

O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL: O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO¹

José Gilberto de Souza²
Wirley Jerson Jorge³

1 - INTRODUÇÃO

A trajetória de descentralização das ações/funções do Estado na estrutura político-administrativa brasileira vem ganhando espaço. Um processo que se estabelece além da ótica do debate, mas, de forma efetiva e concreta, como as áreas da saúde e educação.

Este processo ganhou o *status* de municipalização e projeção como corrente de administração pública, não apenas porque se insere nos modelos das economias modernas, mas também pela ineficiência do Estado brasileiro. Ineficiência que se revela de forma mais aguda pela trajetória histórico-política do Brasil, no trato da coisa pública (*res publica*), do que, efetivamente, por uma tendência "natural" do modelo de administração central.

Nesta linha de descentralização das ações do Estado frente ao município - a municipalização - há um debate que toma corpo junto à revisão constitucional: a tributação da propriedade rural através da cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR).

Suscita esta questão problemas das mais variadas matizes. Desde aquelas denominadas de eminentemente "técnicas" - se há como provocar corretamente este limite - quando se trata dos cálculos e parâmetros de cobrança, bem como aquelas de ordem "política", quando se referem às pressões e influências que se consolidam junto ao poder local (municípios rurais) por parte dos grandes proprietários, tendo em vista que, em alguns levantamentos realizados, demonstra-se o baixo índice de contribuição deste imposto (SIMÕES, 1987 e GRAZIANO DA SILVA, 1981), o que faz incluir, neste processo, questões de ordem do direito civil e tributário, ou seja, dos instrumentos político-jurídicos de cobrança e sanções e, ainda, da capacidade

organizativa dos municípios de estabelecer o controle deste tributo.

Por outro lado, sob a ótica da territorialização das políticas públicas, advindas do efetivo recolhimento e controle deste imposto, consolida-se a inserção de fato e de direito do "espaço rural" na órbita da administração municipal, desde a composição de receitas à política de investimentos. Significa dizer que existem indicativas de que a relação do poder público local com esta parte do município (espaço rural) pode superar o modelo populista/clientelista e assumir o apanágio do direito, fazendo com que a esfera do poder público local, em médio e longo prazo, deverá assumir responsabilidades mais diretas quanto às políticas fundiária, agrícola e de abastecimento, concorrendo com um processo que por ora denominou-se de "reordenação do urbano" com a incorporação do campo à cidade⁴ ou do rural no urbano via ação contributiva (DANIEL, 1988).

O debate da reforma constitucional torna viável este processo de alteração e descentralização das responsabilidades federais frente ao ITR, o que, também, exige a adequação dos mecanismos de cálculo e cobrança deste imposto. Adequação esta que deverá tomar por base os princípios da capacidade contributiva do setor; a distribuição de renda; o incentivo à produção, à produtividade, à promoção do emprego (empresa rural), à reforma agrária; e a conservação/preservação do meio ambiente.

A administração deste imposto pelo município pode consolidá-lo como um instrumento eficaz de alteração da estrutura fundiária, incidindo firmemente sobre a área improdutiva e especulativa como, também, determinar, pelas questões técnicas e políticas a serem apontadas, a extinção deste tributo, se

per-sistirem os agravantes mecanismos de sonegação (evasão fiscal) e inadimplência, atualmente registrados⁵.

Este dado, reforçado pela situação de que, em todas as suas esferas administrativas, o Estado brasileiro concentra como um dos problemas centrais de seu modelo de gestão a perda da capacidade de investimento, não encontra soluções fora da organização de um sistema arrecadador eficiente que coíba a evasão fiscal e a inadimplência, hodiernamente colimadas com a ineficiência do modelo atual de cobrança eivado de apaziguamento e morosidades judiciais.

2 - ITR: BREVE HISTÓRICO

Com o término do regime monárquico brasileiro em 1889, a tributação sobre o patrimônio (imóveis rurais e urbanos) comparece na primeira Constituição Republicana de 1891, sob a competência dos Estados. Pelas Constituições de 1934 e 1937, a propriedade rural continuava sendo tributada pelos Estados, enquanto os imóveis urbanos passaram à competência tributária dos municípios. Na Constituição de 1946, a partir dos mecanismos de dotações federais e transferências estaduais, estabeleceu-se um substancial fortalecimento das estruturas administrativas municipais, via reforma tributária, apesar de sustentar uma relação de dependência em relação ao governo central. Porém, no que tange à tributação da propriedade rural, esta permaneceu inalterada.

Como imposto estadual, até 1961, o ITR representou pouca importância na constituição das receitas estaduais. Marcado pela ausência de critérios na sua aplicação, a variação constante das alíquotas tornavam o imposto vulnerável às pressões políticas dos setores fundiários. Aliava-se a este fator a inexistência de bases cadastrais confiáveis, bem como as dificuldades de organização do tributo, transformando-o em um instrumento de atendimento a interesses completamente distantes dos objetivos de ordem ad-

ministrativa, social e econômica.

Mudanças neste quadro só se processaram em 1961, quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 5, que transferia aos municípios a competência sobre o imposto, mas que por pouco tempo se manteve, pois em 10 de novembro de 1964 (Emenda Constitucional nº 10, de 10/11/1964), uma nova Emenda Constitucional transferia a competência deste imposto à União, mantendo com os municípios o produto de sua arrecadação, medida que permanece inalterada até os dias de hoje. Na verdade, a transferência deste tributo para a esfera federal constituía na realização do projeto centralizador do Estado militar brasileiro.

