

# COMPORTAMENTO DO ITR, SEGUNDO O USO PREDOMINANTE DO SOLO, E VALOR DA PRODUÇÃO EM REGIÕES DO ESTADO DE SÃO PAULO<sup>1</sup>

José Gilberto Souza<sup>2</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

O processo de inserção do capital monopolista no campo vem acompanhado da modernidade empresarial, com o objetivo de aprofundar as relações capitalistas fazendo com que questões relativas à exploração do trabalho (REIS, 2006), à concentração fundiária (SOUZA e CASTRO, 2002), ao uso irracional da terra e ao comprometimento do meio ambiente (MENDONÇA, 2006), típicos de uma atrasada e conservadora cultura patrimonialista não sejam mais passíveis de serem associadas à exploração agrícola. Segundo a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), a agricultura empresarial, social e ambientalmente responsável é a nova realidade do campo brasileiro (ABAG, 2002).

O processo de modernização, que se materializa na introdução de novas matrizes produtivas e/ou substituição de padrões tecnológicos, ampliação das relações intersetoriais, formalização das relações de trabalho, responsabilização social, entre outras, pelas quais atravessam ou devem atravessar o setor agropecuário brasileiro e, em particular, o paulista, cujos desdobramentos estão articulados à gestão empresarial, às estratégias de custos e à lógica concorrencial, exige, portanto, a adoção de práticas diferenciadas em relação às obrigações sociais e fiscais (SOUZA e JORGE, 1999; SOUZA, 1999).

Este trabalho tem o objetivo de avaliar o comportamento de três setores agroindustriais paulistas (canavieiro, citricultor e pecuário) no âmbito do Imposto Territorial Rural (ITR), frente ao uso do solo e valor da produção, considerando tratar-se do tributo com maiores níveis de inadimplência, evasão e sonegação fiscal. O tri-

buto reúne também os maiores problemas de gestão, fiscalização e controle por parte do Estado brasileiro. A análise desses setores permite inferir em que medida os processos de modernização alteram comportamentos tributários e/ou apenas reforçam a lógica de concentração de determinados fatores de produção na agricultura (FARIAS, 1994 e COUTO, 1995).

## 2 - METODOLOGIA

A base empírica de análise se refere aos Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs) do Estado de São Paulo onde predominam as atividades de cana-de-açúcar, citricultura e pecuária. Com base no Levantamento de Unidade de Produção Agropecuária (LUPA) (PINO et al., 1997), compôs-se o percentual total de unidades e áreas de produção por EDR, apresentando as duas atividades agrícolas mais representativas. Os dados de arrecadação foram estimados segundo os preços de terra nua (terras - cultura de segunda) para o período de 1995 a 1997, comparados com as transferências constitucionais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), indicando o percentual de evasão fiscal.

A análise da capacidade contributiva e do impacto do tributo por hectare agricultável se estabeleceu a partir dos dados do Valor da Produção no Estado de São Paulo (ANUÁRIO 1997-2000) para o mesmo período. A projeção de arrecadação é estimada com base no Valor da Terra Nua do Instituto de Economia Agrícola, tendo como referência a mediana do valor da terra de segunda.

## 3 - PERFIL DE ARRECAÇÃO SEGUNDO O USO DO SOLO E O VALOR DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA

O ponto central da análise se concentra

<sup>1</sup>O autor agradece as contribuições dos relatores do artigo. Registrado no CCTC, IE-48/2007.

<sup>2</sup>Geógrafo, Doutor, Professor do Departamento de Economia Rural (FACV/UNESP), Campus de Jaboticabal (SP) e do Programa de Pós-graduação em Geografia (FCT/UNESP) (e-mail: jgilbert@fcav.unesp.br).

