

**ITR: uma legislação eficiente
e uma arrecadação incongruente**

3º Lugar

EUSTÁQUIO GOMES DE SOUZA



ITR: UMA LEGISLAÇÃO EFICIENTE E UMA ARRECADAÇÃO INCONGRUENTE

RESUMO

1 OBJETIVOS BÁSICOS

Este trabalho tem por finalidade mostrar como é irrisória a receita tributária obtida com o Imposto Territorial Rural – ITR, mesmo tratando-se de um tributo com um grande potencial de arrecadação, fator que se alia a uma legislação moderna e atual que precisa se tornar, também, eficiente. A monografia objetiva, ainda, apresentar alternativas para que se chegue a uma justa e efetiva arrecadação do ITR, proporcionando solução simultânea de dois problemas relacionados aos programas de reforma agrária: o aumento de recursos orçamentários que poderão ser dirigidos à execução de projetos da reforma agrária e o desencorajamento a investimentos especulativos em imóveis rurais improdutivos.

2 METODOLOGIA UTILIZADA

Dissertaremos sobre a evolução histórica da cobrança do imposto rural no Brasil desde a época do Império até os dias atuais. Em seguida será feita uma análise de um novo cadastro imobiliário rural idealizado por Kenard da Silva Balata com propostas de adequações que possam viabilizar sua implementação. Na sequência da monografia vamos apresentar um estudo com as projeções de uma arrecadação do ITR que

seja compatível com o potencial tributário que esse tributo representa no Brasil. Por fim, destinaremos uma seção do trabalho aos efeitos de uma nova política de arrecadação do ITR nos projetos de reforma agrária em nosso país.

3 ADEQUAÇÃO DO TRABALHO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

3.1 *Relação custos versus benefícios*

A proposta apresenta alternativas para sua implementação com custos diferenciados, muito embora, qualquer modelo adota resulte em resultados imediatos e de proporções muito superiores aos custos despendidos. Um censo imobiliário rural periódico ao molde do censo demográfico brasileiro teria um baixo custo que seria ainda mais reduzido caso a SRF fizesse aproveitamento de dados que vêm sendo levantados por agentes do Incra em substituição ao cadastro declaratório que atualmente vem sendo utilizado. O custo cresceria um pouco caso a decisão recaísse sobre o aumento do efetivo de recursos humanos na SRF possibilitando que seus próprios servidores pudessem buscar informações dos imóveis rurais para a formação de um banco de dados com informações mais próximas à realidade imobiliária rural brasileira. Com qualquer dessas alternativas poder-se-ia chegar a uma arrecadação de ITR superior a R\$ 4 bilhões anuais.

3.2 *Aumento da produtividade*

O total de ITR a ser lançado de mais de R\$ 4 bilhões de reais, além de contrastar extraordinariamente com os atuais R\$ 243 milhões que vêm sendo arrecadado a cada ano com o tributo, até mesmo pelo excesso de conservadorismo de nossas projeções, passaria a significar 1,76% da arrecadação tributária federal de 2002. Embora esse percentual signifique muito em relação aos atuais 0,1% que se arrecada atualmente com o ITR, ele fica ainda distante de números como os 3% da França e Itália, os 4,5% do Chile, os 5% dos EUA e do Canadá ou os 6% arrecadados no Uruguai.

3.3 Viabilidade de implementação

Há formas diferentes de viabilizar o projeto obtendo-se resultados parciais ou totais. O Incra já dispõe, para um determinado número de imóveis, de informações dotadas de muito maior consistência que os dados declarados pelos contribuintes ou terceiros que o fazem em seu nome. A utilização imediata dessas informações, que já conta com amparo legal, para o lançamento do ITR relativamente a esses imóveis é uma questão apenas de decisão administrativa da SRF que deveria firmar convênio com o Incra para tal finalidade. A implementação total do projeto dependeria alternativamente do aumento e capacitação do quadro de servidores da SRF ou da celebração de convênios para a realização de um censo imobiliário rural ao molde do censo demográfico realizado pelo IBGE ou, ainda, que se aguarde a conclusão do trabalho que se encontra em curso no Incra.

3.4 Valorização do servidor

A utilização do pessoal da SRF na missão de buscar as informações nos próprios imóveis rurais possibilitando-lhes fazer o lançamento do ITR a partir de dados mais consistentes e que resultaria numa arrecadação significativamente superior aos irrelevantes valores cobrados hoje, seguramente faria aumentar a motivação do servidor envolvido com a atividade, sobretudo aquele que tiver o perfil profissional mais identificado com essa atividade. Naturalmente que esse servidor deveria passar por uma fase de capacitação que o habilitaria a realizar com mais desenvoltura sua nova atividade, fazendo, por conseguinte, que ele obtenha uma maior produtividade.

3.5 Melhoria da qualidade do serviço prestado

A adoção da proposta apresentada nesse trabalho atende, principalmente, ao item 6 dos Objetivos Gerais do Programa de Trabalho da SRF que é “otimizar o controle e a cobrança do crédito tributário”, pois uma modificação no modelo de cobrança do ITR, ao adotar-se um cadastro diferente do cadastro declaratório que não tem demonstrado

ser eficiente para o caso desse tributo, implicará um aumento substancial do valor de sua arrecadação. Consequentemente, também estará sendo contemplado o objetivo de item 7, “aprimorar a qualidade e a produtividade do trabalho fiscal”, uma vez que alcançaremos resultados mais justos exigindo um imposto maior de quem tem mais terra e não a torna produtiva.

3.6 Promoção da justiça fiscal e social dos tributos

Segundo o Estatuto da Terra “a Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”. A monografia mostra que uma cobrança justa e efetiva do ITR pode contribuir com o programa de reforma agrária de duas formas. A primeira é no sentido de que, a partir do momento em que o imóvel rural pouco produtivo passa a ter que suportar a imposição de uma carga tributária maior, esse bem deixará de se prestar como ativo patrimonial usado por especuladores do mercado, uma vez que terão que arcar com um custo maior para manter esse bem objeto de seus investimentos. Com isso, haverá mais imóveis rurais disponíveis para quem desejar torná-lo efetivamente produtivo. E, naturalmente, havendo mais imóveis disponíveis, o seu preço tende a se reduzir. Uma outra forma do programa de reforma agrária vir a ser beneficiado com uma melhor arrecadação do ITR é que, se realmente for possível elevar a atual arrecadação de cerca de R\$ 243 milhões para algo acima de R\$ 4 bilhões, o governo terá como alocar parte dessa maior arrecadação para a execução de seus projetos de assentamento rural.

4 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O Brasil dispõe de uma vasta extensão territorial que apresenta um percentual muito grande de terra aproveitável. Diante dessa benesse da natureza é preciso tornar essa terra produtiva, fazê-la cumprir com

sua função social prevista como um dos mandamentos de nossa Constituição Federal. E vimos que para se chegar a isso não é necessária a edição de novas normas legais. Basta que se faça cumprir as leis existentes. Precisa-se exigir que a propriedade rural cumpra com sua função social; que o proprietário rural pague o imposto devido; que o imóvel rural não se preste no mercado de investimentos como um mero ativo especulativo sem custo de manutenção.

ITR: UMA LEGISLAÇÃO EFICIENTE E UMA ARRECADAÇÃO INCONGRUENTE

1 INTRODUÇÃO

Em que pese a grande base tributária territorial rural de que dispõe o Brasil, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural ITR tem sido uma espécie de “Patinho Feio” entre os tributos brasileiros, não despertando maior interesse em nenhum dos entes estatais: nem à União, nem aos Estados e, tampouco, aos Municípios.

A participação do imposto cobrado sobre as terras rurais em relação ao total da receita tributária representa 5% (cinco por cento) nos EUA e Canadá, 3% (três por cento) na França e na Itália, 6% (seis por cento) no Uruguai e 4,5% (quatro e meio por cento) no Chile, enquanto no Brasil esse percentual em nenhuma vez, nas últimas décadas, alcançou 0,3% (três décimos percentuais) da receita tributária federal. É tão desprezível o valor arrecadado no Brasil a título de ITR que, no ano de 2001, a arrecadação de R\$ 245 milhões significou apenas 0,05% (cinco centésimos percentuais) da arrecadação total dos tributos federais.

Esses números intrigam ainda mais quando verificamos que o Brasil possui uma extensão territorial de 845.118.900 hectares, dos quais, segundo estudo realizado pelo economista e fotogrametrista Kenard da Silva Balata, 552.500.000 hectares se constituem em área tributável, uma vez que o restante da terra, equivalente a 35% do total, ou está destinado a finalidades específicas assentamento indígena,

preservação ecológica e áreas cujos imóveis rurais, pelo seu diminuto tamanho, estariam imunes à tributação ou é inaproveitável para a atividade agropecuária.

No presente trabalho, após uma apresentação da evolução histórica da tributação rural nacional, que vai da época do Brasil Império até os dias atuais, serão analisados os dados estatísticos levantados por Kenard Balata. Juntando-se essas informações com dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística IBGE, e priorizando o enfoque dado por Balata à quantidade e qualidade da terra rural brasileira, buscaremos chegar a uma base de incidência tributária rural compatível com o real valor da terra.

Ao tempo em que analisaremos a proposta do novo cadastro imobiliário rural proposto por Balata, apresentaremos sugestões de adaptações desse cadastro, para que a proposta possa se tornar factível de ser adotada em qualquer momento em que haja uma decisão político-administrativa. Também serão elaboradas projeções sobre os resultados esperados caso seja adotada a referida proposta, que deverá representar um significativo aumento na arrecadação do ITR.

Estamos convencidos de que o Brasil está abrindo mão de uma importante e justa fonte de arrecadação tributária, que poderia ser revertida para a própria atividade rural, solucionando o problema da falta de recursos para levar à frente o projeto de reforma agrária.