Neste período, na instalação do regime militar no Brasil, a tônica centralizadora apontava - a partir das relações intergovernamentais do sistema federativo - políticas de redução das desigualdades regionais, e neste caso a manipulação das variáveis de finanças públicas era um mecanismo necessário e eficiente. O ITR figurava como um dos instrumentos do governo federal no âmbito da política fundiária e agrícola do País.

A competência federal sobre o Imposto Territorial Rural foi mantida na Reforma Tributária de 1965/67, seguindo o modelo de federalismo fiscal destes governos, qual seja: centralização da competência com distribuição de receitas e a criação de estruturas administrativas que viessem dar conta dos problemas agrários e agrícolas brasileiros a partir da promulgação do Estatuto da Terra - Lei 4.504/64.

O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) foram as estruturas - posteriormente consolidam o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que encerravam os objetivos de promover a reforma agrária e a colonização de terras, realizando, já como INCRA, o cadastramento rural e se responsabilizando pela tributação das propriedades. Estas estruturas forjaram bases institucionais para a promoção e

controle do uso da terra, para a reforma da estrutura fundiária e modernização das políticas agrícolas e agrárias realizadas pela União. Merece atenção neste aspecto a especificidade de que o projeto de reforma agrária no Brasil recebe como base a tributação, uma alternativa pouco adotada em outros países.

Percebe-se, assim, que o Imposto Territorial Rural, ao longo dos anos, não sofreu mudanças significativas. Apesar da Constituição de 1946, já ter apontado preocupações extrafiscais junto ao tributo, é no Estatuto da Terra que estas questões se lançam com maior objetividade.

Com as alterações processadas a partir do Estatuto da Terra, o ITR tem como base de sua tributação, ou fato gerador, a propriedade, domínio útil ou posse do imóvel rural. Constitui-se o imposto numa percentagem do Valor da Terra Nua (VTN), a ser cobrado anualmente, sua base de cálculo compreende o valor fundiário da propriedade, excluídas a produção e as benfeitorias, como proposto no Estatuto. Por ser um tributo declaratório, ou seja, o contribuinte declara o VTN de sua propriedade, o INCRA se reservava no direito de impugnar, quando declarado abaixo de valores mínimos estabelecidos.

Persistindo o objetivo de atingir resultados extrafiscais, tais como fomentar a utilização e combater o uso especulativo da terra, a determinação da alíquota obedecia a um complexo cálculo que procurava refletir as diferentes características do imóvel, como dimensão, localização, condições sociais e produtividade, fatores que buscavam identificar as mais diversas condições de domínio ou posse da terra no Brasil.

Desta feita, se apontava para uma tributação progressiva ou regressiva. Os imóveis com área superior a 25 hectares estavam sujeitos ao imposto e a alíquota básica do ITR, de 0,2%, multiplicada pelos seguintes coeficientes, com base na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964:

a) coeficiente de dimensão, estabelecido em função do número de módulos do imóvel, variando de 1 a 4,5;

b) coeficiente de localização, estabelecido em função da proximidade do imóvel dos centros de consumo, variando de 1 a 1,6;

c) coeficiente de condições sociais, estabelecido em função da natureza da posse de terra e condições dos contratos de trabalho, variando de 0,3 a 1,6; e

d) coeficiente de produtividade, estabelecido em função das condições técnico-econômicas, variando de 0,4 a 1,5.

A alíquota do ITR poderia variar, teoricamente, de 0,024% a 3,456%, o que representava, ainda que longe do ideal da tributação sobre o patrimônio no Brasil, uma melhoria nos aspectos de controle fundiário e arrecadação.

Segundo Gomes da Silva (citado por VILARINHO, 1988), na proposta original do Estatuto da Terra, a alíquota básica do ITR estava fixada em 2%, e que a alteração se deu a partir de negociações entre as lideranças políticas da época, pressionadas pelo setor latifundiário.

No entanto, os objetivos traçados não foram atingidos, as questões políticas e administrativas se impuseram, o imposto não se constituiu em um instrumento fiscal de arrecadação e mesmo seus objetivos extrafiscais não apresentaram resultados práticos.

A partir de 1979, o INCRA inicia um novo cadastramento rural e é aprovada uma nova lei do ITR, Lei 6.746 (Regulamentada pelo Decreto 84.685, de 06 de maio de 1980) - altera os artigos 49 e 50 do Estatuto da Terra - numa tentativa de tornar o imposto mais próximo da realidade tributária do País e portanto fixava novos critérios sem que sua contribuição se alterasse significativamente.

O ITR, em sua nova base de cálculo, passou a considerar:

I - o valor da terra nua;

II - a área do imóvel rural;

III - o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal;

IV - o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações; e

V - a área total, no País, do conjunto de imóveis de um mesmo proprietário.

TABELA 1 - Alíquotas Aplicáveis ao Valor da Terra Nua, Segundo o Número de Módulos Fiscais do Imóvel, para Cálculo do Imposto Territorial Rural

Número de módulos fiscais	Alíquota (%)
Até 2	0,2
Acima de 2 até 3	0,3
Acima de 3 até 4	0,4
Acima de 4 até 5	0,5
Acima de 5 até 6	0,6
Acima de 6 até 7	0,7
Acima de 7 até 8	0,8
Acima de 8 até 9	0,9
Acima de 9 até 10	1,0
Acima de 10 até 15	1,2
Acima de 15 até 20	1,4
Acima de 20 até 25	1,6
Acima de 25 até 30	1,8
Acima de 30 até 35	2,8
Acima de 35 até 40	2,2
Acima de 40 até 50	2,4
Acima de 50 até 60	2,6
Acima de 60 até 70	2,8
Acima de 70 até 80	3,0
Acima de 80 até 90	3,2
Acima de 90 até 100	3,4
Acima de 100	3,5

Fonte: Lei 6.746/79.

