

A EVOLUÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL DO ITR E A GESTÃO TERRITORIAL INTEGRAL NOS MUNICÍPIOS

Bastiaan Philip Reydon
Thiago Ademir Macedo Oliveira

Resumo

Esse artigo tem como objetivo analisar a descentralização da gestão do Imposto Territorial Rural – ITR – (através do Cadastro Territorial Multifinalitário), que a Lei 11.250/2005 viabilizou e seu cenário atual. O estudo se justifica inicialmente pela inoperância do imposto na atualidade e na importância que este imposto pode ter enquanto arrecadação, mas principalmente para a gestão territorial integral do município com o cadastro gerido pelo município que corrobora no processo de regulação da propriedade da terra no Brasil. Os resultados apurados demonstram que há municípios com viabilidade financeira para suportar o processo de descentralização, proporcionando essa gestão, bastando analisar suas características e possuir uma administração pública municipal que assuma essa responsabilidade. Os gargalos críticos operacionais são evidenciados no atual modelo de descentralização e devem ser objeto de análise futura para melhorias, pois estão comprometendo a gestão territorial efetiva.

Palavras-Chave

Questão agrária; Gestão e Descentralização do Imposto Territorial Rural (ITR); Cadastro Territorial.

1. Introdução

A agricultura, em qualquer de suas fases e nas suas mais diferentes facetas, sempre tem na “terra” o elemento central para o seu bom funcionamento. De forma que são partes essenciais que se vinculam à terra as garantias à propriedade, suas qualidades naturais – entre elas a própria produtividade –, a escolha das culturas adequadas, e técnicas de plantio, entre outros.

E para o homem, sua importância, principalmente, após o recente desenvolvimento econômico, fez com que a sua propriedade sempre estivesse vinculada ao poder que ela gera, quer seja político, quer seja econômico. Mas, para que os diversos interesses possam ser minimamente harmonizados, é necessários que se criem mecanismos administrativos e políticos que controlem a propriedade da terra e seu uso por meio da governança e da regulação.

A perspectiva à qual se insere este trabalho aponta para a necessidade de se melhorar a governança das terras agrícolas como um importante mecanismo para a sustentabilidade estrutural do território, não só para inibir as especulações imobiliárias, como outras mazelas herdadas de circunstâncias históricas, principalmente, por se tratar de um país com uma formação como a do Brasil. Um dos principais instrumentos para viabilizar

uma adequada governança da terra consiste na efetiva cobrança de um tributo sobre a terra. O Imposto Territorial Rural (ITR) existe nas leis desde o século XIX, mas por diversas brechas nestas leis sempre foi inoperante enquanto um mecanismo que penalizasse a especulação e o mau uso da terra. Uma das principais causas da inoperância do ITR é a ausência de um cadastro de proprietários que efetivamente auxilie a caracterizar os proprietários, localizando-os tanto para identificá-los quanto para puni-los na burla da cobrança do ITR.

É por este motivo que se identifica a elaboração e operacionalização de um Cadastro Territorial como o principal instrumento para a realização de uma governança territorial brasileira que seja eficiente e equitativa, promova a função social do uso e ocupação do solo e colabore para uma melhor justiça social.

Após esta introdução, no item 2 será feita uma breve revisão histórica do imposto territorial rural no Brasil, mostrando como tem sido ineficiente. O item três baseado em literatura internacional mostra a importância da descentralização do ITR para viabilizar a ampliação da arrecadação e a viabilização da governança sobre a terra e os principais gargalos do atual modelo proposto. O item quatro apresenta o caso de Espírito Santo do Pinhal/SP e de Boituva/SP, no qual o estudo sobre o potencial arrecadatório permitiu decidir pela viabilidade do convênio, a identificação da evasão fiscal e a necessidade da construção de um cadastro para viabilizar a governança fundiária. As conclusões são alinhavadas as com as perspectivas construídas por essa conjuntura legal proposta pela Lei 11.250/2005, porém enfatizando a necessidade de mudanças imediatas para tratar os gargalos do atual modelo.

2. Histórico do ITR

Nos países desenvolvidos, tais como da Europa e Estados Unidos, a cobrança de impostos sobre a terra se encontra plenamente estabelecida. O Brasil, ao contrário, se caracteriza por não cobrar adequadamente os impostos sobre a propriedade da terra, quer rural, quer urbana. Assim, não somente o valor do imposto arrecadado é irrisório frente a outras fontes de impostos, como também não contribui com um papel regulador.

Em muitos outros países, a questão da tributação sobre a terra também já foi equacionada, possibilitando uma arrecadação significativa de impostos sobre o imóvel. Seguem alguns exemplos de arrecadação em relação ao PIB, para o período de 2002 a

2005¹: Estados Unidos: 3,09%; Canadá: 3,05%; Argentina: 0,82%; enquanto, no Brasil, essa arrecadação é de menos de 0,46%. Em um estudo publicado anualmente pelo Lincoln Institute of Land Policy analisando os maiores e menores impostos sobre as habitações nos Estados Unidos, observa-se que embora existam casos de municípios cobrarem taxas menores que de algumas cidades brasileiras, a tributação em geral sobre as propriedades americanas é mais representativa:

TABELA 1 . - Highest and Lowest Homestead Taxes Among Urban Cities for \$150,000- and \$300,000-Valued Homes, Payable 2014

