

*Inovação e Sustentabilidade sob a Ótica da
Economia Ecológica. VITÓRIA/ES, 17 A 21 DE SETEMBRO DE 2013.
Hotel Vitória Grand Hall*

**X ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA
DE ECONOMIA ECOLÓGICA**



X ENCONTRO DA ECOECO

Setembro de 2013

Vitória - ES - Brasil

**CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE
INFLUENCIAM O USO DA TERRA**

Luiza Carneiro Mareti Valente (UFF) - lmareti@yahoo.com.br

*Médica Veterinária, Doutora em Economia Aplicada, Professora do Departamento de Zootecnia e Desenvolvimento
Agrossocioambiental Sustentável da Universidade Federal Fluminense*

Joaquim Bento de Souza Ferreira Filho (ESALQ/USP) - jbsferre@usp.br

*Agrônomo, Doutor em Economia, Professor Titular do Departamento de Economia, Administração e Sociologia -
LES/ESALQ/USP*

Considerações sobre políticas e instrumentos de políticas públicas que influenciam o uso da terra

Eixo Temático: Políticas Públicas e Meio Ambiente

Resumo

O objetivo desse trabalho é avaliar se as políticas públicas existentes atualmente são capazes de regular adequadamente a interação entre a produção agrícola e a proteção da vegetação nativa. Para isso, esse trabalho discutiu a evolução recente do Código Florestal Brasileiro e do Imposto Territorial Rural (ITR). Ainda, políticas públicas de pagamento por serviços ambientais implantadas recentemente foram brevemente abordadas. Observou-se que a criação da Cota de Reserva Ambiental (CRA) pelo novo Código Florestal Brasileiro possibilitará a geração de renda nas áreas preservadas, o que pode mudar o paradigma dos produtores que atualmente consideram essas áreas improdutivas. Com relação ao ITR, observou-se que a média brasileira de arrecadação se reduziu, passando de R\$ 2,41/ha em 1996 para R\$ 1,17/ha em 2006 e que o número de estados que arrecadaram menos de um real por hectare passou de 4 em 1996 para 16 em 2006, demonstrando graves problemas de evasão. Concluiu-se que as políticas de comando e controle vigentes por não serem adequadamente fiscalizadas, não geram o comportamento esperado dos produtores. Entretanto, a criação da CRA e as políticas de pagamento por serviços ambientais podem estimular a manutenção e a recomposição das áreas de preservação mínimas exigidas por lei.

Palavras-chave: Imposto territorial rural; Código florestal; Políticas públicas de pagamento por serviços ambientais

Abstract

This study aims to evaluate whether the current public policies are able to properly regulate the interaction between agricultural production and the protection of native vegetation. For this, it was discussed the recent developments in the Brazilian Forest Code and the Rural Land Tax (ITR). Recent public policies of payment for environmental services were briefly discussed. It was observed that the creation of the Environmental Reserve Quota (CRA) by the new Brazilian Forest Code will enable income generation of preserved areas, which can change the paradigm of producers who consider these as unproductive areas. Regarding the ITR, it was observed that the average ITR Brazilian revenues decreased from R\$ 2.41/ha in 1996 to R\$ 1.17/ha in 2006 and that the number of states that collected less than one real per hectare increased from 4 in 1996 to 16 in 2006, showing serious problems of tax evasion. It was concluded that the existing command and control policies by not being properly supervised, do not generate the expected behavior of producers. However, the creation of CRA policies and the payment for environmental services can

stimulate the maintenance and restoration of the minimum native vegetation required by law.

Keywords: Rural land tax; Brazilian forest code; Public policies of payment for environmental services

1 Introdução

O estabelecimento de políticas com objetivos claros e de execução eficiente são fundamentais para determinar como ocorrerá a interação entre a produção agrícola e a proteção da vegetação nativa. Essa regulação é importante, pois embora a produção agropecuária brasileira seja de grande relevância na economia nacional, as áreas de vegetação nativas têm tido sua importância cada vez mais destacada por diversos fatores, entre eles a regulação do clima, a manutenção da biodiversidade e a proteção do solo.

Nesse contexto, este artigo tem o objetivo de discutir a evolução e a eficiência do Código Florestal Brasileiro e de um de seus instrumentos, o Imposto Territorial Rural, discutindo como eles têm influenciado a conversão entre os usos de terra selecionados. Ainda, Políticas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) implantadas mais recentemente são brevemente abordadas.

Para tanto, este artigo está dividido em outras quatro partes além desta introdução. A primeira parte traz uma discussão sobre a evolução do Código Florestal Brasileiro. A segunda aborda o Imposto Territorial Rural e faz uma breve análise sobre a arrecadação proveniente deste imposto nos anos de 1996 e 2006 ao cruzar dados da Receita Federal e dos Censos Agropecuários de 1995/1996 e 2006. A terceira parte traz as políticas de PSA adotadas nos âmbitos federais e estaduais. A quarta apresenta as conclusões.

