

# O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

Luciano Dias Bicalho Camargos\*

---

## Sumário

---

1. Introdução. 2. O direito de propriedade nas Constituições brasileiras – A função social da propriedade rural. 3. Imposto Territorial Rural – Breve histórico. 4. Fato gerador do Imposto Territorial Rural. 5. O Imposto Territorial Rural na atualidade. 6. A função social da propriedade e o Imposto Territorial Rural – Ferramenta eficaz? 7. Conclusão. 8. Bibliografia.

## 1 INTRODUÇÃO

A questão da estrutura fundiária brasileira, que vem suscitando, cada vez mais, profundos questionamentos acerca da necessidade de sua modificação a curto prazo, é por demais complexa para ser abordada no limitado espaço deste pequeno estudo. Podemos, entretanto, afirmar que a estrutura agrária do nosso país é altamente concentradora: poucos têm muito, e para a grande maioria nada resta senão a pobreza.

Noticia-se diariamente nos jornais os embates entre os denominados “sem-terra” e os proprietários rurais. Os excluídos se organizam e passam a contestar a estrutura fundiária existente, que concentra na mão de poucos a maior parte

---

\* Mestrando em Direito Tributário na UFMG.

das terras rurais no Brasil, não só por meio de manifestações políticas, mas também de ações reais como ocupação de fazendas e de prédios públicos.

O governo federal, por sua vez, em face desse quadro social altamente preocupante, vem procurando implementar políticas que possam satisfazer os anseios da sociedade, dentre as quais a Reforma Agrária, que após grande período de virtual paralisia passou a merecer uma maior atenção por parte dos governantes.

Mas não é o bastante. A demanda da sociedade é muito maior do que a suprida pelo governo.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia federal responsável pela realização da reforma agrária, vem se desdobrando para fazer frente às necessidades e demandas, mas os limitados recursos alocados para a sua implementação têm em muito dificultado uma atuação mais eficaz.

Atualmente, o principal instrumento utilizado para esse fim é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, que se mostra de aplicação limitada já que não podem ser desapropriados os imóveis rurais médios e pequenos, assim como os imóveis produtivos.

Faz-se necessário, portanto, a busca de instrumentos alternativos para que se possa mudar a estrutura fundiária do Brasil.

É nesse contexto que a tributação da propriedade rural deve ser abordada. O Imposto Territorial Rural deve ter um cunho extrafiscal, desincentivando a concentração fundiária e procurando fazer ser observada a função social da propriedade.

## 2 O DIREITO DE PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

A Constituição de 1891, que criou a República e instalou a Federação calcada no cristalizado entendimento liberal burguês do Direito de Propriedade, que norteou todo o século XIX, estabeleceu:

“Art. 7.....  
§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua *plenitude*, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.”

Com tal mandamento constitucional, o Código Civil, promulgado em 1916 e ainda em vigor, estribado no Código de Napoleão de 1808 e nas doutrinas que norteiam a Revolução Francesa, desconhecendo o pensamento social da Igreja, exteriorizado a partir da Encíclica *Rerum Novarum*, e os pensadores socialistas da metade do século passado, conceituou de forma ilimitada a propriedade em seu art. 524 e estabeleceu diversos institutos, dentre eles os efeitos da posse e as consequências do esbulho, de maneira inteiramente civilista *despido de qualquer visualização social e pública*.

Entretanto, já na Constituição Federal de 1934 o posicionamento legal se altera fundamentalmente, em razão da adoção das teses modernas e contemporâneas a respeito do direito de propriedade, ao estabelecer:

“Art. 113.....

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar...”

