

EXPERIÊNCIA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL:

estudo de caso de três municípios paulistas no período de 1961 a 1965¹

José Gilberto de Souza²

José Jorge Gebara³

Marcel Britto⁴

Natália Freire Bellentani⁵

1 - INTRODUÇÃO

O Imposto Territorial Rural (ITR) no Brasil apresentou várias alterações de competência tributária. Segundo Souza (1999; 2008), estas mudanças revelam as dificuldades do Estado brasileiro em lidar com as dimensões arrecadatória, extrafiscal e/ou de ação pública, em face das pressões políticas, dos contextos ideológicos e sobretudo administrativos que o Imposto Sobre a Propriedade Territorial apresenta. No período de 1961 a 1965, ele passou a ter os municípios como competência tributária, o que implicou uma experiência a ser analisada, uma vez que as propostas de Reforma Tributária trazem consigo a questão da descentralização deste imposto. No entanto, não se estabelecem mecanismos de controle sobre as relações dos poderes locais com o setor fundiário, o que poderia configurar práticas de renúncia fiscal e/ou colocar os índices de evasão fiscal e inadimplência em patamares superiores aos que vêm sendo apurados ao longo do tempo (ARAÚJO, 1972; ERIS; KADOTA, 1983; MACE-DO, 1995; REZENDE, 1995; SOUZA, 1999).

Em 27 de dezembro de 2005, o Presidente da República sancionou a Lei 11.250, que autoriza a Secretaria da Receita Federal a formalizar convênios com os municípios, permitindo-

lhes atuar no âmbito da cobrança, fiscalização e lançamento do referido tributo. Isso pode caracterizar uma municipalização “branca”, uma vez que desde 1996 se debate a possibilidade de descentralização deste tributo territorial (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1996).

Historicamente, a propriedade privada da terra no Brasil tem sido tratada como algo inviolável. A elaboração de mecanismos de controle social, tais como a tributação, tornou-se evasiva. A análise da experiência de municipalização permite refletir sobre as possíveis reformas e as dificuldades de tratamento tributário sobre a propriedade rural, diante da fragilidade das estruturas locais de poder frente às pressões de grupos latifundiários (FAORO, 1996; POU-LANTZAS, 1977). Avaliar o comportamento do tributo no período de municipalização é o objetivo deste artigo, que foi realizado em Bragança Paulista, Franca e Porto Ferreira, no Estado de São Paulo, verificando a gênese e transformações das leis e os impactos do ITR nas receitas municipais.

2 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Existem poucos registros do período em que o imposto territorial esteve municipalizado e que revelam as formas de tratamento tributário dos poderes públicos locais. Os municípios paulistas que apresentavam registros foram Bragança Paulista, Franca e Porto Ferreira, e neste sentido objetivou-se: a) verificar as implicações legislativas decorrentes da municipalização do ITR; b) levantar as legislações municipais do imposto, realizando uma análise sobre a importância dada pelos seus poderes legislativo e executivo ao tributo; c) realizar exercícios teóricos quanto à capacidade tributária, à evasão e à progressão

¹ Registrado no CCTC, IE-70/2008.

² Geógrafo, Professor Adjunto, Departamento de Economia Rural (UNESP) Campus de Jaboticabal (e-mail: prof_gilberto@terra.com.br).

³ Economista, Professor Assistente, Departamento de Economia Rural (UNESP) Campus de Jaboticabal (e-mail: jgebara@reitoria.unesp.br).

⁴ Bacharel em Direito Professor Adjunto, Departamento de Economia Rural (UNESP) Campus de Jaboticabal (e-mail: marcel.britto@fcav.unesp.br).

⁵ Engenheira Agrônoma, UNESP Campus de Presidente Prudente (e-mail: natfibe@gmail.com).

do tributo, em relação ao valor das terras; e d) analisar a importância do tributo no orçamento municipal do período, e compará-lo ao Imposto Territorial Urbano (ITU) e ao Imposto Predial Urbano (IPU), com as receitas próprias e totais dos municípios.

A escolha desses municípios se estabeleceu tendo em vista os apontamentos de Vilarinho (1989) sobre a existência de legislações específicas em Bragança Paulista, Porto Ferreira e Pirassununga, embora o autor tenha declinado de realizar quaisquer análises sobre o período. Desta forma, foi feito o levantamento das legislações pelas atas das Câmaras Municipais e dos registros de arrecadação nos municípios de Bragança, Porto Ferreira e Franca (este, que não apresentou legislação própria, foi incluído em decorrência da impossibilidade de realização da pesquisa no município de Pirassununga)⁶.

O trabalho de campo ocorreu a partir do desenvolvimento das seguintes atividades: I) levantamento do material bibliográfico sobre tributação rural e políticas públicas municipais; II) pesquisa junto nos arquivos das prefeituras dos municípios envolvidos; III) pesquisa junto nos arquivos das Câmaras Municipais; IV) pesquisa nos bancos de dados cadastrais dos municípios.

