
VULNERABILIDADE DO SISTEMA DECLARATÓRIO PARA TRIBUTAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL

ADOLFO LINO DE ARAÚJO¹

FRANCISCO HENRIQUE DE OLIVEIRA²

ANGELO MARTINS FRAGA¹

LÚCIO MENDES²

¹ Instituto Federal de Santa Catarina - IFSC
Campus Florianópolis
Departamento Acadêmico de Construção Civil
Curso Técnico de Agrimensura
adolfo.lino@ifsc.edu.br
angelofraga@ifsc.edu.br
lmendes@ifsc.edu.br

² Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC
Centro de Ciências Humanas e da Educação - FAED
Laboratório de Geoprocessamento - GEOLAB
chicoliver@yahoo.com.br

RESUMO – O imposto sobre a territorialidade rural no Brasil possui característica auto-declaratória com raízes históricas no período pré-republicano, que perduram até os dias atuais, e que trazem consequências nefastas para a arrecadação de tributos em nosso país. O valor total arrecadado com o Imposto Territorial Rural-ITR alcança cifras praticamente irrelevantes, embora diversos estudos tenham demonstrado nas últimas décadas que com pouco esforço seria possível elevar em muitas vezes esses totais. Este trabalho propõe-se a avaliar a vulnerabilidade do sistema declaratório e os prejuízos advindos sobre o ITR, bem como apresentar um quadro comparativo entre o Brasil e diferentes países que investiram em estrutura cadastral como forma de alavancar a arrecadação sobre a propriedade rural e seus resultados. Por fim, é também avaliada a possibilidade de os municípios tomarem para si a gerência sobre tal tributo.

ABSTRACT – The tax on rural territoriality in Brazil is self-declaratory with historical means in the pre-republican period, which lasted to the present day, and bring dire consequences for the collection of taxes in our country. The total amount collected with the ITR reaches almost irrelevant numbers, although several studies have shown in recent decades that with little effort would be lifted in often these totals. This study aims to assess the vulnerability of the declaratory system and losses arising on the ITR, and present a comparative sample between Brazil and different countries that have invested in cadastral structure as a way to leverage the collection of taxes on the rural property and their results. Finally, we also evaluated the possibility of municipalities to take for themselves the management of such tax.

1 INTRODUÇÃO

Desde a Independência do Brasil em 1822 até o ano de 1850 a concessão de terras foi paralisada, e durante este período teve início uma fase de ocupação sem qualquer restrição legal. Somente com a publicação da Lei da Terra (Lei Nº 601 de 1850), a ocupação passou a ser regulamentada apenas pela compra. Tal lei ficou conhecida como Registro do Vigário, já que todas as transações deveriam ser registradas junto ao vigário da paróquia local. Neste período, os arquivos dos registros das terras eram administrados pela igreja que posteriormente os encaminhava ao registro imobiliário. Certamente, um instrumento inovador da Lei de Terra foi o cadastro declaratório, cuja herança prevalece até os dias atuais e tem sido o motivo da baixíssima eficiência da arrecadação do ITR – Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (Salgado *et al.*, 2001).

O ITR existe desde a constituição de 1891, já no período federativo e com competência estadual. Esta competência foi ratificada pelas constituições subsequentes até a emenda constitucional Nº 5 de 1961, que a transferiu

A. L. de Araújo, F. H. de Oliveira, A. M. Fraga, L. Mendes

aos municípios. Posteriormente, com a publicação da Lei Nº 4504 de 1964, Estatuto da Terra, significativas mudanças foram instituídas como a competência sobre o ITR que deixou os municípios e voltou para a União, entretanto, preservando-se o fato de que a arrecadação do tributo continuava destinada aos municípios. Esta situação se manteve até a Constituição de 1988 que reduziu o repasse para os municípios em 50%, sendo que os demais 50% estavam destinados à União. Somente a partir de 2003, com a publicação da Emenda Constitucional Nº42, e a posterior publicação da Lei Nº 11250 de 2005, abriu-se novamente a possibilidade de que os municípios passassem a ficar com a totalidade da arrecadação do tributo (Salgado *et al.*, 2001; Nascimento, 2007).

