

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

SÉRGIO URQUHART DE CADEMARTORI

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Sérgio Urquhart de Cademartori; Antônio Carlos Diniz Murta. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-719-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
<http://unisinovale.com.br>

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

Mais uma vez nos encontramos para debater os rumos das finanças públicas nacionais. Muito embora não possamos afirmar que de fato ocorra uma evolução na questão fiscal nacional, percebe-se pelo menos que nossa preocupação com o problema orçamentário se faz cada vez mais premente e objeto de maior racionalização em sua leitura e possível elucidação. Estamos em um estado em que vários administradores públicos assim confessam a calamidade pública onde os ingressos financeiros são sobremaneira superados pelos dispêndios mormente em face dos crescentes gastos previdenciários. Os trabalhos apresentados por mais que em sua grande maioria voltados para a área de receita tributária, onde os tributos são o protagonista, não se descuidaram, em sua maior parte, em fazer claras referências à impossibilidade de reduzir carga tributária sem redução, em grau maior, das despesas correlatas. No mesmo sentido se entendeu que buscar, pura e simplesmente, aumentar a carga tributária para arrefecer ou mesmo restringir o aumento do déficit público já não terá vez em nosso país. O desafio a ser enfrentado necessariamente passa pela despesa. O que nós pensadores do direito financeiro podemos fazer - e o fazemos quando nos encontramos em encontros deste quilate - é tentar, através de um pensamento conjunto e propositivo, chegar em alternativas potencialmente viáveis para nossa administração pública que possam redundar de forma concreta e positiva sobre o domínio econômico fazendo com que o nosso país deixa de ser sempre o país de futuro, com fugazes voos de galinha, e se revele ao mundo ao seu próprio povo como uma sociedade mais justa, equilibrada e viável.

O direito financeiro, aí englobando o direito tributário, é justamente a área do direito que hoje merece mais nossa atenção e preocupação.

Não há mais espaço para aventura e postergações de ações.

Obrigado ao CONPEDI, a UNISINOS e a Porto Alegre por nos permitir mais uma vez darmos nossa contribuição ao direito e ao nosso querido Brasil.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Sérgio Urquhart de Cademartori – UNILASALLE

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

IMPOSTO TERRITORIAL RURAL UMA ANÁLISE DA MUNICIPALIZAÇÃO

RURAL TERRITORIAL TAX AN ANALYSIS OF MUNICIPALISATION

Valesca Athayde De Souza Paradela ¹

Antônio Carlos Diniz Murta ²

Resumo

O artigo inicialmente apresenta um quadro tipológico dos tributos previstos na Constituição Federal Brasileira; ressaltando sua notória regressividade, contribuindo, para a conhecida desigualdade socioeconômica uma vez que os menos favorecidos são os maiores destinatários da carga impositiva fiscal. Partindo do fato da tributação indireta como sendo regressiva, faz-se inadiável voltarmos-nos à tributação direta. Neste diapasão, à busca de maior efetivação do Imposto Territorial Rural (ITR), progressivo; que, através da celebração de convênio, poder ser municipalizado, ocupando destaque na tributação e clara diferença na arrecadação municipal. Busca-se apresentar possíveis óbices à maior adesão diante dos ganhos fiscais advindos de sua encampação.

Palavras-chave: Tributos, Regressividade, Progressividade, Desigualdade, Itr

Abstract/Resumen/Résumé

The article initially presents a typological framework of the taxes provided in the Brazilian Federal Constitution; contributing to the well-known socioeconomic inequality since the less privileged are the main recipients of the fiscal tax burden. Starting from the fact of indirect taxation as being regressive, it becomes urgent to return to direct taxation. The search for greater effectiveness of the Rural Territorial Tax, progressive; which, through conclusion of an agreement, be able to municipalized, focusing on taxation and clear difference in municipal collection. It seeks to present possible obstacles to greater adherence to the tax gains arising from its expropriation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Taxes, Regressivity, Progressivity, Inequality, Itr

¹ Mestranda em Direito Público pela Universidade FUMEC

² Graduado, mestre e doutor pela UFMG, Professor titular do programa de pós graduação da universidade FUMEC, avaliador do MEC.

1 INTRODUÇÃO

O artigo utilizou o método hipotético-dedutivo, que se sustenta no pensamento de Karl Popper, pois a pesquisa inicia-se com a constatação de que a tributação no Brasil é regressiva, ou seja, tributa-se muito mais o consumo que a renda ou patrimônio. Partiu-se, então da hipótese que a tributação progressiva seria o caminho para melhorar a forma de se tributar, o que levou à análise do Imposto Territorial Rural (ITR), como forma de melhorar a tributação nos municípios rurais do Brasil. (POPPER, 1975, P.148)

O Brasil é um país de extensão continental, por esse motivo quando foi descoberto precisou ser dividido em capitânicas, que eram hereditárias, de lá para cá controlar o valor da terra e sobre ela tributar corretamente vem sendo um desafio para os administradores e para a Receita Federal do Brasil (RFB). Hoje o Brasil conta com 5.570 municípios, sendo que 70% deles de pequeno porte. (RFB, 2018)