Segundo SILVA (1986), os objetivos das alterações de 1979 residiam na redução dos índices de evasão fiscal, na simplificação do sistema de composição do imposto e na criação de mecanismos que permitissem o tratamento diferenciado das terras ociosas e a premiação das propriedades adequadamente exploradas.

A reformulação do tributo introduziu como novidade o "módulo fiscal", definido como uma unidade de medida, expressa em hectares, para cada município brasileiro.

A dimensão do módulo fiscal era

determinada segundo as características regionais, considerando os tipos de exploração no Município (hortifrutigranjeira, pecuária, cultura permanente ou temporária, extrativa, etc.), a renda média obtida por tipo de exploração predominante, na região, o conceito de "propriedade familiar" - dimensão mínima necessária à subsistência do agricultor e sua família - compunham o conceito de módulo.

A Instrução Especial INCRA nº 20, de 28 de maio de 1980, institui a primeira de uma série de tabelas de módulos fiscais por município que foram alteradas a partir de então. Com o módulo fiscal determinado, bem como as áreas aproveitáveis de cada imóvel⁶, calculava-se o imposto com a aplicação ao valor da terra nua declarado a alíquota correspondente ao número de módulos fiscais do imóvel⁷ (Tabela 1).

Houve, neste caso, a proteção da pequena

propriedade familiar, garantida a condição de exploração pelo proprietário, titular ou possuidor e sua família, através da isenção do imóvel com área inferior a um módulo fiscal.

Como se asseverou, as inversões aos cofres públicos permaneceram insignificantes, uma vez que, a título de estímulo fiscal, o imposto poderia ser reduzido em até 90% de seu valor, conforme o grau de utilização econômica do imóvel rural:

a) redução de 45% pelo grau de utilização da terra, medido pela relação entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel rural; e

b) redução de até 45% pelo grau de eficiência na exploração, medido pela relação entre o rendimento obtido por hectare para cada produto explorado e os correspondentes índices regionais fixados pelo Poder Executivo e multiplicado pelo grau de utilização da terra (GUT).

Por outro lado, os imóveis rurais que apresentassem grau de utilização da terra inferior aos percentuais abaixo transcritos, deveriam ter as respectivas alíquotas

multiplicadas pelos seguintes coeficientes: a) no primeiro ano, 2,0; b) no segundo ano, 3,0; e c) no terceiro ano e seguintes, 4,0.

Sendo que a alíquota resultante não poderia ser inferior a 2%, 3% e 4%, respectivamente.

Segundo o tamanho do módulo fiscal do município, onde se localiza o imóvel rural, eram os seguintes os graus mínimos de utilização da terra (GUT):

Ao mesmo tempo em que a nova legislação permitia incentivos, buscava também mecanismos de progressividade do imposto para o caso de não haver uma utilização mínima da terra, segundo o tamanho do módulo fiscal.

Em análise detalhada do imposto se observa claramente que a versão regulamentada em 1980 apresentava problemas sérios de ordem técnica e administrativa, cuja vinculação de seus objetivos fiscais com os extrafiscais produziram sérios hiatos na própria concepção do imposto, além de não ter o Imposto Territorial Rural apresentado os resultados esperados em termos de arrecadação, progressividade, ou quaisquer outros propósitos sociais.

Do ponto de vista técnico, o "novo" ITR conservava uma série de falhas, tendo mesmo criado novas distorções ou agravado algumas já existentes. As principais delas, apontadas por GRAZIANO DA SILVA (1981), resumem-se em:

a) a complexidade do cálculo do imposto, normalmente desconhecido por grande parte dos contribuintes, que permitia o favorecimento do grande proprietário. A inversão do critério de tributação que partia de uma alíquota básica que se elevava de acordo com a dimensão do imóvel, por uma tributação elevada que se reduzia pelo aproveitamento dos incentivos, normalmente aproveitados pelos grandes proprietários;

b) a administração do imposto tem como marca o descontrole. Os grandes proprietários reconhecedores das dificuldades de fiscalização e cadastramento sempre exerceram fortes pressões junto ao órgão administrador,

impedindo-o de exercer efetivo comando na arrecadação do imposto; e

c) o fato de o imposto ser declaratório dificulta os trabalhos de controle sobre os latifúndios subexplorados, somado ao fato de que a base do imposto é o valor da terra nua que também é declarada muito abaixo do preço real da terra.

Percebe-se, portanto, que neste emaranhado de condições e limitações, o Imposto acaba assumindo uma conotação de tributação inviável, ineficiente, corroborando com a resistência ao pagamento, bem como a inexistência de mecanismos jurídicos eficientes.

Ao perder, pela prática, os mecanismos de progressividade, por apresentar valores mínimos de arrecadação, as próprias estruturas federal e municipal desviam seu interesse sobre o tributo. O irrisório imposto, por conta dos mecanismos de evasão fiscal,

Área do módulo fiscal	Grau de utilização da terra (%)
Até 25 hectares	30
Acima de 25 até 50 hectares	25
Acima de 50 até 80 hectares	18
Acima de 80 hectares	10

paradoxalmente, associam-se a uma assustadora inadimplência, chegando a registrar, em alguns estados brasileiros, índices superiores a 90%, como é o caso do Amazonas (Tabela 2).

