

# O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL 1964-1992

José Teófilo Oliveira

## Resumo

Este artigo apresenta evidências acerca do estado deplorável em que se encontra a administração, pela União, do Imposto Territorial Rural e de sua incapacidade para promover alterações na estrutura fundiária brasileira. Os problemas administrativos não decorrem de falta de "vontade política" para implantar os objetivos do Estatuto da Terra, mas das dificuldades estruturais do governo federal para administrar, à distância, cinco milhões de imóveis rurais. Em vista disto, recomenda-se a transferência do ITR para os governos locais.

## Palavras-chave

Imposto territorial rural, valor da terra nua

## Abstract

This paper demonstrates the deplorable state of current ITR tax administration by the federal government, and emphasizes that it is impossible that the Union can raise efficiently taxes on 5 million rural properties. It recommends therefore that the responsibility to collect ITR should be transferred to local governments.

## Key words

rural property tax, land value

---

*O autor é Diretor de Empresa de Consultoria Econômica e Professor do Curso de Pós-graduação em Economia da UFES e do Centro Superior de Ciências Sociais de Vila Velha E.S.*

## 1. Breve Histórico

Ainda que retrocedendo ao período colonial, sabe-se que a criação de um imposto sobre a propriedade territorial rural sempre encontrou forte oposição por parte dos proprietários de terra. Com o advento da Constituição de 1891, uma nova estrutura de poder localizada nos Estados permitiu a criação do ITR - de âmbito estadual, iniciando por São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

As normas constitucionais, que vigoram nos anos trinta e quarenta, mantiveram o tributo na competência dos Estados, estabelecendo como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel fora da área urbana. Na vigência da Constituição de 1946, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 05, de 1961, transferindo o ITR para aos municípios, em face das dificuldades financeiras que esses governos atravessavam. Na mesma oportunidade, foi também transferido o imposto de transmissão de propriedade "inter vivos".

A municipalização do ITR foi, entretanto, de curta duração. A Emenda Constitucional nº 10, de novembro de 1964, entregou-o à União, desta vez concebido como instrumento de reestruturação fundiária.

## 2. A Primeira Fase do ITR: 1964-1979

A Lei nº 4509/69 (Estatuto da Terra) 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 (benfeitorias) e do valor das florestas nativas.

A alíquota básica era de 0,2%, corrigida por coeficientes relativos à dimensão (A), localização (B), condições sociais (C) e produtividade (D), sendo a carga tributária determinada por:

$$\text{ITR} = (0,002 \times A.B.C.D.) \text{VTN}$$

A alíquota básica era aumentada em função da dimensão e da localização do imóvel, mas poderia ser reduzida, ou aumentada, segundo as condições sociais e produtividade existentes na propriedade agrícola. Dado o

campo de variação dos coeficientes, a alíquota legal do tributo assumia valores de no mínimo 0,24% e de no máximo 3,456%.

Oliveira e Costa (1979), em meados dos anos 70, abordando diversos aspectos do ITR, concluíram que este tributo nunca chegou a se destacar como fonte de receita municipal e tampouco conseguiu introduzir as almeçadas modificações nas relações sócio-econômicas do campo.

Sumariamente, estas foram as principais conclusões apresentadas pelos autores:

- "I Dado o pequeno impacto do ITR (e tributos paralelos) sobre o lucro e taxa de retorno dos imóveis rurais e, dado o não cumprimento das obrigações fiscais por grande parte dos contribuintes, pode-se inferir que os referidos impostos não contribuíram e dificilmente contribuirão para alterar as relações econômico-sociais na agricultura brasileira.*
- II - Do ponto de vista de categorias de imóveis, o ITR apresenta incoerências, ao tributar mais pesadamente o minifúndio do que o latifúndio e, em inúmeros casos, trata-se a empresa rural com mais rigor do que os latifúndios. A razão de tais inversões decorre de sistemática de cálculo do imposto que não discrimina o contribuinte segundo categoria de imóveis (minifúndio, empresa rural e latifúndio).*
- III - A categorização de imóveis rurais adotada pelo Incra para definir minifúndios, empresa rural e latifúndios não tem contrapartida na realidade.*
- IV - A pretendida variação de alíquotas legais não é observada. Isto se deve ao fato de os coeficientes de dimensão, localização, condições sociais e produtividade não se adequarem à realidade da estrutura rural brasileira.*
- V O problema de evasão é grave.*
- VI - O sistema de atualização do valor da terra nua, nos anos entre-recadastramento, segundo índice de correção monetária, não reflete o comportamento da base tributária no tempo."*

De fato, as evidências apresentadas pelos autores são incontestáveis. Somente para exemplificar, vejamos alguns destaques:

- Numa amostra representativa, de abrangência nacional, o impacto conjunto do ITR e impostos paralelos (contribuição INCRA + Taxa de cadastro) foram sempre inferiores a 0,55% do lucro operacional e 0,61% do lucro líquido no ano agrícola de 1971-72.
- Segundo a categorização de imóveis utilizados pelo INCRA, **minifúndio** é o imóvel incapaz de gerar um mínimo de meios de subsistência para uma família e remunerar adequadamente o capital nele investido. **Empresa rural** é o empreendimento que explora econômica e racionalmente imóvel rural. **Latifúndio** é o imóvel deficiente ou inadequadamente explorado. Curiosamente, os autores demonstram que os imóveis classificados como "minifúndios" são os que apresentavam maiores taxas de retorno, seguidos pelos "latifúndios" e ambos com taxas de retorno superiores aos das "empresas rurais". Estas evidências, que contestavam a classificação de imóveis adotada pelo INCRA, passaram despercebidas e, até por isso, ocorreram erros graves de condução na política fundiária brasileira.

Recentemente, Graziano Neto (1991, p. 44), ao analisar o Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República, recoloca a questão ao afirmar que *"é simplesmente inverídico que existem quase 2 milhões de latifúndios na agricultura brasileira ... não se está aqui considerando a transformação do latifúndio em grande empresa rural ou coisa semelhante. Não. Estamos nos referindo a coisa completamente distinta, a uma falsidade nas estatísticas."*

### 3. O ITR Pós 1979

As dificuldades inerentes à cobrança do ITR e as distorções apresentadas motivaram a primeira e única alteração significativa na legislação do tributo, após o Estatuto da Terra, ao findar o ano de 1979.

Na atual legislação, o valor de terra nua continua como base do tributo. A alíquota legal (t), aplicável ao VTN, varia progressivamente em função do número de módulos fiscais da propriedade, um indicador de tamanho. A alíquota legal pode ser reduzida em função do grau de utilização da terra (GUT) e do grau de eficiência da exploração (GEE).<sup>(1)</sup> Estes fatores podem

---

(1) GUT é medido pela relação entre área efetivamente utilizada e área aproveitável total da

conjuntamente reduzir a alíquota legal em até 90%, quarenta e cinco pontos percentuais para cada um dos fatores. Assim, temos:

$$\text{Imposto devido} = [t (\text{GUT}, \text{GEE})] \text{VTN} = te \text{VTN}$$

Onde  $te$  = alíquota efetiva =  $t (\text{GUT}, \text{GEE})$ .

A alíquota legal ( $t$ ) parte de um percentual de 0,2% até alcançar 3,5% (para propriedade acima de 100 módulos fiscais); com as atuais, verifica-se que não ocorreram modificações significativas. A "progressividade" limitou-se às propriedades que possuíssem até 100 módulos fiscais, passando, a partir daí, a ser proporcional.

O indicador de tamanho, módulo fiscal do município, expresso em hectares, é determinado levando-se em conta os seguintes fatores: tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, culturas permanente, temporária, pecuária e florestal); produtividade por cultura e de um conceito de propriedade familiar. O número de módulos fiscais de um imóvel é definido, finalmente, dividindo-se a área aproveitável pelo módulo fiscal do município.

Cabe acrescentar que estão isentos do imposto os imóveis rurais com área inferior a um módulo fiscal municipal, desde que o seu proprietário o cultive somente com a sua família.

Uma das inovações da reforma de 1979 está na introdução de progressividade no tempo. Trata-se de um multiplicador da alíquota legal (igual a 2,0 no primeiro ano, 3,0 no segundo ano e 4,0 para o terceiro ano e seguintes) desde que o imóvel apresente graus de utilização da terra abaixo de 30% para propriedades até 25 hectares e abaixo de 10% para propriedades maiores que 80 hectares.

#### 4. Evolução da Arrecadação do ITR

Os resultados obtidos pela União enquanto administrador do ITR foram decepcionantes. A Tabela 1 exhibe a receita do ITR no período 1972-1991. Em 1990 a receita alcançou US\$ 102,0 milhões, uma arrecadação recorde e medíocre, correspondente a US\$ 20,30 por imóvel rural. A carga

---

propriedade; GEE é medido pela relação entre rendimento obtido na propriedade e os correspondentes índices regionais considerados adequados pelo Governo Federal.

tributária, por imóvel, correspondeu a 25% de um salário mínimo/ano em janeiro de 1992.

Os dados da Tabela 1 demonstram que nos últimos 20 anos a arrecadação média anual do ITR foi de aproximadamente US\$ 50 milhões/ano. A arrecadação eleva-se significativamente em dois momentos: após a reforma do ITR em 1979 (Lei 6746/79), no período 1980-82, e em 1990, quando a arrecadação retorna aos níveis alcançados naqueles anos.

