

O PERFIL DE ARRECAÇÃO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL NOS MUNICÍPIOS DO EDR DE JABOTICABAL-SP

THE PROFILE OF RURAL LAND TAX REVENUE IN MUNICIPALITIES OF THE JABOTICABAL' EDR (SÃO PAULO)

Alexandra Pascoa Botelho

Bacharel em Administração Pública. Bolsista FAPESP. FCL-Unesp. C. Araraquara
apb@hotmail.com.br

Marcel Britto

Professor do Departamento de Economia Rural.FCAV-Unesp. Campus Jaboticabal.
marcelbritto@fcav.unesp.br

José Gilberto de Souza

Professor Adjunto do Departamento de Geografia. IGCE-Unesp/Campus Rio Claro.
jgilbert@rc.unesp.br

Resumo

O trabalho reúne uma análise do perfil de arrecadação e participação do (Imposto Territorial Rural) ITR nos municípios do Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Jaboticabal-SP, no período de 1997 a 2003. As análises foram realizadas com base na legislação do Imposto Territorial Rural, estabelecida no ano de 1996. É apresentada neste estudo uma revisão de literatura pautada nos elementos conceituais que envolvem a pesquisa, bem como a disposição de uma base de dados das principais instituições, paulista e federal, no que se refere às informações de cunho territorial, tributário e de nível de atividade econômica agropecuária no estado de São Paulo, incluindo os tratamentos estatísticos dos dados coletados (Índice de Gini, Índice de evasão). O estudo possibilita identificar a extrema relação entre padrão de uso e ocupação do solo, concentração fundiária e elisão fiscal do Imposto Territorial. O mesmo aponta para a importância de mecanismos de controle, fiscalização do ITR, sobretudo a partir da Lei nº 11.250 de 2005, permitindo aos municípios exercerem, por meio de convênio com a Secretaria da Receita Federal, ações fiscais no âmbito do imposto, de competência federal, que visem coibir práticas de evasão ou elisão fiscal.

Palavras-chave: Imposto Territorial Rural. Transferências Constitucionais. Receitas Municipais.

Abstract

This paper aggregates an analysis of the levy profile and the participation of the ITR (Rural Territorial Tax) in the Jaboticabal's EDR's (Rural Development Department) cities, from 1997 to 2003. Analyses were done based on ITR's legislation, established in 1996. This study presents a revision of literature based on the conceptual elements that involve the research, as well as the arrangement of the database of São Paulo and the federal one, referring to information about territorial, tributary and agriculture's and

cattle raising's level of economic activity in the state of São Paulo, including statistical treatment of the collected data (Gini's index, evasion index). The study identifies the extreme relationship between usage patterns and soil occupation, area concentration and ITR fiscal evasion and points towards the importance of control mechanisms, ITR inspection, especially by law 11250/2005, that allows cities to exert, by means of covenant with the Federal Revenue and Customs Administration, fiscal actions in the tax ambit, of federal competence that may restrict fiscal evasion.

Keywords: Rural Territorial Tax. Constitutional Transferences. City Revenues.

Introdução

O Imposto Territorial Rural como tributo federal sempre apresentou inúmeras dificuldades de arrecadação e fiscalização e as alterações de competência tributária foram uma constante desde sua instituição no período do Império aos dias de hoje (VILARINHO,1989). A experiência de municipalização do tributo ocorreu no período de 1961 a 1965, e a arrecadação apresentou declínio e reduzida participação na composição das receitas municipais, sobretudo, quando comparado com os tributos territorial e predial urbano (ITU e IPU). (SOUZA, et al., 2007)

Por sua vez, no ano de 2005 o governo federal, por meio do Decreto Lei N° 11.250, de 27/12/2005, estabeleceu diretrizes para que os municípios pudessem realizar convênio com a Secretaria da Receita Federal para lançar, fiscalizar e arrecadar o tributo, impedindo qualquer ação de renúncia fiscal.

A iniciativa do governo federal pode ser associada a um processo de municipalização “branca” do tributo explicitando o interesse e as dificuldades por parte da União em realizar o lançamento, cobrança e fiscalização do ITR.

Neste sentido, o presente estudo reúne uma análise do perfil de arrecadação e participação do ITR na composição das receitas dos municípios do Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Jaboticabal-SP, realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), junto ao Departamento de Economia Rural da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias de Jaboticabal – UNESP.

O trabalho se estrutura em seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção é apresentada uma revisão de literatura que é subdividida em quatro subseções, as quais permitem refletir sobre os principais elementos conceituais que envolvem a análise. Na primeira subseção há uma discussão sobre o imposto, caracterizando-o como

instrumento fundamental na consecução dos fins do Estado, na manutenção dos direitos e do bem comum. A estrutura de composição das receitas públicas municipais é apresentada na subseção dois, demonstrando a distribuição das receitas entre os entes federados. Na terceira subseção, denominada ITR e Receitas Municipais, demonstra-se a trajetória do ITR do ponto de vista da competência tributária e seus reflexos do ponto de vista da normatização, fiscalização e arrecadação.

Na seção três, pontuam-se os procedimentos metodológicos para a consecução da pesquisa, atentando para a composição da base de dados e aos tratamentos estatísticos. Os resultados da pesquisa são apresentados na seção quatro, que fora subdividida em três subseções.

Na primeira, discorre-se sobre o processo de uso e ocupação do solo objetivando estabelecer os perfis das atividades agrícolas no EDR, tendo em vista associar o comportamento fiscal dos contribuintes em função do seu grau de articulação com os setores modernos da agroindústria paulista. Outra variável analisada que também se associa ao comportamento fiscal é a concentração fundiária. O ITR e o perfil de arrecadação e elisão fiscal são considerados na seqüência, pontuando sua relação com as outras variáveis fundiárias, tributárias e atividade econômica agrária principal no EDR de Jaboticabal. (SOUZA, 1999)

Por fim, são apresentadas as principais contribuições deste estudo no que se refere ao comportamento tributário predominante sobre o ITR frente a outros tributos e suas implicações sobre um processo de municipalização.

Fundamentos teóricos

A revisão de literatura objetiva apresentar os principais marcos teórico-conceituais do trabalho proposto, sendo estruturada em Imposto, Composição das Receitas, ITR e Receitas Municipais e Federalismo Fiscal, questões que permitem contribuir com a trajetória do ITR frente à União e aos Municípios.

