

O que há de novo no novo Imposto Territorial Rural (ITR) *

*Regina Petti***

As mudanças ocorridas na legislação do Imposto Territorial Rural em 1997¹ foram divulgadas pela imprensa de forma superficial, passando informações, muitas vezes, falsas, como a de que não houve alteração nas alíquotas das terras produtivas.

Este artigo visa analisar o que realmente mudou e resgatar uma faceta do ITR, que é a possibilidade de usá-lo como instrumento também de política ambiental. Apresentam-se algumas evidências de que a legislação permite isso e que, se cumprida, abarcaria uma área significativa, ao ponto de requerer avaliações de seu impacto econômico, político e ambiental. Porém, para viabilizar o uso do ITR como instrumento de política ambiental, é necessária uma mobilização do Governo, a fim de que não se repitam as deficiências históricas ocorridas na arrecadação e na cobrança desse tributo.

As alterações na legislação do ITR (Lei nº 9.393/96) estão organizadas e analisadas segundo os itens a seguir.

1 - Elevação de alíquotas

Nos exercícios de 1995-96, as alíquotas do ITR variavam de 0,02% a 4,5%. A alíquota máxima de 4,5% poderia elevar-se apenas nos imóveis que obtivessem grau de utilização da terra menor que 30% por anos seguidos, quando seria acionado o mecanismo de progressividade temporal.

A partir de 1997, as alíquotas passaram a variar de 0,03% a 20%, de acordo com a dimensão do imóvel e com o grau de utilização da área aproveitável

* Trabalho enviado para o XXXVI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural a ser realizado de 10 a 14 de agosto de 1998, em Poços de Caldas (SP).

** Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (IEA/SAAESp).

¹ Lei nº 9.393/96 e Instruções Normativas (IN) da Secretaria da Receita Federal (SRF): IN 43, modificada pela IN 67 e IN 68.

(Tabela 1). Foi reduzido, também, o número de estratos de área, tratando igualmente imóveis a partir de 5.000ha.

Tabela 1

Alíquotas do ITR vigentes nos exercícios de 1995-96 e 1997

TAMANHO (ha)	EXER- CÍCIOS	GRAU DE UTILIZAÇÃO (%)				
		>80	>65 a 80	>50 a 65	>30 a 50	>0 a 30
Até 25	1995-96	0,02	0,04	0,08	0,14	0,20
	1997	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
De 25 a 50	1995-96	0,03	0,06	0,12	0,20	0,30
	1997	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
De 50 a 100	1995-96	0,05	0,10	0,20	0,35	0,50
	1997	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
De 100 a 200	1995-96	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
	1997	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
De 200 a 250	1995-96	0,07	0,15	0,30	0,50	0,70
	1997	0,10	0,80	1,30	2,30	3,30
De 250 a 500	1995-96	0,10	0,20	0,40	0,70	1,00
	1997	0,10	0,80	1,30	2,30	3,30
De 500 a 1 000	1995-96	0,15	0,30	0,60	1,00	1,40
	1997	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
De 1 000 a 2 000	1995-96	0,20	0,40	0,80	1,35	1,90
	1997	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
De 2 000 a 3 000	1995-96	0,25	0,50	1,00	1,70	2,40
	1997	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
De 3 000 a 5 000	1995-96	0,30	0,60	1,20	2,05	2,90
	1997	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
De 5 000 a 10 000	1995-96	0,35	0,70	1,40	2,40	3,40
	1997	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00
De 10 000 a 15 000	1995-96	0,40	0,80	1,60	2,75	3,90
	1997	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00
Acima de 15 000	1995-96	0,45	0,90	1,80	3,15	4,50
	1997	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

FONTE: Lei nº 8.847, de 28.01.94, e Lei nº 9.393, de 19.12.96.

NOTA: Exercícios de 1995-96 – 12 estratos de área; exercício 1997 – seis estratos de área.