O fato de o imposto sobre a propriedade na territorialidade rural ter sido historicamente declaratório é decisivo para um grande número de fraudes ocorridas em relação à ocupação de terras. Conforme visto acima, a estrutura fundiária brasileira foi, desde sempre, baseada em ocupação indiscriminada, sem ordenamento, o que conduziu até a situação presente com grande número de propriedades estabelecidas por meio de grilagem, que ocorrem principalmente por três motivos: o primeiro deles é o desconhecimento do Estado em relação às suas próprias terras, também chamadas terras devolutas, que faz com que ainda nos dias atuais se possa ocupar e mesmo manter atividades econômicas em terras públicas sem que as autoridades competentes consigam tomar conhecimento; o segundo, diz respeito à quase absoluta falta de fiscalização no meio rural, onde o INCRA – Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária, a Polícia Federal, o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e todos os demais órgãos com algum tipo de competência para tal se resguardam atrás da falta de contingente e da burocracia institucionalizada; o terceiro, e talvez mais grave, é a possibilidade mínima da punição, já que mesmo diante de fiscalização nos casos flagrantes dificilmente os invasores são responsabilizados.

Mesmo entre as terras legalizadas, com título de propriedade, as fraudes na ocupação de terras também são frequentes, haja visto que, fundamentado na atual legislação que confere caráter auto-declaratório para o ITR, o proprietário de terras, na prática, escolhe em que alíquota ele deseja se encaixar declarando de forma fraudulenta em relação à ocupação na sua propriedade. O ITR é definido por alíquotas que sofrem progressão em relação ao tamanho do imóvel e regressão em relação à ocupação (Brasil, 2010). Desta forma, também incentivado pela falta de fiscalização do INCRA e da Receita Federal, os proprietários tendem a declarar maior ocupação da terra reduzindo a alíquota e, portanto, o próprio imposto a ser pago. Como consequência o proprietário acaba sendo beneficiado duplamente, pois desta forma ainda evita o enquadramento do imóvel como candidato à desapropriação para fins de reforma agrária.

Deve-se ainda considerar que tal prática tem pelo menos duas outras graves consequências que vão além do âmbito fiscal. Quando um proprietário informa ao INCRA uma ocupação de terras diferente daquela praticada ele colabora para a má qualidade dos processos de planejamento e gestão agrárias. Parece bastante óbvio, mas é um fato que só se planeja bem quando se conhece bem o território, e não há como ter uma boa política agrícola no nosso país – que depende também de outros fatores – se os órgãos competentes desconhecem a estrutura fundiária e de uso da terra. Uma outra questão está relacionada às despesas adicionais que são causadas ao erário público quando há necessidade de desapropriação de terras para qualquer fim. Em decorrência do caráter declaratório do ITR, sem a mínima certeza de quanto realmente vale o imóvel para o mercado – ou seja, completamente desconexa do cadastro – o governo precisa custear as avaliações de cada imóvel individualmente. Se houvesse um cadastro rural realmente estruturado e confiável, conhecer-se-ia com maior precisão os valores dos imóveis, o imposto pago seria justo, e em caso de desapropriação pagar-se-ia o quanto o imóvel vale sem a necessidade de se recorrer aos custos de novas avaliações.

2 CADASTRO RURAL E A GESTÃO FEDERAL

O Cadastro Rural foi sempre de competência federal. Foi criado pelo Estatuto da Terra (Lei Nº4.504/1964), sob responsabilidade do IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) e do INDA (Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário). Para o governo federal através deste cadastro se conheceriam: (1) as condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do país; (2) as condições de efetiva distribuição e concentração da terra e do regime de domínio e posse vigentes nas várias regiões do País; (3) as condições de uso temporário da terra, vigentes nas várias regiões do País; (4) as disponibilidades de áreas apropriadas aos programas de Reforma Agrária e Colonização e a situação dos posseiros e ocupantes de terras públicas; e finalmente, (5) os dados e elementos para orientar os órgãos de assistência técnica e de crédito na formulação de planos de assistência ao produtor rural (Nascimento, 2007).