Posteriormente, foram desenvolvidas as fases de conferência e análise dos dados, tendo como parâmetros: a) comprovação documental das informações obtidas em entrevistas e detectadas em documentos não oficiais, objetivando o regaste histórico dos processos de implantação deste tributo nos municípios estudados; b) análise das informações sobre a perspectiva da efetiva tributação da terra; c) obtenção de dados do valor da terra e benfeitorias (IBGE, 1960), a fim de acompanhar a evolução do tributo; d) estudos sobre os aspectos orçamentários, tributários, legislativos e administrativos dos municípios.

⁶Originalmente, os municípios definidos por referências bibliográficas foram: Bragança Paulista, Pirassununga e Porto Ferreira (VILARINHO, 1989). No entanto, segundo constatado no local, o arquivo municipal de Pirassununga foi destruído por um incêndio em 8 de outubro de 1993. Diante do fato, o município foi descartado, sendo substituído pelo de Franca, que apresentava dados mais acessíveis e possuía período de existência similar aos de Porto Ferreira e Pirassununga. No processo de substituição, o Município de Descalvado tinha precedência pelos critérios de proximidade geográfica e tratamento administrativo, mas não apresentava material histórico em condições de aproveitamento: o arquivo municipal não possuía nenhuma sistematização e a possibilidade de localização das informações tornava-se remota.

3 - ITR MUNICIPALIZADO

A pesquisa apontou para uma grande semelhança no conteúdo dos Decretos e Leis que criaram e regulamentaram o Imposto Territorial Rural nos municípios estudados. Diferem apenas quanto às datas, embora próximas e realizadas no mês de novembro de 1961: Bragança Paulista, em 23/11/1961 (Lei n. 493; BRAGANÇA PAULISTA, 1961), Porto Ferreira, 27/11/1961 (Lei n. 407; PORTO FERREIRA, 1961) e Franca, 30/11/1961 (Lei n. 1.026; FRANCA, 1961).

As três leis são similares, no que se refere ao conteúdo. Nelas, o artigo 1º menciona que:

"Fica criado neste município, o Imposto Territorial Rural, autorizado pela Emenda Constitucional número 1-A" (sic) (Lei 493/61 - de 23/11/61; BRAGANÇA PAULISTA, 1961). A legislação em Franca indica o número correto da Emenda Constitucional de n. 5 (Lei n. 1026 de 30 de novembro de 1961; FRANCA, 1961).

A abrangência do imposto é geral, sendo devido por todas as propriedades rurais localizadas no território do município. Observou-se que, no primeiro momento, não existia nenhum processo de alteração do tributo, remetendo à legislação Estadual.

"Enquanto não houver legislação especial que regule a cobrança deste tributo, vigorará a legislação estadual que rege a matéria" (§ 2º - Lei 493/61; BRAGANÇA PAULISTA, 1961).

O texto refere-se ao Projeto de Lei n. 154, a Lei da Revisão Agrária Paulista, do Governo Carvalho Pinto. Ela diz que o Imposto Territorial, previsto nos artigos de 20 a 26, apareceu como instrumento de fomento à produção e que serviu como referência de regulamentação do imposto nos três municípios estudados até 1964, quando começaram a realizar algumas modificações.

Além deste Projeto de Lei, foi realizado um resumo de recomendações formuladas no documento da ONU, chamado "Progresso em Reforma Agrária: análise das respostas dadas pelos governos a um questionário das Nações Unidas". Comparou-se também a estrutura agrária de São Paulo e do Brasil a de outros países.

No Projeto de Lei 154/61, alíquotas de 2% a 6% passaram a incidir sobre a base do imposto, conforme o tamanho do imóvel. O valor resultante da aplicação das alíquotas poderia ser reduzido em 40%, se a propriedade tivesse área cultivada superior a 80%. O imposto poderia ain-

da ser devido em dobro, “se o imóvel com mais de 50ha não for objeto de exploração em 50% ou mais de sua área total; b) quando o imóvel, com área superior a 500 ha, for objeto de exploração agropecuária, sob a forma de arrendamento, em extensão superior a 50% de sua área total” (Lei 154 de 1º jan./1961, BRASIL, 1961).

Observou-se na legislação a existência de objetivos extrafiscais, articulados à função social da terra e ao grau de absenteísmo do proprietário. Inclui-se, dentre os objetivos extrafiscais, a questão da preservação ambiental, em que a lei propõe majoração do imposto:

“quando o imóvel não possuir um mínimo de 15% de sua área coberta por florestas nativas ou artificiais o imposto será majorado: I) no decênio de 1961-1970, em 50%; II) no decênio de 1971 a 1980, em 60%; III) a partir de 1971 em 70%” (Lei 154 de 1º jan./1961, BRASIL, 1961).

A Lei 154 também estabelecia a isenção do ITR para imóveis com até 50ha. Com base no levantamento de 1960 do Censo Agropecuário do IBGE (1960), a legislação isentava 77,84% das propriedades do Estado. Das 321.666 existentes, 19,98% teriam suas taxas praticamente inalteradas e apenas 2,18% sofreriam majoração. No entanto, observou-se pelos dados que, apesar do reduzido número de propriedades tributadas, dada a concentração fundiária, aproximadamente 50% das terras estariam sujeitas ao imposto.

