

ARTIGO

Imposto Territorial de Propriedade Rural: Um Instrumento de Política Fundiária

Jersone Tasso M. Silva*

1. Introdução

A democratização do acesso à terra no Brasil é um problema que tem sido objeto de inúmeros estudos, controvérsias, assim como de disputas políticas. Tal problema se agrava à medida que políticas governamentais são implementadas com o intuito de garantir a titulação de terras e a apagar focos de tensões em áreas de conflito ao invés de tomar ações para se fazer uma reforma agrária.

Pesquisas têm mostrado que a Reforma Agrária no Brasil tem sido inviabilizada, fundamentalmente, pelo fato da terra participar do *portifólio* de agentes econômicos para fins especulativos, enquanto um ativo líquido (tal fenômeno é observado em situações onde o processo inflacionário é muito elevado). No entanto, observou-se que à medida que os agentes econômicos adquiriam terras com esta finalidade, a oposição à execução de uma Reforma Agrária se ampliava, praticamente inviabilizando-a. A execução da Reforma Agrária a fim de expandir o acesso à terra, gerar empregos e simultaneamente

te diminuir sua utilização especulativa de terras agrícolas demandou, por parte do governo, a criação de vários instrumentos complementares para tentar alcançar tais objetivos. Alguns deles são: a execução de assentamentos localizados, uma efetiva política de colonização e de aquisição de terras, a efetiva cobrança do Imposto de Propriedade Territorial Rural (ITR) e do Imposto de Renda.

As duas últimas incidências tributárias perseguem objetivos extrafiscais, ou seja, a incidência sobre a propriedade tem por finalidade principal servir de instrumento de política fundiária e a incidência sobre os fluxos de renda tem por finalidade fornecer estímulos a aumentos de produção e de propriedade.

Skinner (1991), mostra que países subdesenvolvidos, como o Nepal, possuíam antes da Segunda Guerra Mundial 55% da receita total, em forma de taxa da terra. Ao final dos anos 80 tal arrecadação chegou ao patamar de apenas 2%. Outros países, tais como Egito e Índia, também apresentaram a mesma característica. A situação brasilei-

ra, assim como a de outros países em desenvolvimento, não é diferente, pois esta apresenta altos índices de subtributação e inadimplência por parte dos contribuintes.

No entanto, através de recentes mudanças na taxa da terra, ou melhor, através de recentes mudanças no ITR, o governo brasileiro resolveu abordar a questão agrária com maior eficácia.

Assim sendo, o presente estudo tem como objetivo analisar o imposto direto sobre o setor rural sob dois aspectos: (1) Analisar o ITR e verificar sua evolução como instrumento de política fundiária; e (2) Apresentar uma análise teórica a respeito dos efeitos da tributação sobre o mercado de terras.

O estudo se dividiu em quatro partes: (1) Introdução; (2) Evolução do Imposto territorial no Brasil. A segunda parte abordará os aspectos históricos do Imposto sobre Propriedade Rural e sua evolução quanto à arrecadação no período compreendido entre 1972 a 1996. Será feita ainda uma análise a respeito das novas mudanças jurídicas na lei de arrecadação do ITR e

seus efeitos para a sociedade brasileira; (3) Efeitos da Tributação sobre o Mercado de Terra. A terceira parte procurará apresentar o problema do ITR e os efeitos da

tributação sobre o mercado de terras; e (4) Conclusão.

A seção a seguir apresentará a evolução histórica do ITR no Brasil até

o ano de 1996, analisando-se a evolução das leis, assim como a evolução do imposto arrecadado no período compreendido entre 1972 até 1996.

2. Evolução do Imposto Territorial no Brasil

Historicamente, no período colonial brasileiro, teve-se os primeiros indícios de uma tentativa de criação de imposto territorial para financiar as despesas da metrópole. No entanto, este encontrou forte oposição por parte dos proprietários de terra e por isso não chegou a ser instituído. Observou-se, entretanto, que com o advento da Constituição de 1891, surgiu uma nova estrutura de poder, localizada nos Estados, na qual permitiu a criação do ITR, que de âmbito estadual, fosse iniciado. As primeiras cobranças do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural foram inicialmente observadas nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

As normas constitucionais mantiveram o tributo na competência dos Estados nos anos que compreenderam entre 1891 a 1961. Na vigência da Constituição de 1945, foi promulgada a Emenda Constitucional Nº 05, de 1961, transferindo o ITR para os Municípios, em face das dificuldades financeiras que esses governos atravessavam. No ano de 1946 o ITR passou a ter alguns objetivos extra fiscais, isto é, servir de instrumento à política fundiária no incentivo ao uso racional da terra, levando em conta suas funções econômicas e sociais.

