Festa nos cartórios, fogo na floresta

FERNANDO S. JANK

Com a recente mudança do ITR, finalmente o governo resolveu abordar a questão agrária de forma eficaz. Lembremos de início que a questão agrária, neste momento, refere-se fundamentalmente ao drama vivido por enormes contingentes de desempregados urbanos e rurais, bem como de desassentados (ex-produtores que não conseguiram sobreviver na atividade), que são antes de tudo pessoas sem trabalho, embora se considerem sem-terra (daí o lado agrário da questão). Não sabemos se as coisas vão correr como o governo espera: latifundiários especuladores colocarão suas terras à venda, seu preço despencará, a arrecadação aumentará estrondosamente e autofinanciará a aquisição de terras — agora baratas — pelo governo e os próprios assentamentos; tudo isso enquanto aumentam a produção e o emprego rurais, baixando os preços dos alimentos e melhorando a balança comercial... Será?

Um dos caminhos para resolver o problema do campo é a reforma agrária, fazendo com que terras improdutivas sejam desapropriadas para nelas ser realizado o assentamento dos sem-terra, bancando o governo os recursos necessários à sua disponibilização para produção (infra-estrutura, crédito de custeio e assistência). Caminho caro, consumidor dos escassos fundos públicos, problemático (pelo risco de corrupção na desapropriação, por exemplo), demorado e com grandes chances de fracassar (afinal, muitos dos que já eram produtores — hoje desassentados — não conseguiram sobreviver).

Ora, efeito semelhante — de maneira mais segura e barata — pode ser conseguido com uma tributação eficaz. Taxando-se pesadamente as terras improdutivas, estas praticamente se *autodesapropriariam* pela inviabilidade de manutenção, tendo seu valor significativamente depreciado ao serem ofertadas em massa para venda. Por outro lado, as que não fossem vendidas contribuiriam para aumento expressivo da arrecadação, gerando *funding* para que o governo realizasse assentamentos. De quebra, estimular-se-iam os proprietários remanescentes a se tornarem mais produtivos, resultando num aumento do nível de emprego no campo e diminuindo a população dos sem-terra. Eis o porquê da via tributária.

Na verdade, o antigo ITR já tinha esse objetivo. O que a nova lei modificou foi apenas a forma de sua aplicação. O ITR antigo provavelmente foi um dos impostos com menor índice de arrecadação do país. Como a Receita Federal lançava o imposto anualmente baseando-se em valores muitas vezes diferentes daqueles declarados pelos proprietários, era fácil para estes contestá-lo através de recursos administrativos, paralisando a arrecadação e tornando nulos os esperados efeitos de direcionamento da ocupação da terra.

O que faz a nova lei? Torna o imposto declaratório, não permitindo que o contribuinte o conteste (já que é ele mesmo quem o calcula e lança), e ainda coloca uma espada sobre sua cabeça com a possibilidade de desapropriação a valores não superiores ao declarado, complicando a situação do proprietário que pretenda declarar baixo valor da terra nua para reduzir o valor do imposto. Ou seja, a nova lei apenas modificou ligeira e inteligentemente o velho imposto, tornando-o *aparentemente* muito mais eficaz.

A nova lei apenas modificou ligeira e inteligentemente o velho imposto, tornando-o "aparentemente" muito mais eficaz.

Aparentemente porque não sabemos se as coisas vão correr como o governo espera: latifundiários especuladores colocarão suas terras à venda, seu preço despencará, a arrecadação aumentará estrondosamente e autofinanciará a aquisição de terras — agora baratas — pelo governo, e os próprios assentamentos; tudo isso enquanto aumentam a produção e o emprego rurais, baixando os preços dos alimentos e melhorando a balança comercial... Será? Infelizmente a realidade na certa não será tão cor-de-rosa.