Em 1964 os municípios promoveram alterações em suas legislações, mudando o perfil das isenções do tributo. No município de Bragança Paulista, a área tributável aumentou quando reduziu a isenção para propriedades de até 2,5ha, conforme a Lei n. 713, de 12/12/1964: “O imposto não incidirá sobre as áreas não excedentes de dois e meio hectares (2,5ha), quando as cultivem, só ou com suas famílias, os proprietários que não possuam outro imóvel rural ou urbano.”

E no parágrafo 5º da mesma lei: “O imposto não incidirá sobre os imóveis com características de loteamento urbano, desde que o plano de loteamento tenha sido aprovado pela Prefeitura, os quais ficarão sujeitos ao Imposto Territorial Urbano, mesmo sendo situado em zona rural” (Lei 713/64; BRAGANÇA PAULISTA, 1964).

Com esta Lei, a tributação passa a incidir sobre aproximadamente 70% do número total das propriedades, quando a legislação estadual atingia apenas 0,08% das propriedades e

58,5% das terras rurais.

No município de Porto Ferreira, a Lei 565, de 23/11/1964, em seu Art. 4º indica que “o imposto não incidirá sobre sítios de área não excedente a 24,20 (vinte e quatro e vinte) hectares, quando os cultive, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel rural” (Lei 565/64; PORTO FERREIRA, 1964).

Em seqüência, por meio da Lei 588 de 07/04/1965, isentaram-se, a partir de 1º de janeiro de 1966, os seguintes casos:

“a) Os terrenos pertencentes a instituições de caridade ou beneficência, quando constituem dependência de asilos, hospitais ou escolas gratuitas, mantidas por associação, desde que não sejam objeto de locação; b) Os terrenos que integram praças de esporte, pertencentes a sociedades esportivas e destinadas à prática de exercícios e competições esportivas; c) Os terrenos pertencentes a colégios de ensino, desde que destinados ao uso e recreio de alunos” (Lei 588/65; PORTO FERREIRA, 1965).

Em continuidade à ampliação das isenções, o Prefeito Municipal de Porto Ferreira, em 10/09/1965, por meio da Lei n. 600, promulgou: “A aquisição de propriedade rural de área não superior a 50ha, quando realizada através de financiamento concedido pela Carteira de Colonização do Banco do Brasil S/A (COLON), será isenta do pagamento do Imposto Territorial Rural pelo período de 10 anos, a contar do dia em que for efetuada a operação de financiamento” (Lei 600/65; PORTO FERREIRA, 1965).

No caso da alteração da área máxima de isenção (24,20ha), tomando por base alguns dados do Censo (IBGE, 1960), infere-se que apenas 78 propriedades (52%) estavam sujeitas à legislação estadual, e que a nova lei passou a atingir 95 propriedades, ou seja, 63% do total.

Quanto ao município de Franca, nada foi encontrado referente à isenção do imposto e seus dados revelam que apenas 46,8% das propriedades estavam sujeitas à legislação paulista. O critério para o cálculo do imposto nos três municípios se baseava no valor da terra, excluindo as benfeitorias.

As legislações criadas a partir de 1964 diferem ainda quanto às alíquotas: Bragança Paulista aplicava um percentual de 2% sobre o valor da terra nua. No município de Porto Ferreira, o cálculo era mais complexo e levava em consideração a extensão da propriedade, com alíquotas

crescentes, conforme a Lei n. 565/64 Art.3º:

"O Imposto Territorial Rural será cobrado de acordo com as taxas seguintes, incidentes sobre o valor das terras, sem as benfeitorias: a) Os primeiros 121,00 hectares, 1%; b) Os seguintes 363,00 hectares, 1,5%; c) Os seguintes 726,00 hectares, 2 %; d) Parcelas acima de 1.210,00 hectares, 2,5%."

Independentemente do resultado obtido pela aplicação da tabela, o parágrafo único desse mesmo artigo estabelecia um valor mínimo do imposto devido:

"O mínimo do imposto em relação a cada imóvel é de Cr\$1.000,00 (hum mil cruzeiros)⁷ (§ único)" (Lei 565/64; PORTO FERREIRA, 1964).

Observa-se que os municípios apropriaram-se tardiamente do tributo, quando este já estava em vias de passar por um processo de centralização. Este fato torna-se mais elucidativo quando se passa a verificar o perfil de arrecadação do município e do tributo em particular. No âmbito da legislação, evidencia-se a renúncia fiscal praticada por estas prefeituras quando reduzem as alíquotas de 6% para 2,5% em relação à lei estadual, com exceção do município de Bragança Paulista, que atinge impactos significativos com as alterações de tratamento dos tributos urbano e rural.

4 - IMPACTOS NAS RECEITAS MUNICIPAIS

O objetivo central deste item é demonstrar os resultados da arrecadação do ITR frente às receitas municipais. Os dados obtidos no trabalho de campo são apresentados de duas formas: I) inicialmente os dados totais, objetivando apontar o percentual de participação do ITR nas receitas municipais totais e índices do período de análise; II) no segundo momento, os exercícios de projeção de arrecadação com base nos preços de terras, aplicando alíquotas médias sobre estes valores e taxações mínimas das legislações vigentes, para a verificação da renúncia fiscal ocorrida no período. Os dados totais demonstram os percentuais de participação do tributo para cada município individualmente.

a) Bragança Paulista: Observa-se, neste caso, que a evolução da arrecadação total é signifi-

cativa (Tabela 1). No entanto, o ITR apresentou queda no percentual de participação nas receitas totais, partindo de 2,39% em 1962, atingindo 1,03% em 1964 e oscilando positivamente para 2,47% em 1965.