2. Código Florestal Brasileiro

Após longas discussões entre senadores e deputados federais e reuniões de ministros com a Presidente Dilma Rousseff, foi aprovado, em 25 de maio de 2012, a Lei número 12.651 que trata do novo Código Florestal Brasileiro, em vigor desde então. Para chegar a esse resultado, a presidente vetou 12 pontos do Código enviado para sanção pelo Congresso Nacional e fez modificações em 32 pontos por meio da medida provisória número 571 de mesma data. A alteração dessa lei estava em discussão desde 1999 e vinha causando muitas controvérsias, pois havia a necessidade de coordenar os interesses da produção agropecuária e da proteção

dos recursos naturais brasileiros. Apenas 11 dias após a publicação da lei, 620 emendas já haviam sido propostas (ANGELO E MATOS, 2012). Isso resultou, finalmente, na publicação da Lei n.12.727 de 17 de outubro de 2012 que alterou o teor da publicação de maio.

O Código Florestal Brasileiro anterior havia sido instituído em 15 de setembro de 1965, entretanto, como ressalta Sparovec et al.(2011), “vários dispositivos foram inseridos diretamente na mencionada Lei por meio de medidas provisórias, sucessivamente reeditadas que vigiam como MP 2.166-67”. O mesmo autor lembra que diversos atos normativos também foram publicados para complementar o Código, por meio de resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Cabe salientar que o Código Florestal de 1965 era o segundo existente, pois desde 1934 já havia um Código Florestal. No entanto, segundo Bacha (2004), o modelo político desenvolvimentista vigente na época do primeiro código transferia recursos da agropecuária para a indústria e atividades urbanas e, por isso, não alocou recursos para cumprir aquela legislação já que a expansão da agropecuária era fonte de recursos do governo.

Quando o segundo Código Florestal foi implantado, a execução da política florestal ficou a cargo do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal. Segundo Bacha (2004), apesar do código ser mais rigoroso, suas medidas foram pouco aplicadas e não condiziam com outras adotadas pelo governo federal na época, tais como: facilidade de crédito e política de garantia de preços para expansão agropecuária, que duraram da década de 1970 até a primeira metade da década de 1980; ampliação da malha rodoviária; incentivos econômicos para projetos agropecuários na Amazônia e no Nordeste, além de conflitos com outras legislações federais.

Mais recentemente, com o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, maior demanda de produtos ecologicamente corretos e a criação da lei de crimes ambientais, houve por parte dos órgãos responsáveis. Nesse contexto, foi proposta a revisão do Código Florestal. O principal argumento em favor de um novo Código era que o de 1965 restringia o desenvolvimento do setor agropecuário. Entretanto, Sparovec et al. (2011) contestam tal argumento,

afirmando que apenas com a intensificação da produção de bovinos de 1,14 para 1,50 cabeças por hectare e o aumento do desfrute do rebanho de 22% para 30% (o que é facilmente alcançável com as tecnologias existentes hoje) o País conseguiria ter a mesma produção de carne bovina, liberando 69 milhões de hectares (área maior do que a soma de todos os outros usos agrícolas). De toda a pastagem existente atualmente, os autores afirmam que 61 milhões de hectares apresentam elevada ou média aptidão para lavoura. Apenas essa conversão abriria espaço para atender à demanda crescente de produtos agrícolas, sem que fosse necessária a expansão sobre áreas de florestas. Assim, os autores sugerem que a conversão de florestas em pastagens não ocorre pela real necessidade de terra para a produção agropecuária.

O segundo artigo do Código Florestal vigente afirma que “as florestas existentes em território nacional e as demais formas de vegetação nativa, (...) são bens de interesse comum a todos os habitantes do País”. Nesse instante, ao reconhecer as florestas como bens públicos, cabe ao Governo instituir meios de prover a sociedade uma quantidade que traga o maior benefício social possível, mesmo que apenas os instrumentos de mercado não sejam capazes de ofertá-la. Nesse sentido, a versão vigente traz os princípios: “V – fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa e VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa, e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis” (BRASIL, 2012), reconhecendo a necessidade da criação de novos instrumentos.

Sendo assim, instituíram-se novos procedimentos, como a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), da Cota de Reserva Ambiental (CRA) e a obrigatoriedade do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) para os estados. Dessa maneira, o CAR passa a ser um registro público eletrônico de âmbito nacional, que tem como objetivo “integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais para compor bases de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2012). Os proprietários tem um ano, prorrogável por

mais um, após sua implantação para realizá-lo. Esse cadastro gerará uma importante base de dados para pesquisas futuras, principalmente, se também incluir informações sobre os outros usos de solo existentes na propriedade.

A Cota de Reserva Ambiental é correspondente a um hectare de área com vegetação nativa primária, secundária ou de área de recomposição, mediante reflorestamento com espécies nativas, que poderá ser utilizada para compensar áreas de Reserva Legal de imóveis rurais no mesmo bioma. A emissão deve ser feita mediante requerimento do proprietário e laudo comprobatório emitido pelo órgão ambiental ou entidade credenciada, ficando, o proprietário, responsável pela manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área que deu origem ao título. A CRA se torna, então, um instrumento transacionável, que possibilita a geração de renda nas áreas preservadas, o que pode mudar o paradigma dos produtores que atualmente veem tais áreas como improdutivas. Dessa forma, essa cota tem o potencial de facilitar a compensação de outras propriedades embora se deva considerar que, se o órgão ambiental não tiver estrutura para arcar com a responsabilidade de emití-las ou se forem criados muitos custos ou burocracia para sua emissão, esse mecanismo pode não atingir seus objetivos.

