

## Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR): Conceitos e Finalidades

Luiz Fernando Vescovi\*

### 1. INTRODUÇÃO

O Direito Tributário contemplou vários impostos no ordenamento jurídico pátrio, e, para cada caso em questão, se tem a possibilidade de cobrar o tributo do contribuinte que estiver preenchendo os requisitos de cada tipo tributário, segundo o fato gerador de cada espécie.

Nessa ótica encontra-se, obviamente, o instituto do imposto em espécie conhecido como "Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural", que, via de regra, e conforme será discorrido, caracteriza-se por cobrar do contribuinte rural sobre a propriedade que detém, nessa circunstância.

Tal imposto, chamado por ITR, tem interesse especial ao Direito Agrário por fazer menção à propriedade rural, ou seja, por estar ligado à esse tipo territorial. Fica entendido, então, que o ramo agrário do Direito busca resguardar, junto ao Direito Tributário, este imposto, cada qual com as perspectivas que lhes são atinentes: a) Direito Tributário: auferir e arrecadar o tributo por motivo de propriedade rural; b) Direito Agrário: efetivar a propriedade rural como produtiva e desestimular a improdutividade da terra, por motivos de Reforma Agrária, dentre outros.

Historicamente falando, esse realmente foi o objetivo quando do estabelecimento do imposto, nas Constituições anteriores, do Brasil. Por isso, contrapondo os momentos históricos do ITR com a sua meta atual, verifica-se que o mesmo detém importância primordial sobre o Direito (e não somente no plano agrário e tributário), mas pela manutenção da terra como um todo. Essa é a razão da existência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

## 2. CONCEITUAÇÃO E COMPETÊNCIA

A relação existente entre os dois ramos dos Direito analisados no presente (o Direito Tributário e o Direito Agrário) se encontram proporcionalmente concreto e de grande valia, tendo em vista que os institutos (e em especial o do ITR, ora apreciado) contrapõe interesses que ressaltam aos olhos de toda a população, tanto por aqueles que detém terras e são cobrados (por meio de impostos) por isso, ou pelos movimentos sociais (interessando na tão almejada Reforma Agrária), acautelado pelo ramo agrário.

Nesse sentido, é necessário compreender o que se tem por Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de maneira conceitual. Assim, pode-se afirmar que é um tributo que visa cobrar certo valor daqueles que se beneficiam de uma propriedade localizada em via territorial não-urbana, preenchidos os requisitos do fato gerador que lhe compete.

Dessa maneira, fica simplificado o motivo da criação do ITR. A sua criação (introduzida pela Constituição Federal de 1891), teve por presunção que as terras rurais fossem tributadas, como gerador de renda aos cofres públicos por instrumento de reforma agrária e, posteriormente, (na Constituição de 1988) para fomentar a produtividade agrícola, utilizando-a como forma de desestimular a conservação de propriedades tidas como indigente (improdutiva).

Tem-se atualmente, então, por Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) como sendo um tributo que, por assentamento na norma constitucional, deve vir a servir como ferramenta ativa para forçar os proprietários de terras rurais a cumprirem a sua função social da propriedade (agrária), que, por vez, necessita, efetivamente, ser ensejada e fiscalizada.

Ao que se refere à competência para cobrar este imposto, fica bem descrita, nas linhas de HUGO DE BRITO MACHADO. In verbis:

O imposto sobre a propriedade territorial rural é de competência da União Federal (CF, art. 153, inc. VI, e CTN, art. 29). No regime da Constituição de 1946 esse imposto era

da competência dos Estados (art. 19, inc. I). Com a Emenda Constitucional n. 5, de 1961, passou à competência dos Municípios, e com a Emenda Constitucional n. 10, de 1964, passou finalmente à competência da União Federal.[1]

Assim, fica evidente que o ITR já sofreu alterações em sua estrutura de competência diversas vezes, deixando, hoje em dia, ao encargo da União Federal, sua aquisição. Para tanto, o ilustre tributarista ainda conclui seu raciocínio descrevendo a causa de al imposto se encontrar "em mãos" da União Federal:

A atribuição do imposto sobre a propriedade territorial rural à União deveu-se exclusivamente ao propósito de utilizá-lo como instrumento de fins extrafiscais, tanto que a sua receita era, na vigência da Constituição anterior, destinada inteiramente aos Municípios em cujos territórios estivessem os imóveis situados (CF-1969, art. 21, § 1º).[2]

Enfatizando a conceituação do imposto analisado, bem como da competência que o mesmo detém, fica cristalino que sua introdução, no ordenamento jurídico nacional, (pela Constituição de 1891) trouxe novidade, por meio do instituto, que caracteriza-se pela própria cobrança de tributo aos territórios rurais. Porém, é preciso entender a sua finalidade (o que será analisado em momento oportuno) para que a compreensão do mesmo seja completamente satisfeita.