Atendo-se mais detalhadamente ao período pós-Estatuto da Terra pode-se anotar as seguintes mudanças significativas na gestão do cadastro rural:

- i. O cadastro iniciou em 1965, na Semana da Terra, quando foram criadas as UMC – Unidades Municipais de Cadastramento mediante convênios com as prefeituras. Foram cadastradas, então, mais de três milhões de imóveis rurais;
- ii. O INCRA foi criado em 1970, como fusão do IBRA com o INDA, e recebeu a competência de cuidar do cadastro rural;
- iii. A Lei Nº. 5.868/72, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 72.106/73, instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que compreendia: (1) Cadastro de Imóveis Rurais; (2) Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; (3) Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais; e,

- (4) Cadastro de Terras Públicas. A competência também foi atribuída ao INCRA o que significava criar, organizar e manter os sistemas de informação (identificação, cartografia, informática, etc.), de valoração (sistema de preços de terras) e tributação dos imóveis rurais. Também ficava estabelecida a revisão periódica geral a cada cinco anos e a emissão dos CCIR – Certificados de Cadastro do Imóvel Rural.
- iv. A Lei Nº 8.022/1990 transfere a competência da administração das receitas antes arrecadadas pelo INCRA, leia-se ITR, para a então denominada Secretaria da Receita Federal, hoje Receita Federal do Brasil (RFB), e assim possibilita a existência de dois cadastros rurais nacionais, com funções distintas (tributária e fundiária), independentes e administrados separadamente, segundo a finalidade de cada órgão gestor.
- v. A publicação da Lei Nº 10.267/2001 promove mudanças significativas na estrutura do cadastramento de imóveis rurais pela adoção do georreferenciamento e utilização de coordenadas e unifica os cadastros dividindo as competências e obrigando a troca de informações entre a Receita Federal, o INCRA e os registros dos cartórios de imóveis.

Desde 1990, quando a Receita Federal assumiu a função tributária e fiscalizatória sobre a propriedade rural, passaram a coexistir dois cadastros rurais no país, já que o INCRA deveria continuar mantendo suas bases de dados para o atendimento à suas funções. Em função disso, a Receita Federal se viu obrigada a trabalhar com o banco de dados do INCRA, e teve que passar a lidar com uma cultura completamente diferente que era a de administrar um tributo sobre a propriedade imobiliária (Carneiro, 2003; Souza, 2004a; Nascimento, 2007).

3 O SISTEMA DECLARATÓRIO E A VULNERABILIDADE DO ITR

Atualmente, o cadastramento para fins de tributação segue os mesmos moldes declaratórios com o preenchimento anual de dois documentos principais: o DIAC – Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR e o DIAT – Documento de Informação e Apuração do ITR. Conforme Brasil (2010), as dispensas de declaração recaem na forma de imunidade sobre:

- i. As pequenas glebas utilizadas para sustento de até 100 ha na Amazônia Ocidental ou Pantanal, até 50 ha na Amazônia Oriental ou Polígono das secas e até 30 ha em qualquer outra localização;
- ii. Imóveis rurais pertencentes à União, Estados, Distrito ou Municípios, e imóveis de autarquias; e,
- iii. Imóveis pertencentes a instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos.

E na forma de isenção:

- i. Aos imóveis destinados à reforma agrária, desde que atendidas certas exigências, como a presença de cooperativa ou associação de produção; e,
- ii. Ao conjunto de imóveis de um mesmo proprietário cujo somatório não ultrapasse os limites estabelecidos para pequena gleba rural e que sirvam para sustento familiar e não se possua imóveis urbanos.

No Quadro 1 está apresentada a conformação atual das alíquotas do ITR (Brasil, 2010).