No período em que ITR esteve na competência dos Estados, observou-se que o tributo não era efetivamente explorado pelos estados, principalmente pelos seguintes fatores:

- (a) inexistência de cadastros rurais na maioria dos Estados, além da precariedade dos poucos existentes em alguns Estados;
- (b) alguns Estados não cobravam o imposto;
- (c) os Estados que cobravam operavam com incidência sobre valores venais irrisórios; e
- (d) mesmo os Estados que cobravam o imposto não possuíam, em seus órgãos fazendários, estruturas administrativas especializadas para a cobrança de um imposto cadastral.

Segundo Oliveira (1993), ao abordar diversos aspectos do ITR, concluiu que este tributo não se destacou como fonte de receita Municipal e tampouco introduziu-se modificações nas relações sócio-econômicas no campo. Pode-se dizer ainda que a razão de seu fracasso esteve no excessivo uso de variáveis, além das complexas operações utilizadas para seu cálculo.

O item anterior mostra claramente que os Estados não queriam ou não tinham competência administrativa para recolher o imposto provocando com isso a criação da Emenda Constitucional Nº 10, de novembro de 1964, entregando o imposto à União. Sob tal emenda o ITR passa a ser concebido como instrumento de reestruturação fundiária. A partir de 1965 o ITR foi inserido no Estatuto da Terra (a Lei Nº 4509/69) com uma função claramente extra fiscal, ou seja, passou a ser um instrumento de política fundiária que tinha por objetivo: (1) estimular a racionalidade do uso da terra; (2) desestimular a propriedade especulativa da terra, e (3) proporcionar recursos para financiamento dos programas de Reforma Agrária. Esta lei estabeleceu como base de cálculo do ITR o Valor da Terra Nua (VTN) definida pela diferença entre o valor total do imóvel e dos bens nele incorporados e do valor das florestas naturais.

Deve-se destacar, entretanto, que no quadro extra fiscal em que se situava a nova tributação, assumia importância fundamental o instituto do módulo rural. A determinação do módulo rural, segundo o documento legal que regulava esse instituto, seria efetuada pelo mu-

nicípio, obedecendo aos seguintes critérios:

- a) tipo de exploração preponderante no Município;
- b) renda de exploração preponderante no Município;
- c) outras explorações que, mesmo não sendo predominantes, produzam resultados econômicos expressivos; e
- d) o conceito da propriedade familiar.

Ao fim de 1979, foi aprovada uma lei de ITR (Lei Nº 6.746) devido às dificuldades e distorções inerentes à cobrança de tal imposto. Esta tinha por objetivo simplificar os cálculos e ao mesmo tempo impor maiores penalidades à não utilização da terra e a ineficiência na sua exploração. Segundo esta lei, destacam-se alguns estímulos existentes: (1) imunidade; (2) isenções; (3) não incidência; e (4) redução. Tais estímulos serão explicados a seguir.

A Lei Nº 6.746 garante imunidade nas seguintes situações:

- a) as pequenas glebas rurais (atualmente imóvel com área igual ou inferior a 25 ha), quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel; e
- b) imóvel rural pertencente a partidos políticos, entidades sindicais dos trabalhadores, templos de qualquer culto e instituições

de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos da lei.

A Lei Nº 6.746 acrescenta que estão isentos do imposto: (1) os imóveis rurais considerados de preservação permanente (sem qualquer destinação comercial), definidas no Código Florestal; (2) consideradas reserva legal, definidas no Código Florestal; (3) consideradas de interesse ecológico para proteção dos ecossistemas, assim declarados por ato do órgão competente federal ou estadual; e (4) reflorestadas com essências nativas. O imposto não incidirá ainda sobre o imóvel rural, ou conjunto de imóveis rurais de área fiscal ou inferior a um módulo fiscal, desde que seu proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título, cultive a terra só ou com sua família e admitida a ajuda eventual de terceiros.

Segundo a lei acima citada, o ITR pode ser objeto de redução de até 90% a título de estímulo fiscal calculado segundo o grau de utilização econômica do imóvel. Isto se daria na seguinte forma:

- a) redução de até 45%, pelo Grau de Utilização da Terra (GUT), medido pela relação entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel rural. Esse quociente, multiplicado por 0,45 definirá o Fator de Redução pela Utilização (FRU); e
- b) redução de até 45%, pelo Grau de Eficiência na Exploração

(GEE), medido pela relação entre o rendimento ou número de cabeças de animais por hectares, obtido para cada produto explorado, e os correspondentes índices regionais de rendimento. Esse quociente, multiplicado pelo FRU, determinará o Fator de Redução pela Eficiência (FRE).