### 3. FATO GERADOR

A própria Constituição Federal de 1988 faz menção sobre a "propriedade rural" em seu art. 153, VI, no qual se pode compreender que tão-somente terrenos é que devam ser tributados, nessa esfera, em conformidade com a sua interpretação literal.

Para tanto, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) apresenta seu fato gerador, (no plano tributário), na propriedade, no domínio útil ou na posse de imóvel por natureza (este, sob qualquer título), situado em via rural, ou seja, fora de localização urbana, consoante disposto no art. 29 do CTN. Esta é a disposição expressa da lei tributária. Ainda, ressalte-se que tal imposto se faz compreendido, no que se refere ao fato gerador supracitado, em data de 1º de janeiro de cada ano.

De tal forma, ficou evidenciado que a previsão constitucional não se fez satisfatória no que se refere à explicação conceitual do que seria "imposto sobre a propriedade territorial rural" para efeitos de geração de fato (para posterior cobrança). Para tanto, o Código Tributário Nacional o fez, evitando dúvidas sobre tal impasse.

Não obstante, HUGO DE BRITO MACHADO delinea que se faz preciso compreender o que se tem por "imóvel por natureza", descrito na lei, de maneira lacunosa:

Para os efeitos do imposto sobre a propriedade territorial rural importa saber o que seja imóvel por natureza. Como tal se entende, repita-se, "o solo com a sua superfície, os acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo".[3]

Fica, assim, caracterizado o entendimento acerca das noções básicas para a auferição de tributo na esfera desse tipo de propriedade (rural).

Tem-se, no mais, que a incidência do ITR, com finalidade de Reforma Agrária (tão debatido atualmente em nosso país) se faz sobre a propriedade rural declarada de utilidade pública ou de interesse social, em duas hipóteses bastante distintas: a) até o tempo da submersão da posse por imissão prévia ou mesmo provisória do expropriante, sobre a posse; b) até o tempo da submersão do direito de propriedade, por motivo de passagem ou por inclusão do imóvel ao patrimônio do expropriante.

Porém, afirma PEDRO EINSTEIN DOS SANTOS ANCELES que não apenas estas são as possibilidades de se incidir o fato gerador sobre o ITR, mas "também incide na hipótese de desapropriação promovida por pessoa jurídica de direito privado, delegatária ou concessionária de serviço público".[4]

Nesse sentido é que se pode perceber, ponderando os fatos narrados, de que o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural se faz importante. Tanto no plano do Direito Tributário (que é competente para cobrar os valores devidos, oriundos do imposto) quanto para o próprio Direito Agrário (por haver grande inserção e relevância nas causas e discussões sobre a Reforma Agrária, dentre outros).

#### 4. FINALIDADES

As finalidades que o ITR apresenta são muitas, porém, será apenas traçados os pontos mais relevantes ao estudo do imposto sob o enfoque agrário. Deste modo, é preciso, anteriormente, fazer menção às disposições constitucionais e legais do instituto.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 153, assim prevê:

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

(...)

VI - propriedade territorial rural;

(...)

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

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal."

Ainda, tem-se o Código Tributário Nacional descrevendo assim o ITR:

"Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domicílio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

Art. 30. A base do cálculo do imposto é o valor fundiário.

Art. 31. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título."

As previsões tanto da Lei Maior quanto da Lei Tributária Nacional, por si só, já dão ensejo do que se tem por finalidade com a instituição e utilização do instituto do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Porém, é preciso entender que sua função não se atém a somente a de "arrecadação", conforme será apreciado.

O que predomina como sendo função do ITR, hoje em dia, é a sua particularidade de extrafiscalidade, ou seja, é utilizado com sendo uma ferramenta de ajuda estatal (para o "disciplinamento") da própria propriedade rural, enfatizando que se faz, (como anteriormente visto), pela União que, por vez, é competente para tal.

Importante passagem sobre a função deste imposto em espécie, a despeito de sua função social e latifundiária, é preconizado por HUGO DE BRITO MACHADO, conforme a seguir se percebe:

O imposto sobre a propriedade territorial rural é considerado um importante instrumento no combate aos latifúndios improdutivos. Por isto a Lei n. 9.393, de 19.12.1996, estabeleceu alíquotas progressivas em função da área do imóvel e do grau de sua utilização.[5]

Fica, então, entendido que, além da função arrecadatória que a imposto apresenta, dando, assim, maior monta aos valores auferidos pela União, e ainda, por parte, pelos Municípios (decorrente do produto do imposto), há a finalidade de maior grandeza que é a de combater os grandes domínios privados, que ainda imperam em certos pontos do país.

