

---

## A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL DO ITR ATRAVÉS DO CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO

BASTIAAN PHILIP REYDON<sup>1</sup>  
THIAGO ADEMIR MACEDO OLIVEIRA<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia,  
Departamento de Política e História Econômica  
Cidade Universitária - Barão Geraldo 13083-970

Campinas, SP - Brasil - Caixa-Postal: 6135

<sup>2</sup>Mestrado em Desenvolvimento Econômico  
Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil

---

**RESUMO** - Esse artigo objetiva tratar sobre a descentralização da gestão do Imposto Territorial Rural, condizente ao momento histórico proporcionado no Brasil pela Lei 11.250/2005. Os resultados apurados no estudos de caso descritos, demonstram que há municípios com viabilidade financeira para suportar o processo de descentralização, sendo imprescindível fazê-lo através do Cadastro Territorial Multifinalitário. Esse instrumento tem características extra fiscais, embora a tributação das terras rurais seja o principal indutor, senão o principal provedor de recursos financeiros desse processo. A abrangência da descentralização, gerida localmente, contribuirá para as diversas finalidades inerentes na gestão territorial integral, bem como no planejamento da administração pública municipal.

**ABSTRACT** - This article aims to treat about the decentralization of the rural land tax, befitting the historic moment in Brazil provided by Law 11.250/2005. The results obtained in the case studies described show that there are municipalities with financial viability to support the decentralization process is essential to do so through the Multipurpose Land Registry. This instrument has extra features tax, although the taxation of rural land is the main driver, but the main provider of financial resources in this process. The extent of decentralization, locally managed, will contribute to the different purposes inherent in the full territorial management and planning of municipal public administration.

---

### 1 INTRODUÇÃO

O setor agrícola – marcadamente, a produção cafeeira – foi um dos pilares básicos do processo de formação da estrutura econômica brasileira, visto que foi a expansão econômica baseada no café que viabilizou o desenvolvimento das atividades industriais, principalmente nos séculos XIX e XX.

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

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

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

---

Boas práticas de governança territorial significa estabelecer a sustentabilidade como pré-requisito em todo o gerenciamento territorial e implementar mecanismos para que se institucionalize tal mercado de forma contínua e síncrona com o desenvolvimento econômico sustentável.

É por este motivo que se identifica a elaboração e operacionalização de um Cadastro Territorial como o principal instrumento para a realização de uma governança territorial brasileira que seja eficiente e eqüitativa, promova a função social do uso e ocupação do solo e colabore para uma melhor justiça social, ou seja, instituir essa ferramenta nas suas múltiplas finalidades.

## 2 HISTÓRICO DO ITR

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

Em muitos outros países, a questão da tributação sobre a terra também já foi equacionada, possibilitando uma arrecadação significativa de impostos sobre o imóvel. Diferentemente do que ocorre no Brasil, principalmente pela desatualização dos dados do cadastro territorial de cada município, seja urbano (através das Prefeituras Municipais) ou rural (através da Secretaria da Receita Federal e o INCRA). A marginalização desse importante instrumento é histórica, bem como sua desatualização. Porém manter essa ferramenta em sua plena utilização poderia no mínimo permitir que a arrecadação tributária se mantivesse constante, com recomposições além da inflacionária, aproximando a base do valor dessa tributação com os valores reais de mercado do respectivo imóvel.

Pelo contrário, não existe um órgão nem um sistema ou fluxo operacional que atualize automaticamente o cadastro dos imóveis. Apesar de que, com a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>1</sup>, a não cobrança do IPTU<sup>2</sup> (integral ou parcial) acarretaria em renúncia de receita do poder executivo local, o que caracterizaria o gestor em improbidade administrativa. A Portaria 511, de 7 de dezembro de 2009, do Ministério das Cidades é outro indutor para operacionalização desse cadastro, mas infelizmente não é obrigatório, apenas sugestivo, no entanto depende basicamente da disposição política para sua implementação.

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

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

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

---

<sup>1</sup> Cf. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.

<sup>2</sup> Exceto para casos de isenção ou imunidade já prevista no Código Tributário Nacional condizente com o Municipal.

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

Marginalizar o ITR implicará na perpetuação dos resultados deste sistema ineficaz e ineficiente, inibindo qualquer possível apoio desse importante instrumento. O inexpressivo resultado financeiro e a precariedade de recursos para gerir os elementos que permeiam esse tributo, foram importantes motivadores da promoção da descentralização efetiva aos municípios.