Finalmente, estabeleceu-se o prazo de cinco anos para os estados elaborarem seus zoneamentos ecológico-econômicos, os quais devem guiar as mudanças nos usos do solo futuramente.

Apesar de alterações pontuais, o Código vigente continua estabelecendo dois tipos de áreas, além das áreas de produção: as Áreas de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal. As APP têm “a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012).

Essas áreas são as florestas e demais tipos de vegetação com comprimento mínimo de 30 metros, localizada nas margens dos rios, entorno de lagos e reservatórios de água, nascentes e olhos d'água. Também são consideradas APP topos de morros, encostas com declividade superior a 45°, restingas, manguezais, veredas, bordas de tabuleiros ou chapadas e todas as áreas em altitudes superiores

a 1800 metros. Caso tenha havido supressão da vegetação nessas áreas, o proprietário fica obrigado a recompor a vegetação, exceto nos casos permitidos na lei.

Nas áreas de APP é permitido o acesso de pessoas e animais para obtenção de água e realização de atividades de baixo impacto ambiental, como trilhas para ecoturismo e educação ambiental. Cabe lembrar que as Áreas de Preservação Permanentes não podem ser compensadas com a CRA e devem ser recuperadas em todas as propriedades rurais.

As áreas de Reserva Legal são “necessárias ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas”. Sua localização, de acordo com o novo Código, deve levar em consideração o plano de bacia hidrográfica, o Zoneamento Ecológico-Econômico, a formação de corredores ecológicos com outras áreas de preservação, a área de maior importância para a preservação da biodiversidade e a de maior fragilidade ambiental. O órgão ambiental competente deve aprovar a localização da reserva legal após a inclusão dela no CAR. Dessa maneira, a averbação em cartório deixou de ser obrigatória. A exploração econômica dessas áreas é admitida sob manejo sustentável. Para a exploração florestal eventual sem propósito comercial e para consumo no próprio imóvel podem ser extraídos até 20 metros cúbicos por hectare por ano, sem a necessidade de autorização. Já a extração com propósitos comerciais depende de uma autorização do órgão ambiental competente.

As áreas de Reserva Legal devem ser de no mínimo oitenta por cento da área do estabelecimento rural localizado em áreas de floresta dentro da Amazônia Legal, trinta e cinco por cento da área do estabelecimento rural localizado no Cerrado dentro da Amazônia Legal e, vinte por cento da área daqueles localizados em áreas de campos gerais dentro da Amazônia Legal e nas demais regiões do país. Para agricultura familiar, “podem ser computados os plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas da região em sistemas agroflorestais” (BRASIL, 2012).

Após a definição da localização e, caso tenha havido supressão da vegetação nas áreas, a recomposição da Reserva Legal deve ser iniciada no máximo em dois anos e concluída nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental.

As áreas de APP e Reserva Legal continuam podendo ser deduzidas da base do cálculo do imposto territorial rural, como compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento do código florestal. Embora, como discutido a seguir, esse incentivo até o momento, tenha sido pouco eficaz.

3. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)

O ITR foi criado pelo Estatuto da Terra em 1964, visando estimular o uso econômico da terra com a racionalização da atividade, dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis. Desde então, o texto original vem sofrendo alterações e a redação vigente é da Lei n. 9.393 de 19 de dezembro de 1996, já alterada por leis mais recentemente.

Ao analisar a aplicação do ITR no período de 1964 a 1979, Oliveira e Costa (1979), apud Oliveira (1993), detectaram graves problemas de evasão e dificuldades na atualização do valor da terra nua, um dos valores base para cálculo do imposto. Assunção e Moreira (2000), referindo-se a década de 1980, afirmam que a produtividade (cujo valor era utilizado no cálculo do imposto), em alguns casos aceitos pelo INCRA, era dez vezes superior ao valor esperado calculado pelo IBGE. Outros problemas observados pelos mesmos autores eram que o percentual de valor da terra nua (VTN) declarado em relação ao preço real da terra, variava de 20% nas propriedades com menos de 10 hectares e 1,2% naquelas com mais de 10 mil hectares e, ainda, que a área declarada aproveitável era muito menor que a real, com os maiores produtores declarando em torno de 50% e os menores, 94%.

Em 1994, os critérios do ITR foram modificados pela Lei n. 8.847 de 28 de janeiro de 1994. Segundo Homma et al. (1998), as principais mudanças foram a eliminação dos módulos rurais, a mudança no sistema de descontos e a eliminação dos descontos de produtividade. Nessa versão, ainda foi mantida a

determinação de que o valor da terra nua seria calculado por órgãos públicos responsáveis.

A mesma lei trazia três tabelas de alíquotas diferenciadas para municípios localizados no polígono das secas e Amazônia Oriental, na Amazônia Ocidental e Pantanal Mato-grossense e outra para os demais municípios. A intenção dessas tabelas era considerar as desigualdades regionais do país. Ainda, eram isentos do imposto imóveis rurais oriundos de reforma agrária quando explorados pelos assentados sob a forma de associação ou cooperativa de produção e imóveis considerados pequenas glebas¹, desde que esses fossem explorados apenas pela família do proprietário e o mesmo não tivesse imóvel urbano. As áreas isentas, dentro das propriedades rurais eram as de preservação permanente, as de reserva legal, as de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas pelo órgão competente, e as reflorestadas com florestas nativas.

