

Legislação

Imposto Territorial Rural: preconceito e oportunidade

Francisco de Godoy Bueno*

A SECRETARIA da Receita Federal acompanha a consolidação do agro-negócio com “olhos de leão”, com a exigência de que os contribuintes façam a correta declaração do imposto sobre a propriedade territorial rural (DITR), por meio da observância estrita à sua hipótese de incidência e ao valor da terra nua declarado como fator de apuração de sua base de cálculo.

No entanto, cabe uma melhor reflexão a respeito da função parafiscal do ITR e da progressividade das alíquotas previstas pela Lei nº 9.393/96, que variam de 0,03% a 20%.

Bases históricas

O ITR foi criado no momento da edição do Estatuto da Terra, na década de 1960, época em que a propriedade era vista mais como um bem de raiz do que como um bem de produção.

De acordo com o texto do estatuto, é objetivo do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), atualmente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a “erradicação dos males do latifúndio e do minifúndio” (Art. 11, § 2º), sendo que por “latifúndio” entende-se, sem distinção, grande propriedade e propriedade improdutiva, quase como se fossem sinônimos (Art. 4º).

Para atingir tal objetivo, munuiu-se o Ibra de duas ferramentas. De um lado, a reforma agrária, com a distribuição das terras públicas devolutas e dos latifúndios e minifúndios privados a serem desapropriados. De outro, a tributação progressiva, pelo ITR, com alíquotas crescentes, conforme o tamanho dos imóveis rurais e inversamente propor-

cional ao grau de utilização da terra (Art. 50).

Duas justificativas jurídicas são admissíveis para explicar a progressividade de alíquotas, que em termos gerais, é uma exceção ao princípio da igualdade tributária:

a) A preservação do princípio da capacidade contributiva, que permite àqueles com mais capacidade econômica, pagar mais;

b) A imposição ao tributo da função parafiscal, de forma a induzir comportamentos humanos e econômicos.

No caso do ITR, cuja hipótese de incidência está ligada à propriedade imobiliária (estática), a progressividade não tem fundamento na capacidade contributiva (pessoal e dinâmica).

A Constituição brasileira é contundente, ao dispor, no seu Art. 153, § 4º, I, que o ITR “será progressivo e terá suas alíquotas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”. Esta é a sua finalidade parafiscal e deve ser respeitada e aplicada pela legislação tributária.

Assim, haja vista a natureza real desse imposto, a legislação infraconstitucional não poderia impor uma maior tributação aos proprietários com maiores posses ou maior renda (maior capacidade contributiva), a menos que se tratasse de medida para “desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”.

A progressividade do ITR, portanto, está diretamente relacionada ao cumprimento do:

a) Art. 184, que impõe a desapropriação do imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social;

b) Art. 186, que coloca o aproveitamento racional e adequado (do ponto de

vista produtivo) como um dos requisitos do cumprimento da função social do imóvel rural; e

c) Art. 185 da Constituição, que exce-tua de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva.

De acordo com o sistema constitucional em vigor, portanto, o proprietário que mantiver a sua propriedade de acordo com os critérios de produtividade exigidos pela lei terá:

a) um benefício econômico-tributário, de uma alíquota inferior àquela que lhe seria aplicada se seu imóvel fosse improdutivo; e

b) um benefício jurídico, de ficar imune à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Conclui-se, dessa forma, que os conceitos de latifúndio, minifúndio e empresa rural, constantes do Estatuto da Terra, foram derogados pela nova Carta Magna. Na nova ordem constitucional (de 1988) as propriedades são produtivas ou improdutivas, sem qualquer distinção, seja para fins de desapropriação, seja para fins de tributação.

Porém, a legislação do ITR em vigor, embora tenha sido editada oito anos após a promulgação da Constituição de 1988, manteve a progressividade em função do tamanho da propriedade.

Não há nenhum critério tecneco-nômico ou mesmo jurídico que associe tamanho de propriedade rural com improdutividade. O que se verifica na prática é que a viabilidade da produção de *commodities* agrícolas depende de escala de produção.

Não há dúvida de que a tributação progressiva da propriedade rural em função do tamanho das glebas vai contra a existência de grandes propriedades (produtivas ou improdutivas), presente no Estatuto da Terra e abandonado pela Constituição Federal. Evidentemente, admitir maior tributação sobre propriedades maiores, agrega custos à produção e criar entrave ao desenvolvimento agropecuário. ■

*Advogado e membro do comitê jurídico da Sociedade Rural Brasileira (SRB)