O aumento das alíquotas foi significativo mesmo para os imóveis produtivos situados em certas faixas de área, variando até 50% (coluna 1 da Tabela 2). Por sua vez, a elevação de alíquotas nos imóveis com grau de utilização baixo foi bem maior, de 167% a 488% (Tabela 2).

Tabela 2

Aumento percentual das alíquotas no exercício de 1997
em relação aos exercícios de 1995-96

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL (ha)	GRAU DE UTILIZAÇÃO (%)				
	> 80	>65 a 80	>50 a 65	>30 a 50	>0 a 30
Até 25	50	400	400	400	400
De 25 a 50	0	233	233	250	233
De 50 a 100	40	300	300	300	300
De 100 a 200	0	167	167	180	186
De 200 a 250	43	300	333	360	371
De 250 a 500	0	200	225	229	230
De 500 a 1 000	0	183	217	230	236
De 1 000 a 2 000	50	300	325	344	353
De 2 000 a 3 000	20	220	240	253	258
De 3 000 a 5 000	0	167	183	193	197
De 5 000 a 10 000	29	329	357	400	488
De 10 000 a 15 000	13	275	300	336	413
Acima de 15 000	0	233	256	281	344

FONTE: Lei nº 8.847, de 28.01.94, e Lei nº 9.393, de 19.12.96.

1.1 - Amazônia, Pantanal e Polígono da Seca

A nova legislação não diferencia mais as regiões do País para fins de determinação de alíquotas, implicando elevações ainda maiores nos imóveis rurais situados na Amazônia, no Pantanal e no Polígono da Seca.

Os imóveis produtivos tiveram suas alíquotas elevadas em até 250%, e os imóveis improdutivos, em até 900% (Tabelas 3 e 4). Esses aumentos foram desiguais, variando com o tamanho do imóvel. Enquanto a alíquota de um imóvel produtivo de mais de 48.000ha não foi alterada, nos imóveis entre 50ha e 80ha elevou-se de 250%. Nos imóveis improdutivos, enquanto as alíquotas se elevaram entre 233% e 344% nas unidades com área superior a 48.000ha, nos imóveis situados entre 50ha e 80ha subiram 900%.

As alíquotas máximas passaram a incidir igualmente nos imóveis acima de 5.000ha, tratando de forma semelhante imóveis que ocupam área significativa do País. Ocupam 70% da área cadastrada do Estado do Amazonas e entre 25% a 50% da área no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul (ATLAS..., 1996).

Tabela 3

Aumento percentual das alíquotas no exercício de 1997 em relação aos exercícios de 1995-96 nos Municípios da Amazônia Ocidental, do Pantanal Mato-Grossense e do Sul-Mato-Grossense

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL (ha)	GRAU DE UTILIZAÇÃO (%)				
	> 80	> 65 a 80	> 50 a 65	> 30 a 50	> 0 a 30
Até 50	50	400	400	400	400
De 50 a 80	250	900	900	900	900
De 80 a 160	133	567	567	600	567
De 160 a 200	40	300	300	300	300
De 200 a 320	100	500	550	557	560
De 320 a 500	43	300	333	360	371
De 500 a 800	114	467	533	560	571
De 800 a 1 000	50	325	375	371	370
De 1 000 a 1 600	200	715	750	757	760
De 1 600 a 3 200	100	433	467	500	514
De 3 200 a 5 000	50	220	325	344	353
De 5 000 a 6 400	125	650	700	789	953
De 6 400 a 9 600	80	500	540	606	733
De 9 600 a 16 000	50	400	433	485	590
De 16 000 a 32 000	29	329	357	400	488
De 32 000 a 48 000	13	275	300	336	413
Acima de 48 000	0	233	256	281	344

FONTE: Lei nº 8.847, de 28.01.94 e Lei nº 9.393, de 19.12.96.

