

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PRÁTICA JUDICANTE**

LILLIANE KELLY SOUZA E SILVA

IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

**JOÃO PESSOA / PB
2013**

LILLIANE KELLY SOUZA E SILVA

IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, em parceria com a Escola Superior de Magistratura da Paraíba ESMA – PB, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Prática Judicante.

Orientador: Francisco Leite Duarte

**JOÃO PESSOA / PB
2013**

S586i Silva, Lilliane Kelly Souza e.
Imposto territorial rural/ (Manuscrito)/Lilliane Kelly
Souza e Silva. – 2015.
82p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização
em Prática Judicante) – Universidade Estadual da
Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais
Aplicadas, 2015.

“Orientação: Prof. Me. Francisco Leite Duarte,
Departamento de Direito Privado”.

1. Imposto Territorial Rural. 2. Propriedade. 3.
Função social. I. Título.

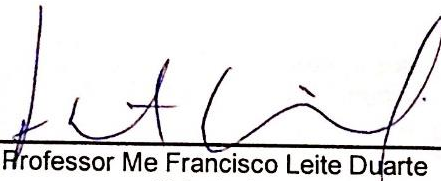
LILLIANE KELLY SOUZA E SILVA

IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

Monografia apresentada à Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, em parceria com a Escola Superior de Magistratura da Paraíba – ESMA – PB, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Prática Judicante.

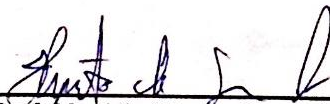
Aprovada em: 05/10/2015

BANCA EXAMINADORA

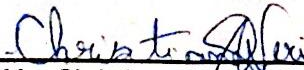


Professor Me Francisco Leite Duarte
Orientador

Escola Superior de Magistratura da Paraíba – ESMA – PB



Prof. Me. Hipólito de Sousa Lucena
Membro Examinador



Professora Me. Christiane Soares Carneiro Neri
Membro Examinadora

Dedico este trabalho aos meus pais Ivanildo José e Silva e Marlene Pereira de Souza por terem sido um exemplo de vida, com sua perseverança e dedicação.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por nos ajudar a superar os obstáculos advindos da luta, para concretizar nossos objetivos.

Ao meu orientador, professor, mestre e amigo Chico Leite, pela sua personalidade e valiosa dedicação nas suas orientações, críticas e sugestões na elaboração deste Trabalho.

Aos meus pais Ivanildo e Marlene, por terem orientado, educado e me mostrado o caminho para saber que é necessário e valioso a sabedoria, haja vista que é uma coisa que ninguém lhe tira e acima de tudo sempre acreditaram em mim e mesmo de longe estão sempre se dedicando a mim. Dando-me sempre, muito amor e carinho, sendo as pessoas nas quais me espelho para ser sempre uma pessoa digna, responsável e acima de tudo reconhecer que somos todos iguais, independente do cargo que ocupamos.

A todos os funcionários desta Instituição pela dedicação e apoio.

Aos Colegas Estudantes que apesar de todos os impasses, chegaram ao final do Curso.

Agradeço a todos amigos, que me motivaram nesta caminhada que persisten percorri, conquistando algo que por muitas vezes me parecia fugir ao alcan

“Quase todos os homens são capazes de suportar adversidades, mas se quiser por à prova o caráter de um homem, dê-lhe poder”.

Abraham Lincoln

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo abordar o Imposto Territorial Rural (ITR), dando ênfase à função social da propriedade. Sabemos que o objetivo desse tributo é desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, fazer uma melhor distribuição das terras e ter sua utilização de forma mais adequada, visando atingir o bem-estar de todos, como também, o crescimento da produtividade e da justiça social. Quando tratamos de Imposto Territorial Rural (ITR) devemos entendê-lo como medida de proteção da terra para aqueles que dela sejam dependentes, ou seja, a propriedade rural deve gerar um desenvolvimento econômico e social sem deixar de observar o meio ambiente e as relações de trabalho existentes. Devemos levar em consideração o disposto na Constituição Federal de forma simultânea com o Estatuto da Terra, respeitando o princípio constitucional, que não permite tributos com fins confiscatórios. Os princípios constitucionais informadores do Imposto Territorial Rural são: o princípio da anterioridade, o princípio da tipicidade, o princípio da legalidade, o princípio da irretroatividade, princípio da igualdade e o princípio da capacidade contributiva. A competência para instituir o Imposto Territorial Rural é exclusiva da União, conforme o disposto no artigo 153, inciso VI, da Carta Magna vigente e na Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996 que trata sobre o Imposto Territorial Rural. Trata-se de um imposto extrafiscal, tendo em vista que interfere no domínio econômico visando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros. Nessa pesquisa, a natureza da vertente metodológica utilizada foi a quantitativa. Tem como método de abordagem a pesquisa hipotético dedutivo, pois trabalhamos com dados e fatos concretos. O procedimento técnico utilizado foi à pesquisa documental, bibliográfica, observamos a problemática da injustiça social, uma vez que o Brasil possui muitas terras improdutivas e muitas pessoas precisando de um pedaço de terra para poder tirar o seu sustento e sobreviver.

Palavras-chave: Imposto Territorial Rural. Propriedade. Função Social.

ABSTRACT

The present work has the purpose to address the Rural Land Tax (ITR) , emphasizing the social function of property . We know that the purpose of this tax is to discourage the retention of unproductive properties , make better distribution of land use and have more adequately , aiming towards the welfare of all , but also the growth of productivity and social justice . When dealing with the Rural Land Tax (ITR) should understand it as a protection of the land for those who are dependent on it , ie , the farm should generate economic and social development while observing the environment and the relations of existing work. We must take into consideration the provisions of the Federal Constitution simultaneously with the Land Statute respecting the constitutional principle that does not allow taxes to confiscatory purposes . Constitutional principles informants Rural Land Tax is the principle of anteriority , the principle of typicality , the principle of legality , the principle of non-retroactivity, the principle of equality and the principle of ability to pay . The power to establish the Rural Land Tax is exclusive of the Union pursuant to Article 153 , paragraph VI, the Magna Carta and the current Law . ° 9,393 , dated December 19 de1996 that comes on the Rural Land Tax . This is a extrafiscal tax, considering that interfere in the economic domain targeting a different effect from the simple gathering of financial resources . In this research , the nature of methodological strand used was quantitative . Its method of hypothetical deductive approach to research, we work with data and facts. The technical procedure used was the documentary , bibliographic research , we observed the problem of social injustice , since Brazil has a lot of unused land and many people in need of a piece of land to be able to make a living and survive.

Keywords : Rural Land Tax . Property. Social function.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	13
<u>CAPÍTULO I Do Sistema Tributário Nacional</u>	15
1.1 Histórico dos Tributos.....	16
1.2 Desenvolvimento do Direito Tributário.....	21
1.2.1 O Advento da Constituição de 1988.....	23
1.3 Do Sistema Tributário Nacional	24
1.3.1 Abrangência do Sistema Tributário Nacional.....	24
1.3.2 Atribuições de Competência.....	26
1.3.3 Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar.....	28
<u>CAPÍTULO II Perfil Constitucional do Imposto Territorial Rural</u>	31
2.1 Evolução Histórica do ITR	32
2.2 Disciplina Normativa	34
2.3 Princípios Orientadores do Imposto Territorial Rural	36
2.3.1 Princípio da Legalidade.....	36
2.3.2 Princípio da Tipicidade.....	37
2.3.3 Princípio da Anterioridade.....	37
2.3.4 Princípio da Irretroatividade.....	38
2.3.5 Princípio da Igualdade.....	39
2.3.6 Princípio da Capacidade Contributiva.....	40
2.4 Repartição das Receitas Tributárias	41
2.5 Competência	42
<u>CAPÍTULO III Elementos Nucleares do Imposto Territorial Rural</u>	43

3.1 Fato Gerador.....	44
3.2 Sujeito Ativo.....	45
3.3 Sujeito Passivo.....	46
3.4 Contribuinte e Responsável.....	47
3.5 Base de Cálculo.....	48
3.6 Alíquotas.....	49
3.7 Isenção.....	50
3.8 Imunidades.....	51
3.9 Obrigações Acessórias.....	53
<u>CAPÍTULO IV Função Social da Propriedade e a Extrafiscalidade do ITR.....</u>	<u>55</u>
4.1 Função Social da Propriedade e a Extrafiscalidade do ITR.....	56
4.2 Conceito de Função Social da Propriedade.....	56
4.3 Imóvel Rural.....	57
<u>4.3.1 Conceito e elementos.....</u>	<u>57</u>
4.3.2 Classificação.....	59
<u>4.3.2.1 Propriedade Familiar.....</u>	<u>59</u>
<u>4.3.2.2 Minifúndio.....</u>	<u>60</u>
<u>4.3.2.3 Latifúndio.....</u>	<u>60</u>
4.4 Requisitos da Função Social da Propriedade Agrária.....	62
<u>4.4.1 Aspecto Econômico.....</u>	<u>63</u>

4.4.2 Aspecto Ambiental.....	64
4.4.3 Aspecto Social.....	66
4.5 Fiscalidade e Extrafiscalidade.....	68
4.6 Política Agrícola e a Reforma Agrária.....	69
4.7 Progressividade, Função Social e Confisco.....	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS.....	79

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico é um estudo, no âmbito do Direito Tributário, que trata do Imposto Territorial Rural, com o objetivo de contribuir com a comunidade jurídica, no que se refere aos aspectos principais do tema em questão e, principalmente, fazer um estudo sobre a função social da propriedade em sua correlação com a temática tributária.

A propriedade, em especial a rural, deve ser utilizada de maneira a atender não só as necessidades e interesses do homem, mas também de toda a sociedade, como importante instrumento da política agrícola para fins de reforma agrária. Além disso, é um mecanismo de execução para o adimplemento da função social do imóvel rural pelo proprietário, conscientizando e educando nas questões referentes à racional e adequada utilização da terra e de seus recursos naturais e ambientais.

Entretanto, é válido destacar que, o princípio da função social da propriedade não pode colocar-se sobre o princípio do não confisco, já que não há hierarquia ou revogação quando existem dois princípios asseguram direitos opostos. Deve-se, então, levar em conta o caso concreto e defender as garantias constitucionais.

No que concerne à natureza da vertente metodológica, será utilizada a abordagem qualitativa, que se caracteriza pela descrição, análise, compreensão e classificação de uma determinada hipótese ou problema, na interpretação das particularidades do Imposto Territorial Rural como instrumento de política agrícola, a fim de que se cumpra a função da propriedade.

O método de abordagem a se utilizar é o dedutivo, posto que, este tem como base o aspecto geral, para sustentar análises mais específicas. Neste estudo serão examinados o sistema de tributação nacional, o perfil constitucional e os elementos nucleares do ITR, que são tratados como a base do nosso estudo, para, somente depois, de forma mais restrita, verificar o objeto principal do presente estudo, que é a progressividade das alíquotas com objetivo claro de fomentar a propriedade produtiva respeitando o princípio do não confisco, que terá nesse trabalho monográfico o objetivo específico do estudo.

O método de procedimento técnico utilizado foi de cunho bibliográfico, já que as fontes de informação foram livros, artigos em revistas especializadas e internet, como também foram levados em consideração os ensinamentos de doutrinadores da lavra de Hugo de Brito Machado, Sacha Calmon Navarro, Eduardo Sabbag, Geilson Salmão, Ricardo Alexandre, entre tantos outros que contribuíram sobremaneira para o desenvolvimento deste trabalho, uma vez que suas obras tratam dos impostos territoriais.

No que concerne à análise de dados, foi empregada uma leitura formativa, vez que se procuraram informações sobre o objeto da pesquisa por meio de uma análise interpretativa.

A metodologia acima exposta facilitou consideravelmente a elaboração deste trabalho e, como forma de uma melhor compreensão deste estudo, ele se encontra dividido em quatro capítulos, descritos a seguir de forma sucinta.

De início far-se-á uma análise do Sistema Tributário Nacional, discorrendo sobre sua abrangência, as atribuições de competência dos diversos Entes Federativos, bem como as limitações constitucionais ao poder de tributar.

No segundo capítulo abordaremos o perfil constitucional aplicável ao Imposto Territorial Rural, revelando a evolução histórica da propriedade territorial rural no Brasil para, posteriormente, abordarmos aspectos constitucionais relevantes e aplicáveis ao Imposto Territorial Rural.

No capítulo seguinte serão abordados os elementos nucleares do ITR. Nesse norte, serão delineados o fato gerador e os sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária, além de se reportar aos contribuintes e responsáveis, tocando, ainda, no assunto da base de cálculo, isenções e obrigações acessórias do Imposto Territorial Rural

O quarto e último capítulo expõe os elementos integrantes da função social da propriedade territorial rural, apresentando a importância do seu cumprimento, trazendo um estudo sobre política agrícola e reforma agrária e uma abordagem do emprego das alíquotas em patamar além do princípio da função social.

É bem sabido que este não se trata de um estudo exaustivo, mas que já se percebe a sua inestimável contribuição para a temática ora abordada dentro do :
acadêmico jurídico.

CAPÍTULO I

DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

1.1 HISTÓRICO DOS TRIBUTOS

Os impostos eram cobrados de maneira forçada aos súditos, através de dízimos ou doações, para satisfazer as vontades do soberano, atualmente são encaminhados a um ente político responsável por sua arrecadação, no intuito de cobrir despesas públicas do próprio Estado e das suas entidades, atuando no desenvolvimento de uma atividade meio através dos tributos, como complementação para a realização de toda a atividade fim estatal.

Pouco a pouco a tributação passou a ser disciplinada por lei, complementada à vontade e necessidade da coletividade, que passou grande parte do tempo tendo que pagar altos impostos, atribuindo-se uma destinação específica de acordo com a denominação de cada um.

Analisar-se-á a evolução dos impostos, bem como sua competência ao longo dos anos.

A Idade moderna está relacionada ao lapso temporal compreendido desde o Império do Oriente até a Revolução Francesa, mais precisamente a passagem do regime feudal para o capitalismo, quando as indústrias começaram a produzir em massa.

As fontes de receitas passaram a ficar cada vez mais necessárias e o Estado se viu propenso a regular assuntos até então não cogitados, mas de grande interesse considerando a política medieval.

O Estado medieval pertencia antes ao senhor, diferentemente do Estado Moderno, que coadunava uma grande identificação entre o Estado e o monarca. Este, por sua vez, absorveu alguns monopólios, como o sistema monetário, fiscal, da realização da justiça e o exército nacional. (FERNANDES, 2005).

Teorias foram colocadas como justificativa para a cobrança tributária e a principal delas foi a do custeio da administração da coisa pública, mas precisamente no século XX a arrecadação tributária passou a ser considerada um instrumento de intervenção estatal na ordem econômica, saindo a concepção de que se tratava tão somente de meio de manutenção do Estado. (SALLES, 1982).