Reações dos proprietários

Podemos imaginar quais seriam as prováveis reações dos proprietários rurais à nova lei, já que são agentes econômicos supostamente racionais. Há grandes chances de que eles declarem baixo valor da terra nua, seja porque acreditam que suas terras são produtivas e sabem que estão constitucional-

mente garantidos contra a desapropriação, seja porque interpretarão o conceito de "benfeitorias" de forma muito mais ampla do que a Receita, reduzindo o VTN, ou ainda porque entendem que poderão futuramente argumentar não serem obrigados a saber o preço da terra. Um comportamento, enfim, que tornará baixo o imposto calculado e ensejará a Receita a lançá-lo por notificação. A partir desta, entra a possibilidade do questionamento, e "tudo fica como dantes no quartel de Abrantes", ou seja, recursos a granel e paralisação da arrecadação.

Outra possibilidade é a pulverização da propriedade: o desmembramento em massa de glebas rurais com transferência dos pedaços a parentes, testas-de-ferro e empresas criadas para este único fim, visando, racional e legalmente, a fazer com que as alíquotas incidam sobre módulos menores e se reduzam significativamente, dada a forte progressividade da tabela de alíquotas. Resultado: além de inviabilizar as pretensões da nova lei, o país se tornará o paraíso dos topógrafos e dos advogados. Festa nos cartórios! Escrituras a rodo! E o atual governo ainda poderá declarar, com orgulho, dentro de alguns anos: na nossa gestão, triplicamos o número de proprietários rurais! Economistas do além-mar citarão a reforma agrária brasileira via tributação como exemplo de sucesso, mostrando que no governo FHC a curva de redução do número de proprietários rurais inverteu sua histórica e mundial tendência de queda. Fantástico! Poucos se lembrarão que terá sido apenas a maior farsa fundiária que já existiu.

O proprietário de terras em fase de abertura — pioneiro da fronteira agrícola, talvez o melhor representante do espírito empreendedor no campo — foi de todo ignorado pela nova lei.

A efetivação das idéias acima, decorrente do comportamento racional dos agentes econômicos afetados, significaria o fracasso da nova lei. Com a agravante de que traria irracional aumento dos custos de transação: a curto prazo, pelos elevados gastos com advogados, contadores e cartórios, nos recursos aos lançamentos pela Receita e nos processos fictícios de desmembramento; a médio e longo prazos, pelas conseqüências desses desmembramentos, com dissidências de sócios não interessados na manutenção das atividades agropecuárias (agora com voz ativa) e todas as demais mazelas dos negócios familiares não centralizados sob o comando efetivo do fundador ou líder competente.

Fronteira agrícola

Mas, se os proprietários acatassem a lei tal como o governo gostaria, o que se poderia prever? Os proprietários das áreas produtivas pagariam o imposto da maneira correta. Os especuladores proprietários de terras improdutivas tentariam colocá-las à venda e assim sair do mercado, ainda que à custa de realizar grandes prejuízos. E os proprietários de terras em fase de abertura — os pioneiros da fronteira agrícola? Aí está o problema. O governo, em seu maniqueísmo, olha para o campo e só vê dois grupos: produtores bem-intencionados e tubarões especuladores. A realidade não é tão simples. O Centro-Oeste só chegou onde está devido a essa mistura de produtor-aventureiro-especulador que é o pioneiro: cidadão que quer expandir a produção, não tem medo do desconhecido e das condições difíceis e espera, legitimamente, ganhar com a valorização da região que ele próprio está ajudando a desenvolver.

Só que esse agente econômico, talvez o melhor representante do espírito empreendedor no campo, foi completamente ignorado pela nova lei. Ou pior, foi equiparado ao especulador puro e simples, mostrando o desconhecimento que o governo tem da realidade agropecuária nacional. Que comportamento o governo espera desse agente econômico a partir da nova lei? Que desmate imediatamente toda a área aproveitável que possui? Esta é a única possibilidade que a lei lhe deixou. Caso contrário, deverá entregar ao governo até 20% ao ano de seu patrimônio na forma de imposto. Aliás, não apenas desmate imediatamente, mas prepare o terreno e plante, ou forme pasto, cerque e coloque animais. Imediatamente. Danem-se os ciclos naturais, o fato de que na agricultura existem épocas certas para fazer as coisas e elas têm seu tempo natural de desenvolvimento.