Tabela 4

Aumento percentual das alíquotas do exercício de 1997 em relação aos exercícios de 1995-96 nos Municípios do Polígono da Seca e da Amazônia Oriental

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL (ha)	GRAU DE UTILIZAÇÃO (%)				
	> 80	> 65 a 80	> 50 a 65	> 30 a 50	> 0 a 30
Até 40	50	400	400	400	400
De 40 a 50	0	233	233	250	233
De 50 a 80	133	567	567	600	567
De 80 a 160	40	300	300	300	300
De 160 a 200	0	167	167	180	186
De 200 a 400	43	300	333	360	371
De 400 a 500	0	200	225	229	230
De 500 a 800	50	325	375	371	370
De 800 a 1 000	0	183	217	230	236
De 1 000 a 1 600	100	433	467	500	514
De 1 600 a 3 200	50	300	325	344	353
De 3 200 a 4 800	20	220	240	253	258
De 4 800 a 5 000	0	167	183	193	197
De 5 000 a 8 000	50	400	433	485	590
De 8 000 a 16 000	29	329	357	400	488
De 16 000 a 24 000	13	275	300	336	413
Acima de 24 000	0	233	256	281	344

FONTE: Lei nº 8.847, de 28.01.94; e Lei nº 9.393, de 19.12.96.

Vê-se que aplicar a medida legal aprovada exigiria prioridade máxima do Governo, uma vez que afeta um número de imóveis e uma área do País significativos, podendo influir no uso do solo, além de acarretar reações políticas.

Considerando-se que os imóveis com mais de 50.000ha ainda ocupam 9,7% da área cadastrada no Brasil (ATLAS..., 1996, p.21), estabelecer a efetiva cobrança apenas nessa faixa já cobriria área significativa e demandaria grande mobilização dos órgãos envolvidos.²

Deve-se considerar ainda que as alíquotas nessa região são elevadas devido à importância das áreas improdutivas (na Região Norte, representam 78,8% da área cadastrada; na Região Centro-Oeste, 62,7%; e na Região Nordeste, 69,5% (Tabela 5)).

Tabela 5

Distribuição percentual dos imóveis rurais, por regiões e classificação, no Brasil

DISCRIMI- NAÇÃO	Distribuição percentual dos imóveis rurais, por regiões e classificação, no Brasil (%)							
	TOTAL		PRODUTIVO		NÃO PRODUTIVO		MINIFÚNDIOS E NÃO CLASSIFICADOS	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
Brasil	100	100	13,8	28,3	24,5	62,4	61,7	9,2
Norte	4,4	19,3	6,7	13,6	44,7	78,85	48,6	7,6
Nordeste	27,1	20,5	4,9	15,3	20,4	69,5	74,7	15,2
Sudeste	26,3	17,7	16,9	39,6	27,2	50,4	55,9	10,0
Sul	35,4	12,8	17,1	42,1	20,4	42,6	62,5	15,3
Centro-Oeste	6,8	29,7	24,7	34,1	38,2	62,7	37,1	3,2

FONTE: Estatísticas emergenciais do recadastramento 1992. (ATLAS..., 1996).

NOTA: Excluídos os imóveis do Recadastramento 1992 (ATLAS..., 1996).

Como informações extra-oficiais estimam a arrecadação do exercício de 1997 não superior àquela de 1996, os significativos aumentos de alíquotas podem ser considerados nulos em termos quantitativos, porém desgastam o sistema a longo prazo, por serem impraticáveis. Se houvesse a determinação de ativar o ITR como instrumento de política agrária ou de arrecadação, as medidas legais

² Segundo a legislação anterior, a progressividade cessava nos imóveis até 24.000ha no Polígono da Seca e na Amazônia Oriental e até 48.000ha na Amazônia Ocidental e no Pantanal.

deveriam ser adotadas de forma crescente, e as iniciativas em nível dos órgãos administrativos deveriam ser efetivas. A grande elevação de alíquotas aprovada deveria ser acompanhada de avaliações de seu impacto econômico, social e ambiental e ainda poderá ter efeitos inócuos pela falta de fiscalização.