As alíquotas correspondentes ao número de módulos fiscais do imóvel partem de um percentual de 0,2% até alcançar 3,5% (para propriedades acima de 100 módulos fiscais)¹.

A inovação da Lei 6.746 está na introdução da *Progressividade Temporal* ou seja, utilizou-se um multiplicador da alíquota legal (igual a 2 no primeiro ano, 3 no segundo ano e 4 para o terceiro e seguintes anos) desde que o imóvel apresentasse GUT abaixo de 30% para propriedades até 25 ha e abaixo de 10% para propriedades maiores de 80 ha.

No entanto, observou-se fortes obstáculos quanto a tal imposto, isto é, houve a falta de cadastros rurais e de uma inadequada infra-estrutura de arrecadação que permitisse superar os problemas quanto a subtributação e evasão fiscal.

Segundo Vilarinho (1989), citado por Reydon & Plata (1995), a subtributação se deve às seguintes causas: (1) o VTN, base do imposto fixado pelo INCRA, não alcança 15% dos preços de mercado; (2) adoção do conceito de área apro-

¹ O indicador de tamanho, módulo fiscal do Município, expresso em hectares, é determinado levando-se em conta os seguintes fatores: (1) tipo de exploração predominante no município (hortigranjeiros, culturas permanentes, temporária, pecuária e florestal); (2) produtividade por cultura; e (3) de um conceito de propriedade familiar.

veitável no lugar da área total do imóvel; (3) das falsas declarações de área aproveitável e produtividade das explorações que os proprietários apresentam.

O ITR era administrado pelo INCRA, órgão executor da política fundiária, no período compreendido entre a década de 70 até fim dos anos 80. A partir da década de 90, mais precisamente 12/04/90, a Lei Nº 8.022 transferiu para a Secretaria da Receita Federal, a competência da administração das receitas arrecadas pelo INCRA, em especial o ITR. Contudo, conservando sua estrutura legal e respectiva finalidade extra fiscal.

Atualmente, a lei que disciplina o lançamento e a arrecadação do ITR é a Lei de Nº 8.847 de 28/01/94. Tal lei introduziu as seguintes mudanças quanto a arrecadação: o zoneamento fiscal, a substituição da tabela progressiva, o novo critério de apuração e a criação de um cadastro próprio da Receita Federal. Cabe aqui discorrer um pouco mais a respeito do mais importante que o zoneamento fiscal. O zoneamento fiscal indica que o país foi dividido em três grandes regiões baseados nos critérios de desigualdades regionais e para cada uma delas foi adotada uma tabela diferenciada para a dimensão do imóvel, para o percentual de sua utilização e para a alíquota do imposto. Contudo, as mudanças introduzidas pela Lei Nº 8.847 não atuaram no que seria o principal problema no cálculo da arrecadação, pois a área para a base de cálculo continuava sendo o VTN do imóvel.

A lei criou a "área aproveitável" e a "área utilizável" para apuração do imposto. A área aproveitável é a área passível de exploração e a área utilizável é aquela que efetivamente estiver sendo usada no cultivo de qualquer espécie. O percentual de utilização efetiva da área aproveitável é calculado pela relação entre a área efetivamente utilizada e a área total do imóvel, isto é, o antigo GUT (Lei Nº 6.746 de 1979). Para que o imóvel seja considerado como explorado é necessário que ele tenha um mínimo de 30% de utilização de sua área aproveitável. Aquele que não atingir o índice é considerado terra improdutiva e, como tal, passível de desapropriação.

Segundo Raydon e Plata (1995), esta lei, se for acompanhada das demais alterações necessárias, deverá efetivamente melhorar a arrecadação do ITR, mas não resolverá os problemas de subtributação e evasão.

Os trabalhos de Bird (1974), Riew (1987), e Stédile (1984), citados por Reydon & Plata (1995), mostraram que os impostos sobre a terra vêm perdendo importância nos sistemas fiscais dos países em desenvolvimento devido a: (a) rigidez da alíquota; e (b) deliberada política de favorecer os impostos sobre a renda às exportações.

Segundo Reydon & Plata (1995), "A queda nas receitas decorrentes da diminuição e/ou manutenção das alíquotas do imposto sobre a terra, faz com que este deixe de ser um bom instrumento para incrementar a receita do governo." No entanto, em termos de instrumen-

to para diminuição de expectativas de ganho com a terra enquanto ativo líquido este é ainda o mais eficiente dos instrumentos.