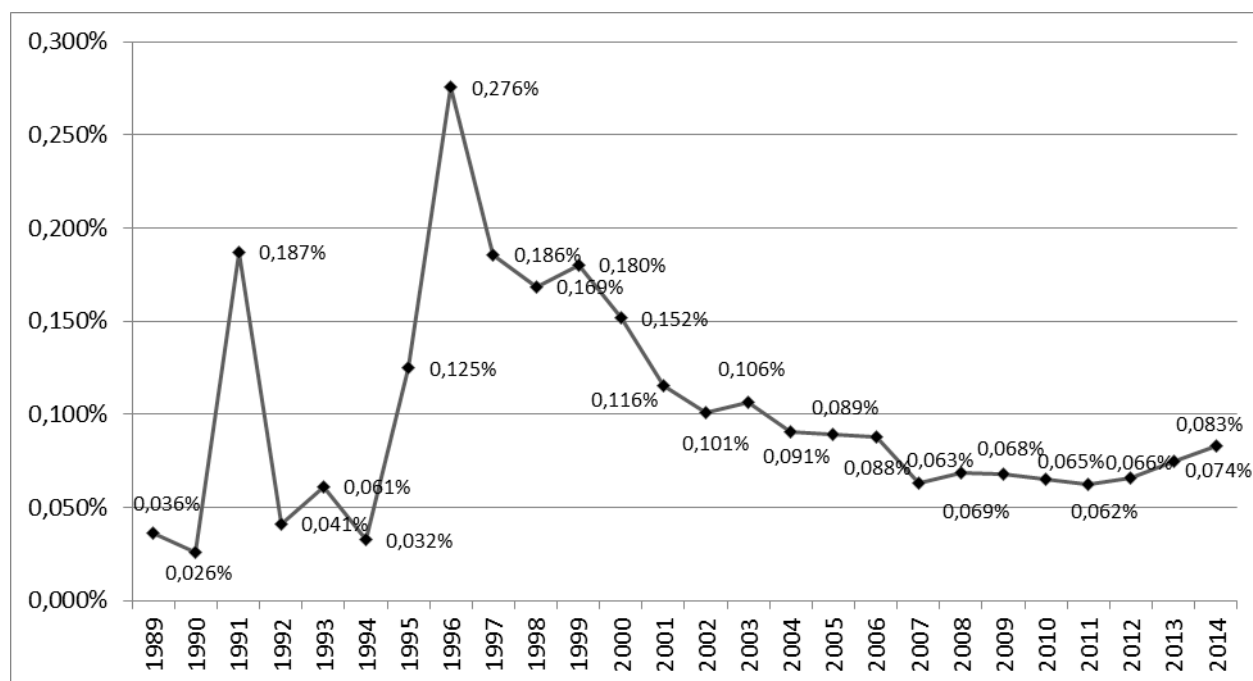
Rank (of 53)	\$ 150.000,00			\$ 300.000,00		
	City, State	Value	Tax %	City, State	Value	Tax %
1	Bridgeport, CT	\$ 6.060	4,0%	Bridgeport, CT	\$ 12.120	4,0%
2	Detroit, MI	\$ 5.964	4,0%	Detroit, MI	\$ 11.929	4,0%
3	Aurora, IL	\$ 5.210	3,5%	Aurora, IL	\$ 11.106	3,7%
4	Newark, NJ	\$ 4.342	2,9%	Newark, NJ	\$ 8.683	2,9%
5	Milwaukee, WI	\$ 4.193	2,8%	Milwaukee, WI	\$ 8.599	2,9%
49	Denver, CO	\$ 994	0,7%	Cheyenne, WY	\$ 2.005	0,7%
50	Birmingham, AL	\$ 990	0,7%	Denver, CO	\$ 1.988	0,7%
51	Washington, DC	\$ 650	0,4%	Washington, DC	\$ 1.897	0,6%
52	Honolulu, HI	\$ 242	0,2%	Boston, MA	\$ 1.746	0,6%
53	Boston, MA	\$ 175	0,1%	Honolulu, HI	\$ 765	0,3%

Fonte: The Lincoln Institute of Land Policy released its annual 50-state property tax comparison study, done in partnership with the Minnesota Center for Fiscal Excellence (2014)

No gráfico 1 se evidencia que o ITR está em evolução no seu percentual representativo frente as receitas arrecadadas no país, mas distante ainda dos níveis dos países ora citados. Esse tributo se elevou 33,5% de 2011 para 2014, atingindo nesse último 0,083 % do total arrecadado pelo Estado brasileiro (mesmo assim sendo um valor irrisório):

¹ Na Argentina, o percentual apurado foi referente ao período de 2002 a 2004. Fonte: IPEA (2008), apud Lincoln Institute of Land Policy, apud A Study of European Land Tax System (Second Year Report), Global Property Guide & Government Finance Statistics (IMF).

Gráfico 1. Participação do ITR na Receita Total do Governo do Brasil 1989-2014 (%)



Fonte: Receita Federal, Unidade Milhões US\$ (1989-1991), Reais R\$ (1992 em diante)

Nessa demonstração gráfica não está a representatividade fiscal do IPTU, por ser um tributo local (em seu lançamento e arrecadação) e apurado individualmente por município. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal², a não cobrança do IPTU³ (integral ou parcial) e do ITR acarretaria em renúncia de receita do poder executivo local, o que caracterizaria o gestor em improbidade administrativa. Esse enquadramento contribui

2 Cf. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.

3 Exceto para casos de isenção ou imunidade já prevista no Código Tributário Nacional condizente com o Municipal.

para que o executivo tenha maior zelo ao erário quanto à tributação das terras, porém não é eficiente ao ponto de obrigar uma conduta fiscal eficaz.

Vale ressaltar que, no caso do ITR, mudanças importantes ocorreram historicamente, e movimentos de descentralização desse tributo foram promovidos pelo governo federal desde sua criação, tendo a competência de sua gestão em primeiro lugar com os estados, depois com os municípios (de 1961 a 1964) e finalmente retornou à União. De todo modo, em nenhuma dessas fases houve uma cobrança expressiva desse tributo.