2 - Valor da terra nua (VTN)

O cálculo do ITR a partir do exercício de 1995 foi muito polêmico, porque, após anos de subvalorização da base de cálculo (o valor da terra nua), a Receita Federal se utilizou de dados mais próximos do valor de mercado. Até então, os valores empregados no lançamento do imposto, normalmente no segundo semestre do exercício, referiam-se a dezembro do ano anterior e não eram corrigidos, apesar da inflação.

A partir do exercício de 1995, tal valor pôde ser atualizado, sendo que, com a desindexação e a estabilidade, os valores praticamente se mantêm, mesmo sem correção monetária. Especificamente, o lançamento para o exercício de 1995 causou muitas reclamações, por referir-se ao valor da terra nua de dezembro de 1994, pico de preços, e ser cobrado em 1996, quando o valor da terra já se reduzira pela metade.

Independentemente desse fator conjuntural, a defasagem do VTN era uma das principais críticas a esse imposto, e o uso de valores mais próximos do mercado respondia a tal crítica. Infelizmente, questões técnicas (especialmente diferenças de valores entre municípios vizinhos) somaram-se a questões políticas, modificando, novamente, a sistemática do Imposto.

No exercício de 1997, não se elaborou a tabela do valor da terra nua mínimo, aceitando-se o valor declarado pelo contribuinte, alegando-se que não poderia ser muito diferente do valor real, devido à possibilidade de cruzamento de informações (Imposto de Renda (IR) e indenizações). Ocorre que tal cruzamento de dados sempre pôde ser realizado e nunca o foi. Modificações nesse sentido dependem de medidas administrativas e legais.

Apesar de a imprensa avaliar como um grande avanço, não foram aprovadas outras medidas, que viabilizassem modificações significativas além da conscientização do contribuinte no momento em que deve declarar, no formulário do ITR, o valor do imóvel que consta na declaração do Imposto de Renda. O valor da terra declarado no IR refere-se à data de aquisição do imóvel, e a simples comparação de valores pouco informa, uma vez que há variações no mercado de terras, e, ainda, no caso de pessoa física, o valor declarado diz respeito ao valor do imóvel, sem subtraírem-se as benfeitorias, havendo necessidade de avaliarem-

-se os investimentos realizados após a aquisição. No caso das indenizações, uma lei do ITR ou uma declaração da assessoria de imprensa do Governo não podem passar por cima da legislação maior, que garante a indenização pelo justo valor.

A utilização de valores de terra nua próximos dos valores de mercado ocorrerá apenas se for implantado um sistema de comparação de informações que se utilize de várias fontes de dados (valor declarado pelo adquirente e pelo alienante, valor utilizado no cálculo do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), cartórios, IR, etc.).

3 - O contribuinte informa e calcula seu imposto

A partir de 1997, o contribuinte deve fornecer os dados requeridos nos documentos de informações e, também, calcular o valor do imposto a pagar, assim como ocorre com o Imposto de Renda. A apuração e o pagamento devem ser realizados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos definidos pela Secretaria da Receita Federal.

Esse mecanismo foi viabilizado pela simplificação que vem ocorrendo no cálculo do imposto e, especialmente em 1997, porque, pela primeira vez, as contribuições sindicais não foram cobradas conjuntamente (as contribuições sindicais implicam maior complexidade nos documentos declaratórios, dada a quantidade maior de informações necessárias ao enquadramento sindical). Disso decorrem duas implicações. A primeira refere-se à maior consciência, por parte do contribuinte, sobre os cálculos. A segunda, pouco abordada pela mídia, mas citada pela Receita Federal como a grande modificação desse exercício, é a possibilidade de agilizar os prazos de cobrança e a inscrição em dívida ativa.

A agilização da fiscalização e da cobrança dá-se por três fatores. O primeiro é a ocorrência do lançamento, sem a necessidade de ato da Receita Federal, na data-limite de entrega da declaração. O segundo é a obrigatoriedade de o domicílio fiscal ser o município de jurisdição do imóvel, viabilizando a fiscalização, uma vez que a unidade administrativa se encontra próxima do imóvel. O terceiro é a declaração em disquete obrigatória para os imóveis maiores, que evita erros de boa fé e auxilia o trabalho da SRF nos imóveis que serão o foco da fiscalização, pois constituem o núcleo da sonegação fiscal do ITR.