**TABELA 1**  
**ARRECADAÇÃO DO ITR (1972-1991)**  
**US\$**

Ano	ITR	Taxas Incra	ITR + Taxas Incra
1972	24.862.595,5	24.563.859,2	49.426.454,7
1973	72.285.921,6	79.764.852,7	152.050.774,3
1974	44.136.809,0	42.560.279,7	86.697.088,7
1975	68.584.080,0	80.513.155,0	149.097.235,0
1976	48.019.629,6	55.619.157,5	103.638.787,1
1977	51.817.096,9	53.252.985,5	105.070.082,4
1978	52.172.206,4	58.062.331,2	110.234.537,7
1979	79.439.641,8	52.951.743,7	132.391.385,5
1980	105.910.085,1	34.153.904,7	140.063.989,9
1981	104.868.558,5	28.310.632,3	133.179.190,8
1982	113.271.008,2	28.072.946,1	141.343.954,3
1983	55.166.585,0	26.984.233,0	82.150.818,0
1984	38.971.769,1	23.313.459,3	62.285.228,5
1985	49.036.853,1	26.999.098,9	76.035.951,9
1986	60.836.060,8	32.891.562,1	93.727.623,0
1987	54.269.123,3	13.231.672,2	67.500.795,5
1988	45.878.282,3	7.095.426,1	52.973.708,4
1989 *	45.444.584,3	28.685.451,6	74.130.035,9
1990	102.576.882,6	30.804.082,6	133.380.965,2
1991 **	72.191.799,2	28.421.374,4	100.613.173,6

Notas: \* Para os anos de 1989, 1990 e 1991 as taxas do INCRA incluem as contribuições sindicais para o CNA (Confederação Nacional dos Agricultores e para a CONTAG (Confederação dos Trabalhadores da Agricultura).

\*\* Dados parciais.

Fonte: Dados Primários - Incra e Departamento da Receita Federal.

A Tabela 1 mostra, ainda, que o ITR é suplementado por uma Taxa de Cadastro e por um outro tributo, a Contribuição INCRA, cujos recursos são destinados a financiar as atividades finalísticas do órgão. Estes tributos paralelos, na década dos anos 70, tiveram mais expressão como fonte de receita do que o próprio ITR, mas a partir de 1980 perdem posição relativa.

O baixo desempenho tributário do imposto decorre essencialmente dos baixos valores atribuídos ao valor da terra nua pelo Governo Federal (no passado, o INCRA; atualmente, a Receita Federal). Os valores arbitrados pelo Governo, o chamado VTN mínimo, estabelecidos em nível municipal, e amplamente divulgados, acabam se constituindo no fator determinante da base efetiva de tributação.

Na Tabela 2 são apresentados os valores do VTN mínimo, por regiões, no período 1982-1991. Os dados demonstram, de modo inequívoco, a deterioração da base tributária.

**TABELA 2**  
**VALORES DO VTN MÍNIMO (US\$/hectare),**  
**POR REGIÕES, ANOS SELECIONADOS (US\$)**

Regiões	1982	1984	1986	1988	1990	1992
<b>Norte</b>	<b>194,03</b>	<b>64,43</b>	<b>99,09</b>	<b>48,07</b>	<b>9,57</b>	<b>11,52</b>
AC	164,88	54,75	84,21	40,85	8,13	9,79
AM	145,61	48,35	74,37	36,07	7,18	8,64
PA	194,73	64,66	99,45	48,24	9,60	11,56
RO	356,32	118,32	181,98	88,28	17,57	21,15
RR	108,59	36,06	55,46	26,90	5,35	6,45
<b>Nordeste</b>	<b>606,27</b>	<b>201,32</b>	<b>309,64</b>	<b>150,20</b>	<b>29,90</b>	<b>35,99</b>
AL	1.326,16	440,38	677,30	328,55	65,39	78,73
BA	888,33	294,99	453,69	220,08	43,80	52,74
CE	200,16	66,47	102,23	49,59	9,87	11,88
MA	132,93	44,14	67,89	32,93	6,55	7,89
PB	491,13	163,09	250,83	121,68	24,22	29,16
PE	1.018,84	338,33	520,35	252,42	50,24	60,49
PI	84,49	28,06	43,15	20,93	4,17	5,02
RN	300,65	99,84	153,55	74,49	14,83	17,85
SE	1.013,76	336,64	517,75	251,16	49,99	60,19
<b>Centro-oeste</b>	<b>1.348,38</b>	<b>447,76</b>	<b>688,65</b>	<b>334,06</b>	<b>66,49</b>	<b>80,05</b>
DF	3.671,35	1.219,14	1.875,04	909,57	181,04	217,96
GO	1.761,97	585,10	899,88	436,52	86,88	104,61
MS	715,70	237,66	365,53	177,31	35,29	42,49
MT	332,65	110,46	169,89	82,41	16,40	19,75
TO	260,24	86,42	132,91	64,47	12,83	15,45
<b>Sudeste</b>	<b>2.988,07</b>	<b>992,25</b>	<b>1.526,08</b>	<b>740,29</b>	<b>147,34</b>	<b>177,40</b>
ES	2.678,35	889,40	1.397,96	663,56	132,07	159,01
MG	2.399,20	796,70	1.225,33	594,40	118,31	142,44
RJ	2.575,34	855,19	1.315,29	638,04	126,99	152,89
SP	4.299,38	1.427,69	2.195,80	1.065,16	212,00	255,25
SUL	2.464,53	818,39	1.258,69	610,58	121,53	146,32
PR	3.526,61	1.171,08	1.801,12	873,71	173,90	209,37
RS	2.131,52	707,81	1.088,62	528,08	105,11	126,55
SC	1.735,45	576,29	886,34	429,95	85,58	103,03
<b>BRASIL</b>	<b>1.250,55</b>	<b>415,27</b>	<b>638,69</b>	<b>309,82</b>	<b>61,67</b>	<b>74,24</b>

