

IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

*Maria Célia Dos Reis **

RESUMO

De início são analisadas as dificuldades encontradas para se criar, no Brasil, o referido tributo e em seguida, um a um os objetivos visados pela lei disciplinadora do imposto.

Para adequado entendimento da questão do Imposto Territorial Rural no Brasil, faz-se necessário identificar algumas dificuldades ocorridas desde o momento em que se pensou em criar o tributo no País.

E quais seriam essas dificuldades? Cumpre, aqui, destacar que desde 1808 tencionava-se criar em nosso País um Imposto Territorial. Isto, tanto em nível de imóvel rural, quanto em nível de imóvel urbano.

Durante o Império, surgiram alguns projetos, mas que na verdade, como disse Baleeiro, sucumbiram ante a resistência da aristocracia rural, que, todos nós sabemos, constituía a classe dirigente do País. Todavia, dentro dessa classe, havia alguns homens de Estado como; por exemplo, o Barão de Cotegipe, que era proprietário de grande extensão de terra no País, inclusive de engenho de açúcar no recôncavo baiano, que foram incisivamente favoráveis à criação do tributo. Escreveu o Barão de Cotegipe, em 1874, que "o antigo e vicioso sistema de sesmarias e do direito de posse produziu o fenômeno de achar-se ocupado quase todo o solo brasileiro por uma população relativamente insignificante que não cultiva, nem consente que seja cultivado". Entendia ele que o Imposto Territorial Rural seria o

* Procuradora do MIRAD-GO.

remédio para evitar esse mal e, acima de tudo, evitar um grande abuso, que fez com que se criasse uma classe bastante proletária no meio de tanta riqueza desaproveitada⁽¹⁾.

Outros grandes nomes, como Lafayette, Nabuco de Araújo, Tavares Bastos e o próprio Rui Barbosa se inscreveram na galeria dos homens públicos que propugnaram em vão a adoção desse tributo⁽²⁾.

Verifica-se, então, que nós atravessamos todo o período do Brasil Colônia e do Brasil Império sem criar o Imposto Territorial e que, na verdade, só foi possível colocá-lo em marcha a partir da Proclamação da República.

A Constituição da República de 1891 instituiu em nosso País o Imposto Territorial, estabelecendo em seu art. 9º a competência exclusiva dos Estados para decretar impostos sobre imóveis rurais e urbanos.

Vejam os senhores que o Imposto Territorial foi instituído no Brasil pela Constituição da República de 1891, tanto para imóveis rurais quanto para imóveis urbanos, dando competência exclusiva aos Estados para decretar os impostos.

Nesse sentido, cada Estado da Federação dispunha de critérios próprios para lançar e cobrar esses tributos.

Pois bem, o início da cobrança do Imposto Territorial Rural, em alguns Estados, se deu quase de imediato logo após a Constituição que o instituiu. Todavia, é de se ressaltar que em outros Estados só muitos anos depois foi possível iniciar essa cobrança.

No Estado de Goiás, por exemplo, encontramos a Lei nº 12, de 20 de julho de 1892, criando o Imposto Territorial e estabelecendo que *"este será lançado indistintamente sobre toda a propriedade rústica imóvel, cobrado anualmente na razão de cem réis por quilômetro quadrado. Para o cálculo da superfície, a légua quadrada será de 36 quilômetros quadrados"*. A declaração do contribuinte era feita perante o Coletor, independentemente de comprovação da propriedade ou posse.

Portanto, no Estado de Goiás, o início da cobrança do Imposto Territorial Rural se deu em *função da área possuída*, porque levava em conta a superfície da área, independentemente de comprovação de seu domínio ou posse.

Na verdade, os Estados da Federação administraram, lançando e arrecadando, o Imposto Territorial Rural por um período longo, desde a Constituição da República de 1891 até 1961, quando, através da Emenda Constitucional nº 5, essa competência foi transferida aos Municípios.

Essa transferência, na opinião de Deodato, além de absurda, veio dificultar enormemente a reforma agrária, de que tanto se falava à época no

País. E seria o mais eficiente instrumento para a politicagem no interior⁽²⁾. Logicamente que os interesses políticos ficariam acima dos interesses tributários e também da reforma agrária.

Felizmente durou pouco a inovação, pois através da Emenda Constitucional nº 10, de 1964, a competência para decretar o Imposto Territorial Rural, foi transferida à União e, dentro desse desenvolvimento lógico, a Emenda estabeleceu ainda que o produto da arrecadação fosse transferido pela União aos Municípios onde estão localizados os imóveis rurais, objetos da tributação.