A mudança previa à descentralização promovida pela Lei 11.250 de 27.12.2005 e pelo Decreto 6.433 de 15.04.2008, foi estabelecida pela Lei nº 9.393, de 19.12.1996, e disciplinado por Instruções Normativas da Secretaria da Receita Federal (SRF) publicadas posteriormente. No que couber, aplicam-se ainda ao ITR os atos legislativos correlatos⁴.

A nova legislação introduz as seguintes principais modificações:

- a apuração e o pagamento do ITR passam a ser efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da Secretaria da Receita Federal (SRF), sujeitando-se à homologação posterior, no prazo de até dez anos;
- reestruturação das alíquotas do imposto (aumento dos valores, redução de níveis e tabela única);
- valor da terra nua declarado servirá de base para:
 - ✓ depósito judicial na hipótese de desapropriação do imóvel para fins de reforma agrária;
 - ✓ penhora ou arresto, na lavratura do termo ou auto de penhora, na hipótese de execução de dívida ativa;
 - ✓ apuração de ganhos de capital, nos termos da legislação do imposto de renda;
- o domicílio tributário do contribuinte é o município de localização do imóvel rural.

O contribuinte não beneficiado pela isenção ou imunidade entregará anualmente o Documento de Informação e apuração do ITR (DIAT), correspondente a cada imóvel. Para fins de cálculo do imposto, o Valor da Terra Nua (VTN) é obtido mediante à subtração do valor do imóvel, dos seguintes valores: construções, instalações e

⁴ Legislação relativa ao Imposto de Renda, Política Ambiental, Reforma Agrária, Código Tributário Nacional etc.

benfeitorias; culturas permanentes e temporárias; pastagens cultivadas e melhoradas; e florestas plantadas.

A tabela de alíquotas do ITR leva em consideração apenas a área total e o grau de utilização do imóvel. Relativamente à legislação anterior reduz-se o número de alíquotas de 180 para 30 e seu valor é expressivamente elevado.

Como se observa na Tabela 2, existe acentuada progressividade segundo o tamanho da propriedade e regressividade, de acordo com o aumento do grau de utilização do imóvel. Assim sendo, para as situações extremas, observa-se que entre a grande propriedade improdutiva (GU < 30%) e a pequena propriedade produtiva (GU > 80%) há uma diferença de alíquotas da ordem de 666 vezes.

TABELA 2. Tabela de alíquotas para cálculo do ITR - Lei N° 9.393/95

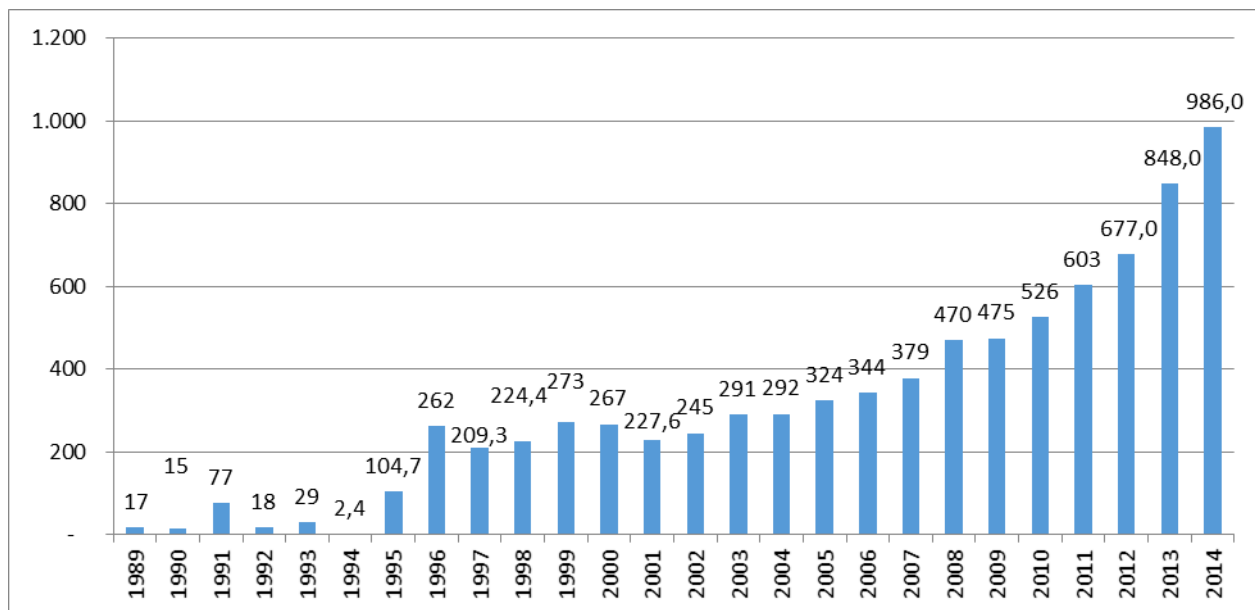
ÁREA DO TOTAL DO IMÓVEL (EM HECTARES)	GRAU DE UTILIZAÇÃO - GU (EM %)				
	>80	>65<80	>50<65	>30<50	<30
ATÉ 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
MAIOR QUE 50 ATÉ 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
MAIOR QUE 200 ATÉ 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
MAIOR QUE 500 ATÉ 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
MAIOR QUE 1.000 ATÉ 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
ACIMA DE 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

FONTE: LEI N° 9.393

Apesar dos aperfeiçoamentos administrativos e legais aludidos, as expectativas geradas em torno do ITR não geraram aumentos na arrecadação e a diminuição no uso especulativo da terra. Como se observa no gráfico 4 a arrecadação de ITR aumentou um pouco nos últimos anos mas esta longe de atingir a arrecadação entre R\$1,4 bilhão e R\$ 2,8 bilhões estimada por Lício et al. (1994). Segundo eles esta arrecadação ficou inviabilizado por dois motivos principais: ainda continua, embora em menor grau, a subestimação dos valores de terra nua (VTN) declarados pelos contribuintes, principalmente nos imóveis de grande dimensão e nos localizados nas regiões menos desenvolvidas. Este é um problema que poderia ser resolvido sem muitas complicações. A própria Receita Federal tem como fazê-lo ao comparar as declarações do Imposto de Renda onde os proprietários declaram o valor de suas propriedades e compará-los com os do ITR, sem dúvida, é uma ação que futuramente será realizada. Isto poderia ser efetuado através de amostragem dos casos duvidosos.