Tal inovação mereceu os ensinamentos de *Pontes de Miranda*:

“III – Exposição 1. *Um dos pontos em que a Constituição de 1934 muito se diferencia da Constituição de 1891 é no tocante à garantia constitucional da propriedade, hoje, no art. 113, 17, só assegurada como instituição, o que torna impréstáveis as doutrinas e bem assim a jurisprudência elaborada sob a Constituição de 1891. O feitiço de 1934 é outro. Trata-se de texto entre social democrático e fascista, enfim, compromisso entre esquerdas e direitas. A fonte não está em Paris, nem em Washington, mas em Weimar. Daí as questões novas que têm de surgir (e já têm surgido em torno do art. 113, 17); aí também a recomendação, que se deve ter presente a cada momento, de não haurir no espírito da Constituição norte-americana, nem na jurisprudência da Corte Suprema dos Estados Unidos da América, nem na doutrina e na jurisprudência brasileira de antes de 16 de julho de 1934 a inspiração exegética do art. 113, 17.”<sup>1</sup>*

1 *Comentários à Constituição de 1934*, p. 183.

E ainda:

“4. A propriedade passou na Constituição de 1934 por transformação profunda, à qual ainda não se habituaram os juristas, propensos a só consulta do Código Civil em se tratando de direito de propriedade. No inciso 17, propriedade é toda patrimonialidade; diz o art. 113, 17, 1ª parte, que o direito de propriedade não poderá ser exercido contra o interesse social coletivo. O art. 113, 17, 1ª parte decompõe-se em dois preceitos, a que correspondem duas garantias constitucionais diferentes: 1. é garantido o direito de propriedade na forma que a lei determinar, isto é, só se garante a instituição; 2. o direito de propriedade não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo; a letra da segunda proposição não é a do art. 153, alínea 3ª, da Constituição alemã, onde se diz que a propriedade impõe obrigações (*Eigentum verpflichtet*) e o seu uso deve constituir, ao mesmo tempo, um serviço para o mais alto interesse jurídico; mas neste art. 153, alínea 3ª, foi que se inspirou o legislador constituinte do Brasil. O art. 113, 17, 1ª parte, vai além e não vai: não vai, porque usou da forma negativa ('não poderá ser exercido...'), vai além porque constitui preceito aplicável por si, ao contrário da regra alemã, simples preceito programático, e porque interesse social ou coletivo é mais do que interesse comum. Na Alemanha, o preceito imperativo vale para o juiz como imperativo) e para o legislador como roteiro; no Brasil, é preceito imperativo para o juiz, porque constitui regra de direito material cogente inserta na Constituição.<sup>2</sup>

E conclui:

“Tal concepção é nova para nós que vínhamos de outro clima político-social, bem diferente daquele em que mergulhamos, após a Ditadura de 1930-1934, através dos textos alemães. Toda citação de jurisprudência norte-americana, como se soa fazer ao tempo da Constituição de 1891, já constitui anacronismo inoperante, algo de cadaverizado e de putrescente.

2 *Op. cit.*, p. 185.

Bem ou mal entendam os juízes que andou a Constituição de 1934, eles nenhum poder têm contra ela. Só há um poder contra os arts. 113, 17, 115 e outros mais, o que se aponta no art. 178, ou o Povo, em retomada do poder estatal, quer dizer – em revolução.”<sup>3</sup>

A Constituição de 1946 estatuiu que o uso da propriedade seria “condicionado ao bem-estar social” (art. 147), e as Constituições posteriores, de 1967 (Emenda n. 1/69) e de 1988, passaram a referir-se à função social da propriedade. O art. 170 da Carta de 1988, em vigor, preceitua, *verbis*:

“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

.....  
III – função social da propriedade...”

Mais além, procura dar assento constitucional à real e perfeita caracterização do princípio emoldurado pelo pensamento contemporâneo a partir de Leão XIII, com a *Rerum Novarum*:

“Art. 186. A função Social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências 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 trabalhadores.”

Emerge dos textos constitucionais transcritos que a propriedade rural tem de cumprir a sua função social, mediante o atendimento, simultâneo, dos cinco requisitos, quais sejam:

3 *Op. cit.*, p.186-187.

- a) aproveitamento eficiente;
- b) utilização correta dos recursos naturais disponíveis;
- c) preservação do meio ambiente;
- d) observância das relações que regulam as relações de trabalho; e
- e) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Não basta somente que o imóvel rural cumpra alguns desses requisitos; é indispensável que atenda a todos simultaneamente.

