volta de 1880 o governo japonês havia instituído o imposto territorial independentemente do volume da colheita. O valor do imposto foi estipulado em 3% do valor das terras, o que equivalia a um terço da produção de arroz em um ano de boas colheitas. Logicamente, isso requeria enormes sacrifícios dos agricultores. Entretanto, por outro lado, houve o retorno dos impostos pagos. O governo prestou diversos serviços à agricultura difundindo novas técnicas de cultivo, o que fez a produtividade da mão-de-obra duplicar entre 1885 a 1915. Shoup (1969, p.384) argumenta também que, com exceção da Austrália e da Nova Zelândia, praticamente em nenhum outro país a maior pressão fiscal conseguiu uma transformação agrária importante.

¹⁰ Sobre essa questão, há consenso. O ITR deve incidir sobre o valor potencial da terra e não sobre seu valor corrente. Assim, pode-se afirmar que a terra deve ser avaliada pelo seu valor de mercado e não sobre um valor baseado na sua renda corrente.

diferença entre a renda efetiva e a renda potencial são penalizados com um tributo de 25%. Sobre os 25% seguintes (isto é, uma diferença de 25% a 50% com relação à renda potencial) incide uma alíquota de 50%, que se eleva para 75% no caso de uma diferença entre 50% e 75% e atinge 100% caso a diferença alcance o intervalo entre 75% e 100%.

Tabela 4

Renda líquida da terra para vários níveis de utilização
e imposto territorial

				(%)
UTILIZAÇÃO DA ÁREA (%)	IMPOSTO	RENDA LÍQUIDA	CUSTO DA SUBUTILIZAÇÃO	
100	10	90	-	
90	12,5	77,5	12,5	
50	28,7	21,7	68,3	
20	42,5	-22,5	122,5	
0	72,5	-72,5	162,5	

FONTE: MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P.B. (1980). **Finanças Públicas:**
Teoria e Prática. São Paulo: Campus. p.649.

NOTA: O imposto é de 10% sobre a renda potencial mais multa por subutilização.

Dessa forma, nota-se que (Tabela 4) o custo de subutilização aumenta substancialmente em relação ao nível anterior à tributação, e a renda líquida fica negativa para níveis baixos de utilização da terra. Assim, fica evidente no raciocínio de Musgrave a idéia de penalizar a terra ociosa com um imposto maior e multa.

Por outro lado, podem-se encontrar, também, argumentos contra a aplicação do ITR progressivo, uma vez que pode ter efeitos indesejáveis sobre a alocação de recursos e a justiça fiscal. O estudo de Longo (1982) parte do princípio de que o ITR progressivo afeta as decisões sobre o uso alternativo da terra. Entretanto considera que, pelo lado das despesas do Governo, esse efeito alocativo do imposto já não é evidente e depende da incidência do resíduo fiscal (impostos menos benefícios das despesas públicas). De uma forma geral, Longo (1982, p.204) propõe que, com o ITR

progressivo, seja criado um incentivo à exploração prematura de terras, beneficiando indevidamente os atuais proprietários de terras exploradas *vis-à-vis* aos proprietários de terras não exploradas. Isso, segundo o mesmo autor, seria um desperdício de recursos, na medida em que o grande latifundiário no Brasil parece ser ainda o próprio Governo.

A progressividade do ITR tem sido muito debatida no Brasil e não se tem chegado a um consenso. Na realidade, houve até a tentativa de tornar o ITR progressivo, mas foi fracassada, devido a diversos motivos: obstáculos políticos, sonegação generalizada e também o grande número de exceções. Uma dessas exceções, destinada a estimular o uso da terra, reduzia o imposto em até 90%, caso os proprietários usassem as terras como pastagem de gado — o que promove a conversão de florestas em terras de pecuária antieconômica, reduz a procura de mão-de-obra e tem conseqüências ambientais danosas. Também o crédito agrícola tem sido excepcionalmente distorcido. Até recentemente, as taxas de juros reais sobre os créditos oficiais eram negativas, e as taxas de juros reais sobre empréstimos agrícolas eram inferiores às do setor não agrícola. Embora isso contribua para aumentar os lucros agrícolas, beneficia principalmente os grandes agricultores e estimula um excesso de mecanização, o que também reduz a procura de mão-de-obra. Como os pobres não têm escrituras de terra, logicamente não são beneficiados pelos subsídios de crédito (Relat. Desenv. Mund. 1990, p.61).