Percebeu-se que aos municípios classificados como rurais lhes foi disponibilizado convênio a ser potencialmente celebrado com a União, permitindo-lhes a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR); sendo-lhes imputado o dever de valorar a terra e repassar os dados para a Receita Federal do Brasil (RFB), assim, não mais ficariam com apenas 50% da arrecadação; e, sim, com 100%, o que significaria dobrar a receita proveniente de ITR. Isto, per se, significaria incremento absoluto nas receitas municipais cada vez mais combatidas. O ônus seria valorar a terra, atualizar esse valor todos os anos, cobrar a tributação e punir quem sonega. Deve-se levar em conta que quem tem interesse em sonegar, em geral, seriam os donos de grandes latifúndios, que tradicionalmente dominam a política local.

Verificou-se que quase a metade dos municípios brasileiros já aderiram ao referido convênio, e que a outra metade, dentre outras possíveis razões, supostamente aguarda sinal de internet com boa qualidade para que possa celebrar o convênio. Alguns municípios não irão aderir, por obviedade, pelo fato de não terem áreas rurais em seus territórios.

Com essa nova configuração do ITR, questiona-se se a mudança na legislação do ITR fez diferença para os municípios. Ainda, indagar-se-ia, se o ITR, como imposto direto e, portanto, progressivo, **teria** a capacidade ajudar a diminuir as desigualdades sociais.

Para o problema apontado, foi levantada uma hipótese que passou pelo processo de falseamento. Como vertente metodológica, foi utilizada a vertente dogmática jurídica ao se analisar as leis pertinentes à tributação bem com a própria Constituição da República (CR).

Foram utilizados, principalmente, a pesquisa bibliográfica, constituída por livros, artigos científicos, dissertações, teses de doutoramento (Banco de Teses e Dissertações) e

jurisprudência; A base de dados foi adquirida na Biblioteca da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e na Biblioteca do Senado.

2 A TRIBUTAÇÃO NO BRASIL

O Brasil é um país de grandes riquezas naturais que lhe dão grande potencial a ser desenvolvido, além de ser uma das maiores economias do mundo. Esses fatores, no entanto, se contrastam com a altíssima concentração de renda do país, também uma das maiores do mundo. Os gastos e arrecadações do Estado têm influência direta nessa desigualdade. Entre os anos de 1995 a 2011 a carga tributária colocada para a população saltou de 27% para 35,1% do produto interno bruto (PIB), enquanto no mesmo período, o gasto social cresceu apenas 4% chegando a 15,24 em 2010, de acordo com Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA, 2012).

O que e como o Estado arrecada e gasta é fundamental para desenhar e analisar as políticas fiscais, podendo assim entender o papel do Estado em relação às desigualdades sociais. A carga tributária brasileira tem como característica a regressividade. Isto é, trata-se da prevalência de tributos indiretos, que incidem sobre bens e serviços de forma que os mais pobres acabam sendo mais onerados.

Por outro lado, renda e patrimônio, tributados diretamente e que permitem maior progressividade, são subutilizados. Por causa dessa disparidade, as famílias que são os 10% mais pobres do país são obrigados a dispor de 32% da renda auferida para pagar tributos, enquanto 10% das famílias mais ricas usam 21% da renda para quitar seus tributos. Em resumo, os mais pobres são responsáveis pela maior parte da arrecadação tributária, caminho contrário ao percorrido pelos países mais ricos. (IPEA, 2011)

Sobre o tema, o pesquisador Evilásio Salvador assim disserta:

É interessante observar que, ao se considerar a relação entre a Código Tributário Nacional (CTN) e a desigualdade de renda – medida pelo índice de Gini⁷ –, constata-se que, em média, a elevada carga tributária nos países desenvolvidos – sobretudo naqueles que têm seu estado social mais avançado – está associada à redução da desigualdade de renda, ao contrário do que se observa no Brasil, que possui acentuada desigualdade a despeito de sua alta carga tributária. De fato, o aumento observado na carga tributária brasileira não foi direcionado para a redução das desigualdades, mas trata-se de um instrumento em favor da concentração de renda, que agrava o ônus fiscal dos mais pobres e desonera o das classes mais ricas. (SALVADOR, 2014)

Em outros termos, em países ricos – desenvolvidos – o aumento da carga tributária está diretamente ligada à queda da desigualdade social, o que, infelizmente não ocorreu no Brasil.