### **3 A DESCENTRALIZAÇÃO DA COBRANÇA DO TRIBUTO**

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

Assim, foi em 28 de dezembro de 2005, que a Lei 11.250 trouxe o desencadeamento de um conjunto de ações efetivas em prol da viabilização dessa descentralização e colocou a cargo da Secretaria da Receita Federal (SRF), a qual atualmente gera esse tributo, a incumbência de determinar todas as Instruções Normativas para regular e tramitar a realização do estabelecido na lei. Desta forma, diante da possibilidade de que o tributo retorne ao município, cabe ao presente trabalho evidenciar como tal descentralização pode ser benéfica para esse ente federativo, analisando inclusive, a sua viabilidade. Aqui cabe destacar que, para cumprir com os objetivos deste estudo, a questão política dessa medida se analisará somente desde o ponto de vista da decisão política do gestor do imposto.

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

Não se pode perder de vista que o desafio desses convênios não é somente zelar pelo ITR, buscando receber 100% do tributo (no atual regime, 50% desse tributo é transferido aos municípios que possuem terras rurais sujeitas à arrecadação), como principalmente transcender para um processo de gestão territorial eficaz. Vislumbra-se uma oportunidade real de assumir a responsabilidade pela porção territorial integral e fazer disso um marco na governança das terras municipais (e indiretamente, nas estaduais e federais). Muitas são as aplicações desse processo de descentralização instrumentalizado pelo CTM, entre elas seguem algumas tratadas por Loch (2005, p. 75):

1. Localização geográfica de todos os imóveis da cidade;
2. Ocupação ou finalidade de cada imóvel;
3. Uso atual do solo dentro de cada imóvel;
4. Declividade do solo;
5. Áreas em litígio entre imóveis confrontantes;
6. Delimitação de cada unidade imobiliária;
7. Estrutura fundiária e identificação das diferentes glebas;
8. Regularização dos títulos segundo as áreas;
9. Organização das comunidades segundo as glebas e, ou, bairros;
10. Base para a implementação de infra-estrutura;

11. Subsídios para a melhor viabilização de projetos de engenharia, segundo as prioridades do mercado e dos investimentos públicos;
12. Avaliação do imóvel para desapropriação, visando obras públicas.
13. Facilidade para as transações imobiliárias;
14. Localização espacial do conjunto de imóveis de uma empresa ou indivíduo, visando a obtenção de empréstimos bancários;
15. Base para o gerenciamento da construção civil;
16. Base para se implantar a planta de valores genérica.

Contemplar essas aplicações, tendo em mente as circunstâncias históricas brasileiras da gestão da terra e do ITR, é no mínimo audacioso, porém possível.

Toda mudança estrutural pressupõe um processo, cujo dimensionamento no tempo é diretamente proporcional às variáveis nele inerentes. Os principais elementos para o processo de descentralização do tributo serão citados, cabendo a cada gestor municipal determinar a maneira de lidar com essa parcela territorial, podendo o gestor, realmente instituir um marco estrutural novo, ou somente lidar como mais uma transferência de responsabilidade ao seu município, concomitante a uma contrapartida financeira que permanecerá estagnada.

Porém, a descentralização da cobrança do ITR permite ampliar significativamente a sua arrecadação, por meio de um Cadastro Territorial Multifinalitário. A responsabilidade desse resultado não pode ser incumbida somente à esse cadastro, no entanto, se deve institucionalizar uma operacionalização cotidiana, inerente em todos os setores e instrumentos envolvidos com essa tramitação. A manutenção das informações fidedignas com a situação de fato será um dos resultados, conseqüentemente a arrecadação outro.

Obviamente que o estudo da descentralização do ITR passa pela análise da sua viabilidade diante do perfil do município, mas também depende diretamente da disposição política do gestor em fiscalizar as propriedades rurais com maior rigor, promovendo maior equidade tributária. Assim, harmonizar os interesses políticos é um dos grandes desafios desse processo para o gestor local, que possui a oportunidade de agir unilateralmente com respaldo da União (assim como ocorreu com a cobrança obrigatória do IPTU a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal), além de se empenhar para reverter a inexpressividade financeira do tributo. Porém, a inviabilidade desse pleito devido ao perfil do município são as justificativas que “podem” e historicamente “foram ditas” quando os interesses não se harmonizam.

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

#### **4 ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO DO ITR NO MUNICÍPIO DE JABOTICABAL E VARGEM GRANDE DO SUL.**

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

A fiscalização precária do uso efetivo da terra, permite ao proprietário que a sub-utiliza, declarar um GUT elevado, que a classifique em uma faixa de menor alíquota do tributo, pois embora exista previsão legal para alíquota de até 20%, o lançamento desta, só será possível com a comprovação do uso precário da terra. Os valores apurados são resultado de um cenário otimista na utilização da terra e um preço da terra razoável e proporcional ao valor médio de mercado, como é proposto na tabela a seguir:

