IRIB

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

BOLETIM DO IRIB

OUTUBRO DE 1992 — N. 185

# O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL — ITR COMO IMPORTANTE INSTITUTO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA. CRÍTICAS À ATUAL SISTEMÁTICA ADOTADA PELA LEI 8.022/90.

Conforme ensina FERNANDO PEREIRA SODERO, o Direito Agrário se alicerça sobre um tripé formado pelos fatores: homem, produção e terra, aos quais, eu diria, se vinculam, respectivamente, os aspectos de natureza social, econômico e sócio-econômico. Assim, no aspecto meramente social, o Direito Agrário cuida das relações jurídicas que visam à proteção ao rurícola em si mesmo considerado. Aqui se cuida da proteção ao trabalho rural, da implementação da previdência social rural, do seguro de acidentes de trabalho, do sindicalismo e do enquadramento sindical rural.

Já no âmbito econômico, o Direito Agrário trata da Política Agrícola para encontrar o ponto ideal de integração entre a ingerência do Estado e a participação efetiva do setor privado de produção, com vistas a adequadamente aparelhar a infra-estrutura da atividade agrária, em harmonia com a Política Fundiária. Leva-se em conta, neste particular, o apoio mediante os instrumentos creditícios e fiscais, preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização, incentivo à pesquisa e à tecnologia, assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola, cooperativismo, eletrificação rural e irrigação e habitação para o trabalhador rural.

Por último, o aspecto sócio-econômico, vinculado, como já assinalei, ao fator terra, ou seja, à propriedade territorial rural, trata da Política Fundiária, compreendendo o conjunto de medidas tendentes a solucionar os problemas ligados à propriedade e uso da terra pública ou particular, em face da complexa estrutura fundiária brasileira. Neste particular, destacam-se dois graves problemas: a indefinição do domínio, em razão da ocupação pela simples posse e ausência de ocupação do espaço vazio, e a distorção fundiária que se configura, quer na apropriação e manutenção de latifúndios e minifúndios, quer na ociosidade da terra.

Assim, nos limites da Política Fundiária entra, em meu modo de ver, como um dos principais institutos do Direito Agrário, o da tributação da terra, a par da colonização, da reforma agrária, da discriminatória, da regularização e legitimação da posse, e do usucapião constitucional ou *pro labore*.

Com efeito, é a legislação agrário-tributária que regula dois aspectos importantes para a construção de todo o sistema fundiário: a correta conceituação de imóvel rural e a classificação dos imóveis rurais.

O legislador inseriu no art. 47 do Estatuto da Terra alguns critérios básicos dos quais o Poder Público pode utilizar-se, visando a proporcionar maior incentivo ao desenvolvimento rural, a saber: tributação progressiva da terra, imposto de renda, colonização pública e particular, assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo, e regulamentação do uso e posse temporários da terra.

Basicamente, a par do intuito arrecadatório do ITR, sobreleva sua natureza extrafiscal, pois visa a desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social da terra e a estimular a racionalização da atividade agropecuária, dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais.

De forma mais simples, pode-se dizer que o ITR é mais oneroso para os casos de terra improdutiva, e menos oneroso, até a quase isenção, como forma de estímulo, para as terras produtivas. Aqui reside o caráter da extrafiscalidade do ITR, que, por intermédio de norma tributária, reflete uma forma especial de intervenção do Estado na vida econômica.

É interessante assinalar nesta passagem que a Constituição de 1988, ao tratar da Política Urbana, adotou para a composição do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), na hipótese de terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado, o mesmo critério da progressividade do tributo, seguindo, assim, o modelo adotado pelo Direito Agrário, com relação ao ITR, como vimos (conf. art. 182, § 4º, II, da Constituição Federal).