As principais mudanças no Sistema Tributário Brasileiro (STB) ocorreram no período de governança de Fernando Henrique Cardoso. Foram feitas reformas por meio de legislação infraconstitucional que contrariaram princípios constitucionais, que agravaram as distorções econômicas e sociais existente, por transferirem o ônus tributário para os mais pobres. As principais medidas tomadas foram:

1. Redução do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), que desonerou empresas, principalmente as de grande porte;
2. Juros sobre capital próprio que, na prática reduz o valor base para a cobrança de Imposto de Renda (IR) e da contribuição social do lucro líquido;
3. Isenção de Imposto de Renda à distribuição de lucros a pessoas físicas;
4. Eliminação da alíquota de 35% do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF);
5. Elevação da alíquota de IRPF de 25% para 27,5%;
6. Não correção da tabela de IR entre 1996 e 2001, o que aumentou o número de pessoas que deveriam estar isentas mas que, de fato, contribuíram. (SALVADOR, 2014)

Em resumo, foram mudanças que favoreceram, sobretudo, o grande capital e as pessoas de maior renda e aumentou as desigualdades.

Durante o governo Lula, houve duas importantes tentativas de reforma tributária: a primeira em 2003 com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) número 41, e depois em 2008 com a PEC 233.

A proposta de 2003, que apesar de tímida, avançava em vários pontos, sofreu com grande resistência do empresariado presente no Congresso Nacional e dos governadores estaduais.

A PEC de 2008, por sua vez, foi construída com uma agenda com a classe empresarial, mas sofreu imensa rejeição da sociedade civil organizada. Os dois momentos são prova de que os elementos políticos, institucionais e sociais, influenciam nesse tipo de política. Trata-se de um nítido conflito de interesses.

Fora essas grandes propostas, pequenas alterações foram feitas. Algumas no sentido de aumentar a progressividade e outras na perspectiva de agradar os donos do capital.

Em 2005 a Lei 11.250, lei que permite que os municípios façam a cobrança do ITR e fiquem com 100% da arrecadação desde que firmado convênio com a RFB, objeto desse trabalho, foi sancionada, passando a produzir todos os seus efeitos no ano seguinte. (BRASIL, 2005)

O governo Dilma não foi responsável por apresentar nenhuma nova proposta de reforma tributária. O ponto chave do período foram as desonerações concedidas, como redução

de Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) para o setor automobilístico e de eletrodomésticos estilo linha branca.

Com o agravar da crise internacional, as medidas adotadas foram ampliadas, com ênfase na desoneração de contribuição previdenciária. Além de agravar a regressividade do STB, as medidas adotadas no século XXI em relação ao Sistema Tributário Brasileiro (STB) foram de ampliar a tributação para os mais pobres, desonerar o grande capital e, em resumo, aumentar a regressividade, de forma a ampliar as desigualdades.¹

Embora a Constituição da República (CR) de 1988 tenha estabelecido uma série de princípios para nortear a tributação eficiente em redução de desigualdade social, esses princípios ainda estão adormecidos e não foram utilizados por nenhum dos (a) presidentes (a) eleitos após a CR de 1988, isso se presencia fortemente em 1995 quando a legislação infraconstitucional aumentou a regressividade do ônus tributário, que refletiu diretamente na maior concentração de renda. (SALVADOR, 2016)

A discussão em torno de tributos em geral se limita a falar sobre a simplificação dos meios de tributação, no entanto deveria ser sobre como financiar o Estado de maneira mais justa. Se a principal fonte de arrecadação do Estado é a tributária, e, de acordo com os princípios constitucionais, deve prever justiça social, uma tributação que penaliza os mais pobres não pode prevalecer por longo prazo.

3 O QUE É A REGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA

As reformas tributárias ocorridas a partir de 1995 possuíam um viés neoliberal, que provocou a tributação regressiva. Então, o que é essa regressividade? O pesquisador Evilásio Salvador assim fala sobre o tema:

A Teoria das Finanças Públicas preconiza que os tributos – em função de sua incidência e de seu comportamento em relação à renda dos contribuintes – podem ser regressivos, progressivos e proporcionais. Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, ou seja, a regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso sucede quando o tributo é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda. Isso significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, isto é, aqueles que têm maior renda. Para compreender a regressividade e a progressividade, é necessário avaliar as bases de incidência, quais sejam: renda, propriedade, produção, circulação e consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, uma vez que, em tese, não são passíveis de

¹ Toda a parte histórica dos três presidentes mencionados têm como fonte bibliográfica Evilásio Salvador

transferência para terceiros e são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, isto é, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores, que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. (SALVADOR 2014) (Grifo próprio).

Da lição acima se extrai que a regressividade nasce da escolha de maior tributação indireta que recai sobre a produção e o consumo de bens e serviços, ou seja, numa sociedade capitalista, fincada no consumo, nem o cidadão mais consciente e pouco consumista escapa dessa tributação, ela recai sem dó em qualquer um, independente da sua capacidade contributiva.