É importante destacar a existência de certa correlação entre o tamanho da propriedade e a sonegação do imposto. De acordo com dados do INCRA e citados por OLIVEIRA (1994), 76% das propriedades com mais de 1.000 hectares têm a sonegação como prática comum; 96% dos latifúndios por dimensão e 61% dos latifúndios por exploração são inadimplentes em relação ao ITR.

Por conta desta realidade, sobretudo pela suscetibilidade do INCRA às pressões políticas do setor latifundiário, em 1990, o Imposto Territorial Rural passa para a

Secretaria da Receita Federal (SRF), na perspectiva de ocorrer uma posição mais austera do governo federal em relação ao tributo e, sobretudo, com a perspectiva de elaborar um novo cadastro pela SRF, que permitiria o cruzamento das informações com as declarações do imposto de renda.

No entanto, a concepção do tributo permanecia com os equívocos e problemas apresentados. Desta feita, na terceira tentativa, e após três anos de mandato, o Congresso Nacional aprovou a nova legislação sobre o ITR.

Sancionada em 28 de janeiro de 1994, sob nº 8.847, é concebida como uma derrota dos setores ruralistas do Congresso Nacional e, por seu pequeno avanço, encerra preocupações com o processo de municipalização.

Os pontos principais da nova lei do ITR são:

a) Cadastro, Arrecadação e Fiscalização do Imposto

Transfere-se definitivamente do INCRA para o Departamento da Receita Federal que manterá o cadastro daquela autarquia e criará um novo cadastro para o controle fiscal.

b) Base de Cálculo

Mantém-se o Valor da Terra Nua

(VTN), que será apurado no dia 31 de dezembro do exercício anterior, visando reduzir as disparidades das subdeclarações do proprietário. O imposto permanece com base declaratória, no entanto o valor declarado pelo proprietário não será aceito se inferior ao Valor da Terra Nua Mínimo (VTNm) fixado pela SRF, ouvido o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária e as Secretarias de Agricultura dos Estados.

c) Cálculo

A nova versão do imposto elimina o Módulo Fiscal e introduz o zoneamento fiscal, com a adoção de três tabelas de alíquotas: Tabela I - Geral, abrange todos os municípios do País, exceto os incluídos nas áreas das Tabelas II e III; Tabela II- Municípios do Polígono da Seca e Amazônia Oriental; e Tabela III - Municípios da Amazônia Ocidental e do Pantanal Matogrossense e Sul-matogrossense. O cálculo, ou a determinação da alíquota, tem como parâmetros a localização do imóvel, a área total e o Grau de Utilização da Terra (GUT), que é aplicado o VTN declarado pelo proprietário.⁸

d) Isenção e Redução

Rompendo com o modelo anterior de criar

TABELA 2 - Lançamento e Arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR), Brasil e Estados, 1990

(em Cr\$)					
Unidade da Federação	Lançado (1)	Arrecadado (2)	(2/1) (%)	Inadimplência (3)	(3/1) (%)
Acre	254.030.171,41	26.589.093,23	10,47	227.441.078,18	89,53
Alagoas	159.698.751,42	33.237.581,24	20,81	126.461.170,18	79,19
Amapá	81.889.523,39	9.137.017,52	11,16	72.752.505,87	88,84
Amazonas	896.158.566,88	54.561.828,77	6,09	841.596.738,11	93,91

Bahia	3.415.258.217,25	683.029.393,19	20,00	2.732.228.824,06	80,00
Ceará	161.695.446,79	70.166.800,63	43,39	91.528.646,16	56,61
Distrito Federal	149.313.412,02	19.479.581,34	13,05	129.833.830,68	86,95
Espírito Santo	234.455.281,36	153.142.918,07	65,32	81.312.363,29	34,68
Goiás	1.992.079.033,06	683.478.422,86	34,31	1.308.600.610,20	65,69
Maranhão	687.886.632,01	120.879.086,00	17,57	567.007.546,01	82,43
Mato Grosso	4.375.985.449,25	716.458.772,24	16,37	3.659.526.677,01	83,63
Mato Grosso do Sul	1.215.605.852,01	447.657.843,39	36,83	767.948.008,62	63,17
Minas Gerais	2.379.974.960,80	1.109.189.930,26	46,61	1.270.785.030,54	53,39
Pará	1.377.768.003,15	160.506.903,78	11,65	1.217.261.099,37	88,35
Paraíba	118.808.664,69	55.394.775,68	46,63	63.413.889,01	53,37
Paraná	1.745.174.133,70	687.092.579,73	39,37	1.058.081.553,97	60,63
Pernambuco	287.966.873,72	111.682.327,93	38,78	176.284.545,79	61,22
Piauí	299.913.129,03	101.682.327,93	33,88	198.300.046,89	66,12
Rio de Janeiro			25,03		74,97

	566.390.435,62	141.750.865,6 3		424.639.569,9 9	
Rio Grande do Norte	129.557.998,52	29.050.518,84	22,42	100.507.479,6 8	77,58
Rio Grande do Sul	883.775.617,64	514.351.070,1 8	58,20	369.424.547,4 6	41,80
Rondônia	736.192.859,42	77.514.204,33	10,53	658.678.655,0 9	89,47
Roraima	53.789.283,87	14.913.484,53	27,73	38.875.799,34	72,27
Santa Catarina	398.251.255,54	185.320.163,6 3	46,53	212.931.091,9 1	53,47
São Paulo	3.835.408.304, 17	1.149.800.121 ,32	29,98	2.685.608.182 ,85	70,02
Sergipe	86.772.451,73	37.318.211,85	43,01	49.454.239,88	56,99
Tocantins	807.234.824,52	134.621.511,9 2	16,68	672.613.312,6 0	83,32
Brasil	27.331.035.132 ,97	7.527.938.090 ,23	27,54	19.803.097.04 2,74	72,46