*(Continua na página seguinte)*

(Continuação da página anterior)

O ITR tinha em sua composição, anteriormente à instituição do módulo fiscal, quatro coeficientes que correspondiam ao atendimento da função social. O tributo, assim, era o produto do percentual básico de 0,2% do valor da terra nua, pelos coeficientes de dimensão, localização, de condições sociais e rendimento econômico (art. 50 do Estatuto da Terra e art. 12 do Decreto 56.792, de 22.8.65). Já o cálculo do ITR, conforme a sistemática vigente, é calculado aplicando-se sobre o valor da terra nua a alíquota corrrespondente ao númenro de módulos fiscais do imóvel. Por sua vez, o módulo fiscal é fixado levando-se em conta os fatores do tipo de exploração predominante no Município; a renda obtida nessa exploração; outras explorações não predominantes, mas expressivas; e o conceito de propriedade familiar (art. 50, *caput*, e § 2º do Estatuto da Terra, com a nova redação dada pela Lei 6.476, de 10.12.79). Concorrem, portanto, para a atual composição do ITR apenas elementos de ordem econômica.

Para o estabelecimento da forma que melhor pudesse adaptar a natureza do tributo ao lançamento, instrumento da tributação, o legislador escolheu a forma mista ou por declaração. O Fisco, no caso, recebe a colaboração do contribuinte que, em formulários próprios, informa a respeito dos dados que servirão de base para o lançamento.

Por força da Constituição de 1946, competia aos Estados decretar impostos sobre a propriedade territorial rural (art. 19,I). Em seguida, pela Emenda 5/61, o ITR ficou reservado aos Municípios (art. 29,I). Por sua vez, a Emenda 10/64 estabeleceu que à União cabia decretar imposto sobre a propriedade rural e que o produto da arrecadação do ITR seria entregue aos Municípios, onde estivessem localizados os imóveis sobre os quais incidisse a tributação.

A Emenda 18/65 ratifica anterior competência e estabelece que as autoridades arrecadadoras do tributo farão a entrega aos Municípios das importâncias recebidas, correspondentes ao ITR, à medida que forem sendo arrecadadas.

A Constituição de 1967, em sua redação original, seguiu a orientação anterior (arts. 22,III, e 25, §§ 1º, *a*, e 2º). E continuou, na redação que lhe deu a Emenda 1/69, a atribuir à União competência para instituir imposto sobre a propriedade territorial rural. As autoridades arrecadadoras, da mesma forma, entregaram aos Municípios as importâncias que a eles pertencessem (arts. 21, III, e 24, §§ 1º e 3º).

Agora, a Constituição de 1988 mantém a orientação, inovando, porém, com relação à repartição do produto arrecadado que passou a ser dividido, em iguais partes, pela União e Municípios (arts. 153, VI, e 158, II).

Em suma, o lançamento e a arrecadação do ITR competem à União, sendo que da receita participam, em iguais partes, a União e os Municípios.

A sistemática que atribui à União a competência para instituir o ITR é a que melhor assegura à instrumentalidade desse tributo a necessária uniformidade em todo o território, eximindo-o da discriminação que sofria quando era submetido à competência dos Municipios. Assegura-lhe também maior economicidade com a unicidade dos procedimentos de cadastro, lançamento e arrecadação.

Justifica-a, corroborando nossas assertivas, o prof. FÁBIO FANUCCHI:

*"Desde a Emenda 10, justificada a transferência, naquela ocasião, pela necessidade de estabelecimento de uma política agrária uniforme e da tributação da terra como corretivo de anomalias no seu domínio, afigurou-se positiva a providência, mormente considerado que a receita total se transferia para os cofres do Município (§ 9º do art. 15 da Constituição de 1946, com a redação determinada pela Emenda Constitucional 10, de 1964). Esses passaram a arrecadar, face às normas tributárias federais, o que o tributo nunca havia rendido. Do outro lado, o imposto passou a funcionar como instrumento corretivo de efetividade comprovada, no tocante à política agrária. Embora lei complementar (Código Tributário Nacional, § 1º, art. 85) tenha estabelecido que a legislação ordinária poderia dispor que uma parcela não superior a 20% do imposto se destinasse ao custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação e a autorização tenha sido utilizada para transferir ao Ibra exatamente esses 20%, os 80% que restaram aos Municípios ainda representam arrecadação bem mais substancial do que a anteriormente auferida por eles a esse título" (in"*Aspectos Positivos e Negativos do Sistema Tributário Nacional", *Revista do Direito Público*, vol. 12, p. 116*).*

Para formalizar o débito fiscal, em relação ao contribuinte, além da lei, elemento do Direito, há a necessidade do concurso de um elemento de ordem fática, o fato gerador.