A partir de 2003, essencialmente, houve algumas alterações no sistema tributário, porém insuficientes para alterar a lógica da regressividade desse sistema. Como evidência, o imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços, o ICMS, ainda é a melhor arrecadação do país. (SALVADOR 2014)

Embora tenham sido constatados avanços, no sentido de tornar a tributação mais direta, alguns estudos apontam que essa tendência teve influência, sobretudo, no crescimento do mercado de trabalho formal e aumentou o recolhimento de contribuições para a previdência social. No tocante às políticas públicas desenvolvidas a partir de 2003, a tributação sobre a renda do capital aumentou cerca de 1,5% em relação ao PIB. Contudo, uma análise criteriosa, é possível perceber que são os trabalhadores assalariados e os mais pobres são responsáveis por mais de 70% de tributos arrecadados. (SALVADOR, 2016)

Essa forma de tributação quebra a isonomia e faz com que os mais ricos, que de fato possuem renda e bens, não sejam atingidos pela tributação de forma eficiente e eficaz. Isso provoca um distanciamento ainda maior da classe mais pobre para a classe mais rica. Esse desnível é fortemente relacionado com o fato de que, de acordo com a legislação vigente, os rendimentos de capital não são submetidos a uma tabela progressiva, como acontece com o Imposto de Renda (IR).

Conclui-se que a regressividade é uma constante no sistema tributário brasileiro e que ela é um dos elementos que agrava as desigualdades sociais, privilegiando ricos e escalpelando os mais pobres.

Então, o que pode ser feito para tornar a tributação mais justa?

4 COMO AFASTAR OU REDUZIR A REGRESSIVIDADE TRIBUTÁRIA

Para que a regressividade seja reduzida é necessário voltar ao ideal do constituinte de 1988 e recuperar os princípios tributários elencados na CR que são: equidade, capacidade contributiva e progressividade.

A capacidade contributiva envolve analisar e tributar de acordo com a riqueza de cada contribuinte e deve prezar pela manutenção do mínimo para uma existência digna. Os bens e produtos de consumo devem receber tributação de acordo com a sua essencialidade. Isto é taxar menos os bens essenciais à vida e mais o que é considerado supérfluo. É necessário melhorar a tributação que tem a capacidade de ser progressiva, para tal, é necessário reinventar a lógica da tributação para priorizar a incidência sobre renda e patrimônio.

A progressividade, segundo Thomas Piketty é:

[...] a inovação mais importante do século XX em matéria fiscal foi a criação e o desenvolvimento do imposto progressivo sobre a renda. Essa instituição desempenhou um papel central na redução da desigualdade ao longo do século passado [...]. (PIKETTY, 2014, p. 480)

O imposto progressivo constitui sempre um método mais ou menos liberal para se reduzir as desigualdades, pois respeita a livre concorrência e a propriedade privada enquanto modifica os incentivos privados, às vezes radicalmente, mas sempre de modo previsível e contínuo, segundo regras fixadas com antecedência e debatidas de maneira democrática, no contexto de um Estado de direito. O imposto progressivo exprime de certa forma um compromisso ideal entre justiça social e liberdade individual. (PIKETTY, 2014, p. 492)

Nessa ótica os impostos que devem ser melhorados e implementados são: imposto sobre grandes fortunas, que é de difícil trâmite por falta de vontade política, IR com alíquotas maiores e melhor escalonamento entre as faixas tributáveis, elevação do Imposto de Transmissão Causa Doação e Morte (ITCDM) de 8% para 10%, obrigando a todos os Estados a utilizarem a alíquota máxima, considerando a progressividade, utilização do valor de mercado para fins de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e ITR, inclusão no IPVA (Imposto sobre veículo auto motor) dos veículos que hoje não são tributáveis como iates, aviões particulares e ainda acrescentar a progressividade no imposto.

Das sugestões acima, que são todas viáveis e boas, será apenas abordado o ITR, que desde a Emenda Constitucional 42/2003 vem sofrendo alterações e com o convênio

estabelecido pela Lei 11.250/2005 e promovendo a melhor tributação para os municípios conveniados que de fato seguem as regras do convênio.

5 RESULTADOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ITR

Conforme a análise geral da tributação no Brasil restou incontroverso que a tributação nacional prefere a regressividade à progressividade, fazendo com os mais pobres suportem uma carga tributária muito elevada e, ao reverso, acontece com a classe mais rica.

Em um artigo não é possível tratar de todas as alternativas de dar um novo tratamento à tributação; assim optou-se pelo Imposto Territorial Rural (ITR) como sólido indicativo na mudança propositiva tributária.

O ITR é um tributo direto que incide sobre a propriedade rural. A sua base de cálculo é o valor de mercado fundiário. Foi criado em 1891 com o objetivo de desestimular o latifúndio improdutivo, sendo a sua função extrafiscal, de natureza declaratória, o que desde já fica sinalizado que é e tem sido usado como meio de fraude, e corrobora para a má aplicação do tributo. (ARAÚJO et al., 2014).

A competência tributária é da União, que tem grande dificuldade de fiscalizar e estabelecer o preço da terra porque seu braço não chega aos municípios, facilitando as fraudes e a improdutividade do tributo, com arrecadação efetivamente irrisória. Do ponto de vista social essas fragilidades fazem com que a função social idealizada para o tributo seja esvaziada, restando os latifúndios cada vez mais presentes na configuração de concentração de terras no Brasil. (ARAÚJO et al., 2014).