4 - Considerações finais

Pode-se concluir que, mesmo com todas essas mudanças pelas quais passou a legislação do ITR, muito pouco tem se conseguido no sentido de melhorar os problemas administrativos desse imposto. Isto porque não existe ainda vontade política de modificar essa situação. Conseqüentemente, o ITR tem apresentado, nos últimos anos, um péssimo desempenho em termos de geração de receita, tendo representado, em média, somente 0,003% do PIB (IBGE, 1991, p.903).

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

O que fica evidente é a necessidade de um disciplinamento do ITR justamente para punir os latifundiários que mantêm terras improdutivas e isentar, por exemplo, quem preserva florestas nativas. A idéia de Musgrave (1980), de um ITR maior e multa para a terra ociosa, apesar de não ter sido implementada com sucesso em outros países, parece ter o mérito de induzir os proprietários a cultivarem suas terras com eficiência máxima, ou a vendê-las, ou a alugá-las a outros para que o façam. Parece conveniente, também, passar a administração desse imposto da União para os municípios, como sugere Longo (1990, p.25), pois, na maioria dos outros países, o ITR é municipal. Aliás, sabe-se que a atual comissão que estuda a reforma tributária pensa

justamente em aglutinar o ITR e o IPTU em um só imposto (chamado de patrimonial) e passá-lo para os municípios.

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

É necessário, urgentemente, respeitar também o que está determinado na Constituição Federal, artigo 153: o ITR deve servir como instrumento para viabilizar uma mudança no uso e posse da terra. Havendo essa mudança, o número de explorações agropecuárias poderia ser o dobro dos cinco milhões atuais, fazendo com que a extensão de áreas de lavoura passasse dos 49 milhões de hectares para cerca de 100 milhões. Isso estaria mais de acordo com a nossa superfície territorial e nos aproximaria da área de cultivo de países de grandeza territorial semelhante, como China e Estados Unidos, todos eles com áreas de cultivo maiores que 100 milhões de hectares.

O entrave político que dificulta qualquer alteração na tributação de terra e o fraco desempenho do ITR no Brasil tão simplesmente parecem sustentar a afirmação feita há 115 anos atrás pelo então Ministro da Fazenda (Barão de Cotegipe): "(...) reconheço que muito tempo decorrerá antes que possamos incluir no orçamento uma taxa que assente com a devida proporcionalidade todas as propriedades territoriais (...)".

Bibliografia

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL (1991). Rio de Janeiro: IBGE, v.51.
- BUENO, R. (1986). **Por que faltam alimentos no Brasil?** Reforma agrária já. Petrópolis: Vozes. 96p.
- CENSO AGROPECUÁRIO 1985: Brasil (1991). Rio de Janeiro: IBGE.
- DAVID, M.B. de A. (1989). Política agrária e política agrícola na nova constituição. In: IPEA. **Perspectivas da economia brasileira - 1989**. Rio de Janeiro. p.505-513.
- DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (31.12.91). Brasília. p.31202.
- O ESTADO DE SÃO PAULO (29.6.79). Yocota diz que o INCRA é o maior latifundiário. São Paulo. p.30.
- GAZETA MERCANTIL (13.12.91). ITR será condição para crédito. São Paulo. p.7.
- GRAZIANO, F.N. (1990). **Latifúndios e verdades: crítica ao distributivismo agrário**. São Paulo: UNESP. (Rascunho, 9).
- IBGE (1986). **Séries estatísticas retrospectivas**. Rio de Janeiro. v.1.
- LONGO, C.A. (1986). **Caminhos para a reforma tributária**. São Paulo: FIPE/Pioneira.
- LONGO, C.A. (1990). **Estado brasileiro, diagnóstico e alternativas**. São Paulo: Atlas.
- LONGO, C.A. (1982). ITR progressivo, uso da terra e finança municipal. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.36, n.2, p.197-208, abr./jun.

- MINELLA, A.C. (1985). Reforma tributária: a implantação do imposto territorial no Rio Grande do Sul durante a primeira república. In: FEE. **Rio Grande do Sul 150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre. p.23-55.
- MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVE, P.B. (1980). **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus.
- RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL 1990 (1990). Rio de Janeiro: FGV.
- RICHUPAN, S. (1984). Mensuração da sonegação fiscal. **Finanças e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.38-40, dez.
- SAYAD, J. (1982). Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.12, n.1, p.87-108, abr.
- SHOUP, C.S. (1969). **Public finance**. Chicago: Aldine.
- SILVA, L.S. (1986). O impasse da tributação da renda agrícola. **Revista de Finanças Públicas**, Brasília, v.46, n.368, p.47-63, out./dez.
- VILARINHO, C.R. de O. (1989). **O imposto territorial rural (ITR) no Brasil**. Campinas. (Dissertação de Mestrado).