*José Cretella Júnior* leciona:

“A propriedade, relação de direito privado, mediante a qual uma coisa, pertencente a uma das pessoas, estava, antes, sujeita totalmente à vontade desta, em tudo que não fosse proibido pelo direito público e pela concorrência do direito alheio (SCIALOJA *apud* ZANOBINI. *Curso de diritto amministrativo*. 4. ed., 1948, v. IV, n. 5, p. 140); era o senhorio geral e independente da pessoa sobre a coisa, para fins de direito, reconhecidos, nos limites estabelecidos pelo direito (*Filomusi Guelfi*). Projeção da personalidade humana no domínio das coisas, tendo sido considerada por muitos como o mais importante e o mais sólido de todos os direitos subjetivos outorgados ao indivíduo e que, por longo tempo, conservou a mesma fisionomia que lhe delinear a direito romano (MONTEIRO, Washington de Barros. *Direito das coisas*. 2. ed., 1995, p. 7-8).”<sup>4</sup>

“Ocorre motivo de interesse social quando a expropriação se destina a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo, em geral, pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, enfim, pela atenuação das desigualdades sociais (SEABRA FAGUNDES. *Da desapropriação no direito brasileiro*. 2. ed., 1949, p. 23) 'quando as circunstâncias impõem a distribuição da propriedade para

melhor aproveitamento, utilização ou produtividade, em benefício da coletividade, ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do poder público (MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 6. ed., 1978, p. 554).”<sup>5</sup>

*Manoel Gonçalves Ferreira Filho* preceitua:

“A propriedade, todavia, consagrada pela Constituição, não é da concepção absoluta, romanística, e sim a propriedade encarada como função eminentemente social. É o que se depreende do texto ora em exame, que implicitamente condena a concepção absoluta de propriedade, segundo a qual esta é direito de usar, gozar e tirar todo o proveito de uma coisa, de modo puramente egoístico, sem levar em conta o interesse alheio e particularmente o da sociedade.

Reconhecendo a função social da propriedade, a Constituição não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso desta seja condicionado ao bem-estar geral. Não ficou, portanto, o constituinte longe da concepção tomista, segundo a qual o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora pertençam a um só.”<sup>6</sup>

E, finalmente, *José Afonso da Silva* explana:

“A propriedade rural, que se centra na propriedade, com sua natureza de bem de produção, tem como utilidade natural a produção de bens necessários à sobrevivência humana, daí por que a Constituição consigna normas que servem de base à sua peculiar disciplina jurídica (arts. 184 a 191). É que a propriedade da terra, bem que se presta a múltiplas formas de produção de riquezas, não poderia ficar unicamente em subserviência aos caprichos da natureza humana, no sentido de aproveitá-la ou não, e, ainda, como conviesse ao proprietário.”<sup>7</sup>

<sup>4</sup> *Comentários à Constituição de 1988*, p. 3.966.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 3.969.

<sup>6</sup> *Comentários à Constituição Brasileira*, p. 664.

<sup>7</sup> *Curso de direito constitucional positivo*, p. 749.

“Função social da propriedade rural. O regime jurídico da terra ‘fundamenta-se na doutrina da função social da propriedade, pela qual toda riqueza produtiva tem uma finalidade social e econômica, e quem a detém deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive’. Essa doutrina, como observa *Sodero*, trouxe um novo conceito de direito de propriedade rural que informa que ela é um bem de produção e não simplesmente um bem patrimonial; por isso, *quem detém a posse ou a propriedade de um imóvel rural tem a obrigação de fazê-lo produzir, de acordo com o tipo de terra, com a sua localização e com os meios e condições propiciados pelo poder público*, que também tem responsabilidade no cumprimento da função social da propriedade agrícola.”<sup>8</sup>

As lições transcritas permitem concluir de modo claro que o conceito de propriedade contido nas normas constitucionais, a partir de 1934, se distanciam inteiramente daquele adotado pelo art. 524 do Código Civil.

A idéia da função social da propriedade traz noções e determinações muito mais amplas que aquelas autenticamente consagradas, de forma que o direito de propriedade tem de ser exercido de forma a satisfazer os anseios e as necessidades de toda a comunidade.