No ano de 1996, mais precisamente no dia 19 de novembro, foi criada a Medida Provisória de Nº 1.528, a qual procurava modificar as regras do imposto territorial, visando penalizar as terras improdutivas e, em consequência, a facilitar a reforma agrária. As alíquotas do tributo foram alteradas, fazendo com que a declaração fosse feita pelo próprio proprietário e o valor por ele usado como base para o cálculo do imposto será a base para o pagamento de indenização por eventual desapropriação. A medida autoriza ainda o pagamento das dívidas de Títulos da Dívida Agrária (TDA) emitida até 23 de junho de 1992.

Analisando-se alguns artigos da medida provisória, tem-se que: segundo o artigo 11, da referida Medida Provisória, o valor do imposto será apurado aplicando-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável (VTNt) à alíquota correspondente, prevista no anexo da medida provisória, considerados a área total do imóvel e o grau de utilização (GU). O parágrafo 2 diz que em nenhuma hipótese o valor do imposto devido será inferior a R\$10,00 (dez reais); o artigo 13 diz que se o pagamento do imposto for feito fora dos prazos previstos, nesta medida provisória, então deverá ser acrescido de uma multa de mora calculada à taxa de 0,33%, por dia de atraso e o percentual de multa a ser aplicada fica limitado a 20%.

Observando-se as recentes mudan-

ças do ITR tem-se que o governo resolvera abordar a questão agrária de forma eficaz, isto é, o que a nova lei modificou de fato foi apenas a forma de sua aplicação. Sabe-se que, o antigo ITR, foi um dos impostos com menor índice de arrecadação que o país já teve, ou seja, a Receita Federal lançava o imposto anualmente baseando-se em valores muitas vezes diferentes daqueles declarados pelos proprietários. Estes, muitas vezes, poderiam contestá-los via recursos administrativos, paralisando-se assim a arrecadação e tornando nulos os esperados efeitos de direcionamento da ocupação da terra.

A nova lei, como fora mencionado anteriormente, modificou a forma de aplicação do ITR, ou seja, tornou o imposto declaratório. O imposto sendo declaratório não permite que o contribuinte o conteste (pois é este que o calcula e lança) colocando o mesmo numa situação incômoda dada a possibilidade de desapropriação, devido a valores não superiores ao declarado. Isto

complica a situação do proprietário que pretenda declarar um valor baixo da terra nua para reduzir o valor do imposto. Pode-se inferir daí que o imposto passaria ao menos a arrecadar valores significativos, em contraste com a ínfima arrecadação atual.

A lei que disciplina o lançamento e a arrecadação do ITR (a Lei de Nº 8.847 de 28/01/94), assim como a medida provisória criada no dia 19 de novembro de 1996 causaram efeitos positivos quanto aos valores arrecadados pela Receita Federal.

A Tabela 1, assim como a Figura 1, mostram a arrecadação do ITR no período compreendido entre 1972 a 1996. Os valores classificados, segundo a nomenclatura utilizada pela Receita Federal, significam valores efetivamente pagos. Tal tabela, revela um processo de deterioração dos valores arrecadados do ITR para o período compreendido entre 1972 a 1989. Observando-se mais detalhadamente os

três primeiros anos (1980-82), período de aplicação da Lei Nº 6.746/79, tem-se que a arrecadação subiu em relação ao período de 1972-79, quando ainda estava em vigência a legislação fixada pelo Estatuto da Terra de 1964. Porém, para o período 1982-83, observa-se que o ano de 1983 apresentou uma queda real de 51% em relação ao ano anterior. A deterioração deste imposto é continua até o ano de 1989, quando este apresentou uma queda real de 59.8% em relação ao ano de 1982. Segundo Lício (coord.) (1994), a queda nas receitas podem ser explicadas pela pouca importância atribuída pelo INCRA ao ITR como instrumento de política fundiária. Em outras palavras, evidencia-se a completa ineficácia da Lei Nº 6.746/79, já que esta não cumprira com seus propósitos de desestímulo à subutilização da terra. Tal tendência se inverte em 1990, quando os valores arrecadados pela Receita Federal voltam a se comportarem como nos anos de melhor desempenho, 1980, 1981 e 1982.

Tabela 1. Evolução da Arrecadação do ITR - 1972 - 1996

(R\$ milhões)					
Ano	Classificado	Ano	Classificado	Ano	Classificado
1972	9.136,8	1981	36.538,2	1990	37.696,1
1973	26.564,4	1982	41.626,1	1991	26.529,4
1974	16.526,8	1983	20.272,2	1992	6.811,1
1975	25.204,0	1984	14.321,8	1993	4.651,7
1976	17.646,8	1985	18.020,6	1994	117.778,4
1977	19.042,3	1986	22.356,7	1995	175.611,2
1978	19.172,8	1987	19.943,4	1996	84.652,9
1979	29.193,3	1988	16.859,9	1997	—
1980	38.920,9	1989	16.700,5		

Notas: * Estão inclusos nos anos de 1992, 1993, 1994, 1995 e 1996 o valor total do ITR mais as multas por atraso de pagamento.
 ** Sem dados.