O imposto

Previsto como a primeira modalidade de tributo, presente no inciso I do art. 145 da Constituição Federal de 1988, a teor do que dispõe o art. 16 do Código Tributário

Nacional é assim definido: “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte” (BRASIL, 2006:39).

Denominado pelos tributaristas ibéricos como “tributo sem causa”, tem fundamento de validade no “poder de império” do ente tributante, considerado como ato de soberania, e nasce sempre de fatos regidos pelo Direito Privado. A título de exemplo temos a venda de mercadorias (regida pelo Direito Comercial) que gera Imposto sobre Operações Mercantis (ICMS) e, também, a prestação de serviços (regida pelo Direito Civil), a qual gera Imposto Sobre Serviços (ISS). Estes tributos são considerados economicamente os mais importantes, pois se destinam, primordialmente, à arrecadação de fundos para consecução de fins do Estado.

Brito (2006) afirma que de acordo com a classificação desenvolvida por Geraldo Ataliba, os impostos são tributos não vinculados, isto é, não se faz necessário que a União, os Estados-membros, os Municípios ou o Distrito Federal prestem, por exemplo, um serviço público ou realizem uma obra pública para poderem cobrar imposto, pois não há uma equivalência entre o montante que uma pessoa paga a título de imposto e o que o Estado reverte em seu benefício, ou seja, não há necessidade de uma contraprestação por parte do ente tributante.

A teor do disposto na Constituição Federal, a competência para instituição de impostos divide-se em federal, estadual e municipal, segundo dispõem os artigos 153, 155, 156.

Diferentemente as taxas são tributos vinculados, o que exige contrapartida do ente estatal, como, por exemplo, coleta de resíduos, vigilância sanitária, entre outros.

Como já mencionado, imposto é a modalidade de tributo que tem por hipótese de incidência “um comportamento do contribuinte ou uma situação jurídica na qual ele se encontra”, e nunca uma atuação estatal. Com efeito, por “comportamento do contribuinte” pode-se entender a aquisição de um imóvel, a venda de uma mercadoria ou a prestação de um serviço.

Neste artigo a “situação jurídica na qual o contribuinte se encontra” e que gera a obrigatoriedade de pagamento de imposto é caracterizada pelo fato de ser proprietário de um imóvel rural que o obriga ao pagamento de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). (BRASIL, 2006)

A Composição das Receitas

Os entes públicos apresentam impostos, taxas e contribuições como elementos tributários na composição de suas receitas. No âmbito dos impostos, em função da distribuição de suas competências, os municípios e Estados dispõem de receitas de impostos diretos e das oriundas de transferências da União, ou dos Estados no caso dos municípios (BRASIL, 2006).

As transferências da União são compostas por Transferências Voluntárias e Constitucionais que são recursos financeiros repassados, em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo.

As receitas dos municípios são compostas por três categorias de recursos: transferências constitucionais da União, dos Estados e receitas próprias. As transferências da União são compostas pelo FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e pelo ITR (Imposto Territorial Rural), que estão entre as principais. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico.

Ainda compondo as transferências da União, temos os recursos da Lei Complementar nº 87/96, denominada Lei Kandir, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações de exportação e relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Dentre as receitas recebidas das Transferências Estaduais temos: o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS); o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto de Serviço de Qualquer Natureza (ISS), compreendem, juntamente com as taxas, as receitas próprias de administração direta do município. (BRASIL, 2006)

Os impostos territoriais, IPTU e ITR, ainda que apresentem alguns instrumentos de progressividade, não reúnem objetivos fiscais de tributação sobre a evolução patrimonial.

O tributo territorial, o ITR, por exemplo, está longe de assumir um caráter patrimonial, uma vez que apresenta objetivos extrafiscais. No caso específico, esta ação extrafiscal, segundo SAYAD (1977, 1982), os argumentos são a reaplicação dos recursos naqueles estabelecimentos não eficientes e naqueles voltados à produção alimentar; o imposto como instrumento de realização de mudanças na política de terras, atuando no sentido de desestimular sua utilização como ativo para fins de reserva de valor; ou mesmo quando se propõe alterações, que conjuntamente atuariam na desvalorização das terras improdutivas, esvaziando o interesse pela propriedade, articulada a uma política confiscatória por parte do Estado. (REZENDE, 2002, 2003).

No que se refere à necessária revisão dos mecanismos de controle e fiscalização do ITR, Souza (1999) aponta os riscos de caracterização do tributo como meramente declaratório a partir da legislação de 1996, quando a Secretaria da Receita Federal, deixou de arbitrar o Valor da Terra Nua Mínimo (VTNm) concorrendo com a queda da arrecadação do tributo, já com reduzida importância na composição das receitas públicas federais e municipais.

ITR e Receitas Municipais (Transferências Constitucionais)

O Imposto Territorial Rural (ITR), desde sua ampla revisão através do Estatuto da Terra, em 1964, tem por objetivo auxiliar as políticas públicas de desconcentração da propriedade da terra. Criando, assim, uma base institucional que permitiria a aplicação do imposto pela União.

Segundo Vilarinho (1989), o ITR, na sua formulação inicial, foi idealizado sob a concepção de que o imposto é uma porcentagem do valor da terra nua, a ser cobrado anualmente. Conforme estabelecia o Estatuto da Terra, a base de cálculo, representada pelo valor fundiário da propriedade, não computadas a produção e as benfeitorias, era aquela declarada pelo contribuinte, embora pudesse ser impugnada pelo INCRA, quando inferior a uma base mínima estabelecida.

Como imposto estadual até 1961, o Imposto Territorial representava pequena parcela dos recursos tributários das diversas unidades da federação, embora constituísse uma fonte estável de receita para os Estados. Contudo, a desigualdade de critérios para a tributação e as diferenças entre as taxas de Estado para Estado evidenciam que o tributo

mantinha-se vulnerável às influências políticas regionais, o que não se fez menor quando da municipalização no período de 1961 a 1964 (SOUZA, 1999).

No ano de 1994, após 15 anos, uma nova lei sobre o ITR foi elaborada e que apesar de algumas alterações, estava muito aquém do desejado frente à tributação, pois representou alíquotas ainda baixas e valores arrecadados extremamente irrisórios. Um ponto central da nova legislação referia-se ao Valor da Terra Nua mínimo (VTNm) que passa a ser arbitrado pela Secretaria da Receita Federal (SRF) (SOUZA, 1999).