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento - Departamento da Receita Federal - C/C/90 L.43013.6101.

isenções e incentivos, estão isentos apenas os contribuintes que explorem só ou com sua família **peque-nas glebas**, com área igual ou menor que 25, 40 e 80 hectares, de acordo com a Tabela de Municípios (I,II e III respectivamente), desde que não tenha outra propriedade. Estão ainda isentos os imóveis rurais oriundos de programas de reforma agrária (assentamentos), as áreas de preservação permanente e de reserva legal, as áreas de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, florestas com essências nativas e, em casos de calamidade pública, decretada pelo

Poder Público, redução de alíquota em até cem por cento no valor do imposto.

e) Incentivos Fiscais

A obtenção de crédito em quaisquer modalidades fica condicionada a comprovação de não haver inadimplência junto à SRF nos últimos cinco anos (exercícios).

Observa-se que a partir desta Lei, o ITR sofre algumas mudanças significativas, ainda que tímidas. Atribui-se a este imposto um perfil totalmente diferente das legislações anteriores, que apontavam isenções/incentivos absurdos diante da realidade, colocando este

setor da economia brasileira, no que tange à tributação sobre o patrimônio, em posição extremamente privilegiada. E, neste caso, há uma questão central a discutir: até que ponto o processo de municipalização não abre espaço para um retrocesso no tratamento deste tributo?

3 - A IMPORTÂNCIA DO ITR NA COMPOSIÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS E OS PROBLEMAS DA MUNICIPALIZAÇÃO

Para destacar a importância deste tributo é necessário articulá-lo às mudanças ocorridas nos debates sobre as administrações públicas, e que têm sido objeto de interesse de inúmeras áreas do conhecimento. Um interesse que se consolida tardiamente e após um período em que os reflexos de esgotamento e a necessidade de alteração do padrão de financiamento do estado via política tributária se apresentam como inevitáveis.

Desde a década de 50 presenciou-se, no Brasil, um processo de ampla expansão econômica, marcado por uma oferta de capitais, que, em larga escala, permitiu à administração pública a obtenção de empréstimos e investimentos de capitais internos e externos. Houve, neste momento, o que se pode chamar de um processo de "substituição de receitas", mas que não apresentou seu lado inverso com a redução das facilidades de financiamentos - externos e internos - com a alteração da conjuntura mundial após a crise mexicana de 1982. Esta fuga de capitais, "escassez de recursos", encontrou forçosamente o Estado brasileiro com uma estrutura de financiamento esgotada.

Segundo GONÇALVES (1995), "um conjunto de isenções fiscais foi ensejado criando um imenso paraíso fiscal e na metade da década de 70 o sistema tributário já dava mostra da incapacidade de sustentar um processo vigoroso de inversões".

Na verdade, o padrão de captação de recursos voltado para os setores urbanos, tributando as atividades comerciais e industriais

(IPI/ICM/IRPJ) e uma classe média emergente (IRPF), não permitiu e não foi alvo de estruturação da política fiscal brasileira, e esteve muito longe de produzir seus efeitos mais propalados: a distribuição de renda e o financiamento do Estado. O esgotamento do modelo se estabeleceu tendo em vista que a alteração da conjuntura econômica internacional refletiu longos períodos de recessão e a redução dos níveis de crescimento dos setores urbanos, até então responsáveis pela base de arrecadação no Brasil.

No entanto, neste período (1970-90), jamais se apresentou como preocupação forjar uma política ou uma ampla estrutura de arrecadação e fiscalização tributária, que pudesse, de um lado, atingir todas as classes e setores econômicos de forma equânime; e de outro, contribuir significativamente na composição das receitas internas das administrações públicas brasileiras, independentemente de suas esferas de atuação, municipal, estadual e federal. Este fato se registra pelos elevados índices de evasão e inadimplências em todos os segmentos tributários e em todas as esferas que, paradoxalmente, recrudesceram mesmo diante da alteração do quadro econômico nacional mundial.

Estes elementos definiram uma caótica situação para as estruturas administrativas do Estado brasileiro, sem levar em conta aspectos como o descontrole e a corrupção.

No que tange à esfera municipal, a válvula de escape e, portanto, de manutenção de sua capacidade de financiamento/investimento, encontrou-se no interior da estrutura tributária brasileira, que apontava para uma tendência descentralizadora, em contraponto ao modelo centralizador dos governos militares brasileiros. Um quadro que aparentemente se reverte face as intenções do Governo Fernando Henrique Cardoso de unificar/centralizar tributos estaduais.

Mas, em relação aos municípios, é certo afirmar que a disputa por um espaço político, pela autonomia econômica e administrativa, teve resultados anteriores ao

desfecho do processo de democratização brasileira. Esta preocupação já comparecia timidamente na Constituição de 1946, que por força da caótica situação financeira das esferas municipais, regulamentava as transferências de recursos federais e estaduais e, mesmo com o regime militar, na Constituição de 1967, a reforma tributária, ainda que centralizadora, apresentava diretrizes municipalistas (ARAÚJO et al., 1973).⁹

A sobrevivência destas unidades administrativas, por sua vez, se deu muito mais em função desta trajetória das políticas tributárias, e portanto fundamentada pela transferência de recursos, calcada numa política de redução das disparidades regionais, do que em decorrência de um processo de fortalecimento destas unidades, seja nos aspectos políticos, econômicos, administrativos e tributários. A base desta sobrevivência, sobretudo para as pequenas unidades, se manteve junto ao Fundo de Participação do Município (FPM), principalmente para aqueles cuja base arrecadadora do setor de serviços (ISS) era insignificante.