Apesar do crescimento da participação dos tributos (ITU/IPU), o recrudescimento do ITR no último ano da série decorreu da mudança da legislação municipal que, comparada à estadual que amparava as arrecadações dos anos anteriores, ampliou o número de propriedades tributadas, alterando a arrecadação em 545% em relação a 1962. Mesmo com a redução da alíquota ao mantê-la única em 2% e desconsiderando as diferenças de tamanho da propriedade e capacidade contributiva dos proprietários rurais. Destaca-se ainda que o tratamento legislativo, no que se refere à caracterização dos imóveis rurais e urbanos, promoveu impactos importantes nas arrecadações do IPU e ITU.

b) Franca: Esta análise difere um pouco daquela de Bragança Paulista (Tabela 2). Enquanto neste último o crescimento da arrecadação do ITR aconteceu no último ano da série, aqui o maior índice para o ocorreu em 1964 (índice 322) para decrescer no ano seguinte (índice 218).

Quanto aos demais impostos, os índices apontam para um crescimento mais suave do que os de Bragança Paulista. Porém, quanto à arrecadação total, o índice de Franca para 1965 foi muito superior ao de Bragança Paulista (900,88 e 525,98, respectivamente). No entanto, do ponto de vista da participação do tributo na arrecadação total, depreende-se que em Franca ocorreu uma vertiginosa queda sem nenhuma variação no período analisado. Salienta-se que neste município não houve a elaboração de uma legislação que levasse em consideração as especificidades locais, remetendo-se à legislação estadual sobre o tributo. Isso se refletiu não apenas no ITR, mas em todos os tributos territoriais que, na somatória de participação nas receitas próprias, atingiram 11,16% em 1962, com redução para 3,76% em 1965.

c) Porto Ferreira: Neste município, o perfil do ITR se assemelhou ao de Franca, com índices menores que Bragança Paulista, e apesar de ter aumento em 1964, voltou a apresentar queda em 1965 (Tabela 3). Depreende-se que a legislação municipal de 1964 pouco interferiu no processo de arrecadação, uma vez que o aumento do número de propriedades tributa-

⁷A título de comparação os salário mínimo à época era de Cr\$42.000,00.

TABELA 1 - Arrecadação em Valores Nominais e Índices¹, Percentual de Participação do ITR e Somatório dos Tributos Prediais Territoriais, Município de Bragança Paulista, Estado de São Paulo, 1962-1965

Imposto	1962			1963		
	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %
Arrecadação total	130.134.042,60	100	-	163.526.115,80	125,66	-
Territorial urbano	2.444.635,60	100	1,88	4.308.524,70	176,24	2,63
Predial urbano	8.230.551,00	100	6,32	12.763.989,00	155,08	7,81
Territorial rural	3.109.247,80	100	2,39	2.912.092,00	93,66	1,78
Somatório dos tributos (territoriais)	13.784.434,40	100	10,59	19.984.605,70	144,98	12,21

Imposto	1964			1965		
	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %
Arrecadação total	170.035.679,60	243,62	-	684.480.427,00	525,98	-
Territorial urbano	9.143.505,10	374,02	2,88	16.207.708,00	662,99	2,37
Predial urbano	37.721.250,80	458,31	11,90	69.680.517,00	846,61	10,15
Territorial rural	3.278.715,00	105,45	1,03	16.955.021,00	545,31	2,47
Somatório dos tributos (territoriais)	50.143.470,90	363,77	15,81	102.843.246,00	746,08	15,02

¹ 1962 = 100.

Fonte: Dados da pesquisa.

TABELA 2 - Arrecadação em Valores Nominais e Índices¹, Percentual de Participação do ITR e Somatório dos Tributos Prediais e Territoriais, Município de Franca, Estado de São Paulo, 1962-1965

Imposto	1962			1964			1965		
	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %
Arrecadação total	152.244.346,70	100,00	-	563.258.579,70	369,97	-	1.371.540.868,00	900,88	-
Territorial urbano	2.173.884,00	100,00	1,43	3.190.629,50	146,77	0,57	6.893.270,00	317,09	0,50
Predial urbano	10.329.301,70	100,00	6,78	16.940.054,90	164,00	3,01	34.974.702,00	338,60	2,55
Territorial rural	4.487.269,00	100,00	2,95	14.446.156,60	321,94	2,56	9.803.010,00	218,46	0,71
Somatório	16.990.454,70	100,00	11,16	34.576.841,00	203,51	6,14	51.670.982,00	304,12	3,76

¹ 1962 = 100.