O fato da Secretaria da Receita Federal ter arbitrado um Valor da Terra Nua Mínimo (VTNm), para todos os municípios da União, provocou resistências por parte dos grandes proprietários e suas representações de classe, promovendo vários processos judiciais contestando os valores arbitrados.

Durante os anos de 1995 e 1996 ocorreram discussões a respeito da administração do tributo, tanto na esfera municipal como na federal até que a Medida Provisória 1530, de 20/11/1996, posteriormente convertida na Lei nº 9.393/96, alterou de forma significativa as alíquotas, para logo após caracterizar o tributo como extremamente declaratório tendo em vista que o governo deixou de arbitrar a VTNm. Esse processo, segundo Souza (1999), promoveu uma renúncia fiscal por parte do governo federal da ordem de 40% sobre o valor total do tributo a ser arrecadado no período de 1996 a 1998.

Desta feita, observa-se que a análise dos Tributos Territoriais tem apresentado importância no processo de composição das receitas públicas. Por sua vez, os municípios apresentam poucas estratégias de controle e fiscalização das arrecadações sobre a terra rural, pois ainda que federalizado, 50% da arrecadação é direcionada a este ente da federação.

Ainda nesta questão, Souza (1999) observa que nos complexos (sucroalcooleiro e citrícola, por exemplo) o valor da produção agrícola apresenta uma magnitude de crescimento não correspondente à trajetória de evolução das receitas públicas oriundas do tributo territorial.

A insignificante receita do ITR, paulatinamente substituída pelas taxas compulsórias, desestimulou a colaboração dos governos locais na fiscalização do imposto. Assim, a corrosão dos valores arrecadados através do ITR somou-se a uma administração fiscal deficiente. A competência federal sobre o tributo não tem sido

adequadamente explorada, ficando os objetivos de instrumentalizar o ordenamento territorial rural pautados por “intencionalidades” e não por meio de efetivos dispositivos legais, digam-se, existentes.

Por sua vez, os governos federais, desde o debate sobre a mudança de competência tributária do ITR, realizada em meados da década de 90, até os dias atuais procuram mecanismos de descentralizar o ITR, em decorrência da dificuldade de controle e fiscalização de um tributo territorial.

Verifica-se mais recentemente a volta desta questão com a autorização de convênio pela SRF junto aos Municípios apresentada pelo Governo Federal, o que se pode denominar de “descentralização branca”.

A Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, dispõe:

Art. 1º - A União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins do disposto no inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a propriedade Territorial Rural, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.

A descentralização se associa às dificuldades de controle e fiscalização e à reduzida importância dos valores arrecadados. Tal processo tenderia à lógica da redução da importância do fator terra no processo de produção tendo em vista o incremento da produtividade, concorrendo com a queda dos preços de terras e, conseqüentemente, dos valores a serem arrecadados em relação ao conjunto total de recursos da União, em que se pese considerarmos como mais relevante as dificuldades de controle de um tributo territorial pelo ente federal como apontando anteriormente.

A nova sistemática trouxe para o ITR uma dupla configuração no cenário nacional. A primeira é que, em várias localidades pode permanecer a relação tributária direta do contribuinte com os órgãos federais de arrecadação, mantendo a repartição da receita em 50% (cinquenta por cento) ao Município e a outra metade ao erário federal. A segunda, uma vez celebrada a transferência das funções administrativas de arrecadação e fiscalização para os Municípios, os proprietários, possuidores de imóveis rurais situados nestas municipalidades passarão a submeter-se ao poder local e o total da

receita vinculado ao município, o mesmo acontecendo com o Distrito Federal, permitindo ampliar as intervenções públicas em todo o território municipal.

Desta feita, a análise da composição das receitas públicas municipais do EDR de Jaboticabal relativas às Transferências (Receitas Constitucionais), apresenta importância significativa para compreender o comportamento da arrecadação de tributos, de verificação do comportamento dos preços de terras e do grau de participação de tributos territoriais/patrimoniais no conjunto das receitas próprias e das transferências estaduais e federais.

Diante destas questões o trabalho objetivou analisar a evolução do Imposto Territorial Rural (ITR) na composição das receitas municipais relativas às Transferências Constitucionais (Transferências Estaduais e Federais) no período de 1997 a 2003, segundo as características tributárias, perfis de estrutura fundiária e do uso do solo no EDR de Jaboticabal, bem como estabelecer correlações patrimoniais (valor) com os impostos territoriais urbanos.

A hipótese central é que dada a trajetória contributiva dos agentes econômicos, o perfil de evasão fiscal e de participação do ITR na composição das receitas municipais aumentam e diminuem, respectivamente, em função das grandezas das categorias espaciais de análise (concentração da terra, uso e ocupação do solo pelos grandes complexos agroindustriais), determinando ao ITR uma trajetória oposta aos tributos territoriais urbanos e do conjunto total das receitas dos municípios.

Metodologia

O trabalho consistiu na formação de uma base de dados secundários, no que se refere às informações de base territorial, tributária e de nível de atividade econômica agropecuária do EDR de Jaboticabal no estado de São Paulo.

A base de dados das transferências foi disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Fundação SEADE. Os dados foram organizados e confrontados com a coleta de dados junto aos municípios, Secretarias Municipais de Finanças, objetivando checar os dados disponibilizados por instituições de outras esferas governamentais.

As informações territoriais: área total e área de cultura foram obtidas junto à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado de São Paulo. (SECRETARIA, 1996).

Os cálculos de tributação do ITR foram realizados com base nos dados e metodologia de Souza (1999), para área total, isenta e tributável e os valores de terra nua, utilizados para estimativa de arrecadação, foram obtidos junto ao Instituto de Economia Agrícola (IEA). Todos os dados são relativos ao período de 1997 a 2003¹.

Os dados de arrecadação, preços de terras e valor da produção foram deflacionados pelo IGP-DI, Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna/FGV, base 12/2003, junto ao BACEN, e organizados em tabelas e gráficos. Para o cálculo do Índice de Gini, foi utilizado o Software Statistica e a classificação adotada foi de Câmara (1949).

A análise do perfil de concentração fundiária é apresentada para os municípios do EDR. Os dados foram obtidos em SOUZA (1999) que sistematizou a estrutura fundiária do estado com base nas classes de área de tributação da Lei N° 8393/96 e serão utilizados para cálculo do Índice de Gini e verificação de sua relação com o padrão de uso do solo e, posteriormente, com o do comportamento da arrecadação.