Área total do imóvel (em hectares)	Grau de Utilização (GU) em percentual				
	Até 30	Maior que 30 até 50	Maior que 50 até 65	Maior que 65 até 80	Maior que 80
Até 50	1,00	0,70	0,40	0,20	0,03
Maior que 50 até 200	2,00	1,40	0,80	0,40	0,07
Maior que 200 até 500	3,30	2,30	1,30	0,60	0,10
Maior que 500 até 1.000	4,70	3,30	1,90	0,85	0,15
Maior que 1.000 até 5.000	8,60	6,00	3,40	1,60	0,30
Acima de 5.000	20,00	12,00	6,40	3,00	0,45

Quadro 1 - Alíquotas para o Cálculo do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (%).
Extraído de Brasil (2010)

Nas Figuras 1, Figura 2, Figura 3 e Figura 4 estão apresentados os itens cruciais do sistema declaratório que merecem a análise deste trabalho. A Figura 1 mostra o item 10 do DIAT, no qual o proprietário declara a distribuição das áreas ocupadas pelo imóvel (preservação permanente, reserva legal, benfeitorias, interesse ecológico, tributáveis, etc.). Na Figura 2 está o item 11 do DIAT que responde pela distribuição das áreas utilizadas na atividade rural.

10. DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA DO IMÓVEL RURAL

Preencha o campo 37 caso informe alguma área nos campos 02 a 08 deste quadro

Áreas em hectares
(utilize uma casa decimal)

Área total do imóvel (igual ao campo 02 do quadro 2)	01	2	2	8	,8	4
Área de preservação permanente	02			5	,0	2
Área de reserva legal	03		4	5	,7	9
Área de reserva particular do patrimônio natural (RPPN)	04					7
Área de interesse ecológico	05					5
Área de servidão florestal ou ambiental	06					3
Área coberta por florestas nativas	07					1
Área alagada de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo Poder Público	08					8
Área tributável (01 - 02 - 03 - 04 - 05 - 06 - 07 - 08)	09	1	7	8	,1	6
Área ocupada com benfeitorias úteis e necessárias destinadas à atividade rural	10			3	,1	4
Área aproveitável (09 - 10)	11	1	7	5	,0	2

Figura 1 - Exemplo de preenchimento do Item 10 do DIAT.
Extraído de Brasil (2010)

11. DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA UTILIZADA NA ATIVIDADE RURAL

Área de produtos vegetais	12			7	,5	9
Área em descanso	13					7
Área de reflorestamento (essências exóticas ou nativas)	14					5
Área de pastagem	15	1	4	0	,0	3
Área de exploração extrativa	16					1
Área de atividade granjeira ou aqüícola	17					8
Área de frustração de safra ou destruição de pastagem por calamidade pública	18					6
Área utilizada na atividade rural (12 + ... + 18)	19	1	4	7	,5	4

Figura 2 - Exemplo de preenchimento do Item 11 do DIAT.
Extraído de Brasil (2010)

O preenchimento dos itens 10 e 11 proporciona o cálculo do coeficiente de aproveitamento do imóvel. A Figura 3 apresenta o cálculo do valor da terra nua, sobre o qual é avaliado o imposto devido e a Figura 4 indica como é feito o cálculo propriamente dito levando em consideração a alíquota determinada pela classe na qual a área total do imóvel está incluída e o coeficiente de aproveitamento declarado.