Fonte: Incra e Departamento da Receita Federal.

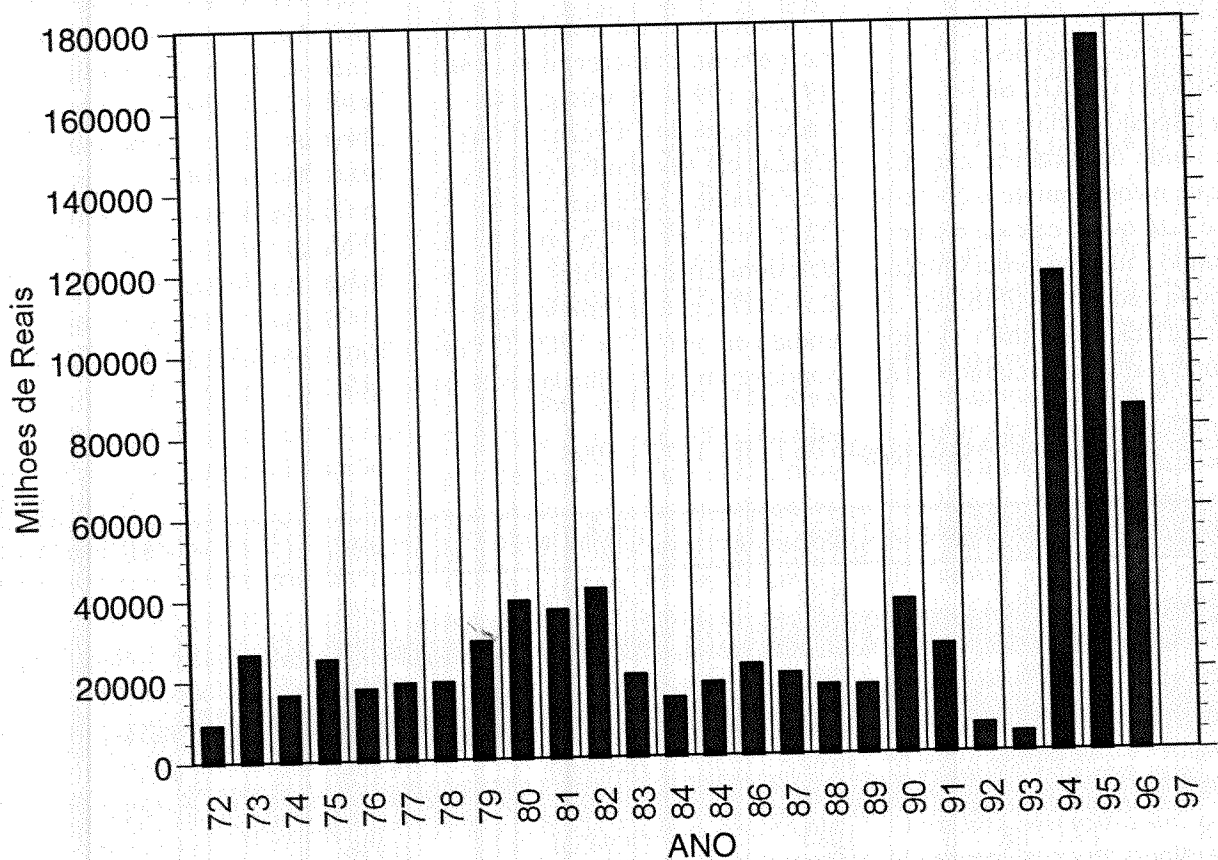
A tabela acima apresenta um aspecto interessante quanto à década de 90. No ano de 1990 a arrecadação tributária teve um aumento real de 125,71% se comparado com o ano anterior. Porém, a partir de 1991, a Receita Federal observou uma brusca queda em suas receitas, ou seja, observou-se que, entre os anos de 1990 e 1993, houve uma variação percentual negativa de 87,65%. Entretanto, para o período compreendido entre 1994 a 1996, observou-se uma grande elevação nos valores arrecadados pela Receita Federal. Tal elevação pode

ser explicada pelos seguintes motivos: (1) a criação da lei que disciplina o lançamento e a arrecadação do ITR (Lei de Nº 8.847 de 28/01/94); e (2) a medida provisória criada no dia 19 de novembro de 1996. Além disso, deve-se recapitular que foi a partir de 1990 que a administração do ITR passou para a Secretaria de Receita Federal.