Vários trabalhos sobre ITR (OLIVEIRA, COSTA, 1979; VILARINHO, 1989) e também sobre o sistema tributário em geral vinham analisando que mudanças na sistemática de cobrança, de fiscalização e de arrecadação podem ser mais significativas que alterações em alíquotas e em leis maiores. Algumas iniciativas

têm ocorrido (PETTI, 1997; 1997a) e, muitas vezes, são oriundas de processos internos aos órgãos arrecadadores que possuem um corpo técnico qualificado e treinado.

Pode-se dizer que a experiência decorrente do projeto piloto desenvolvido pela Secretaria da Receita Federal influenciou as atuais modificações legais. Tal experiência só foi possível graças à sua oficialização e aos convênios com o INCRA, o IBAMA e com os órgãos relacionados à questão agrária. As medidas administrativas, portanto, podem resultar em aperfeiçoamento na própria legislação, a qual, por sua vez, só será efetiva diante de novas ações administrativas.

4 - Fim da cobrança das contribuições sindicais pela Receita Federal

Os produtores rurais, até 1996, recebiam a cobrança do ITR juntamente com as contribuições sindicais (CNA e CONTAG) e com o SENAR. Apesar de as parcelas referentes a cada um estarem discriminadas, na prática o produtor encarava como um pagamento só: o ITR. Isso camuflava um pouco a progressividade do ITR refletida no baixíssimo valor desse imposto, quando se tratava de imóveis produtivos, especialmente os de pequena dimensão. Essas modificações levaram à maior atenção quanto à regressividade da contribuição sindical, especialmente ao ser comparada com o ITR, imposto altamente progressivo.

Analisando-se os dados sobre recolhimento do imposto, vê-se que, nos exercícios de 1992/93, 85% dos imóveis do Brasil e 92% do Estado de São Paulo estavam em dia com a Receita Federal (Tabelas 6 e 7).³ O sinal da desigualdade está no pequeno percentual do valor total do tributo lançado que tais imóveis recolhem, isto é, são os grandes devedores que não cumprem com suas obrigações tributárias. No Brasil, apenas 15% dos imóveis não recolheram o imposto, mas respondiam por quase a totalidade do valor lançado. No caso da contribuição ao CNA, são responsáveis por menos de 30% do valor total lançado. Disso resultava que, enquanto 75% da contribuição ao CNA era paga, mais de 70% do ITR não o era.

³ O percentual de imóveis em dia com a Receita Federal inclui os imóveis que não recolhem o ITR (7ª e 8ª colunas da Tabela 5).

Tabela 6

Número de imóveis e valor do lançamento e do recolhimento,
no Brasil — 1992-93

a) número de imóveis

ANOS	LANÇAMENTO	RECOLHIMENTO	PERCENTUAL
1992	3 820 672	3 243 583	85
1993	3 653 948	3 113 770	85

b) valor total

ANOS	LANÇAMENTO (R\$)	RECOLHIMENTO (R\$)	PERCENTUAL
1992	131 867 782,77	2 439 402,27	2
1993	583 659 982,42	9 475 244,45	2

c) valor do ITR

ANOS	LANÇAMENTO (R\$)	RECOLHIMENTO (R\$)	PERCENTUAL
1992	4 877 697,68	453 992,80	9
1993	265 068 854,20	2 181 598,40	1

d) valor da contribuição ao CNA

ANOS	LANÇAMENTO (R\$)	RECOLHIMENTO (R\$)	PERCENTUAL
1992	935 966,47	657 349,23	70
1993	3 520 801,07	2 603 912,71	74

FONTE: Receita Federal.