Dentro dessa linha de pensamento, temos no *Regime Constitucional Atual*:

"Art. 21 – Compete à União instituir imposto sobre:

.....
 III – propriedade territorial rural;

"Art. 24 – § 1º – Pertence aos Municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do artigo 21, incidente sobre os imóveis situados em seu território. § 3º – Independentemente de ordem superior, em prazo não maior de trinta dias, a contar da data da arrecadação, e sob pena de demissão, as autoridades arrecadoras dos tributos mencionados no § 1º entregarão aos municípios as importâncias que a eles pertencerem, à medida que forem sendo arrecadadas".

"Art. 161 – A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas".

Ainda com relação à atual Constituição Federal, temos a *Imunidade Tributária*, que, segundo Falcão, é uma forma especial de não incidência derivada de norma constitucional suprimindo o poder de tributar, ou a competência impositiva⁽⁴⁾.

Em relação ao ITR, ocorre imunidade em três casos:

a) em relação aos imóveis rurais integrados ao patrimônio da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como das respectivas autarquias, desde que, relativamente às últimas, às glebas rurais estejam vinculadas as suas atividades essenciais (CF, art. 19, III "a" e § 1º);

b) em relação às glebas rurais integrantes do patrimônio dos partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social, obser-

vados os requisitos da lei (CF, artigo 19, III, "c"). Tais requisitos estão alinhados nos incisos I a III do art. 14 da Lei nº 5.172/66;

c) em relação às glebas rurais de área não excedente a 25 hectares, quando as cultive, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel (CF, art. 21, § 6º).

É oportuno notar que o substitutivo do relator Bernardo Cabral, que está sendo votado pela Comissão de Sistematização da atual Assembléia Nacional Constituinte, estende a imunidade aos imóveis rurais integrados ao patrimônio das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (União, Estado, Distrito Federal e Município), desde que estejam vinculadas às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes, bem como às glebas rurais integrantes do patrimônio das entidades sindicais de trabalhadores e das fundações dos partidos políticos, sem fins lucrativos, observados os requisitos da lei complementar. Altera a imunidade em relação às glebas rurais de áreas não excedente a 25 hectares. Neste caso, o substitutivo não menciona a área, refere-se apenas a que o ITR não incidirá sobre pequenas glebas rurais, nos termos definidos em lei federal, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

Quando foi transferida para a União a competência para decretar o Imposto Territorial Rural através da Emenda Constitucional nº 10, de 1964, o governo tinha como objetivo utilizá-lo como instrumento auxiliar para a execução do seu programa de Reforma Agrária.

E, logo em seguida, a Mensagem nº 33, de 1964, que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei dispondo sobre o Estatuto da Terra, enunciava que "no projeto concentra o imposto territorial rural como um instrumento para a implantação da reforma agrária, servindo assim a uma dupla função: constituir-se em um instrumento de uma política econômica de interesse nacional, além de fornecer aos Municípios recursos de natureza fiscal".

Por sua vez, Sodero afirmava que a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, ao cuidar da tributação da terra, estabeleceu nova sistemática dentro de princípios inteiramente inéditos no sistema tributário nacional, sempre se fundamentando na doutrina da função social e econômica da propriedade da terra⁽¹³⁾.

Os critérios básicos da tributação da terra, delineados pelo Estatuto da Terra, através dos arts. 47 a 52, demonstravam uma preocupação não só com a arrecadação ou receita tributária, mas acima de tudo como meio de atingir as finalidades a que se propunha a política de desenvolvimento rural do País.

A propósito, o desenvolvimento rural pode ser consubstanciado, segundo o item 18 da Mensagem, na reforma da estrutura agrária e na modernização da política agrícola do país⁽¹¹⁾.

Eu gostaria de abrir um parêntese aqui, já que por uma questão de tempo estamos falando exclusivamente sobre a questão do Imposto Territorial Rural no Brasil, para referir-me a esse modo especial de tentar resolver a questão agrária através do instrumento fiscal e também para que possamos compreender onde o legislador brasileiro poderia ter buscado essa característica para integrá-la ao Estatuto da Terra. Pois bem. Como observou Ballarin, essa ideologia, chamada georgista, foi fundada nos Estados Unidos por Henry George e tinha como teoria o Imposto Único sobre a Terra, que haveria de realizar uma espécie de nacionalização ou socialização da terra, como diríamos hoje, pela via fiscal. O Georgismo teve ampla repercussão mundial, fundaram-se ligas georgistas, chamadas Ligas em Prol do Imposto Único sobre a Terra, em numerosos países do mundo. As idéias georgistas, em última análise, se reduzem a realizar a reforma agrária pelo caminho do imposto, e esta é justamente uma característica marcante do Estatuto da Terra e que de certa forma difere das demais leis de reforma agrária integral sul-americanas. Verifica-se no Estatuto da Terra amplíssima utilização do instrumento fiscal, uma fundamental utilização deste processo para operar a reforma agrária que, de certo modo, podemos dizer que teríamos no Brasil uma reforma agrária georgista⁽¹²⁾.