na hipótese de que setores mais organizados, do ponto de vista da dinâmica empresarial que se estabelece nessas atividades agrícolas, poderiam ter comportamentos diferenciados no pagamento dos impostos, em relação às atividades mais tradicionais. A análise recai sobre o setor sucroalcooleiro, dada sua inserção em projetos governamentais como o PRÓ-ÁLCOOL, que viabilizaram suas atividades, nos últimos anos marcado por investimentos estrangeiros na incorporação de usinas e destilarias (BACCARIN, 2005); o setor citrícola, dada sua articulação com os mercados internacionais de exportação de sucos (BORGES, 2004), tratados em algumas literaturas como os grandes Complexos Agroindustriais (CAIs) (MULLER, 1989); e o setor de pecuária de corte, apesar da modernização pela qual passou nos últimos anos, apresenta ainda significativa prática extrativista no setor (POLAQUINI; SOUZA; GEBARA, 2006), sendo, portanto, atividade com expressiva representação na ocupação de áreas no Estado de São Paulo, com atuação mercadológica moderna de suas commodities, em bolsas de mercadoria e futuros, realizando *hedges* para seus preços e com amplitude territorial e movimentação significativa de capitais (ISAAC, 2006).

O setor sucro-alcooleiro focado, principalmente, nas regiões de Ribeirão Preto e Jaú apresenta índices de ocupação do solo com cana em torno de 50% de suas terras agrícolas e que com as projeções do Valor da Terra Nua Mínimo (VTNm) atingiriam um perfil de evasão fiscal da ordem de 50%.

Apesar de o EDR de Limeira não apresentar a atividade citrícola como a primeira em área e número de unidades de produção, deve-se incluí-lo, em vista a trajetória histórica de importância que obteve junto à atividade e por sua expressiva participação no Estado (Tabelas 1 a 3).

As tabelas 4 a 6 apresentam os valores arrecadados do ITR no período de 1995 a 1997, as projeções de arrecadação, tendo por base os valores das terras nuas arbitradas para os anos de 1995 e 1996, e as medianas do valor da terra de segunda para as regiões do Estado para os anos de 1997 e 1998, tendo em vista que a partir de 1996, a Secretaria da Receita Federal (SRF) deixou de arbitrar o VTNm.

Ao analisar os resultados, considerando os valores de terra em decréscimo, verifica-se que independentemente do grau de organização empresarial e de articulação com os gru-

pos de interesse com o setor agroindustrial, o perfil de contribuição do imposto é reduzido e apresenta índices significativos de evasão fiscal. Em verdade, os dados dos dois grandes CAIs revelam que no aspecto tributário não se diferenciam das áreas de ocupação das atividades pecuárias, denominadas de tradicionais, onde estruturas mais conservadoras em relação à posse e uso do solo estão presentes, como, por exemplo, no extremo oeste paulista, onde emergiu a União Democrática Ruralista, e todos os focos de resistência às mudanças na estrutura fundiária e tributária.

As regiões de Araçatuba e Presidente Prudente apresentaram, por meio de seus sindicatos rurais (patronais), maior contestação em relação aos já reduzidos valores de terra nua mínimo da legislação de 1996, conforme levantamento realizado. Isso demonstra que os setores de proprietários rurais, sobretudo os médios e grandes, continuam resistentes à tributação independente da forma e grau de utilização da terra e de sua inserção nos circuitos econômicos.

No processo de organização da produção desses setores nos chamados “agronegócios”, a estrutura da posse da terra não se altera, tendo em vista que particularmente no setor sucroalcooleiro, os mecanismos de controle sobre as áreas de plantio se dão por meio de contratos de arrendamento junto às usinas e ou “fornecedores de cana”, não ocorrendo a transferência de titularidade da terra e nem tampouco das obrigações fiscais aos usineiros e arrendatários.

No que se refere ao valor total da produção agropecuária no ano de 1995, em valores correntes, observou-se, segundo dados do Instituto de Economia Agrícola (ANUÁRIO 1997 - 2000), o valor total de R\$6.813.039.138,00, sendo que o ITR total transferido foi de R\$1.733.495,98. Ao se relativizar os dados por hectare agricultável identifica-se um valor de R\$340,66 do valor da produção e de R\$0,09 de imposto arrecadado. O ITR arrecadado no ano atingiria apenas 0,0016% do valor da produção no Estado de São Paulo ao estabelecer uma comparação direta entre o valor da produção e o valor do ITR correspondente.

A inexpressiva posição do ITR no total de hectares agricultáveis (R\$19.999.484,50) e nas unidades de produção (R\$277.124) do Estado (PINO et al., 1997) acaba se constituindo em um indicador de capacidade de arrecadação desse tributo.