Tabela 7

Número de imóveis e valor do lançamento e do recolhimento
em São Paulo — 1992-93

a) número de imóveis

ANOS	LANÇAMENTO	RECOLHIMENTO	PERCENTUAL
1992	348 733	322 847	92
1993	337 423	311 524	92

b) valor total

ANOS	LANÇAMENTO (R\$)	RECOLHIMENTO (R\$)	PERCENTUAL
1992	500 730,69	217 239,53	43
1993	36 030 513,70	1 409 660,21	4

c) valor do ITR

ANOS	LANÇAMENTO (R\$)	RECOLHIMENTO (R\$)	PERCENTUAL
1992	317 689,30	90 658,18	29
1993	5 311 990,83	456 984,82	9

d) valor da contribuição ao CNA

ANOS	LANÇAMENTO (R\$)	RECOLHIMENTO (R\$)	PERCENTUAL
1992	65 561,78	49 130,58	75
1993	482 069,57	366 897,08	76

FONTE: Receita Federal.

Com a cobrança desvinculada, os contribuintes, em 1977, não recolheram o tributo ao CNA, ficando suscetíveis a cobranças judiciais, acionadas pelas próprias confederações e pelas federações, que devem fazê-las por determinação legal.

Dessa forma, o ITR desvinculado das contribuições sindicais torna-se de maior aceitação, pois conscientiza o contribuinte dos baixos valores incidentes sobre os imóveis produtivos, ocorrendo o inverso com as contribuições sindicais.

5 - Lotação e rendimento mínimos da exploração extrativa apenas para imóveis maiores

Nos exercícios de 1995-96, era necessária lotação mínima para pastagem natural e rendimento mínimo para a exploração extrativa de todos os imóveis. A partir de 1997, lotação e rendimento mínimos são necessários apenas aos imóveis maiores que 200ha (1.000ha, se localizados na Amazônia Ocidental, no Pantanal Mato-Grossense e no Sul-Mato-Grossense e 500ha, se no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental). Por sua vez, exigia-se lotação mínima apenas para pastagem natural e agora também se exige para pastagem plantada, evitando fraudes e prolongados recursos administrativos.

A exigência de lotação e de rendimento mínimos apenas para os imóveis maiores simplifica a declaração e é um resultado de trabalho de projeto piloto da Receita Federal, onde se constatou que a grande parcela da sonegação se refere aos imóveis de maior dimensão. São medidas decorrentes do trabalho de um corpo técnico qualificado e treinado que vai introduzindo na legislação do ITR princípios gerais da administração tributária, válidos para os tributos de forma geral.⁴

Os rendimentos exigidos, no entanto, são bastante baixos. A título de exemplo, no Estado de São Paulo, os índices variam de 0,5 a 0,9 cab./ha de animais de grande porte. Isso significa que, para cada animal, pode-se declarar de 1,11ha até 2ha, conforme a região do Estado.

Por sua vez, para se declararem áreas de exploração extrativa, é necessária a retirada da metragem cúbica de madeira definida por tabela específica. Tal

⁴ Há, ainda, outras medidas implantadas que também buscam reduzir as possibilidades de uso de recursos legais, especialmente por imóveis maiores, para prolongar processos e reduzir alíquotas. Uma delas é a restrição da declaração de áreas com projetos técnicos, de forma que só sejam aceitas áreas já implantadas.

Índice é dispensado caso a exploração vegetal ou florestal não esteja prevista na tabela ou mediante plano de manejo sustentado, aprovado pelo IBAMA, além disso é necessário cumprir a legislação ambiental. Estes são elementos sobre os quais os órgãos ambientais podem atuar conjuntamente com a Receita Federal, configurando instrumentos de uma política ambiental, que pode não ser apenas fiscalizadora. Pode-se divulgar e incentivar averbação de áreas e/ou implantação de projetos que reduzam o valor do ITR, incentivando a proteção de sistemas. Essa forma de atuação apresenta-se para o produtor como uma política a seu favor, na medida em que divulga opções que reduzem o imposto, modificando a tradicional visão negativa que se tem dos órgãos ambientais, uma vez que o contato com o produtor se tem dado apenas quando há iniciativas de fiscalização e punição.