Homma et al. (1998), ao avaliar essas mudanças considerando principalmente o uso do solo na Amazônia, concluiu que a eliminação dos descontos por produtividade simplificaram os cálculos, mas tiveram impactos negativos, pois não beneficiavam os produtores que intensificam suas atividades, além de não considerar o fator sustentabilidade, entendido como a manutenção da produtividade por longo período de tempo. O mesmo autor afirmava que apesar de ser positiva a simplificação dos cálculos, não foi introduzida nenhuma inovação que beneficiasse os sistemas produtivos com melhor manejo ou redução do imposto para proprietários que mantivessem a cobertura vegetal (essas terras eram consideradas não produtivas, penalizando os proprietários que as mantivessem). Dessa forma, concluiu, ainda, que continuava o estímulo as atividades de baixa produtividade na Amazônia.

Em substituição à lei de 1994, foi publicada a Lei n. 9.393 de 19 de dezembro de 1996, em vigor até o presente momento. Sua idéia básica foi mantida: os produtores rurais pagam mais impostos quanto menos produtiva for a terra e quanto maior for a área total da propriedade. Entretanto algumas mudanças

¹ Imóveis eram considerados pequenas glebas caso tivesse área inferior a 80 hectares se localizados em municípios da Amazônia Ocidental ou Pantanal Mato-grossense, 40 hectares nos municípios no Polígono das Secas e Amazônia Oriental e 25 hectares nos demais municípios brasileiros.

foram feitas: houve aumento das alíquotas, principalmente para os imóveis grandes, que passou de 4,5% para 20% em alguns casos; redução do número de faixas de cobrança, simplificando o cálculo; fim da diferenciação regional das alíquotas; e o contribuinte passou a prestar as informações necessárias ao cálculo do ITR, inclusive o valor correspondente ao seu imóvel rural.

A Receita Federal pode, por meio de convênios, delegar a fiscalização das informações ao INCRA e esse, ao IBAMA, Funai e Secretarias Estaduais de Agricultura. Para tentar evitar declarações de valores muito abaixo dos valores reais, o valor declarado serve para cálculo da indenização em casos de desapropriação. Dessa forma, eliminaram-se os problemas de levantamento de preços da terra nua, destacados anteriormente.

Outra alteração importante foi de que a Secretaria da Receita Federal passou a poder delegar a cobrança e lançamento do ITR para as prefeituras por meio de convênios. Nesse caso, os municípios podem dispor da totalidade do imposto arrecadado. Assim, tentou-se reduzir a inadimplência e aumentar a fiscalização do pagamento.

Entretanto, tais mudanças não surtiram efeitos no valor arrecadado. De acordo com dados da RFB, o percentual arrecadado de ITR, em relação à Receita Administrada pela RFB, utilizando-se dados de 1989 a 2011, foram inferiores a 0,2%, excetuando-se os anos de 1995 e 1996 (em que a participação foi de 1,2% e 0,28%, respectivamente). Comparando esses valores com o IPI cobrado, em 1996, apenas sobre o fumo, que foi de 7,1%, e as bebidas, de 4,4%, pode-se observar quão baixos são os valores arrecadados referentes a esse imposto. Da mesma forma, observa-se que no período de 1995 a 2003, a arrecadação se manteve estável, e, a partir de 2004, há tendência de crescimento. Entretanto, o valor arrecadado ainda é muito baixo.

Apesar do ITR ter sido criado para estimular o uso das terras, a isenção do ITR às Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal é descrita no Código Florestal Brasileiro como um dos instrumentos de compensação deveria servir como estímulo para que proprietários mantivessem tais áreas. Entretanto, valores tão baixos impedem que esse incentivo seja eficaz.

Nesse ponto, é válido investigar se a baixa arrecadação tem ocorrido em todos os estados ou se em alguns, esse instrumento tem maior eficiência. Para isso, calculou-se o valor arrecadado desse imposto por hectare de área tributável, o que permite que se observe as diferenças entre os estados. Assim, os subitens seguintes trazem a metodologia e os resultados de uma breve análise realizada, cruzando-se os dados dos Censos Agropecuários de 1995/1996 e 2006 – 2ª. apuração com aqueles de arrecadação do ITR por estado, obtidos da Receita Federal.

Cabe destacar que esses cálculos usam fontes diferentes das utilizadas pela Receita Federal. Entretanto, procurou-se ao máximo obter estimativas conservadoras, de forma a reduzir as chances de obter-se valores sobre-estimados.

3.1 Metodologia

Para obter o valor médio arrecadado de ITR por hectare de área tributável, foram calculadas as áreas tributáveis para cada estado e, tais valores, utilizados para dividir o valor arrecadado com o ITR. Essas áreas foram calculadas utilizando-se dados dos Censos Agropecuários de 1995/1996 e 2006 – 2ª. apuração, de acordo com o que estabeleciam as leis vigentes durante o período de coleta dos dados censitários.

Para 1995/1996, de acordo com a Lei n.8.847 de 28 de janeiro de 1994, poderiam ser isentas, as áreas de até:

- 40 hectares, localizadas nos municípios do Polígono das Secas e Amazônia Oriental;
- 80 hectares, aquelas localizadas na Amazônia Ocidental ou no Pantanal Mato-grossense; e
- 25 hectares, se localizadas em outras regiões do país.