Assim sendo, com a Lei nº 4.504/64, as normas gerais para a fixação do ITR passaram a obedecer, então, a critérios de progressividade e regressividade, levando-se em conta uma série de fatores. Isto significa que o tributo poderia ter o seu valor maior ou menor em função dos fatores alinhados no primitivo art. 49 do Estatuto da Terra. Esses fatores que poderiam elevar ou reduzir o valor do imposto levava em conta:

- a) os valores da terra e das benfeitorias do imóvel (coeficiente de progressividade ou regressividade de rendimento econômico);
- b) a área e dimensões do imóvel e das glebas de diferentes usos (coeficiente de progressividade ou regressividade de rendimento econômico);
- c) a situação do imóvel em relação aos elementos do inciso II do art. 46 – natureza e condições das vias de acesso e respectivas distâncias dos centros demográficos mais próximos (coeficiente de progressividade de localização);
- d) as condições técnicas e econômicas de exploração agropecuária industrial (coeficiente de progressividade ou regressividade de rendimento econômico);

e) a natureza da posse e as condições de contratos e arrendatários, parceiros e assalariados (coeficiente de progressividade ou de regressividade de condições sociais);

f) a classificação das terras e suas formas de uso e rentabilidade (coeficiente de progressividade ou regressividade de rendimento econômico);

g) a área total agricultável do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário no País (coeficiente de progressividade de dimensão).

Esse é o critério da tributação diferenciada conforme a área, a região, as condições econômicas e sociais e a proximidade do mercado. O valor do imposto poderia crescer em função da área, para desestimular o gigantismo do imóvel, ressalvados os casos de eficiência em grande escala, bem como decrescer com a melhoria das condições econômicas e sociais de exploração do imóvel e crescer com a proximidade do mercado.

Como se vê, o legislador de 1964, ao criar os fatores específicos para progressividade e regressividade do ITR, embasou-se profundamente nos critérios sociais e econômicos propostos pelo Estatuto da Terra.

Nesse sentido, asseverou MARIO HENRIQUE SIMONSEN, em 1965: "*Análise os efeitos econômicos e sociais do Imposto Territorial Rural. O principal efeito econômico desejado é a melhor utilização da terra. Os efeitos sociais procurados são a melhoria do padrão de vida do homem do campo e a melhor distribuição da propriedade*". Acrescentando, ainda: "*É de se crer que o Imposto Territorial Rural consiga, em não muito tempo, promover uma Reforma Agrária gradativa e atenta aos problemas de produtividade*"⁽¹²⁾.

Dessa forma, apesar do Estatuto da Terra incluir o Imposto Territorial Rural no título referente à Política de Desenvolvimento Rural, que tem por objetivo, dentre outros, desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra, o Governo, em 1964, o colocou como um *instrumento vigoroso de reformismo econômico social*, entendendo, no campo filosófico, que esta seria uma forma democrática de se fazer reforma agrária. Já a Desapropriação por Interesse Social seria feita apenas em áreas de conflito, por entenderem naquela época, que a desapropriação era um instrumento violento e não democrático de se fazer reforma agrária.

Vários autores aceitam e defendem a idéia de que o ITR é um INSTRUMENTO VIGOROSO DE REFORMISMO SOCIAL, e realmente o é do ponto de vista teórico, porque na prática em nosso País, isso não se confirmou.

Vejam os que aconteceu. Ao ser transferido para a União, o ITR passou a ser administrado pelo INCRA. Como se sabe, para o lançamento do tributo com fundamento nos critérios estabelecidos pelo Estatuto da Terra, necessário seria que o Órgão colhesse os dados dos imóveis rurais com base nos fatores alinhados no art. 49 do Estatuto. Assim sendo, foi criado também pela Lei nº 4.504/64 o Cadastro de Imóveis Rurais, que além de outros propósitos tem a finalidade de fazer o levantamento e registro de todos os imóveis rurais existentes no País, de modo a caracterizá-los e individualizá-los para fins de lançamento do ITR, segundo os critérios definidos no Estatuto da Terra e Leis Complementares.