TABELA 1 - Percentual de Área e de Número de Unidades de Produção (UPAs) das Regiões Sucro-alcooleiras, por EDR, Estado de São Paulo, 1996

(em %)			
EDR	Área	UPAs	Posição da atividade
Ribeirão Preto	51,2	63,5	1ª
Jaú	46,3	70,6	1ª

Fonte: Pino et al. (1997).

TABELA 2 - Percentual de Área e de Número de UPAs das Regiões de Citricultura, por EDR, Estado de São Paulo, 1996

(em %)			
EDR	Área	UPAs	Posição da atividade
Barretos	24,7	48,5	1ª
Limeira	14,3	32,7	2ª

Fonte: Pino et al. (1997).

TABELA 3 - Percentual de Área e de Número de UPAs das Regiões de Pecuária, 1996

(em %)			
EDR	Área	UPAs	Posição da atividade
Araçatuba	65,4	84,2	1ª
Presidente Prudente	76,2	80,4	1ª

Fonte: Pino et al. (1997).

TABELA 4 - Perfil de Inadimplência e Evasão Fiscal do ITR em Regiões Sucro-alcooleiras, por EDR, Estado de São Paulo, Período 1995 a 1997

EDR	Total arrec. (R\$)	Proj. Lei 95/96 <sup>1</sup> e IEA 97 <sup>2</sup>	Part. (%)	Proj. IEA <sup>2</sup>	Evasão (%)
Ribeirão Preto	4.733.863,00	9.410.214,57	49,69	8.096.678,06	-
Jaú	2.089.483,10	4.376.956,73	52,26	3.855.813,95	-
Total	6.823.346,10	13.787.171,30	50,51	11.952.492,01	-

<sup>1</sup>Projeção de arrecadação com base no valor da terra nua mínimo (VTNm) arbitrado pela Secretaria da Receita Federal (Leis 8.847/94 e 9.393/96) e com base no valor da terra nua (terra de cultura de segunda) apurado pelo IEA (novembro 1996).

<sup>2</sup>Projeção de arrecadação com base no valor da terra nua (terra de cultura de segunda) apurado pelo IEA (novembro) no período de 1994-1996.

Fonte: Instituto de Economia Agrícola, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e Secretaria do Tesouro Nacional.

TABELA 5 - Perfil de Inadimplência e Evasão Fiscal do ITR em Regiões de Citricultura, por EDR, Estado de São Paulo, Período 1995 a 1997

EDR	Total arrec. (R\$)	Proj. Lei 95/96 <sup>1</sup> e IEA 97 <sup>2</sup>	Part. (%)	Proj. IEA <sup>2</sup>	Evasão (%)
Barretos	4.841.412,70	10.851.873,40	55,38	10.371.584,40	0
Limeira	4.206.810,96	4.617.723,12	8,89	5.155.702,66	10,43
Total	9.048.223,66	15.469.596,52	41,51	15.527.287,06	0,4

<sup>1</sup>Projeção de arrecadação com base no valor da terra nua mínimo (VTNm) arbitrado pela Secretaria da Receita Federal (Leis 8.847/94 e 9.393/96) e com base no valor da terra nua (terra de cultura de segunda) apurado pelo IEA (novembro 1996).

<sup>2</sup>Projeção de arrecadação com base no valor da terra nua (terra de cultura de segunda) apurado pelo IEA (novembro) no período de 1994-1996.

Fonte: Instituto de Economia Agrícola, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e Secretaria do Tesouro Nacional.

TABELA 6 - Perfil de Inadimplência e Evasão Fiscal do ITR em Regiões de Pecuária, por EDR, Estado de São Paulo, Período 1995 a 1997

EDR	Total arrec. (R\$)	Proj. Lei 95/96 <sup>1</sup> e IEA 1997 <sup>2</sup>	Part. (%)	Proj. IEA (1995-97) <sup>2</sup>	Evasão (%)
Araçatuba	2.041.910,80	4.858.217,39	57,97	4.463.068,37	0
Presidente Prudente	2.412.108,62	4.402.294,01	45,21	5.961.091,52	26,15
Total	4.454.019,42	9.260.511,14	51,90	10.424.159,89	11,16

<sup>1</sup>Projeção de arrecadação com base no valor da terra nua mínimo (VTNm) arbitrado pela Secretaria da Receita Federal (Leis 8.847/94 e 9.393/96) e com base no valor da terra nua (terra de cultura de segunda) apurado pelo IEA (novembro 1996).