14. CÁLCULO DO VALOR DA TERRA NUA

Valor total do imóvel	27	2	5	1	6	9	0	0	0	6
Valor das construções, instalações e benfeitorias	28		5	0	0	0	0	0	0	4
Valor das culturas, pastagens cultivadas e melhoradas e florestas plantadas	29		4	2	0	0	0	0	0	2
Valor da terra nua (27 - 28 - 29)	30	1	5	9	6	9	0	0	0	9

Figura 3 - Exemplo de preenchimento do item 14 do DIAT.
Extraído de Brasil (2010)

15. CÁLCULO DO IMPOSTO

Valor da terra nua tributável (campo 09 ÷ campo 01) x campo 30	31	1 2 4 3 0 2 , 6 0 7
Alíquota (veja a tabela abaixo)	32	0 , 1 0 % 5
Imposto calculado (campo 31 x campo 32) ÷ 100	33	1 2 4 , 3 0 3
Imposto devido Informe o maior valor entre o imposto calculado e o imposto mínimo (R\$ 10,00)	34	1 2 4 , 3 0 1

Figura 4 - Exemplo de cálculo do ITR, item 15 do DIAT.
Extraído de Brasil (2010)

É patente a situação e largamente registrado pela literatura científica o quanto o ITR tem sido negligenciado em sua potencialidade. Diversos são os autores como Balata (1996), Costa (2004), Souza (2004a), Souza (2004b), Averbeck (2003), Nascimento (2007), Oliveira (2010), entre tantos outros, que concordam que a evasão da receita do ITR é principalmente decorrente do caráter auto-declaratório do mesmo e da ausência de fiscalização, haja visto a Receita Federal não possui em seus quadros pessoal técnico com formação adequada e nem em número suficiente para a fiscalização das declarações prestadas para o ITR. Diante desta impossibilidade de fiscalização efetiva, apesar de prevista em lei, a nível de cada imóvel rural, quanto à realidade sobre a forma, tipo de exploração, áreas correspondentes e total da área de cada imóvel, em relação ao declarado por cada um dos proprietários e ou detentores a qualquer título, o ITR é relegado a um plano de imposto inútil, ou cujo retorno é não compensador, haja visto o que despenderia uma fiscalização eficiente no meio rural.

Na realidade, frente a esta questão, há muito mais interesses particulares da classe dos ruralistas, cuja sonegação já encontra-se enraizada e institucionalizada, do que realmente evidências científicas de ineficiência do imposto. Há um interessante trabalho de Balata (1996), que tem sido referenciado por diversos outros autores, no qual é feita uma estimativa do potencial de arrecadação do ITR e que revela números surpreendentes. Mesmo em se tratando de um estudo realizado na década de 1990, seus resultados continuam absolutamente atuais. Reproduziremos a seguir a lógica apresentada por Balata, construída sobre um cenário extremamente conservador, mas que, ainda assim, merece destaque.

Balata (1996) procura determinar uma “receita mínima” para o ITR em nível nacional e considera no seu cálculo:

- i) A menor alíquota prevista na legislação incidente sobre o valor da terra nua, 0,2% (atualmente há alíquotas menores, entre 0,03% e 0,15%, para propriedades até 1000 ha, porém com Grau de Utilização acima de 80%);
- ii) Quantitativos mínimos de áreas correspondentes às terras tributáveis no país;
- iii) Isenção do ITR à determinados tipos de terras conforme previsto na legislação (os percentuais são apenas estimados, alguns deles superestimados para caracterizar o cenário conservador)
 - a. Áreas indígenas 15%: 127,5 mi ha
 - b. Áreas de preservação ecológica 5%: 42,5 mi ha
 - c. Áreas inaproveitáveis para a agricultura 10%: 85 mi ha
 - d. Áreas dos imóveis menor que o módulo rural 5%: 42,5 mi ha
 - e. Áreas estimadas como isenta do ITR 35%: 297,5 mi ha
 - f. Área total tributável no país 65%: 552,5 mi ha; e,**
- iv) Valores mínimos por hectare aceitáveis para a terra nua (valores de cerca de 15 anos e subestimados para caracterizar o cenário conservador, os valores atuais seriam mais altos)
 - a. Terras boas: 25% do total, com valor da terra nua de R\$ 2.500,00/ha
 - b. Terras regulares: 50% do total, com valor da terra nua de R\$ 750,00/ha
 - c. Terras inferiores: 25% do total, com valor da terra nua de R\$ 200,00/ha