O INCRA realizou em 1965 o primeiro cadastramento dos imóveis rurais e lançou, em 1966, o ITR com base nesse cadastro e assim procedeu até 1979. Durante esse período, em 14 anos, portanto, percebeu-se que embora estivesse adotando os critérios de progressividade e regressividade firmados pelo Estatuto da Terra, necessário seria reconhecer que fatalmente o ITR não estava sendo aquele instrumento esperado de Reformismo Econômico e Social que fora idealizado pelo Estatuto da Terra. Forçoso seria reconhecer que havia uma série de distorções e que o resultado obtido não fora o esperado.

Nesse período, percebeu-se que o ITR se revelara incapaz de estimular um melhor aproveitamento da terra. Constatou-se a falta de sua influência na reformulação da estrutura agrária, bem como a sua reduzida contribuição para alterar as relações sócio-econômicas na agricultura brasileira, em especial com relação ao padrão de vida do homem do campo. Observou-se que, freqüentemente, se tributava mais o minifúndio que o latifúndio e, muitas vezes, a carga tributária de um agricultor eficiente era maior que a do menos eficiente⁽³⁾. Ademais, é relevante salientar a fragilidade da arrecadação do ITR, que no contexto tributário nacional permanece extremamente insignificante.

A partir daí, iniciaram-se estudos técnicos, coordenados pelo INCRA e com a participação de técnicos do INCRA, SEPLAN, SERPRO, Secretaria da Receita Federal, Ministério da Agricultura e de outros órgãos, analisando as distorções, trazendo subsídios, e, fundamentados numa verdadeira memória dos problemas, preparou-se um anteprojeto de lei propondo a reformulação do ITR, que foi submetido à elevada apreciação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República. Este, acolhendo Exposição de Motivos do Ministro da Agricultura, encaminhou o projeto de lei ao Congresso Nacional.

Os membros do Congresso, após as discussões de praxe, aprovaram o projeto original, que se converteu, através de sanção presidencial, na

Lei nº 6.746, de 10.12.79, que foi regulamentada pelo Decreto nº 84.685, de 06.05.80, e denominada "Lei da Reformulação do ITR". Assim, foram alterados os arts. 49 e 50 do Estatuto da Terra, que tratam das normas gerais para o cálculo do Imposto Territorial Rural.

As alterações instituídas pela Lei nº 6.746, de 10.12.79, tiveram como objetivo principal induzir à melhoria da estrutura agrária brasileira, à utilização mais intensiva e racional da terra, sempre no sentido do aumento da produção e produtividade agropecuária, que todos nós sabemos ser condição básica para a melhoria do nível de vida da população brasileira⁽²⁾.

Essa Lei teve vários objetivos específicos, dentre os quais podemos destacar:

a) Simplificação no Cálculo do Imposto

Uma das maiores dificuldades do ITR era que os contribuintes nunca conseguiram saber por que e como estavam sendo tributados. Com a reformulação ocorreu a simplificação no cálculo do imposto, de modo a permitir o seu entendimento pelos contribuintes, que, assim, poderiam ter conhecimento de como se beneficiar com as reduções do imposto.

b) Introdução do Módulo Fiscal

Para ressaltar o princípio da progressividade do ITR, introduziu-se o conceito de "Módulo Fiscal", definido como uma unidade de medida, expressa em hectares, utilizada pelo INCRA a fim de determinar o tamanho do imóvel rural para efeito de tributação⁽³⁾.

Assim sendo, foi fixada para cada Município do País a área do módulo fiscal. A dimensão do Módulo Fiscal é determinada levando-se em consideração as dimensões predominantes dos imóveis na localidade, as atividades agropecuárias também predominantes na região e as dimensões mínimas necessárias à subsistência e ao progresso econômico e social do agricultor e sua família, como consagrado no Estatuto da Terra, através do conceito de propriedade familiar. Assim, é uma média ponderada dos módulos hortigranjeiro, de cultura temporária, de cultura permanente, de pecuária e florestal vigentes⁽⁴⁾.

A tendência do Módulo Fiscal é aumentar na proporção das distâncias dos grandes centros urbanos. Assim, um imóvel de 100 hectares, localizado nas regiões pioneiras, pode equivaler, para efeitos fiscais, a outro de 10 hectares próximo aos grandes mercados nacionais. Dois imóveis com o mesmo número de módulos fiscais são, portanto, semelhantes para efeitos

tributários, embora possam ter áreas totais diferentes⁽⁵⁾. A área do Módulo Fiscal no Brasil varia de 5 a 100 hectares.