O ITR no EDR de Jaboticabal

Considerando o objetivo de caracterizar o ITR na composição das receitas municipais procura-se, conjuntamente, analisar elementos determinantes no comportamento dos contribuintes em função do uso do solo (área de culturas) e perfil de concentração da terra. Posteriormente, analisar a participação dos tributos segundo suas categorias (federal, estadual, próprias, territoriais urbanas e rurais) no conjunto das receitas municipais.

Uso e ocupação do solo

O estado de São Paulo, de maneira geral, apresenta uma agricultura desenvolvida, em que pese reunir especificidades produtivas em algumas partes de seu território marcadas por questões ideológicas, fundiárias, ambientais e ou de articulação intersetorial, diante da maior ou menor presença de arranjos produtivos mais consolidados na agricultura paulista.

Do ponto de vista da estrutura de Estado, para o desenvolvimento da agricultura, o território paulista apresenta-se dividido em 40 Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDR) que se trata da divisão político-administrativa da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento.

O EDR de Jaboticabal, objeto de análise nesta pesquisa, como apontado, apresenta um perfil de ocupação do solo fortemente vinculado ao setor sucroalcooleiro. Destacando suas condições edáficas e posição junto à malha viária (renda diferencial I e II), atinge valores significativos para as terras de cultura, que são ainda fortemente influenciados pelo nível de rentabilidade do setor sucroalcooleiro, expresso inclusive nos preços de arrendamentos.

O perfil de uso e ocupação do solo apresentado na tabela 1, permite identificar as principais culturas por município do EDR.

Tabela 1 – Área e porcentagem de participação das principais culturas nos municípios do EDR de Jaboticabal - SP.

Município de Borborema				
Cultura/hectare	Braquiária	Laranja	Cana-de-açúcar	Milho
Total	18.525,20	11.583,20	9.248,20	2.148,50
Perc. ocupação	33,50	20,95	16,72	3,39
Município de Cândido Rodrigues				
Cultura/hectare	Cana-de-açúcar	Laranja	Limão	Manga
Total	1.752,80	1.460,80	1.010,40	560,40
Perc. ocupação	25,00	20,90	14,43	8,00
Município de Dobrada				
Cultura/hectare	Cana-de-açúcar	Laranja	Milho	Eucalipto
Total	12.477,70	705,00	61,70	55,80
Perc. ocupação	83,18	4,70	0,41	0,37
Município de Fernando Prestes				
Cultura/hectare	Laranja	Cana-de-açúcar	Limão	Braquiária
Total	4.532,00	4.295,80	1.771,30	823,60
Perc. ocupação	26,66	25,27	10,42	4,84
Município de Guariba				
Cultura/hectare	Cana-de-açúcar	Soja	Amendoim	Eucalipto
Total	21.726,50	996,80	558,50	400,70
Perc. ocupação	80,47	3,69	2,07	1,48
Município de Ibitinga				
Cultura/hectare	Braquiária	Laranja	Cana-de-açúcar	Milho
Total	23.572,30	14.903,70	9.657,00	2.554,80
Perc. ocupação	34,21	21,36	14,01	3,70

Município de Itápolis				
Cultura/hectare	Laranja	Cana-de-açúcar	Braquiária	Soja
Total	37.752,90	20.217,50	15.715,20	1.661,60
Perc. ocupação	37,87	20,28	15,76	1,67
Município de Jaboticabal				
Cultura/hectare	Cana-de-açúcar	Amendoim	Soja	Algodão
Total	49.676,00	2.914,70	2.210,60	1.621,20
Perc. ocupação	70,26	4,12	3,13	2,30
Município de Monte Alto				
Cultura/hectare	Cana-de-açúcar	Laranja	Milho	Manga
Total	8.826,50	2.497,10	1.861,60	1.741,70
Perc. ocupação	25,44	7,20	5,36	5,02
Município de Santa Ernestina				
Cultura/hectare	Cana-de-açúcar	Laranja	Amendoim	Soja
Total	7.633,90	537,30	256,80	228,30
Perc. ocupação	56,55	3,98	1,90	1,70
Município de Taiapu				
Cultura/hectare	Laranja	Cana-de-açúcar	Milho	Tangerina
Total	5.206,80	1.997,00	403,90	235,00
Perc. ocupação	48,70	18,70	3,80	2,20
Município de Taiuva				
Cultura/hectare	Cana-de-açúcar	Laranja	Amendoim	Milho
Total	6.160,30	3.992,30	540,20	246,40
Perc. ocupação	46,70	30,24	4,09	1,87
Município de Taquaritinga				
Cultura/hectare	Cana-de-açúcar	Laranja	Limão	Braquiária
Total	21.889,40	14.697,50	1.903,00	1.702,10
Perc. ocupação	36,85	24,74	3,20	2,86
Município de Vista Alegre do Alto				
Cultura/hectare	Cana-de-açúcar	Laranja	Limão	Goiaba
Total	3.666,20	1.731,70	434,00	375,00
Perc. ocupação	38,60	18,23	4,57	3,95

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, Projeto LUPA – 1996. Org. pelos Autores

De acordo com a pesquisa realizada as três culturas com maior percentual em área de ocupação do solo no EDR são: cana-de-açúcar (39,85), laranja (22,13) e braquiária (18,23).

A exceção de Borborema e Ibitinga, cuja cultura predominante é a da braquiária, os outros 09 municípios pertencentes ao EDR de Jaboticabal têm como principal cultura a cana-de-açúcar, que atinge um índice de ocupação média superior a 51%. A laranja,

como segunda maior cultura, atinge os municípios de Fernando Prestes, Itápolis e Taiaçu, sendo Itápolis o de maior referência, atingindo 48,7 %.

É de grande relevância, neste contexto, enfatizar o fato de que o amendoim e a soja, culturas presentes em municípios como Guariba, Jaboticabal e Santa Ernestina, apesar de apresentarem percentuais relativamente baixos, são culturas realizadas de forma vinculada ao processo produtivo da cana-de-açúcar e a produção dessas oleaginosas é efetuada pelas usinas e destilarias da região, uma vez que grande parte das terras são diretamente arrendadas pelas mesmas.