TABELA 1

Simulação do Potencial Arrecadatário do ITR em Jaboticabal/SP

Município	ITR Real Transferido (2007) - STN	Alíquota Média Calculada	Alíquota Estimada com GUT Médio	Valor da Terra Nua Tributável	ITR Potencial TOTAL	ITR Potencial Transferido	Varição
Jaboticabal	305.855	0,175%	0,30%	901.771.722	2.705.315	1.352.658	342%

Fonte: Oliveira (2010)

Ao comparar o último valor arrecadado (ITR Transferido) com o ITR Potencial, concluímos que o crescimento foi de 342% para Jaboticabal-SP. As estimativas financeiras possuem uma representatividade ainda pequena perante o orçamento do município, porém são lastreadas com as ações sobre o GUT e o preço da terra declarado. Vale ressaltar que esse valor é dobrado na efetivação da descentralização do ITR, na qual ao invés de 50%, serão repassados 100% do montante arrecadado.

O município de Vargem Grande do Sul/SP também apresenta resultados expressivos, como segue na próxima tabela:

TABELA 2

Análise dos valores declarados perante a média da amostra e regional

Área Tributável	Valor da Terra Nua Tributável - R\$ 8.725,92ha - Valor Médio Declarado	ITR Real TOTAL (2010) - SRF	Valor da Terra Nua Tributável - \$ 19.037,00ha - Valor Médio IEA	ITR Potencial (com onvênio)	Varição
24.693	54.493.955,20	44.989,21	232.337.354,01	200.517,59	346%

Fonte: Oliveira (2010).

Nessa análise, se obtém a estimativa de elevação arrecadatória de 346% no montante transferido, considerando apenas a atualização do valor médio de mercado do hectare dessas terras. Igualmente ao município de Jaboticabal/SP, esse percentual pode dobrar caso o município opte por descentralizar a gestão desse tributo.

## CONCLUSÃO

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

Este artigo se propôs demonstrar o resumo do resultado da dissertação de mestrado, a qual se propôs a identificar justamente em que medida essa “ineficiência Estatal” na gestão da terra teve a intenção implícita de manter os privilégios de poucos por tanto tempo e a que preço isso se deu. Ao passo que, por outro lado, pôde identificar que tal comportamento há subtraído volumes incriveis de capacidade arrecadatória dos cofres municipais, de modo que se estimam possibilidades de elevação de mais de 1.000% sobre os atuais valores se o município decide gerir responsabilmente o ITR que o corresponde.

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

Assim, se por um lado inúmeras foram as razões que motivaram essa conduta histórica na questão da “terra” no país, maiores são os motivos agora para modernizá-la e tornar a gestão territorial mais abrangente com uma tributação sobre a terra mais eficiente.

Tanto a gestão estadual quanto a federal, não promoveram avanços significativos para minimizar os problemas fundiários nacionais, como também não puderam alterar a ínfima arrecadação desse tributo. Contudo e

contraditoriamente, já estão dispostos mecanismos administrativos e o arcabouço legal para suportar a descentralização e verter sobre o assunto um novo nível de eficiência. No contexto da arrecadação inexpressiva desse tributo, um primeiro e grande exemplo, é a imoral delegação ao proprietário da função de determinar qual alíquota “quer” recolher ao erário, por falta de fiscalização ou pela distância entre o gestor do tributo e o contribuinte.

O município que possui terras rurais e um mínimo de recursos pode solicitar a descentralização do ITR, e o estudo de caso tratado comprova a hipótese de que a operacionalização do instrumento cadastral pode induzir maior recolhimento ao erário, ativando um poderoso círculo virtuoso em prol de ganhos institucionais para a gestão fundiária no Brasil.

Ademais, o poder executivo municipal, com retaguarda da Secretaria da Receita Federal, poderá diretamente e unilateralmente concorrer pelo direito de gestão desse tributo junto à SRF, ou seja, independente do poder legislativo local. É assim que a nova estrutura legal que permite a descentralização do ITR se depara com os administradores municipais (que possuem terras rurais) na situação de decidir entre gerir esse tributo, fiscalizando e colaborando com a modernização da gestão fundiária, ou manter tudo como está, justificando-se na incapacidade de ação local ou no passado arrecadatório do tributo.

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

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

Para isso, aderir à Lei 11.250/2005 e estruturar o Cadastro Territorial Municipal são os “primeiros” elementos necessários e alicerces para todas as demais tramitações rumo à governança dessas terras.

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

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. **Censo Agropecuário 2006**. IBGE. 2006.

BRASIL. **Lei nº 5.172 - 25.10.1966**.

BRASIL. **Lei nº 9.393 - 19.12.1996**.

BRASIL. **Lei nº 10.257 - 21.07.2001**.

BRASIL. **Lei nº 10.267 - 28.08.2001**.

BRASIL. **Lei nº 11.250 - 28.12.2005**.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição Federal**. Organizador: Yussef Said Cahali. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2002

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

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

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

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

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

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