A Figura 1 revela com mais clareza a evolução da arrecadação do ITR no período compreendido entre 1972 a 1996². A arrecadação do ITR, como fora mencionado ante-

riormente, apresentou uma elevação na arrecadação, no período de aplicação da Lei Nº 6.746/79, se comparada com o período de 1972-79. No ano de 1990 a arrecadação tributária teve um aumento, porém seguido de uma queda um tanto acentuada para os anos 1991, 1992 e 1993. O ano de 1994 apresentou um elevado crescimento nas arrecadações, pois é neste período que se cria a lei que disciplina o lançamento e a arrecadação do ITR (Lei de Nº 8.847 de 28/01/94). O pico dos valores arrecadados foi obtido no ano de 1995.

Figura 1 – Evolução da Arrecadação do ITR no Brasil: 1972-96.



Fonte: Inkra e Departamento da Receita Federal.

² A evolução do ITR no Brasil apresenta algumas características interessantes, ou seja, ao longo dos anos pode-se observar um alto nível de inadimplência, falsificação das informações fornecidas pelos contribuintes quanto ao grau de utilização da terra e níveis de produtividade, subdeclaração e evasão fiscal. No entanto, observou-se que no período compreendido entre 1990 a 1996, houve uma mudança no comportamento do contribuinte, já que aqueles que por motivos de contestabilidade ou impugnação não fizeram o pagamento do ITR, agora o estão. Observa-se ainda que está havendo uma maior arrecadação do ITR devido à necessidade do contribuinte ter que apresentar o pagamento do mesmo para que ele possa negociar suas terras, tomar empréstimos junto ao banco, registrar em cartório, etc.

No entanto, apesar de todos os problemas práticos da aplicação do ITR, este ainda apresenta, em sua nova roupagem, as seguintes fraquezas, Jank (1997): (1) penalização à eficiência; (2) estímulo à ineficiência; (3) falta de isonomia; e (4) falsidade. O primeiro item diz respeito ao fato de que um agricultor possuidor de uma grande área agrícola numa determinada região irá pagar mais imposto do que um produtor que possua o mesmo tamanho de terra, porém em municípios diferentes. O segundo ponto procura penalizar a grande propriedade e promove a divisão artificial de propriedades, isto é, penaliza o uso legítimo e racional das economias de escala. O terceiro ponto apresenta o fato de que propriedades rurais de tamanhos dife-

rentes, de produção diferentes, mas com mesmo nível de arrecadação são tratadas como iguais. A quarta e última fraqueza mostra que mesmo havendo a não contestabilidade da cobrança do imposto, pelo seu caráter autodeterminado, este apresenta uma ilusão.

A ilusão, anteriormente mencionada, pode ser entendida da seguinte forma: segundo o artigo 14 a subavaliação levará a lançamento por notificação pela Receita Federal, indicando que a autoavaliação é uma ilusão, pois outro artigo, o de Nº 22, mostra que a desapropriação por valor inferior ao declarado não autorizará a redução de imposto a ser pago, nem a restituição de quaisquer importâncias já recolhidas. Em outras palavras, a União

poderá utilizar valor menor que o declarado, sem contrapartida de devolução de imposto que teriam portanto sido pagos a mais.

O que se pode inferir sobre a evolução da arrecadação do ITR no Brasil é que as leis não foram eficazes no sentido de servir de instrumento de política fundiária. O que se tem na realidade foi a confirmação da ineficiência governamental no sentido de garantir a perpetuação do erro quanto a forma de se penalizar o uso ineficiente da terra.

O item a seguir procurará apresentar, através de um raciocínio matemático, os efeitos sobre o mercado de terra da tributação sobre o mercado de terras.

3. Efeitos da Tributação sobre o Mercado de Terra

O problema do campo, segundo alguns analistas, seria resolvido através de mecanismos tais como a Reforma Agrária. No entanto, este é um mecanismo o qual consome muitos recursos governamentais além do risco de fracasso e de corrupção na desapropriação. Como se sabe, uma maneira mais barata para se aumentar a oferta de terras e consequentemente reduzir os gastos públicos seria através de uma tributação mais eficaz.

A tributação sobre as terras improdutivas, se feita de forma pesada, provocaria uma autodesapropriação dada a inviabilidade de manutenção. A consequência direta disto seria a desvalorização da terra, já que um grande volume desta seria ofertado. Entretanto, aquelas

terras que não fossem vendidas contribuiriam para o aumento da arrecadação contribuindo para futuros assentamentos.

O mecanismo apresentado acima forçaria proprietários de terra a se tornarem mais produtivos, resultando em um aumento do nível de emprego no campo e diminuindo a população de sem-terra. Assim sendo, o presente capítulo procurará apresentar uma teoria na qual a tributação sobre a terra proporcionaria uma maior oferta de terras e seus possíveis efeitos sobre a possibilidade de ganhos especulativos.