Para o cálculo da quantidade ou número de Módulos Fiscais de um imóvel, usa-se a sua área aproveitável total para fins de produção agropecuária. Para chegar à área aproveitável de um imóvel, desconta-se de sua área total a área de reserva legal e as áreas de terras inaproveitáveis, que são impróprias à lavoura, pecuária, extrativismo vegetal e/ou florestal⁽⁶⁾.

Paralelamente ao Módulo Fiscal foi instituída a tabela progressiva de incidência, cuja tributação inicia-se com uma alíquota de 0,2 por cento sobre o VTN para os imóveis de até 2 Módulos Fiscais e pode atingir 3,5 por cento para os imóveis acima de 100 Módulos Fiscais, o que significa dizer que o ITR incide 17,5 por cento vezes mais sobre os grandes imóveis que sobre os pequenos. Essa progressividade varia, contudo, em função do Valor da Terra Nua por hectares (VTN/ha), do grau de utilização da terra e eficiência na exploração e, ainda, da progressão no tempo⁽⁷⁾.

c) Forte Penalização das Terras Mantidas Ociosas

Outro objetivo específico da reformulação foi a forte penalização das terras mantidas ociosas, caracterizando a progressividade temporal.

Passou a existir uma sensível elevação da carga tributária sobre as terras mantidas ociosas, principalmente por longos períodos. Pretendeu-se com isso reduzir o nível de especulação com propriedades rurais, uma vez que o comportamento especulativo no mercado de terras, se não disciplinado, constitui-se em sério entrave ao desenvolvimento agropecuário do País⁽⁸⁾.

Assim, para os imóveis inexplorados ou mal explorados, o ITR passou a ser progressivo no tempo. Isto significa que foram estabelecidos limites mínimos de utilização da terra. Tais limites, de 30, 25, 18 e 10 por cento da área aproveitável do imóvel, são fixados segundo tamanho do módulo fiscal do município de localização do imóvel. Se o imóvel apresentar limite de utilização inferior ao fixado, a alíquota a ser aplicada para calcular o imposto, que varia de 0,2 a 3,5 por cento, será multiplicado por 2,0 (dois) no primeiro ano, por 3,0 (três) no segundo ano e por 4,0 (quatro) no terceiro ano e seguintes.

Essa penalização poderá ter a sua suspensão solicitada por um período de até 3 (três) anos, desde que o contribuinte assumo o compromisso, perante o INCRA, de explorar adequadamente o imóvel.

Quando da promulgação da Lei, houve sérias críticas no sentido de que os limites mínimos estabelecidos eram modestos. Nessas análises, se

discutiu, principalmente, que, para não penalizar o contribuinte com a elevação da carga tributária, exigia-se a exploração de uma parcela insignificante da área total aproveitável do imóvel. Assim sendo, dificilmente se aplicará a "pena" do imposto progressivo para as terras aproveitáveis e não exploradas, simplesmente porque só se chegará a esse extremo se o proprietário não utilizar no mínimo 30, 25, 18 ou 10 por cento de sua terra aproveitável, dependendo da região.

Acontece que foram tomadas as precauções no sentido de se respeitar as dificuldades existentes para a exploração de um imóvel rural em nosso País, reconhecendo-se que os níveis de utilização mínima ainda deveriam ser modestos, diferenciando por região.

Dessa forma, os graus de ociosidade para efeito de aplicação da progressividade temporal são estabelecidos em função do Módulo Fiscal do Município a que pertencer o imóvel rural e não em função da quantidade de Módulo desse imóvel. Isto é, os graus de ociosidade dependem do estágio de desenvolvimento de cada região brasileira, pois, para os Municípios de maior Módulo Fiscal, se permite maior ociosidade e vice-versa, no que respeita à aplicação da progressividade temporal⁽⁶⁾.

Por outro lado, com base na filosofia da Lei, entendeu-se que, à medida em que a situação agropecuária do País fosse se desenvolvendo, esses limites seriam elevados. Eu não sei se houve alteração significativa na situação agropecuária do País de 1979 para cá. O que sei é que os limites não foram alterados.

d) Pequena Taxação das Grandes Propriedades Intensa e Racionalmente Exploradas

Outro objetivo da nova sistemática foi a pequena taxação das grandes propriedades intensa e racionalmente exploradas, concedendo-se os estímulos fiscais como indutores do aumento da produção e da produtividade do setor rural, caracterizando o critério de regressividade do ITR.