Em que pesem os problemas aqui levantados, a arrecadação do ITR apresenta o melhor desempenho das três últimas décadas, como se pode observar na Gráfico 2, onde estão representados os valores arrecadados, pelo regime de caixa, entre 1972 e 2014:

Gráfico 2. Arrecadação do ITR em milhões de Reais (1989-2014)



Fonte: Receita Federal, Unidade Milhões US\$ (1989-1991), Reais R\$ (1992 em diante)

A característica marcante dos tributos na história do Brasil é seu vínculo com o assistencialismo e benefícios originados a partir do não pagamento destes. Seja mediante uma isenção consentida pelo governante, fazendo do tributo um instrumento de política, seja pela busca incessante do proprietário em reduzir seus gastos com seu patrimônio, mediante “manobras” legais e matemáticas. Além dos aspectos culturais dos tributos sobre a terra no país, essas manobras passam invariavelmente pela declaração de dados incorretos ao cadastro de terras em vista ao caráter auto-declaratório associado ao pagamento do ITR. Reydon e Plata (1996, p. 96) evidenciam que estas declarações induzem às alíquotas menores, devido ao grau de utilização informado pelos proprietários, cuja fiscalização é praticamente inexistente:

[...] pode-se evidenciar que uma importante causa da baixa arrecadação é o fato de que a grande maioria dos proprietários de terras (86,9%) declarou que atingiam mais de 80% de utilização das terras. [...] O próprio Incra no seu cadastro de 1992 indica que o grau de utilização médio das terras no país atingia 59,1% das terras, o que

comparado com os 86,9% das declarações do ITR mostra uma boa parte da evasão.

Os dados mostram que se conhece o tamanho do descompasso existente entre a burocracia institucional e a situação de fato desses imóveis e ainda reforça o problema do atual fluxo de apuração do ITR, o qual não institui mecanismos para inibir a incompatibilidade das declarações com a realidade produtiva desses imóveis. A seguir, tal descompasso de informações é concluído com dados do próprio INCRA (Reydon et al. 2006, p. 170). Vilarinho (1989, p. 118), também já apontava problemas dessa situação em momentos anteriores:

Ocorre que o INCRA nunca exerceu quaisquer fiscalizações que viessem a averiguar as declarações que lhe são entregues. Com isso, tem-se permitido aos proprietários omitir de 40% a 70% da área de seus imóveis para efeito de tributação.

No relatório de avaliação econômica sobre este tributo, no final dos anos 70, Oliveira e Costa (1979, p. 83) concluem:

Dado o pequeno impacto do ITR (e impostos paralelos) sobre o lucro e taxa de retorno dos imóveis rurais, e dado o não cumprimento das obrigações fiscais por parte de grande número de contribuintes, pode-se inferir que os referidos impostos não contribuíram e dificilmente contribuirão para alterar relações econômico-sociais na agricultura brasileira.

Por outro lado Balata (apud Souza, 2004, p.35) realizou um estudo para estimar o potencial arrecadatório do ITR no país, cujos resultados estão expressos na Tabela 3. Apesar das estimativas sub dimensionarem a arrecadação, pois trabalham com alíquotas relativamente baixas e com valores de terras idem, chega-se a um valor de ITR da ordem de R\$ 4,3 bilhões, enquanto a maior arrecadação não atingiu R\$ 1 bilhão, evidenciando a realidade absurda do país.

TABELA 3 – Estimativa de ITR a ser Lançado – Brasil

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 R\$	Alíquota
Até 30	3.552.267	53.284.005	39.963.003.750	Isento	0,00%
Maior que 30 até 50	383.297	15.331.880	11.498.910.000	22.997.820	0,20%
Maior que 50 até 200	629.611	78.701.375	59.026.031.250	236.104.125	0,40%
Maior que 200 até 500	165.243	57.835.050	43.376.287.500	260.257.725	0,60%
Maior que 500 até 1000	28.970	21.727.500	16.295.625.000	138.512.813	0,85%
Maior que 1000 até 5000	68.367	205.101.000	153.825.750.000	2.461.212.000	1,60%
Maior que 5000	10.426	52.130.000	39.097.500.000	1.172.925.000	3,00%
TOTAL	4.838.181	484.110.810	363.083.107.500	4.292.009.483	

Fonte: Balata apud Souza (2004, p.35)

Oliveira (2010) comenta essa estimativa baseado em dados do referido estudo, *verbis*:

Destarte, o ITR potencial calculado em 2004 é quase 10 vezes superior ao valor da arrecadação real de 2008; são R\$ 4,29 bilhões comparados a R\$ 470 milhões, respectivamente.

3. A descentralização da cobrança do tributo

Como o município é o ente governamental mais próximo da sociedade e da terra, não há melhor forma de diminuir a evasão fiscal e atualizar a situação cadastral para subsidiar o planejamento, que delegar as atribuições de fiscalização, lançamento de créditos tributários e de cobrança do ITR aos municípios. E a sistematização deste processo, considerando as particularidades de cada município é outro grande desafio, no qual o CTM é essencial.