<sup>2</sup>Projeção de arrecadação com base no valor da terra nua (terra de cultura de segunda) apurado pelo IEA (novembro) no período de 1994-1996.

Fonte: Instituto de Economia Agrícola, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e Secretaria do Tesouro Nacional.

Os dados da tabela 7 demonstram a subtributação da terra rural. No conjunto, esses dados revelam que o valor arrecadado e transferido por hectare é extremamente reduzido comparativamente ao valor da produção, o que aponta para uma maior capacidade contributiva dessas atividades agropecuárias e a desconsideração do conceito de equidade fiscal em relação aos demais segmentos da sociedade, sobretudo se comparados aos valores arrecadados com a tributação territorial urbana (BOTELHO, 2007).

Cabe destacar que as oscilações dos valores arrecadados no período, primeiramente, decorrem da legislação que passa a declarar o VTNm em patamares mais realistas com os preços de terra fazendo com que a arrecadação no ano de 1996 apresente significativo crescimento em relação ao ano anterior. Por sua vez, o fato de a SRF deixar de arbitrar o VTNm também faz com que a arrecadação apresente inflexão negativa no ano de 1997. A alteração positiva no ano de 1998 pode ser explicada pela revisão da Lei do Rito Sumário que passou a determinar os valores de indenização de terras para os casos de desapropriação com base nos dados declarados pelo contribuinte no ITR. Esse fato elucida de um lado a renúncia fiscal do Estado brasileiro ao tornar o tributo meramente declaratório e, de outro, que um mínimo movimento de controle e fiscalização promove inflexões positivas na arrecadação, coibindo práticas de ilusão fiscal.

#### 4 - CONCLUSÕES

A elaboração de legislações complexas como a do ITR, que envolvem sua composição através de preços que historicamente vão apresentar defasagens entre o mercado e as declarações fiscais, por meio de grau de utilização de terra e produtividade, que não sofreram nenhum tipo de fiscalização, pois não se articulam com outros tributos que incidem sobre a propriedade, renda e circulação de mercadorias, criam subterfúgios que permitem ao proprietário rural sonegar o tributo. A subtributação do ITR está na lógica perversa da cultura patrimonialista da elite brasileira, patrimônio isento de custos (mesmo fiscais) e, portanto, fora da intervenção estatal e, se possível, protegido legalmente, principalmente, quando o Estado não fiscaliza os dados do fato gerador ou transforma um tributo com trajetórias de sonegação com base de informações declaratórias.

Verificou-se que a forma de uso do solo, independentemente do grau de capitalização de suas atividades agrícolas e do perfil de modernização que ele enseja, não altera o perfil de arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural. Sob o histórico conceito de modernização conservadora, as atividades agrícolas, integradas ou não aos grandes CAIs, transformam a estrutura fundiária na qual se inserem e reafirmam práticas de evasão fiscal independentemente do valor total da produção que a atividade apresenta.

TABELA 7 - Posição do ITR Transferido aos Municípios em Relação ao Número de Imóveis Rurais e Área, Estado de São Paulo, Período 1995 a 1998

Item	1995	1996	1997	1998
ITR total arrecadado	1.733.495,98	14.158.760,69	7.349.042,39	19.358.893,92
ITR /ha	0,09	0,71	0,37	0,97
ITR/imóvel	6,26	51,09	26,5	69,86

Fonte: Instituto de Economia Agrícola, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e Secretaria do Tesouro Nacional.

## LITERATURA CITADA

ANUÁRIO DE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DA AGRICULTURA: Anuário IEA 1996-1999. São Paulo: IEA. 1997-2000. (Ser. Inf. estat. agric.).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGRIBUSINESS - ABAG. **Agribusiness brasileiro**: a história. São Paulo: Evoluir, 2002. 225 p.

BACCARIN, J. G. **A desregulamentação e o desempenho do complexo sucroalcooleiro no Brasil**. 2005. 267 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de São Carlos.