Por ser extremamente difícil para a União fiscalizar e ter capacidade de valorar a terra, a Emenda Constitucional nº. 42 modificou o artigo 153 e 158 no que diz respeito à fiscalização, cobrança e às transferências, passando a competência para os municípios.²

² Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] VI - propriedade territorial rural; [...] § 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Regulamento).

Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...] II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988).

Assim, os municípios, percebendo a chance de aumentar suas receitas, começaram a pressionar o governo para que houvesse regulamentação. Dessa forma, a Lei 11.250/2005 entrou em vigor e transferiu o dever de fiscalizar, valorar e cobrar o ITR, para os municípios, lhes passando toda a receita arrecadada. O que pode contribuir para resgatar a funcionalidade do imposto, uma vez que o município é o ente mais próximo das propriedades rurais. (CNM, 2015).

Se por um lado diminui a distância do fisco para com o contribuinte por outro se coloca vulnerável em locais onde há oligarquias, que por terem grandes propriedades rurais em mãos não têm interesse em gerenciar rigorosamente esse tributo.

Para alguns municípios significou, sem quase nenhum esforço, dobrar a receita, antes eles ficavam com 50% e agora passaram a ficar com 100%. Se pequena ou alta a receita, não importa. O que importa é que o município foi presenteado com a possibilidade de aumentar sua receita tributária, que em alguns municípios rurais pode ser a única fonte tributária viável.

6 ADESÃO AO ITR

A União, embora tenha outorgado o ITR aos municípios, o fez com a necessidade de aceite, dessa forma para que o município passe a cobrar e ficar com 100% da receita do ITR é necessário que ele firme convênio com a Receita Federal do Brasil (RFB), e, ao assinar o convênio³, observe a instrução normativa nº. 1640/16 da RFB que estabelece como critério mínimo que o município tenha estrutura tecnológica, que em síntese é internet de banda larga, com qualidade, e computadores que consigam rodar os programas da RFB.⁴

Ainda, existe a exigência que os servidores, sejam contratados por meio de concurso público de provas e títulos.

Sim, juntamente com o bônus veio o ônus de se estruturar para poder fazer a cobrança, o que para alguns municípios ainda é um entrave, pois tecnologia suficiente implica, além de um bom computador, internet de boa qualidade para a comunicação de dados com a Receita,

³ O termo de acordo do convênio repete os termos da Lei 11.250/2005 e as instruções normativas pertinentes, disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/formularios/imovel-rural/modelo-de-convenio-itr/modelo-do-convenio-rfb-com-municipios-e-distrito-federal-para-delegacao-de-atribuicoes-do-itr.doc/view> acessado em 06 de ago. de 2018.

⁴ Art. 7º Previamente à celebração do convênio de que trata esta Instrução Normativa, o ente federativo interessado deve dispor de: I - estrutura de tecnologia da informação suficiente para acessar os sistemas da RFB, que contemple equipamentos e redes de comunicação; II - lei vigente instituidora de cargo com atribuição de lançamento de créditos tributários; e III - servidor aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos para o cargo de que trata o inciso II, em efetivo exercício.

dos 5.570 municípios muitos não têm internet, e também não é fácil ter corpo técnico qualificado. Para isso o governo lançou o programa internet para todos, que conta com a adesão de 2.053 municípios até 08 de março de 2018. (FMG, 2018)

Além desse desafio, o município que aderir ao convênio citado precisa, segundo o artigo 17 da IN 1640/16, informar os valores de terra nua por hectare, com a finalidade de atualizar o sistema de preços de terras (SIPT) da RFB, e cumprir as metas mínimas de fiscalização. (RFB, 2016)

Em consulta ao site da RFB verificou-se que há 2.117 municípios conveniados em todo o Brasil e 294 apenas em Minas Gerais. Talvez a baixa adesão se dê pelo fato de não haver internet em vários municípios como foi dito acima, além da dificuldade de se ter corpo técnico qualificado. (RFB, 2018)

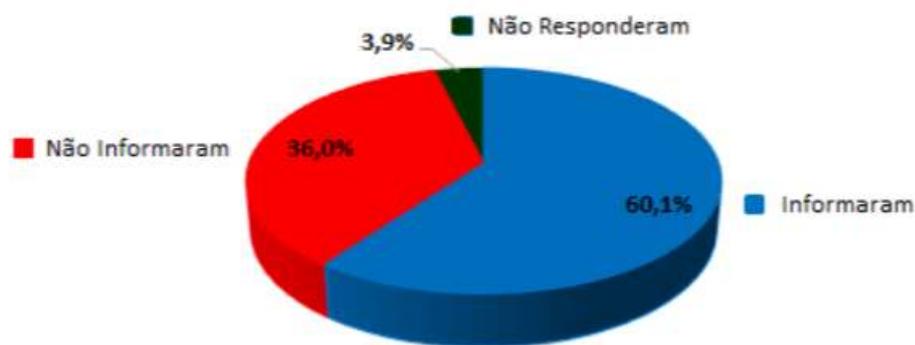
7 DIFICULDADES PARA A EFETIVIDADE DO CONVÊNIO

Como informado alhures, juntamente com o bônus de se ficar com 100% da receita do ITR, vieram alguns ônus, alguns de fácil ajuste pelo municípios e outros mais difíceis e até insuperáveis sem a ajuda do Governo Federal.