6 - Áreas de preservação, reserva legal, uso limitado e de reflorestamento

Áreas de uso limitado e preservação permanente sempre foram isentas do ITR. A partir do exercício de 1997, há exigência de Ato Declaratório do IBAMA para a aceitação, pela Receita Federal, da declaração de tais áreas. Uma segunda modificação refere-se ao novo enquadramento de áreas imprestáveis e de reflorestamento, cuja consequência é analisada no item 6.2.

6.1 - Exigência de Ato Declaratório para Áreas de Uso Limitado e de Preservação Permanente

A partir do exercício de 1997, exige-se ato declaratório do IBAMA⁵ para que áreas de reserva legal e de uso limitado sejam reconhecidas pela Receita Federal. A ação do órgão ambiental torna-se explícita, uma vez que convênios poderiam ser firmados anteriormente.

São isentas as áreas de preservação permanente, de reserva legal e de interesse ecológico para proteção de ecossistemas declaradas mediante ato do

⁵ As mudanças na legislação para o exercício de 1997 foram acompanhadas de total ausência de definições e de orientações da Receita Federal e do IBAMA, gerando muita incerteza. Ainda se aguarda alguma instrução do IBAMA nesse sentido.

órgão competente federal ou estadual e que ampliem as restrições de uso previstas acima.⁶

Destaca-se que, caso houver fiscalização efetiva, a área abrangida será significativa, dada a importância para os imóveis de maior dimensão, especialmente os não produtivos, em declarar áreas de proteção para reduzir a base de cálculo e a alíquota (imóveis não produtivos ocupam 62,4% da área dos imóveis no Brasil e 78,8% na Região Norte — Tabela 5).

A isenção de áreas de proteção e a introdução de áreas de manejo sustentado podem reduzir significativamente o ITR, ao ponto de justificar gastos do proprietário com a implantação das mesmas. Ações no sentido de introduzir projetos que reduzam o ITR, preservem o meio ambiente e até gerem renda poderão ser desenvolvidos para regularizar o recolhimento do ITR a custos factíveis aos proprietários e com ganhos ambientais.

Na Tabela 8, mostra-se que a averbação de área de reserva legal reduz o ITR. Nos imóveis com grau de utilização baixo, o plano de manejo reduz ainda mais o imposto. O montante despendido anualmente pode justificar e incentivar a averbação de tais áreas e, especialmente, a introdução de planos de manejo⁷.

Tal incentivo, no entanto, afeta imóveis, onde o ITR assume valores elevados. Nos imóveis menores e com alto grau de utilização, porém, o valor do ITR é pequeno e não representa um fator de estímulo.

⁶ As duas últimas categorias são nomeadas de uso limitado pela Instrução Normativa 43/97, modificada pela IN 67/97.

⁷ Considera-se que a área de reserva legal, mesmo averbada, pode ser objeto de plano de manejo, pois a restrição de uso refere-se ao corte raso e não à exploração econômica.

Tabela 8

Cálculo do ITR num imóvel de 500ha, com 250ha cultivados e com 5ha ocupados com benfeitorias

DISCRIMINAÇÃO	DECLARAÇÃO 1	DECLARAÇÃO 2	DECLARAÇÃO 3
	Sem Área de Proteção	100ha de Reserva Legal	Plano de Manejo nos 100ha de Reserva Legal
Base de cálculo (R\$)	1 138 060,00	(1) 1 138 060,00 (400/500) = 910 448,00	1 138 060,00
Área utilizada (ha)	250	250	350
Área aproveitável (há)	500 - 5 = 495	500 - 100 - 5 = 395	500 - 5 = 495
Grau de utilização	250/495	250/395	350/495
Grau de utilização (%)	50,5	63,2	70,7
Alíquota (%)	1,30	1,30	0,80
ITR (R\$)	14 794,78	11 835,82	9 104,48
ITR/ha (R\$)	29,58	23,67	18,20

FONTE: Lei nº 9.393, de 19.12.96.