Fonte: INCRA (dados primários).

A Tabela 3 confirma essa assertiva ao confrontar o VTN mínimo com os preços de venda de terras em 1991. Observa-se que o VTN mínimo corresponde a 13,46% do preço de vendas praticado no Brasil naquele ano.

Subsidiariamente, o mal desempenho da arrecadação decorre, também, da falsificação das informações fornecidas pelos contribuintes quanto ao grau de utilização das terras e níveis de produtividade, conforme apontadas por Biasotto Jr. (1991).

**TABELA 3**  
**VTN MÍNIMO DE VENDA DE TERRAS POR**  
**ESTADO E REGIÃO - 1991 (US\$/ha)**

Regioes	VTN Mínimo (1)	Preço Venda (2)	(1)/(2) %
<b>Norte</b>	<b>20,19</b>	<b>204,91</b>	<b>9,9%</b>
AC	17,29	133,14	13,0%
AM	15,27	260,16	5,9%
PA	20,42	206,23	9,9%
RO	37,36	250,94	14,9%
RR	11,39	ND	
<b>Nordeste</b>	<b>63,56</b>	<b>440,23</b>	<b>14,4%</b>
AL	139,04	1.105,31	12,6%
BA	93,14	541,95	17,2%
CE	20,99	254,99	8,2%
MA	13,94	130,81	10,7%
PB	51,49	488,87	10,5%
PE	106,82	751,16	14,2%
PI	8,86	106,10	8,3%
RN	31,52	334,44	9,4%
SE	106,29	1.323,73	8,0%
<b>Centro-oeste</b>	<b>141,37</b>	<b>774,91</b>	<b>18,2%</b>
DF	384,92	2.571,89	15,0%
GO	184,73	974,08	19,0%
MS	75,04	1.027,34	7,3%
MT	34,88	314,27	11,1%
TO	27,28	206,82	13,2%
<b>Sudeste</b>	<b>313,28</b>	<b>1.616,86</b>	<b>19,4%</b>
ES	280,81	1.395,72	20,1%
MG	251,54	1.237,08	20,3%
RJ	270,01	1.737,69	15,5%
SP	450,76	2.477,90	18,2%
<b>Sul</b>	<b>258,39</b>	<b>2.040,25</b>	<b>12,7%</b>
PR	369,74	2.530,87	14,6%
RS	223,48	1.746,70	12,8%
SC	181,95	1.664,85	10,9%
<b>BRASIL</b>	<b>131,11</b>	<b>972,58</b>	<b>13,5%</b>

Notas: Preço de Venda das Terras (1º Semestre de 1991) - FGV/IBRE/CEA.

Fontes: VTN Mínimo - Dep. da Receita Federal.



Outro aspecto que merece destaque é o alto grau de evasão de tributo. A Tabela 4 confronta, por Unidade da Federação, o ITR lançado e arrecadado no ano de 1990. Os dados mostram, para o agregado "Brasil", que 66% das guias lançadas foram pagas; entretanto, apenas 34% do valor lançado foi efetivamente arrecadado.