Assim, foi em 27 de dezembro de 2005, que a Lei 11.250 trouxe o desencadeamento de um conjunto de ações efetivas em prol da viabilização dessa descentralização e colocou a cargo da Secretaria da Receita Federal (SRF), a qual atualmente gera esse tributo, a incumbência de determinar todas as Instruções Normativas para regular e tramitar a realização do estabelecido na lei. Desta forma, diante da possibilidade de que o tributo retorne ao município, cabe ao presente trabalho evidenciar como tal descentralização pode ser benéfica para esse ente federativo, analisando inclusive, a sua viabilidade. Aqui cabe destacar que, para cumprir com os objetivos deste estudo, a questão política dessa medida se analisará somente desde o ponto de vista da decisão política do gestor do imposto, pois caberá unilateralmente ao poder executivo local o pleito pela descentralização da operacionalização municipal do ITR, independente do poder legislativo – embora demande atenção como qualquer outra política pública.

A tabela a seguir contém o total de municípios que já celebrou o referido convênio com a Secretaria da Receita Federal, tal consolidação representa os dados de dezembro de 2012 e julho de 2015, demonstrando uma evolução de mais de 30% no quantitativo de municípios conveniados:

TABELA 4 - Quantidade de municípios conveniados por Unidade Federativa (Variação 2012 para 2015)

UF	2012	2015	Δ %
AL	8	8	0,0%
AM	4	4	0,0%
AP	1	4	300,0%

BA	47	79	68,1%
CE	13	23	76,9%
ES	17	17	0,0%
GO	159	186	17,0%
MA	10	13	30,0%
MG	210	286	36,2%
MS	75	79	5,3%
MT	91	132	45,1%
PA	19	31	63,2%
PB	9	12	33,3%
PE	5	9	80,0%
PI	19	26	36,8%
PR	184	252	37,0%
RJ	20	28	40,0%
RN	18	22	22,2%
RO	12	15	25,0%
RS	196	233	18,9%
SC	50	67	34,0%
SE	4	7	75,0%
SP	322	441	37,0%
TO	74	83	12,2%
TOTAL	1567	2057	31,3%

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Como referencial, em junho de 2010 eram 1372 municípios conveniados (24% do total de 5.561 municípios) e atualmente com 2.057, já representa quase 37%, mais que 1/3 do total de municípios do país.

Nem o Código Tributário Nacional de 1966, nem a Constituição Federal de 1988, trataram o assunto tão objetivamente como nas ações que seguiram a Lei 11.250/2005. Novas possibilidades se abriram no que se refere ao ITR, em especial, se permite atribuir a fiscalização, o lançamento e a arrecadação integral da SRF aos municípios conveniados. É uma oportunidade ímpar na história, já que se permite que o poder executivo local pleiteie unilateralmente a receita integral, embora, tenha que honrar no mínimo com as obrigações acessórias incumbidas nas Instruções publicadas. Em última instância a competência segue sendo da SRF, ainda que, poderá contar com o município para operacionalizar o que nunca teve condições suficientes para executar.

Não se pode perder de vista que o desafio desses convênios não é somente zelar pelo ITR, buscando receber 100% do tributo (no atual regime, 50% desse tributo é transferido aos municípios que possuem terras rurais sujeitas à arrecadação), como principalmente transcender para um processo de gestão territorial eficaz. Vislumbra-se

uma oportunidade real de assumir a responsabilidade pela porção territorial integral e fazer disso um marco na governança das terras municipais (e indiretamente, nas estaduais e federais).

Uma das causas desta ausência de arrecadação deste importante imposto é a inexistência um órgão nem um sistema ou fluxo operacional que atualize automaticamente o cadastro dos imóveis. A tentativa com os municípios através da descentralização dessas obrigações acessórias dos tributos, como a de fiscalização, contribuirá significativamente para a governança das terras dentro das fronteiras de cada município conveniado. A perspectiva futura da gestão efetiva dessas terras é uma meta que se realizará com as implementações locais que estão sendo realizadas gradativamente, entretanto, a atual operacionalização ainda está distante de se estabelecer uma conduta eficiente do território.

A lacuna entre a estrutura proposta pela SRF e a realidade dos municípios conveniados está sendo o grande obstáculo existente para se atingir níveis satisfatórios de informações cadastrais, que são fiscais. Há dois pontos centrais: i) a exigência dos servidores para a operacionalização do convênio, na qual se exigem funcionários de carreira no quadro do poder executivo local com determinadas atribuições em seus cargos que, nem todos possuem, ou quando possuem não estão aptos a operacionalizar de fato o convênio, uma vez que suas atribuições rotineiras demandam toda sua carga horária disponível e; ii) a impossibilidade de atribuir os valores diretamente pelo ente local um Valor Mínimo de Terra Nova Tributável para as propriedades localizadas no município conveniado. Embora a SRF tenha criado o sistema de preços com essa finalidade, uma planta genérica de valores pecuniárias para os imóveis rurais, sob a responsabilidade do município seria muito eficiente na tributação efetiva dessas terras.

Tal operacionalização deve ser instrumentalizado pelo CTM na qual muitos benefícios podem ser logrados, entre elas seguem algumas tratadas por Loch (2005, p. 75):

1. Localização geográfica de todos os imóveis da cidade;
2. Ocupação ou finalidade de cada imóvel;
3. Uso atual do solo dentro de cada imóvel;
4. Declividade do solo;

5. Áreas em litígio entre imóveis confrontantes;
6. Delimitação de cada unidade imobiliária;
7. Estrutura fundiária e identificação das diferentes glebas;
8. Regularização dos títulos segundo as áreas;
9. Organização das comunidades segundo as glebas e, ou, bairros;
10. Base para a implementação de infra-estrutura;
11. Subsídios para a melhor viabilização de projetos de engenharia, segundo as prioridades do mercado e dos investimentos públicos;
12. Avaliação do imóvel para desapropriação, visando obras públicas.
13. Facilidade para as transações imobiliárias;
14. Localização espacial do conjunto de imóveis de uma empresa ou indivíduo, visando a obtenção de empréstimos bancários;
15. Base para o gerenciamento da construção civil;
16. Base para se implantar a planta de valores genérica.