Outra convicção a que chegamos é de que a especulação imobiliária rural apresenta-se como uma atividade atrativa, sobretudo por se tratar de um investimento praticamente livre de tributação. Ou seja, o proprietário rural não tem de arcar com quase nenhum custo de manutenção do investimento. Basta ver, por exemplo, que se o investimento especulativo se der por meio de um imóvel urbano, há que se pagar anualmente um imposto regular, que é o Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU, tributo esse que apresenta uma alíquota que chega a ser majorada em até dez vezes quando se trata de um lote vazio, ou seja, um terreno que não esteja cumprindo com sua função social, situação similar a um imóvel rural improdutivo. E, no caso do imóvel urbano, não basta o contribuinte declarar que o lote não está vazio, ele precisa provar,

exibindo o “habite-se”, que existe edificação no local para poder usufruir de uma alíquota de IPTU mais favorável. E em relação às declarações dos imóveis rurais não há nenhum rigor na comprovação dos dados utilizados para se apurar o ITR. Aquilo que o contribuinte ou terceiros sobretudo, despachantes declaram em seu nome, sem nenhuma espécie de comprovação, é tido, na imensa maioria das vezes, como elemento definitivo para o cálculo do imposto a ser pago.

Apresentaremos, por fim, uma breve demonstração de como uma justa e efetiva tributação do ITR poderá contribuir para os programas de reforma agrária que o Governo, em sucessivas administrações, vem prometendo e procurando implementar no país, mas ainda sem grande sucesso.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO IMPOSTO RURAL NO BRASIL

O primeiro instrumento legal brasileiro relativo à regularização dos imóveis rurais, e por meio do qual se concede o direito de propriedade a particulares, data de 1850, época do Brasil Império, com a edição da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que versava sobre as terras devolutas do país, estipulando o mecanismo de aquisição e estabelecendo penas para quem infringisse a norma legal.

Logo no primeiro artigo já decretava a Lei:

D. Pedro II, por Graça de Deus e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil:

Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que a Assembléa Geral Decretou, e Nós queremos a Lei seguinte:

Art. 1º Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

No artigo seguinte, já se preocupando com as invasões, situação que perdura ainda hoje, são estabelecidas as penalidades para quem se apossasse de terras rurais à revelia da regra legal:

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes de prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado.

Destaca-se nesse artigo a abordagem feita a outro tema tão evidenciado na sociedade atual e que, inclusive, continua sendo levado em conta na atual estrutura de cobrança do Imposto Territorial Rural ITR, que é a preservação do meio ambiente. No mesmo contexto, também podemos ver presente, desde os primórdios, a proteção às reservas legais. A desobediência a esses princípios implicava penas civil e criminal, com pagamento de multa, indenização do dano causado e prisão.

Outra observação importante é que, àquela época, já se via a preocupação do Estado em privilegiar os proprietários que utilizassem a terra para fins de cultura e pastagens, regra que continua em vigência no arcabouço legal atual. Assim estabelecia a Lei nº 601, de 1850:

Art. 15. Os possuidores de terra de cultura e criação, qualquer que seja o titulo de sua aquisição, terão preferencia na compra das terras devolutas que lhes forem contiguas, comtanto que mostrem pelo estado da sua lavoura ou criação, que tem os meios necessarios para aproveitá-las.

Também é de se notar nessa Lei a utilização da propriedade da terra como instrumento social e econômico. Como se não bastasse a menção à preservação ambiental determinando punição a quem desmatasse ou ateasse fogo nas matas, numa demonstração de que já naquela época o governo brasileiro tinha interesse no ingresso de capital estrangeiro, premiavam-se, com a nacionalidade brasileira, os estrangeiros que adquirissem propriedade rural no país.

Art. 17. Os estrangeiros que comprarem terras, e nellas se estabelecerem, ou vierem à sua custa exercer qualquer industria no paiz, serão naturalizados querendo, depois de dous annos de residencia pela fórma por que o foram os da colonia de S. Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do município.

Ainda na diretriz de se preocupar com o aspecto social garantindo emprego e custeio de passagens aos colonos livres que viessem a trabalhar no meio rural e, ao mesmo tempo, preocupado em fomentar a atividade agrícola no Brasil Imperial, o artigo seguinte da Lei estabelecia:

Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente à custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem.

Embora presentes muitos dos ingredientes na regulação da propriedade rural daquela época em relação à estrutura atual, na Lei nº 601, de 1850, não havia, ainda, a cobrança do imposto rural. Havia penalidade pecuniária no caso de se infringir a norma relativa à propriedade rural, mas não havia a cobrança de tributo rural.

A instituição de imposto rural no Brasil se deu pela primeira vez por meio da Constituição Republicana de 1891, que previa a competência estadual para a cobrança. As Constituições de 1934, 1937 e 1946 mantiveram a responsabilidade dos estados pela cobrança e administração do imposto rural, que somente em 1961, com a Emenda Constitucional nº 5, foi transferida aos municípios. No entanto, três anos depois, em 1964, a competência para arrecadar e administrar o tributo passou para a União, com a imposição explícita de funções extra-fiscais ao imposto, que passaria a auxiliar nas políticas públicas de desconcentração da terra.

De fato, foi nessa ocasião que o Governo Brasileiro sinalizou de maneira concreta, pela primeira vez, com a decisão de se estabelecer uma reforma agrária no país. Promulgava-se o Estatuto da Terra com a edição da Lei nº 4.504, em 30 de novembro de 1964.

Agora a propriedade particular da terra fica explicitamente condicionada à sua função social. Informa a Lei que o Poder Público cuidará de descredenciar o particular que não estiver fazendo com que a terra cumpra com sua função social. É o dizer dos artigos 13 e 14 do Estatuto da Terra:

Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

Art. 13. O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social.

Diz a citada Lei que “o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – Ibra promoverá levantamentos ... para a elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o país”. Portanto, é com a formulação do Estatuto da Terra que se estabelece o primeiro cadastro de imóveis rurais no Brasil.

Não obstante a existência de um cadastro de imóveis, o lançamento do Imposto Territorial Rural criado pela Lei poderia ser feito, alternativamente, com base nas declarações feitas pelo proprietário. De outro lado, a Lei trazia um dispositivo que determinava o pagamento do tributo em dobro, além das multas, caso fosse verificado que as declarações do contribuinte tivessem sido feitas com dolo ou má-fé. Essa severidade da Lei assume maior importância sempre que o sistema de lançamento do tributo é feito por homologação, pois, nesse método, na grande maioria das vezes a homologação acaba se dando por decurso de prazo, ou seja, acaba tornando-se definitivo o valor do tributo que o contribuinte declarou e pagou.

Pela Lei nº 6.504/64, em princípio, o imposto territorial rural seria da competência da União; porém, mediante convênio, essa competência

poderia ser repassada aos municípios que, nesse caso, teriam creditada, diretamente em sua conta, a receita arrecadada com o pagamento do tributo. No entanto, o produto da arrecadação deveria compor o pacote de receitas do programa destinado a incentivar a política de desenvolvimento rural. E nessa política encontra-se incluído o desestímulo à manutenção da propriedade rural que não cumprisse com sua função social. A Lei preocupa-se, também, com o financiamento dos projetos de reforma agrária. Vejamos o que apregoa, em determinado momento, a citada norma:

Art. 47. Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando:

I – desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;

II – estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;

III – proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária;

IV – aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.

Como vimos, o Estatuto da Terra impõe o primeiro cadastramento de imóveis rurais, que, embora decorrente de uma lei editada em 1964, somente veio a ocorrer ao final do ano seguinte. Na ocasião, foram cadastrados 3.220.835 imóveis rurais, cujas áreas somadas atingiram 307.250.000 hectares. Veremos em capítulo específico que o patamar desse número de imóveis se manteve por muito tempo após os diversos recadastramentos realizados. No entanto, a área total de imóvel rural declarada cresceu significativamente nos levantamentos seguintes.

Passados mais de 120 anos do momento em que o Governo do Brasil Imperial incentivava a aquisição de terras por estrangeiros, por meio da Lei no 5.709, de 7 de outubro de 1971, o Governo do Brasil Republicano passa a impor limites à propriedade de imóveis rurais por estrangeiros. É o que se depreende da leitura do art. 3º dessa Lei: “A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua”.

Na sequência histórica, verifica-se que o primeiro recadastramento de imóvel rural se deu em 1972, com o advento da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro daquele ano, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

Regulamentando essa lei, o Decreto nº 72.106/73 estabeleceu que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) deveria realizar uma revisão geral dos cadastros com efeito de recadastramento a cada cinco anos. Verifica-se que a administração do cadastro de imóveis rurais, cuja competência, desde 1964, era do Ibra, com a Lei nº 5.868/1972 passa ao Incra.

Ao final desse primeiro recadastramento, apurou-se a existência de aproximadamente 3.400.000 declarações para cadastro de imóveis, totalizando uma área de 370.275.187 hectares.

Em 1978, o Incra procedeu ao segundo recadastramento, no qual foram recadastrados 3.071.085 imóveis rurais, alcançando uma área de 419.901.870 hectares. Observa-se que houve uma redução no número de imóveis, em contraposição ao aumento verificado na área total cadastrada, fato que pode ter-se dado, em parte, como decorrência de fusões de imóveis. A se confirmar essa teoria, poderíamos estar diante de indícios da formação de novos latifúndios ou do aumento territorial daqueles já existentes, hipótese que, naturalmente, vai na direção oposta aos principais objetivos apregoados nos projetos de reforma agrária.

