
"A Influência do Imposto Sobre a Terra na Produção Agrícola"

Carlos Nayro Coelho (*)

O desenvolvimento da agricultura começou em vários lugares do mundo, quando foram garantidos ao homem como indivíduo ou como grupo os frutos de seu trabalho na lavoura. Até chegar a este estágio, ele vivia como nômade, extraindo sua subsistência da caça e da pesca, sem praticar o cultivo ou a criação de rebanhos. Desta forma, o estágio da exploração agrícola começou com alguma forma rudimentar de proteção ao direito do homem usar e controlar a terra.

As nações mais desenvolvidas como Inglaterra, França, Alemanha, Estados Unidos e os países da Escandinávia mudaram gradualmente, através de décadas e mesmo séculos, as suas instituições fundiárias, como pré-requisitos ou como resultado do seu desenvolvimento global e do setor agrícola.

A partir do momento em que

a terra passou a representar um fator importante de acumulação de capital e reserva de valor, o mundo passou a assistir a constantes revoltas dos camponeses contra a estrutura vigente de exploração da terra. A história registra a famosa tentativa dos irmãos Graco, na Roma antiga, de promover a reforma agrária como uma solução para o problema de uso e propriedade da terra, não muito diferente dos enfrentados hoje pelos países subdesenvolvidos. Mais recentemente, pode-se dizer que grande parte dos imigrantes para as colônias americanas foi motivada pela tentativa de escapar do sistema feudal de exploração da terra vigente na Europa.

No caso brasileiro, são bem conhecidos os resultados da política colonial que "doou" grande extensão de terras a um número de pessoas privilegiadas, que passaram a controlar, limitar e, freqüente-

mente, bloquear o acesso à propriedade por outras pessoas, dando origem à atual estrutura fundiária.

Ainda que nos países desenvolvidos as mudanças na estrutura fundiária tenham ocorrido algumas vezes sob forte pressão social, elas foram feitas gradualmente, sem os conflitos que têm caracterizado as experiências nos países menos avançados. Nestes países, a forte necessidade de se obter rapidamente o desenvolvimento econômico tem feito com que as pressões para remover os entraves representados pela estrutura fundiária adquiriram proporções de conflito social. Isto porque as instituições envolvendo a propriedade de terra são ainda a base central dos privilégios sociais e estão profundamente enraizadas na vida política, social e econômica destas sociedades. Isto faz com que o processo de mudança seja carregado de fortes envolvimento emocional, resistências de grupos e lutas políticas.

Em situação onde existe uma grande disponibilidade de terras não exploradas ou com baixo coeficiente de exploração, são inegáveis as vantagens de se utilizar o imposto sobre a terra progressivo. Além de atuar diretamente sobre a capacidade de manutenção das propriedades, ele gera receitas e não despesas como a reforma agrária.

A tributação sobre a terra (ou

(*) Técnico da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

250700007

propriedade) é a forma de tributação que melhor se enquadra nos princípios clássicos de taxação apresentados por Adam Smith, que são os seguintes:

- a) o imposto deve onerar a produção tão levemente quanto possível;
- b) o imposto deve ser arrecadado de forma fácil e barata e incidir sobre os pagadores fiscais tão diretamente quanto possível;
- c) o imposto deve apresentar a menor oportunidade para tirania e corrupção e a menor tentação para violação da lei e evasão por parte dos contribuintes; e
- d) o imposto deve onerar a todos igualmente, de forma que nenhum cidadão tenha vantagem ou desvantagem em comparação com outros.

Em termos gerais, estes princípios se aplicam a todos os impostos que afetam o setor agrícola, mas podem ser especificados por uma variedade de mecanismos relacionados diretamente à terra.

Comumente, os impostos territoriais podem ser classificados em três categorias: impostos territoriais sobre a área, impostos sobre o valor locativo (ou renda econômica) e impostos de "objetivo especial". Quando a área é usada, a separação entre a alíquota uniforme e alíquota proporcional (ou progressiva) é significativa. Quando a base de incidência é o valor locativo, pode ser feita uma distinção entre o valor anual e o valor de capital. E, finalmente, quando é usado o conceito de renda, são possíveis pelo menos três subdivisões: rendimento bruto, renda líquida e produção comercializável.

Freqüentemente, sugere-se

que altos impostos territoriais devem desencorajar a formação de grandes estabelecimentos com terras ociosas pela redução dos retornos líquidos sobre a propriedade. A este respeito existem duas formas: basear os impostos territoriais sobre o potencial produtivo e estabelecer alíquotas progressivas de acordo com o tamanho da propriedade.

Naturalmente, a maior vantagem deste sistema é forçar os grandes proprietários de terras ociosas a usar sua terra mais eficientemente, a fim de atender às exigências tributárias. As alíquotas progressivas, além de acrescentarem um elemento de equidade, aumentam a pressão para o uso mais produtivo da terra. Além disso, essa posição tem uma característica importante em termos de capitalização dos impostos territoriais. Se houver capitalização, os efeitos alocativos destes impostos, baseados na produção real, podem ser neutralizados temporariamente, a menos que o proprietário não esteja obtendo o retorno mais alto de sua terra ou tenham sido aplicadas alíquotas progressivas.

A experiência mostra que existem três áreas particularmente problemáticas para alcançar estes objetivos: racionalização da base tributária, adaptação às mudanças no valor da produção e tolerâncias para o status econômico e pessoal do contribuinte individual.

Um mecanismo eficiente para a racionalização da base tributária seria um sistema de classificação e taxação do solo de acordo com os índices de capacidade produtiva e potencial relativo da renda. Isto definiria as diferenças básicas na capacidade produtiva da terra e facilitaria a aplicação de uma fórmula tributária adequada. Poderiam então ser introduzidos os ajustamentos para isenções e tolerâncias pessoais.

Assim, no atual contexto, tudo leva a crer que a melhor opção continua sendo a utilização generalizada e eficiente do ITR progressivo, e utilizar a Reforma Agrária somente em casos específicos e localizados, onde a rigidez da estrutura fundiária tenha atingido o ponto máximo de tolerância, como fator de entrave ao desenvolvimento da agricultura e como foco gerador de tensões sociais (1). Isto significa que, em vez de utilizar o imposto como instrumento complementar à reforma, seja feito o contrário, isto é, utilizar a reforma como instrumento complementar ao imposto.

As vantagens administrativas e operacionais do ITR são várias. Primeiramente, por ser um instrumento de mercado, a sua aplicação é simples e direta, sem a necessidade da adoção de medidas complementares geralmente muito dispendiosas no caso de reforma agrária, a qual exige grandes investimentos em infra-estrutura, educação, assistência técnica, amplo apoio creditício, além dos custos de desapropriação. Em segundo lugar, por não ser neutro em termos alocativos, ele pode atuar diretamente sobre o processo de decisão dos proprietários de terras, obrigando-os a agir de acordo com a política fundiária e agrícola do Governo. Em terceiro lugar, o Imposto Sobre a Terra é um instrumento altamente flexível, podendo ter sua aplicação diferenciada no tempo e no espaço, em função de cada objetivo específico. Finalmente, embora de forma deficiente, e ainda longe de sua utilização plena, este tributo já vem sendo cobrado no Brasil há vários anos, existindo por isto toda uma estrutura criada para implementá-lo.

(1) O problema mais sério com relação à aplicação do ITR é que ele não tem efeito bem definido no tempo. Pode gerar uma resposta imediata, quando a dosagem é correta. Mas, pode exigir um período de adaptação demasiado longo, para provocar as mudanças rápidas nestas áreas.