Não resolve dizer que os proprietários já tiveram todo o tempo do mundo (até agora) para tornar suas terras produtivas. E os que adquiriram terras e depois se descapitalizaram? E os que contavam com financiamentos para investimentos que desapareceram? E os que adquiriram terras recentemente com o intuito de ocupá-las paulatinamente com recursos próprios oriundos de outra atividade? Ou o governo supõe que toda a gritaria dos agricultores é jogo de cena, que as securitizações não eram necessárias e que na verdade a classe está altamente capitalizada? Mas suponhamos que os proprietários tenham os recursos necessários para esse investimento, quem sabe aplicados no mercado financeiro a 18% ao ano (líquidos), com uma rentabilidade 10 vezes maior do que proporcionariam se investidos na atividade agropecuária. Suponhamos que os proprietários resolvam aplicá-los na disponibilização imediata das terras para produção. Deveríamos acreditar que há recursos físicos que tornem factível a idéia de desmatar e plantar milhões de hectares do Acre ao Piauí em poucos meses?

E mais. Supondo que os proprietários estivessem capitalizados e o país repentinamente tivesse milhares de máquinas e operadores disponíveis para o desmate e plantio do século, o órgão ambiental do governo permitiria a abertura imediata de tão enor-

me área? Mesmo sabendo-se que atualmente o Ibama costuma demorar alguns meses para aprovar o pedido de desmate de áreas correspondentes a pequenas frações de propriedades com cobertura natural, não permitindo o desmate de frações maiores de uma só vez? Suponhamos que passe a permitir. A sociedade brasileira e a comunidade internacional vão assistir caladas ao incêndio do século da mata amazônica? Sim, pois na maior parte dos casos a única maneira de derrubar a cobertura florestal rapidamente (para não pagar ITR) e disponibilizar as áreas para produção agropecuária é através da queimada. Fogo nas florestas!

Talvez se consiga assim perceber o absurdo que a nova lei significa para os proprietários pioneiros e toda a região de fronteira agrícola. Como, é óbvio, eles não estão capitalizados, não existem condições físicas suficientes para a realização da empreitada, e o Ibama não permitirá a devastação do ambiente, a acatação da nova lei necessariamente levará a que os pioneiros vistam a carapuça dos especuladores e se desfaçam de suas propriedades o mais rápido possível, frustrando não só suas esperanças de desenvolvimento como as de dezenas de cidades erguidas nas últimas décadas nessas regiões de expansão interior do país. É incrível que os governos dos estados que serão afetados estejam assistindo calados à abertura dessa tragédia.

Mas, cabe perguntar: quem vai comprar as terras que serão colocadas à venda na grande liquidação fundiária que se prenuncia? Só quem tiver cacife suficiente para abri-las e colocá-las para produzir imediatamente. E só há dois tipos de agentes econômicos capazes de fazer isso: grandes grupos, altamente capitalizados, provavelmente compostos por investidores internacionais (a exemplo de George Soros, que nos últimos anos adquiriu 330 mil hectares de terras na Argentina) — o que ironicamente acabaria por concentrar ainda mais a posse da terra; ou então o próprio governo, através das legiões de autodenominados sem-terra, montados em Pronaf, Proger e Procera, que não precisarão pagar o imposto por terem o privilégio da isenção, e que tentarão conduzir o país ao século XXI praticando uma agricultura do século XIX.

Aumento da arrecadação

Apesar de tudo, pode-se ainda acreditar que o imposto ao menos passaria a arrecadar valores significativos, em contraste com a supostamente ridícula arrecadação atual. Assim os proprietários rurais pelo menos contribuiriam mais para a sociedade dessa forma pecuniária. Mas será que os proprietários rurais estão assim tão bem a ponto de poderem assumir facilmente a conta pretendida pelo governo, da ordem de RS$1 bilhão adicionais por ano? Será que seus lucros comportam tal montante? Será que esses supostos lucros existem mesmo e as recentes crises do setor são encenações?