Fonte: Dados da pesquisa.

das foi “compensado” com a redução das alíquotas. Enquanto a legislação estadual tributava um menor número de proprietários com uma alíquota que variava de 2% a 6%, a legislação municipal ficou restrita ao intervalo de 1% a 2,5%. Notoriamente, houve favorecimento aos grandes proprietários rurais no município, pois o volume arrecadado continuou praticamente o mesmo, apenas “distribuído” entre um maior número de pro-

prietários rurais, sobretudo os pequenos e médios. Em comparação aos outros dois municípios, a arrecadação total apresentou menor crescimento.

Verifica-se ainda que o percentual de participação nas receitas totais dos impostos territoriais aumentou após 1963, atingindo 8,8%. Como nos outros municípios, o ITR também reduziu sua participação nas receitas totais

TABELA 3 - Arrecadação em Valores Nominais e Índices¹, Percentual de Participação do ITR e Somatório dos Tributos Prediais e Territoriais, Município de Porto Ferreira, Estado de São Paulo, 1962-1965

Imposto	1962			1963		
	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %
Arrecadação total	83.829.642,00	100,00	-	127.562.001,90	152,17	-
Territorial urbano	860.908,10	100,00	1,02	971.759,40	112,88	0,76
Predial urbano	4.935.177,80	100,00	5,89	5.643.445,90	114,35	4,42
Territorial rural	595.224,00	100,00	0,71	597.666,00	100,41	0,47
Somatório	6.391.309,90	100,00	7,62	7.212.871,30	112,85	5,65
Imposto	1964			1965		
	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %	Valor (Cr\$)	Índice	Part. %
Arrecadação total	126.282.632,60	150,64	-	292.168.853,00	348,53	-
Territorial urbano	1.018.498,60	118,31	0,81	6.203.805,00	720,61	2,12
Predial urbano	6.172.236,90	125,07	4,89	19.105.082,00	387,12	6,54
Territorial rural	784.107,00	131,73	0,62	666.715,00	112,01	0,23
Somatório	7.974.842,50	124,78	6,32	25.975.602,00	406,42	8,89

¹1962 = 100.

Fonte: Dados da pesquisa.

com o índice de 0,23%, o mais baixo dos casos analisados, tendo uma alteração pouco expressiva no ano de 1964 (0,62%). Observa-se que as variações do ITR distou muito dos outros tributos, como o IPU e o ITU, que atingiram variações de 720% e 348%, respectivamente.

Detectadas as reduções nas arrecadações do tributo rural, tanto em sua participação nas receitas totais como na própria evolução de valores específicos, passou-se a realizar exercícios de simulação de preços de terras objetivando apontar: I) relações entre os valores absolutos do tributo e sua variação face ao comportamento dos preços dos imóveis no período; II) projeções de tributação nos padrões de evolução dos preços dos imóveis e com base nos valores de terra nua; e III) resultados de uma tributação baseada em alíquotas mínimas, o que permite identificar o grau de evasão fiscal com maior margem de segurança. Desta forma, foram utilizados os dados da IBGE de 1960, e adotadas as categorias contidas naquele censo como critérios para alcançar a base de cálculo do tributo, que eram a Área Total, a Propriedade das Terras e a Utilização das Terras (IBGE, 1960).

Procurou-se, como visto anteriormente, a fim de proporcionar uma melhor análise das arrecadações do ITR, usar paralelamente um outro deflator que não fosse o número índice, permitindo neutralizar as variações inflacio-

nárias, que ocorreram durante a série histórica estudada. Utilizaram-se, neste caso, os índices produzidos pela FGV-IGP - Disponibilidade Interna (DI), de base de 05/2008.

Desta feita, os dados dos municípios obtidos pelo censo permitiram apontar as situações de arrecadação. Nesse caso foi necessário considerar a área passível de tributação (base de cálculo) e o valor das terras (nuas) tributáveis:

a) área tributável: identificou-se como área tributável todas as propriedades rurais (estabelecimentos agropecuários) que segundo o Censo (IBGE, 1960) apresentavam área igual ou superior a 50 ha, declaradas de propriedade particular conforme a legislação estadual, excluídas as áreas em que: I) as condições de propriedade das terras fossem de instituição pia ou religiosa e entidade pública⁸; II) a utilização das terras que fossem identificadas nas seguintes categorias: matas naturais e terras improdutivas que atingissem no mínimo 20% do total das áreas das propriedades sujeitas à tributação (≥ 50 ha), tendo como parâmetro o maior número (Tabela 4).

⁸A exclusão levou em consideração a possibilidade de isenção do tributo para áreas com fins filantrópicos e educacionais, como aparecem em algumas legislações municipais. As terras públicas não são passíveis de tributação.

TABELA 4 - Modelo de Base de Cálculo da Área Tributável, Município de Bragança Paulista, Estado de São Paulo, 1960

(em ha)	
Descrição	Área
Área total (ATo) ($\Sigma \geq 50ha$)	47.559
Áreas públicas (AP) e religiosas (AR) 1960	363
Áreas matas naturais (AM) e improdutivas (AI) 1960	9.573
Área tributável (ATr)	37623

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE, 1961; 1971).