Nesse sentido, passa-se a analisar quais seriam essas dificuldades e como tentar superá-las, dando-se, no âmbito municipal, maior efetividade ao ITR.

7.1 VALOR DA TERRA NUA (VTN)

Como visto, faz parte do convênio que o município faça a valoração da terra nua, ninguém melhor que ele para saber quanto custa a terra em seu território. A forma de avaliar a terra encontra-se na instrução normativa (IN) 1562/2015, além de valorar a terra o município precisa informar à RFB esse valor, para que ela possa atualizar seus dados. No entanto, conforme gráfico abaixo, vários municípios deixam de informar esse dado, correndo o risco de terem o convênio cancelado e não possibilitando a RFB de melhor tributar. (RFB, 2015).



Fonte: Confederação Nacional dos municípios – www.cnm.org.br

A base de cálculo do ITR é o valor da terra nua, isso significa que devem ser excluídos dos cálculos as construções, instalações, benfeitorias, todas as culturas, sejam elas permanentes ou temporárias, áreas de preservação permanente e reserva legal, isso faz com que o valor da terra nua seja muito baixo, e é uma regra injusta se comparada a avaliação do imóvel urbano, que não beneficia a tributação direta e mantém o ITR na condição de tributo fraco. Repensar essas exclusões é de extrema necessidade.

Por outro lado, a Lei nº. 9393/93 indica que o valor de mercado em 1º de janeiro é o que deve ser aplicado ao ITR. Como calcular o valor de mercado de alguma coisa e ao mesmo tempo excluir todos os itens acima? Não é possível. Seria essa uma brecha para que a tributação seja injusta? Entende-se que sim. Se é para calcular o valor de mercado não há outro meio senão avaliar por quanto a propriedade objeto de avaliação pode ser vendida no mercado. Se os municípios assim fizerem estarão promovendo justiça social. (BRASIL, 1993)

O que o convênio salienta é que o método utilizado para a aferição do VTN, seja coerente, acompanhado de laudo técnico, com documentação comprobatória, que passa o município a ter a responsabilidade de arquivar, pois, certamente os donos de terras vão fazer recursos dessas avaliações. Basta-se imaginar alguém que pagava R\$ 10.00 de ITR receber em janeiro seguinte ao convênio um ITR de R\$ 40.000,00 por exemplo.

A base de cálculo é o valor de mercado da terra nua, segundo o artigo 153, §4º, inciso I, da CF/88, “será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”, com o escopo de atender o art. 5º, inciso XXIII, do mesmo diploma, que dispõe: "a propriedade atenderá a sua função social". (BRASIL, 1988).

Além da valoração da terra pelo valor de mercado, a alíquota progressiva é o grande ponto do ITR que de fato pode ser implementado. A progressividade da alíquota vai de 0,3 a 20% e deve ser utilizada de modo a inibir a terra não produtiva, prezando pelo princípio da

função social da propriedade. Alguns proprietários de terra alegam, como no acórdão abaixo, que a alíquota de 20% é expropriatória. Mas o que se leva em conta não é a expropriação pela expropriação em si, mas o caráter de reforma agrária que permite a mobilidade social.

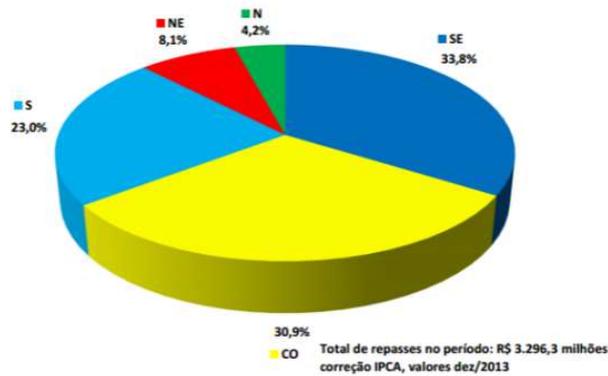
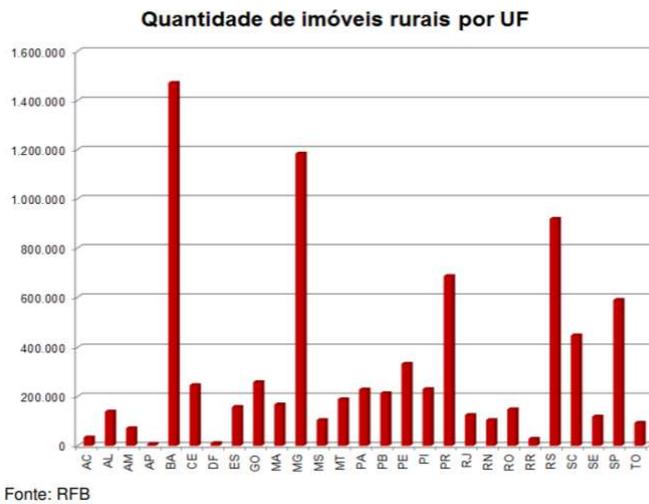
No acórdão RE 1038357 AgR / SP⁵ afere-se que a alíquota foi utilizada não só pela improdutividade da propriedade mas também pelo seu tamanho. A Constituição tenta desestimular os grandes latifúndios, e, por isso, a alíquota progressiva também pela extensão da propriedade é possível e o STF tem mantido esse entendimento.