Com efeito, poderá haver redução do imposto em até 90 por cento. Essa redução será concedida, levando-se em conta duas condições:

1ª) Grau de Utilização da Terra

O grau de utilização da área aproveitável do imóvel possibilita uma redução de até 45 por cento no valor do imposto. Assim, apenas o imóvel em que toda a área aproveitável estiver sendo efetivamente explorada obterá a redução máxima de 45 por cento.

2ª) Grau de Eficiência na Exploração

A redução máxima de 45 por cento no valor do imposto, em função do grau de eficiência na exploração, só será concedida ao imóvel que, utilizando toda a área aproveitável, obtiver, para cada produto que explorar, um rendimento por hectare igual ou superior ao fixado pelo INCRA. O grau de eficiência tem como parâmetro tabelas estabelecidas pelo INCRA, contendo índices de rendimentos para produtos agrícolas, extrativos vegetais/florestais e para a pecuária, indicando níveis de produtividade para 52 produtos agropecuários.

e) Isenção ou Prêmio para as Pequenas Propriedades Adequadamente Exploradas

Outra inovação significativa da nova lei foi o aumento do número de imóveis rurais isentos do imposto Territorial Rural.

Antes da reformulação, estavam isentas do ITR as áreas de preservação permanente, onde existem florestas formadas ou em formação (Lei nº 5.868/72, art. 5º, I) e as áreas reflorestadas com essências nativas (Lei nº 5.868/72), art. 5º, II). Acrescente-se, ainda, a imunidade do ITR assegurada pela Constituição Federal aos imóveis rurais de área não excedente a 25 hectares, quando as cultive, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

Com a nova lei, o ITR também não é cobrado do imóvel, ou conjunto de imóveis rurais, de área igual ou inferior a um módulo fiscal, desde que tenha grau de utilização da terra igual ou superior a 30 por cento, e seja explorado pelo contribuinte, ou com sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros.

f) Aumento da Renda em Favor dos Municípios

Outra característica da lei foi a expectativa que se criou em torno do aumento da renda em favor dos municípios.

Antes da reformulação, a participação do ITR na receita dos municípios era insignificante.

Esperava-se que, com o novo ITR, as Prefeituras Municipais fossem beneficiadas, ainda que de forma indireta. É que, com a aplicação da progressividade, deveria ocorrer, a curto prazo, um aumento significativo da produção agropecuária. Alcançado o aumento da produção, haveria uma elevação da arrecadação municipal de outros tributos pagos às Prefeituras, como é o caso do ICM.

g) Redução Substancial na Cobrança da Taxa de Serviços Cadastrais e Contribuição ao INCRA

A grande inovação neste caso é a isenção da taxa de serviços cadastrais para as glebas rurais de área não excedentes a 25 hectares, quando as cultive, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel; e para o imóvel, ou conjunto de imóveis rurais, de área igual ou inferior a um módulo fiscal, desde que o contribuinte o cultive só ou com sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros. Nesses casos, a taxa poderá ser cobrada somente quando os contribuintes solicitarem qualquer atualização cadastral.

A contribuição ao INCRA, ou contribuição parafiscal, já não era cobrada dos imóveis rurais classificados como *minifúndio* e *empresa rural*. Com a reformulação, ela também não é cobrada dos imóveis rurais que não estão sujeitos ao pagamento do ITR e dos imóveis de tamanho até três módulos fiscais que apresentarem grau de utilização da terra igual ou superior a 30 por cento.

h) Ocorrência da Intempéries e Calamidades

Prevê a lei que, nos casos de intempérie ou calamidade de que resulte frustração de safras ou destruição de pastos, poderá ser determinado percentual de redução, a título de estímulo fiscal, calculado com base em dados do ano anterior ao da ocorrência, ou fixado genericamente para todos os imóveis que comprovadamente estejam situados na área de ocorrência, podendo a redução ser de 90 por cento nos casos de estado de calamidade pública decretado pelo Poder Público Federal ou Estadual, desde que o imóvel tenha sido efetivamente atingido pelas causas determinantes daquela situação.

i) Omissão dos Contribuintes e Caracterização de Dolo ou Má-Fé.

Com a nova lei, quando os proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores, a qualquer título, de imóvel rural, deixam de apresentar a declaração para cadastro do imóvel, o Órgão lança o imposto a partir das informações de que dispõe, além de cobrar multas e despesas necessárias à apuração dos dados, e, no caso de dolo ou má-fé na apresentação de informações do imóvel ao Órgão, o contribuinte pagará em dobro os tributos devidos, além das multas e das despesas com as verificações necessárias.