Os valores acima, conduziram o citado autor à conclusão de que as terras tributáveis alcançariam o total de cerca de R\$ 580 bi para a terra nua. Aplicando-se a menor alíquota (0,2%) foi calculado o valor aproximado de R\$ 1,16 bi, ou seja, um valor 20 maior que o arrecadado com o ITR no ano de referência do trabalho, 1994 (R\$ 57,3 mi ou 0,05% das receitas arrecadadas com tributos pelo governo federal). Atualmente, o percentual é de 0,06% com uma arrecadação do ITR de R\$ 526 mi frente a um total de R\$ 805 bi arrecadados pela Receita Federal em 2010 (Brasil, 2011a). Conforme Souza (2004a) e Oliviera (2010), este baixíssimo percentual, independente do ente governamental que administrou o ITR ao longo de sua existência, é um dos motivos para a marginalidade deste tributo. Entretanto, deve-se considerar que durante os exercícios de 1995 e 1996, quando a Receita Federal passou a estabelecer o Valor de Terra Nua mínimo (Lei Nº 8847/94), a arrecadação do ITR alcançou o valor mais alto até então não superado de R\$ 750,4 mi. Posteriormente, com o sancionamento da Lei Nº 9393/96, instituiu-se o Documento de Informação e

Atualização Cadastral – DIAC e o Documento de Informação e Apuração do ITR – DIAT, sem mais o estabelecimento do Valor de Terra Nua mínimo, voltando aos moldes de auto-declaração. Esta forma de declaração do ITR permanece até os dias de hoje (Oliveira, 2010; Brasil, 2011a).

Souza (2004a), reproduzindo o estudo de Balata (1996) e atualizando valores, propõe uma metodologia de censos rurais periódicos, a exemplo dos censos populacionais, e trabalha com um cenário não tão conservador quanto o de Balata (1996). Em seu trabalho é estimado um valor não inferior a R\$ 4 bi, o que elevaria a arrecadação do ITR para cerca de 0,5% das receitas tributárias federais, muito maior que a atual, mas ainda muito aquém de países como os França e Itália com 3%, Chile com 4,5%, EUA e Canadá com 5% e Uruguai com 6%.

Um dos pontos que se apresentam normalmente como objeção à busca por redução da evasão fiscal relacionada ao ITR, e conseqüente aumento de arrecadação, é o alto custo do investimento em cadastro rural, manutenção de bases de dados e continuidade das ações fiscalizatórias. Se considerarmos o cenário internacional, e tomarmos como exemplo países como Macau, uma república jovem e que até pouco tempo ainda era colônia portuguesa, e a Espanha, que apesar de sua tradição cartográfica só muito recentemente fez investimentos concretos em cadastro de seu território, veremos que o investimento realizado pelos respectivos governos passaram a trazer lucro aos cofres públicos em um espaço de tempo relativamente curto. Molina (2007) afirma que em Macau o cadastro iniciou somente em 1985. Sete anos depois as receitas das concessões de terra superavam a arrecadação com o imposto sobre jogos, historicamente a principal receita do país. Na Espanha o cadastro iniciou em 1982. Em oito anos 94% das parcelas estavam cadastradas e a arrecadação de tributos relativos à propriedade imobiliária era 58% superior ao investimento feito (168 contra 110 milhões de pesetas). Atualmente, o cadastro está completo e conta com cerca de 80 milhões de parcelas.

Em relação à vulnerabilidade do ITR, Averbeck (2003) chega a citar no seu trabalho que a auto-declaração do valor do imóvel é utilizada em alguns países tanto para áreas rurais como também para áreas urbanas, mas que nesses casos, é normalmente acompanhada de uma aferição sistemática, por amostragem, para identificação de possíveis distorções entre os valores médios de mercado e os valores declarados. Ainda conforme o autor, o grau de aceitação de tais valores depende, obviamente, da estrutura técnica disponível para o acompanhamento destes valores e para novas avaliações no caso de não-aceitação. Para a realidade brasileira, Averbeck (2003) defende a transferência para o poder municipal da competência sobre a cobrança do imposto, porém com manutenção de uma sistemática de envio de informações básicas ao Ministério da Agricultura e ao INCRA para a definição de políticas agrícolas e da reforma agrária. Vai mais além, e em substituição ao atual sistema auto-declaratório, propõe a utilização de métodos científicos de avaliação em massa (plantas de valores) para os imóveis rurais, ou, no mínimo, o monitoramento das auto-declarações, com sistemática de novas avaliações em casos de subdeclarações.