Área tributável (ATr):

$$ATr = ATo (\Sigma \geq 50ha) -$$

$$(AP + AR + AM + AI \geq 20\% ATo)$$

b) valor das terras tributadas: a identificação do valor das terras tributadas pautou-se por considerar o valor da terra declarado no censo de 1960, corrigidas anualmente pelo índice IGP/FGV, data de referência inicial de 01/09/1960 (IBGE, 1960), representando a situação das terras e dos valores dos tributos em 31 de dezembro de cada ano, conforme o exemplo a seguir (Tabela 5):

Valor das terras tributáveis (VTr):

$$VTr = [VD : ATo] ATr . IGP (DI)$$

A análise foi realizada a partir dos seguintes procedimentos: a) somatória da arrecadação anual indicada nos balancetes das prefeituras, dividida pelos 12 meses, aplicando o índice de correção mês a mês, totalizando uma arrecadação anual, diminuindo o efeito da desvalorização da moeda, uma vez que não foi possível recuperar em todos os municípios os "razonetes" contábeis constando os dias de entrada das receitas do ITR; b) correção dos valores dos bens declarados (terras) no censo de 1960, pelo mesmo índice, a partir da data de coleta dos dados, que era 01/09/1960 (data de referência).

Outra fonte disponível foram as guias do Imposto de Transação de Bens Imóveis (ITBI) do município, que também incidem sobre o valor das terras. Não se sabe ao certo, porém, o valor real das transações.

Um exercício de cálculo médio do valor das propriedades, para realizar comparações, também foi descartado dadas as condições do material localizado em Porto Ferreira (deteriorados e sem dados de área ou localização que permitissem tal análise), bem como a inexistência destes docu-

mentos nos dois municípios restantes. No entanto, considera-se que os dados de projeção para cálculo de evasão fiscal são subestimados com a base de dados de valor das terras utilizadas.

Realizadas estas considerações sobre os procedimentos para os dados do município de Bragança Paulista, utilizou-se a projeção com a alíquota de 1962 para apurar um indicador mínimo de arrecadação, considerando ter sido o mais alto índice apresentado.

Observa-se a trajetória descendente das alíquotas médias aplicadas nos anos da série, apresentando um significativo aumento da arrecadação no ano de 1965, quando houve aplicação da legislação municipal, que no caso de Bragança Paulista, passou a atingir propriedades com área igual ou superior a 2,5ha (Tabela 6). Indica-se ainda uma projeção com a alíquota mínima prevista na legislação paulista (2%), com rebate de 40%⁹ do valor a ser arrecadado e observa-se assim a evasão ocorrida no período, que chega a atingir o percentual de 91,93% no ano de 1964. Este fato comprova a posição de renúncia fiscal nos primeiros anos de vigência da nova lei, bem como seu distanciamento dos preços mínimos de terras e das condições concretas de tributação, evidenciadas sobretudo na redução do percentual de evasão fiscal que atinge seu mais alto patamar no ano de 1964 e apresenta redução para 75,25%, evidentemente elevado, mesmo com as iniciativas de alteração da lei municipal.

Observa-se que os hectares tributáveis correspondem a 46,29% do total da área rural do município. A partir da legislação municipal de 1964, projeta-se ter atingido 67.430ha (82,98%)¹⁰.

⁹O rebate, refere-se ao percentual máximo de redução do imposto concedido aos proprietários que apresentavam um grau máximo de utilização de suas terras em 80%.

¹⁰Neste caso utilizamos 30% do total de hectares indicado no estrato de área 2 a 5ha 5.185 (Tabela 15), resultando em um acréscimo total, com a inclusão dos estratos entre 2,5 e 50ha, de 29.815ha tributáveis no ano de 1965.

TABELA 5 - Modelo de Base de Cálculo do Valor das Terras Tributáveis, Município de Bragança Paulista, Estado de São Paulo, 1960
(em Cr\$)

Descrição	Valor
Valor declarado (VD) 1960	1.437.950.000,00
Área rural total do município (ATM) (ha)	81.261
Área tributável (ATr) (ha)	37.623
Valor das terras tributáveis (VTr) (IGP-DI)	981.709.359,60

Fonte: Censo Agropecuário (IBGE, 1961; 1971).

TABELA 6 - Arrecadação e Projeção do ITR, Município de Bragança Paulista, Estado de São Paulo, 1962-1965
(em R\$)

Município de Bragança	1962	1963	1964	1965
Valor das terras tributáveis	1.682.984,36	1.175.175,14	714.046,48	479.785,00
ITR - Valor arrecadado	7.306,66	2.177,35	691,88	1.424,70
Alíquota média aplicada no ano	0,43	0,19	0,10	0,30
Projeção alíquota 0,43%/1962	7.306,66	5.140,24	3.123,26	2.098,59
Projeção alíq. mínima 2% (-40%)	20.195,81	14.102,10	8.568,56	5.757,42
Evasão fiscal	-63,82	-84,56	-91,93	-75,25

Fonte: Dados da pesquisa.

O valor total de área tributável (R\$1.036.275,92) de 1965 poderia ter implicado uma arrecadação de R\$4.497,43, aplicando a alíquota de 1962, e atingiria a cifra de R\$12.435,31 se aplicada a alíquota de 2% já com o rebate, o que elevaria o índice de inadimplência para 88,5% no ano de 1965 (Tabela 7).