Com o advento da Lei nº 8.022, de 12 de abril de 1990, as atividades relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) foram transferidas para o então Departamento da Receita Federal. No entanto,

não foi retirada a atribuição do Incra de manter atualizado o seu cadastro fundiário, e mais, esse órgão deveria proceder ao recadastramento dos imóveis rurais em decorrência de dispositivo dessa mesma Lei. Por outro lado, a Receita Federal, que acabava de assumir uma nova missão, também entendeu por bem impor um novo cadastramento imobiliário rural que pudesse permitir maior segurança e controle dos dados que se constituiriam na base do lançamento do imposto. Desnecessário dizer que houve grande dificuldade dos proprietários em atender simultaneamente aos dois recadastramentos. Embora a Receita Federal estivesse exercendo a atividade de cadastramento de imóvel rural pela primeira vez, podemos caracterizar tal atividade como recadastramento, uma vez que o órgão já havia-se utilizado do cadastro anterior, formado e mantido pelo Incra, para o lançamento do ITR relativo ao ano de 1991. Para desnortear, ainda mais, o declarante, mesmo sendo do início do ano de 1990 a Lei que estabelecia essas novas diretrizes para o setor imobiliário rural, somente em 1992 é que ambos os recadastramentos foram realizados.

A partir daí, tanto a Secretaria da Receita Federal (SRF) quanto o Incra vêm mantendo seus cadastros paralelos, muito embora apenas o cadastro mantido pela SRF é que vem servindo de base para o lançamento do ITR.

Pouco tempo depois dessa mudança do órgão responsável pela cobrança do ITR, vem a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e, com ela, mantém-se a tônica da obrigatoriedade de a propriedade rural cumprir com sua função social, imposição, aliás, que se manteve como preceito constitucional na Carta Magna de 1988.

Três anos mais tarde, mediante a edição da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, para minimizar dificuldades observadas na cobrança do ITR, fica mais abrangente a definição do contribuinte responsável pelo recolhimento do tributo. Agora não somente o proprietário do imóvel é quem será o responsável pelo recolhimento do tributo, mas também, ou alternativamente, aquele que está utilizando efetivamente o imóvel rural. E, para se assegurar melhor da localização do responsável pelo recolhimento do tributo, tanto para a sua cobrança quanto para uma eventual necessidade de demanda judicial, mesmo caminhando numa direção

diversa daquela normalmente adotada pela lei tributária brasileira, essa Lei define, também, que o domicílio do contribuinte não poderá mais ser eleito, uma vez que, com a Lei nº 9.393/1996, fica determinado que o domicílio será sempre o mesmo município em que estiver localizado o imóvel. Tudo isso se encontra resumido no artigo 4º da Lei:

Art. 4º Contribuinte do ITR é o proprietário de imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

Parágrafo único. O domicílio tributário do contribuinte é o município de localização do imóvel, vedada a eleição de qualquer outro.

A Lei nº 9.393/96 abre a possibilidade da celebração de convênios entre a Secretaria da Receita Federal (SRF), o Incra, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e as Secretarias Estaduais de Agricultura, para as atividades de fiscalização sobre as informações prestadas pelo contribuinte no Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR (Diac) e no Documento de Informação e Apuração do ITR (Diat), que compõem a Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (DITR).

Dando sequência e – finalizando –, momentaneamente, a série de modificações na estrutura cadastral de imóveis rural no Brasil, por meio da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, é criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que busca unificar as informações de que dispõem a Secretaria da Receita Federal e o Incra, compartilhando-as com as diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre a atividade rural brasileira.

3 UM NOVO CADASTRO IMOBILIÁRIO RURAL

Vamos tratar, nesta seção, da proposta de um novo cadastro dos imóveis rurais elaborada por Kenard da Silva Balata, em seu trabalho intitulado *Planejamento Rural, Cadastros e Descentralização da Reforma Agrária*. Embora esse trabalho tenha sido realizado em 1998,

com a estabilidade da moeda brasileira entendemos que os valores apresentados nas avaliações de imóveis rurais não se afastam muito dos valores que seriam apurados hoje.

Antes de mostrarmos a apresentação e análise dos dados e do cadastro proposto por Kenard, exibimos uma tabela informando o número de imóveis rurais e o total de terras declaradas pelos seus responsáveis em atendimento ao cadastramento inicial e a outros sucessivos recadastramentos determinados pelo governo no passado.

Tabela 1. Os imóveis e os totais de áreas declaradas

ANO	QUANTIDADE DE IMÓVEIS	ÁREA DECLARADA EM HECTARES
1964	3.220.835	307.250.000
1972	3.474.518	393.230.232
1978	3.250.527	443.241.415
1992	3.114.898	331.364.012

Fonte: Atlas Fundiário Brasileiro, publicado em 1996

Não obstante esses dados estatísticos terem sido elaborados com base nas declarações feitas por ocasião dos recadastramentos, diante de o novo sistema implementado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil obrigando os contribuintes de imóveis rurais à entrega da DITR anualmente, percebe-se, em comparação com a tabela acima, um relativo aumento no número de imóveis declarados, como pode ser visto no quadro que se segue, onde é apresentado o quantitativo de imóveis rurais declarados nos quatro últimos anos. Infelizmente, nos dados levantados em nossa pesquisa, não foi possível a obtenção da quantidade de área declarada. Percebe-se que, de uma quantidade de imóveis rurais nunca superior a 3.500.000 unidades, até 1992, passamos para um patamar nunca inferior a 4.500.000 propriedades rurais.

Tabela 2. Imóveis declarados à Receita Federal do Brasil

ANO	QUANTIDADE DE IMÓVEIS
2000	4.630.069
2001	4.651.650
2002	4.542.778
2003	4.514.937

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Ainda antes de iniciarmos a análise do cadastro proposto por Kenard Balata, e até mesmo para que possamos melhor compreender sua tese de monitoramento do Estado mais próximo do imóvel rural, vamos verificar quantos, aproximadamente, desses imóveis rurais estão sujeitos à tributação do ITR.

A legislação brasileira define que a pequena gleba rural aquela imune ao pagamento de ITR conforme o art. 5º, inciso XXVI, da Constituição Federal pode variar de acordo com a região em que se encontra o imóvel, sendo dividida em três categorias:

- a) cem)hectares, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;
- b) cinquenta hectares, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;
- c) trinta hectares, se localizado em qualquer outro município.

Segundo dados estatísticos a que se chegou com o Censo Agropecuário realizado em 1996, o Brasil tinha 2.402.374 imóveis rurais cadastrados com área inferior a 10 (dez) hectares. Portanto, de pronto podemos afirmar que esses imóveis não se encontram entre aqueles alcançados pela tributação do ITR, por estarem protegidos pelo benefício de imunidade às pequenas glebas rurais desde que atendam a determi-

nados requisitos, como será visto adiante. Certamente, se a tabulação de dados tomar como referência os imóveis cujas áreas estejam compreendidas nas três categorias acima (100, 50 e 30 hectares), a parcela de imóveis livres do imposto rural será significativamente maior. Isso mostra que, caso haja determinação estatal em fiscalizar ou monitorar os imóveis realmente sujeitos à tributação do ITR, esse universo equivalerá a um percentual bastante pequeno em relação ao total de imóveis rurais existentes no Brasil, que, conforme a tabela anterior, nos últimos anos tem ficado num patamar próximo a 4.500.000 unidades.

O modelo cadastral elaborado por Kenard Balata denomina-se Cadastro Técnico Rural Multifundiário (CTRM). Trata-se, segundo o próprio autor, de um “moderno sistema de informações geográficas, compreendendo informações de natureza agro-socioeconômico-ambientais e fundiárias” que possibilitaria, às autoridades estatais e aos particulares, uma visão ampla, capaz de subsidiá-los no planejamento tanto de ações governamentais, tais como a implantação ou melhoria de estradas vicinais, eletrificação, assistência educacional e de saúde, etc., quanto nas tomadas de decisões de proprietários, no sentido de racionalizar a utilização de recursos tecnológicos que venham a propiciar uma maior produtividade a um custo menor.

O idealizador do CTRM enumera 23 tópicos de informações que deveriam ser levantadas para a composição desse cadastro, dentre os quais destacamos: a localização geográfica do imóvel rural mediante a utilização de um código identificador georreferenciado, os limites das propriedades, a qualidade do solo, as condições das vias de acesso, a infraestrutura de geração de energia, a estrutura fundiária regional (minifundiária ou latifundiária) e os programas de incentivo governamentais.

Coletados esses dados, o CTRM seria dividido em um *Cadastro Literal* com informações agrosocioeconômico-ambientais e com a situação jurídica do imóvel e um *Cadastro Gráfico* com informações cartográficas, seus perímetros e as condições de uso da terra. A formação desse segundo cadastro é que, a nosso ver, se constitui na maior dificuldade em viabilizar o CTRM, pois se exige a utilização de alta e cara tecnologia para o trabalho de cartografia em cada um dos imóveis rurais brasileiros.

Para justificar sua convicção sobre os resultados do projeto, Kenard lembra em seu trabalho que, ao final de 1972 e início de 1973, uma empresa privada realizou um trabalho, com alguma semelhança, em 13 municípios da região do agreste pernambucano e verificou que a área real levantada nesse trabalho foi 68,9% superior à que o Incra possuía em seu cadastro, fruto do recadastramento realizado também em 1972.

Kenard fundamenta sua certeza de resultados expressivos com a implantação do CTRM citando, também, o Projeto Nordeste, realizado na década de 80 mediante convênio entre o Incra, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento BID e órgãos estaduais, que envolveu centenas de municípios nordestinos e que “apresentou resultados excelentes e animadores”, destacando-se “um acréscimo de área nunca inferior a 30% em relação ao cadastro declaratório”.

Por fim, o autor do projeto cita o caso dos imóveis urbanos que possibilitam arrecadação significativa de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) naqueles municípios que dispõem de um confiável cadastro urbanístico. Kenard lembra, ainda, que qualquer “unidade territorial urbana, em qualquer cidade brasileira, desde que não isenta do IPTU, paga no mínimo R\$ 0,10 (dez centavos) por metro quadrado, ou seja, recolhe um imposto mais de um milhão de vezes maior que um imóvel rural”.