Contemplar essas aplicações, tendo em mente as circunstâncias históricas brasileiras da gestão da terra e do ITR, é no mínimo audacioso, porém possível. Todas essas ações em prol da governança da terra seriam irrelevantes sem a segurança do direito de sua propriedade. O item 8 anteriormente citado, faz referência à esse quesito de fundamental importância. Deininger (2003, p. xxii) aponta para a necessidade de transparência e legitimidade social nas transações com a terra, cujos resultados culminarão com a segurança jurídica. Também cita a necessidade de serem geridas por instituições acessíveis para o titular desse direito, que devem evoluir ao longo do tempo para se adaptar às mudanças ocorridas *verbis*:

[...] Property rights to land need to have a horizon long enough to provide investment incentives and be defined in a way that makes them easy to observe, enforce, and exchange. They need to be administered and enforced by institutions that have both legal backing and social legitimacy and are accessible by and accountable to the

holders of property rights. Even if property rights to land are assigned to a group, the rights and duties of individuals within this group, and the way in which they can be modified and will be enforced, have to be clear. Finally, as the precision with which property rights will be defined will generally increase in line with rising resource values, the institutions administering property rights need to be flexible enough to evolve over time in response to changing requirements.

As garantias dos direitos da propriedade impactarão diretamente na economia das famílias que lá residem. O caso citado por Deininger (2003, p. 40) demonstra que os recursos antes gastos em ações informais para garantir essa titularidade, agora podem ser investidos em outros elementos, inclusive no trabalho, pois como no exemplo do Peru, o estado assumiu e executou efetivamente a governança de suas terras, legitimando a propriedade legal que impactou num aumento médio de 50% de horas trabalhadas por família, *verbis*:

[...] A public guarantee of tenure security reduces the amount of resources individual land owners have to spend on defending their resource, sometimes with dramatic effects. For example, in Peru formalization of land ownership in a local registry allowed households to significantly increase their participation in the formal labor market, because they were no longer required to invest in a multitude of informal activities required to maintain tenure security. Field (2002) estimates that receipt of a preliminary document increased the supply of hours worked by 17 percent, whereas full legal ownership increases labor supply by about 50 percent, or 45 hours a week per household.

O caso da Tailândia também demonstra o impacto do direito da propriedade similar ao registrado no Peru, *verbis*:

[...] In Thailand land ownership titles induced higher investment in farming capital (attached investments and other capital), and titled

land had significantly higher market values and higher productivity per unit.

Toda mudança estrutural pressupõe um processo, cujo dimensionamento no tempo é diretamente proporcional às variáveis nele inerentes. Os principais elementos para o processo de descentralização do tributo serão citados, cabendo a cada gestor municipal determinar a maneira de lidar com essa parcela territorial, podendo o gestor, realmente instituir um marco estrutural novo, ou somente lidar como mais uma transferência de responsabilidade ao seu município, concomitante a uma contrapartida financeira que permanecerá estagnada, devido à indiferença histórica com esse tributo, ou até mesmo intimidado com o poder local, conforme cita Deininger (2003, p. 168), *verbis*:

[...] One of the reasons for the limited effectiveness of property taxes may be that because of their visibility they are difficult to introduce politically and fall largely on the rich who, at the local level, may hold political power, and thus effectively resist the collection of such taxes.

Mas a principal contribuição de Deninger (2003:165) à discussão da descentralização do ITR é que o imposto viabiliza uma ampliação do interesse em sua arrecadação e ao mesmo tempo aumentar a eficiência do uso da terra e simultaneamente viabilizar a estruturação de um adequado cadastro. do imposto e

“A number of observers have identified the failure to devote sufficient attention to the availability of local revenue sources as a key deficiency of recent decentralization initiatives (Boadway 2001; Eaton 2001). Taxes on land and real property provide an ideal mechanism to increase fiscal responsibility in a way that has few distortionary effects. While such taxes have both advantages and disadvantages, they may have considerable potential to strengthen fiscal responsibility at the local level in a way that might encourage more effective use of land”.

Porém, a descentralização da cobrança do ITR permite ampliar significativamente a sua arrecadação, por meio de um cadastro territorial municipal. A responsabilidade desse

resultado não pode ser incumbida somente a esse cadastro, no entanto, se deve institucionalizar uma operacionalização cotidiana, inerente em todos os setores e instrumentos envolvidos com essa tramitação. A manutenção das informações fidedignas com a situação de fato será um dos resultados, conseqüentemente a arrecadação outro, permitindo promover investimentos locais vinculando as demandas por serviços públicos e seus pagamentos. Deininger (2003, p. 165) cita dessa compatibilização o recurso com a demanda, e em seguida referencia Bird (1974) que cita sobre a dinâmica desse processo de administração do tributo sobre as terras, *verbis*:

[...] On this basis, observers often note that a land tax provides one of the few mechanisms to sustainably fund local governments without recourse to transfers, which may distort incentives and break the link between the level at which public services are provided and the payment for such services.

...

Administering a tax on land effectively and equitably requires having and an official record, or cadastre, of the size, value, and ownership status of each tract of land and its productive capacity along with information on the costs of outputs and inputs. Land tax administration also requires a property tax law that assigns property rights and tax obligations and an administrative organization that keeps the register up-to-date and assesses, collects, and enforces the tax.