No caso do ITR, o fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel rural. Esse fato gerador típico, que se apresenta como pressuposto relevante para a produção da obrigação tributária, sofre variações pela atuação de fatos auxiliares ou subsidiários consistentes na aplicação dos coeficientes de progressividade e regressividade (graus de redução por utilização da terra e por eficiência na exploração).

O contribuinte do ITR é o proprietário do imóvel rural, o titular de seu domínio útil ou seu possuidor a qualquer título.

O Estatuto da Terra (art. 46) estabeleceu que o Incra faria levantamento para a elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o País.

O cadastro, ato administrativo que goza de presunção de legitimidade, tem em vista a constatação de dados que constituem elementos valiosos nos trabalhos de planificação econômica do setor agrário. Por outro lado, proporciona conhecimentos para o aperfeiçoamento ou humanização das situações sociais dos que vivem da terra. Serve também

(Conclui na página seguinte)

(Conclusão da página anterior)

o cadastro para base de cálculo, lançamento e cobrança do ITR (conforme CARLOS FERDINANDO MIGNONE, *in* "Cadastro Agrário", *Revista da Associação Latino-Americana de Direito Agrário*, n. 1, p. 229). Dá, ainda, o mesmo Autor, a definição de cadastro agrário como sendo o "repositório de informações de todos os imóveis rurais de um país, onde são catalogados dados econômicos, sociais, jurídicos e levantamentos topográficos e edafológicos de cada um".

As revisões gerais de cadastros, ou recadastramentos, devem ser realizadas em todo o País nos prazos fixados pelo Poder Executivo, com a finalidade de possibilitar a racionalização e o aprimoramento do sistema de tributação da terra (art. 1º, parágrafo único, da Lei 5.868/72).

Foram até hoje realizados o cadastramento de 1966 e os recadastramentos de 1972 e 1978.

O Incra, na mesma guia de lançamento do ITR, arrecada também a Taxa de Serviços Cadastrais, a Contribuição Parafiscal e as Contribuições Sindicais devidas às categorias econômica e profissional da agricultura (Planos da Confederação Nacional da Agricultura — CNA e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura — Contag).

Com a gradual onerosidade da carga tributária incidente sobre a terra improdutiva e ociosa, o seu proprietário será induzido a explorá-la pessoalmente ou por terceiros, parceiros ou arrendatários. Diante da inviabilidade dessa solução, seria compelido a alienar a terra, ou parte dela. Caso contrário, arcaria com a onerosidade tributária, com benefício para a comunidade. Nessa hipótese, seria recomendável a adoção de um fundo para financiamento de imóveis rurais destinado à produção e à habitação para o trabalhador rural. Para a integração desse fundo, participaria a receita do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS, hoje também aplicado à atividade rural (art. 7º, III, da Constituição), constituindo direito do trabalhador rural.

O que me parece, em relação ao ITR, é que não vem se prestando à sua finalidade precípua, de natureza extrafiscal. A uma, porque suas alíquotas e base de cálculo não oneram suficientemente, a ponto de desestimular a improdutividade. A duas, porque o cadastro rural não reflete a realidade existente, já que é falho e desatualizado.

Recentemente, a sistemática da tributação da terra passa por nova alteração, que, para mim, implica uma desconsideração à natureza extrafiscal do ITR. Isto porque o legislador, mediante a edição da Lei 8.022, de 12.4.90, retirou do Incra certas atribuições. Assim, transferiu para a Secretaria da Receita Federal a competência de administração do ITR, compreendendo as atividades de tributação, arrecadação, fiscalização e cadastramento, e, para a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a competência para a apuração, inscrição e cobrança da dívida ativa relativa ao ITR.

O importante é não olvidar que a tributação da terra poderá servir, por intermédio do Imposto Territorial Rural, como imprescindível instrumento de democratização do uso da propriedade territorial rural, a par dos demais institutos jurídicos de Direito Agrário apontados no início, desde que o sistema de composição do ITR seja apoiado num adequado e criterioso cadastramento dos imóveis rurais, função essa que deve ser atribuída a uma repartição pública especializada na matéria, ou seja, ao Incra.