No entanto, se, por um lado, estes pequenos e pobres municípios nunca dispuseram de recursos próprios significativos para atender suas demandas, tampouco houve a elaboração de projetos que pudessem atingi-los, via aplicação de recursos em políticas de incentivo à agricultura e à indústria, imobilizando as ações básicas e tipicamente municipais.

A dependência ao atual modelo se tornou crônica e aparentemente irreversível, principalmente porque não há por parte do governo federal uma política de estabelecer exigências mínimas de projetos e políticas a serem desenvolvidas pelos municípios, seja no campo da viabilidade administrativa destas unidades, seja na área de infra-estrutura, ou no campo das receitas próprias. A ausência de critérios e de exigências de investimentos dos municípios, para o repasse dos recursos do FPM, vem apenas agravando e reforçando o ciclo vicioso da dependência, não provocando um esforço local na obtenção de receitas

próprias.¹⁰

Esta tendência maior apresenta suas resistências. Existem municípios que procuram (re)constituir seus aparelhos de arrecadação e fiscalização, e este interesse vai de encontro à realidade nacional que apresenta uma vertiginosa queda da arrecadação. Por outro lado, com o debate da reforma tributária os municípios percebem a necessidade de ocupar, de forma mais consistente, um espaço junto a reforma fiscal brasileira.

É neste ponto que se inclui o Imposto Territorial Rural, cuja trajetória arrecadadora e fiscalizadora no Brasil tem deixado a desejar. Os dados de evasão fiscal, pelos mecanismos de subdeclaração, e a situação de inadimplência apontadas revelam o problema a ser enfrentado pelos municípios, que em sua maioria não são dotados de uma estrutura arrecadadora eficiente. Outro fator agravante é a influência que os latifundiários apresentam junto ao poder local. Assim, a municipalização do ITR, que já ocorrera de forma desordenada na década de 60¹¹, pode se apresentar como uma "oportunidade" de suprimir definitivamente este tributo, caso algumas garantias não sejam apontadas (OLIVEIRA & COSTA, 1979).

Avalia-se que o tema deve ser refletido com maior cuidado. As posições em relação a esta temática se colocam e estabelecem um campo político fértil para discutir questões relativas não apenas ao ITR, mas, aquelas a ele vinculadas como reforma agrária, política agrária, função social da propriedade, enfim, questões relacionadas a arrecadação fiscal, aos incentivos à agricultura, a trajetória e a ação contributiva do setor agrícola brasileiro.

Neste caso, destacam-se os seguintes problemas:

- A descentralização do tributo aponta a necessidade de elaboração de um Cadastro Rural. Compreendido como conjunto de informações cartográficas e sócio-econômicas, representa um dos grandes problemas deste processo. Os municípios não dispõem de recursos para realização de um controle e monitoramento territorial urbano e o cadastro acaba sendo o ponto fundamental para uma

atividade fiscal adequada.

Reconhecendo que no campo da aerofotogrametria a produção cartográfica de áreas rurais, cujo nível de detalhe exigido é menor - redução das escalas - apresenta custos inferiores as áreas urbanas, mas que ainda comparece como alto investimento, diante da realidade econômica dos municípios brasileiros. Outro fator importante está relacionado à transferência das informações INCRA/SRF para os municípios e vice-versa, tendo os objetivos fiscais e agrários destas estruturas, bem como a transferência e cobrança das dívidas do ITR que se acumularam junto a estas estruturas.

Há o risco que todos estes fatores se integrem às frágeis estruturas municipais, cuja tributação patrimonial já se apresenta ineficiente, uma vez que as receitas próprias dos municípios, segundo dados da SRF, não atingem 5% da receita total (FARIAS et al., 1993), fato este que, de um lado, pode impulsionar a reversão deste quadro e, de outro, pode agravar em muito a situação de inadimplência.

- O controle das transações imobiliárias, previsto na última legislação do ITR, impedindo que se processem registros cartoriais sem a comprovação do recolhimento do tributo reflete um passo importante nesta área. Porém é preciso dotar o sistema de instrumentos jurídico-políticos mais eficazes no combate à sonegação e à inadimplência.

- As estruturas federais, por sua vez, contrárias a municipalização, encontram argumentos nos objetivos extrafiscais do ITR, e que estão, mormente, vinculados às políticas federais. Neste aspecto o INCRA apresenta problemas quanto à realização de políticas que viabilizem a desapropriação de áreas de interesse social para fins de reforma agrária e de incentivo ao uso racional e integral das terras. O IBAMA vê sério risco nas políticas de preservação do meio ambiente e a SRF argumenta a existência de problemas quanto à verificação das declarações de renda e do próprio risco da extinção do tributo face à realidade fiscal dos municípios brasileiros,

sobretudo os rurais.

- A questão política comparece com maior importância. O controle e as pressões, que o setor latifundiário exerce sobre os municípios rurais, são intensos, e acabam sendo os que têm maior potencial de arrecadação deste tributo, podendo provocar uma anistia fiscal ampla, tendo que, transferida a competência, os municípios disponham de ampla autonomia para a gestão do ITR. Mas, trata-se de um problema ímpar que a sociedade brasileira deverá procurar caminhos representativos para solucioná-los, a fiscalização da população junto às esferas legislativas e executivas municipais devem garantir a aplicação deste imposto.