Observa-se que o EDR de Jaboticabal tem um perfil de ocupação vinculado aos três principais complexos agroindustriais brasileiros (sucroalcooleiro, citricultor e de pecuária bovina). Destaca-se, por sua vez, que no caso da citricultura, em decorrência dos novos arranjos do setor, a produção da laranja tem as mesmas características oligopolistas que a cana-de-açúcar.

Concentração fundiária

Do ponto de vista metodológico Castro e Souza (2001), afirmam que a análise do grau de concentração fundiária deve ser realizada com base na condição de proprietário de terra. Os autores ao analisarem as condições de estabelecimento, proprietários e domínio e posse no município de Guariba, os autores demonstraram que para cada condição foram identificados os valores de 168, 106 e 88 titulares de terras, respectivamente. Para a condição de domínio e posse, cinco titulares concentravam cerca de 70% do total das terras rurais do município, concluindo que a análise por estabelecimento não demonstra a real situação de concentração de terra no Brasil.

Embora sejam apresentados os dados na condição de “estabelecimento”, ou unidades de produção agropecuária (UPA), segundo a terminologia da Secretaria de Estado da Agricultura, é possível identificar o perfil de concentração fundiária no EDR considerando os já acentuados graus, revelados nessa análise.

Apresenta-se na tabela 2 os índices de concentração fundiária subestimados do EDR analisado, agregados em 3 grupos: média, forte e muito forte.

Tabela 2 - Classificação do Índice de Gini para concentração fundiária dos municípios do EDR de Jaboticabal - SP.

Classificação	Município	Índice
Média (0,251 a 0,500)	Cândido Rodrigues	0,37188
	Fernando Prestes	0,39174
	Vista Alegre do Alto	0,48093
	Taiapu	0,49615
Forte (0,501 a 0,700)	Monte Alto	0,53007
	Taiuva	0,55612
	Taquaritinga	0,60983
	Itápolis	0,62565
	Borborema	0,65336
	Ibitinga	0,68965
Muito Forte (0,701 a 0,900)	Jaboticabal	0,70866
	Santa Ernestina	0,77805
	Guariba	0,80185
	Dobrada	0,83335

Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, Projeto LUPA – 1996. Org. pelos Autores

A primeira classificação com 4 municípios (Cândido Rodrigues, Fernando Prestes, Vista Alegre e Taiapu), a segunda com 6 (Monte Alto, Taiuva, Taquaritinga, Itápolis, Borborema e Ibitinga) e na última, de maior concentração, estão nos municípios de Jaboticabal, Santa Ernestina, Guariba e Dobrada.

A distribuição em 3 classes indica o índice de Gini é extremamente elevado, superior a 0,600 em mais de 50% dos municípios do EDR.

Neste caso os perfis de concentração também se associam ao tipo de atividade. No grupo 1, média concentração, o perfil de uso do solo nos municípios é predominantemente vinculado ao setor fruticultor, tendencialmente realizado por pequenos e médios agricultores. O que determina maior vínculo do produtor com a terra em comparação às atividades de produção de cana-de-açúcar, cujo processo de domínio e posse é estabelecido por contratos de arrendamento e posterior concentração. Os municípios do grupo 1 apresentam, assim, mais de 40% de suas terras vinculadas às atividades frutícolas. Cândido Rodrigues 43%, Fernando Prestes 41%, Taiapu 50%. Vista Alegre do Alto é a única exceção em que apresenta a cana-de-açúcar como a principal cultura com mais de 38%, por sua vez deve-se considerar como relativamente baixo em relação ao percentual de ocupação dessa atividade no Grupo 3, de outro, o Grupo 1 apresenta certo nível de diversificação das explorações frutícolas.

O grupo 2 detém uma concentração fundiária forte e ainda diversificada. Apresenta, dessa maneira, 36% de suas terras ligadas a atividades que mesclam à cultura da cana-de-açúcar, atividades frutícolas e também o cultivo da braquiária. Monte Alto 25%, Taiuva 47%, Taquaritinga 37%, Itápolis 38%, Borborema 34% e Ibitinga 34% de ocupação canavieira. Os valores já vão tendencialmente mostrando-se mais próximos aos do Grupo 3, cuja cultura da cana-de-açúcar predomina.

E, por fim, o Grupo 3 é caracterizado, no tocante ao uso do solo, basicamente pela cultura da cana-de-açúcar. Apresenta em seus municípios, altos índices de concentração diretamente vinculados a esta cultura. Jaboticabal 70%, Santa Ernestina 56%, Guariba 80% e Dobrada 83%, ocupando dessa forma, em média mais de 70% das terras com o cultivo da cana-de-açúcar, evidenciando o perfil concentrador do setor e sua capacidade de substituir outras matrizes produtivas concorrendo com a baixa diversidade produtiva.

ITR: Arrecadação e Elisão Fiscal

A lógica de um Estado mínimo se processa ao longo de uma trajetória histórica de fragmentação das instituições públicas e do esgotamento dos mecanismos de financiamento e ação pública (SOLA, 1994). Da mesma forma, políticas liberais propagam os discursos da redução da carga tributária e práticas desta natureza são incorporadas sob a doutrina da eficiência privada e dos alicerces de sua competitividade. No caso de alguns tributos, no Brasil, quando a inadimplência e a sonegação fiscal não são suas maternidades a renúncia, a elisão e a elisão fiscal são refúgios de grande parte dos grandes contribuintes do ITR (SOUZA, 1999 e 2008). Neste caso, o controle e a fiscalização tributária por parte do Estado deve se estabelecer na análise dos preços de terras e seus determinantes como mecanismo de impedir processos evasão e elisão fiscal.

Segundo diversos autores a análise dos preços de terras permite caracterizar a elisão fiscal em decorrência do valor da terra nua apurado e o declarado pelo contribuinte (REYDON, 1992, ROMEIRO & REYDON, 1994), 2002, SOUZA, 1999, 2008).

No Estado de São Paulo, mais precisamente no EDR de Jaboticabal, há um comportamento diferenciado entre as localidades, de modo que em alguns municípios

os preços de terra se valorizaram no período compreendido e essa elevação, em São Paulo, tende a refletir a expansão das atividades de produção de açúcar e álcool.

A tabela abaixo apresenta valores da terra nua, no período de 1997 a 2003, referente ao valor médio dos municípios do EDR de Jaboticabal.

Tabela 3 - Valor Real e taxa de crescimento anual da terra nua/ha - EDR de Jaboticabal – 1997-2003.