**TABELA 4**  
**LANÇAMENTO/ARRECADAÇÃO POR ESTADO**  
**ITR E DEMAIS TAXAS E CONTRIBUIÇÕES 1990**

UF	Lançamento		Arrecadação		%Arrecadação	
	Nº Imov.	Cr\$	Nº Imov.	Cr\$	Nº Imov.	Cr\$
<b>R. Norte</b>	<b>335.807</b>	<b>3.689.760.109</b>	<b>100.097</b>	<b>430.461.699</b>	<b>29,81%</b>	<b>11,67%</b>
AC	23.003	271.333.684	9.145	33.366.059	39,76%	12,30%
AM	65.933	948.425.767	11.069	63.930.108	16,79%	6,74%
AP	7.669	88.668.905	2.602	11.387.037	33,93%	12,84%
PA	154.081	1.528.401.246	35.003	202.211.618	22,72%	13,23%
RO	72.810	788.140.537	38.165	100.667.747	52,42%	12,77%
RR	12.311	64.789.970	4.113	18.899.130	33,41%	29,17%
<b>R. Nordeste</b>	<b>1.688.674</b>	<b>6.622.038.531</b>	<b>849.526</b>	<b>1.944.650.172</b>	<b>50,31%</b>	<b>29,37%</b>
AL	73.977	223.029.578	21.983	53.938.657	29,72%	24,18%
BA	644.047	3.897.497.951	322.230	944.964.614	50,03%	24,25%
CE	193.740	316.543.748	113.169	161.802.313	58,41%	51,12%
MA	106.219	801.874.493	44.403	170.290.361	41,80%	21,24%
PB	143.748	216.376.561	94.782	118.758.259	65,94%	54,88%
PE	235.093	453.120.680	113.282	225.819.587	48,19%	49,84%
PI	136.216	393.538.087	81.197	158.018.319	59,61%	40,15%
RN	70.498	189.278.474	20.823	50.549.906	29,54%	26,71%
SE	85.136	130.778.959	37.657	60.508.156	44,23%	46,27%
<b>R. Centro-Oeste</b>	<b>385.442</b>	<b>9.331.690.550</b>	<b>238.796</b>	<b>2.523.900.614</b>	<b>61,95%</b>	<b>27,06%</b>
DF	6.750	158.881.136	2.305	22.827.831	34,15%	14,37%
GO	145.924	2.315.718.579	104.041	928.812.864	71,30%	40,11%
MS	67.349	1.371.345.429	48.580	570.801.457	72,13%	41,62%
MT	115.242	4.596.061.069	56.784	822.326.775	49,27%	17,89%
TO	50.177	889.684.337	27.086	179.131.687	53,98%	20,13%
<b>R. Sudeste</b>	<b>1.230.899</b>	<b>8.717.701.917</b>	<b>966.155</b>	<b>3.949.536.381</b>	<b>78,49%</b>	<b>45,30%</b>
ES	82.476	335.386.436	67.383	237.566.260	81,70%	70,83%
MG	665.808	3.190.000.150	504.905	1.754.967.505	75,83%	55,01%
RJ	92.858	664.592.551	67.624	214.810.536	72,83%	32,32%
SP	389.757	4.527.722.780	326.243	1.742.192.080	83,70%	38,48%
<b>R. Sul</b>	<b>1.386.521</b>	<b>4.147.475.437</b>	<b>1.160.629</b>	<b>2.339.085.111</b>	<b>83,71%</b>	<b>56,40%</b>
PR	502.086	2.255.024.515	418.198	1.118.358.627	83,29%	49,59%
RS	591.889	1.339.611.115	494.522	903.897.596	83,55%	67,47%
SC	292.546	552.839.807	247.909	316.828.888	84,74%	57,31%
<b>BRASIL</b>	<b>5.027.343</b>	<b>32.508.666.544</b>	<b>3.315.203</b>	<b>11.187.633.977</b>	<b>65,94%</b>	<b>34,41%</b>

Fonte: Departamento da Receita Federal SFN/MEFP.

## 5. Base e Arrecadação Potenciais do ITR

A partir de informações do Censo Agropecuário de 1985, realizado pelo IBGE, procedeu-se ao levantamento, por Estados e suas respectivas microrregiões, do total de propriedades rurais existentes (número de estabelecimentos) e suas respectivas áreas (em ha). Paralelamente, levantou-se, de forma discriminada, o total de áreas utilizadas em lavouras (permanente + temporária + temporária em descanso), pastagens (naturais e plantadas), matas e florestas (naturais e plantadas) e as produtivas não utilizadas.

Por meio do cruzamento das informações censitárias com as referentes aos Preços Médios de Arrecadamentos e Vendas de Terras - Agropecuária - Primeiro Semestre de 1991, fornecidos pelo Centro de Estudos Agrícolas do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, definiu-se, com base potencial (100%), o resultado apresentado pela seguinte equação:

$$BP = PI.L + Pp.P + Pc.F + (PI + Pp/2). PNU$$

Onde:

BP = Base Potencial (100%)

PI = Preço de lavoura em ha

L = Total de lavouras em ha

Pp = Preço de pastagens em ha

P = Total de pastagens em ha

Pc = Preço de campos em ha

F = Total de florestas plantadas em ha

PNU = Produtivas não utilizadas

Um sumário das estimativas de base potencial é objeto da Tabela 5, enquanto que a Tabela 6 exhibe as estimativas da receita potencial do imposto. Os resultados apontam para uma receita potencial entre 1,4 e 2,8 bilhões de dólares/ano se adotadas alíquotas entre 0,5% e 1,0%, hoje praticadas em

nível municipal para terrenos em áreas urbanas. Deve ser mencionado, entretanto, que em geral a tributação da propriedade tem usualmente como meta alcançar 60-70% de seu valor venal, sendo, portanto, recomendável que se proceda ao ajuste da base e receita potenciais, constantes das Tabelas 5 e 6, na mesma proporção.