O mercado da terra agrícolas, segundo a teoria microeconômica, caracteriza-se por possuir uma oferta fixa, ou seja, o mercado possui uma oferta inelástica, à qual é utilizada como fator de produção e

também como ativo de reserva de valor. Segundo tal teoria, os agentes atuantes em tal setor se comportam racionalmente principalmente no que tange investir em ativos que lhes forneçam o máximo de lucro. Partindo-se do princípio de que os agentes econômicos são racionais estes deverão ponderar quanto a decisão de investir (comprar ou vender terras), pois tal decisão dependerá da comparação entre a taxa de retorno esperado da posse da terra e a taxa de retorno de outros ativos alternativos.

Entretanto, observa-se que os agentes participantes em tal mercado possuem desejos, ou melhor, estratégias conflitantes uns com os outros. Deve-se aqui considerar estratégia como sendo um conjunto de decisões que o produtor deverá tomar com relação à alocação mais

to nível de
dutividade,
comporta-
ra o estão.
gamento do

eficiente de seus fatores de produção existentes.

As estratégias de comprar ou vender terras ou melhor, a decisão de investir, são consideradas conflitantes, pois, para um pequeno produtor familiar há a necessidade de geração de excedente de produção para com isso garantir a manutenção da família, assim como para manter-se empregado. Por outro lado, um grande proprietário rural, dado os custos de produção, talvez decida não explorar determinada área agrícola. Observa-se aqui um exemplo em que a decisão para um pequeno produtor é diferente do que para um grande produtor.

As terras agrícolas, como fora mencionado anteriormente, são utilizadas como fator de produção e também como ativo de reserva de valor. Neste último observa-se que como um ativo este possui três atributos: (a) espera-se um rendimento pela sua utilização produtiva q (este inclui o ganho patrimonial, a); (b) espera-se um rendimento pela sua liquidez enquanto reserva de valor l ; e (c) um custo de manutenção c .

A decisão de investir em terra ou vender a terra dependerá, como fora visto, da comparação entre a taxa de retorno esperado com sua posse e a taxa de retorno de outros ativos alternativos. Analisando-se uma possível tomada de decisão tem-se que considerar que o rendimento líquido, ou seja, rendimentos menos custos, esteja associado a três fluxos: (1) aos fluxos de renda que a terra gera ao longo de sua vida útil na atividade produtiva; (2) aos fluxos de renda associados à incerteza dos ganhos futuros em relação ao prazo de

realização; e (3) e dos custos de manutenção, os quais incluem todos os custos envolvidos para a posse do ativo (inclui-se todas as despesas não associadas à atividade produtiva, i.e., ITR, legalização da propriedade, seguros, custos de transação, etc.).

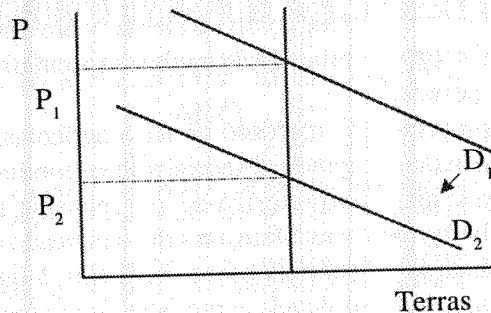
Assim sendo, o empreendedor irá tomar o rendimento líquido da terra $(q + l - c)$ e compará-lo com o rendimento esperado de outros ativos r , no momento de realizar uma operação de compra e venda no mercado de terras.

Segundo Reydon & Plata (1995), a aplicação do ITR terá como consequência um aumento dos custos de manutenção da terra, isto é, com a aplicação do ITR o valor de c num primeiro momento passaria a ser c' sendo $c > c'$. Num segundo momento, os rendimentos esperados da terra serão menores e iguais a $(q + l - c')$. Tem-se assim que $[(q + l - c') < (q + l - c)]$. Em outras palavras, haverá uma diminuição dos rendimentos esperados com a posse da terra, ocasionando uma perda de capital dos proprietários, seguido de uma queda na demanda e conseqüente queda em seu

preço. Assim sendo, à medida que os preços vão caindo as expectativas de ganhos especulativos com as terras diminuem, provocando a redução da liquidez da terra seguido de uma nova queda de preços.