	VTN97	VTN98	VTN99	VTN00	VTN01	VTN02	VTN03
R\$	4.607,74	5.782,21	5.521,05	7.038,13	9.014,47	11.650,96	14.549,59
Varição	(19,7)	25,5	(4,52)	27,48	28,1	29,2	24,9

Fonte: IEA/SAA, 2006. Valores corrigidos a preços de 12/2003 – IGP-DI. Org. pelos Autores.

De acordo com o verificado na tabela referente aos Valores da Terra Nua, de 1996 a 1997 houve um decréscimo de 19,7%. De 1997 a 1998 houve um aumento de 25,5%. Já de 1998 a 1999 houve um decréscimo de 4,52%. Esta fase de instabilidade está associada ao processo de consolidação do plano real e às alterações socioeconômicas.

Diante do exposto anteriormente, a média de crescimento do período é de 15,9% na arrecadação do ITR no EDR, destacada na seção anterior. Na tabela a seguir, será apresentada a arrecadação e a estimativa total de arrecadação dos municípios do EDR de Jaboticabal, no período de 1997-2003. Os valores “estimativa”, dizem respeito ao valor observado nos anos estimado do Imposto Territorial Rural, ou seja, o que era previsto para ser arrecadado pela União e transferido aos municípios no referido período, corrigidos a preços reais de 2003. Nos campos “ITR”, encontram-se os valores realmente arrecadados e repassados aos municípios, também corrigidos a preços reais. E, por fim, no terceiro campo, temos o percentual de evasão do imposto, que será analisado a seguir. Frente à análise da tabela podemos mencionar um aspecto positivo no ano de 1998. A exceção dos municípios de Dobrada e Ibitinga houve, no referido ano, a constatação, por meio do cálculo dos percentuais, de arrecadação bem superior à estimada, chegando alguns municípios, como Fernando Prestes e Jaboticabal a apresentar mais que o dobro do valor estimado, 107,5 e 112,3 respectivamente.

É fato que alguns municípios apresentaram percentuais relativamente na média, como é o caso de Santa Ernestina com -22,6, Fernando Prestes em -11,4 e Ibitinga em 1998 que resulta em -5,1, demonstrando grande proximidade do valor estimado com o

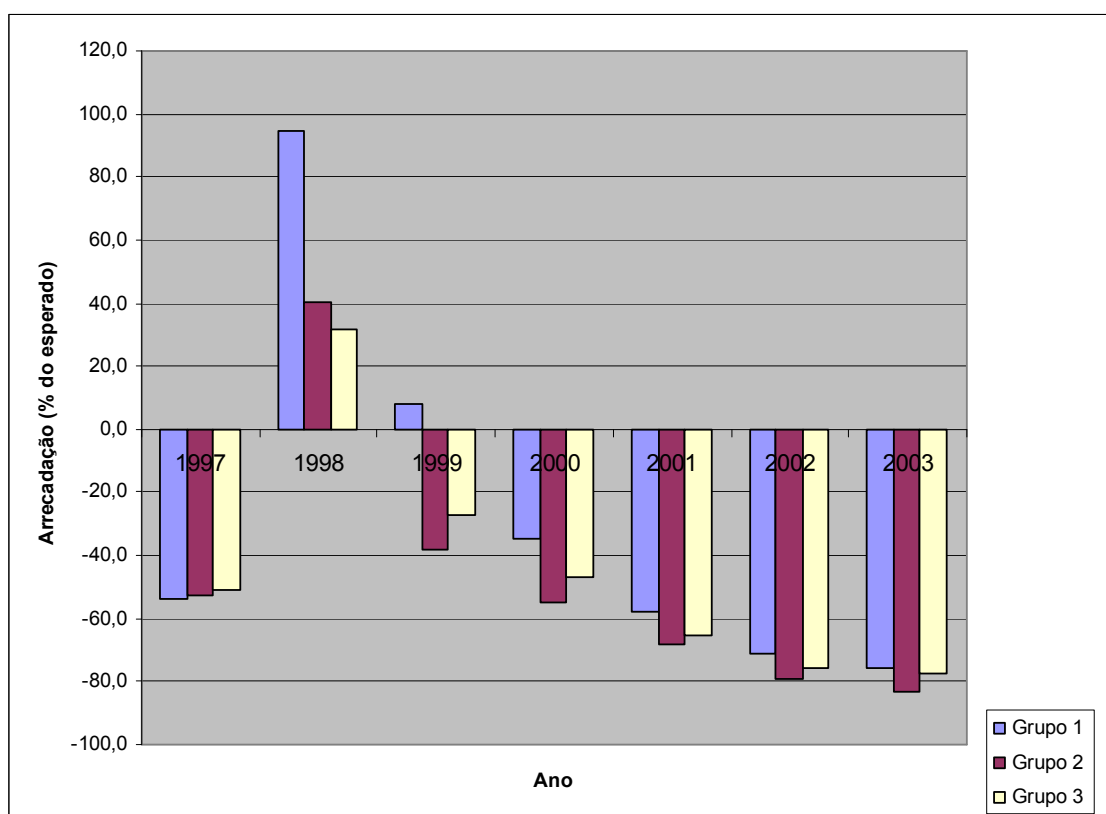
valor arrecadado. Contudo, a análise de outros municípios tais como Ibitinga em 2003, Dobrada e Borborema, apresentaram percentuais extremamente altos, tais como -92,1, -89,2 e -87,9 respectivamente, quando comparados os valores estimados e arrecadados.

De maneira geral, a grande maioria dos municípios do EDR de Jaboticabal demonstrou valores reais de arrecadação do ITR bem abaixo dos valores estimados. É possível verificar que poucos são os municípios que atingem ou mesmo ultrapassam 50%, comprovando assim, o problema de evasão fiscal, notadamente crescente.