**PAULO GUILHERME DE ALMEIDA**
Professor de Direito Agrário. Coordenador do Curso de Direito da Universidade São Judas Tadeu.

Os artigos publicados neste *Boletim*, embora autorizados pelo IRIB, são de responsabilidade de seus respectivos autores.

# PERGUNTAS & RESPOSTAS

**P.** *Há mais de trinta anos foi feito o registro de um loteamento, na Comarca vizinha, mas recentemente se descobriu que a maior parte dos lotes se situa no Município.*

*A Prefeitura da outra cidade deixou de lançar os impostos sobre os lotes, e o Serviço de Registro de Imóvel da outra cidade não mais está registrando as escrituras, alegando que estão fora de sua competência os referidos lotes.*

*A Prefeitura do Município está aprovando planta do loteamento e pretende regularizar a situação, embora a proprietária não tenha nenhum interesse e nada faça a respeito, alegando já ter vendido todos os lotes.*

*Há um registro de terreno no Município que corresponde com o local do loteamento.*

*Como resolver o problema? Podem o proprietário, os interessados ou a Prefeitura tomar a iniciativa?*

**R.** O problema é de fácil solução. O loteamento foi registrado na outra Comarca, sendo válido o registro.

(Conclui na página seguinte)

(Conclusão da página anterior)

Em cada transação, a pessoa adquire ou direto do loteador ou de terceiro que seja titular de lote.

Basta que, na outra Comarca, o Ofício averbe, em cada transcrição ou matrícula, que o imóvel objeto da transcrição ou matrícula se situa no outro Município, mantendo-se o ato de registro (transcrição ou matrícula) apenas para continuidade. Expedirá, em seguida, certidão de propriedade, negando ou afirmando ônus, de sorte a possibilitar que, no Município da situação, seja aberta a matrícula do lote (imóvel) e ali se passem a registrar as alienações (novas escrituras, formais etc.) e os ônus sobre os referidos lotes, não sendo necessária nenhuma atuação, quer do loteador, quer da Prefeitura.

Não há necessidade de aprovação de nova planta do loteamento nem de novo registro.

Nos casos em que não consta alienação ou oneração do lote e este ainda esteja no domínio do primitivo loteador, o Serviço Registral Imobiliário da outra Comarca expedirá uma certidão da transcrição, mencionará a inscrição do loteamento e negará a alienação e oneração, possibilitando-se a abertura da matrícula no Município, para nela serem registradas as transmissões do domínio, compromissos ou ônus.

G.V.S.

**P.** *Qual a possibilidade de registro da escritura de servidão de tirada de água que onera um prédio e beneficia vários outros?*

**R.** O exame da escritura indica que há loteamento e, na ÁREA DE LAZER, existe um equipamento de poço artesiano, que possibilita a captação de água. Na escritura, os outorgados recebem o direito de retirar essa água para seu consumo.

Assim, normalmente, a servidão seria registrada na matrícula do imóvel SERVIENTE (onde está o poço artesiano) e, nas matrículas dos imóveis dominantes (que têm o direito de retirar a água) se faria uma averbação para constar que o imóvel da matrícula é dominante de uma servidão de retirada de água que onera o imóvel da matrícula n. tal (matrícula do imóvel onde está o poço e, conseqüentemente, serviente).

Apura-se, porém, da escritura que esse poço estaria na área de lazer e, se nesta condição, o imóvel é de domínio público, na condição de bem público de uso comum do povo, nos termos do art. 22 da Lei 6.766/79. Assim, não mais os proprietários do loteamento, mas a Prefeitura Municipal é que poderia fazer a concessão, isto é, dar o direito à retirada da água, e não o proprietário do loteamento, que perdeu o domínio sobre a área de lazer.

G.V.S.

**P.** *Pode ser aceita e registrada escritura de compra e venda em que figure como transmitente firma individual sem a anuência da esposa?*

**R.** A firma individual se confunde com a pessoa física, de tal forma que, para a alienação ou oneração de imóvel pelo seu titular, deve, necessariamente, estar ele no título conjuntamente com a mulher, qualquer que seja o regime de bens do casamento.