O cultivo eficiente e correto passa a ser uma obrigação, e o titular do direito somente o tem reputado integralmente se a propriedade é *produtiva*. Contudo, os grandes proprietários de latifúndio no país não assimilaram tal noção, mantendo ainda hoje uma relação atávica com a terra. Vê-se perfeitamente a noção liberal burguesa de terra como bem inviolável, ao bel e inteiro dispor do proprietário, e sobre o qual a sociedade não possui quaisquer direitos.

### 3 IMPOSTO TERRITORIAL RURAL – BREVE HISTÓRICO

O Imposto Territorial Rural, tal como estabelece a legislação vigente, é um tributo que objetiva mais que a receita tributária, porque visa fundamental-

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 750.

mente induzir os contribuintes a uma utilização racional e intensiva da terra, dos seus recursos. Com isso, vê-se que se integra perfeitamente ao espírito do direito agrário brasileiro.

A questão agrária no Brasil hoje demanda uma abordagem ampla que leve em conta não só os anseios da sociedade, mas também as necessidades do País.

Desde o Império Romano existe a tributação da terra, “persistindo sua imposição da Idade Média”, segundo afirma *Igor Tenório*.<sup>9</sup> Existiu também ao tempo da República, quando foi estendida às províncias caídas sob seu jugo, numa emanção da chamada *pax romana*. Trata-se, pois, de atividade tributária muito antiga. Os romanistas, em sua maioria, não fazem referência a exceções, donde é lícito pensar-se que tanto para propriedades rurais ditas *ex jure Quiritum, in bonis, ex jure gentium*, como para a provincial, a tributação de sua posse e uso era uma realidade. Na verdade, a paulatina transformação da propriedade “individualista dos primeiros tempos”, conforme *J. Cretella Júnior*, “vai sofrendo contínuas atenuações, cedendo lugar à penetração do elemento social. Do individual para o social – eis o sentido inequívoco do direito de propriedade, no império romano”.<sup>10</sup> Pode-se mesmo admitir que uma das providências adotadas pelo legislador nesse sentido foi, exatamente, a tributação da terra.

Vários estudiosos, dentre os quais, *Carlos F. Mignone*, vêem o assunto de forma bastante precisa e acham que a tributação da terra teria sido criada pela República, para atingir as províncias conquistadas através

“de um tributo que era cobrado daqueles que permaneciam cultivando a terra, e que, a partir da conquista, a possuíam não mais como seu senhor, mas como simples usufrutuário. [...] O pagamento consistia em uma cota da renda da terra – *tributum soli, agri* – ou então uma contribuição fixa – *stipendium* – paga em dinheiro ou em natura. Entretanto, a *ager romanus* quedava livre da tributação. Prevalencia o poder do grupo mais forte, exercido pelo direito de conquista”.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> *Manual de direito agrário*, 1975, p. 122.

<sup>10</sup> *Direito romano moderno*, 1971, p. 130.

<sup>11</sup> A tributação da terra e a reforma agrária. *Arquivos do Ministério da Justiça*, Ano 33, n. 40, p. 106.

Particularmente em relação ao Brasil, desde o descobrimento, uma cópia do já anacrônico sistema português de exploração agropecuária, sabe-se hoje que foi cogitada, mesmo antes de 1822: a instituição da tributação da terra. Não se pode afirmar, todavia, se o objetivo previsto era forçar a racionalização da posse e do uso da terra ou, o que é bem provável, se o Estado visava apenas e tão-somente obter mais uma fonte de receita tributária. No Império, não há registro de tentativas mais sérias a respeito. Durante a República, vale mencionar a Constituição de 1946 (art. 19, I), que institui a tributação da terra, de competência estadual, tendo sido transferida, pela Emenda Constitucional n. 5/61, à competência municipal. As Emendas Constitucionais n. 10/64 e 18/65 instituíram um sistema, por assim dizer, misto, que pode ser resumido da seguinte maneira: a União Federal tributa, cabendo aos Municípios da situação dos imóveis a receita tributária.