Com o município de perto, sendo o braço longo da União, fazendo seu trabalho sério e comprometido, avaliando as propriedades de verdade pelo seu valor de mercado e aplicando a alíquota progressiva quando esta couber, certamente a arrecadação do município será elevada, a reforma agrária será possibilitada. Sendo assim aplicado, o ITR sai da categoria imposto fraco, ou desprezível, para ser um imposto respeitável, que para o município será o grande fará grande diferença.

O município também pode utilizar a lógica do ITR para o IPTU e ITBI, se o município avaliar os imóveis urbanos de acordo com o valor de mercado e também aplicar a alíquota progressiva sobre eles a receita do município também crescerá substancialmente, em especial em cidades que são aglomerados urbanos, onde o ITR não faz diferença em existir.

Dois gráficos são importantes de serem mostrados, o primeiro indica quantas propriedades rurais existem no Brasil, divididas por estado. O segundo a distribuição por região do recurso do ITR.

⁵ RE 1038357 AgR / SP - SÃO PAULO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 06/02/2018 Órgão Julgador: Segunda Turma Publicação PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 23-02-2018 PUBLIC 26-02-2018 Parte(s) AGTE.(S) : EDISON LEITE DE MORAES ADV.(A/S) : FRANCISCO DE GODOY BUENO AGDO.(A/S) : UNIÃO PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL Ementa EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Tributário. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Lei nº 9.393/96. Progressividade das alíquotas. Grau de utilização e área do imóvel. Constitucionalidade. 1. Mostra-se alinhada com a redação originária do § 4º do art. 153 da Constituição Federal a progressividade das alíquotas do ITR a qual se refere à Lei nº 9.393/96, progressividade essa que leva em conta, de maneira conjugada, o grau de utilização (GU) e a área do imóvel. 2. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 2% (art. 1.021, § 4º, do CPC). 3. Não se aplica ao caso o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei nº 12.016/09).



fonte: RFB

Analisando os gráficos, o que pode ser feito para que o ITR se torne, de fato, funcional?

Em primeiro lugar, é necessário que todos os municípios se conscientizem que o ITR tem potencial de se tornar um grande imposto. Assim, deve haver uma mobilização nacional para que todos os municípios celebrem o convênio.

7.2 INTERNET BANDA LARGA E COMPUTADORES DE QUALIDADE

Como visto, há necessidade de se ter internet de boa qualidade em todos os municípios. Atento a essa necessidade o governo federal lançou o programa internet para todos, entretanto

as empresas que concorreram na licitação estão litigando na ação judicial de nº 1001079-05.2018.4.01.3200⁶, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Assim, por força do litígio entre as duas empresas que viabilizam o programa internet para todos é provável que demore um pouco mais para que todos os municípios tenham internet. O que interfere diretamente na possibilidade dos municípios poderem aderir ao convênio do ITR, posto que a qualidade da internet é essencial para os programas da RFB.

Outro entrave comum encontrado pelos municípios é em relação a capacitação de pessoal, tanto para a utilização dos programas que a RFB quanto para a capacitação de profissionais. A RFB oferece o treinamento on line para os servidores concursados, exige 70% para aprovação, no entanto, há 5 anos não abre novas turmas, o que desanima os novos conveniados. (EBC, 2018).

Além da capacitação do pessoal cada município precisa fazer o cálculo custo benefício de se fazer o convênio, pois o este fica com 50% da arrecadação sem fazer absolutamente nada, e para receber o dobro é necessário a contratação de mão de obra qualificada e adquirir computadores. Pela análise dos dados da RFB verificou-se que os municípios que aderiram ao convênio não desistiram deste, o que aponta para um custo benefício favorável, entretanto, seria necessária uma pesquisa empírica para a avaliação precisa desses dados.