Pelo que se depreende do trabalho de Balata, diferentemente de outros cadastros rurais, este seria feito, por exemplo, ao molde do censo demográfico brasileiro, em que o agente representante do Estado visitaria cada imóvel rural, colhendo as informações necessárias à composição do banco de dados. Embora não se espere que esse agente percorra toda a extensão territorial rural, sem dúvida deveria haver muito mais consistência nas informações que hoje são coletadas com base em simples declarações dos próprios proprietários ou de terceiros, seus representantes. Como não poderia ser diferente num país da dimensão territorial do Brasil, a maioria dos imóveis rurais encontra-se no interior do país. Portanto, é de lá que são enviadas quase todas as Declarações do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural DITRs.

Um pouco de conhecimento da realidade da elaboração e entrega dessas DITRs mostrará que, seguramente, a maioria das informações nelas constantes é prestada por contabilistas e despachantes. E muitas vezes esses profissionais, além de desconhecerem os imóveis rurais, detêm ainda menos conhecimento sobre a real utilização do terreno para informar, com precisão, a área utilizada para que essa ou aquela cultura seja agrícola ou pecuária. Veremos, adiante, como a informação sobre a utilização da terra será fator relevante na apuração do imposto a ser cobrado. Sem dúvida, seria essa uma das maiores virtudes do projeto do CTRM proposto por Balata, ou seja, o Estado, utilizando-se de um agente funcional ou preposto, buscaria a informação no próprio imóvel rural, garantindo uma maior consistência dos dados cadastrais. De certa forma, o próprio decreto regulamentador do ITR manifesta e acolhe a possibilidade da presença do agente estatal no imóvel rural, favorecendo, dessa forma, a tese defendida pelo idealizador do CTRM de que o contribuinte não seja o único responsável pela informação dos dados imobiliários para a formação do cadastro, uma vez que o agente do Estado vai *in loco* coletar esses dados. Diz o art. 73 do Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002:

Art. 73. A Secretaria da Receita Federal do Brasil poderá celebrar convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com a finalidade de delegar as atividades de fiscalização das informações sobre os imóveis rurais, contidas no Diac e no Diat.

.....

§ 2º No uso de suas atribuições, os agentes do Incra terão acesso ao imóvel de propriedade particular, para levantamento de dados e informações.

No quadro a seguir, são apresentados alguns dados que representam a divisão da terra brasileira considerando-se algumas características de destinação específica, conforme o trabalho já referenciado de autoria de Kenard Balata. Os dados não são exatos, uma vez que isso somente seria possível com base em um cadastro perfeitamente consistente e isso não existe ainda em nosso país. Os números apro-

ximados foram obtidos mediante pesquisas e entrevistas com técnicos e especialistas na matéria. Mas entendemos que essas informações estatísticas atendem ao objetivo desse estudo e, por isso, julgamos por bem apresentá-las da forma tabulada como se segue:

Tabela 3. Distribuição das áreas sujeitas ou não à tributação do ITR

DESTINAÇÃO DA TERRA	EM HECTARES	PERC. (%)
Áreas de preservação permanente, incluindo as indígenas	127.500.000	15
Áreas de interesse ecológico, reserva legal e outras afins	42.500.000	5
Estradas, benfeitorias, serras, rios, pântanos, etc.	85.000.000	10
Áreas de imóveis inferiores ao módulo rural (incluindo cidades)	42.500.000	5
Total de área não sujeita à tributação do ITR	297.500.000	35
Total de área sujeita à tributação do ITR	552.500.000	65
Área total do Brasil (a medida exata é 851.196.500 ha)	850.000.000	100

Fonte: Planejamento Rural, Cadastros e Descentralização da Reforma Agrária

Para melhor compreendermos o quadro acima, precisamos saber um pouco mais sobre o processo atual de tributação do ITR. Essa tributação é feita com base no Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002, que regulamenta a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Por esse decreto, fica definido que incidirá o ITR, anualmente, sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza localizado fora da zona urbana do município, ressalvadas as exceções de imunidades e isenções tributárias.

Uma vez definidos os imóveis rurais que se sujeitam à cobrança do ITR, o decreto passa a delimitar qual área desses imóveis é considerada como tributável. Isso porque, como veremos, não é a totalidade do

imóvel rural que será tributada, uma vez que há frações desse imóvel que não apresentam condições de serem utilizadas como terra produtiva. A delimitação da área tributada acaba sendo feita por exclusão, em virtude de a norma definir quais as partes do imóvel que se consideram como áreas não tributáveis. Assim, excluídas as áreas não tributáveis, tem-se a área tributável, estimada, para todo o território nacional, em algo próximo a 552.500.000 hectares, segundo o levantamento feito por Kenard Balata.

Na tabela a seguir, igualmente elaborada com base em informações constantes do trabalho de Kenard Balata, estão representadas as frações das terras brasileiras sujeitas à tributação do ITR, cuja divisão se dará levando-se em conta três conceitos de terra em relação à sua capacidade produtiva: boa, regular e inferior. Não é demais reforçar que, do quadro abaixo, foram excluídas todas as áreas que, por uma das razões acima apresentadas, encontram-se fora do campo de tributação do ITR. Em relação às áreas sujeitas à tributação, assim como aos valores apresentados por hectare, lembramos que essas informações também foram levantadas com base na mesma fonte antes citada (pesquisas e entrevistas com técnicos e especialistas) e, portanto, trata-se de quantidades e valores aproximados.

Tabela 4. Distribuição da área sujeita à tributação do ITR

QUALIDADE DA TERRA	ÁREA EM ha	PERC. (%)	VALOR POR ha EM R\$	VALOR TOTAL EM R\$
Boa	138.125.000	25	2.500,00	345.312.500.000,00
Regular	276.250.000	50	750,00	207.187.500.000,00
Inferior	138.125.000	25	200,00	27.625.000.000,00
TOTAL	552.500.000	100		580.125.000.000,00

Fonte: Planejamento Rural, Cadastros e Descentralização da Reforma Agrária

Dando sequência à análise parcial do Decreto nº 4.382/2002, temos que, uma vez definida a área tributável, verifica-se qual parte

dessa área está sendo efetivamente utilizada, para que se chegue ao coeficiente denominado grau de utilização (GU), que permitirá estabelecer as diversas alíquotas de incidência, de modo a premiar com uma alíquota menor de incidência sobre o fato gerador aquele proprietário de imóvel rural que realmente faz com que seu imóvel cumpra com a função social prevista constitucionalmente, que é produzir. Em sentido oposto, o ITR terá uma alíquota maior incidindo sobre aquele imóvel rural que tem menor grau de utilização. Portanto, pela letra da lei, ao deixar que o imóvel rural não cumpra com sua função social, além de o estar sujeitando à desapropriação para fins de reforma agrária, o proprietário se vê na obrigação de arcar com outro ônus, que é a submissão a uma alíquota maior de ITR, o que, naturalmente, resultará num imposto maior a ser recolhido.

Na seção seguinte, poderemos verificar, na tabela “Alíquotas de incidência do ITR” (Decreto nº 4.382, de 19/9/2002), quais são as alíquotas incidentes sobre o valor da terra nua tributável, levando-se em conta os diversos níveis do seu grau de utilização.

4 RESULTADOS PROVÁVEIS COM A ADOÇÃO DE UM NOVO CADASTRO RURAL

Como visto, com a Lei nº 8.022, de 12 de abril de 1990, a atribuição para arrecadar e fiscalizar o ITR passou do Incra para a Secretaria da Receita Federal. Já sabemos, também, que atualmente, o diploma legal que rege a cobrança do ITR é o Decreto nº 4.382, de 19 de dezembro de 2002, que regulamenta a Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

Talvez, até mesmo em consequência de fatores psicológicos, essa mudança já tenha apresentado um resultado significativo, que foi o aumento no número de imóveis rurais declarados. Se antes esse número ficava em torno de 3.500.000, atualmente ele tem oscilado um pouco acima de 4.500.000 propriedades rurais declaradas. Estima-se que isso seja resultado de uma maior respeitabilidade pela entidade Secretaria da Receita Federal, que vem mostrando, a cada dia, sua eficiência no processo de controle e arrecadação de outros tributos por ela administrados, obtendo sucessivos recordes de receitas, muito embora para isso tenha contribuído, também, a crescente carga tributária que vem

sendo imposta ao contribuinte brasileiro ao longo dos últimos anos.

No entanto, mesmo com esse fator psicológico positivo, percebe-se que a arrecadação do ITR continua em patamares irrisórios, muito distantes do potencial que representa esse gigante territorial que é o Brasil. Surpreende o fato de a Receita Federal não repetir, em relação à arrecadação do ITR, a mesma eficiência que vem demonstrando no que diz respeito às demais receitas tributárias.

Para entendermos quão ínfima vem sendo a receita proveniente do ITR e, ao mesmo tempo, mostrarmos que não vem sendo apresentado crescimento dessa receita ao longo dos últimos anos, vejamos o que foi arrecadado com esse imposto nos anos de 1998 a 2002:

Tabela 5. Arrecadação do ITR de 1998 a 2002

ANO	ARRECADÇÃO EM R\$
1998	224.000.000,00
1999	273.000.000,00
2000	267.000.000,00
2001	228.000.000,00
2002	245.000.000,00

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

A primeira conclusão a que chegamos após a leitura da tabela acima é que, em relação ao ITR, diferentemente do que acontece na arrecadação tributária em geral, não podem ser verificados os recordes de aumento da arrecadação; pelo contrário, nos dois últimos anos percebe-se uma queda de arrecadação em relação aos dois anos imediatamente anteriores. E o que mais causa estranheza é que o ITR é o tributo que apresenta maior potencial de crescimento de arrecadação.