(1) Valor do imóvel (R\$ 1.722.950,00) – valor das benfeitorias (R\$ 584.890,00) = VTN (R\$ 1.138.060,00).

6.2 - Enquadramento de áreas imprestáveis e de reflorestamento

O novo enquadramento de áreas imprestáveis e de reflorestamento com essências nativas é mais coerente e ainda agiliza processos de fiscalização e cobrança, uma vez que têm sido foco de discussões judiciais, que atrasam os processos. A manutenção de áreas imprestáveis para a agropecuária e de reflorestamento com essências nativas⁸ só é isenta se for de interesse ecológico.

⁸ Se estas últimas visarem à exploração econômica, serão enquadradas como produtivas, aumentando o grau de utilização do imóvel, que, por sua vez, abaixa a alíquota

As áreas com reflorestamento com essências exóticas passam a ser consideradas, da mesma forma que as demais culturas, como áreas produtivas. O fim da categoria “terras impróprias para a agropecuária” evita longos processos entre a Receita Federal e o contribuinte e eleva o imposto onde há manutenção de áreas improdutivas.

O novo enquadramento de áreas imprestáveis e de reflorestamento também pode alterar o valor do ITR.

Caso a área com essência nativa visar à exploração econômica, será classificada como terra produtiva, elevando a base de cálculo e o grau de utilização da terra. Se o aumento do grau de utilização for suficiente para enquadrar o imóvel em uma alíquota menor, pode reduzir o imposto. Se não, o imposto aumenta devido ao maior valor da base de cálculo.

Por sua vez, se as áreas anteriormente classificadas como não próprias para a exploração agropecuária permanecerem como áreas não produtivas e nem de proteção ambiental, o imposto será maior.

Finalmente, a área de reflorestamento com essências exóticas passou a ser classificada como área produtiva a partir de 1997, elevando o grau de utilização e, se o aumento do grau de utilização for suficiente para enquadrar o imóvel em uma alíquota menor, diminuindo o imposto.

7 - Considerações finais

Os aspectos mais falhos das recentes mudanças na legislação foram divulgados, e os mais relevantes, por sua vez, apenas serão efetivos se houver condições para a ação dos órgãos arrecadadores e fiscalizadores em conjunto com os demais órgãos envolvidos.

As críticas que se faziam anteriormente ao lançamento e à cobrança do ITR continuam valendo: a necessidade de atualização da base de cálculo e de medidas administrativas efetivas. Iniciativas do Governo Federal nesse sentido sinalizarão se realmente há intenção de aplicar efetivamente o ITR.

No conjunto, nota-se um grande potencial de utilização do ITR como instrumento de política, à medida que a significativa elevação de alíquotas estabelecida recentemente pode não penalizar os imóveis que cumpram sua função social, isto é, seja produtivo e/ou contenha áreas de proteção ambiental.

Bibliografia

- ATLAS fundiário brasileiro (1996). Brasília : INCRA/Sistema Nacional de Cadastro Rural, Estrutura Fundiária Brasileira.
- AZEVEDO FILHO, Adriano J. B. Vicente de, MARTINES FILHO, João Gomes (1997). Análise do novo ITR. **Preços Agrícolas**, Piracicaba : ESALQ, jan.
- OLIVEIRA, José T., COSTA, Iraci D. N. (1979). **O imposto territorial rural: uma avaliação econômica**. São Paulo : USP/IPE. 161p. (Relatórios de Pesquisa, 02).
- PETTI, R. H. V. (1997). ICMS e agropecuária: conquistas recentes. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre : FEE, v.25, n.2, p.242-252, ago.
- PETTI, R. H. V. (1997a). Manual de ITR 1997. São Paulo : IEA. (Mimeo.)
- VILARINHO, Carlyle R. de (1989). **O imposto territorial rural (ITR) no Brasil**. Campinas : UNICAMP/IE. (Dissertação de Mestrado).