Peguemos o exemplo da pecuária de corte extensiva, capaz de produzir um dos produtos agropecuários brasileiros de maior competitividade intencional: a carne bovina. Verifica-se que um produtor-proprietário desse ramo, operando com razoável eficiência, obtém rentabilidade inferior a 2% anuais sobre o capital investido na atividade.[1] Então, por que taxar adicionalmente o proprietário desse tipo de negócio? Aliás, caberia uma pergunta ainda mais básica: por que taxá-lo com qualquer imposto? Ele já está sendo taxado em algo como 4% ao ano de seu patrimônio pela simples decisão de produzir, ao abrir mão de uma rentabilidade mínima de 6% anuais, que poderia facilmente obter na caderneta de poupança, para o que não precisaria sequer sair de casa para trabalhar. Só não se diga que é bom mesmo que a pecuária de corte extensiva seja abolida: no mais das vezes, ela é a única maneira de se produzir carne bovina de forma economicamente viável; noutras, é a única maneira de ocupar também com viabilidade econômica regiões sem infra-estrutura de escoamento e armazenagem, de solos e topografia desprivilegiados.

Pode parecer incrível, mas essa rentabilidade medíocre não é uma característica apenas da pecuária de corte extensiva nacional, e sim da produção agropecuária em geral e no mundo inteiro. Há sem dúvida atividades agropecuárias de melhor retorno, mas de riscos bem maiores e que de forma geral não são compensados pela maior rentabilidade. Tudo isso porque o agricultor é um agente econômico *sui generis*: ao contrário do seu semelhante urbano, não faz questão de obter retorno suficiente para cobrir os riscos de seu negócio. Em parte por ignorância, já que poucos são os que sabem quantos reais lucram anualmente (se é que o fazem), e menos ainda são os que conhecem a taxa de retorno de seus patrimônios; mas também em parte por paixão pela produção, pela beleza do trabalho que resulta da parceria entre o homem e a natureza. Esse agente econômico já paga para produzir. Não faz sentido taxá-lo. O que o país ganha se esse agente econômico for ainda mais desestimulado?

No entanto, a sociedade brasileira não vê os produtores rurais dessa forma. Aqui fazem parte de uma das classes empresariais mais malvistas. Enquanto nos outros países os agricultores são vistos como pessoas responsáveis pela segurança alimentar da nação, portadores dos valores e tradições mais genuínos da sociedade e de qualquer forma grupo a ser preservado e protegido, aqui são vistos como jecas-tatus ou milionários truculentos, ostentadores e desocupados, sempre *reis* de algum produto. Seus líderes são vistos como o que há de mais retrógrado

[1] Parâmetros utilizados: 1.250ha, terra a R$500/ha, 20% de área como reserva, lotação de 1hab/ha, cria/recria/engorda, desfrute de 16% ao ano, vendas anuais de R$50 mil, margem de lucro de 30%.

no cenário político: o termo "bancada ruralista" é pronunciado num esgar de nojo.

É difícil entender como o grupo de empresários mais mal remunerado do país consegue se colocar numa posição tão odiada, mas certamente grande parte da culpa deve-se a eles mesmos e a seus líderes, pelo seu péssimo *marketing* institucional e incapacidade de se apresentar de maneira positiva para a sociedade.

Fraqueza conceitual

Além de todos os problemas práticos da sua aplicação, o imposto em sua nova roupagem apresenta ainda as seguintes fraquezas conceituais, que o tornam extremamente questionável:

Injustiça territorial — Considere dois grandes produtores no país, ambos com 5 mil hectares de terras produtivas, com uma única diferença: o primeiro os possui numa única gleba, o segundo em 10 glebas de 500ha, em 10 municípios diferentes. Resultado: o primeiro pagará imposto seis vezes maior (à alíquota de 1,20%, contra 0,20% do segundo)! Por ter cometido o pecado de buscar maior eficiência, concentrando todas as suas atividades num só local!