Um tipo de Estado financeiro que surgiu na Europa foi o Estado Patrimonial, o qual não fazia qualquer distinção entre o Estado público e o privado, levando em conta que o direito de dirigir equivalia ao direito de propriedade, vivendo o Estado das

rendas patrimoniais ou dominiais do príncipe e de forma subsidiária da tributação. (FERREIRA, 1986).

É importante destacar que, em termos de tributos o clero e a nobreza tinham imunidade fiscal para os impostos diretos. Assim, percebe-se que naquela época já havia isenção fiscal, adstrita aos cavaleiros, escudeiros, doutores, fidalgos, bacharéis, vereadores e procuradores, ficando os mais desprovidos de recursos sujeitos a cobranças excessivas, vez que o tributo para estes era cobrado com efeito de confisco.

A colonização do Brasil se deu em 1530, após ameaça de perda de posse territorial pela Coroa Portuguesa, cujo objetivo era conquistar novas fontes de receitas, a fim de tentar reduzir ao máximo o endividamento. A idéia inicial para pôr em prática a incessante busca nas arrecadações foi viabilizar a concessão do direito de exploração de terras em troca da cobrança de parte dos lucros obtidos pelos exploradores.

É importante ressaltar que, durante todo o período do Brasil Colônia esteve em vigor leis portuguesas despreocupadas em formar um sistema tributário, pois havia uma exagerada exploração no que tange ao pagamento dos tributos, o que gerou grandes distorções até hoje vivenciadas, entretanto, o Direito Tributário brasileiro passou a ser tratado na época do descobrimento do Brasil.

Vale salientar que Portugal possuía o objetivo de favorecer o desenvolvimento de suas colônias e, para isso, restringia a instalação industrial, seguindo a comandos da Inglaterra, mantendo para si o monopólio dos produtos manufaturados.

A dependência da potência referida ficou mais clara em 1808, período da chegada da família real, quando restou ainda mais intensa a imposição tributária com cobrança de quintos e dízimos incidentes sobre a exploração dos animais, vegetais ou mineral.

A primeira incidência se deu sobre o quinto do pau-brazil, posteriormente sobre os metais, pedras preciosas, pescados e das colheitas de qualquer que fosse o produto da terra. (FERREIRA, 1986).

O Brasil também não possuía qualquer estrutura, levando a cabo o lado econômico, que pudesse implementar um sistema equilibrado voltado para a tributação.

Diante dos acontecimentos e explorações, o momento em que mais se percebeu a abusividade da cobrança de tributos foi durante a Inconfidência Mineira, que consistiu na revolta contra a dominação colonial em Minas Gerais, no final do século XVIII, possuindo como inconfidentes os membros da elite social e intelectual mineira.

Com o passar dos tempos, a mineração passou a ficar mais escassa, porém, não houve qualquer facilitação por parte dos arrecadadores, que continuaram a explorar a tributação através da auferição de sua quinta parte. Então, a sociedade mineira começou a contrabandear pedras preciosas e tramar uma forma de justificar o atraso no pagamento obrigatório.

A metrópole, preocupada com os baixos valores antes esperados mensalmente, promoveu o aumento da fiscalização na arrecadação e vigilância nas estradas, anunciando que se não houvesse cumprimento da obrigação dentro do prazo, haveria uma cobrança forçada dos impostos em atraso.

O período do Império foi marcado com a independência do Brasil, em 1822. Em seguida foi outorgada a primeira Constituição, de 1824, trazendo em seu bojo o primeiro sistema tributário constitucional, pois previa normas jurídicas de cunho centralizador. (PORTAL BRASIL, 2012).

Esse sistema de governo, baseado no poder de dominação sem freio da época imperial, foi desproporcional e D. Pedro I instituiu o Poder Moderador, que ficaria sob sua alçada, extinguindo os demais poderes.

Outro ponto de destaque constante da Constituição outorgada foi a divisão do país em províncias, mas sem deixar D. Pedro I de ter o poder e escolher os presidentes de cada local, além destes terem que governar com verbas oriundas de dotações de despesa advindas do orçamento do Império.

Na verdade, a organização política era individual, voltada para um único ente determinador dos deveres e controlador dos gastos e dos poderes regionais e locais, entretanto, em termos de tributação, a cobrança permanecia, voltada para tributos idênticos em cada uma das províncias.

Dessa forma, presenciava-se uma péssima e desproporcional tributação da renda, que perdurou até a pressão da Confederação do Equador, ocorrida em Pernambuco, opondo críticas aos altos impostos, com idéias liberais, republicanas e

federativas, forçando a abdicação de D. Pedro I, em 1831, a favor do seu filho menor, D. Pedro II. (ATALIBA, 1968).

O Brasil, então, passou por algumas alterações políticas, bem como sociais, através da governança por regentes e nos locais onde as Províncias não tinham renda própria, permanecendo uma grande centralização, a começar com os produtos responsáveis pela sustentação das economias locais, quando o governo elevava assustadoramente a carga tributária.

Pode-se perceber que não havia descentralização de rendas, mas foi em 1834 que surgiu o Ato Adicional, concedendo autonomia política parcial às províncias, na tentativa de servir como instrumento conciliador entre as principais forças políticas da época.

A consequência desse Ato foi a outorga de fontes próprias de receitas, de maneira inevitável, pois as províncias desejavam obter cada vez mais recursos, ganhando, assim, maior autonomia, de maneira que foram determinadas as rendas que deveriam caber a cada província. (PORTAL MULTIRIO, 2012).

Em virtude da Lei Interpretativa do Ato Adicional, em 1840, o centralismo voltou a vigorar, retirando a tentativa de descentralização proposta anteriormente e ocorrendo um novo acréscimo elevado da tributação, para cobrir gastos realizados com o intuito de esconder lutas civis e externas. (ATALIBA, 1968).

Com a Guerra do Paraguai, em 1870, houve forte reação por mudanças na forma de governo, emergindo um poder militar totalmente independente do poder agrário, procurando obter elevação política e econômica.

Segundo Geraldo Ataliba, o sistema constitucional tributário do Império se mostrou de uma forma simples, pois o Direito Tributário ainda não existia como setor diferente do direito público, atendo-se ao atendimento de princípios constitucionais, tendo total liberdade o legislador de fazer cobrança sempre que quisesse e da forma por ele estipulada.

Acrescentou que o período republicano foi marcado pela primeira Constituição Republicana no Brasil, que previu algumas normas voltadas para a tributação, como a discriminação de rendas e a atribuição de algumas competências da União e dos Estados, exceto quanto à competência dos Municípios, quando ficou determinado que cada Estado legislaria distintamente.

A partir de 1894 a disputa entre militares e oligarquia cafeeira chegou ao fim, passando a vigorar a política do café com leite. Nessa época, a indústria se desenvolveu e isso se deu em virtude da primeira Guerra Mundial, que fez aparecer novos setores, como a burguesia e o operário, mas Prudente de Moraes, então governador de São Paulo, deu preferência ao coronelismo.

De 1891 a 1934 surgiu a necessidade de tratar constitucionalmente acerca da competência tributária, momento em que foi promulgada nova Constituição, trazendo em seu bojo características de um país eminentemente industrial e promovendo a distribuição de competência dos impostos não só entre a União e os Estados, mas incluindo também os Municípios, quando lhes foi conferida competência tributária autônoma.

Em 1937 surgiu outra Constituição, com uma fase intitulada de Estado Novo, continuando a existir um centralismo político e de rendas tributárias, retirando, conseqüentemente, a autonomia dos Estados.

No ano de 1946 foi promulgada uma nova Constituição, com características voltadas para a descentralização de rendas (originárias e derivadas) e para a autonomia dos Estados e Municípios.

Dessa feita, cada ente político deveria colocar regras jurídicas tributárias, desde que respeitassem as legislações superiores e, embora já houvesse ocorrido grande evolução prevista em lei, o sistema tributário permanecia com fortes distorções, principalmente no que tange ao conceito de taxa, que era utilizado como forma de penetrar nas competências privativas. (FERREIRA, 1986).

Em 1961, com a implantação da Emenda Constitucional nº 5, foi realizada a discriminação de rendas no sistema tributário nacional, na tentativa de proporcionar uma maior distribuição dos recursos aos Municípios, porém, causando aos Estados um aperto financeiro, momento em que decidiram aumentar as taxas, os impostos sobre as vendas e as consignações.

Também houve mudança em 1964, através do Ato Institucional nº 1, com a implantação de um regime autoritário e totalmente centralizador face ao aumento da inflação e orçamento negativo, favorecendo a livre concorrência e colocando o capital estrangeiro em primeiro plano por ser mais forte que o capital nacional.

Assim, por existir déficit de caixa do tesouro, o governo impôs inúmeras modificações na esfera tributária, implementando uma reforma fiscal de emergência

com medidas consideradas fundamentais, embora o sistema tributário nacional permanecesse carente, atingindo principalmente os contribuintes. (FERREIRA, 1986).

Os impostos, por sua vez, continuaram a ser cobrados sobre um único fato econômico, possuindo incidência múltipla sobre o mesmo fato gerador, o que impedia a distribuição correta de rendas, fazendo com que a tributação não fosse utilizada como forma de política econômica.

Só em 1965 o governo resolveu nomear uma comissão especial, a qual proporcionou a elaboração da Emenda Constitucional nº 18/65, dispondo acerca do sistema tributário nacional.

1.2 DESENVOLVIMENTO DO DIREITO TRIBUTÁRIO

A tributação não surgiu no vácuo nem no espaço de economistas superdotados, veio de acontecimentos plausíveis ocorridos dentro da sociedade, em locais e circunstâncias já definidas e a partir de determinadas condições de ordem social, cultural, tecnológicas há a demarcação e o potencial de exação da coletividade. O que não se pode afirmar é se nos tempos mais remotos houve outras formas de tributação que não foram vistas. (CINTRA, 2012).

Houve pouca evolução em termos tributários do sistema de 1934 para o sistema de 1946, pois este se ateve mais aos aspectos fiscais de repartição de competências impositivas, ficando bastante arcaico o sistema tributário, considerando que já estava quase em 1960. (FERREIRA, 1986).

Analisando o conteúdo das Constituições Federais de 1934, 1946 e 1988, os tempos indicavam que o Estado brasileiro era um Estado Social. (FERNANDES, 2005).

Quanto à Emenda Constitucional nº 18/65, conquanto tenha sido o governo da época o propulsor de comissão responsável por sua elaboração, os princípios dela decorrentes foram incorporados à Constituição de 1967.

Ao contrário do que ocorreu no sistema de 1946, essa emenda procurou uniformizar a competência das três unidades políticas da Federação, abolindo de vez as competências concorrentes e residuais e dividindo os chamados tributos. Dessa maneira, foi estabelecida uma repartição dos tributos em taxas, contribuições de melhoria e impostos. (FERREIRA, 1986).

Essa reforma tributária realizada na década de 60 procurou aumentar a receita, a fim de combater o déficit fiscal apurado ao longo dos anos e a criação de um sistema tributário que pudesse trazer ao governo ideias capazes de multiplicar os investimentos, procurando-se diminuir o número dos tributos, o que tornaria mais atraente para aqueles obrigados a pagar.

Além disso, foi também proporcionado uma melhor alocação dos recursos e uma cobrança de tributos sobre o valor agregado. Foi nesse momento que os Municípios ganharam a competência sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Para os Estados, a atribuição de cobrança incidiu sobre o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por natureza ou por Acesso Física e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI).

Por fim, restou para a União o Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto de Renda (IR), Imposto sobre a Propriedade Territorial (ITR), Imposto sobre as Operações de Créditos, Câmbio e Seguro e sobre Operações relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Combustíveis, Lubrificantes, Energia Elétrica e Minerais do país, além do imposto sobre transportes e comunicações intermunicipais, interestaduais e internacionais sugeridos pela União.

A Emenda nº 18/65 foi de suma importância para o desenvolvimento tributário, uma vez que se juntou ao Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5172/66), materialmente complementar, que regulamentou as competências das três esferas de poder e tratou de normas gerais de Direito Tributário.

Mesmo tratando da competência relacionada às três esferas de poder, tentou-se impedir conflitos entre os Estados e Municípios e, nessa seara, dispôs a reforma tributária a utilização de leis complementares e resoluções do Senado como forma de legislar acerca de matérias tributárias nacionais.

Ainda assim houve alguns conflitos no que tange ao ICM e o ISS, porém, foi resolvido através do Decreto-lei nº 406/68, que revogou alguns artigos do CTN, passando o ICM, então, a incidir sobre os materiais e o ISS ficou exclusivamente para os serviços prestados.

Após todas essas modificações, alguns problemas surgiram como consequência da Reforma Tributária, como é o caso do aumento das arrecadações dos impostos da União, em detrimento da diminuição da arrecadação dos impostos dos Estados e dos Municípios. (FERREIRA, 1986).

1.2.1 O advento da Constituição de 1988

Em 1988, através da participação popular e do exercício da cidadania, surgiu outra Constituição, tomando como foco as garantias fundamentais do homem e primando pela função social da propriedade.

Na busca de um equilíbrio para o sistema federativo, a Carta Maior reuniu, de forma estruturada, um sistema de combinação entre competências, formando uma divisão mais precisa entre as concorrentes, comuns, privativas e exclusivas, tendo como intuito a diminuição do desequilíbrio existente entre as esferas.

A disciplina da Carta Maior indicou preceitos importantes que deverão ser seguidos pelo seu legislador e os demais poderes, inclusive no que tange ao sistema tributário nacional.

O sistema tributário adotado por essa Constituição foi bem mais rígido que os demais, pois se trata de uma Constituição rígida, dirigente e programática, elevando o federalismo fiscal à categoria de cláusula pétrea. (FERNANDES, 2005).

Para Geraldo Ataliba, a Constituição de 1988 trata dos impostos de forma ampla, pois estabelece que os mesmos podem ser instituídos pela União, Estados e Municípios.

Sendo assim, a Carta Magna manteve algumas considerações da Emenda nº 18/65, mas foi trabalhada um pouco mais na tentativa de equilibrar a receita que cabia a cada um dos entes federativos.

Diante disso e levando em conta os artigos disciplinados pelo Código Tributário Nacional vigente, a competência para instituir impostos ficou distribuída entre os entes públicos.

Assim, coube à União sete impostos: Imposto de Importação, Imposto de Exportação, IPI, IOF, Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza, ITR e Imposto sobre Grandes Fortunas, ficando para os Estados o Imposto sobre

Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD), ICMS, Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) e o Adicional do Imposto de Renda (AdIR).