Prova da insignificância da arrecadação desse tributo é que, numa outra constatação, feita com base nos números apresentados na tabela que se segue, o valor arrecadado com o ITR em relação ao total da receita tributária federal chegou, no ano de 2002, ao irrisório percentual de 0,1% (um décimo por cento). Para se ter uma idéia do despropósito que significa essa relação percentual, vemos que a participação do imposto cobrado sobre as terras rurais em relação ao total da receita tributária representa 3% (três por cento) na França e na Itália, 4,5% (quatro e meio por cento) no Chile, 5% (cinco por cento) nos EUA e Canadá e 6% (seis por cento) no Uruguai. Enquanto isso, o Brasil jamais atingiu um percentual na mesma relação que chegasse a 0,3% (três décimos por cento) de sua receita total.

Tabela 6. Arrecadação do ITR e arrecadação tributária federal total
Valores em milhões de reais (R\$)

RECEITA	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ITR	17	15	77	18	29	16	105
TOTAL	47.169	57.751	41.124	43.649	47.770	64.319	84.005

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	262	209	224	273	267	228	245
	95.124	112.676	133.144	151.517	176.814	196.709	243.005

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

São estatísticas inquietantes que deveriam incomodar a sociedade brasileira como um todo, principalmente os órgãos que administram o ITR, no momento, a Secretaria da Receita Federal.

Talvez seja em função dessa irrisória arrecadação do imposto rural que, durante o processo de negociações entre União, estados e municípios, por ocasião da recente Reforma Tributária, posto na mesa como moeda de troca ou de compensação na alteração de competência e destinação da receita do ITR, nem os estados nem os municípios mostraram grande interesse nesse tributo. E a prova disso é que, ao final

das negociações e votada a reforma, embora mantida a competência do ITR na União, foi facultado, àquele município que se interessar, gerir e arrecadar por conta própria toda a receita do imposto que lhe pertence integralmente. Não exercida essa opção, continua a União arrecadando o imposto e repassando a metade da receita aos municípios. Vejamos como o tema ficou disposto na Constituição:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

.....

VI – propriedade territorial rural;

.....

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput:

.....

III – será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

Voltando à proposta de implantação do Cadastro Territorial Rural Multifundiário proposto pelo fotogrametrista Kernard Balata, não podemos negar que, caso adotado o CTRM, realmente o Brasil disporia de uma radiografia completa de sua área geográfica. No entanto, diante das dimensões continentais de nosso país, da dificuldade de acesso a certas glebas encravadas, sobretudo nas regiões Norte e Centro-Oeste, dos poucos recursos de que o Estado dispõe para empreender tal empreitada e de uma série de outras dificuldades, entendemos que colocar em prática tal projeto, em sua totalidade e de imediato, não seria algo muito exequível no momento. Mas, de forma gradativa, um cadastro bastante parecido com esse já vem sendo formado pelo Incra desde 1997. Talvez já seja hora de a Secretaria da Receita Federal do Brasil, que é a entidade estatal encarregada de cobrar o ITR, começar a fazer uso desse cadastro do Incra relativamente aos imóveis já recadastrados, com a utilização da nova tecnologia para o lançamento do imposto.

Com essa nova metodologia de recadastramento em curso no âmbito do Incra, e que se embasa não em informações prestadas pelos responsáveis de imóveis rurais, mas na comprovação do uso e das condições de exploração da propriedade mediante a utilização de modernos equipamentos de geoprocessamento, percebe-se que, pela primeira vez, o Estado começa a dispor de informações sobre imóveis rurais com consistência cadastral.

Inicialmente essa metodologia foi aplicada no Pontal do Paranapanema, estado de São Paulo, e, num momento seguinte, em uma pequena parcela de municípios de todos os estados da federação, chegando-se ao recadastramento de 2.321 imóveis rurais, que abrangem uma área total de 5.155,11 milhões de hectares. Mas, para se ter uma idéia da dificuldade de realização desse trabalho, vemos que a meta estabelecida pelo Incra era recadastrar, nos quatro anos seguintes (de 1998 a 2001), mais 90 mil imóveis rurais de maiores dimensões, pretendendo-se chegar a um total de 190 milhões de hectares cadastrados.

A nova tecnologia utilizada pelo Incra nesse recadastramento consiste em

dois sistemas de satélites diferentes: um que produz sinais e permite que se conheça a localização exata e se faça a demarcação topográfica do imóvel; outro, que produz imagens e permite avaliar o uso da terra. O grau de precisão dessa tecnologia é tão alto que a chance de erro é de, no máximo, 40 centímetros – praticamente a espessura de um mourão de cerca.

Além disso, ao encontro da proposta do CTRM de Balata, em relação ao melhor conhecimento das informações jurídicas que comporiam o Cadastro Literal do CTRM, os agentes do Incra realizam no trabalho que vem sendo desenvolvido desde 1997

o levantamento cartorial, para dirimir dúvidas quanto à dominialidade do imóvel, e conferem todos os dados relativos à exploração do imóvel, através de Notas Fiscais de Produção, Fichas Registro de Vacinação e demais documentos referentes à exploração agrícola e pecuária.

Como se pode ver, caso fosse possível a implementação desse novo cadastro, de modo a atingir a totalidade dos imóveis rurais brasileiros, certamente o Estado conheceria com muito mais fidedignidade a situação fundiária nacional e teria como conduzir políticas agrícolas nas linhas propostas por Kenard Balata, setorizando a produção por regiões ou municípios, por exemplo. Poderia, ainda, dispor de informações consistentes para fins de desapropriação do imóvel rural que não tivesse cumprido com sua função social, bem como para traçar linhas de política a ser adotada no processo de assentamento previsto na reforma agrária. Por fim, a Secretaria da Receita Federal disporia de informações seguras que lhe possibilitaria o lançamento do ITR em valores de arrecadação congruente com o potencial que esse tributo representa em nosso país. Naturalmente, havendo uma tributação real e coerente com a efetiva utilização do imóvel rural, este deixaria de se prestar na economia nacional como um ativo destinado à proteção de investidores ou especuladores em tempo de inflação ou à garantia de um patrimônio, que, mesmo improdutivo, demonstra grande estabilidade em relação a diversos outros ativos que oscilam em demasiado diante dos movimentos do mercado.

Há uma parte interessante do projeto em curso no Incra que também coincide, de certa forma, com a proposta de Balata, que, como dissemos, seria a mudança no modelo de formação do banco de dados relativo à propriedade rural. Significaria a substituição do modelo atual, em que o responsável ou, na maioria das vezes, terceiros prestam as informações, por um sistema em que o agente estatal sai a campo para coletar os dados. Naturalmente, pela complexidade dessa tarefa, ainda não se teria um cadastro livre de inconsistências, mas certamente seria um cadastro que se aproximaria muito mais da realidade e que possibilitaria resultados muito diferentes daqueles obtidos hoje. Provavelmente seria possível chegar a uma maior área geográfica levantada e, sem dúvida, ver-se-ia que a área informada como utilizada para cumprimento da função social da propriedade rural vem sendo declarada em quantidade significativamente superior. Certamente seria constatado que há muita inconsistência no tocante às informações que possibilitam chegar ao grau de utilização da terra. Somente a combinação de dois desses resultados esperados maior área declarada e menor grau de utilização da terra já resultaria num acréscimo considerável na arrecadação do ITR.

Infelizmente, a realidade que se apresenta é de que, a persistir o ritmo atual de desenvolvimento desse recadastramento realizado pelo Incra, somente daqui a muitos anos o país terá a totalidade de seus imóveis rurais incluída nesse cadastro.

Enquanto isso, se nenhuma providência for tomada, persistirá a dura realidade que já foi objeto de estudo do Partido dos Trabalhadores PT quando da elaboração de seu programa de trabalho, caso chegasse ao governo em nível federal, cujo diagnóstico a respeito da atual política de cobrança do ITR foi o seguinte:

As distorções observadas beiram o escândalo:

a) o valor declarado da terra nua VTN é sempre muito inferior ao de mercado. Há estudos demonstrando que o percentual do VTN em relação ao preço real da terra, na década passada, variava de 20%, para as propriedades com menos de 10 hectares, até 1,2%, para as grandes propriedades com mais de 10 mil hectares;

b) a área declarada aproveitável é muito menor do que a real, com os maiores estabelecimentos fixando-se em torno de 50%, em média, enquanto os menores declaram 94%;

c) a declaração de produtividade é ainda mais irreal: houve casos, aceitos pelo Incra para efeito de cálculo do ITR, em que a produtividade informada por hectare era mais de dez vezes superior à média apurada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE.

E a constatação da precariedade do sistema de arrecadação do ITR não é prerrogativa do Partido dos Trabalhados, pois também o governo anterior, ao apresentar a exposição de motivos para a edição da Medida Provisória que veio a se converter na Lei nº 9.393/1996, informou o que pretendia arrecadar com a nova legislação do ITR. Foi dito que praticar a justiça fiscal na tributação dos latifúndios improdutivos seria utilizar-se de um importante instrumento para implementar a reforma agrária mediante a democratização da posse da terra. Senão vejamos:

...o Presidente Fernando Henrique Cardoso enfatiza as alterações processadas na legislação sobre a tributação da terra como iniciativas fortemente punitivas do latifúndio improdutivo; moralizadoras do tributo; via de justiça fiscal; rebaixadoras dos preços da terra; e, portanto, instrumento valioso para a democratização da posse da terra. Por ocasião do lançamento da MP, o próprio Presidente da República garantiu, através da imprensa, que no primeiro ano de vigência da nova legislação, a arrecadação do ITR saltaria para R\$ 1.5 bilhão, o que revelaria o êxito da dimensão fiscal do tributo.