A tributação, no caso, tem como principal objetivo a justiça social. Aliás, vale ressaltar que foi na fase republicana que o Poder Público passou a se preocupar com a tributação sobre a posse e o uso da terra. Anteriormente – maio de 1984 –, o *Conselheiro Lafayette* havia pugnado, sem êxito entretanto, pela sua institucionalização, conforme relatório apresentado à Assembléia-Geral. O *Conselheiro*, segundo *Mignone*,<sup>12</sup> via na tributação “uma espécie de aluguel a que são obrigados para com a sociedade os que tomarem posse de parte dessa riqueza que pertencia a todos, e que usufruem em seu proveito particular”, entendimento que só alcançaria ressonância em 1964, com Mensagem n. 33, que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional acompanhada anteprojeto da Lei n. 4.504/64 (o Estatuto da Terra), e que expressou a certeza de que o ITR é “instrumento de uma política econômica de interesse social”.

A justiça social, buscada pela referida lei por meio da tributação da terra, apenas em parte foi alcançada, porque é evidente que não houve o previsto desestímulo àqueles que exercem a propriedade da terra sem observar a função social e econômica que lhe é implícita.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), até 12 de abril de 1990, era o órgão competente para recolher o Imposto Territorial Rural,

o que vem confirmar que, a princípio, o Imposto Territorial Rural tinha uma feição extrafiscal e não somente fins arrecadatórios. Cabia ao Incra, tendo como base seu Banco de Cadastro rural, tributar os imóveis rurais. Com o advento da Lei Federal n. 8.022, de 12/4/90, a competência para a administração das receitas arrecadadas por ele foi transferida para a Secretaria da Fazenda Nacional.

Tal modificação em muito prejudicou a arrecadação do imposto, uma vez que o banco de dados de imóveis rurais da Receita Federal era em muito inferior ao do Incra, tanto qualitativa quanto quantitativamente.

Após forte cobrança da sociedade e em especial dos movimentos sociais organizados, que vêem na tributação uma forma de modificação da estrutura fundiária do Brasil, foi aprovada a Lei Federal n. 9.393, que modificou a sistemática de cobrança do Imposto Territorial Rural, levando em conta não só sua dimensão, mas também a observância do princípio social da propriedade, gravando de forma mais onerosa os imóveis improdutivos.

#### 4 FATO GERADOR DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

A competência para a instituição do Imposto Territorial Rural está delineada na Constituição Federal:

“Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

.....  
VI – propriedade territorial rural.

§ 4º O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.”

A Lei n. 9.393, de 19/12/96, regulou a matéria da seguinte forma:

“Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do Município, em 1º de janeiro de cada ano.

12 *Op. cit.*, p. 113.

§ 1º O ITR incide inclusive sobre o imóvel declarado de interesse social para fins de reforma agrária, enquanto não transferida a propriedade, exceto se houver imissão prévia na posse.

§ 2º Para efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na área rural do município.

§ 3º O imóvel que pertencer a mais de um Município deverá ser enquadrado no Município onde fique a sede do imóvel e, se esta não existir, será enquadrado no Município onde se localiza a maior parte do imóvel.”

O fato jurídico-tributário, ou fato gerador, é a propriedade o domínio útil ou a posse de imóvel rural. Vale frisar a tributação da posse agrária, inclusive de terceiros. Assim é que o Imposto Territorial Rural incide mesmo na eventualidade de o titular do domínio ser beneficiário de imunidade fiscal relativa aos seus bens. É o que acontece, por exemplo, aos ocupantes de terras de fronteiras e de terrenos de marinha, ou ainda terras devolutas, todas espécies do gênero terras públicas.

“O ocupante e o foreiro desses bens públicos ficam sujeitos ao imposto territorial rural, do mesmo modo que os chamados posseiros de terras do domínio particular, podendo o legislador, neste último caso, por mera conveniência administrativa, escolher o proprietário ou o possuidor.”<sup>13</sup>

## 5 O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL NA ATUALIDADE

A Lei n. 9.393, promulgada em 19 de dezembro de 1996, dispõe sobre o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), mudou significativamente as regras do imposto até então em vigor e, em consequência, exigiu mudanças de comportamento dos produtores rurais, notadamente sobre a forma de manutenção de suas propriedades, produtivas ou não.