Por fim, restou aos Municípios o IPTU, ISS, ITBI e o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC, já suprimido da legislação através da Emenda Constitucional nº 03 de 1993).

1.3 DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

1.3.1 ABRANGÊNCIA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Inicialmente é importante salientar que o Sistema Tributário Nacional é o conjunto de ordens constitucionais, previsto na Constituição Federal de 1988, a partir do artigo 145, que atribuem competências tributárias aos entes da federação, fixam os princípios Tributários, limitam o poder de tributar, como também indica a repartição de receitas tributárias.

Portanto, de forma geral, o Sistema Tributário Nacional abrange a atribuição de competência tributária, o perfil genérico sobre tributos e as limitações constitucionais ao poder de tributar.

Vale salientar que o Sistema Tributário Nacional utiliza, além da Constituição Federal, o Código Tributário Nacional, Leis Complementares, Leis Ordinárias e demais normas.

O Código Tributário Nacional, que foi recepcionado como Lei Complementar pela Constituição de 1988, traz em seu artigo 3º o núcleo de todo o sistema, que é o tributo, cuja definição é:

Art. 3º. Tributo É toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (In VADE MECUM, 2012, p. 765).

Há várias teorias que tentam explicar quantas são as espécies de tributos, a primeira delas é a Teoria Dualista (bipartida ou clássica) que, apenas para fins didáticos, divide os tributos em duas espécies: tributos vinculados (taxas e contribuições de melhoria) e tributos não vinculados (impostos).

A segunda teoria adotada é a Tripartida ou Tricotômica. Tal teoria penetrou na Constituição Federal de 1946, irradiando-se para a de 1966 e 1988, e divide os tributos em impostos, taxas e contribuição de melhoria. Esta divisão encontra respaldo no artigo 4º, do CTN, segundo o qual a natureza jurídica do tributo será definida pelo fato gerador, sendo insignificante sua denominação e demais características adotadas pela lei e a destinação legal do produto de sua arrecadação.

Por fim, a terceira teoria é a Pentapartida, teoria esta adotada pelo Supremo Tribunal Federal e que divide os tributos em: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais (sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais).

É fácil perceber que não se aplica o artigo 4º do CTN aos empréstimos compulsórios e as contribuições especiais, uma vez que são tributos não definidos pelo fato gerador, mas pela finalidade para a qual tenham sido instituídos.

Para reformar o entendimento apresentado acima, segue julgado do STF (RE 146.733, Rel. Moreira Alves).

De feito, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria) a que se refere o artigo 145 para declarar que são competentes para instituí-los a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os artigos 148 e 149 aludem a duas outras modalidades tributárias, para cuja instituição só a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. No tocante as contribuições sociais - que dessas duas modalidades tributárias é a que interessa para este julgamento -, não só as referidas no artigo 149 - que se subordina ao capítulo concernente ao sistema Tributário nacional - têm natureza tributária, como resulta, igualmente, da observância que devem ao disposto nos artigos 146, III, e 153, I e III, mas também as relativas à seguridade social previstas no artigo 195, que pertence ao título 'Da Ordem Social'. Por terem esta natureza tributária é que o artigo 149, que determina que as contribuições sociais observem o inciso III do artigo 150 (cuja letra b consagra o princípio da anterioridade), exclui dessa observância as contribuições para a seguridade social previstas no artigo 195, em conformidade com o disposto no par. 6º deste dispositivo, que, aliás, em seu par. 4º, ao admitir a instituição de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, determina se obedeça ao disposto no art.154, I, norma tributária, o que reforça o entendimento favorável a natureza tributária dessas contribuições sociais.

Nesse diapasão, as duas teorias que reúnem a quase totalidade da doutrina são as que sustentam serem três ou cinco as espécies tributárias, as demais têm pouco ou nenhum prestígio atualmente na doutrina.

Dessa forma, são cinco as espécies de tributos, quais sejam: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições especiais ou parafiscais e os empréstimos compulsórios.

1.3.2 ATRIBUIÇÕES DE COMPETÊNCIA

A competência tributária representa, genericamente, o poder de tributar, que são exercidos pelos entes da federação, ou seja, os titulares dos tributos têm a permissão e a oportunidade de exercer todas as faculdades referentes a esse domínio fiscal, de instituir, legislar, fiscalizar e arrecadar os tributos.

De acordo com o ensinamento de Ricardo Alexandre (2010, p. 195) “a competência tributária é o poder de instituir o tributo, por lei própria e com necessária observância às limitações constitucionais ao poder de tributar e às normas gerais editadas pela União”.

Este poder de tributar pode ter dois aspectos: o aspecto negativo e o positivo. Do ponto de vista negativo, representa uma proibição o quanto ao poder de tributar, que através das imunidades tributárias, previstas expressamente no texto constitucional, indicam a não incidência do tributo, sendo à semelhança dos princípios, limitações constitucionais ao poder de tributar.

Quando tratamos do seu aspecto positivo, ela representa uma possibilidade, e nesse sentido, uma delegação de poder quanto à instituição de tributos, outorgada pela Constituição.

Assim, por se tratar de um tema constitucional, uma vez que é a Constituição que determina a competência tributária, o conteúdo da competência tributária (criar, majorar e modificar) não pode ser objeto de delegação, a não ser a possibilidade de cobrança e fiscalização dos tributos, bem como a administração dos recursos provenientes da sua arrecadação, conforme se extrai do art. 7º, do Código Tributário Nacional:

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição. (*In VADE MECUM, 2012, p. 765*).

Portanto, a Carta Magna atribui aos entes federados poder para editar leis sobre Direito Tributário e relações jurídicas pertinentes a esse ramo do direito, porém,

tal atribuição não se confunde com a competência constitucionalmente atribuída para instituição de tributos.

Nesse sentido, é mister apontar a diferença entre competência tributária e capacidade tributária, visto que a competência tributária é política e indelegável, além de reportar-se ao poder de criar e alterar tributos, atribuído pela Constituição Federal, através de lei, aos entes da federação.

Por outro lado, a capacidade tributária é uma faculdade garantida aos titulares dos tributos de transferir as atribuições administrativas de exigir, fiscalizar e arrecadar os tributos ou executar leis, ou seja, capacidade tributária é a aptidão para figurar no polo ativo ou passivo das obrigações tributárias. Difere-se, portanto, da competência tributária, que nada mais é do que a aptidão para criar tributos em abstrato.

Vale lembrar que, além da indelegabilidade, a competência tributária caracteriza-se pela privatividade, facultatividade, inaducabilidade e irrenunciabilidade.

A privatividade refere-se à autonomia tributária que a pessoa política detém, vedando o seu exercício pelos demais. Como já visto, a matéria tributária foi repartida pelo constituinte entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e a cada um deles foram atribuídos, de modo específico e exclusivo, campos de tributação próprios e inconfundíveis. Nota-se, dessa maneira, que a regra constitucional que imputa a determinada pessoa política a competência tributária, exclui o outro ente político de exercê-la.

Na facultatividade, os entes políticos, embora não possam delegar ou renunciar suas competências tributárias, têm a opção de exercê-la ou não, trata-se de uma decisão política, a exemplo do que ocorre com o Imposto sobre Grandes Fortunas, que até hoje não foi instituído pela pessoa competente, no caso, a União. Entretanto, destaca-se que a não utilização por parte de uma pessoa política de sua competência tributária, não autoriza que outra pessoa de direito público venha apossar-se de seu exercício.

Outra característica importante é a inaducabilidade, tendo em vista que a competência tributária não tem validade e pode ser exercitada a qualquer tempo, o não exercício da competência tributária pela pessoa política não impede de, querendo, criar por meio de lei os tributos que lhes foram constitucionalmente concedidos.

No que tange à irrenunciabilidade, é a impossibilidade de renunciar a competência tributária no todo ou em parte, visto que em sendo a competência

tributária matéria de direito público constitucional e, conseqüentemente, indisponível por quem a titulariza, não poderão a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, ainda que o façam por meio de lei, renunciá-la.

Por fim, em termos didáticos, a competência é classificada de acordo com as espécies tributárias, são elas: competência privativa referente a impostos, competência comum referente às taxas e contribuições de melhoria, além da competência especial que envolve os empréstimos compulsórios e contribuições especiais, encerrando com a competência residual e extraordinária que pertence tão somente à União.

1.3.3 LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE TRIBUTAR

Far-se-á uma breve noção acerca dos princípios para, então, iniciar os apontamentos relativos ao perfil constitucional do Imposto Territorial Rural.

No campo dos princípios, nota-se que são elementos norteadores de elaboração e interpretação das normas jurídicas, devendo tais normas estar de acordo com os princípios que lhe deram origem.

Independente de positivação, os princípios constituem alicerces do ordenamento jurídico, ou seja, intuições a serem perseguidas na aplicação e na elaboração das regras.

Assim, conclui-se que os princípios são legítimos independentemente de serem ou não positivados em um texto legal. Não importa se o princípio é implícito ou explícito, ambos são essenciais e não admitem hierarquia entre si.

Reforçando o exposto acima, é imperioso destacar a definição principiológica de Celso Antônio Bandeira de Melo (1980, p.230):

Princípio jurídico é mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Acompanhando o raciocínio exposto, José Afonso da Silva também define a expressão:

Os princípios são ordenações que irradiam e imantam os sistemas de normas, são -“ como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira – “ núcleo de condensações” nos quais confluem valores e bens constitucionais”. Mas, como disseram os mesmos autores, “os princípios, que começam por ser a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos da organização constitucional. (1991. p.82).

No âmbito do Direito Tributário, princípios constitucionais tributários são limitações constitucionais ao poder de tributar, emanados da soberania estatal e concretizados pela atuação dos entes tributantes que invadem o patrimônio dos entes tributados para a retirada do tributo.

Como dito alhures, os princípios são limitações constitucionais ao poder de tributar, e assim sendo, algumas consequências decorrem desta natureza. Primeiramente, toda a regulamentação infraconstitucional dos princípios depende de Lei Complementar. Além disso, muitos deles se constituem como clausulas pétreas, de modo que uma Emenda Constitucional não poderá suprimir ou reduzir o alcance de um princípio.

As limitações ao poder de tributar estabelecem restrições indicadas pela Constituição Federal, trazendo garantias constitucionais ao contribuinte em detrimento de uma possível voracidade do Estado em adentrar no patrimônio particular (exercício da competência tributária), devido à constante necessidade de arrecadar recursos para se sustentar e cumprir suas finalidades essenciais.

Hugo de Brito Machado, ensina que os princípios constitucionais têm o seguinte condão:

Tais princípios existem para proteger o cidadão contra os abusos do Poder. Em face do elemento teleológico, portanto, o intérprete, que tem consciência dessa finalidade, busca nesses princípios a efetiva proteção do contribuinte. (2008, p.33.)

Vale salientar que, além dos princípios constitucionais, o constituinte de 1988 se preocupou em limitar o poder constitucional de tributar através das imunidades tributárias que indicam a não incidência do tributo, ou seja, constituem regras de incompetência, com previsão no texto Constitucional.

Insta esclarecer que, os princípios e as imunidades produzem, na prática, efeitos da mesma natureza, que são as limitações ao poder de tributar. Isso acontece porque ao repartir a competência tributária entre os entes políticos, a Constituição

atribui e, conseqüentemente, nega a estes, a possibilidade de instituir determinado tributo.

Dessa forma, encontram-se normas que atribuem o poder para criação de tributo e normas que limitam a abrangência das primeiras de modo a dar contornos ao sistema jurídico Tributário.

Nessa medida, quando o legislador decide exonerar situações/bens da incidência de tributos, vale-se da norma de imunidade que está prevista no art. 150, VI, da Constituição Federal.

Todavia, apesar de ambos se constituírem em limitações ao poder de tributar, diferenciam-se na medida em que os princípios são normas e diretrizes gerais, enquanto as imunidades são normas atinentes a determinados fatos e situações delimitando negativamente a competência e, dessa forma, criando direitos juridicamente qualificados em favor das entidades imunes.

Assim, pode-se concluir que de princípios podem surgir imunidades, mas nem todas as imunidades decorrem dos princípios jurídicos e enquanto os princípios atuam no campo da produção legislativa, as imunidades agem na competência tributária.

CAPÍTULO II

PERFIL CONSTITUCIONAL DO ITR

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

O Imposto Territorial Rural nasceu com o objetivo principal de estimular a utilização da terra, fazendo com que a propriedade cumprisse sua função social, diminuindo, assim, a quantidade de terras improdutivas e servindo como instrumento para evitar a concentração fundiária que é tão grande no país.

Pode-se constatar que o Imposto Territorial Rural foi mencionado, pela primeira vez no Brasil, na Constituição de 1891, quando era cobrado um imposto de 5% (cinco por cento) sobre as propriedades urbanas e rurais de todo o Império.

A história relata, ainda, que era do Estado a responsabilidade para cobrança e administração do imposto, tendo em vista a frágil estrutura federativa na época e perdurando nas Constituições de 1934, 1936 e 1946.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 05, ocorrida em 1961, a competência passou a ser dos Municípios e, finalmente, três anos mais tarde, com a Emenda Constitucional nº 10, foi transferida tal competência para a União, embora as receitas advindas com a cobrança do imposto mencionado fossem repassadas aos Municípios onde os imóveis eram localizados.

Para uma melhor análise, é preciso destacar que tal tributo passou por três fases distintas. A primeira fase, e mais longa, ocorreu desde sua criação até 1979; a segunda entre 1979 e 1986 e, por fim, a terceira fase, que iniciou após 1990. Veja-se cada fase detalhadamente:

A primeira fase inicia-se com a Constituição de 1891, quando foi permitida aos Estados a cobrança de um imposto territorial, não indicando se era um imposto restrito a área urbana ou rural.

Com a promulgação do Estatuto da Terra, inicialmente, a responsabilidade para a cobrança do tributo era de competência do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e com sua extinção, em 1970, a cobrança foi transferida para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), não existindo nos anos seguintes nenhuma alteração significativa.

Ainda analisando a primeira fase, conclui-se que ela foi ineficaz, uma vez que seus objetivos não foram alcançados, em decorrência, principalmente, dos complexos cálculos que determinavam o imposto a pagar, das distorções cadastrais, como também, da excessiva centralização em sua arrecadação.

Devido as dificuldades ocorridas durante a primeira fase, a legislação do Imposto Territorial passou por uma série de modificações, entrando-se, assim, na segunda fase, em que a principal mudança foi a alteração, através da Lei 6.746/79, em seu artigo 49, que estabelece:

Art. 49. As normas gerais para a fixação do imposto sobre a propriedade territorial rural obedecerão a critérios de progressividade e regressividade, levando-se em conta os seguintes fatores:

I - o valor da terra nua;

II - a área do imóvel rural;

III - o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal;

IV - o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações;

V - a área total, no país, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário.