Deste modo, o poder conferido ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural se presta bastante relevante, visto que não se tem tão-somente a fator tributário incidindo como de aspecto singular, mas sim uma função "socializadora", que é a de extinguir, por demais, as vastas extensões de terra que se apresentam improdutivas.

## 5. DECLARAÇÃO DO "ITR"

Ao que se faz necessário para declarar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, ficam, os contribuintes circunscritos ao tributo dessa natureza, apresentar, a cada ano (e em data de 1º de janeiro, conforme anteriormente mencionado), por meio de documentos que compõem a denominada "DIRT - Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural".

Esta Declaração compreendem dois documentos: o "Diac" e o "Diat" (Documento de Informação e Atualização Cadastral e o Documento de Informação e Apuração de ITR), respectivamente. Ainda, é preciso enfatizar que, para cada imóvel rural que o tributado possuir, deve ser demonstrada uma destas declarações de ITR, ou seja, não se podem cumular declarações quando se tem mais de uma propriedade de natureza rural.

Sobre a declaração, PEDRO EINSTEIN DOS SANTOS ANCELES expõe certa característica:

Não é exigida anexação de qualquer documento à DIRT. O contribuinte deve guardar em seu poder os documentos utilizados no preenchimento da declaração, visto que a Secretaria da Receita Federal poderá solicitar a comprovação dos dados declarados durante o prazo decadencial.[6]

Portanto, verifica-se que o processo de declaração do ITR se faz simplista e sem maiores entraves (dificuldades), porém, é preciso ter certos cuidados de armazenagem de documentos para posterior solicitação, pelo órgão competente, com fins de cruzar dados, dentre outros.

## 6. INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA DO IMPOSTO NO PLANO AGRÁRIO

O imposto em análise no presente trabalho diz respeito à forma de incidência de fato gerador que efetiva a cobrança do devido tributo, sob a maneira tributária usual. É assim compreendido visto que compete ao Direito Tributário essa tarefa: de auferir o valor conferido, de maneira pecuniária, sobre determinado bem ou prestação passível de incidência tributária.

No entanto, cabe, aqui, fazer referência a esse tipo tributário também sobre as disposições de Direito Agrário, visto que à ela se importa a possibilidade de utilizar do mesmo (ITR) para enaltecer a necessitada Reforma Agrária.

Sobre esse assunto, GUSTAVO BITTENCOURT MACHADO e ERIKA ARAGÃO, em interessante artigo sobre o imposto e a Reforma Agrária, tecem comentários significativos sobre o ITR e o grande problema nacional, que devem ser seriamente ponderados:

Nos últimos anos, a reforma agrária no Brasil tem sido alvo de muitas propostas milagrosas desde que movimentos reformadores se organizaram de maneira a pressionar o governo a definir políticas no sentido de redefinir a estrutura fundiária do país. A tributação sobre a propriedade fundiária pode consistir num mecanismo de redistribuição da propriedade. As alterações recentes no Imposto Territorial Rural - ITR, apesar dos argumentos propalados pelo governo e do aumento da alíquota incidente sobre a propriedade ociosa, consistem mais em dispositivos procedimentais, de forma que substanciais. Utilizá-lo como único instrumento de política fundiária visando à reforma agrária é não buscar soluções para o problema.[7]

Nesse viés, mesmo sendo de importância a ITR para a conquista, mesmo que vagarosa e sem grandes perspectivas, da Reforma Agrária no Brasil, por parte do Incra, fica facilmente concordável as afirmações dos autores supracitados, tendo em conta que o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural não tem tal prerrogativa como primordial, mas sim de arrecadar valores decorrentes de uma propriedade de esfera rural que o proprietário detém em seu domínio.

Logicamente que, contemplando o que o ITR efetivamente conota, em seu plano prático, deve-se aceitar que a distribuição de terras, bem como a "ativização" destas em consonância à improdutividade que demonstravam há alguns anos atrás, caracteriza, por certo, maior interesse na produtividade ou utilização das mesmas, com o fim de cumprir sua função social.

A função social da propriedade rural é instituto positivado no ordenamento jurídico, por lei, que determina a necessidade de haver o uso contínuo e programado das terras rurais, para determinado fim, sob pena de ser expropriado e dado, à ela, uma função social. Em teoria este "novo" instituto vem sendo bastante admirado, porém, em prática nem sempre se faz tão acertado quanto o que está positivado.



Entretanto, e por arremate, não há possibilidade de haver radicalização no que tange à não esperança de melhoras nos limites de igualdades sociais. A teoria da "função social da propriedade rural" já se encontra mais efetiva e por tal razão, traz à tona a questão de que, com os institutos anteriormente criados e já em implantação (como é o caso do próprio ITR) juntamente com essa função social, sua viabilidade é grande e bastante favorável para se alcançar "objetivos agrários" do Brasil.