Estabeleceu também uma nova sistemática de declaração e apuração, com vigência já para o exercício de 1997.

Com a implantação do “novo” ITR, o Governo Federal objetiva dar significativo avanço no sentido de que ele venha a ser um real instrumento auxiliar de reforma agrária.

Podemos citar ainda como objetivos almejados: desestimular aos que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; estimular a racionalização da atividade agropecuária segundo os princípios de conservação dos recursos naturais renováveis; proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de reforma agrária; aperfeiçoar os sistemas de controle de arrecadação dos impostos.

O “novo” ITR procura se caracterizar por um conjunto de medidas previstas na lei e por intenções do governo, de modo a permitir que os objetivos supracitados sejam atingidos.

Dentre as medidas legais e as intenções governamentais, podem ser destacadas como as mais importantes as consideradas a seguir.

O ITR passa a ser eminentemente declaratório, ou seja, passa a ser declarado e apurado pelo proprietário rural, sendo o pagamento efetuado independentemente de notificação pela Secretaria da Receita Federal. Dessa forma, o valor da terra nua será declarado pelo proprietário rural e será considerado, por homologação da Secretaria da Receita Federal, auto-avaliação da propriedade a preço de mercado.

A Secretaria da Receita Federal buscará determinar a veracidade das informações prestadas pelos proprietários rurais, por meio de programas especiais de fiscalização, concentrando os esforços em propriedades selecionadas. Finalmente, para nortear a fiscalização e identificar a subavaliação de preços, em termos de terra nua do imóvel rural, a Lei n. 9.393 determina à Secretaria da Receita Federal a instituição de sistema sobre preços de terras, o qual servirá como referência dos preços médios das terras rurais, em nível de Município.

O ITR penaliza a propriedade improdutiva, inviabilizando a sua manutenção por meios de alíquotas progressivas, definidas em razão direta ao tamanho da propriedade, e em função inversa ao grau de utilização da área

13 BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*, 1973, p. 141.

aproveitável. As alíquotas definidoras do ITR tendem a um crescente até atingir o máximo de 20%.

Sobre este tema e à luz da Constituição de 1988, leciona o grande tributarista *Sacha Calmon Navarro Coelho*:

“Dispõe o art. 153, § 4º, que o ITR terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. Ora, quando tratamos das relações entre o princípio do não-confisco e a extrafiscalidade, ficou aclarado que dito princípio não pode ser oposto às determinações constitucionais que autorizam o exacerbamento da tributação para fins de política extrafiscal, sob pena de antinomia lógica, porquanto é cânone de hermenêutica não suportar o Direito posições antitéticas. Temos aqui, novamente, esta *vexatilia quaestio*. Para logo, o seguinte: se a Constituição admite a expropriação (perda compulsória do direito de propriedade) mediante indenização em títulos da dívida agrária, para que cumpra a propriedade sua função social que, no caso da propriedade agrária é produzir, e produzir bem no interesse da coletividade, é curial que o Estado pode elevar a tributação a níveis suficientemente insuportáveis de modo a estimular o proprietário rural a produzir adequadamente sob pena de, não o fazendo, ver-se obrigado a desfazer-se das terras, por ter se tornado antieconômico mantê-las improdutivas ou insuficientemente produtivas. Cumpre, todavia, fazer-se um trabalho sério, apolítico, com suporte técnico, que determine os graus de eficiência da terra (GET) e de utilização da terra (GUT), levando-se em conta as diversas regiões e microrregiões do País, sopesadas as condições sociais de cada uma delas e os insumos técnicos e creditícios possíveis, para o fim último de sabermos que é terra improdutiva. Duas coisas precisam acabar de vez neste país: o fetichismo setecentista de que a propriedade fundiária é sagrada e o hábito de se ter terras por *status* ou reserva de valor. O que se quer não são proprietários, mas proprietários assíduos e produtivos, em prol da nação. O ITR progressivo, sem dúvida, é um poderoso instrumento de política fundiária, a ser utilizado com transparência, boa-fé, firmeza e determinação. Andou

bem o constituinte neste particular. A progressividade tem um só limite: a alíquota maior não pode ser 100% (empatar com valor fundiário). Será confiscatório.”<sup>14</sup>

Atrelada às idéias de punir pesadamente a propriedade improdutiva e aperfeiçoar o sistema de fiscalização do ITR havia, também, a intenção do governo federal de elevar a arrecadação do imposto, o que na prática não se verificou.