Depreende-se que a progressividade, na época, alcançava todo e qualquer imóvel. Desse modo, uma propriedade rural teria que apresentar um grau de utilização de 30% (trinta por cento), qualquer que fosse sua área, independente da localização deste imóvel, fazendo com que qualquer latifúndio do país estivesse fora do efeito progressivo, uma vez que para estes era irrisório cumprir essa determinação.

De uma maneira geral, verifica-se que mesmo com as inúmeras mudanças na legislação, os problemas administrativos enfrentados na primeira fase ainda permaneciam, mostrando ainda que, apesar da arrecadação ter aumentado nos anos subsequentes, ela voltou a cair nos seguintes, demonstrando que a segunda fase também foi ineficaz.

A terceira fase iniciou no ano de 1990, com o advento da Lei nº. 8.022/90, que marcou a transferência da competência administrativa do INCRA para a Receita Federal, como forma de reprimir os proprietários das terras improdutivas.

Em 1992, por não possuir, à época, nenhuma base para lançamento, foi realizado um novo cadastramento, já que o último era de 1978, nele todos os proprietários de terra, inclusive os posseiros, foram obrigados a preencher o formulário de Imposto Territorial Rural.

Em 1996, foi criada a Lei nº. 9.393, de 19 de dezembro, que dispôs sobre o Imposto Territorial Rural e várias foram as mudanças ocorridas, dentre elas, o fim da diferenciação regional das alíquotas, o aumento da alíquota dos imóveis grandes e improdutivos e a simplificação das faixas de cobrança de doze para seis, como

também, o valor declarado pelo proprietário, para efeito do pagamento do ITR, passou a ser considerado em caso de desapropriação.

Importante destacar que a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto Territorial Rural, foram reguladas pelo Decreto nº. 4.382, de 19 de setembro de 2002 e pelas normas de tributação dispostas na Instrução Normativa SRF nº. 256, de 11 de dezembro de 2002.

Por fim, cabe ressaltar que todas essas modificações tiveram como motivo principal estimular a função social da propriedade, respeitando os princípios de conservação do meio ambiente, sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária.

2.2 DISCIPLINA NORMATIVA

Percebe-se, analisando o artigo 96, do Código Tributário Nacional, que lei e a legislação tributária não se confundem, pois, o Código Tributário Nacional utiliza o termo lei em sentido estrito, regra jurídica de caráter geral e abstrato, emanada do Poder Legislativo com a observância das regras constitucionais referentes ao processo legislativo.

Assim sendo, o mesmo dispositivo enumera os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes como unidades do conjunto legislação tributária.

Art. 96. A expressão "legislação tributária" compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes. (*In VADE MECUM*, 2012, p. 775).

É importante demonstrar que tal enumeração não é exaustiva, tratando-se apenas de simples exposição, conforme demonstra o artigo segundo do mesmo diploma legal quando dispõe que o sistema tributário é regido também pelas resoluções do Senado Federal:

Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das

respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais. (*In VADE MECUM*, 2012, p. 765).

O Imposto Territorial Rural é disciplinado pelo Código Tributário Nacional (CTN), lei que traz as normas gerais relativas aos tributos. Vale lembrar que a Lei 5.172/1966, embora tenha sido editada como lei ordinária, foi recepcionada com status de lei complementar, só podendo ser alterada ou revogada também por lei complementar.

Para reforçar o entendimento, preconiza o artigo 146 da Carta Magna:

Art. 146. Cabe a lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo Único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

(*In VADE MECUM*, 2012, p. 58).

Por último, é importante salientar que a lei que dispõe e rege sobre o Imposto Territorial Rural é a de nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, regulamentada pelo Decreto n.º 4.382/02.

2.3 PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO ITR

Conforme exposto no primeiro capítulo, os entes federados possuem suas respectivas competências tributárias, ou seja, uma parte do poder de tributar.

Por conseguinte, existem limites ao exercício dessa atribuição de forma que tal poder não é pleno. Nesse contexto, relacionam entre si os princípios e as limitações constitucionais ao poder de tributar.

No âmbito do Direito Tributário, os princípios constitucionais recomendados pelo legislador têm importância no sentido de estabelecer o modo como deve se portar a Administração Pública ao desempenhar seu poder jurisdicional de tributar em consequência dos valores já consagrados na sociedade.

Os princípios constitucionais informadores do Imposto Territorial Rural são: o princípio da legalidade, tipicidade, anterioridade, irretroatividade, igualdade e o da capacidade contributiva a seguir respectivamente, comentados.

2.3.1 Princípio da Legalidade

Urge salientar que o princípio da legalidade encontra-se inserido na Constituição Federal em seu art. 5º, inciso II, e assegura que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Esse princípio pode ser considerado o mais importante dentre as garantias tributárias presentes no Texto Maior, na medida em que impede as pessoas jurídicas de Direito Público de instituir tributos que não tenham sido previamente definidos em lei.

Representa uma garantia para os contribuintes, pois, qualquer ato da Administração Pública só terá validade se apoiado em lei, em sua acepção ampla. Significa um limite para a atuação do Estado, visando a proteção do contribuinte em relação ao abuso de poder.

Dessa forma, torna-se válida a ideia de que os cidadãos só são obrigados a pagar os tributos que consentirem, haja vista que foram os representantes escolhidos pelo povo que os instituíram.

Além do Princípio da Legalidade, como tratado no art. 5º, em matéria tributária também vem disciplinado no art.º 150, inciso I, da Carta Magna que os quatro entes

tributantes só podem criar, majorar, reduzir ou extinguir um tributo por meio de Lei, e a regra é a utilização da lei ordinária, prestigiando assim a segurança jurídica.

Portanto, a lei deve expressar, de forma detalhada, todos os elementos que compõem as relações jurídicas e quais casos ela origina, sendo um limitador do poder de tributar dos entes políticos e o balizador da atuação da autoridade administrativa.

Dessa forma, a autoridade administrativa não possui a discricionariedade de decidir, em concreto, se ocorreu o fato gerador ou o quanto é devido pelo contribuinte, pois, a obrigação tributária é uma decorrência lógica da subsunção do fato concreto à norma.

Em se tratando de Imposto Territorial Rural, a lei que enseja sua cobrança é a de nº. 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

2.3.2 Princípio da Tipicidade

O Princípio da Tipicidade é um prolongamento do Princípio da Igualdade, visto que, segundo o artigo 97, do Código Tributário, somente através da lei pode-se indicar, detalhadamente, o fato gerador, os sujeitos passivos, as alíquotas e a base de cálculo, ou seja, quer dizer que o tributo somente será devido se o fato concreto se enquadrar na previsão da lei tributária.

Nesse diapasão, encontram-se os ensinamentos do Professor Geilson Salomão Leite (1996, p. 33): “para que a norma jurídica tributária produza os efeitos que lhe são inerentes, deverá descrever todos os aspectos da regra-matriz de incidência”.

2.3.3 Princípio da Anterioridade

A Constituição Federal exige que a lei instituidora do tributo, surja antes da ocorrência do fato gerador e, seja também anterior ao exercício financeiro de incidência do tributo, pois, o texto maior veda a cobrança de tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou.

De forma geral e clara, o Princípio da Anterioridade encontra-se disposto no artigo 150, inciso III, alínea “b” e “c”, da Constituição Federal:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - cobrar tributos:

(...)

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (In VADE MECUM, 2012, p. 59).

É importante ressaltar que exercício financeiro é o período de tempo para o qual a lei orçamentária aprove a receita e a despesa pública, e no Brasil corresponde ao ano civil.

Extrai-se do artigo supramencionado que o Princípio da Anterioridade cria um intervalo entre a publicação da lei e a exigência do tributo, ou seja, a lei que exija ou majore o tributo tem que ser anterior ao exercício financeiro em que o tributo será cobrado.

A ideia principal é a proteção do contribuinte contra alterações tributárias no curso do exercício financeiro, servindo como instrumento a proteção e segurança jurídica.

2.3.4 Princípio da Irretroatividade

Pelo princípio da irretroatividade, a lei tributária não se aplica ao fato gerador pretérito que ocorridos anteriormente a Lei os houver instituído ou aumentado. A lei tributária vale apenas para o presente e futuro, isto é, deve conter vigência prospectiva, garantindo mais uma vez segurança às relações entre o fisco e o contribuinte.

Admitir a possibilidade da eficácia da lei em data anterior a de sua publicação, seria uma agressão a norma da irretroatividade da legislação tributária e, conseqüentemente, ofensa à limitação constitucional da competência tributária.

Segundo o artigo 106, incisos I e II, do CTN, tal princípio comporta duas atenuações em que a lei tributária pode retroagir. Vejamos:

Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:

I - em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretados;

II - tratando-se de ato não definitivamente julgado:

- a) quando deixe de defini-lo como infração;
- b) quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo;
- c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática. (*In VADE MECUM*, 2012, p. 775).

Assim, analisando tal preceito, a primeira atenuação ocorre quando a lei for meramente interpretativa, sem haver inovação na ordem jurídica, a outra hipótese se dá quando a lei for mais benéfica ao contribuinte quanto às infrações, desde que ainda não tenha sido definitivamente julgado.

2.3.5 Princípio da Igualdade

O Princípio da Igualdade está previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, garantindo a todos igualdade perante a lei, impedindo distinções entre os indivíduos ou qualquer outra forma de discriminação.

Na esfera do Direito Tributário, o Princípio da Igualdade Tributária proíbe diferenças entre contribuintes que se encontrem em situações semelhantes, ou seja, vai preconizar o tratamento igual aos tributariamente iguais.

Além disso, apesar do texto fazer referência apenas à igualdade em relação aos contribuintes que estão em situações semelhantes, o dispositivo, implicitamente, indica que haja tratamento desigual aos que se encontrem em situações diferenciadas.

Dessa forma, existindo situações de desigualdades relevantes no caso concreto, a Constituição Federal não só permite que haja tratamento desigual, como também ordena o tratamento desigual aos tributariamente desiguais.

Para fins tributários, os iguais são aqueles que realizarem o mesmo fato gerador, independentemente de aspectos externos ao fato imponible.

Nessa medida, o fato gerador deverá ser objetivamente interpretado, sempre se desconsiderando a nulidade do ato jurídico, incapacidade civil do agente ou a ilicitude da operação.

Deste modo, no tocante ao Imposto Territorial Rural, os donos de imóveis rurais com a mesma área e o mesmo grau de utilização, serão tratados igualmente, como também podem ser tratados de forma desigual, caso a área e o grau de utilização seja diverso.

2.3.6 Princípio da Capacidade Contributiva

Quando se trata de tributação, o principal critério que se deve ter em mente para aplicação da igualdade é a capacidade contributiva. É este critério que fundamenta o tratamento diferenciado do Estado em face do contribuinte. Por conseguinte, o princípio da capacidade contributiva está intrinsecamente vinculado ao princípio da igualdade.

É importante salientar que a igualdade implica na observância de todas as pessoas às hipóteses descritas em lei, bem como, a observância pelo próprio legislador da garantia individual do cidadão frente ao poder do Estado, já que não é lícito ao Legislativo elaborar normas discriminatórias.

O Princípio da Capacidade Contributiva está previsto no artigo 145, § 1º, da Constituição Federal:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à Administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (*In VADE MECUM*, 2012, p. 58).

Na busca da interpretação desse princípio, a expressão “sempre que possível” significa “de acordo com as possibilidades técnicas de cada imposto.” Aliás, tal expressão não indica a facultatividade na aplicação, mas a simetria com as particularidades de cada imposto.

Então, a aplicação prática do princípio supra se encontra na alíquota progressiva, presente no Imposto Territorial Rural na tentativa de impedir que grandes propriedades permaneçam sem utilização, restringindo as oportunidades àqueles que necessitam de terra para tirar seu sustento, bem como permitir, visto não ser a propriedade um bem de que se possa gozar absolutamente, o atendimento da função social.

2.4 REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Sabe-se que o Brasil adota a forma Federativa de Estado caracterizada, principalmente, pela autonomia administrativa e fiscal dos entes que a compõe. Entretanto, há uma elevada concentração de tributos na esfera federal em detrimento dos Estados e notadamente dos Municípios.

Diante disso, veio a necessidade de uma melhor distribuição da parcela dos tributos arrecadados, em que o maior ente da federação (União) entrega parte de sua receita aos entes menores (Estados e Municípios).

Destaca-se que, a repartição da competência tributária foi feita em função dos fatos geradores vinculados ou não-vinculados. São considerados vinculados aquelas situações cujo fato gerador está ligado a uma atividade estatal, voltada ao contribuinte e, como não vinculados, os que têm por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal relativa ao ente tributado.

Essa repartição pode acontecer de forma direta, quando o beneficiado recebe diretamente, sem intermediários, como é o caso do Imposto Territorial Rural, e de forma indireta, quando os recursos que venham a ser repartidos integram um fundo de participação, que posteriormente será dividido.

É importante lembrar que, a Emenda Constitucional 42 trouxe uma inovação ao Sistema Tributário Nacional em relação ao texto original da Constituição Federal de 1988, que previa que o Imposto Territorial Rural era um imposto ordinário da União, devendo ela arrecadar o montante devido e repassar metade para os Municípios em que fossem situados os imóveis.

Com a Emenda Constitucional 42, foi conferido aos Municípios a possibilidade de continuar mantendo relação com a União, recebendo 50% (cinquenta por cento) do que ela arrecadar, ou avocar as funções administrativas e garantir a totalidade da arrecadação do Imposto Territorial Rural.

De forma a regulamentar tais disposições constitucionais, houve a edição da Lei nº 11.250, de 2005, dispondo no seu art. 1º que:

Art. 1º A União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins do disposto no inciso III, do § 4º, do art. 153 da Constituição Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata

o inciso VI, do art. 153, da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.

Vale ressaltar ainda que, a competência tributária não passa a ser do Município, ela continua pertencendo à União, que permanece disciplinando todos os elementos da obrigação tributária principal. O que a Emenda Constitucional 42 fez foi apenas trazer para os Municípios a opção de exercê-la.

2.5 COMPETÊNCIA

Como já visto, competência tributária representa o poder de tributar, exercidos pelos titulares dos tributos, os quais têm a permissão e a possibilidade de exercer todas as faculdades inerentes a esse domínio fiscal, quais sejam as de instituir, legislar, fiscalizar e arrecadar os tributos.

Assim, no tocante a competência tributária, o artigo 153, da Constituição Federal, prevê que: “compete a União instituir impostos sobre propriedade territorial rural.”.