Mais importante que as cifras atualizadas são os dados percentuais que demonstram a prática de renúncia fiscal dos poderes locais, e que ratificam a insignificância do imposto na composição das receitas públicas (fato que perdura), e explicitam os processos de elisão fiscal que permanecem nos dias atuais e fomentam as históricas práticas de inadimplência do ITR no país (SOUZA, 2007; 2008).

O município de Franca não apresentou nenhuma alteração na legislação. Verifica-se um comportamento flutuante (em declínio) com índices de 0,59% a 0,16% no período. Comparado ao Município de Bragança Paulista, e com a quantidade existente de hectares tributáveis, ele apresentou um desempenho extremamente insatisfatório no ano de 1965, em números absolutos e na alíquota média anual (Tabelas 8 e 9).

Porto Ferreira tem um comportamento bastante distinto, já que é o menor dentre os três

municípios em área e em arrecadação, e apresenta concentração de terras (Índice de Gini) de médio/forte e o maior percentual de área tributável (77,95%). Apesar de ampliar significativamente o número de propriedades tributáveis, ao reduzir a faixa de isenção de 50ha para 24,20ha, esse processo implicou apenas um aumento da área tributável para 17.698ha (79,77%)¹¹, sem obter nenhum resultado satisfatório de arrecadação; manteve padrões médios, distribuindo a carga tributária aos pequenos e médios proprietários. Verifica-se que a alíquota média apresenta uma redução de 0,30 sobre o valor das terras em 1962 e atinge 0,04% em 1965, o menor percentual entre os municípios analisados, com o maior índice de evasão fiscal (Tabelas 10 e 11).

Dada a promulgação da nova legislação municipal no ano de 1965, se aplicada a alíquota de 1% (Lei 565/64, PORTO FERREIRA, 1964), o município atingiria uma arrecadação de R\$1.743,95 no ano e apresentaria uma evasão fiscal da ordem de 96,78%.

¹¹Utilizou-se 30% do total de hectares indicado no estrato de área de 20ha a 50ha (Tabela 11), resultando em um aumento de 405ha de área tributável no ano de 1965.

TABELA 7 - Arrecadação, Valor das Terras, Propriedades, Áreas Total e Tributáveis, Município de Bragança Paulista, Estado de São Paulo, 1962-1965
(em R\$)

Município de Bragança Paulista	1962	1963	1964	1965
Arrecadação ITR	7.306,66	2.177,35	691,88	1.424,70
Terras totais	3.635.036,87	2.538.232,11	1.542.251,57	6.275,92
Bens totais	12.098.028,11	8.447.673,17	5.132.878,57	3.448.904,55
Área total (ha)	81.261	81.261	81.261	81.261
Área tribut. (ha)	37.623 ¹	37.623 ¹	37.623 ¹	67.430

¹Corresponde a 46,29% da área total do município.
Fonte: Dados da pesquisa e Censo Agropecuário (IBGE, 1961).

TABELA 8 - Arrecadação e Projeção do ITR, Município de Franca, Estado de São Paulo, 1962-1965
(em R\$)

Município de Franca	1962	1963 ¹	1964	1965
Valor das terras tributáveis	1.790.269,11	1.250.088,71	759.564,61	510.369,73
ITR - Valor arrecadado	10.624,00	3.355,09	3.048,44	823,73
Alíquota média aplicada no ano	0,59	0,27	0,40	0,16
Projeção alíquota 0,43%/1962	10.624,00	7.418,41	4.507,49	3.028,69
Projeção Alíq. Mínima 2% (-40%)	21.483,23	15.001,06	9.114,49	6.124,44
Evasão fiscal	-50,55	-77,63	-66,55	-86,55

¹Para o ano de 1963, assumiram-se os valores de ITR arrecadados em 1962 - Corrigidos IGP-DI.
Fonte: Dados da pesquisa.

TABELA 9 - Arrecadação, Valor das Terras, Propriedades, Hectares Totais e Tributáveis, Município de Franca, Estado de São Paulo, 1962-1965
(em R\$)

Município de Franca	1962	1963	1964	1965
Arrecadação ITR	10.624,00	3.355,09	3.048,44	823,73
Terras totais	2.495.817,65	1.742.751,10	1.058.910,50	711.507,43
Bens totais	2.927.206,38	2.043.976,30	1.241.937,51	834.487,68
Área total (ha)	104.994	104.994	104.994	104.994
Área tribut. (ha)	75.313 ¹	75.313 ¹	75.313 ¹	75.313 ¹

¹Corresponde a 71,73% da área total do município.
Fonte: Dados da pesquisa

TABELA 10 - Arrecadação e Projeção do ITR, Município de Porto Ferreira, Estado de São Paulo, 1962-1965
(em R\$)

Município de Porto Ferreira	1962	1963	1964	1965
Valor das terras tributáveis	476.825,17	332.952,04	202.276,12	135.933,27
ITR - Valor arrecadado	1.409,24	446,87	165,46	56,02
Alíquota média aplicada no ano	0,30	0,13	0,08	0,04
Projeção alíquota 0,43%/1962	1.409,24	984,03	597,91	401,75
Projeção alíq. mínima 2% (-40%)	5.721,90	3.995,42	2.427,31	1.631,20
Evasão fiscal	-75,37	-88,82	-93,18	-96,57

Fonte: Dados da pesquisa.