Entretanto, essa isenção dependia do proprietário não possuir imóvel urbano e explorar a áreas apenas com sua família. Como no censo de 1995/1996 não foi pesquisado se o produtor usava mão de obra familiar ou não e como as áreas das propriedades estão estratificadas de acordo com valores pré-estabelecidos pelo IBGE, optou-se por considerar como critérios de exclusão todas as áreas de até:

- 100 hectares, localizadas nos estados de Roraima, Rondônia, Acre e Amazônia e Mato Grosso.
- 50 hectares, localizadas nos estados do Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.
- 20 hectares, localizadas nos demais estados.

Ainda, eram consideradas áreas aproveitáveis aquelas passíveis de exploração agropecuária e florestal, excluídas aquelas: ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias, de preservação permanente, de reserva legal, de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, as reflorestadas com essências nativas ou exóticas e as comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agropecuária e florestal.

Dessa forma, foram consideradas como área total não isenta (ATNI) a área total, excluídas as áreas isentas, e como área tributável (AT) a ATNI, excluindo-se ainda as áreas de matas e florestas naturais e as terras inaproveitáveis.

A alíquota era definida considerando-se a área total da propriedade, sua localização e o percentual de utilização efetiva da área aproveitável. Esse percentual era calculado por meio da divisão da área efetivamente utilizada pela área aproveitável do imóvel. As tabelas de alíquotas estão apresentadas no anexo A deste trabalho.

Em 2006, a legislação em vigor era a Lei n.9.393 de 19 de dezembro de 1996. De acordo com ela, o cálculo do ITR é feito a partir do valor da terra nua. Esse é o valor de mercado do imóvel, excluídos o valor das culturas e/ou construções existentes. Ainda, definiu-se como área tributável a área total da propriedade, descontando-se as áreas de Reserva Legal, Preservação Permanente, Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), servidão florestal, de interesse ecológico para proteção dos ecossistemas e áreas comprovadamente imprestáveis para a atividade rural, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente.

A isenção para pequenas glebas rurais exploradas pelo proprietário e sua família, nos casos em que o proprietário não possua outro imóvel, continuou existindo. Apesar do Censo Agropecuário de 2006 ter levantado as áreas das

propriedades rurais pertencentes à agricultura familiar, optou-se por usar os mesmos critérios de exclusão utilizados para 1996, de forma a manter os resultados comparáveis.

Os valores arrecadados com o ITR por unidade da Federação, para os anos de 1996 e 2006, foram obtidos do site da Receita Federal. Os valores de 1996 foram deflacionados, utilizando-se o IGP-DI com base em dezembro de 2006, de forma a tornar os resultados comparáveis.

3.2 Resultados

As Tabelas 1 e 2 a seguir apresentam os resultados obtidos para os anos de 1995/1996 e 2006, respectivamente. Pode-se observar que a média brasileira de arrecadação foi reduzida, passando de R\$ 2,41/ha em 1996 para R\$ 1,17/ha em 2006. Em 1996, os estados com menor arrecadação foram Roraima, Tocantins, Maranhão e Pará, todos arrecadando menos de um real por hectare. A maior arrecadação ocorreu no estado de São Paulo, com R\$ 7,45/ha, seguido pelos estados do Amazonas, Rio de Janeiro, Paraná e o Distrito Federal. O estado do Amazonas aparece em segundo lugar, pois para o cálculo foram descontadas as áreas de Matas e Florestas naturais totais. É importante lembrar que, naquele ano, apenas o fração das que correspondessem à APP e Reserva Legal é que realmente poderiam ser excluídas. De acordo com Homma et al. (1998), as demais áreas contribuiriam para a redução do percentual de utilização efetiva, o que levaria a um aumento da alíquota cobrada para essas propriedades. Esse fato também pode ser apontado como um dos motivos para esse resultado.

Tabela 1 – Cálculo da arrecadação de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, por hectare de área tributável, com dados referentes ao ano de 1996

	Área Total não isenta (ATNI)	Área Tributável (AT)	(AT)/(ATNI)	Arrecadação do ITR* (B)	(B)/ (AT)
Brasil	321206643	224678792	0.6995	542493189	2.4145
Acre	2509505	578615	0.2306	608918	1.0524
Alagoas	1581006	1377548	0.8713	1817223	1.3192
Amapá	684453	379331	0.5542	419475	1.1058
Amazonas	2178914	587270	0.2695	2887483	4.9168
Bahia	23847464	16943738	0.7105	25543796	1.5076
Ceará	6985948	4226014	0.6049	5559191	1.3155
Distrito Federal	235838	191726	0.8130	777350	4.0545
Espírito Santo	3143912	2671673	0.8498	7187882	2.6904
Goiás	27235627	22245384	0.8168	44365529	1.9944
Maranhão	11051160	8010860	0.7249	5299580	0.6615
Mato Grosso	48214821	24924590	0.5169	45142757	1.8112
Mato Grosso do Sul	30830735	23796613	0.7718	50561713	2.1247
Minas Gerais	38914804	31385145	0.8065	69245582	2.2063
Pará	20363422	9059655	0.4449	7337362	0.8099
Paraíba	3168291	2389939	0.7543	3449193	1.4432
Paraná	13921123	11391396	0.8183	51000839	4.4771
Pernambuco	3949599	2750424	0.6964	5029865	1.8288
Piauí	8398968	4730171	0.5632	5513760	1.1657
Rio de Janeiro	2208023	1804639	0.8173	8545797	4.7355
Rio Grande do Norte	3112551	1990359	0.6395	3068977	1.5419
Rio Grande do Sul	19420834	16850754	0.8677	62995809	3.7385
Rondônia	6982423	2563117	0.3671	7035985	2.7451
Roraima	2798225	1760760	0.6292	713361	0.4051
Santa Catarina	5410096	3810180	0.7043	10820506	2.8399
São Paulo	16441924	14471573	0.8802	107851760	7.4527
Sergipe	1187220	1042593	0.8782	2294423	2.2007
Tocantins	16429756	12744727	0.7757	7419074	0.5821