Percebe-se que a Carta Magna não cria o Imposto Territorial Rural, apenas faculta esta competência à União, para que o faça por meio de lei. Nesse sentido, a União editou primeiro a Lei nº. 8.847, de 28 de janeiro de 1994, para instituir o ITR e, posteriormente, com base no mesmo ordenamento, alterou-a através da lei nº. 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

CAPÍTULO III

ELEMENTOS NUCLEARES DO ITR

3.1 FATO GERADOR

Como sabido, no Direito Tributário tudo depende necessariamente de lei, lei esta que possui um caráter abstrato, até porque tem que se observar o princípio da isonomia, portanto, ela apenas descreve hipóteses que podem acontecer ou não.

Ocorre que o contribuinte pode vir a praticar algo no mundo concreto e essa atitude se descreve como um fato, pois, uma vez praticado, se este for exatamente igual ao que está descrito na lei, irá gerar a incidência de um tributo.

Em conceito breve, o fato gerador representa a materialização da hipótese de incidência, em nítida adaptação do plano fático (concreto) ao plano abstrato. Com isso, conclui-se que o fato gerador é praticado pelo contribuinte e a hipótese de incidência é algo que está previsto em lei (plano abstrato).

Uma vez concretizado o fato gerador previsto em lei surgirá a obrigação tributária, que pode ser principal, decorrente exclusivamente do fato gerador, representando o dever dar, ou seja, de pagar um tributo ou penalidade; e pode ser acessória, decorrente da legislação, quando gera, como obrigação, o dever de fazer ou não fazer, logo, é tudo aquilo que não for uma obrigação principal existente no interesse da fiscalização ou arrecadação dos tributos, ou seja, visa o cumprimento da obrigação principal, como também fiscaliza este cumprimento.

O fato gerador do Imposto Territorial Rural é definido com base em uma situação jurídica, pois existem normas de outros ramos do direito convencendo efeitos jurídicos para o mesmo fato.

Sendo assim, o fato gerador do Imposto Territorial Rural é a propriedade, o domínio útil ou a posse (inclusive por usufruto) do imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município em 1º de janeiro de cada ano. É o que prevê o art. 29, do CTN, nos seguintes termos:

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município. (*In VADE MECUM*, 2012, p. 767).

No que tange ao conceito de zona rural, é importante observar que há intercâmbio com o conceito de zona urbana, por exclusão, e está contido no artigo 32, § 1º, do Código Tributário Nacional:

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se com zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. (*In VADE MECUM*, 2012, p. 768).

Corroborando com a conceituação acima delineada, é imperioso destacar o exposto, por Regina Helena:

Desse modo, será considerada propriedade rural, para efeito de incidência do ITR, o imóvel situado na zona rural do município, isto é, em área de seu território que não atenda aos requisitos legais necessários para sua caracterização como propriedade urbana. (2009, p.360).

Por conseguinte, saliente-se, que esse domínio, tanto pode ser pleno, caracterizado pela propriedade em si mesma, como também de domínio útil, representado pela enfiteuse, ou até mesmo a simples posse do imóvel por natureza.

Por fim, o imposto não recai sobre o bem, mas sobre o direito de propriedade, de posse e de enfiteuse.

3.2 SUJEITO ATIVO

Para se chegar ao conceito de sujeito ativo da obrigação tributária tem que se analisar o art. 119, do CTN: “Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de Direito Público titular da competência para exigir o seu cumprimento.”.

Nesse diapasão, sujeito ativo é o ente credor do tributo ou da multa e pode ser aquele que detém a competência tributária (entidades tributantes ou impositoras) ou os que detêm a capacidade tributária ativa (entidades paraestatais).

Então, verifica-se que o sujeito ativo da obrigação tributária é aquele que detém a capacidade de lançar e recolher os tributos, devendo este ser um ente político que, no caso da competência tributária para instituição do Imposto Territorial Rural, é atribuído exclusivamente à União, através da Constituição Federal, em seu artigo 153,

inciso VI, embora já tenha sido de competência dos Estados, e dos Municípios, mas ratificada a competência da União também pela Lei n.º 9.393/96.

Destaca-se, como já estudado, que a Emenda Constitucional 42 conferiu aos Municípios a possibilidade de prosseguir mantendo relação com a União, obtendo 50% (cinquenta por cento) do que arrecadar ou assegurar toda a arrecadação do Imposto Territorial Rural caso chame para si todas as funções administrativas.

3.3 SUJEITO PASSIVO

Sujeito passivo é o ente devedor do tributo ou da multa, quando se tratar de uma obrigação principal, ou aquele obrigado as prestações de fazer ou não fazer, quando se tratar de uma obrigação acessória.

Em suma, sujeito passivo é aquele que ocupa o pólo passivo da obrigação tributária, ou seja, é aquele atingido pela capacidade tributária ativa do agente político.

É necessário observar que a relação jurídico-tributária que enseja a obrigação de pagar um tributo ao sujeito passivo, em face do sujeito ativo, nasce a partir do momento em que ocorre o fato gerador desse tributo e, diante dessa ocorrência fica obrigado o contribuinte diretamente ou um responsável que é apontado pela lei e que assume essa condição.

Em relação ao sujeito passivo do Imposto Territorial Rural, o artigo 5º, do Decreto 4.382/2002, que regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, estabelece que: “o Contribuinte do ITR é o proprietário de imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título”.

Deve-se salientar que, nos acontecimentos em que exista um possuidor e um proprietário, este é que será o contribuinte do Imposto Territorial Rural, devido ao fato gerador ser a propriedade. Nesse aspecto Eduardo Sabbag (2009, p.976) ensina:

Destaque-se que pode haver situações em que exista um possuidor e um proprietário. Nesse caso, em face de a propriedade ter sido eleita como fato gerador, o proprietário, e não o possuidor, é que será o contribuinte do ITR. É o que ocorre, e até com frequência, nos casos de arrendamento do terreno rural. O arrendatário tem a posse, mas o proprietário é quem deverá solver o ITR.

Todavia, caso a propriedade não esteja sob a influência de uma só pessoa, o Imposto Territorial Rural incidirá sobre aquele que detém o domínio útil ou a posse.

3.4 CONTRIBUINTE E RESPONSÁVEL

Em relação ao contribuinte e ao responsável, vale verificar o que prevê os artigos da Instrução Normativa SRF, nº 256, de 11 de dezembro de 2002, que dispõe sobre normas de tributação relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural:

Art. 4º Contribuinte do ITR é o proprietário de imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

§ 1º É titular do domínio útil aquele que adquiriu o imóvel rural por enfiteuse ou aforamento.

§ 2º É possuidor a qualquer título aquele que tem a posse do imóvel rural, seja por direito real de fruição sobre coisa alheia, no caso do usufrutuário, seja por ocupação, autorizada ou não pelo Poder Público.

§ 3º Na hipótese de desapropriação do imóvel rural por pessoa jurídica de direito privado delegatária ou concessionária de serviço público, é contribuinte:

I - o expropriado, em relação aos fatos geradores ocorridos até a data da perda da posse ou da propriedade, observado o disposto no art. 5º;

II - o expropriante, em relação aos fatos geradores ocorridos a partir da imissão prévia ou provisória na posse ou da transferência ou incorporação do imóvel rural ao seu patrimônio.

§ 4º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, não se considera contribuinte do ITR o arrendatário, comodatário ou parceiro de imóvel rural explorado por contrato de arrendamento, comodato ou parceria.

Art. 5º É responsável pelo crédito tributário o sucessor, a qualquer título, nos termos dos arts. 128 a 133 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN), exceto nos casos de:

I - aquisição de imóvel rural pelo Poder Público, pelas suas autarquias e fundações, e pelas entidades privadas imunes;

II - desapropriação de imóvel rural por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, seja ela promovida pelo Poder Público ou por pessoa jurídica de direito privado delegatária ou concessionária de serviço público.

Diante do exposto, percebe-se que o sujeito passivo é dito contribuinte, quando realiza, ele mesmo, o fato gerador do tributo. Em consequência, o contribuinte do Imposto Territorial Rural é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio ou seu possuidor a qualquer título.

No que tange ao responsável tributário, este não possui uma relação pessoal e direta com o fato gerador (contribuinte), colocando-se como sujeito passivo da obrigação tributária e a lei deslocará para ele o ônus tributário, ainda que não tenha realizado propriamente o fato gerador.

Nota-se, assim, que a temática da responsabilidade tributária se insere no contexto de praticabilidade na tributação, diante das situações em que o responsável inspirará maior confiança no fisco quanto ao adimplemento da obrigação tributária.

Percebe-se, ainda, que na própria lei fica claro que o sujeito passivo é aquele que se obriga ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e, havendo essa obrigação de pagar, poderá ser imputada tanto ao contribuinte direto, quanto ao responsável legal, dependendo do caso concreto.

3.5 BASE DE CÁLCULO

A base de cálculo do Imposto Territorial Rural é definida no Código Tributário Nacional, pelo valor venal fundiário, entretanto o modo como deve ser calculado, inclusive com as respectivas exclusões está preconizado na Lei n.º 9.393/96, artigo 10º, § 1º:

(...)

§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar -se-á:

I - VTN, o valor do imóvel, excluídos os valores relativos a:

- a) construções, instalações e benfeitorias;
- b) culturas permanentes e temporárias;
- c) pastagens cultivadas e melhoradas;
- d) florestas plantadas;

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

- a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;
- b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do Órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;
- c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, agrícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual;
- d) sob regime de servidão florestal ou ambiental;
- e) cobertas por florestas nativas, primárias ou em estágio;
- f) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público.

III - VTNt, o valor da terra nua tributável, obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total.

Nesse sentido, o Decreto 4.382, de 19 de setembro de 2002, prevê, ainda, o seguinte:

Art. 32. O Valor da Terra Nua - VTN é o valor de mercado do imóvel, excluídos os valores de mercado relativos a (Lei nº 9.393, de 1996, art. 8, § 2, art. 10, § 1, inciso I):

- I - construções, instalações e benfeitorias;
- II - culturas permanentes e temporárias;
- III - pastagens cultivadas e melhoradas;
- IV - florestas plantadas.

§ 1º O VTN refletirá o preço de mercado de terras, apurado em 1º de janeiro do ano de ocorrência do fato gerador, e será considerado auto-

avaliação da terra nua a preço de mercado (Lei nº 9 393, de 1996, art. 8, § 2).

§ 2º Incluem-se no conceito de construções, instalações e benfeitorias, os prédios, depósitos, galpões, casas de trabalhadores, estábulos, currais, mangueiras, aviários, pocilgas e outras instalações para abrigo ou tratamento de animais, terreiros e similares para secagem de produtos agrícolas, eletricidade rural, colocação de água subterrânea, abastecimento ou distribuição de águas, barragens, represas, tanques, cercas e, ainda, as benfeitorias não relacionadas com a atividade rural. Art. 33. O Valor da Terra Nua Tributável - VTNT é obtido mediante a multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável, definida no art. 10, e a área total do imóvel (Lei nº 9.393, de 1996, art. 10, § 1, inciso III).

Corroborando ao exposto, destacamos os dizeres do Professor Geilson Salomão Leite (1996, p. 73) “O valor da terra nua é o valor do imóvel sem as construções, instalações, benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, florestas plantadas, pastagens cultivadas e melhoradas”.

3.6 ALÍQUOTAS

Conforme estabelece o disposto no artigo 153, § 4.º, inciso I, da Constituição Federal: “o Imposto Territorial Rural será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”.

O ITR é considerado um importante instrumento no combate aos latifúndios improdutivos, já que a concentração fundiária em nosso País acaba alijando milhares de trabalhadores rurais do campo, fazendo com que as cidades inchem, trazendo grandes problemas sociais e econômicos.

Com uma alíquota mais expressiva, estes latifúndios deixam de ser economicamente interessantes, levando os proprietários de imóveis rurais a explorarem de forma racional e adequada, preservando o meio ambiente, pois à medida que se prioriza exploração racional e adequada da terra e de seus recursos naturais, gera-se, conseqüentemente, uma educação, modificando o comportamento do proprietário rural, e ajudando, inclusive, com a função social da sua propriedade.

A alíquota utilizada para cálculo do ITR é estabelecida para cada imóvel rural com base em sua área total e no respectivo grau de utilização, pode-se constatar através do anexo relativo ao artigo 11, da Lei nº 9.393/96:

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

Observa-se que as alíquotas variam de 0,03 (área de total de até 50 hectares e utilização maior que 80%) até 20% (área total acima de 5.000 hectares com utilização até 30%).

Portanto, o valor do imposto a ser pago é obtido mediante a multiplicação do VTNT (Valor da Terra Nua Tributável) pela alíquota correspondente, considerados a área total e o grau de utilização do imóvel rural.

Por fim, é interessante ressaltar que o ITR está sujeito aos limites constitucionais ao poder de tributar, é o que ensina Ricardo Alexandre (2010, p. 552):

Apesar de forte nuance extrafiscal, o ITR está sujeito as amarras da legalidade, da noventena, da anterioridade e de todas as demais limitações constitucionais ao poder de tributar, o que demonstra que a extrafiscalidade não traz necessariamente como consectário uma maior liberdade estatal na administração do imposto.

3.7 ISENÇÃO

Isenção é a dispensa de tributo por meio de lei específica realizada pelo ente federativo competente para instituí-lo. Não há efetivação do lançamento tributário, embora ocorra o fato gerador.

O Decreto 4.382, de 19 de setembro de 2002, elenca, em seu artigo 4º, os casos de isenção trazidos pela Lei nº 9.393/96, e acrescenta apenas dois parágrafos, como explanado a seguir:

Art. 4º São isentos do imposto (Lei nº 9.393, de 1996, art. 3º):
I - o imóvel rural compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento,

que, cumulativamente, atenda aos seguintes requisitos (Lei nº 9.393, de 1996, art. 3, inciso I):

- a) seja explorado por associação ou cooperativa de produção;
- b) a fração ideal por família assentada não ultrapasse os limites da pequena gleba rural, fixados no § 1º do art. 3;
- c) o assentado não possua outro imóvel;

II - o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, cuja área total em cada região observe o respectivo limite da pequena gleba rural, fixado no § 1º do art. 3, desde que, cumulativamente, o proprietário (Lei nº 9.393, de 1996, art. 3, inciso II):

- a) o explore só ou com sua família, admitida ajuda eventual de terceiros;
- b) não possua imóvel urbano.

§ 1º Entende-se por ajuda eventual de terceiros o trabalho, remunerado ou não, de natureza eventual ou temporária, realizado nas épocas de maiores serviços.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, deve ser considerado o somatório das áreas dos imóveis rurais por região em que se localizem, o qual não poderá suplantar o limite da pequena gleba rural da respectiva região.

Acrescentando ao mencionado, Pedro Einstein Anceles (2002. p.392), nos informa que: “Sujeita-se, entretanto, ao pagamento do ITR os imóveis que tenham áreas exploradas em parceria ou arrendamento”.