Os problemas estão dados. No que se refere à questão política, reafirma-se tratar-se de um embate necessário à sociedade brasileira e que deverá ou não fazer avançar as relações políticas frente ao poder local. Fato é que estas questões deverão ser respondidas localmente pelos movimentos sociais organizados, sejam eles urbanos ou rurais, a ponto de também interferirem nas políticas municipais.

Por outro lado, a municipalização responde pela proximidade física permitindo uma maior racionalização administrativa e de organização cadastral que, diante dos problemas, não deverá ser tão inferior à qualidade de manutenção e elaboração cadastral apresentada pelo INCRA, que até pouco tempo utilizou dados do cadastro realizado em 1978 (INSTITUTO, 1978).

Estabelece-se uma importância maior a questão físico-territorial, dada a relação direta entre órgão fiscalizador/arrecadador com o contribuinte e o fato gerador do imposto.

As questões outras já apontadas como subdeclaração, evasão, sonegação e inadimplência poderão ter melhor acompanhamento da sociedade como um todo. É necessário reconhecer que, de certa forma, os municípios "garimpam" recursos e diante da realidade econômica paulatinamente estas questões serão debatidas localmente.

Do ponto de vista técnico, da composição, da base de cálculo do imposto,

relacionados ao Valor da Terra Nua (VTN), ao Grau de Utilização da Terra (GUT), aos valores mínimos de produção da pecuária ou dos índices de rendimentos agrícolas, o município poderá utilizar-se de dados mais próximos da realidade, do mercado e da capacidade produtiva das propriedades do que basear-se nas médias nacionais e/ou regionais.

Restam ainda outras questões técnicas relativas à elaboração do cadastro rural. Este fator é sensivelmente complicador, se se objetivar um cadastro completo sistematizado tanto do ponto de vista cartográfico como descritivo, sua observância se dará aos poucos e reconhecendo também que os trabalhos topográficos junto às prefeituras é prática comum que poderá ser elemento estruturador e gradual do sistema de cadastro (rural) municipal.

Mesmo diante destas questões, a descentralização do ITR é positiva, e deve significar um avanço, simplificando as questões fiscais, eliminando processos duvidosos de transferência de verbas por mecanismos extremamente "políticos", bem como os custos de intermediação, operacionalização e gestão do imposto.

Observa-se que as implicações sobre a municipalização envolvem um conjunto de elementos cuja trajetória histórica reserva avanços, recuos e resistências ao seu pagamento, questões estas que devem ser analisadas e resolvidas com cuidado. Não se trata de uma simples revisão do Artigo 153 da Constituição Federal (CF), transferindo a competência da União para o Município. Não há dúvidas de que o município é o *locus* ideal para que se efetive a cobrança e a fiscalização do ITR, mas não há dúvidas que tal processo deve prever garantias aos contribuintes adimplentes e à sociedade como um todo.

A história da tributação sobre patrimônio no Brasil recomenda tal cuidado. O próprio FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI), em estudo publicado em abril de 1992, apontava para a irrisória receita proveniente da tributação sobre o patrimônio, e que um ajuste nesta área

poderia concorrer com um aumento da receita tributária da ordem de 2% a 3% do PIB brasileiro. Percentual que permitiria aumentar a capacidade de investimento do Estado e quiçá tentar desfazer tamanha injustiça social que marca a sociedade brasileira. A alteração deste quadro reclama a retomada da capacidade de financiamento do Estado, fazendo-o presente junto à sociedade como um todo. Um processo se estabelece com a adoção de uma política de combate à sonegação e a justa (re)distribuição dos impostos, assegurando que a reforma fiscal, em particular, e *a fortiori*, a municipalização do ITR, não se transformem em anistia e desobrigação fiscal.

São estas questões finais, **injustiça e reprodução**, que se deve atentar, não permitindo que o processo de municipalização coadune e fortaleça o discurso de *no taxaxion*.

Decorrido o processo, o município não será invadido, nem limitado por outra pessoa jurídica de poder público em sua competência tributária (Constituição Federal e Código Tributário Nacional), isto implica regulamentações sérias a fim de que não se trate como um caso de indeterminação e *muddling through*, o que numa tradução vulgar seria o mesmo que **empurrar com a barriga**. Uma grande barriga... precha de injustiças.

LITERATURA CITADA

ARAÚJO, Aloisio B. et al. **Transferências de impostos aos estados e municípios**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973. 294p. (Relatórios de Pesquisa, 16).

DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. **Espaço e Debates: poder local - convergência entre estruturas, forças e agentes**, SP, v.8, n.24, p.26-39, 1988.

DELGADO, Guilherme C. **Capital financeiro e agricultura no desenvolvimento recente da economia brasileira**. Campinas, Unicamp, 1984. Tese de Doutorado.