**TABELA 5**  
**BASE POTENCIAL DO ITR, POR ESTADO**  
**VALOR DAS TERRAS**

Estado	Nº de Estabel.	Lavouras	Pastagens	Campos	Produtivas não utilizadas	Total (base potencial)
Acre	35.049	26.672.121,1	58.073.225,6	166.087,1	17.025.158,5	101.936.592,4
Alagoas	142.774	1.687.655.553,3	985.368.378,0	993.250,2	155.210.472,5	2.829.227.653,9
Amapá	4.816	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Amazonas	116.300	152.686.848,0	199.995.909,2	540.805,9	152.353.037,4	505.576.600,5
Bahia	739.043	4.614.935.569,6	8.497.695.643,3	83.066.066,7	1.964.045.817,1	15.159.743.096,7
Ceará	322.278	1.312.607.486,2	732.301.084,1	1.295.561,5	378.887.707,1	2.425.091.838,8
Espírito Santo	69.140	1.812.217.222,3	2.635.281.652,7	241.511.556,6	215.061.566,8	4.904.071.998,4
Goiás	131.365	4.393.488.238,9	24.313.156.473,7	31.470.648,4	1.162.394.763,8	29.900.510.124,8
Maranhão	531.413	423.537.328,7	1.015.437.512,8	1.534.465,1	466.638.167,3	1.907.147.473,9
Mato Grosso	77.921	1.260.318.674,6	6.934.057.271,4	5.043.567,2	963.882.184,5	9.163.301.697,7
Mato Grosso do Sul	54.631	3.174.624.667,6	23.101.615.054,2	210.022.499,5	711.242.789,9	27.197.505.011,2
Minas Gerais	550.478	12.765.059.930,5	33.226.570.668,8	1.094.012.681,5	1.098.654.121,5	48.184.297.402,3
Pará	253.222	769.415.831,5	1.434.860.707,7	3.294.334,2	1.085.534.056,0	3.293.104.929,4
Paraíba	203.277	1.239.768.050,7	965.617.508,7	13.602.781,8	186.125.588,1	2.405.113.929,2
Paraná	456.491	17.546.394.763,8	14.146.543.669,5	1.572.207.813,5	875.397.013,7	34.140.543.260,4
Pernambuco	356.041	1.221.149.110,2	1.928.019.226,8	10.001.636,3	468.798.936,4	3.627.968.909,8
Piauí	270.443	332.051.135,2	476.701.165,9	542.033,1	340.425.854,0	1.149.720.188,2
Rio G. do Norte	115.736	677.445.694,4	499.286.970,8	5.343.014,9	115.842.912,7	1.297.918.592,8
Rio Grande do Sul	497.172	17.541.801.595,4	15.196.170.178,0	n.d.	492.628.349,4	33.230.600.122,7
Rio de Janeiro	91.280	1.651.856.821,4	3.347.205.154,4	48.657.394,2	327.866.230,3	5.375.585.600,3
Rondônia	80.615	194.710.165,7	307.264.880,3	355.901,0	21.077.521,0	523.408.468,0
Roraima	6.389	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Santa Catarina	234.971	5.560.099.815,9	3.589.151.564,7	745.190.018,4	499.181.836,8	10.393.623.235,8
São Paulo	282.070	19.155.606.463,5	19.890.546.533,0	1.271.441.194,5	616.469.625,7	40.934.063.816,7
Sergipe	115.271	793.820.822,3	1.823.925.956,2	3.083.657,2	144.253.221,5	2.765.083.657,2
Tocantins	47.320	303.813.458,8	2.567.582.736,8	321.129,1	475.966.046,2	3.347.683.370,8
Total	5.785.506	98.611.737.369,6	167.872.429.126,6	5.343.698.097,8	12.934.962.978,1	284.762.827.572,1

Fonte: Censo Agropecuário 1985 - FIBGE.