G.V.S.

**P.** *Pode ser registrada escritura de doação de pais para filhos, menores impúberes, sem que estes estejam representados por curador ou mesmo com alvará judicial?*

**R.** A doação aumenta o patrimônio dos menores, e assim os pais doam e representam os menores recebendo a doação.

Como o patrimônio dos menores é aumentado e não diminuído, a maioria da doutrina e da jurisprudência aceita que se faça o registro e que a escritura seja válida mesmo sem a interveniência de curador ou de alvará judicial.

G. V. S.

**IRIB**

***INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL***

**Diretoria:** Presidente, Ítalo Conti Júnior (PR); Vice-Presidente, Carlos Fernando Westphalen Santos (RS); Secretário Geral, Édson de Oliveira Andrade (SP); 1º Secretário, Jersé Rodrigues da Silva (SP); 2º Secretário, Francisco de Assis C. Moreira (MG); Tesoureiro Geral, Virgínio Pinzan (SP); 1º Tesoureiro, Vanda Maria de Oliveira Penna Antunes da Cruz (SP); 2º Tesoureiro, Antônio Carlos Carvalhaes (SP); Diretor Social e de Eventos, Ricardo Basto da Costa Coelho (PR); Diretor de Publicidade e Divulgação, Ademar Fioraneli (SP); Diretor de Assistência aos Associados, Geraldo Cezar Torres Carpes (MS); Diretor Legislativo, João Pedro Lamana Paiva (RS); **Conselho Deliberativo:** Presidente, Carlos Fernando Westphalen Santos (RS); Secretária, Maria Helena Leonel Gandolfo (SP); demais membros — João Figueiredo Guimarães (AC), Stélio Darci Cerqueira de Albuquerque (AL), Ivan Esteves Ribeiro (AM), Vivaldo Affonso do Rego (BA), Ana Tereza Araújo Mello Fiúza (CE), Léa Emília Braune Portugal (DF), Antônio Carlos Loureiro (ES), Maurício de Nassau Arantes Lisboa (GO), Jurandy de Castro Leite (MA), Nizete Asvolinsque Cavallaro (MT), Nélson Pereira Seba (MS), Délcio da Fonseca Malta (MG), Cleto Acreano Meirelles de Moura (PA), Maria Emília Coutinho Torres de Freitas (PB), José Augusto Alves Pinto (PR), Mauro Souza Lima (PE), Guido Gayoso Castelo Branco Barbosa (PI), Adilson Alves Mendes (RJ), Armando de Lima Fagundes (RN), Décio José de Lima Bueno (RO), Otto Baier (SC), Maria América Pina Nascimento (SE) e Ercília Maria Moraes Soares (TO); **Conselho Fiscal:** Célia Nogueira de Rezende Campos (MG), Dimas Souto Pedrosa (PE), Fernando de Barros Silveira (SP), Luiz Fernando de Araújo Costa (PR) e Oly Érico da Costa Fachin (RS); **Suplentes do Conselho Fiscal:** Décio Alves da Silva (GO), Haroldo Canavarros Serra (MT) e Rubens Costa (SC); **Conselho de Ética:** Benedito da Costa Coelho Júnior (PR), Elvino Silva Filho (SP) e Oswaldo de Oliveira Penna (SP); **Suplentes do Conselho de Ética:** Gilma Teixeira Machado (MG), Roberto Baier (SC) e Therezinha de Jesus Azeredo (RS).

***BOLETIM DO IRIB***

*OUTUBRO DE 1992 — N. 185*

**Diretor responsável:** Ítalo Conti Júnior
**Redação:** Ademar Fioraneli
**Consultoria Jurídica:** Gilberto Valente da Silva
**Editora:** Maria Thereza Cavalheiro
— Jorn. reg. no MT n. 7.797
— SJPESP n. 2.510
**Sede:** Av. Paulista, 2.073 — Horsa I — 12º andar — conjs. 1.201/1.202 — CEP 01311-300 — São Paulo-SP
Tel.: (011) 287-2906
Fax (011) 284-6958