Vejam os senhores que, com a reformulação, os critérios de progressividade e regressividade do ITR passaram a levar em conta apenas os seguintes fatores:

- a) o valor da terra nua;
- b) a área do imóvel rural;
- c) o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal;
- d) o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações;
- e) a área total, no País, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário.

Dessa forma, o ITR abandonou completamente os critérios sociais adotados inicialmente pelo Estatuto da Terra, para focar uma política tributária voltada para os fatores econômicos e a política agrícola do imóvel rural. O novo ITR já não se preocupa com a natureza da posse, com as condições dos contratos de arrendamento e parceria, nem com as condições dos assalariados do imóvel.

Observem os senhores como o ITR é colocado como instrumento vigoroso de reformismo econômico e social no plano teórico.

Em 1979, o então presidente do INCRA, Sr. Paulo Yokota, concordou com a observação que lhe fez um proprietário rural sobre a reformulação do Imposto Territorial Rural: "nem Jango propôs algo tão violento". Para o Sr. Yokota, o novo ITR "é mais violento que a proposta de Jango, porque a desapropriação por interesse social obriga o Governo a pagar uma indenização. Agora, no caso das terras ociosas, o Governo não vai pagar, vai cobrar"⁽¹⁾. A nova sistemática de cobrança do ITR, segundo Yokota, "pretende reduzir ao mínimo a especulação fundiária, pois todos aqueles que tiverem terras ociosas serão induzidos a explorá-las ou vendê-las. O novo ITR funcionará não apenas como estímulo ao bom produtor, mas também como indutor da redistribuição de terras no País"⁽²⁾. É curioso notar que em junho de 1980, na CPI da Agropecuária, da Câmara, Yokota disse: "se o ITR falhar virá a desapropriação, pois nos casos em que o instrumento fiscal não induzir à produção satisfatória da terra, a desapropriação por interesse social poderá ser acionada ativamente, visando à eliminação de tensões sociais, sempre a favor dos que trabalham a terra"⁽³⁾.

Como se vê, o que realmente aconteceu em 1979 com a mudança da política tributária da terra, foi que "o Governo ressuscitou a velha idéia de que ia modificar a estrutura agrária brasileira através da taxação das terras ociosas. O Governo procurou ressuscitar o ITR como remédio para os males da estrutura agrária, como instrumento de pressão contra ociosidade das terras"⁽⁴⁾.

Por sua vez, o lançamento do ITR em 1980, com base na nova lei, repercutiu entre os proprietários rurais, que promoveram reuniões de suas entidades como o INCRA, demonstrando seu descontentamento com a nova política de tributação da terra. Isto porque alguns, ao receberem as notificações para pagar o imposto, levaram um susto proporcional ao tamanho de seus imóveis; em vez de conterem valores de poucos mil cruzeiros, como estavam acostumados a receber, se viram frente a valores que ultrapassavam a milhões.

De minha parte, entendo que a Lei nº 6.746/79 apresenta aspectos positivos. O principal ponto de vista que gostaria de colocar é que, segundo creio, o que houve foi um retrocesso na aplicação dessa lei.

Observem que a lei foi sancionada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, João Batista Figueiredo, no momento em que jogava todo o futuro de sua política econômica num melhor desempenho da agricultura. Então, a aplicação da lei se fez com muito cuidado, para não provocar reações entre os proprietários rurais, dando brechas e aberturas é permitido, assim, que em muitos casos o proprietário escapasse do pagamento do ITR realmente devido. Filosoficamente, parece coerente o Governo, naquele momento, ter sancionado essa lei. Na verdade, o objetivo dela era o aumento da produção e produtividade agropecuária e ela era um instrumento de pressão contra a ociosidade das terras. Por outro lado, a aplicação da lei ficou prejudicada, evitando resistência por parte dos proprietários rurais.

Outro dado importante que eu gostaria de colocar é que o Governo, naquele momento, teria de investir na eficácia da máquina do INCRA e criar um mecanismo eficiente para fiscalizar os dados declarados pelos contribuintes no cadastro do imóvel.

Na verdade, o que aconteceu foi uma grande demanda de contribuintes que alteraram seus cadastros, gerando em muitos casos a falta de fidedignidade nas informações prestadas ao INCRA, a começar pela subdeclaração do valor da terra nua, que é a base de cálculo do imposto.

Vejam os senhores que uma lei que tinha entre seus objetivos ser instrumento de pressão contra a ociosidade das terras, pela fragilidade na sua aplicação, em função de uma conjuntura nacional, passou a servir, em muitos casos, como instrumento de sonegação do Imposto Territorial Rural.