No entanto, em nenhum dos oito anos do governo passado, nem antes nem depois da nova lei, a Secretaria da Receita Federal do Brasil conseguiu arrecadar sequer R\$ 300 milhões, que significaria um quinto da previsão feita pelo próprio governo já para o primeiro ano de vigência da Lei nº 9.393/1996.

Uma vez que tanto o governo passado quanto o atual são conhecedores do problema, caso fosse decidido pela mudança dessa crônica realidade em relação à cobrança do ITR no Brasil adotando-se a proposta aqui apresentada, a tarefa de substituição do modelo de busca das informações relativas aos imóveis rurais poderia ser realizada, por exemplo, com a contratação de agentes temporários, como faz o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Outra possibilidade seria a utilização, após formação e treinamento específico, de pessoal militar em tempo de paz. Uma terceira alternativa seria a celebração de convênios da Receita Federal com outros órgãos das esferas federais, estaduais ou municipais. No entanto, adotada qualquer dessas alternativas, a tarefa desses agentes se limitaria à coleta de dados, e não ao lançamento do ITR, que é prerrogativa da autoridade tributária competente. Mais uma, entre as alternativas possíveis, seria dotar a Receita Federal de um número maior de servidores que pudessem ir até o imóvel em busca da informação que serviria de base para o lançamento do imposto. Nesse caso, poder-se-ia mudar um pouco o enfoque do projeto, alterando o sistema da coleta de informação de um modelo periódico o censo demográfico é feito a cada decênio por uma

coleta anual. Além disso, seria possível que o mesmo agente coletor das informações se responsabilizasse pelo lançamento do imposto. No entanto, se o modelo de coleta adotado fosse o periódico, a atualização das informações durante o período ficaria a cargo do responsável pelo imóvel, talvez de modo mais simplificado em relação ao atual modelo, exigindo que o contribuinte apenas informasse as alterações ocorridas no período entre o momento em que se fez o censo e a data de uma nova coleta. A existência de um cadastro mais consistente resultaria num maior grau de dificuldade para o declarante que quisesse se beneficiar incorretamente de um imposto menor prestando informações como a diminuição da área declarada ou o aumento das áreas de reservas legais. Para proceder a tais alterações, que são pouco comuns, os responsáveis deveriam comprovar documentalmente a alteração declarada.

A seguir, transcrevemos a tabela que integra o Decreto nº 4.382/2002 com as alíquotas incidentes sobre o valor da terra nua tributável, considerando-se os vários níveis do grau de utilização da terra.

Tabela 7. Alíquotas de incidência do ITR (Decreto nº 4.382, se 19/9/2002)

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL (em hectares)	GRAU DE UTILIZAÇÃO (em %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Para elaborarmos uma projeção sobre a possível arrecadação do ITR considerando válidos os valores da terra apresentados no trabalho de Balata e aplicando a tabela de alíquotas em função do grau de utilização, precisaríamos categorizar os imóveis pela sua área total.

No entanto, a informação mais recente que pudemos levantar sobre o tema foi extraída do censo agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) em 1996. Essa defasagem de tempo não afetará muito nossa projeção, uma vez que o tamanho do imóvel não tende a variar em função do tempo. As possibilidades de alteração seriam em decorrência da fusão ou cisão de imóveis, fatos de reduzidas ocorrências em relação à totalidade dos imóveis rurais existentes no país. Outro problema verificado se dá em virtude de os resultados apresentados pelo IBGE estarem categorizados em escala diferente daquela apresentada na Tabela 7, extraída do Decreto nº 4.382/2002.

Para melhor compreensão da análise que faremos a seguir, vamos elaborar mais um quadro com informações sintetizadas com base nos dados apurados pelo IBGE:

Tabela 8. Quantidade de imóveis rurais por grupo de área

ÁREA DO IMÓVEL (em hectares)	Nº DE IMÓVEIS
Menos de 10	2.402.374
De 10 a menos de 100	1.916.487
De 100 a menos de 200	246.314
De 200 a menos de 500	165.243
De 500 a menos de 2000	86.911
Com 2000 ou mais	20.854
Não declarados	21.682
TOTAL	4.859.865

Fonte: IBGE

De antemão, percebe-se que a quantidade de imóveis apurada pelo IBGE em 1996, equivalente a 4.859.865 unidades, é ligeiramente superior à melhor marca estatística coletada com base nas declarações entregues à Secretaria da Receita Federal, que é de 4.651.650 imóveis rurais no ano de 2001.

Como se sabe que, independentemente da região em que se encontrem, os imóveis com áreas totais inferiores a 30 hectares são imunes à tributação do ITR, pela Tabela 8 já podemos excluir, de plano, os 2.402.374 imóveis rurais que têm área total inferior a 10 hectares.

Dentro de um plano de se estabelecer um potencial mínimo de arrecadação do ITR caso seja adotado o modelo ora apresentado, vamos convencionar que apenas 40% dos 1.916.487 imóveis da classe de 10 a 100 hectares levantados pelo IBGE estejam na faixa dos 30 a 100 hectares, faixa que começa a ser tributada ainda que com uma alíquota bastante baixa. Portanto, somando-se os 1.149.893 imóveis (60% restantes dos 1.916.487 que se situariam na classe de 10 a 30 hectares) aos 2.402.374 com área inferior a 10 ha, 3.552.267 propriedades rurais ficariam livres da incidência do ITR. Esses números indicam uma justiça tributária em relação aos pequenos proprietários rurais, que, a considerar essa estatística, representam 73,42% da totalidade dos proprietários rurais. Outra conclusão que se pode inferir com base na tabela que apresentaremos a seguir (Tabela 9) é que seria sobre os grandes latifundiários que recairia a maior parte do ITR a ser arrecadado. Pode-se verificar, com base nos dados da tabela, que os responsáveis por apenas 1,62% das propriedades rurais responderão por 84,67% da potencial receita do ITR. O absurdo que parece demonstrar essa estatística reflete, na mesma proporção, a atual distribuição de terra em nosso país, onde um pequeno número de grandes latifundiários detém uma enorme parcela de nosso território.

Para que possamos elaborar a próxima tabela, vamos continuar com nossa análise de adequação dos números do IBGE à tabela de incidência da legislação atual do ITR. Consideremos, numa opção que continua conservadora, que, dos 766.594 (40% de 1.916.487) imóveis situados na classe de 30 a 100 ha, metade esteja na faixa de 30 a 50 hectares e outra metade, na faixa dos 50 a 100 hectares. A esses últimos 383.297 (metade de 766.594) adicionaremos os 246.314 imóveis que se encontram na faixa de 100 a 200 hectares, segundo apurou o IBGE. Assim, para compatibilizarmos os dados do IBGE com os da tabela do Decreto nº 4.382/2002, teremos 393.297 imóveis na classe de 30 a 50 hectares e outros 629.611 (383.297 mais 246.314) na classe de 50 a 200 hectares.

A classe seguinte das informações do IBGE coincide com uma categoria específica do Decreto nº 4.382/2002, que são os 165.243 imóveis rurais com área de 200 a 500 hectares.

Dos 86.911 imóveis levantados pelo IBGE na categoria de 500 a 2.000 ha, convencionemos que um terço deles esteja na faixa de 500 a 1.000 ha, e o restante na faixa de 1.000 a 2.000 ha. Assim, teremos nessas categorizações, necessárias para aplicação das alíquotas previstas na tabela do Decreto nº 4.382/2002, respectivamente, 28.970 e 57.941 unidades rurais. Porém, nessa tabela a classe compreende imóveis de 1.000 a 5.000 ha; portanto, teremos de adicionar uma parcela dos 20.854 imóveis levantados pelo IBGE com área superior a 2.000 ha. Então, consideremos que metade desses imóveis esteja nessa categoria. E aí teremos 10.426 imóveis a serem adicionados aos 57.941 apurados anteriormente, que somarão 68.367 propriedades rurais. E a outra metade, 10.426 imóveis, estará na categoria de imóveis acima de 5.000 hectares previstos na tabela do Decreto nº 4.382/2002.

Agora vamos tabular essa distribuição de imóveis considerando a área total e enquadrando-os na categorização a que se refere o Decreto nº 4.382/2002:

Tabela 9. Quantidade de imóveis por classe

ÁREA TOTAL DO IMÓVEL (em hectares)	QUANTIDADE DE IMÓVEIS
Até 30	3.552.267
Maior que 30 até 50	383.297
Maior que 50 até 200	629.611
Maior que 200 até 500	165.243
Maior que 500 até 1.000	28.970
Maior que 1.000 até 5.000	68.367
Acima de 5.000	10.426
TOTAL	4.838.181

Nessa tabela não estão incluídos os 21.682 imóveis levantados pelo IBGE com área não declarada.

Recordemos que, após estabelecer três categorias de terra boa, regular e inferior, Kenard Balata apurou o valor médio por hectare, que foi de R\$ 2.500,00 para a terra boa, R\$ 750,00 para a terra regular e R\$ 200,00 para a terra inferior. Mantendo nosso critério de bastante prudência para projetarmos o potencial mínimo de arrecadação do ITR, vamos considerar que toda a terra rural brasileira é apenas regular, ou seja, adotaremos o preço de R\$ 750,00 o hectare. Naturalmente, se implantada a política proposta, jamais se aplicaria esse critério, o que resultará, seguramente, num resultado significativamente superior ao que estaremos apurando aqui, ao final de nosso trabalho.

Como não temos a área exata de cada imóvel, convencionaremos que os imóveis terão a média dos valores da classe a que pertencem, ou seja, se numa classe a categorização vai de 500 ha a 1.000 ha, consideraremos que todos os imóveis que se encontram nessa classe têm 750 ha (média aritmética de 500 e 1.000) de área. Será feita uma exceção à última classe, que compreende os imóveis com área acima de 5.000 ha, os quais serão tratados conservadoramente como se tivessem apenas essas medidas.