4 AS POSSIBILIDADES DO MUNICÍPIO GERIR O CADASTRO DE TODO O TERRITÓRIO MUNICIPAL

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, uma mudança significativa foi imposta às municipalidades brasileiras. Junto com o aumento das responsabilidades, houve em alguns casos a redução nas receitas destinadas aos municípios. No caso do ITR, a arrecadação e fiscalização ficaram a cargo da União que passou a destinar apenas 50% da receita do tributo aos municípios.

Desde 2005 é possível que o município fique com 100% da receita desde que faça opção pela municipalização do ITR, mas sem isso que implique em redução do imposto ou qualquer tipo de renúncia fiscal, já que o município não tem competência para modificar as alíquotas.

A Lei Nº11.250/05, que regulamenta a EC Nº42/03, determina que a Receita Federal, representando a União, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios para delegar as atribuições de fiscalização e cobrança do ITR. No ano seguinte, a Receita Federal publicou a Instrução Normativa Nº 643/06 que detalhou os procedimentos necessários e especificou as exigências a serem cumpridas para a celebração dos convênios. Entre elas estão: i) possuir quadro de carreira de servidores com nível superior para executar o lançamento de créditos tributários; ii) cumprir metas de fiscalização e arrecadação; iii) possuir estrutura tecnológica compatível com as da Receita Federal; e, iv) arcar com os custos do suporte tecnológico a ser contratado. Entretanto, somente através de um outra Instrução Normativa, a Nº 884/08 é que foram definitivamente estabelecidos todos os requisitos e condições necessárias para a celebração de tais convênios (Brasil, 2011a).

Alguns pontos negativos que são levantados em face da municipalização da receita do ITR dizem respeito ao fato de que a Receita Federal, mesmo com a estrutura que possui e com a experiência no exercício da função fiscalizatória em nosso país, não conseguiu elevar suficientemente a arrecadação do ITR ao longo de 20 anos, e que, portanto, dificilmente as administrações municipais o conseguirão. A esse respeito, deve-se levar em consideração que a Receita Federal, em função de ter agregada mais essa competência passou a ter de lidar com um banco de dados de outra instituição federal (INCRA) e teve de se adaptar a uma outra forma de lançamento de tributo, por auto-declaração não homologada, e também de controle de arrecadação e controle, enfim, teve de adaptar-se a uma nova cultura de administrar um tributo incidente sobre o patrimônio imobiliário. Em verdade, a arrecadação do ITR varia ano após ano, com altas e baixas, mas ela é significativamente superior ao período anterior à atuação da Receita Federal como órgão competente. Para se ter ideia, no início da década de 1990, o total arrecadado anualmente com ITR chegava a 10 ou 20

milhões de Reais em todo o território nacional, o que se equivale com o IPTU de uma cidade do porte de Natal-RN, com 800 mil habitantes e arrecadação de R\$ 22 mi (Brasil, 2011b). O patamar atual de arrecadação do ITR pela Receita Federal aproxima-se dos R\$ 500 mi.

5 CONCLUSÕES

Os números acima demonstraram que com um pouco de organização e sistematização há um grande potencial a ser explorado em relação à redução da evasão fiscal do ITR e o consequente aumento de arrecadação do ITR. Então, se pensarmos em termos de municipalização do ITR, onde o imóvel rural está localizado, e onde uma política fiscal muito mais efetiva pode ser levada a cabo, os resultados possivelmente serão ainda mais animadores.