Toda a dinâmica de governança dessas terras rurais seria irrelevante sem o estudo dessa descentralização do ITR, passando pela análise da sua viabilidade diante do perfil do município, mas também depende diretamente da disposição política do gestor em fiscalizar as propriedades rurais com maior rigor, promovendo maior equidade tributária, sendo esse um processo contínuo. Assim, harmonizar os interesses políticos é um dos grandes desafios desse processo para o gestor local, que possui a oportunidade de agir unilateralmente com respaldo da União (assim como ocorreu com a cobrança obrigatória do IPTU a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal), além de se empenhar para reverter a inexpressividade financeira do tributo. Porém, a inviabilidade desse

pleito devido ao perfil do município são as justificativas que “podem” e historicamente “foram ditas” quando os interesses não se harmonizam.

Assim, em primeira instância, estimar este aumento arrecadatário é possível diante das características territoriais do município, no entanto realizar a arrecadação depende do compromisso com esta política fiscal e das melhorias operacionais que devem ser providas no atual *modus-operandi*. Mesmo com a Lei 11.250/2005, que institui uma condição sem precedentes e regulamenta dispositivos presentes desde a Constituição Federal, sem tal compromisso, o ITR continuará sendo um tributo ínfimo e, mais que isso, as terras públicas continuarão sujeitas aos oportunismos do mercado.

4. Estimativa de arrecadação do ITR nos municípios de Espírito Santo do Pinhal/SP e Boituva/SP

Além de caracterizar sinteticamente o ITR, esse artigo demonstra o resultado de um estudo de caso de potencial arrecadatário do tributo para dois municípios. As fórmulas e os critérios dessa simulação serão generalizados para os municípios objeto, mas vale ressaltar que a situação territorial e principalmente, o uso da terra destas propriedades tende a variar de município para município e de imóvel para imóvel.

A fiscalização precária do uso efetivo da terra permite ao proprietário que a sub-utiliza, declarar um GUT elevado, que a classifique em uma faixa de menor alíquota do tributo. Porém, as tarefas de campo que serão parte das obrigações acessórias atribuídas aos municípios conveniados, serão de suma importância para auferir o real GUT da terra, pois embora exista previsão legal para alíquota de até 20%, o lançamento desta, só será possível com a comprovação do uso precário da terra. Os valores apurados são resultado de um cenário otimista na utilização da terra e um preço da terra razoável e proporcional ao valor médio de mercado. A Tabela 5 apresenta uma síntese do potencial arrecadatário para o município de Espírito Santo do Pinhal/SP:

TABELA 5 - Simulação do Potencial Arrecadatário em Espírito Santo do Pinhal/SP

Área Tributável*	Valor da Terra Nua Tributável - R\$ 8.725,92ha -	Valor da Terra Nua Tributável - \$ 21.989,37 ha -	ITR DEVIDO TOTAL	ITR Potencial TOTAL	Variação
------------------	--	---	-------------------------	---------------------	----------

	Valor Médio Declarado *	atualizado pelo Valor Médio IEA	(2008) - SRF *		
37.401	142.943.077,16	457.327.247,08	229.673,09	549.802,62	139,4%

Fonte: elaboração própria. * Baseada nos dados da Secretaria da Receita Federal.

Embora o montante total lançado descrito na tabela anterior seja de R\$ 229.673,09, o valor de fato transferido em 2008 foi de R\$ 68.225,30, ou seja, há inadimplência para ser considerada. Dada a sub declaração dos valores de terra nua tributável pelos proprietários, o montante potencial arrecadatório real é de R\$ 549.802,62, assim o percentual de elevação arrecadatória que o município pode lograr, perante o valor lançado é de 139,40%.

O município de Boituva/SP também apresenta resultados expressivos no qual se obtém a estimativa de elevação arrecadatória de 760% no montante transferido, considerando apenas a atualização do valor médio de mercado do hectare dessas terras.

TABELA 6 - Simulação do Potencial Arrecadatório em Boituva/SP

Área Tributável	Valor da Terra Nua Tributável - \$ 3.991 (ha) - Valor Médio Declarado	Valor da Terra Nua Tributável -R\$ 34.343ha - Valor Médio IEA	ITR DEVIDO (2008)	ITR POTENCIAL - R\$ 34.343ha - Valor Médio IEA	Variação
	22.840	91.160.165,04	784.394.120,00	51.494,97	

Fonte: Elaboração Própria - base de dados IEA

Em ambos municípios já conveniados, ações em prol da estruturação do cadastro territorial para cumprir com as obrigações acessórias estabelecidas pelo convênio estão sendo elaboradas e implementadas. A escassez de recursos financeiros para investimento, mesmo com a perspectiva de retorno futuro, inibe a implantação de ações mais efetivas de fiscalização, uma vez que o lançamento do valor de terra nua tributável continua sob a responsabilidade do proprietário e sua conscientização é lenta. Como já dissertado, a limitação de atuação do município sobre esse importante elemento, que é a

base para a tributação do ITR, é um grande limitador de eficiência desse modelo, pois não é um tributo de sua competência em última instância.

As características institucionais exigidas pelas instruções normativas também contribuem para essa ineficiência e precisam ser revistas, como exemplo se pode citar o perfil e disponibilidade dos “executores” das obrigações acessórias, bem como a limitação de datas para a capacitação dos mesmos.

Conclusão

No Brasil, o processo de apropriação privada da “terra”, direta ou indiretamente, sempre propiciou ganhos especulativos aos possuidores de capitais mais conservadores, principalmente durante momentos de instabilidade econômica, e construiu uma estrutura fundiária arcaica e ineficiente em muitos aspectos, esse fator foi e é a principal razão da ineficiente regulação do “ativo - terra” pelo Estado brasileiro.