Por fim, a última convenção que teremos de estabelecer nesse estudo é em relação ao grau de utilização da terra. A tabela definida pelo Decreto nº 4.382/2002 apresenta cinco níveis de utilização e, mais uma vez cautelosos em nossa projeção, vamos considerar que todos os imóveis tenham seu grau de utilização situado entre 65% e 80%, incidindo sobre eles as alíquotas que só seriam superiores às da última categoria de imóveis, que prevê um grau de utilização superior a 80%.

Definidos esses critérios, podemos montar uma tabela ampliada que resumirá todas essas informações, acrescida de cálculos que chegam ao ITR a ser lançado, caso fosse implementada a proposta idealizada por Kenard Balata adaptada para uma realidade possível de se buscar a curto prazo.

Tabela 10. Estimativa de ITR a ser lançado

Área total do imóvel (em hectares) = A	Quantidade de imóveis = B	Área total em ha (nº de imóveis x média da classe) = C	Valor dos imóveis (C x R\$ 750,00) = D	ITR a ser lançado
Até 30	3.552.267	53.284.005	39.963.003.750,00	Isento
Maior que 30 até 50	383.297	15.331.880	11.498.910.000,00	22.997.820,00
Maior que 50 até 200	629.611	78.701.375	59.026.031.250,00	236.104.125,00
Maior que 200 até 500	165.243	57.835.050	43.376.287.500,00	260.257.725,00
Maior que 500 até 1.000	28.970	21.727.500	16.295.625.000,00	138.512.812,50
Maior que 1.000 até 5.000	68.367	205.101.000	153.825.750.000,00	2.461.212.000,00
Acima de 5.000	10.426	52.130.000	39.097.500.000,00	1.172.925.000,00
TOTAL	4.838.181	484.110.810	363.083.107.500,00	4.292.009.482,50

O total de ITR a ser lançado, superior a R\$ 4 bilhões de reais, contrasta extraordinariamente com os atuais R\$ 243 milhões que vêm sendo arrecadados a cada ano com o tributo. E a nova arrecadação, até mesmo pelo excesso de conservadorismo de nossas projeções, passaria a significar apenas 1,76% da arrecadação tributária federal de 2002. Embora esse percentual signifique muito em relação aos atuais 0,1% que arrecadamos atualmente com o ITR, ele fica ainda distante de números como os 3% da França e Itália, os 4,5% do Chile, os 5% dos EUA e do Canadá ou os 6% arrecadados no Uruguai.

Vejamos que o número de imóveis utilizados na projeção 4.838.181 unidades não difere muito dos 4.514.937 apurados pela Secretaria da Receita Federal no ano de 2003, conforme já vimos. Tampouco a área dos imóveis que utilizamos, de 484.110.810 hectares, alcança a área projetada pelos estudos de Kenard Balata, que seria de 552.500.000 hectares. Por sinal, a área utilizada em nosso trabalho é bastante próxima aos 443.241.415 hectares a que chegou o Incra em 1978, segundo o Atlas Fundiário Brasileiro, publicado pelo IBGE em 1996.

Bastante interessante é a constatação de que, se chegarmos aos valores de arrecadação projetados nesse estudo, veremos que parte

esmagadora da arrecadação do ITR recairá sobre uma parcela pequena de propriedades rurais. Mas isso é coerente, por exemplo, com os dados divulgados em relatório elaborado pela Comissão Pastoral da Terra que apresenta o seguinte diagnóstico: “

Cerca de 1% dos proprietários rurais detém em torno de 46% de todas as terras. Dos aproximadamente 400 milhões de hectares titulados como propriedade privada, apenas 60 milhões de hectares são utilizados como lavoura. O restante das terras está ocioso, subutilizado, ou destina-se à pecuária.

Ou seja, além de a terra brasileira estar concentrada na mão de poucos, estes não a fazem produzir numa proporção satisfatória que lhes permita fugir de uma alíquota maior de incidência do ITR.

Juntando-se essas consistências de dados e considerando a prudência em adotarmos critérios conservadores em outros dados, como o grau de utilização de todos os imóveis rurais situado entre 65% e 80%, faixa que sabemos ser bastante superior à realidade existente em nosso país, podemos ser otimistas em relação à possibilidade de se chegar à arrecadação mínima de R\$ 4 bilhões apresentada no quadro acima. A inconsistência de dados coletados com base em declarações feitas pelos responsáveis por imóveis rurais ou terceiros nos mostra que, em 1996, de um total de 353.611.246 de hectares de área declarada, apenas 16.360.085 ha de área produtiva não eram utilizados. Isso significaria que 95,4% da área produtiva do Brasil estaria sendo utilizada para produção. Ou seja, como o declarante sabe que o Estado aceitará sem resistência a informação que será utilizada para se apurar o ITR, ele opta por apresentar dados que lhe permitam usufruir da alíquota de incidência que lhe seja a mais favorável possível.

O otimismo para se chegar à arrecadação mínima de R\$ 4 bilhões aumenta substancialmente se recordarmos que adotamos o valor de R\$ 750,00 reais para cada hectare de terra, como se toda ela fosse de categoria apenas regular. Numa classificação real, embora nossas estimativas perdessem um pouco sempre que a terra fosse inferior, caindo o preço do hectare para R\$ 200,00, muito mais seria ganho

toda vez que a terra fosse classificada como boa, uma vez que, nesse caso, o preço de valoração do hectare subiria substancialmente para R\$ 2.500,00.

Enfim, por tudo o que foi apresentado, acreditamos que, mesmo com um projeto simples, sem muita dificuldade de implementação, basta que o Brasil adote, para um necessário censo imobiliário rural, algo parecido com o atual sistema do censo demográfico realizado a cada decêndio. Assim o Estado poderá se beneficiar do potencial tributário que apresenta o ITR obtendo uma arrecadação compatível com o nosso território e, ao mesmo tempo, fazendo valer o preceito constitucional da função social da propriedade rural, ao desestimular o especulador a investir na manutenção de uma propriedade improdutiva mediante a imposição de uma tributação que o pressione ou a se desfazer dessa propriedade ou a torná-la produtiva.

E, com a significativa arrecadação que se espera com esse novo projeto do ITR, mesmo se tratando de imposto, que é um tributo desvinculado de uma aplicação específica, o governo disporia em sua peça orçamentária de um incremento de receitas que possibilitaria destinar uma fatia maior do orçamento para a execução de seus projetos de reforma agrária, que será o tema de nosso estudo na próxima seção deste trabalho. Outra solução possível para o aproveitamento desse *plus* na arrecadação do ITR no projeto de reforma agrária seria transformar o imposto em contribuição social, que teria destinação específica. Mas, como um dos propósitos deste nosso trabalho é mostrar que não precisa haver mudança de lei para o redesenho da arrecadação do ITR no Brasil, preferimos que seja adotada a primeira alternativa.

5 O ITR E A REFORMA AGRÁRIA

A reforma agrária é um tema de tamanha importância na conjuntura brasileira que mereceu menção explícita em nosso Texto Constitucional de 1988. E a reforma agrária não se restringe, necessariamente, à distribuição de terra. Ou seja, é possível idealizar um planejamento e execução de um projeto de reforma agrária que, por exemplo, se fundamente no zoneamento da produção de culturas ou até mesmo da pecuária. Pode-se

considerar que a região do Triângulo Mineiro deva se dedicar à cultura do café, ou que o Agreste Pernambucano cultive a cana-de-açúcar, ou ainda que o Norte Goiano se dedique ao plantio de arroz. Da mesma forma, o governo pode oferecer incentivos para que os proprietários rurais do Mato Grosso privilegiem a pecuária bovina ou se pode definir que o Amapá receberá subsídios para produzir e exportar carne de búfalo. Enfim, ainda que todo o território brasileiro já se encontrasse dividido de maneira satisfatória do ponto de vista social, o governo poderia continuar com seus projetos de reforma agrária de modo a trazer maior benefício tanto para a população quanto para a nação.

De qualquer forma, como se sabe que o imenso território do Brasil poderá levar até séculos para que se encontre distribuído satisfatoriamente, cuidou o constituinte de garantir na própria Constituição o poder do Estado em interferir na propriedade privada sempre que esta não estiver cumprindo com sua função social, desapropriando-a para fins de reforma agrária. É o que se vê no *caput* do artigo 184 do Texto Constitucional:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

No entanto, a atual Constituição não inova no sentido de vincular o direito à propriedade a uma função social, tampouco apresenta como novidade o tema “reforma agrária”, visto que as Constituições que a precederam já faziam abordagem a esses temas. Tanto que o Estatuto da Terra, editado em 1964, apresentava no próprio texto de uma lei ordinária Lei nº 4.504, de 30/11/1964 o conceito de reforma agrária:

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Essa definição encontra-se no § 1º do art. 1º da citada Lei.

O Estatuto da Terra cuida, também, de definir os objetivos da reforma agrária conforme se depreende da leitura do *caput* do art. 16:

A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Já vimos que uma cobrança justa e efetiva do ITR pode contribuir para o programa de reforma agrária de duas formas. A primeira é no sentido de que, a partir do momento em que o imóvel rural pouco produtivo passar a ter de suportar a imposição de uma carga tributária maior, esse bem deixará de se prestar como ativo patrimonial usado por especuladores do mercado, uma vez que terão de arcar com um custo maior para manter esse bem objeto de seus investimentos. Com isso, haverá mais imóveis rurais disponíveis para quem desejar torná-los efetivamente produtivos. E, naturalmente, havendo mais imóveis disponíveis, seu preço tende a se reduzir. Caso o programa de reforma agrária seja beneficiado com uma melhor arrecadação do ITR, se realmente for possível elevar a atual arrecadação de cerca de R\$ 245 milhões para algo acima de R\$ 4 bilhões, o Governo terá como alocar parte dessa maior arrecadação para a execução de seus projetos de assentamento rural.