## 7. CONCLUSÃO

Ao analisar as principais características que constitui o ITR, bem como da sua inserção inovadora ao que dispõe sobre a tão enfatizada e polêmica Reforma Agrária, fica evidente que a apreciação do instituto não se tem em vão, ou seja, o estudo aprimorado das conseqüências que o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural apresenta ao plano constitucional e infraconstitucional nacional (jurídico como um todo) trazem evidentes preceitos que concretizam a necessidade de uma busca social pela terra.

Todo o entrave político existente acerca do assunto de maior respaldo no Direito Agrário, que é a implantação, de maneira evidente e eficaz, da Reforma Agrária pelos órgãos competentes (Incra, etc.) auxilia para o desmoronamento da estrutura fundiária e da organização de projetos com a finalidade de trazer à baila a resolução destes conflitos, porquanto não se tem por possível tão-somente aceitar que impostos ou outros meios de "tributação" façam com que substitua o "papel" da Reforma, que há anos se faz aguardada, angustiosamente, pelo povo brasileiro.

A questão fundiária, no Brasil, já é antiga e por tempos não se encontram formas eficazes de extinguir essa disparidade social sobre as terras e assentamentos de famílias sem-terras. De certo modo, o ITR cumpre com sua função de apaziguar a inobservância de propriedades que antes se mostravam inativas ou improdutivas. Desse modo, os reflexos de desigualdade entre pessoas (no que tange ao patrimônio) acabam por se fazer um pouco restritos, o que representa, de certo modo, de determinada relevância.

Tendo os direitos tributário e agrário tal prerrogativa: de recolher tributo sobre a renda e fiscalizar, dentre outras funções, a melhoria da distribuição de terras e da Reforma Agrária, respectivamente, fica subsumido que os "papéis" jurídicos de cada um trazem

iniciativas de melhoria, na esfera social, para um futuro próximo de maior igualdade entre famílias e o favorecimento, por terras, daqueles que sequer detém um lugar para morar com dignidade, como está previsto em nossa Carta Magna.

## 8. REFERÊNCIAS

ANCELES, Pedro Einstein dos Santos. Manual de tributos da atividade rural. - 2. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

BARROS, Wellington Pacheco. Curso de direito agrário. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BASTOS, Lúcio Flávio Camargo. A tributação da terra e a realidade fundiária. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1987.

BORGES, Paulo Torminn. Institutos básicos do direito agrário. - 5. ed., rev. e ampl. - São Paulo: Saraiva, 1987.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. O imposto territorial rural e a função social da propriedade: doutrina, prática e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. Direito agrário. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

MACHADO, Gustavo Bittencourt; ARAGÃO, Erika. A tributação sobre a propriedade rural e a reforma agrária. UFBA. Disponível em: <<http://www.ufba.br/instituicoes/ufba/faculdades/fce/ops/ops4/itr2.html>>. Acesso em: 22. nov. 2005.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário, 19. ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

---

Notas:

[1] MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário, 19. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 293.

[2] MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário, 19. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 294.

[3] MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário, 19. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 295.

[4] ANCELES, Pedro Einstein dos Santos. Manual de tributos da atividade rural. - 2. ed. - São Paulo: Atlas, 2002, p. 387.

[5] MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário, 19. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 294.

[6] ANCELES, Pedro Einstein dos Santos. Manual de tributos da atividade rural. - 2. ed. - São Paulo: Atlas, 2002, p. 395.

[7] MACHADO, Gustavo Bittencourt; ARAGÃO, Erika. A tributação sobre a propriedade rural e a reforma agrária. UFBA. Disponível em: <<http://www.ufba.br/instituicoes/ufba/faculdades/fce/ops/ops4/itr2.html>>. Acesso em: 22. nov. 2005.

\*Bacharel em Direito pelo UnicenP - Centro Universitário Positivo, pós-graduando em Direito Internacional pela PUCPR - Pontifícia Universidade Católica do Paraná e pesquisador em Direito Internacional pela UFPR - Universidade Federal do Paraná

Informações Bibliográficas (NBR 6023:2002)

VESCOVI, Luiz Fernando. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR): Conceitos e Finalidades. SADireito, 18 fev. 2006. Disponível em: <[www.sadireito.com.br/index.asp?Ir=area.asp&area=5&texto=4901](http://www.sadireito.com.br/index.asp?Ir=area.asp&area=5&texto=4901)>. Acesso em: 28 ago. 2007.

Disponível em: <

<http://www.sadireito.com.br/?Ir=area.asp&area=5&Pagina=textosT.asp&texto=4901&categoria=2>

>. Acesso em: 28 ago. 2007.