Uma melhor compreensão de tal mecanismo é obtida ao se observar o gráfico abaixo. No Figura 2, a curva de demanda D_1 está indicando o primeiro momento onde as expectativas dos rendimentos esperados da terra são dados por $(q + l - c)$, além disso não se está considerando a implementação do ITR. O segundo momento é caracterizado pela introdução do ITR, ou seja, a curva de demanda D_2 representa o estado final da mudança das expectativas dos rendimentos esperados da terra. Como visto anteriormente, os rendimentos esperados da terra $(q + l - c')$ são menores em relação a D_1 . O deslocamento de D_1 para D_2 indica a sua dimensão e, conseqüentemente uma redução do preço da terra de P_1 para P_2 . Observa-se que, pela inelasticidade do mercado haverá variações significativas no preço. Inferre-se daí que o mercado de terras esteja sujeito a movimentos especulativos importantes.

Figura 2. Efeitos do ITR sobre o Mercado de Terras Agrícolas



Pode-se afirmar assim que a aplicação do ITR gerará uma perda de capital para os proprietários de terra devido à diminuição do seu preço que decorre da menor demanda da terra como ativo de reserva de valor, à qual fora direcionada pelas expectativas decrescentes do rendimento esperado. A aplicação do ITR, nas condições acima, conduz a uma diminuição da possibilidade de ganhos especulativos que existia previamente à aplicação do imposto.

Pode-se, a partir de tal análise, observar que na medida que as expectativas de rendimento com a terra

4. Conclusão

A política de Reforma Agrária, que seria a política de acesso à terra mais adequada, tornou-se politicamente uma meta cada vez mais difícil, haja visto que tal mecanismo consome muitos recursos governamentais, além de incorrer no risco de fracasso e de corrupção na desapropriação.

A execução da Reforma Agrária através de políticas como a criação do ITR, não conseguiu o fim esperado, ou seja, não se conseguiu a expansão do acesso à terra, não se gerou empregos e simulta-

diminuem devido à efetiva cobrança do ITR, elevando seus custos de manutenção, o proprietário escolherá então quatro opções: (1) utilizar a terra produtivamente; (2) mantê-la ociosa e pagar imposto; (3) vendê-la ou; (4) arrendá-la. O item (1) apresentará o quadro em que o produtor somente cultivará a terra enquanto as expectativas produtivas compensarem os custos de pagar o ITR, mantendo-se ainda os rendimentos esperados superiores a outros ativos. O segundo item mostra que o proprietário pagará o ITR, e continuará com a propriedade da terra, enquanto os rendi-

neamente não diminuiu sua utilização especulativa de terras agrícolas. Deve-se compreender aqui que esta política não resolverá os problemas fundiários e nem será uma forma de obter uma melhoria efetiva na arrecadação federal. Contudo, é a política que, implementada eficientemente, diminuirá a especulação com terras além de punir aqueles proprietários que não utilizem de forma eficiente em suas propriedades.

As mudanças legais ocorridas no ITR ao longo dos anos revelou que dentre todas foi a de 28/01/94, ou

mentos esperados da terra sejam maiores que os rendimentos de outros ativos. O terceiro ponto diz que a venda aconteceria se o proprietário tiver a terra básica enquanto reserva de valor, não estando interessado na obtenção de ganhos produtivos, ou seja, o proprietário venderá quando os custos do ITR diminuam os rendimentos esperados da terra a um nível inferior ao esperado de outros ativos. Por último tem-se que o proprietário arrendará a terra quando os retornos esperados do cultivo sejam menores do que os esperados com o aluguel da terra.

melhor, a Lei de Nº 8.847 que mais provocou aumentos na arrecadação. No entanto, tal lei não resolveu os demais problemas das definições de VTN, área aproveitável e regressividade do imposto (até 90%) que apareceram na Lei Nº 6.746 de 1979.

Portanto, apesar das melhorias observadas quanto à forma de arrecadação, há ainda a necessidade de uma nova lei mais rígida quanto à elevação nos custos de manutenção das terras não utilizadas, além de uma forma mais efetiva de cobrança do imposto.

Bibliografia

Lício, A. M. A. (Coord.) *A Tributação da Agricultura no Brasil*. Estudos de Política Agrícola. nº 7. IPEA, Brasil. 1994.

Jank, F. S. *Festa nos Cartórios, Fogo na Floresta*. Agroanalysis. Fevereiro 1997, p. 7-10.

Oliveira, J. T. *O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural: 1964-1992*. Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas. USP. Vol. 23, p. 237-253, 1993.

Reydon, B. P. & Plata, L. A. *A Ampliação do Acesso à Terra e o Imposto Territorial Rural*. Agro-

pecuária e Agroindústria no Brasil: Ajuste, Situação Atual e Perspectivas. ABRA. Campinas, 1995.

Skinner, J. *Prospects for Agricultural Land Taxation in Developing Countries*. The World Bank Economic Review, Vol. 5, Nº 3, p. 493-511, Set. 1991.

* Doutorando pelo Departamento de Economia Rural. Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais. Professor do Departamento de Economia da FCG/UNA.