Para uma melhor compreensão do significado disso, vejamos que o orçamento de 2004 reserva apenas R\$ 600 milhões de reais para o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Com esse programa, o Governo pretende assentar, no ano de 2004, 115 mil famílias. Além disso, pelo programa, o governo deverá apoiar o pequeno agricultor de modo a permitir-lhe o acesso à terra por meio de concessão de crédito fundiário destinado a outras 37.500 famílias. Essa modalidade de apoio governamental se dá pelo fato de que a Constituição não permite a desapropriação de pequena gleba rural e, assim, sempre que for detectada a improdutividade dessa terra, haverá apoio do governo para que um candidato a

pequeno agricultor interessado em torná-la produtiva possa adquiri-la com crédito concedido pelo Estado.

Enfim, somente para a execução da parte desse programa prevista para se realizar no ano de 2004, seriam necessários R\$ 2,5 bilhões, enquanto a peça orçamentária reserva recursos da ordem de apenas R\$ 600 milhões. Senão, vejamos o anúncio que se encontra no sítio do Ministério do Desenvolvimento Agrário ao detalhar o PNRA, que prevê, para o período de 2003 a 2006, o seguinte:

Das 400 mil famílias a serem assentadas, 30 mil serão até o final de 2003, 115 mil em 2004, 115 mil em 2005 e 140 mil em 2006. Das 130 mil famílias que terão acesso à terra por meio do Crédito Fundiário programa que substitui o antigo Banco da Terra, 17,5 mil serão assentadas até o final de 2003 e outras 37,5 mil, por ano, até 2006.

Mais adiante, afirma o texto sobre o programa de assentamento de famílias no quadriênio de 2003 a 2006:

Para a execução do PNRA em 2004 serão necessários cerca de R\$ 2,5 bilhões. De acordo com o Rossetto, o governo irá trabalhar para quadruplicar os cerca de R\$ 600 milhões disponíveis atualmente para a aquisição de terras e para os primeiros créditos da reforma agrária.

Sendo o imposto uma espécie de tributo não vinculado, a arrecadação maior do ITR poderia ser distribuída discricionariamente no orçamento, parte para esse programa e o restante para outras destinações nas quais o governo queira alocá-la.

Interessante perceber, também, que a preocupação manifestada por Kenard Balata em seu projeto de Cadastro Territorial Rural Multifundiário de construir um banco de dados que permitisse ao Governo dispor, dentre outras informações, daquela relativa à situação jurídica dos imóveis rurais, de certa forma fica evidenciada no PNRA, uma vez que, por esse programa, o Governo pretende, ao longo de seus quatro anos de gestão, regularizar a situação fundiária de cerca de outras 500 mil famílias. Vejamos o que está dito no detalhamento do programa:

Além de garantir terra a 530 mil famílias, o governo federal prevê a regularização fundiária de outras 500 mil famílias até o final de 2006, concedendo a elas o título definitivo da terra. Com isso, será elevado para 1.030.000 o número total de famílias beneficiadas pelo PNRA em quatro anos.

Percebe-se que, por feliz coincidência, exatamente nesse momento em que o governo trabalha num novo programa de reforma agrária, volta à tona a proposta de um projeto que, praticamente em todo o seu conteúdo, vai ao encontro dos propósitos governamentais, oferecendo como contribuição uma arrecadação maior de ITR, para reforçar o orçamento destinado à reforma agrária, e um cadastro com informações, que servirá de apoio ao cumprimento de outra meta do Governo, que é a regularização de imóveis rurais onde já existem famílias assentadas. Esse cadastro mostrará, também, quais são e onde estão localizados os latifúndios, que, conforme preceito do Estatuto da Terra, deveriam estar sendo “gradualmente” extintos desde 1964, ou seja, há quarenta anos.

Como foi visto, um projeto de reforma agrária não cuida simplesmente da distribuição da terra e da conseqüente extinção gradual dos latifúndios. No entanto, entendemos que esse deve ser, no caso de nosso país, um dos principais sustentáculos de qualquer programa de reforma agrária. A razão dessa assertiva se apóia no fato de que, se conseguíssemos, por exemplo, que o conteúdo principal de um projeto de reforma agrária fosse um grande incentivo governamental aos atuais proprietários para que passassem a tornar produtivas suas propriedades, continuaríamos diante da concentração de terra nas mãos de poucos proprietários. E, sobretudo, se a produtividade se desse em decorrência da automação da produção, o êxodo rural se intensificaria ainda mais, a concentração de renda seria impulsionada e, conseqüentemente, seriam agravados muitos dos problemas sociais já existentes em nosso país, como a aglomeração da população nas grandes metrópoles, a sobrevida em favelas e nas ruas, o crescimento da miséria de muitos em favor do enriquecimento de poucos.

Entendemos que a legislação atual já ataca esse problema impondo uma alíquota que cresce em dois sentidos: o primeiro, buscando tributar de maneira mais onerosa o imóvel que produz menos e o outro, atacando

pontualmente o problema levantado, ou seja, atribuindo o crescimento da alíquota em função do tamanho da área da propriedade. Portanto, percebe-se que não estamos precisando de reformulação na legislação para aumentar a arrecadação do ITR, tampouco precisamos de maior suporte legal para a execução de projetos de reforma agrária. Precisamos, sim, é de decisão do governo de fazer com que a legislação seja cumprida; fazer com que a tributação rural alcance a justiça fiscal e com que seja imposta a desapropriação ao imóvel rural improdutivo, destinando-o a outros pequenos proprietários ávidos de fazer a terra produzir em benefício de sua família e da própria nação.

E o caminho para se alcançar esse objetivo passa pelo controle que deve ter o Estado sobre a real situação de cada propriedade rural. Sem isso, não há como tentar resolver o problema editando leis, baixando instruções normativas, convocando os proprietários rurais a sucessivos recadastramentos declaratórios. O Estado precisa conhecer o fato gerador para que seja possível um justo e correto lançamento do tributo e, por isso, é necessário que se tenha certeza sobre os dados relativos aos imóveis rurais, para que se possa cobrar corretamente o ITR devido. O Estado necessita conhecer a propriedade rural para se certificar de que ela está ou não cumprindo com sua função social. E, não estando, que faça cumprir a Constituição e as leis correlatas que determinam a desapropriação para fins de reforma agrária. Como vimos, cumprir com sua função social não significa apenas tornar a propriedade produtiva de maneira racional. Há que se cuidar de proteger o meio ambiente; que se buscar a justiça para os trabalhadores que labutam na atividade rural; e, ainda, há que se fazer com que a exploração da propriedade venha trazer bem-estar aos seus proprietários e aos trabalhadores que nela se empregam. A inobservância de qualquer dessas obrigações do proprietário rural é fator determinante para a sua desapropriação em favor da reforma agrária.

6 CONCLUSÃO

Entre tantos recursos de que dispõe o Brasil para se transformar numa potência econômica e social na comunidade mundial, verifica-se

a sua vasta extensão territorial, que apresenta um percentual muito grande de terra aproveitável.

Diante dessa benesse da natureza, cabe ao país saber fazer dela um meio para se chegar ao nível de crescimento que se espera. É preciso tornar essa terra produtiva, fazê-la cumprir com sua função social prevista como um dos mandamentos de nossa Constituição Federal. E vimos que, para se chegar a isso, não é necessária a edição de novas normas legais. Basta que se faça cumprir as leis existentes. Precisa-se exigir que a propriedade rural cumpra com sua função social; que o proprietário rural pague o imposto devido; que o imóvel rural não se preste no mercado de investimentos como um mero ativo especulativo sem custo de manutenção; que o homem vocacionado à vida no campo disponha de meios para lá viver com um padrão de vida digno para si e sua família, fazendo com que a terra seja produtiva. Uma terra produtiva traz benefícios para o seu proprietário e para a nação, quer seja por propiciar o bem-estar das pessoas, quer seja pelo retorno econômico de uma maior produção, que poderá, inclusive, se destinar à exportação, colaborando com o ingresso de divisas nos balanços financeiros.

O caminho para se chegar a isso não é tão difícil como se pode imaginar. Falta a decisão político-administrativa de aumentar os recursos humanos para verificar *in loco* a situação de nossos imóveis rurais, possibilitando, a partir daí, que se tomem as medidas necessárias à correção das inúmeras distorções existentes na condução da tributação rural. Esse aporte de recursos humanos pode-se dar diretamente na Secretaria da Receita Federal, o órgão responsável pela administração arrecadação e fiscalização do ITR, assim como em outros órgãos, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária ou outro similar com o qual a SRF possa celebrar convênios, ou ainda pode-se dar mediante a contratação temporária de agentes que possam executar um censo rural, nos moldes do censo demográfico realizado pelo IBGE a cada decênio.

Com informações seguras e corretas, poderemos ter uma tributação justa e efetiva sobre os imóveis rurais, incentivando quem realmente os utiliza ao cumprimento de sua função social e impondo restrições aos imóveis improdutivos, quer seja com uma carga tributária maior, quer

seja com a desapropriação para fins de reforma agrária. Nas duas situações coercitivas do Estado, percebe-se o condão da justiça social que se espera em relação à propriedade rural. Com a desapropriação dos grandes latifúndios improdutivos, teremos terras para serem distribuídas às milhares de famílias que aguardam uma oportunidade para se fixarem no campo. Com uma maior e mais justa arrecadação tributária, o Governo disporá de mais recursos para destinar aos programas de reforma agrária, sobretudo no sentido de oferecer uma infraestrutura rural que permita ao homem do campo uma vida digna para sua família.