Essa situação levou o INCRA a implantar, em 1984, mesmo que de forma tímida, a Fiscalização dos Imóveis Rurais, assegurando que a fiscalização tinha como objetivo principal o cumprimento da nova lei do ITR.

Nesse contexto, resumidamente, entendo que existem três pontos principais de estrangulamento do Imposto Territorial Rural. O primeiro é a falta de investimento na eficácia da máquina do INCRA, de modo a permitir

uma administração eficiente do imposto, nos moldes dos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal. O segundo é a falta de fiscalização dos dados declarados pelos contribuintes no cadastro do imóvel, e, por último, a falta de cobrança judicial dos débitos não pagos amigavelmente. Creio, ainda, que a falta de uma estrutura administrativa para proceder ao levantamento dos dados dos imóveis, manter um cadastro atualizado e gerir assuntos voltados à tributação tem apresentado problemas.

É bom que se frise, todavia, que a partir do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária se verificou, por parte do Órgão que administra o tributo, uma investida em dois pontos chave da questão. A *Fiscalização*, e, principalmente, a *Cobrança Judicial*.

Eu gostaria de deixar registrada, aqui, a minha opinião de que o ITR é um instrumento vigoroso de reformismo econômico e social apenas no plano teórico, porque na prática, pelo menos em nosso País, isso até hoje não se confirmou. Acrescente-se, mais, a sua insignificância em termos arrecadatários.

Essa tendência pode ser observada com o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária, que traz o Assentamento de Trabalhadores Rurais como Programa Básico e tem a Desapropriação por Interesse Social como instrumento principal, confirmando, assim, a previsão do Sr. Paulo Yokota em 1980, quando afirmou: "se o ITR falhar, virá a Desapropriação". Creio que o Governo já não acredita na possibilidade de alterar a estrutura agrária através do instrumento fiscal. O ITR está inserido no 1º PNRA como Programa Complementar.

Foi proposta inicialmente, pela Comissão do Sistema Tributário da atual Assembléia Nacional Constituinte, a transferência da competência para decretar o ITR da União para os Estados e a divisão de sua receita em 50 por cento para os Municípios e 50 por cento para os Estados, o que foi aceito no começo pelo Relator Bernardo Cabral.

Felizmente essa proposta foi alterada pelo substitutivo que está sendo votado atualmente pela Comissão de Sistematização. Nesse sentido, o substitutivo estabelece que compete à União instituir imposto sobre a propriedade territorial rural e o produto de sua arrecadação está sendo dividido em 50 por cento para os Municípios e 50 por cento para a União.

Entendo que o ITR só possa ser um instrumento complementar de reforma agrária, como está inserido no 1º PNRA, se a totalidade do produto de sua arrecadação, que hoje é repassada para os Municípios, for transferida para a União e utilizada como receita para a implantação da reforma agrária.

E, para concluir, gostaria de colocar que em função dos atos e fatos presenciados por mim, só posso aceitar e entender o ITR como instrumento de receita para a reforma agrária, concomitantemente com o investimento na eficácia da máquina do INCRA. Compreendê-lo de qualquer outra forma, para auxiliar a reforma agrária, creio ser difícil a confirmação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1984. p. 301.
02. DEODATO, Alberto. *Ciência das finanças*. 12. ed. São Paulo, Saraiva, 1971. p. 240.
03. EXPOSIÇÃO de motivos que submeteu à elevada apreciação do Presidente da República o anteprojeto de lei alterando os arts. 49 e 50 da lei nº 4.504/64.
04. FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Fato gerador da obrigação tributária*. s.n.t. p. 130.
05. O IMPOSTO sobre a propriedade rural. INCRA, 1981. Folheto.
06. JORNAL DE BRASÍLIA. 19.06.1980.
07. JORNAL DO BRASIL. 29.10.1979.
08. MARCIAL, Ballarin. *Direito agrário; características gerais contendo a questão da autonomia ou a especialidade do direito agrário*. IBRA/PUC, 1965. Coletânea de aulas.
09. REVISTA BRASIL. ECONOMIA. MOVIMENTO. 04.11.1979.
10. REVISTA PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. 7(79):Jan./Fev. 1980.
11. SILVA, Pedro Cordeiro da. *Cadastro e tributação*. Brasília, Fundação Petrônio Portella, 1982. p. 147.
12. SIMONSEN, Mário Henrique. *A reforma agrária e os instrumentos tributários no desenvolvimento econômico do País*. IBRA/PUC, 1965. Coletânea de aulas.
13. SOTERO, Fernando Pereira. *O estatuto da terra*. Brasília, Fundação Petrônio Portella, 1982. p. 91.