**TABELA 6**  
**ARRECAÇÃO POTENCIAL DO ITR, POR ESTADO**

Estado	Hipótese I (aliquota 0,5%)		Hipótese II (aliquota 1%)	
	Cr\$ milhões (1º semestre 91)	US\$	Cr\$ milhões (1º semestre 91)	US\$
Acre	124,6	509.683,0	249,2	1.019.365,9
Alagoas	3.458,0	14.146.138,3	6.916,0	28.292.276,5
Amapá	0,0	0,0	0,0	0,0
Amazonas	617,9	2.527.883,0	1.235,9	5.055.766,0
Bahia	18.529,0	75.798.715,5	37.058,0	151.597.431,0
Ceará	2.964,1	12.125.459,2	5.928,1	24.250.918,4
Espírito Santo	5.994,0	24.520.360,0	11.988,0	49.040.720,0
Goiás	36.545,9	149.502.550,6	73.091,8	299.005.101,2
Maranhão	2.331,0	9.535.737,4	4.662,0	19.071.474,7
Mato Grosso	11.199,8	45.816.508,5	22.399,7	91.633.017,0
Mato Grosso do Sul	33.242,2	135.987.525,1	66.484,3	271.975.050,1
Minas Gerais	58.893,3	240.921.487,0	117.786,5	481.842.974,0
Pará	4.025,0	16.465.524,6	8.050,0	32.931.049,3
Paraíba	2.939,7	12.025.569,6	5.879,3	24.051.139,3
Paraná	41.728,3	170.702.716,3	83.456,6	341.405.432,6
Pernambuco	4.434,3	18.139.844,5	8.868,6	36.279.689,1
Piauí	1.405,2	5.748.600,9	2.810,5	11.497.201,9
Rio Grande do Norte	1.586,4	6.489.563,0	3.172,8	12.979.185,9
Rio Grande do Sul	40.616,1	166.153.000,6	81.232,2	332.306.001,2
Rio de Janeiro	6.570,3	26.877.928,0	13.140,6	53.755.856,0
Rondônia	639,7	2.617.042,3	1.279,5	5.234.084,7
Roraima	0,0	0,0	0,0	0,0
Santa Catarina	12.703,6	51.968.116,2	25.407,2	103.936.232,4
São Paulo	50.031,7	204.670.319,1	100.063,3	409.340.638,2
Sergipe	3.379,6	13.825.418,3	6.759,2	27.650.836,6
Tocantins	4.091,7	16.738.416,9	8.183,4	33.476.833,7
Total	348.051,4	1.423.814.137,9	696.102,4	2.847.628.275,7

Fontes: Censo Agropecuário 1985 - FIBGE  
IBRE/FGV

Se adotada uma alíquota de 1% sobre o valor da terra nua, com uma redução de base de 30%, ter-se-ia como arrecadação potencial US\$ 2,0 bilhões, ou seja, cerca de 0,47% do PIB. Os níveis de tributação do ITR são atualmente de 0,02% do PIB e o do IPTU corresponderam a 0,20% ao longo da década dos anos oitenta.

Fica, pois, evidente que com uma alíquota de 1% o potencial de arrecadação é expressivo.

## 6. Efeitos Econômicos de um Imposto sobre o Valor da Terra Nua

A visão clássica dos efeitos econômicos de um imposto sobre terra nua vem de Ricardo (GRAZIANO JR., 1971). Este paradigma estabelece que o imposto é neutro - isto é, não interfere no processo de alocação de recursos. A satisfação do princípio de neutralidade levou Henry George, no final do século passado, a defender a tributação da terra como um "imposto único" (GEORGE, 1880). A visão clássica sustenta que a renda da terra reduz-se pela magnitude do imposto e, em decorrência, que o valor da terra cai no valor capitalizado do imposto.

Ainda que o teorema ricardiano tenha sido, em anos recentes, desafiado em modelos dinâmicos (FELDSTEIN, 1977, por exemplo) em um contexto estático o imposto é neutro (HOYT, 1991). Do ponto de vista econômico, o imposto, aceito sua neutralidade, tem um efeito puramente distributivo. Os proprietários da terra "pagam" o imposto e inexistem qualquer outro efeito econômico relevante.

Fica evidente que a teoria clássica não resiste à tentativa da legislação brasileira de utilizar o ITR como indutor de transformações de natureza econômico-social no meio rural brasileiro. Provavelmente, o legislador pensou o problema num sentido dinâmico, qual seja, a terra é mantida ociosa simplesmente para dela auferir-se ganhos de capital. A terra, em outras palavras, consegue transferir poder de compra de um período para outro, ou ainda, a terra é um ativo que possui o atributo de reserva de valor. Nesta linha de raciocínio, Sayad (1982) propõe que a "*... decisão de compra e venda de terra depende de comparação da expectativa de valorização mais a taxa de retorno de atividade agrícola (expressa como percentagem do preço de terra) com o ganho esperado em ativo alternativo*". O referido autor esclarece que a especulação com terras agrícolas exerce pouca influência sobre a atividade.

Tanto Sayad quanto Rezende (1990) acreditam que a terra agrícola não tem uso alternativo fora da agricultura, o que implica que toda a terra disponível será utilizada contanto que gere uma renda positiva, por menor que seja.