Este artigo se propôs a demonstrar a “ineficiência Estatal” na gestão da terra teve como consequência a subtração de volumes incriveis de capacidade arrecadatória dos cofres municipais, de modo que se estimam possibilidades de elevação de mais de 1.000% sobre os atuais valores se o município decide gerir responsavelmente o ITR que o corresponde com subsídio efetivo da SRF.

Portanto a descentralização contribuirá para a gestão territorial e diretamente à arrecadação do Imposto Territorial Rural ao erário, ressalvada a necessidade de operacionalização por meio do instrumento Cadastro Territorial, conjuntamente com a análise das condições territoriais do município que a pleitear, cuja viabilidade é imprescindível para lograr resultados satisfatórios.

Contudo e contraditoriamente, já estão dispostos mecanismos administrativos e o arcabouço legal para suportar a descentralização e verter sobre o assunto um novo nível de eficiência.

No contexto da arrecadação inexpressiva desse tributo, um primeiro e grande exemplo, é a imoral delegação ao proprietário da função de determinar qual alíquota “quer” recolher ao erário, por falta de fiscalização ou pela distância entre o gestor do tributo e o contribuinte.

O município que possui terras rurais e um mínimo de recursos pode solicitar a descentralização do ITR, e o estudo de caso tratado comprova a hipótese de que a

operacionalização do instrumento cadastral pode induzir maior recolhimento ao erário, ativando um poderoso círculo virtuoso em prol de ganhos institucionais para a gestão fundiária no Brasil.

Ademais, o poder executivo municipal, com retaguarda da Secretaria da Receita Federal, poderá diretamente e unilateralmente concorrer pelo direito de gestão desse tributo junto à SRF, ou seja, independente do poder legislativo local. Os gargalos já identificados devem ser tratados o quanto antes para que não frustre a melhor oportunidade já criada de se resolver o problema da tributação das terras rurais do país.

É assim que a nova estrutura legal que permite a descentralização do ITR se depara com os administradores municipais (que possuem terras rurais) na situação de decidir entre gerir esse tributo, fiscalizando e colaborando com a modernização da gestão fundiária com real amparo da SRF, ou manter tudo como está, justificando-se na incapacidade de ação local ou no passado arrecadatário do tributo.

Obviamente que não se pretende dizer nem se espera que esse processo resolva integralmente o problema da formação e da concentração fundiária que se desenvolveu de forma tão arraigada no país, porém, é uma importante peça no mecanismo maior que invariavelmente o fará.

Se objetiva concretamente uma maior equidade tributária, melhor governança das terras e do uso e ocupação do solo, e, principalmente, fomentar a esperança na visão dos gestores que creiam ser possível mudar esse paradigma, mesmo que gradativamente, conduzindo-o por um viés técnico e justo, totalmente compatível com a política e com o mercado.

Para isso, aderir à Lei 11.250/2005 e estruturar o Cadastro Territorial Municipal são os “primeiros” elementos necessários e alicerces para todas as demais tramitações rumo à governança dessas terras, conjuntamente, as mudanças institucionais na operacionalização do atual modelo proposto.

É uma oportunidade ímpar para melhorar significativamente a gestão territorial e descentralizar a receita oriunda da tributação das terras rurais, que “atualmente” continuam não alcançando sequer 0,1% das Receitas Federais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALATA, K. S. ITR – Imposto Territorial Rural – Seu Potencial – Sua Sonegação – Sua Solução – Cadastro Técnico Rural – CTR outubro, 1997

BRASIL. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2008.
Secretaria da Receita Federal. 2008.

BRASIL. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2009.
Secretaria da Receita Federal. 2009.

BRASIL. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2010.
Secretaria da Receita Federal. 2010.

BRASIL. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2011.
Secretaria da Receita Federal. 2011.

BRASIL. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2012.
Secretaria da Receita Federal. 2012.

BRASIL. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2013.
Secretaria da Receita Federal. 2013.

BRASIL. Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2014.
Secretaria da Receita Federal. 2014.

BRASIL. Censo Agropecuário 2006. IBGE. 2006.

BRASIL. Lei nº 5.172 - 25.10.1966.

BRASIL. Lei nº 9.393 - 19.12.1996.

BRASIL. Lei nº 10.257 - 21.07.2001.

BRASIL. Lei nº 10.267 - 28.08.2001.

BRASIL. **Lei nº11.250 - 28.12.2005.**

BRASIL. Constituição, 1998. **Constituição Federal.** Organizador: Yussef Said Cahali. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2002

BRASIL. **Código tributário nacional** / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2002

DEININGER, K. **Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report.** Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2003. 292 p.

LOCH, C. **Cadastro Técnico Multifinalitário: Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** In: ERBA, D. [et all] (Org.) **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** Rio de Janeiro, RJ: Ministério das Cidades, 2005. 144 p.

REYDON, B. P.; ROMEIRO, A.; PLATA, L.E.A.; SOARES, M. **Preço elevado e o ITR.** In REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F.N.M. (Org.) **Mercado de Terras no Brasil: Estrutura e Dinâmica.** Brasília, DF: MDA/NEAD, NEA-IE/UNICAMP, 2006. 444 p. (NEAD Debate; 7).

SAYAD, J. **Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR.** Rio de Janeiro: Pesquisa e planejamento econômico, 12 (1), abril, 1982.

VILARINHO, C. R. O. **O Imposto Territorial Rural (ITR) No Brasil.** 1989. 258f. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

OLIVEIRA, T. A. M. **Imposto Territorial Rural: um Estudo Econômico sobre a Descentralização da Cobrança.** 2010. 135f. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Estado e Municípios: Transferências Constitucionais**, Brasília, DF, 1996 – 2007. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp> Acesso em: 10 abr. 2009.