Tabela 4 - Estimativa de arrecadação, valores arrecadados e taxa de elisão fiscal do ITR dos municípios do EDR de Jaboticabal – SP

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Borborema	Estimativa	107.216,40	126.716,95	142.789,58	167.761,97	216.289,21	310.434,59	345.541,02
	ITR	49.408,28	129.830,78	69.424,56	54.271,58	62.870,40	46.181,72	41.899,62
	Evasão	-53,9	2,5	-51,4	-67,6	-70,9	-85,1	-87,9
Cândido Rodrigues	Estimativa	5.955,69	7.038,91	7.931,71	9.318,89	12.014,50	17.244,11	19.194,22
	ITR	2.434,28	13.698,30	8.227,72	5.486,35	4.717,14	5.354,34	4.561,79
	Evasão	-59,1	94,6	3,7	-41,1	-60,7	-68,9	-76,2
Dobrada	Estimativa	67.518,48	79.798,73	89.920,30	105.646,42	136.205,95	195.493,07	217.600,99
	ITR	12.574,75	63.278,05	28.941,41	26.941,14	23.911,40	32.019,16	23.463,53
	Evasão	-81,4	-20,7	-67,8	-74,5	-82,4	-83,6	-89,2
Fernando Prestes	Estimativa	15.208,61	17.974,76	20.254,66	23.796,98	30.680,55	44.035,04	49.014,88
	ITR	6.257,73	37.302,51	17.951,07	15.626,35	13.188,96	11.985,98	12.239,52
	Evasão	-58,9	107,5	-11,4	-34,3	-57,0	-72,8	-75,0
Guariba	Estimativa	92.412,80	109.220,82	123.074,26	144.598,66	186.425,62	267.572,13	297.831,32
	ITR	45.454,09	130.399,85	97.936,26	96.163,47	78.569,83	61.932,90	66.807,29
	Evasão	-50,8	19,4	-20,4	-33,5	-57,9	-76,9	-77,6
Ibitinga	Estimativa	176.460,85	208.555,52	235.008,45	276.108,95	355.976,88	510.924,89	568.704,39
	ITR	76.692,41	197.815,32	95.085,30	68.355,12	56.164,82	50.128,93	44.924,40
	Evasão	-56,5	-5,1	-59,5	-75,2	-84,2	-90,2	-92,1
Itápolis	Estimativa	226.636,74	288.447,48	301.832,08	354.619,35	457.197,38	656.204,19	730.413,02
	ITR	123.375,32	370.773,42	170.662,04	165.598,65	151.000,91	134.461,09	117.662,00
	Evasão	-45,6	28,5	-43,5	-53,3	-67,0	-79,5	-83,9
Jaboticabal	Estimativa	142.949,95	168.949,65	190.379,02	223.674,32	288.374,87	413.897,39	460.704,22
	ITR	106.809,66	358.691,02	192.356,79	168.177,90	134.245,97	137.674,15	172.406,13
	Evasão	-25,3	112,3	1,0	-24,8	-53,4	-66,7	-62,6
Monte Alto	Estimativa	41.515,85	49.066,75	55.290,31	64.960,02	83.750,50	111.649,32	133.798,80
	ITR	19.959,26	85.818,92	46.931,70	41.163,26	32.356,55	31.821,76	34.407,11
	Evasão	-51,9	74,9	-15,1	-36,6	-61,4	-71,5	-74,3
Santa Ernestina	Estimativa	30.775,76	36.373,25	40.986,80	48.154,95	62.084,37	72.263,52	99.185,24
	ITR	16.244,41	41.873,41	31.742,73	21.645,05	20.337,26	17.519,66	20.446,49
	Evasão	-47,2	15,1	-22,6	-55,1	-67,2	-75,8	-79,4
Taiacu	Estimativa	11.712,73	13.843,05	15.598,87	18.326,95	23.641,88	33.913,06	37.748,22
	ITR	4.795,48	25.595,33	11.118,24	9.633,99	8.373,50	7.645,69	7.435,22
	Evasão	-59,1	84,9	-28,7	-47,4	-64,6	-77,5	-80,3
Taiuva	Estimativa	11.712,73	13.843,05	15.598,87	18.326,95	23.641,88	33.913,06	37.748,22
	ITR	4.795,48	25.595,33	11.118,24	9.633,99	8.373,50	7.645,69	7.435,22
	Evasão	-59,1	84,9	-28,7	-47,4	-64,6	-77,5	-80,3
Taquaritinga	Estimativa	90.713,12	107.212,00	120.810,64	141.939,16	182.996,82	262.650,85	292.353,50
	ITR	45.155,90	167.072,72	84.454,85	71.195,03	70.624,08	71.911,46	58.058,30
	Evasão	-50,2	55,8	-30,1	-49,8	-61,4	-72,6	-80,1
Vista Alegre do Alto	Estimativa	10.423,37	12.319,17	13.881,71	16.309,49	21.027,21	30.179,85	33.592,82
	ITR	6.554,69	23.599,32	23.420,86	13.521,26	10.796,00	10.742,52	9.773,95
	Evasão	-37,1	91,6	68,7	-17,1	-48,7	-64,4	-70,9

Fonte: IEA/SAA, 1997-2003. Valores deflacionados IGP-DI. Org. pelos Autores.



Fonte: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, Projeto LUPA – 1996. Org. pelos Autores.

Gráfico 1 –Índices de arrecadação e evasão fiscal dos municípios do EDR de Jaboticabal por Grupo de Concentração Fundiária-1997-2003

O gráfico 1 ilustra os valores de arrecadações do ITR, no período de 1997-2003. Dentre estes valores apresentados, os positivos, são arrecadações que superam a expectativa. No ano de 1998 superação nos 3 grupos de classificação dos municípios (média, forte e muito forte), denotada pelo fato do tributo tornar-se, no período anterior (1997), extremamente declaratório (Lei nº 9393/96), retomando o crescimento em 1998 com a aprovação da LC 88, de 23/12/96, que determinava as formas de desapropriação e das ações de indenização de terras que não atendessem aos preceitos constitucionais. Os anos posteriores à exceção do grupo 1, no ano de 1999, apresentaram valores negativos, evidenciando que a ausência de um processo contínuo de fiscalização concorre com a queda da arrecadação, atingindo elevado padrão de elisão fiscal, fazendo com que os valores declarados se aproximassem da realidade do mercado de terras. Esse comportamento fiscal dos proprietários de terras se realiza frente a alteração

da legislação e sobretudo a forte atuação dos movimentos sociais de luta pela terra que pressionam o cumprimento constitucional.

Tal comportamento poderia implicar na indenização com valores reduzidos frente a uma ação desapropriatória.

Conclusão

O Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) de Jaboticabal apresenta um perfil de ocupação e uso do solo em mais de 80% vinculado ao setor canavieiro. Contudo, a grande maioria dos municípios do EDR de Jaboticabal demonstrou valores reais de arrecadação do ITR bem abaixo dos valores estimados.