Devemos agora tratar das conseqüências que, muito provavelmente, advirão da aplicação da nova sistemática desse imposto. Pelas altas taxações que o ITR impõe às propriedades improdutivas, espera-se uma queda nos preços das terras agrícolas, tanto para a venda como para o arrendamento.

A inexistência do seu pagamento levará a incursão do proprietário em dívida ativa, quando poderá ser penhorado ou arrestado, preferencialmente, o imóvel rural objeto do débito. Se a execução da dívida ativa não for embargada ou se rejeitados os embargos, a Fazenda Pública poderá adjudicar o imóvel penhorado, para fins de reforma agrária, ato em que o mesmo passará a integrar o patrimônio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá). No caso em que o valor do imóvel penhorado e adjudicado seja maior que o valor do débito proveniente do imposto, o pagamento da diferença ao proprietário rural será feito em títulos da dívida agrária, até o limite do valor da terra nua declarada.

Outra importante conseqüência ocorre se a propriedade classificada como improdutiva vier a ser declarada de interesse social para fins de reforma agrária: o valor da terra nua a ser depositado judicialmente pelo Incra será, no máximo, igual ao valor da terra nua declarada para o imposto. O Incra ainda não decidiu ainda qual o caminho adotar: depositar o que manda a lei do ITR (Lei n. 3.933/96) ou o valor considerado justo pelo seu próprio laudo de avaliação.

A concessão de incentivos fiscais e de crédito rural somente se dará mediante comprovação do recolhimento do imposto correspondente aos últimos cinco exercícios relativos ao imóvel objeto da concessão.

<sup>14</sup> *Comentários à Constituição de 1988 – Sistema tributário, 1993, p. 206.*

Finalmente, é obrigatória também a comprovação do seu pagamento referente aos cinco últimos exercícios, para serem praticados quaisquer atos junto ao registro de imóveis rurais.

## 6 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL – FERRAMENTA EFICAZ?

A utilização do ITR para compelir os proprietários de imóveis rurais a dar à sua propriedade utilização em consonância com a função social da propriedade sempre encontrou acolhida no cenário político e jurídico nacional. Ocorre, entretanto, que o imposto jamais foi usado de forma efetiva para o combate ao latifúndio improdutivo. Sua aplicação e cobrança nunca mereceu por parte do governo a atenção necessária.

A má utilização do ITR como instrumento de reforma agrária criou a errônea idéia de que a sua cobrança não poderia interferir de forma efetiva na estrutura agrária nacional. Os movimentos sociais, na esteira dessa visão criada pela própria ineficiência do governo, consideram a utilização do ITR como instrumento de política fundiária um engodo, defendendo a desapropriação de terras improdutivas como o único caminho para a transformação que se faz necessária na estrutura fundiária do País.

Esta visão não pode prosperar.

O ITR é importante instrumento de reforma agrária e cabe ao governo valer-se dele de forma efetiva para modificar a estrutura fundiária brasileira que ignora de forma cabal a função social da propriedade.