Fonte: Cálculos da autora a partir de dados do Sistema ANGELA e do Censo Agropecuário de 1995/1996.

* Valores em Reais deflacionados pelo IGP-DI, com base em dezembro de 2006.

Tabela 2 – Cálculo da arrecadação de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, por hectare de área tributável, com dados referentes ao ano de 2006.

	Área Total Não Isenta (ATNI)	Área Tributável (AT)	(AT)/(ATNI)	Arrecadação do ITR (B)	(B)/(AT)
Brasil	298632208	293386790	0.98243519	343961702	1.172383
Acre	2858279	2809404	0.98290055	389792	0.138745
Alagoas	1547670	1496109	0.966684758	1801814	1.204333
Amapá	855213	851363	0.995498198	584544	0.686598
Amazonas	2774270	2727060	0.982982911	804031	0.294834
Bahia	23312438	22761221	0.97635524	12065655	0.530097
Ceará	6171731	5960603	0.965791121	3486415	0.58491
Distrito Federal	235674	228555	0.969793019	5340046	23.36438
Espírito Santo	2425873	2321792	0.957095446	3968763	1.709353
Goiás	25763599	25564412	0.992268666	19972053	0.781244
Maranhão	11592320	11467661	0.989246415	2897818	0.252695
Mato Grosso	46047542	45898149	0.996755679	17069819	0.371906
Mato Grosso do Sul	30038347	29953354	0.997170517	19568893	0.653312
Minas Gerais	30986896	30275931	0.977055946	38580541	1.274297
Pará	20847821	20598583	0.98804489	4691906	0.227778
Paraíba	2733853	2595026	0.949219289	1240663	0.478093
Paraná	13485304	13001767	0.964143411	41928568	3.224836
Pernambuco	3669582	3472176	0.946204772	4386436	1.26331
Piauí	7908573	7728996	0.977293375	1797778	0.232602
Rio de Janeiro	1833205	1777212	0.969456226	12025090	6.766266
Rio Grande do Norte	2543389	2478669	0.974553637	1093544	0.441182
Rio Grande do Sul	17998904	17259441	0.958916221	32379150	1.876025
Rondônia	6198702	6103942	0.984712929	1545027	0.25312
Roraima	1330333	1316581	0.989662739	410825	0.312039
Santa Catarina	4941069	4601699	0.931316482	8037554	1.746649
São Paulo	15891391	15624514	0.98320619	103815241	6.644382
Sergipe	928232	876755	0.944542959	1348969	1.538593
Tocantins	13711998	13635815	0.994444063	2730766	0.200264

Fonte: Cálculos da autora a partir de dados do Sistema ANGELA e do Censo Agropecuário 2006.

Já para 2006, observa-se que a arrecadação por hectares de área tributável foi mais alta no Distrito Federal, ficando em torno de 23 reais por hectare. Outros estados que se destacaram na arrecadação foram Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná, com R\$ 6,76/ha, R\$ 6,64/ha e R\$ 3,22/ha, respectivamente. Por serem os mesmos que apareciam em 1996 como maiores arrecadadores, aparentemente, esses conseguem impor uma melhor fiscalização e conseqüentemente, há um menor grau de inadimplência. Cabe destacar, nesse ponto, que se a propriedade

não estiver em dia com o pagamento do ITR ela não pode solicitar incentivos fiscais e crédito rural, o que pode ser mais um motivo para a alta arrecadação, principalmente de São Paulo e Paraná que são estados tradicionais na produção agrícola.

O valor mais baixo foi calculado para o estado do Acre onde o imposto arrecadado é de R\$ 0,13/ por hectare tributável, seguido por Tocantins de R\$ 0,20/ha, seguido do Pará, Piauí e Maranhão. O número de estados que arrecadou menos de um real por hectares passou de quatro em 1996 para 16 em 2006, o que demonstra que os graves problemas de evasão, descritos por Oliveira e Costa (1979) apud Oliveira (1993), para o período de 1964 a 1979, ainda estão presentes.