BORGES, A. C. G. **Competitividade e coordenação no agronegócio citrícola**. 2004. 237 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

BOTELHO, A. P. **O perfil de arrecadação e de participação do imposto territorial rural na composição das receitas dos municípios da EDR de Jaboticabal-SP**. Jaboticabal: UNESP/FAPESP, 2007. 53 p. (Relatório de Iniciação Científica).

COUTO, C. G. As bancadas para partidárias no congresso. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS, 19., 1995, Caxambu, MG. **Anais...** Mimeo.

FARIAS, F. M. G. **As perspectivas do ITR na administração da SRF**. Fortaleza, 1994. Mimeo.

ISAAC, F. L. **As exportações de carne bovina do Brasil e a taxa de câmbio**. 2006. 74 f. Dissertação (Mestrado em Zootecnia) - Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, Universidade Estadual Paulista, Jaboticabal, São Paulo.

MENDONÇA, M. L. **A OMC e os efeitos destrutivos da cana no Brasil**. Rede Ação e Pesquisa à Terra. Disponível em: <[www.landacton.org](http://www.landacton.org)>. Acesso em: 16 fev. 2006.

MULLER, G. **Complexo agro-industrial e modernização agrária**. São Paulo: Hucitec, 1989.

PINO, F. A. et al. (Org.). **Levantamento Censitário de Unidades de Produção Agrícola do estado de São Paulo**. São Paulo: IEA/CATI/SAA, 1997. 4 v.

POLAQUINI, L. E. M.; SOUZA, J. G.; GEBERA, J. J. Transformações técnico-produtivas e comerciais na pecuária de corte brasileira a partir da década de 90. **Revista Brasileira de Zootecnia**, v. 35, n. 1, p. 321-327, 2006.

REIS, A. T. **Produtividade, preços e salários no setor sucroalcooleiro do estado de São Paulo no anos 90**. 2006. 42 f. Monografia (Trabalho de Graduação em Agronomia) - Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, Universidade Estadual Paulista, Jaboticabal, São Paulo.

SOUZA, J. G. **O imposto territorial rural: renúncia e evasão fiscal no estado de São Paulo**. 1999. 163 p. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_; CASTRO, C. A. Concentração de terras e evasão fiscal no sucroalcooleiro paulista. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 13., 2002, João Pessoa-PB. São Paulo: AGB, 2002. CD.

\_\_\_\_\_; JORGE, W. J. **O imposto territorial rural no Brasil: uma análise da experiência de municipalização - 1961-1964**. Jaboticabal-SP: FCAV/FUNDUNESP, 1999. 130 p. (Relatório de Pesquisa).

**COMPORTAMENTO DO ITR, SEGUNDO O USO PREDOMINANTE  
DO SOLO, E VALOR DA PRODUÇÃO EM REGIÕES  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**RESUMO:** O texto reúne uma análise sobre o perfil do Imposto Territorial Rural (ITR) no Brasil e destaca os processos de uso do solo agrícola no Estado de São Paulo de três grandes Complexos Agroindustriais: sucro-alcooleiro, citrícola e de bovinocultura de corte. Compara os resultados de arrecadação do tributo em regiões onde predominam estes complexos, inferindo sobre práticas comuns de evasão fiscal independente do grau de modernização técnica e/ou inserção mercadológica dessas explorações agropecuárias e relaciona os resultados fiscais com o valor da produção agrícola nessas regiões.

**Palavras-chave:** Imposto Territorial Rural, evasão fiscal, mercados de terras, complexos agroindustriais, valor da produção, política fiscal.

**RURAL TERRITORIAL TAX BEHAVIOR ACCORDING TO THE PREDOMINANT  
USE OF SOIL AND PRODUCTION VALUE IN REGIONS  
OF SÃO PAULO STATE - BRAZIL**

**ABSTRACT:** The paper profiles and analyzes Brazil's Rural Territorial Tax, focusing on agricultural land-use processes carried out in the state of Sao Paulo by three great agro-industry complexes: sugar cane, orange and beef cattle. By comparing the results of tax collection in regions where these complexes prevail, it infers about usual practices of tax evasion - regardless of the level of technical modernization and/or market insertion of these agricultural explorations and relates tax results to agricultural production values in these regions.

**Key-words:** rural territorial tax, tax evasion, land markets, agroindustrial complexes, production value, tax policy.

---

Recebido em 12/07/2007. Liberado para publicação em 25/07/2007.