Se a atividade especulativa exerce algum papel deletério sobre a atividade agrícola, o que parece não ser o caso, a solução seria alinhar a

alíquota do imposto com os ganhos de capital auferidos pelo especulador. Entretanto, como demonstra Skinner (1991), a experiência internacional demonstra a inutilidade de se tributar a terra segundo seu uso.

Num certo sentido, "punir", via tributação, um produtor por não usar sua terra é similar a tributar um industrial por "manter" um certo nível de capacidade ociosa em sua empresa. Afinal, a preservação de terra ociosa ou qualquer outro fator de produção, exceto em casos excepcionais, é determinado pelo mercado (de bens e serviços).

## Conclusões

A Constituição estabelece três tipos de tributação sobre a propriedade: o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), de competência federal, estadual e municipal, respectivamente.

Os níveis de tributação sobre a propriedade praticados no Brasil são insignificantes (inferior a 0,5% do PIB) e deveriam triplicar para alcançar níveis praticados nos países da OCDE e mesmo em países em desenvolvimento.

Parcela expressiva da arrecadação sobre propriedade é proveniente do IPTU, que nos últimos anos apresentou um desempenho razoável apenas nos municípios das capitais. Os demais têm apresentado um esforço fiscal de pouca expressão. Este fenômeno decorre, como apontado na literatura, da enorme dependência dos municípios de transferências intergovernamentais (65% das receitas correntes dos municípios em 1990). Dada a inevitabilidade da existência de transferências intergovernamentais no Brasil, que cumprem o importante papel de atenuar disparidades inter-regionais de renda, necessário se torna introduzir como um dos critérios de rateio dos fundos de participação um fator de esforço fiscal dos municípios (e Estados) na exploração de suas bases tributárias próprias.

De um modo geral, a arrecadação do IPTU é também afetada negativamente pela incapacidade de os municípios manterem atualizados seus cadastros de propriedades, bem como de corrigir seus valores no tempo.

Os dados apresentados evidenciam o estado deplorável da administração do ITR e sua incapacidade evidente de promover alterações na estrutura fundiária brasileira.

Os problemas administrativos não decorrem de falta de "vontade política" para implantar os meritórios objetivos do Estatuto da Terra, mas das dificuldades estruturais de uma administração, em nível federal, que pretende tributar, à distância, cinco milhões de imóveis rurais. Esta incapacidade da União administrar o tributo recomenda a sua passagem para os governos locais.

A municipalização do tributo não implicará, em todos os casos, uma exploração mais adequada da expressiva base tributária potencial; entretanto, acredita-se que nos municípios de médio e grande portes, a médio prazo, este objetivo poderá ser alcançado. A prática contribuirá para aproximar os níveis de tributação da propriedade rural daquelas prevalecentes para as propriedades urbanas.

Finalmente, cabe lembrar que os princípios da tributação, segundo os benefícios auferidos e a teoria do federalismo fiscal, recomendam que os impostos sobre propriedade devam ser de competência municipal, uma vez que a propriedade incorpora em seu valor (capitaliza) os benefícios gerados pela oferta de serviços públicos municipais. A transformação do produtor rural em contribuinte do nível de governo que lhe presta serviços públicos relevantes, os municípios, deverá propiciar uma relação mais equilibrada entre benefícios auferidos e carga tributária.

## Referências Bibliográficas

- BIASOTTO JR., Geraldo. *Aspectos do imposto federal sobre Propriedade Territorial Rural* ITR. Campinas: Unicamp, 1991.
- FELDSTEIN, M. The surprising incidence of a tax on pure rent: a new answer to an old question. *Journal of Political Economy*, v. 85, n. 2, p. 349-360, abr. 1977.
- GEORGE, Henry. *Progress and poverty*. New York: Modern Library [Pref. 1880].
- GRAZIANO NETO, F. *A tragédia da terra - o fracasso da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: IGLU/FUNEP/UNESP, 1991.

- HOYT, W. H. Competitive jurisdictions, congestion, and the Henry George Theorem. *Regional Science and Urban Economics*, v. 21, n. 3, p. 351-370, nov. 1991.
- OLIVEIRA, J. T. & COSTA, Iraci del Nero da. *O Imposto Territorial Rural - avaliação econômica*. São Paulo: IPE/USP, Relatório de Pesquisa nº 2, 1979.
- REZENDE, G. C. de. *Agricultura e ajuste externo no Brasil: uma análise adicional*. Jan. 1990.
- RICARDO, D. *The principles of political economy and taxation*. Londres: Dent, 1943.
- SAYAD, J. Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 12, n. 1, p. 87-108, abr. 1982.
- SKINNER, J. Projects for agricultural land taxation in developing countries. *World Bank Economic Review*, v. 5, n. 3, p. 493-511, set. 1991.

---

(Recebido em setembro de 1994).