- DI SABBATO, A. **Estudo sobre o módulo:** análise do sistema de cálculo atual. São Paulo. abr. 1994. mimeo, inédito.
- DULLEY, Richard D. **Imposto territorial rural.** São Paulo: IEA, 1994. 47p. (Manual de Instrução, 1).
- ERIS, Claudia C. & KADOTA, Décio. **Reforma tributária e federalismo fiscal.** São Paulo, IPEA/FIPE, 1983. (Relatório de Pesquisa).
- FARIAS, Fatima M. G. et al. **O imposto territo-rial rural na administração da receita federal.** Fortaleza, Dpto. RF., 1993. mimeo, inédito.
- GONÇALVES, José S. Tributação e desenvolvi-mento econômico: aspectos gerais da metamorfose dos sistemas tributários. **Informações Econômicas**, SP, v.25, n.4, p.43-54, abr. 1995.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **Modernização dolorosa** - estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- INTERNATIONAL MONETARY
FUND. **Brazil:** issues for fundamental tax reform. Washington, Fiscal Affair Department, 1992. mimeo.
- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁ-RIA. **ITR, taxa de serviços cadastrais, contribuição ao INCRA, contribuições sindicais.** Brasília, CONTAG, 1987.
- OLIVEIRA, Ariovaldo U. **Agricultura brasilei-ra:** as transformações recentes. São Paulo, SPM/ CEM, 1994. 44p.
- OLIVEIRA, José T. & COSTA, I. del Nero. **O im-posto territorial rural:** avaliação econômi-
- ca. São Paulo, IPE/USP, 1979 (Relatórios de Pesquisa, 02).
- SIMÕES, M. Latifúndios sonégam imposto. **Re-tratos do Brasil**, n.22/29, p.15, mar. 1987.
- SILVA, Lytra S. **Complexidade e ineficiência:** a tributação da renda agrícola no Brasil. Brasília, UnB, 1986. 292p. Dissertação de Mestrado.
- VARSAÑO, Ricardo. O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, RJ, v.11, n.1, p.203-228, abr. 1981.
- VILARINHO, Carlyle R. de O. **Imposto territorial rural (ITR) no Brasil.** Campinas, IE/ UNICAMP, 1988. Dissertação de Mestrado.

NOTAS

¹Recebido em 12/09/95. Liberado para publicação em 25/09/95.

²Geógrafo, MS, Professor do Departamento de Economia Rural da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias de Jaboticabal (FCAVJ-UNESP).

³Engenheiro Agrônomo, Dr., Professor do Departamento de Economia Rural da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias de Jaboticabal (FCAVJ-UNESP).

⁴Este processo denominado comumente de **urbanização do campo** tem sido objeto de intensos trabalhos acadêmicos no Brasil, desde aqueles ligados às transformações nas relações de produção (trabalho e tecnologia), levados a cabo pelos institutos de economia, administração e engenharia da produção agrícola, bem como aqueles que envolvem as relações sociais no campo brasileiro, tendo como base a análise dos aspectos da cultura, da organização social do trabalho, do consumo, etc., realizadas pelos centros de sociologia, antropologia, psicologia social e comunicação.

⁵Esta posição tem sido um sólido argumento da Secretaria da Receita Federal, contrária à municipalização do imposto (FARIAS et al., 1993).

⁶Não se considera área aproveitável as áreas ocupadas por benfeitorias, florestas, matas de efetiva preservação permanente, ou áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária ou florestal. É interessante observar que o Decreto que regulamentou a matéria (Decreto 84.685/80) citou expressamente como áreas de efetiva preservação permanente aquelas ocupadas por florestas ou matas, sem qualquer destinação comercial, tais como caatinga, banhado, pantanal, cerrado e outras.

⁷Sobre esta questão, no recente trabalho de DI SABBATO (1994), o autor faz um levantamento sistemático da legislação que introduz o módulo rural e fiscal como base no processo de tributação agrícola no Brasil.

⁸O Instituto de Economia Agrícola (IEA) publicou um manual, destinado aos proprietários rurais, em que apresenta uma série de exemplos de cálculo do Imposto Territorial Rural (DULLEY, 1994).

⁹É destacável que no caso brasileiro não existe um paradoxo entre o conteúdo centralizador e municipalista desta constituição, visto que a descentralização não se estabelece pela disputa de autonomia entre os poderes, ao contrário, pela característica de formação do Estado Nacional - populista/clientelista - este processo é marcado pela **concessão** às esferas inferiores. Segundo o autor, esta tem sido a tônica constante das constituições brasileiras, que não se ungem por normas

gerais, mas por minúcias, casuísmos, pelas inconsistências conjunturais que enfraquecem os poderes, e tornam imprecisas, neste caso, a legislação tributária.

¹⁰De acordo com o Código Tributário Nacional (CTN) Título II - Competência Tributária, art. 6 - 8, não é possível haver nenhum tipo de intervenção direta ou indireta entre as competências tributária, federal, estadual e/ou municipal, o que torna inviável, vincular repasses entre as esferas via exigência de melhor desempenho na composição das receitas próprias.

¹¹Os autores deste artigo realizam uma pesquisa sobre esta temática intitulada "O Imposto Territorial Rural: uma análise da experiência de municipalização - 1961-1965", realizada com o apoio da FUNDUNESP.

O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL: O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

SINOPSE: O Imposto Territorial Rural no Brasil apresenta como marca histórica sua suscetibilidade às pressões políticas, demonstrando a força do patrimonialismo agrário brasileiro. A partir de uma análise histórica deste tributo, o presente artigo aponta sua importância na composição das receitas públicas e os problemas que advêm de seu processo de descentralização - municipalização - se lastreado pelas práticas de evasão e os índices de inadimplência.

Palavras-chave: tributação da terra, política fiscal, descentralização tributária.

THE LAND TAX IN BRAZIL: THE DECENTRALIZATION PROCESS

ABSTRACT: The Land Tax in Brazil shows, as a landmark, its susceptibility to politics pressure demonstrating the strength of the Brazilian agrarian patrimonyalism. From a historical analysis of this tribute, the present article points out its importance in the composition of the public income and the problems that come after the decentralization-municipalization process due to evasion practices and default rates.

Key-words: land taxation, tax policy, tax decentralization.