TABELA 11 - Arrecadação, Valor das Terras, Propriedades, Hectares Totais e Tributáveis, Município de Porto Ferreira, Estado de São Paulo, 1962-1965
(em R\$)

Município de Porto Ferreira	1962	1963	1964	1965
Arrecadação ITR	1.409,24	446,87	165,46	56,02
Terras totais	611.741,35	427.159,78	273.744,37	174.395,16
Bens totais	731.757,35	510.963,18	310.465,61	1.009.114,62
Área total (ha)	22.186	22.186	22.186	22.186
Área tribut. (ha)	17.293 ¹	17.293 ¹	17.293 ¹	17.698

¹Corresponde a 77,95% da área total do município.

Fonte: Dados da pesquisa e Censo Agropecuário (IBGE, 1961).

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da experiência de municipalização do ITR ocorrida no período de 1961/1965 permitiu verificar as dificuldades dos municípios em adotarem políticas tributárias, tanto no âmbito das particularidades locais quanto no que se refere a uma efetiva composição de um tributo que expressasse a real magnitude fiscal do setor rural.

A perda de importância do tributo na composição das receitas municipais e a redução das arrecadações com base nas projeções realizadas a partir das alíquotas implementadas pelas

legislações municipais e estaduais identificaram um perfil de renúncia fiscal e evasão fiscal significativos, evidenciando a forte capacidade dos setores rurais de impedirem os poderes locais de comporem uma estrutura tributária eficiente.

Além disso, a análise desta experiência determina a importância de reflexão por parte da sociedade sobre os processos de descentralização do ITR nos dias atuais, ressaltando a necessidade de revisão das históricas práticas de renúncia fiscal, bem como a ausência de uma política fiscal ostensiva por parte do Estado brasileiro relativo ao imposto sobre a propriedade rural.

LITERATURA CITADA

ARAÚJO, A. B. et al. **Transferências de impostos aos estados e municípios**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972. (Coleção Relatório de Pesquisas, n. 16).

BRAGANÇA PAULISTA (Cidade). Câmara Municipal. **Actas**: livros 1960-1965.

ERIS, C. C.; KADOTA, D. **Reforma tributária e federalismo fiscal**. São Paulo, IPEA/FIPE, 1983. [Relatório de Pesquisa].

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário**: São Paulo 1960. Rio de Janeiro: IBGE, 1961.

_____. **Censo Agropecuário**: São Paulo 1970. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

FRANCA (Cidade). Câmara Municipal. **Actas**: livros 1960-1965.

MACEDO, B. G. Imposto bom é imposto velho. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 42, p. 51-75, jul.1995. (Entrevista de Osiris Lopes Filho)

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Proposta de emenda constitucional**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 1996. 22 p.

PORTO FERREIRA (Cidade). Câmara Municipal. **Actas**: livros 1960-1965.

POULANTZAZ, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul./set. 1995.

SOUZA, J. G. O comportamento do ITR, segundo o uso predominante do solo, e o valor da produção em regiões do estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 37, n. 8, p. 24-29, ago. 2007.

_____. **O Imposto Territorial Rural (ITR)**: renúncia e sonegação fiscal no estado de São Paulo. 1999. 237 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

_____. **Questão de método**: a homogeneização do território rural paulista. 2008. 161 p. Tese (Livre Docência em: Ciências Humanas e Sociais) - Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Jaboticabal, 2008.

VILARINHO, C. R. O. **O imposto territorial rural (ITR) no Brasil**. 1989. 189 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.

EXPERIÊNCIA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL: estudo de caso de três municípios paulistas no período de 1961 a 1965

RESUMO: Este artigo analisa o período de municipalização do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) ocorrido nos anos de 1961 a 1965. Resgata informações de três municípios paulistas, Bragança Paulista, Franca e Porto Ferreira, e analisa as transformações ocorridas nas legislações e os perfis de arrecadação do tributo e seus impactos na composição das receitas municipais durante o período de descentralização tributária. Identificaram-se a diminuição da contribuição fiscal e a elaboração de legislações que reduzem as taxas do imposto.

Palavras-chave: imposto territorial rural, política fiscal, descentralização tributária, renúncia fiscal.

THE EXPERIENCE OF AGRICULTURAL LAND TAX MUNICIPALIZATION: a case study of three cities in sao paulo over 1961-1965

ABSTRACT: The present article analyzes the period of the decentralization of the tax on rural property (ITR) that occurred between 1961 and 1965. Based on information about three cities of the state of São Paulo (Bragança Paulista, Franca and Porto Ferreira), it analyzes the transformations in the legislation, as well as the profiles of tax collection and their impact on the composition of municipal revenues during the decentralization period. A reduction was identified both in the fiscal contribution of the proprietors and in the formulation of legislation to decrease tax rates.

Key-words: rural land tax, fiscal policy, tax decentralization, fiscal waiver.

Recebido em 30/06/2008. Liberado para publicação em 18/07/2008.