Na maioria dos casos o único modo de derrubar a cobertura florestal rapidamente (para não pagar ITR) e disponibilizar as áreas para produção agropecuária é a queimada.

Estímulo à ineficiência — Em todo o mundo, a concentração de terras e a produção agropecuária são processos inexoráveis, com exceção dos países europeus que injetam enorme volume de subsídios para fixar pessoas no meio rural, um objetivo cada vez mais difícil de ser cumprido. Isso porque os benefícios da concentração, associados às economias de escala, mais do que inquestionáveis, são muitas vezes a única maneira de responder à queda dos preços dos produtos.

Mas o que faz o novo imposto? Como vimos, penaliza a grande propriedade e promove a divisão artificial de propriedades. Ou seja, penaliza o uso legítimo e racional das economias de escala e promove uma irracional destruição do espírito empresarial no campo. O que o país ganha com essa tentativa de retorno ao século XIX?

Falta de isonomia — Considere uma fazenda de gado de corte no norte do Mato Grosso com 5 mil hectares. Considere agora uma fazenda produtora de leite tipo B no estado de São Paulo, com 30ha, mantendo gado em regime de confinamento e produzindo todas as forragens necessárias para tanto. Tocadas com eficiência razoável, terão o mesmo volume de faturamento anual (da ordem de R$120 mil)! Só que a possibilidade de produzir leite tipo B no Mato Grosso inexiste. Lá, em muitas situações, a pecuária de corte extensiva é a única alternativa economicamente viável.

Como, então, pretender que as alíquotas de acordo com o tamanho das propriedades não variem regionalmente? Por que não utilizar o conceito de módulo rural, criação governamental da década de 60, e montar tabela de alíquotas por quantidade de módulos rurais? Por que o retrocesso? A isonomia exigiria que as alíquotas fossem diferentes — afinal, é necessário "tratar desigualmente os desiguais".

Falsidade — Apesar do esquema inteligente de cobrança do imposto, que não permite contestação pelo seu caráter autodeterminado, temos aqui um engodo. Na verdade a autodeterminação é ilusória, como se depreende do próprio artigo da lei, segundo o qual a subavaliação (no julgamento da Receita) levará a lançamento por notificação pela Receita Federal, indicando que a auto-avaliação é uma farsa potencial, ilusória e vingativa, pois outro artigo mostra que na desapropriação poderá a União utilizar valor menor que o declarado (quando, também no julgamento da Receita, houver superavaliação), sem contrapartida de devolução de impostos que teriam portanto sido pagos a maior.

Sintetizando, poderíamos dizer que o governo acertou no diagnóstico ao optar pela via tributária, mas errou no tratamento, por não perceber que o doente é bem mais complexo do que imagina. O que poderia ter feito? Em primeiro lugar, criado uma forma de cobrança *efetivamente não-contestável*, quem sabe através da fixação em nível municipal de imposto por hectare, permitindo o abatimento de valores recolhidos na forma de outros impostos, de forma que o *nível de arrecadação* dos não-sonegadores *não aumentasse*. Em segundo lugar, previsto a progressividade da ocupação através da definição de um marco zero (um momento a partir do qual o imposto seria cobrado), ou a cobrança segundo o não-cumprimento de etapas de *projetos de desenvolvimento* acordados entre o produtor e o órgão governamental competente. Em terceiro lugar, estabelecido mecanismos para que o *emprego de mão-de-obra de baixa qualificação fosse facilitado* (a exemplo das cooperativas de trabalho), pois este é de longe o principal problema a resolver.

Esperamos contudo que a nova lei seja reformada a tempo para que a sociedade não tenha mais uma vez que pagar as conseqüências do nosso jeito sofrível de governar, onde os erros precisam ser vividos intensamente até que aceitemos a necessidade de mudar. Assim foi com a inflação, com o déficit público e com o protecionismo. Assim perdemos décadas. Rezemos para que não tenhamos que passar pelo mesmo penoso processo de aprendizagem com a questão agrária.

Fernando S. Jank é administrador de empresas pela EAESP/FGV e diretor da Agrindus S.A.