É válido frisar que a isenção se refere a tributos, e não a multas. Ademais, na visão do Supremo Tribunal Federal, o tributo não pode ter sido lançado, sob pena de termos uma causa extintiva (remissão) e não excludente do crédito Tributário.

Por fim, é natural que a lei isentante tenha vigência prospectiva (fato gerador a ocorrer), em pura observância ao princípio tributário da irretroatividade.

3.8 IMUNIDADES

As imunidades impedem o exercício do Poder Legislativo Estatal, na medida em que nega competência para instituição de impostos relativos a fatos específicos e determinados.

Além disso, é importante destacar que a imunidade se difere da isenção, que ocorre no plano infraconstitucional da lei ordinária ou complementar.

Nesse sentido, é necessário advertir que a regra da imunidade estabelece uma exceção, já que a Carta Maior define o âmbito de incidência tributária de suas exações, e a imunidade excepciona do campo criado pelo constituinte hipótese de incidência plenamente aplicável, como se não houvesse a limitação constitucional.

Nesse sentido encontram-se os ensinamentos do professor Sacha Calmon Navarro Coelho (2008, p.288):

Cabe a Carta Magna estabelecer a competência tributária das pessoas políticas, definindo-lhe o alcance e limite. Nos Países que adotam Constituições rígidas, como é o caso do Brasil, a imunidade, limitação constitucional ao poder de tributar, delimita o campo tributável posto à disposição do ente tributante.

No que toca ao Imposto Territorial Rural, as imunidades podem ser genéricas, preconizadas no art. 150, VI da CF/88, referindo-se a todas as pessoas políticas e alcançando todos os impostos. Vejamos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão. (...)

§ 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva as autarquias e as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, a renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou as delas decorrentes.

§ 3º - As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, a renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas. (...). (In VADE MECUM, 2012, p. 59).

Também pode se tratar de imunidades específicas, que se restringem a um único tributo, o que proclama a Lei n.º 9.393/96, em seu artigo 2º “o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel”.

Reforçando o exposto, a Instrução Normativa SRF nº 256, de 11 de dezembro de 2002, dispõe sobre normas de tributação relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, prevê outros casos de imunidade:

Art. 2º São imunes do ITR:

I - a pequena gleba rural, desde que o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título a explore só ou com sua família, e não possua outro imóvel;

II - os imóveis rurais pertencentes a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

III - os imóveis rurais pertencentes as autarquias e as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, desde que vinculados as suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes; e

IV - os imóveis rurais das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, desde que vinculados as suas finalidades essenciais.

Verifica-se que não há incidência em todas as áreas rurais, elas ficarão imunes desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais a pequena gleba rural dos imóveis rurais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; os imóveis rurais de autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; os imóveis rurais de instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos.

É importante observar que a pequena gleba rural só será imune ao Imposto Territorial Rural quando explorada por seu proprietário, pelo titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título que não possua qualquer outro imóvel, rural ou urbano, sendo vedado o arrendamento, comodato ou parceria.

Deste modo, é possível compreender que as imunidades específicas do Imposto Territorial Rural têm como prerrogativa livrar da incidência do referido imposto àqueles pequenos proprietários que realizam agricultura familiar e tenham na exploração da terra sua única fonte de sustento.

3.9 OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA

Obrigação tributária é o dever de dar ou fazer alguma coisa ao fisco (administração), uma vez que está previsto na lei em razão da ocorrência do fato gerador.

A obrigação tributária acessória, conforme o artigo 113, § 2º, do CTN, tem por objeto as prestações positivas ou negativas no interesse da arrecadação ou fiscalização dos tributos, como: realizar matrícula no cadastro de contribuintes, apresentar declarações ao Fisco, emitir nota fiscal, como permitir a fiscalização dos livros e documentos fiscais.

Vale salientar que, o simples fato da inobservância do disposto no CTN enseja o nascimento de uma obrigação principal no que diz respeito à penalidade pecuniária.

A principal obrigação acessória relativa ao ITR é a declaração anual do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (DITR) que é composta pelos documentos de Informação e Atualização Cadastral (DIAC) e do documento de Informação e Apuração do ITR (DIAT).

É mister observar que está obrigado a preencher o Diac, como também o Diat correspondente a cada imóvel rural, o sujeito passivo, pessoa física ou jurídica, inclusive aquele que é imune e o isento, para cada imóvel que o contribuinte conservar em seu poder. (RECEITA FEDERAL, 2012)

A DITR poderá ser apresentada pela internet, mediante utilização do programa de transmissão Receitanet, disponível no sítio da RFB, em disquete, nas agências do Banco do Brasil S.A. ou da Caixa Econômica Federal, localizadas no Brasil, durante o seu horário de expediente, ou em formulário, nas agências e nas lojas franqueadas da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), durante o seu horário de expediente. (RECEITA FEDERAL, 2012).

Será cobrada multa de 1% (um por cento) ao mês-calendário ou fração de atraso sobre o imposto devido no caso de apresentação espontânea da DITR fora do prazo estabelecido pela RFB, sem prejuízo da multa e dos juros de mora pela falta ou insuficiência de recolhimento do imposto ou quota, e em nenhuma hipótese o valor da multa por atraso na entrega da DITR será inferior a cinquenta reais. (RECEITA FEDERAL, 2012).

A apuração do ITR deve ser efetuada pelo contribuinte ou responsável, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, sujeitando a homologação posterior. (RECEITA FEDERAL, 2012).

CAPÍTULO IV

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPIEDADE E A EXTRAFISCALIDADE DO ITR

4.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A EXTRAFISCALIDADE DO ITR

As bases históricas da função social da propriedade têm origem com a Doutrina Social da Igreja Católica, baseada nas ideias de São Tomás de Aquino.

No contexto internacional, a Constituição do México de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 foram pioneiras na regulamentação da função social da propriedade. O professor Godoy (1998, p. 30) destaca a simbólica expressão “a propriedade obriga”, usada pelo art. 153 da Carta Alemã. Também a Constituição Italiana de 1947 reconheceu o direito de propriedade, que seria limitado, com vistas a assegurar a sua função social.

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a tratar da função social da propriedade, prevendo a desapropriação por interesse social.

4.2 CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

No plano constitucional, a função social da propriedade é prevista como um direito fundamental, conforme o disposto no inciso XXIII do art. 5º da Lei Maior: “a propriedade atenderá a sua função social”.

O instituto da função social da propriedade é de difícil conceituação, contudo, válida é a reprodução da definição dada por Roxana Cardoso Brasileiro Borges (2006, p. 276):

“A função social da propriedade é uma afetação genérica e abstrata, constitucional, que faz parte do conceito de direito de propriedade, no sentido de que este seja dirigido para, além da satisfação dos interesses do proprietário, a satisfação dos interesses da sociedade”.

O conceito de função social da propriedade surgiu como um fator que condiciona a legitimação do direito de propriedade. A propriedade só estará verdadeiramente garantida como um direito fundamental a partir do momento que cumprir a função social a que se destina, conforme os ditames estabelecidos na Lei

Maior. Nesse sentido, valiosa é a lição trazida por Bulos (2007, p. 152) ao tratar da função social da propriedade em contraponto ao tema da justiça constitucional:

“A função social da propriedade, para compatibilizar-se com a almejada justiça constitucional, deve desempenhar destino economicamente útil, isto é, produtivo com vistas à satisfação das necessidades sociais preenchíveis pela espécie tipológica do bem, canalizando suas potencialidades em benefício de todos, sem qualquer distinção”.

Evidencia a necessidade de que o uso do bem alcance sua total utilização, otimizando-se ou tentando otimizar os recursos disponíveis em mãos do proprietário ou impondo que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição, em contradição com estes mesmos propósitos de natureza coletiva.

A adoção do Princípio da Função Social da Propriedade pelo ordenamento jurídico nacional demonstra a evolução do conceito de propriedade. Sob este novo aspecto, a propriedade não deve limitar-se a atender os desejos do seu proprietário, mas deve ser utilizada de modo adequado, como meio de promoção do bem comum. Assim, o legislador passou a regular e limitar o direito de propriedade com a finalidade de “coibir abusos e impedir que o exercício do direito de propriedade acarrete prejuízo ao bem-estar social, permitindo desse modo o desempenho da função social da propriedade” (DINIZ, 2007, p. 107).

4.3 IMÓVEL RURAL

4.3.1 Conceito e elementos

Antes da análise dos requisitos da função social da propriedade agrária, faz-se necessária a compreensão do conceito de imóvel rural, objeto central do presente estudo.

A definição de propriedade territorial rural é fornecida pelo Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30/11/1964):

Art. 4º. Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I – “Imóvel Rural”, o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização e que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada;

Do referido conceito legal pode se extrair os elementos caracterizadores do imóvel rural, quais sejam: prédio rústico, área contínua, indiferença quanto à localização e vinculação quanto à destinação (MARQUES, 2007, p. 32).

A noção de prédio rústico refere-se às casas e construções destinadas às atividades rústicas, agrárias, ligadas ao *ager*, isto é, é o imóvel destinado ao cultivo agrário.

No que respeita a área contínua deve ser entendido como o imóvel destinado às atividades agrícolas e de agricultura, exigindo-se a continuidade quanto à utilização do terreno, e não em relação à sua disposição geográfica. Sobre o tema, é interessante observar a lição de Oswaldo Opitz e Silvia Opitz (2007, *apud* MARQUES, 2007, p. 32):

Há unidade econômica na exploração do prédio rústico. A vantagem é econômica e não física, como aparenta a expressão legal. Então, a propriedade é dividida em duas partes por uma estrada ou por um rio, embora não haja continuidade no espaço, há continuidade econômica, desde que seja explorada convenientemente por seu proprietário. É o proveito, a produtividade, a utilidade que se exige da continuidade da área que constitui o imóvel rural e isso é muito importante quando se trata de empresa rural.

Quanto ao critério da localização, este é indiferente. Para ser considerada imóvel rural a propriedade pode se localizar tanto em área definida como urbana, como rural. Portanto, o legislador deixou para um segundo plano a localização geográfica do imóvel, privilegiando sua destinação.

A destinação é o elemento fundamental para a caracterização de um imóvel como urbano ou rural. Para ser considerada imóvel rural a propriedade deve, ao menos potencialmente, destinar-se às atividades agrárias, dentre essas, as que são

elencadas, exemplificativamente, pela própria lei: exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.

4.3.2 Classificação

O Estatuto da Terra, em seu art. 4º, estabelece a classificação do imóvel rural, subdividindo-o em três espécies: propriedade familiar (inciso I), minifúndio (inciso IV) e latifúndio (inciso V).

4.3.2.1 Propriedade familiar

O art. 4º, inciso II da Lei n.º 4.504/64, define com clareza a propriedade familiar:

Art. 4º. Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

[...] (*Omissis*)

II – “Propriedade familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros.

A doutrina elenca os elementos da propriedade familiar (MARQUES, 2007):

- titularidade atribuída a algum dos membros da família;
- exploração da propriedade, pela família, que garanta a subsistência e progresso social e econômico;
- área máxima conforme a região e a atividade explorada, que constituirá, conforme o caso, o *módulo rural*. Isto é, a extensão do módulo rural é aquela fixada para a propriedade familiar (art. 4º, inciso III do Estatuto da Terra);
- possibilidade de eventual ajuda de terceiros, especialmente em épocas de colheita.

4.3.2.2 Minifúndio

Conforme o inciso IV, do art. 4º, do Estatuto da Terra, minifúndio “é o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar”.

O minifúndio é a pequena propriedade agrária, que, embora trabalhada pela família, não tem a capacidade de garantir-lhes a subsistência e o progresso econômico e social, diferenciando-se, assim, da propriedade familiar. Por esse motivo, o minifúndio é desestimulado pelo sistema jurídico agrário brasileiro.

A legislação pátria prevê vários instrumentos de combate ao minifúndio, dentre eles, a desapropriação (art. 20, inciso I, do Estatuto da Terra), o remembramento de áreas minifundiárias (art. 21, do Estatuto da Terra), proibição de alienação de áreas inferiores ao módulo rural ou à fração mínima de parcelamento (art. 8º, da Lei n.º 5.868/72) etc. (MARQUES, 2007).

4.3.2.3 Latifúndio

O Estatuto da Terra, em seu art. 4º, inciso V, conceitua latifúndio:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

[...] (*Omissis*)

V - "Latifúndio", o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou

inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

Conforme a conceituação legal, percebe-se que o legislador adotou dois critérios para a caracterização do latifúndio: primeiramente, o critério da extensão geográfica, ao considerar latifúndio o imóvel rural de dimensão superior a seiscentas vezes o módulo rural; e o critério da exploração, assim, independentemente da sua extensão, considera-se latifúndio o imóvel rural inexplorado ou explorado de maneira deficiente.

Contudo, a lei estabelece exceções aos citados critérios, no parágrafo único, do art. 4º:

Parágrafo único. Não se considera latifúndio:

- a) o imóvel rural, qualquer que seja a sua dimensão, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado;
- b) o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública.

Assim, não será considerado latifúndio o imóvel rural, independentemente da sua extensão, para o qual se recomende, conforme suas características, a sua exploração florestal racional, bem como o imóvel rural que tenha como objeto a preservação florestal ou outros recursos.

Os latifúndios são maléficos à economia rural, seja por demonstrarem a concentração da distribuição fundiária (quando são latifúndios por extensão) ou por não atenderem à sua função social (latifúndio por falta de exploração).

Desse modo, são combatidos através dos mecanismos da desapropriação e pela tributação, através da função extrafiscal do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (MARQUES, 2007).

4.4 REQUISITOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE AGRÁRIA

A Constituição Federal, em seu art. 186, insculpiu o princípio a função social da propriedade rural, detalhando a forma como tal princípio seria atendido:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Da interpretação desse dispositivo pode se extrair que a função social da propriedade divide-se em três aspectos: econômico, uma vez que a propriedade deve ser produtiva (inciso I); ambiental, pois o proprietário deve respeitar e preservar o meio ambiente, utilizando os recursos naturais com cautela, conforme a sua capacidade natural (inciso II); e social, já que o exercício do direito de propriedade deve prezar pelos reclamos da justiça social, não estando limitado apenas à relação empregador-empregado, mas respeitando a sociedade em geral, buscando sempre o bem-estar de todos (incisos III e IV).

Para que seja cumprida a função social da propriedade agrária, os três requisitos previstos no texto constitucional devem ser preenchidos simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos na lei.

O dispositivo constitucional em comento foi regulamentado pela Lei n.º 8.629/1993, que define e fixa limites aos requisitos impostos pela Constituição Federal.