Para o estado de São Paulo, a divulgação do preço da terra é feita pelo Instituto de Economia Agrícola, e sua série histórica está disponível. Assim, para esse estado, realizou-se uma breve simulação. Considerando-se o preço mínimo por hectare mais baixo, apurado em 2006, de R\$330,58, referente ao preço de terras para reflorestamento em junho de 2006, pode-se estimar que, se todas as propriedades declaradas tivessem até 50 hectares e seu grau de utilização fosse maior que 80%, gerando a menor alíquota possível (0,03), o valor por hectares arrecadado deveria ser de R\$ 9,75. No outro extremo, caso todas as propriedades declaradas fossem maiores que cinco mil hectares e o seu grau de utilização fosse menor que 30%, seria gerada a maior alíquota possível (20), o valor arrecadado por hectare seria de R\$ 6.610,34. Teoricamente, os valores arrecadados por hectare deveriam variar entre esses dois extremos. Assim, a arrecadação mínima do ITR para São Paulo deveria ser de R\$ 879.559.596,00 , isto é, 8,65 vezes maior que a arrecadada.

Esses cálculos, novamente, indicam que, mesmo para um dos estados de maior arrecadação, o ITR não é adequadamente recolhido pelos produtores e, conseqüentemente, não exerce sua função de induzir os proprietários rurais a utilizar intensivamente sua propriedade e nem manter as áreas de APP e Reserva Legal.

Ao tratar dos desmatamentos da Amazônia, Homma et al.(1998) afirmam que o processo de intensificação de uso da terra no estado, no contexto histórico,

tende a ocorrer apenas quando esse recurso se torna escasso. Para esses autores, seria necessária uma política capaz de promover a escassez artificial das terras, que poderia atuar pela proibição de desmatamento e sua fiscalização – o que não tem resultados satisfatórios - ou pela criação de um imposto capaz de tornar positivo o preço da terra a ser desmatada. O ITR, se efetivamente aplicado, poderia servir a esse fim.

4. Políticas públicas de pagamentos por serviços ambientais

Outras políticas têm sido propostas mais recentemente, visando o uso sustentável dos recursos naturais, principalmente, nos âmbitos estadual e federal. Um exemplo é o Bolsa Floresta, programa instituído em junho de 2007 pelo governo do estado do Amazonas, voltado para moradores de unidades de conservação que assumirem compromisso de desmatamento zero. De acordo com Viana (2008), o programa Bolsa Floresta é uma compensação financeira pelos serviços de conservação das florestas prestados pelas populações tradicionais e indígenas do Amazonas, que tem como pilares a educação ambiental e o apoio a organizações de base comunitária. Nesse programa, cada família pode receber um pagamento anual de até R\$ 1360,00, dividido em quatro componentes: Bolsa Floresta Familiar, Bolsa Floresta Renda, Bolsa Floresta Social e Bolsa Floresta Associação.

Com base nessa iniciativa, o governo federal lançou em setembro de 2011, o programa Bolsa Verde que incluirá também moradores de assentamentos de reforma agrária, e requer que os beneficiários atendam aos critérios do Programa Bolsa Família e respeitem o plano de manejo ou plano de uso das áreas que exploram. O Bolsa Verde prevê pagamentos trimestrais de R\$ 300,00 totalizando R\$ 1200,00 por família, por ano, por dois anos, renováveis por mais dois. Espera-se que ao final do período, os beneficiários alcancem um novo patamar socioeconômico, fruto da inclusão produtiva, tornando desnecessária a continuidade do programa (VIANA, 2011).

Outro exemplo de política estadual é o Programa de Pagamento por Serviços Ambientais do governo do estado do Espírito Santo (Lei n.8995 de 29/09/2008). Esse programa tem como objetivo recompensar financeiramente o proprietário rural do Espírito Santo, em função do valor econômico dos serviços

ambientais prestados por sua área destinada à cobertura florestal. São previstas quatro modalidades de serviços ambientais: conservação e melhoria da qualidade e da disponibilidade hídrica; conservação e incremento da biodiversidade; redução dos processos erosivos; fixação e sequestro de carbono para fins de minimização dos efeitos das mudanças climáticas globais. O valor máximo para pagamento desses serviços ambientais é de quinhentos e dez Valores de Referência do Tesouro Estadual, por hectare, por ano.

Semelhante a esse, é o programa Produtor de Água da Agência Nacional de Águas (ANA). O Programa, de adesão voluntária, prevê o apoio técnico e financeiro à execução de ações de conservação da água e do solo e também o pagamento de incentivos aos produtores rurais que comprovadamente, contribuam para a proteção e recuperação de mananciais, gerando benefícios para a bacia e a população. Entretanto, o pagamento desse programa é feito aos produtores participantes através dos agentes responsáveis (entidades federais, estaduais, municipais, prefeituras, ONG's entre outros), que devem firmar convênios com a ANA, após a aprovação de projetos de conservação de solos e revitalização de bacias hidrográficas nos chamamentos públicos da Agência. Ainda, a concessão dos incentivos ocorre somente após a implantação, parcial ou total, das ações previamente contratadas, e os valores a serem pagos são calculados de acordo com os resultados. Espera-se que esse programa estimule a recomposição de áreas de Reserva Legal e Preservação Permanentes. O pagamento estimado desse programa fica em torno de R\$ 160,00, por hectare, por ano (Brasil, 2009; Furbina, 2011). Sendo assim, os programas citados neste item têm o objetivo de remunerar as externalidades positivas advindas da preservação ou restauração florestal.

5. Considerações Finais

Com o exposto, fica claro que apesar da necessidade de políticas públicas para regular a interação entre produção agropecuária e preservação ambiental, elas nem sempre funcionam. Isso porque as políticas de comando e controle vigentes por não serem adequadamente fiscalizadas, não geram o comportamento esperado dos produtores.