*Sacha Calmon Navarro Coelho* opina da seguinte forma:

“Desde a Emenda n. 18 à Constituição de 1946 elegeu-se o ITR como instrumento de política fundiária, certo ainda que alguns entusiastas da tese da ‘revolução pelo tributo’ chegaram ao ponto de pregar uma reforma agrária sem expropriação, bastando o manejo correto da tributação sobre as terras. O verdadeiro é que a competência para instituí-lo saiu dos Municípios e passou à União Federal sob tal pretexto, por isso que impossível fazer política agrícola e fundiária, em escala nacional, sem o

domínio do imposto sobre terras rurais. O ex-Incra, contudo, jamais implementou a reforma agrária que o regime capitalista brasileiro está a exigir para modernizar o país.”<sup>15</sup>

E *Pinto Ferreira*, conceituado agrarista brasileiro, daí também não se afasta:

“A contribuição do imposto territorial rural poderá ter seu efeito salutar e eficaz na solução do problema agrário. Certamente tal medida isolada será inoperante, mas ajudará na desagregação da propriedade improduti-va, enriquecendo os cofres públicos e o erário, que destarte poderão enfrentar com mais recursos a secular questão da terra.

No Brasil o imposto territorial pouco tem gravado as propriedades privadas no campo. Chega a ser irrisório, sobretudo por se tratar no caso vertente de uma nação de base eminentemente agrícola. É preciso, porém, salientar que diversos países assim não procederam, entre eles o Japão; ao fim do século passado, no ano de 1893, cerca de 60% da arrecadação do Japão provinha do imposto territorial gravando as propriedades agrícolas. Com tais recursos os japoneses empreenderam sua decisiva marcha para a industrialização.

.....  
A tributação progressiva das propriedades rurais poderá evidentemente servir de base a uma política fiscal associada à política econômica da reforma agrária. O País se beneficiará evidentemente com tal orientação, que diminuirá de modo sensível a tensão agrária, permitindo o respeito às normas constitucionais.”<sup>16</sup>

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 205-206.

<sup>16</sup> *Curso de direito agrário*, p. 134-136.

## 7 CONCLUSÃO

O Imposto Territorial Rural é importante instrumento na luta pela melhoria da estrutura fundiária brasileira.

Sua utilização de forma eficaz está condicionada a uma real intenção dos governantes de fazer valer o que determina a Constituição Federal, em especial no que tange à função social da propriedade.

Não se predica aqui o abandono das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária como instrumento de sua implantação, mas sim a sua coexistência de forma efetiva com os demais instrumentos disponíveis, dentre os quais cumpre destacar o Imposto Territorial Rural.

## 8 BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Paulo Guilherme de. *Aspectos jurídicos da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: LTr, 1997.
- ALVES, Fábio. *Direito agrário – Política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- ATALIBA, Geraldo, e GIARDINO, Cleber. *A hipótese de incidência tributária*. 2.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.
- \_\_\_\_\_. *ICM – diferimento*. Estudos e pareceres, São Paulo, v.1, n.1, p.11-78, 1980.
- BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. Revista e atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Direito tributário brasileiro*. 10 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*, 5. ed., 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 5 ed., São Paulo: Saraiva, 1991.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988 – Sistema tributário*. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993.

- \_\_\_\_\_. *ICM – Competência exonerativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- \_\_\_\_\_. Os impostos sobre consumo no Mercosul. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 5.
- \_\_\_\_\_. Validade e extensão dos tratados internacionais em matéria tributária, perante a Constituição Federal do Brasil de 1988. In: *Imposto de Renda: Estudos*, São Paulo. Resenha Tributária, v. 31, p. 32-62, nov. 1992.
- \_\_\_\_\_. Reforma tributária – O dedo paulista. *Jornal Estado de Minas*.
- COSTA, Alcides Jorge. *ICM na Constituição e na lei complementar*. São Paulo: Resenha Tributária, 1978.
- \_\_\_\_\_. O ICMS na Constituição. *Revista de Direito Tributário*, n. 46, p. 170.
- HARADA, Kiyoshi. *Sistema tributário da Constituição de 1988 – Tributação progressiva*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- LUZ, Valdemar P. da. *Curso de direito agrário*. São Paulo: Sagra-DC Luzzato, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- PINTO, FERREIRA *Curso de direito agrário*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 10. ed., São Paulo: Saraiva, 1994.
- ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A desapropriação no direito agrário*. São Paulo: Atlas, 1994.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed., São Paulo: Malheiros, 1993.
- SOUSA, João Bosco Medeiros. *Direito agrário*. São Paulo: Saraiva.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 2. ed., Belo Horizonte: FBDE, 1992.