No ano de 1998, os valores positivos evidenciam arrecadação superior a estimativa (Tabela 4) para os três grupos de concentração fundiária nos município

É observado junto ao complexo, (sucroalcooleiro, por exemplo), um histórico de crescimento, na produção agrícola, não correspondente à trajetória de evolução das receitas públicas advindas do tributo territorial rural. Dessa maneira, poucos foram os municípios que alcançaram ou mesmo ultrapassaram os 50% do valor estimado, o que confirma o problema de elisão fiscal, anteriormente mencionado.

O processo de redução das arrecadações e as projeções realizadas pelas legislações municipais, estaduais e federais no que diz respeito ao imposto rural, identificaram um perfil de renúncia fiscal e inadimplência significativos evidenciando a fragilidade na composição de uma estrutura tributária organizada e eficiente, no conjunto das receitas municipais.

Voltando-se para a análise dos cálculos do Índice de Gini, pôde-se verificar valores relativamente elevados, superiores a 0,600 em mais de 50% dos municípios do EDR. Tais valores relacionam-se diretamente com o padrão do uso do solo e seu tipo de atividade.

As atividades frutícolas, realizadas por pequenos e médios agricultores, demonstraram maior vínculo destes com a terra (produções mais familiares), como as dos grupo 1, o que os posiciona, no tocante ao Índice de Gini, na faixa média (0,251 a 0,500).

Com o grupo 2 obteve-se uma concentração fundiária forte e ainda diversificada. Porém, tende a se aproximar mais do cenário no qual atuam os municípios com atividades canavieiras, o que faz, de certa forma, com que seus índices sejam mais altos, compreendidos entre (0,501 a 0,700).

E, finalizando a análise, o grupo 3 caracterizado basicamente pela cultura da cana-de-açúcar traz os municípios com os Índices de Gini mais elevados (0,701 a 0,900). Contudo, segundo Souza (1999), em que se pese o grau de inserção mercadológica e de inversão tecnológica e perfis de produção e produtividade de determinados setores da “moderna agricultura paulista”, as áreas ocupadas por estes complexos agroindustriais não apresentaram resultados diferentes no âmbito dos perfis de evasão fiscal.

Neste sentido, ao tomarmos como base a recente legislação, na qual se busca reforçar e manter a competência tributária federal e evitar que o ITR seja utilizado como instrumento político pelos Municípios, temos por determinação da Lei Nº 11.250, de 2005, que "a opção de que trata o caput deste artigo não poderá implicar redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal".

Dado o exposto e frente a este estudo, conclui-se que o que se destaca como fundamental em todo este processo é que do ponto de vista do impacto na composição das receitas municipais o tributo apresenta, mesmo após novas legislações a seu respeito, um reduzido grau de arrecadação e que, apesar dos setores progressistas terem provocado intenso debate sobre o papel social da propriedade rural, a elaboração de uma política fiscal com objetivos de atingir o grau de utilização da terra e a capacidade contributiva do setor ainda precisam ser amplamente aperfeiçoadas e, principalmente, postas em prática.

¹ Destaca-se que, inicialmente, a proposta era estabelecer uma análise até o ano de 2004, mas a indisponibilidade dos dados de arrecadação municipal inviabilizou-a. Contudo, tal análise não fora prejudicada com a redução da série temporal em 1 ano.

Referências

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Brasília:DF. Gráfica Senado Federal. 2006.

BRITTO, M. **Elementos do Código Tributário**. Jaboticabal-SP, 2006, 12p. (mimeo).

CÂMARA, L. -. **A concentração da propriedade agrária no Brasil**. Boletim Geográfico, Rio de Janeiro-RJ. v.1.1949. pp.37-58.

CASTRO, C. A., SOUZA, J. G., **Concentração de terras e evasão fiscal no sucroalcooleiro paulista**. In: XIII Encontro Nacional de Geógrafos, 2002, João Pessoa - PB. Anais XIII Encontro Nacional de Geógrafos - Por uma Geografia Nova na construção do Brasil. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2002.(compact disc).

REYDON, B. P. **Mercados de Terras Agrícolas e Determinantes de Seus Preços no Brasil: um estudo de casos.** Campinas, UNICAMP, 1992. Tese (Doutorado).

REYDON, B. P.; Plata, L. **O Plano Real e o Mercado de Terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra.** Campinas, UNICAMP/ ECONOMIA, 2002.

REZENDE, G. C. **Ocupação agrícola e estrutura agrária no cerrado: o papel da terra, dos recursos naturais e da tecnologia** (compact disc). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40., Passo Fundo, 2002.

REZENDE, G.C. **Estado, Macroeconomia e Agricultura no Brasil.** Porto Alegre:Edit.UFRGS/IPEA, 2003.

ROMEIRO & REYDON, (coords). **O mercado de terras.** Brasília; IPEA, 1994. (Estudos de Política Agrícola. Relatório de Pesquisa 13).

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.

SAYAD, J. **Preço da terra e mercados financeiros.** Pesquisa e Planejamento Econômico, v.7, n.3, p.623-662, dez. 1977.

SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO (SÃO PAULO). Levantamento de Unidades Agropecuárias - LUPA. São Paulo: SEA-SP, 1996 . Vol. I – IV.

SOLA, L. **Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado?** In: Novos estudos SEBRAP. São Paulo, SEBRAP, (38): 189-207, mar. 1994.

SOUZA, GEBARA, J. J., BRITO, M., BELLENTANI, N. F. A experiência de municipalização do imposto territorial rural: estudo de caso de três municípios paulistas no período de 1961/1965. **Informações Econômicas.** Instituto de Economia Agrícola. , v.38, p.48 - 58, 2008.

SOUZA, J.G. **O Imposto Territorial Rural: renúncia e evasão fiscal no Estado de São Paulo.** São Paulo:FFLCH/USP, 1999. Tese (Doutorado).

SOUZA, J.G. **Questão de Método: análise da homogeneização rural paulista.** Jaboticabal:FCAV-Unesp. 2008. 163p. (Tese de Livre Docência).

VILARINHO, C. R. **O Imposto Territorial Rural (ITR) no Brasil.** Campinas: UNICAMP, 1989 (Dissertação de Mestrado).

Artigo recebido em 01/03/2011 e aceito para publicação em 16/07/2011.