4.4.1 Aspecto econômico

O inciso I, do art. 186, da Constituição Federal estabelece como critério de atendimento da função social da propriedade agrária o aproveitamento racional e adequado, conforme os requisitos fixados em lei. Assim, o imóvel rural socialmente útil deve atender a dois fatores: produtividade e aproveitamento econômico.

A descrição aposta pelo Texto Constitucional demonstra que a propriedade agrária não mais pode ser entendida como uma mercadoria, mas, sobretudo, como um bem de produção.

A propriedade rural é produtiva quando desenvolve uma atividade agrária, que, segundo Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka (HIRONAKA, 1985 *apud* GODOY, 1998, p. 65):

“ significa o complexo das operações realizadas pelo rurícola, profissionalmente, visando à produção da terra, num processo agrobiológico no qual participa ativamente, sendo certo que seus atos não se executam isoladamente, mas com a colaboração ativa do processo evolutivo da própria natureza”.

A Lei n.º 8.629/1993 estabeleceu os critérios para a caracterização da propriedade produtiva. Em seu art. 6º dispõe que é produtiva a propriedade que, através da exploração econômica e racional, atingir, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

O § 1º do citado artigo determina que o grau de utilização da terra deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e toda a área aproveitável do imóvel. O seu § 2º estabelece que o grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento).

O constituinte atribuiu grande importância à produtividade das propriedades rurais ao considerar a propriedade produtiva como objeto insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme o disposto no art. 185, inciso II, da Carta Magna.

4.4.2 Aspecto ambiental

Para a caracterização do cumprimento da função social da propriedade agrária, determina a Constituição Federal, no inciso II, do art. 186, que haja a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis no imóvel rural e que seja promovida a preservação do meio ambiente.

Contudo, a ânsia do homem pelo desenvolvimento econômico fez com que ele tardiamente percebesse e se preocupasse com o uso adequado dos recursos naturais. Somente em meados do século XX o homem voltou-se para a preservação do meio ambiente, surgindo naquele momento o modelo do desenvolvimento sustentável.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável dita que o desenvolvimento econômico deve estar pautado no respeito aos recursos naturais, pois o homem deve utilizá-los observando os seus limites, de forma a atender às necessidades atuais, embora sem prejudicar as futuras gerações.

No ordenamento jurídico nacional, a Constituição Federal de 1988 foi pioneira no tratamento da questão ambiental, atribuindo-lhe uma importância tal que ela passou a ser um fator condicionante do direito de propriedade.

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável está previsto na Constituição Federal, que em seu art. 225, *caput*, garante a todos o direito ao meio ambiente equilibrado, atribuindo ao Poder Público e à coletividade o dever de utilizar os recursos naturais de maneira sustentável.

Como mencionado acima, o aspecto ambiental da função social da propriedade rural está intrinsecamente ligado ao Princípio do Desenvolvimento Sustentável, previsto no art. 225, da Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O desenvolvimento sustentável é um conceito novo, elaborado em meados do século XX, quando surgiram as primeiras inquietações com ecologia e a preservação da natureza, com a escassez dos recursos naturais e sua preocupação com as condições de vida das próximas gerações.

O Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade (SUSTENTABILIDADE, 2004. p. 7.) conceitua desenvolvimento sustentável:

Desenvolvimento sustentável trata de um novo modelo de civilização, construído coletivamente, para mudar o padrão de desenvolvimento, com adoção de princípios éticos, de forma que atenda as necessidades básicas atuais, sem prejuízo para as futuras gerações, estabelecendo um contínuo melhoramento da qualidade de vida das comunidades, criando e implementando soluções para combater a degradação ambiental e as desigualdades econômicas e sociais, em que as medidas são aplicadas em uma balança de três pratos – justiça social, proteção ambiental e eficiência econômica.

Diante da realidade em que vivemos, o desenvolvimento sustentável há que ser visto como um modelo a ser perseguido, pois um meio ambiente equilibrado é condição essencial para uma sadia qualidade de vida. O poder público deve

estabelecer meios de garantir e fiscalizar o cumprimento do desenvolvimento sustentável, bem como dos demais fatores da função social da propriedade. Além disso, a população, em todos os seus segmentos, deve estar consciente da necessidade de preservação dos recursos naturais.

A Lei n.º 8.629/1993, no art. 9º, § 2º, considera adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

O art. 9º, § 3º, da mesma lei, considera preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

4.4.3 Aspecto social

O elemento social da função social da propriedade agrária tutela as relações trabalhistas ocorridas nas propriedades rurais.

Antes da análise da regulamentação dos requisitos elencados no art. 186, da Constituição Federal, faz-se necessária a compreensão dos conceitos de empregado e empregador rural, estabelecidos pela Lei n.º 5.889/1973.

Conforme o art. 2º da mencionada lei, empregado rural é a “pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário”.

O art. 3º, por sua vez, conceitua o empregador rural como a “pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explora atividade agroeconômica, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou através de prepostos”.

O aspecto social está insculpido nos incisos III e IV do art. 186, da Constituição Federal, que estabelecem o dever de observância às normas trabalhistas e que seja

promovido o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores. Os referidos dispositivos constitucionais encontram regulamentação nos §§ 4º e 5º do art. 9º da Lei n.º 8.629/1993.

Conforme o § 4º, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

O § 5º dita que a exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Se o proprietário deixar de atender a esses requisitos poderá sofrer punições administrativas, civis e penais, como explana Godoy (1998, p. 74):

O não-atendimento das normas trabalhistas pelo titular da propriedade agrária também pode ocasionar-lhe punições nas três esferas. Haveria, sob o aspecto administrativo, multas, interdições, na hipótese de desrespeito ao horário e segurança no meio ambiente do trabalho. Sob o aspecto civil, poderia haver pedido de indenização por fato doloso ou culposo que ocasionasse acidente no trabalho. E, sob o aspecto penal, haveria a tipificação de delitos criminais relacionados às relações de trabalho, como a redução à condição análoga de escravo.

Em relação ao trabalho rural, é importante salientar que a Carta Magna estabeleceu, no art. 7º, *caput*, a equiparação entre trabalhadores urbanos e rurais.

A Emenda Constitucional n.º 28, de 25 de maio de 2000, alterou a redação do inciso XXIX do art. 7º, para unificar em cinco anos o prazo prescricional para ajuizamento da ação relativa aos créditos resultantes das relações de trabalho para o empregado urbano ou rural.

4.5 FISCALIDADE E EXTRAFISCALIDADE

O Estado, para atingir o bem comum, arrecada recursos com o objetivo de atender as necessidades públicas e de prover os serviços tipicamente estatais.

A obtenção dos recursos pode se dar por meio de receitas originárias (provêm do próprio patrimônio da administração pública) e derivadas (obtidas pelo Estado mediante o exercício de sua soberania).

Os tributos podem ter finalidade fiscal, quando o objetivo principal for a obtenção de receitas e a realização de despesas; ou extrafiscal, se o foco principal for a regularização do mercado e da economia, visando a um efeito diverso da simples arrecadação de receitas e execução de despesas.

Para Hugo de Brito Machado (2002, p.68): extrafiscal ou extrafiscalidade é quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros.

Deve-se salientar que o Estado, através da extrafiscalidade, pode influir no comportamento dos entes que participam da economia, incentivando condutas positivas e desestimulando o que for prejudicial ao bem comum.

Nesse diapasão, torna-se imprescindível distinguir progressividade fiscal da progressividade extrafiscal: a progressividade fiscal procura graduar o imposto de forma a compatibiliza-lo com o princípio da capacidade contributiva. Já a progressividade extrafiscal procura influenciar a atuação contribuinte, em direção a determinada meta constitucionalmente prevista.

Logo, conclui-se que o Imposto Territorial Rural é extrafiscal, uma vez que suas alíquotas serão fixadas de forma a levar o contribuinte a uma exploração racional e intensiva da terra e dos seus recursos, como se depreende do artigo 153, § 4º, I, da Constituição Federal:

(...)

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput:

I - serão progressivos e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. (*In VADE MECUM*, 2011, p. 60).

4.6 POLÍTICA AGRÍCOLA E A REFORMA AGRÁRIA

Primeiramente, é necessário observar que a Constituição Federal coloca a prática agrícola e fundiária no título da ordem econômica, e no seu artigo 187, e define assim:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrícola. (*In VADE MECUM*, 2012, p. 69).

O interessante, de imediato, é o parágrafo primeiro, uma vez que a política agrícola não se limita a atividade de agricultura, a algo maior, pois se preocupa com desenvolvimento rural, seja qual for tal atividade. É o que se pode perceber também analisando o artigo 47, da lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra).

Art. 47. Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando:

(...)

A lei nº 8.171/91 dispõe sobre a política agrícola, ou seja, é a legislação que trabalha genericamente toda e qualquer atuação da política agrícola, como também todos aqueles oito incisos que o artigo 187 da Carta Magna elenca como fundamentais para materialização da política fundiária.

Para se fortalecer tal entendimento, vale transcrever o artigo primeiro:

Art. 1º Esta lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da

política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, entende-se por atividade agrícola a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais.

Nesse sentido, também é de extrema importância trazer o artigo 1º, do Estatuto da Terra:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

(...)

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Com isso, conclui-se que o Estatuto da Terra tem por objeto regulamentar o imóvel rural. Portanto, tratando-se de política fundiária, é a preocupação da ocupação das terras no país.

Devido ao problema agrário que o nosso País enfrenta (que não é recente), principalmente no que diz respeito à grande concentração de terras e renda, busca-se conseguir equilibrar o sistema fundiário brasileiro com os interesses dos trabalhadores, dos proprietários e do próprio Estado.

Nesse norte, política agrícola pode ser compreendida como ação própria do Poder Público, elaborada e executada na forma da lei, no interesse da economia rural, que consiste na escolha de meios adequados para influir na estrutura e na atividade agrária, elaborando planos com a finalidade de alcançar um ordenamento satisfatório da conduta das pessoas que delas participam ou a ela se vincule.

O objetivo principal é conseguir o desenvolvimento e o bem estar da comunidade com o intuito de harmonizá-la através do processo de industrialização do país e melhorar a utilização da terra, aproveitando a mão-de-obra e a colonização rural, elevando, assim, o nível de vida rural.

A política agrícola é realizada pelo Governo Federal, porém, nada impede que através de convênios e demais atos administrativos complexos se tenha uma relação entre o Governo Federal e os outros entes da federação para, juntos, integrando a política agrária e fundiária brasileira, organizarem a ocupação e a função social no Brasil.

É imperioso salientar que não há como se fazer reforma agrária sem se trabalhar com uma política agrícola concomitante, é o que se percebe analisando o artigo 24, da Lei nº 8.629/93: “As ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações de política agrícola, e constantes no Plano Plurianual”.

O Plano Plurianual, com duração de quatro anos, tem que trazer o futuro do desenvolvimento nacional, em outras palavras, deve-se buscar a justiça social no campo bem como a justa distribuição de terras.

Feitos estes breves comentários a respeito da política agrária atual, dar-se-á início ao estudo da reforma agrária, observando o conceito trazido pelo Estatuto da Terra, em seu artigo 1º, § 1º:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

A sociedade concede ao Estado, através da permissão de vários mecanismos legais, previstos na lei constitucional e infraconstitucional, poderes de intervenção na propriedade privada que não cumprirem sua função social.

Nesse sentido, uma das maneiras que o Estado pode interferir na propriedade privada é através da desapropriação para reforma agrária, que está regulada na Constituição Federal, a partir do artigo 184 e seguintes, como também na Lei nº 8.629/93 que regulamenta a materialização da reforma agrária e na Lei Complementar 76, de 1993, que dispõe sobre desapropriação para fins de reforma agrária.

É mister observar o artigo 16, da Lei nº 4.504 que trata sobre os objetivos da reforma agrária:

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Observa-se que a reforma agrária atinge a extinção dos minifúndios e latifúndios, uma vez que os minifúndios são ruins para o desenvolvimento rural, pois corresponde a uma pequena parcela de propriedade e nela não há como se fazer o

desenvolvimento econômico rural. O latifúndio, por sua vez, também é ruim, já que não se tem o aproveitamento adequado em razão da sua dimensão.

Com isso, verifica-se com clareza quem são os alvos da reforma agrária, vez que estão em regra na mão de particulares que não têm como dar destinação (minifúndios) ou não querem dar destinação (latifúndios) apenas como uma forma de especulação.

É uma preocupação dos proprietários de imóveis rurais assistirem o poder público desapropriar propriedade privada que não atenda sua função social e lá materializar a reforma agrária, mas é bom lembrar que as terras públicas também podem ser destinadas a reforma agrária.

Nesse norte, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no seu art. 184 e seus respectivos parágrafos o seguinte:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. (*In VADE MECUM*, 2012, p. 69).

Portanto, a Constituição Federal estabeleceu privativamente à União a competência para desapropriar terras para fins de reforma agrária, mediante justa indenização pelo bem desapropriado.

Verificando-se o parágrafo primeiro do artigo mencionado, nota-se que a desapropriação para fins de reforma agrária não tem pagamento apenas em títulos da dívida agrária, pode ocorrer o pagamento em dinheiro, a própria Carta Magna reconhece essa possibilidade, logo, parte será em título da dívida, quando se tratar do valor da terra nua, e parte será em dinheiro, quando se referir às benfeitorias úteis e necessárias.

Destaca-se que a desapropriação para fins de reforma agrária vai guardar suas peculiaridades pautadas em lei complementar em dois pressupostos constitucionais: interesse social e utilidade pública.

A Constituição Federal vigente regulamenta em seu texto que somente as propriedades que não cumprirem com sua função social é que são passíveis de desapropriação para a reforma agrária, é o que recomenda a Constituição Federal de

1988, no que diz respeito aos bens insuscetíveis de desapropriação, regulamentada no seu art. 185, incisos I, II e parágrafo único:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
II - a propriedade produtiva.

Parágrafo Único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. (*In VADE MECUM*, 2012, p. 59).

São impossibilitadas, portanto, de ser objeto de desapropriação, as propriedades imobiliárias rurais que satisfaçam as condições exigidas pela legislação agrária (empresa rural), tendo em vista que estes imóveis são os que alcançam os melhores índices de produtividade, além de cumprir de forma plena sua função social.

Nesse sentido, é mister expor o conceito de Empresa Rural contido no Decreto nº. 84.685/80, que é um regulamento a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto Territorial Rural, no seu art. 22, III (2012):

Art. 22.

[...]

III - Empresa Rural, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social da terra e atendidos simultaneamente os requisitos seguintes:

- a) tenha grau de utilização da terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado na forma da alínea a, do art. 8º;
- b) tenha grau de eficiência na exploração, calculado na forma do art. 10, igual ou superior a 100% (cem por cento);
- c) cumpra integralmente a legislação que rege as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra.