Uma outra crítica que se pode fazer à municipalização do ITR diz respeito às exigências que a Instrução Normativa Nº 884/08 apresentam e que deixam a grande maioria dos municípios excluídos de possibilidade de firmar tal convênio, sobretudo os menores, muito embora outros impostos sejam administrados localmente (ISS, IPTU, ITBI, etc.)

Desta forma, não é difícil pode-se perceber que do ponto de vista tributário só há vantagem na municipalização do ITR para o município se ele tiver capacidade técnica para fiscalizar e consequentemente implementar a arrecadação, caso contrário a municipalização representará apenas maior demanda de trabalho para quadros técnicos muitas vezes já deficitários.

A partir da compilação de material, referências e números apresentados neste trabalho conclui-se pela imensa fragilidade do sistema declaratório para arrecadação do imposto sobre a propriedade rural e pode-se apontar como fator estrutural desse quadro a desconexão entre o seu lançamento e o cadastro territorial rural. Reconhece-se um avanço no cenário cadastral brasileiro com a publicação e colocação em prática da lei do georreferenciamento de imóveis rurais, mas ainda há um longo caminho a percorrer até que possamos afirmar que estamos de fato assentados sobre um modelo de Cadastro Territorial.

6 REFERÊNCIAS

- AVERBECK, C.E. **Os Sistemas de Cadastro e Planta de Valores no Município: Prejuízos da Desatualização**. Dissertação. UFSC: Florianópolis, 2003.
- BALATA, K.S. **ITR – Imposto Territorial Rural, Seu Potencial, Sua Evasão, Sua Solução: Cadastro Técnico Rural Multifinalitário – CTRM**. In: Anais do 2º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário – COBRAC. UFSC: Florianópolis, 1996.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **ITR – Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural. Manual de Preenchimento da Declaração**. SRFB: Brasília, 2010.
- _____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **ITR Convênio – Legislação Específica**. Hyperlink da Internet, disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/ITRConvenios/2008/Legislacao/default.htm>, acessado em 29/08/2011. 2011a.
- _____. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas Correntes**. Hyperlink da Internet, disponível em <http://geosnic.cidades.gov.br/src/php/frmPerfilMunicipal.php?idIBGE=240810>, acessado em 29/08/2011. 2011b.
- CARNEIRO, A.F.T. **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis**. Safe: Porto Alegre, 2003.
- COSTA, D.G. **Uma Proposta de Cadastro Técnico Multifinalitário Rural Único – Avaliação do SNCR**. Dissertação. UFSC: Florianópolis, 2004.
- MOLINA, M.G.A. **Catastro, Propiedad y Prosperidad**. Universidad de Jaén: Jaén, 2007.
- NASCIMENTO, R.M. **Cadastro de Imóveis Rurais – Instrumento de Justiça Fiscal**. In: Monografias Premiadas, 6º Prêmio Schöntag, 2º Lugar. ESAF: Brasília, 2007.
- OLIVEIRA, T.A.M. **Imposto Territorial Rural: Um Estudo Econômico sobre a Descentralização da Cobrança**. Dissertação. Unicamp: Campinas, 2010.
- SALGADO, G; BERNARDY, R.J.; LOCH, C.; PHILIPS, J. **Considerações Sobre o Cadastro Técnico Rural no Brasil: Um Enfoque Histórico e Geográfico**. In: 8º Encuentro de Geógrafos de América Latina. OGAL: Santiago, 2001.
- SOUZA, E.G. **ITR: Uma Legislação Eficiente e uma Arrecadação Incongruente**. In: Monografias Premiadas, 3º Prêmio Schöntag, 3º Lugar. ESAF: Brasília, 2004a.
- SOUZA, J.G. **O Imposto Territorial Rural e os Municípios: O Impacto nas Receitas Municipais e a Renúncia Fiscal**. In: *Ciência Rural*, v. 34, n.5, p. 1563-1569. UFSM: Santa Maria, 2004b.