O princípio de provedor-recebedor (usado no caso dos PSA) tem potencial de trazer benefícios sociais. Sobretudo porque os PSA são os únicos que geram recurso financeiro para as áreas de preservação permanente, já que a Cota de Reserva Ambiental ou a extração de madeira sustentável não são permitidas para essas áreas.

Um problema destacado é que após anos sem a fiscalização adequada, foram realizados grandes desmatamentos nas áreas de deveriam ser APP e Reservas Legais. Assim, para adequar as propriedades ao Código Florestal são necessários orientação e gastos do produtor rural, que muitas vezes, adquiriu a propriedade com esse passivo ambiental e não tem os recursos necessários. Um ponto positivo é que, após a discussão recente envolvendo o Código Florestal e o aumento da fiscalização (que tem utilizado inclusive imagens de satélite), os novos compradores têm se preocupado em não adquirir propriedades com irregularidades no uso da terra.

Para amenizar os gastos necessários à recomposição das áreas com vegetação suprimida, as políticas de pagamento por serviços ambientais e a criação da Cota de Reserva Ambiental são boas opções. Entretanto, o ideal seria que tais políticas remunerassem ao menos o custo de oportunidade médio dos produtores da região.

Finalmente, também é importante que os problemas de informação sejam eliminados, isto é, os produtores devem ter acesso às informações sobre os programas de pagamentos por serviços ambientais e sobre a comercialização da Cota de Reserva Ambiental existentes na sua região.

Bibliografia

ANGELO, C.; MATOS, K. **Ministra não vê derrota na MP do Código Florestal no Congresso**. Folha.com, 05 de jun. de 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1100616-ministra-nao-ve-derrota-na-mp-do-codigo-florestal-no-congresso.shtml>> Acesso em: 17 jun. 2012

ASSUNÇÃO, J. J.; MOREIRA, H. **ITR sem mentiras**: uma comentário sobre a taxa de terras com informação assimétrica. Texto para discussão n. 439, 2000. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td439.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2012.

BACHA, C.J.C. O uso dos recursos florestais e as políticas econômicas brasileiras – Uma visão histórica e Parcial de um Processo de desenvolvimento. **Estudos Econômicos**, São Paulo, 2004, v.34, n. 2, p.393-426.

BRASIL, Decreto n. 4.382 de 19 de setembro de 2002. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 set. 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Decretos/2002/dec4449.htm>> Acesso em: 18 jan. 2012.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Programa produtor de água: manual operativo**. Brasília: ANA;SUM, 2009. 67p.

BRASIL. Lei n. 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e 11.428 de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis n. 4.771, de 15 de setembro de 1965 e 7.754 de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 de maio de 2012, p.1-8.

FURBINA, Z. Quanto maior o benefício do produtor ao meio ambiente maior é o rendimento com a conservação. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 20 jun.2011. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/06/20/internas_economia,235052/pagamento-pelo-uso-da-agua-tem-beneficios-para-o-meio-ambiente-e-produtor.shtml>. Acesso em: 17 jan. 2012

HOMMA, A. K. O.; WALKER, R.T.; SCATENA, F.N.; CONTO, A.J. de; CARVALHO, R.A.; FERREIRA, C.A.P.; SANTOS, A.I.M. dos. Redução dos desmatamentos da Amazônia: política agrícola ou ambiental. In: HOMMA, A.K.O. [Ed.] **Amazônia: meio ambiente e desenvolvimento agrícola** . Brasília: Embrapa- SPI; Belém: Embrapa CPATU, 1998. 412p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo agropecuário 1995/96**. Várias tabelas. Disponível em <www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2011.

_____. **Censo agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE. 2009. 777p.

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA. Várias tabelas. **Anuário IEA 2006**. São Paulo: IEA v.18, n.1, 2007. 126p.

OLIVEIRA, J.T. O imposto sobre a Propriedade Territorial Rural 1964-1992. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.23, p. 209-224, 1993.

RECEITA FEDERAL. Sistema Angela. **Arrecadação dos Impostos/ Contribuições federais administrados pela RFB – Período 1994 a 2002**. Todos os estados. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/PorEstado/HistAnual94a01/>> Acesso em: 17 jun. 2012.

Receita Federal. Sistema SIADI. **Arrecadação das receitas federais por unidade da federação**, período Janeiro a Dezembro de 2006. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/2006/PorEstado/ArrecadacaoUFJ anDez06.xls>> Acesso em: 17 jun. 2012.

SPAROVEC, G.; BARRETTO, A.; KLUNG, I.; PAPP, I.; LINO, J. *A revisão do código florestal brasileiro. Novos Estudos*, São Paulo, v.89, p.111-135, 2011.

VIANA, V.M. **Bolsa Floresta e Bolsa Verde:** semelhanças, diferenças e desafios. Página 22. 2011. Disponível em: <<http://pagina22.com.br/index.php/2011/10/bolsa-floresta-e-bolsa-verde-semelhancas-diferencas-e-desafios/>>. Acesso em: 18 Nov. 2011.

_____. Bolsa Floresta: um instrumento inovador para a promoção da saúde em comunidades tradicionais na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.22 n.64 p. 143-153, 2008.