A legislação agrária brasileira tem como finalidade incentivar a formação da propriedade familiar, bem como fazer com que o maior número de imóveis rurais possam ser considerados como empresa rural, a fim de se atingir um bom nível de exploração agropecuária.

Assim sendo, mesmo que o imóvel seja considerado empresa rural fica sujeito a desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

4.7 PROGRESSIVIDADE, FUNÇÃO SOCIAL E CONFISCO

O artigo 153, §4º, inciso I, da CF/88 trouxe uma grande contribuição no que respeita ao direito de propriedade ao determinar que: “o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”.

Então a alíquota utilizada varia de acordo com a área da propriedade e seu grau de utilização.

Nesse sentido, a Lei n.º 9.393/96, que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural, estabelece:

Art. 11. O valor do imposto será apurado aplicando-se sobre o Valor da Terra Nua Tributável - VTNT a alíquota correspondente, prevista no Anexo desta Lei, considerados a área total do imóvel e o Grau de Utilização- GU.

§ 1º Na hipótese de inexistir área aproveitável após efetuadas as exclusões previstas no art. 10, § 1º, inciso IV, serão aplicadas as alíquotas, correspondentes aos imóveis com grau de utilização superior a 80% (oitenta por cento), observada a área total do imóvel.

§ 2º Em nenhuma hipótese o valor do imposto devido será inferior a R\$ 10,00 (dez reais).

Levando em conta a lei supra, o valor do Imposto Territorial Rural será determinado pelo valor venal fundiário tributável e a respectiva alíquota em função da área total do imóvel, como também pelo seu grau de utilização.

A legislação do Imposto Territorial Rural criou uma tabela em que suas alíquotas, apresentando percentuais que variam entre 0,03% a 20%, conforme a área total do imóvel e o seu grau de utilização.

Destarte, o direito de propriedade recebe influência imediata do princípio da função social da propriedade, cujo objetivo é desestimular a manutenção de propriedades improdutivas.

Assim, fica claro que se um imóvel rural não estiver cumprindo com sua função social, poderá sofrer a incidência de alíquotas progressivas de ITR previstas na Lei, que aumentam a carga tributária na medida em que diminui o grau de produtividade do imóvel. É a progressividade atendendo o princípio da função social.

Consoante ao mencionado, apresenta-se o entendimento demonstrado por Regina Helena Costa:

Nesse contexto, portanto, exsurge a importância do imposto em estudo como instrumento a viabilizar o efetivo cumprimento da função social da propriedade rural, na medida em que o proprietário rural será estimulado a produzir mais para pagar menos imposto beneficiando-se, conseqüentemente, a sociedade. (2009, p.358)

Vale destacar que o objetivo do Estatuto da Terra é analisar e controlar a utilização do imóvel rural, logo, se percebe a importância para que esse imóvel rural atenda a função social da propriedade, uma vez que deve ser utilizado de maneira a satisfazer não só as necessidades e interesses do homem, mas também da sociedade.

Nesse diapasão, segundo Raymundo Laranjeira (1999, p.160): “a função social da propriedade consiste na correta utilização econômica da terra e na sua justa distribuição, de modo a atender ao bem-estar da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social”.

Desse modo, para validar tal entendimento, faz-se necessário observar o artigo 186, da Constituição Federal:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I - aproveitamento racional e adequado;
II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (In VADE MECUM, 2012, p. 69).

Percebe-se que nos quatro incisos, são encontrados, o aspecto econômico (aproveitamento racional e adequado), ambiental (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente) e social (observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores), representação clássica do desenvolvimento sustentável da propriedade.

Portanto, a propriedade rural tem que gerar o desenvolvimento econômico e social para todos aqueles que dela dependam, respeitando a natureza, bem como as relações de trabalho.

Observa-se, por conseguinte, que não adianta a propriedade rural satisfazer com apenas um desses requisitos, pois tanto o Estatuto da Terra como a nossa Carta Magna exigem o atendimento simultâneo de todas as condições.

Nesse sentido, no que concerne à função social da propriedade, a Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) regulamenta o seguinte:

Art. 2º. É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista em lei.
§ 1º. A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

§ 2º. É dever do Poder Público:

[...]

- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

Vale lembrar que a função social não é uma limitação do uso da propriedade rural, ela é elemento indispensável que compõe a definição da propriedade, por isso que só se torna legítima no ordenamento jurídico brasileiro a propriedade que cumpre sua função social, logo, a propriedade que descumpra a função social não pode ser objeto de proteção jurídica.

É importante salientar que a função social da propriedade consiste em uma melhor distribuição das terras e a sua utilização de forma mais correta, visando atingir o bem-estar de todos, como também o crescimento da produtividade e da justiça social, entretanto, é de grande importância destacar que o princípio da função social da propriedade não pode se colocar sobre o princípio (igualmente constitucional) que proíbe os tributos com fins confiscatórios, pois diferentemente do que ocorre com as regras que não existe hierarquia ou revogação, quando existem dois princípios garantindo direitos opostos, deve-se levar em conta o caso concreto e defender as garantias constitucionais.

O princípio ora em estudo proíbe a criação tributos excessivos que possam acarretar a extinção da riqueza tributável, a ponto de fazer com que desapareça por não ter considerado a capacidade contributiva das pessoas.

Com efeito, as alíquotas fixadas pela Lei 9.393/96 têm a intenção de desestimular as propriedades que sejam improdutivas.

É necessário salientar que se a alíquota aplicada produzir um patamar insuportável que gere a captação do valor da propriedade, estar-se-ia diante de uma

alíquota confiscatória e a norma impede que os tributos sejam utilizados com efeitos de confisco, criando, portanto, um limite claro à progressividade dos impostos.

Face ao exposto, é necessário esclarecer que a incidência da alíquota de 20% sobre determinado imóvel rural, durante cinco anos consecutivos resultará, com certeza, na captação total do valor desta propriedade, causando a perda do imóvel rural para o Estado, de modo que a alíquota nesse patamar é confiscatória e não atende a progressividade.

Isso se explica porque, até mesmo as propriedades que não sejam produtivas não poderão, sob pretexto de não estar cumprindo com sua função social, receber como pena uma tributação confiscatória, ou seja, se o princípio da função social não estiver sendo cumprido, embora a Constituição autorize o uso de alíquotas progressivas no imposto territorial rural, esta não pode resvalar para o confisco, visto existirem outras formas para a União solucionar o problema, como por exemplo, e já estudado, a desapropriação para fins de reforma agrária, mediante justa e prévia indenização.

Fica claro que, empregar alíquota no patamar de 20% vai além do princípio da função social, é destruir a capacidade contributiva do contribuinte e atribuir efeito confiscatório ao ITR, de maneira que a União arrecadará, em apenas cinco anos, o valor total da propriedade, tratando-se claramente de fato contrário as normas constitucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente trabalho monográfico, estudou-se o Imposto Territorial Rural, que através da Constituição Federal de 1988 trouxe uma importante relativização ao direito de propriedade ao determinar a progressividade e as alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas.

Devido ao problema agrário que o nosso País enfrenta, principalmente no que diz respeito à grande concentração de terras e renda, um dos maiores responsáveis pelas injustiças sociais que ocorre no Brasil, busca-se conseguir equilibrar o sistema fundiário brasileiro com os interesses dos trabalhadores, dos proprietários e do próprio Estado.

Nesse contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil coloca em seu texto a doutrina da função social da propriedade entre os direitos e garantias fundamentais e dentre os princípios da ordem econômica, determinando as condições para que a propriedade cumpra a função social e ainda a desapropriação daquela propriedade imobiliária rural que descumpra esse preceito, desempenhando, assim, imperioso papel na política agrícola.

As alíquotas são ora fixadas de forma a levar o contribuinte a uma exploração racional e intensiva da terra e dos seus recursos, interferindo diretamente no domínio econômico e, por conseguinte, levando a se concluir que o imposto referido é extrafiscal. Então, caso não haja cumprimento da função social, poderá sofrer a incidência de alíquotas progressivas, previstas na Lei, que aumentam a carga tributária na medida em que diminui o grau de produtividade do imóvel.

Como meio de coibir a vasta gama de propriedades em discordância com a legislação vigente, a lei impõe, de maneira inteligente, que ocorra a interferência do Estado através da desapropriação, inclusive tentando não ser muito exigente quanto a ação, pois ainda que o titular da propriedade rural aja com discordância com a legislação, a indenização prévia e justa também é devida.

Forçoso colocar que é proibido que o legislador crie tributos que possam acarretar a extinção da riqueza tributável do contribuinte a ponto de fazer com que desapareça, por não ter considerado a capacidade contributiva das pessoas, pois se

a alíquota aplicada resultar num grau insuportável que gere a absorção do valor da propriedade estar-se-ia diante de uma alíquota confiscatória. Por outro lado, a norma que impede que os tributos sejam utilizados com efeitos de confisco cria um limite explícito e este é a progressividade dos impostos.

Por fim, cumprir a função social do imóvel rural não é uma atividade fácil, depende de um grande esforço de todos os poderes, inclusive da sociedade civil, até porque é difícil contrariar os interesses dos grandes proprietários de terra. Nesse sentido, o Estado precisa criar mecanismos para o processo de desapropriação, impulsionando a gradativa supressão das formas de ocupação e exploração da terra que contrariem a função social, ou seja, o latifúndio e o minifúndio, os dois grandes males da estrutura fundiária brasileira.

Mas não é só isso que tem que ser criado, é necessária uma fiscalização acirrada e comprometedora de toda a máquina estatal para fazer valer tudo que foi lançado quanto ao direito sobre a propriedade rural e sua respectiva cobrança.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquemático**. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

ANCELES, Pedro Einsten dos Santos. **Manual de Tributos da Atividade Rural**. 2. ed. São Paulo: Atlas 2002

ANDRADE, Rita de Cássia. **O Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural**. Disponível em: <http://www.legocursos.com.br/artigos_detalhe.php?id=18>. Acesso em: 10 mar. 2012.

A Reforma da Constituição. O Ato Adicional. Disponível em: http://portalmultirio.rio.rj.gov.br/historia/modulo02/reforma_const.html>. Acesso em: 18 abr 2012.

ALVES, Sérgio Henrique. Inscrição de dívida tributária no SERASA: forma coercitiva de cobrança de tributo. **Revista Jurídica Consulex**. Ano XIII. nº 296. 15 mai 2012.

ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade mecum acadêmico de direito**. 4. ed. São Paulo: Rideel, 2012.

ATALIBA, Geraldo. Evolução do Sistema Constitucional Tributário Brasileiro. **Revista de informação legislativa**. Brasília: ano V, nº 18, 1968.

BARREIRINHAS, Robinson Sakiyama; SANTOS, Vauleir Ribeiro (coord.). **Como se preparar para o exame de ordem**, 1ª fase: Tributário. 5 ed. São Paulo: Método, 2008.
BRANDÃO, Caio Rogério da Costa. **O Poder de Tributar: limitações e o controle difuso de constitucionalidade - Resolução Senatorial**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=805>>. Acesso em 25 Mar. 2012.

BARRETO. Aires F. **Curso de direito tributário municipal**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Estatuto das Cidades**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 28 abr 2012.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 de Mar. 2012.

CINTRA, Marcos. **Paradigmas Tributários: do Extrativista Colonial à Globalização na Era Eletrônica**. Disponível em: <www.marcoscindra.org/Edesp%20Eurico%20Extratativismo%20e%20Polemica%20C%20PMF>. Acesso em: 15 abr 2012.

_____. **Código Tributário Nacional**, Lei 5172 (1966). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L5172.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito tributário**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/decretos/2002/Dec4382.htm>>. acesso em: 22 mar. 2012..

_____, **Emenda Constitucional nº. 42**, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm >. Acesso em: 25 mar. 2012.

FERNANDES, Cintia Estefania Fernandes. **IPTU texto e contexto**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FERREIRA, Benedito. **A história da tributação no Brasil**": causas e efeitos. Brasília: Senado Federal, 1986.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**.18. ed. São Paulo: Atlas.

_____. **Hipótese de incidência tributária**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HISTÓRIA do Brasil. Período Imperial. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/brasil_historiadobrasil_periodoimperial.htm>. Acesso em: 18 abr 2012.

LARANJEIRA, Raymundo. **Direito agrário brasileiro “em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero”**. São Paulo: LTR, 2000.

LEITE, Geilson Salomão. **Do imposto territorial rural**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

_____, **Lei nº. 11.250**, de 27 de dezembro de 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm>. Acesso em: 25 mar. 2012.

_____, **Lei nº. 9.393**, de 19 de dezembro de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9393.htm>. Acesso em: 19 mai. 2012.

_____, **Lei nº. 4.904**, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4504.htm>>. Acesso em: 19 mai. 2012.

_____, **Lei nº. 8.171**, de 17 de janeiro de 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8171.htm>. Acesso em: 15 mar.2011.

_____, **Lei nº. 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm>. Acesso em: 19 mai. 2012.

_____, **Lei nº. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4504.htm>>. Acesso em: 19 mai. 2012.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 30 ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEDEIROS, Leonilde Servolo. **Reforma Agrária no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2009.

MENEZES, Paulo. **Repartição das Receitas Tributárias**. Disponível em: <<http://pam.wordpress.com/2009/09/11/reparticao-de-receitas-tributarias/>>. Acesso em: 18 Abr.2012.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado; ESMAFE, 2009.

_____. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 abr 2012.

_____, **Receita Federal**. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 15 de mar. 2012.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Renovar, 2009.

ROCHA FILHO, Virgílio Castelo Branco. **Hipóteses de Imunidade Tributária**. Disponível em: < http://www.cbrcj.com.br/ler_artigos.asp?id=%7B719F19DF-82D2-41FA-AC80-5E8EB7EECE44%7D>. Acesso em: 19 mai. 2012.

ROSA, Marcus Vinicius Sousa. **Atividade Confiscatória do ITR**. Disponível em <http://institutounipac.com.br/perspecto/ano1nr1/1_AatividadedeconfiscatriadoITR.pdf> . Acesso em 07/04/2011.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SALLES, Ricardo. A idéia de tributação na Idade Moderna. **Revista Forense**. São Paulo: abr./mai./jun. 1982. v. 278.

SÁVIO, Camila Gomes. **A Superioridade dos Princípios Constitucionais**. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas>> Acesso em: 04 Abr. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** . 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SOUZA, Tagie Assenheimer de; RÉA, Ricardo Roginski. **A extrafiscalidade, o princípio da capacidade contributiva e suas efetivações pela progressividade e**

pela seletividade. Disponível em: < <http://jus.uol.com.br/revista/texto/12292/>>. Acesso em: 19 mai. 2012.

_____. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700>. Acesso em: 4 mai 2012.