7.3 COMPREENDER O CONVÊNIO

O convênio, que é necessário assinar para que se passe a arrecadar 100% da receita do ITR, é de simples compreensão para o operador do direito, no entanto, segundo dados do TSE, quase 50% dos prefeitos não têm ensino superior. O que revela que a compreensão do convênio

⁶ Relato dos fatos feito na contestação da ação judicial de nº 1001079-05.2018.4.01.3200, supra citada: Trata-se de ação ordinária proposta por VIA DIRETA TELECOMUNICAÇÕES POR SATÉLITE E INTERNET LTDA. E OUTRA em face da TELEBRAS e da VIASAT BRASIL na qual se requer, em síntese, (i) a suspensão do contrato de parceria firmado entre as rés; (ii) a contratação da própria parte autora para prestar os mesmos serviços; e (iii) que a TELEBRAS sej a condenada a pagar indenização no montante de R\$ 15.000.000,00.

O fundamento para a pretensão aduzida consiste num alegado compromisso pré-contratual assumido pela primeira ré que garantiria a contratação da parte autora para operar a banda Ka do Satélite Geostacionário Brasileiro de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC). Afirma-se, ainda, que a parceria firmada entre as rés é ilegal, uma vez que satélite brasileiro teria sido "entregue" a "empresa americana". A aduzida ilegalidade se daria, por fim, em razão de contratação sem licitação firmado pelos réus em desrespeito à modelagem estabelecida em chamamento público frustrado.

fica muito prejudicada e assim, sem entender o que fato deve ser feito o prefeito prefere continuar com os 50%.

Após consulta junto à Associação Mineira de Município, apontou-se a necessidade da confecção de uma cartilha, que explicasse melhor os termos do convênio, em linguagem popular, a qual seria de grande contribuição para a decisão municipal de sua adesão . Ainda, apontou-se a necessidade de um estudo da equação custo versus benefício, para que o município, antes de assinar, tenha a noção do quanto vai gastar para treinar pessoal, contratar mão de obra especializada e o potencial de arrecadação do tributo.

Nesse sentido, a cartilha deveria ter, além do termo em linguagem popular, um passo a passo de como montar a equipe de trabalho e quais os profissionais que já trabalham nas prefeituras poderiam ser aproveitados para essa nova tarefa.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é um país de extensão continental. Por esse motivo, quando foi “descoberto”, precisou ser dividido em capitanias que eram hereditárias. De lá para cá controlar o valor da terra e sobre ela tributar corretamente vem sendo um desafio para os administradores e para a RFB.

No corpo do artigo, a questão da tributação regressiva, que se sustenta em tributos indiretos sobre consumo e serviços, foi trabalhada, contatando-se que esse tipo de tributação é injusta sobrecarregando os mais pobres e favorecendo os mais ricos.

Entendeu-se que a tributação progressiva é mais justa, posto que recai sobre renda e patrimônio. Então, sendo o ITR um imposto direto sobre o patrimônio, que permite a utilização de alíquotas progressivas, propicia a expropriação, quando necessária para fins de reforma agrária, esse tributo se mostrou viável e eficiente para ajudar os municípios que fizeram convênio com a União.

Em pesquisa no site da RFB, constatou-se que de 2007, ano de início dos convênios, até 2017 o valor arrecadado saiu de R\$ 337.823.240,00 para o surpreendente montante de R\$ 1.368.348.144,00. Esses dados seriam melhores se todos os municípios já estivessem feito o convênio. O que já foi mencionado que muitos ainda não têm internet, que é requisito para se celebrar o convênio. (RFB, 2018)

Em Minas Gerais, dos 853 municípios mineiros, apenas 294 firmaram convênio com a União. Mesmo assim, analisando a mesma estatística fornecida pela RFB, constatou-se que em 2007 a receita com ITR era de R\$ 42.054.826, e esta receita mais que triplicou, chegando a

R\$ 141.247.490,00, dado que surpreender e anima, especialmente levando-se em conta que 559 municípios não estão conveniados, se estivessem os números seriam bem maiores. (RFB, 2018)

Espera-se que os 559 municípios mineiros que ainda não fizeram o convênio tenham a oportunidade de conhecê-lo, passando a exercer de forma correta a cobrança, para que possam colher os benefícios de uma receita tributária maior, que promove justiça social e permite uma melhor administração do município.

Apenas a título de motivação para os municípios que ainda não optaram pelo convênio, o município mineiro de Sabará - MG arrecadou em 2007 o valor de R\$ 18.880,00, já em 2017 esse valor foi para 544.000,00. Ainda é uma arrecadação pequena, mas se a valoração da terra for de fato feita pelo valor de mercado e aplicar de forma correta a alíquota progressiva, haverá um ganho em receita muito positivo para cada município. (RFB, 2018)

Para conseguir atingir os municípios que ainda não aderiram ao convênio, além de maior divulgação, internet de boa qualidade seria necessária a confecção de uma cartilha para transpor os termos jurídicos para linguagem popular e agregar a essa cartilha um passo a passo que indicasse os possíveis gastos para a arrecadação, quais e quantos profissionais seria necessário contratar para viabilizar a cobrança do ITR.

O ITR deixou de ser o imposto limitado no potencial arrecadador, revelando-se positivamente àqueles municípios aderentes. Assim, conclui-se que a mudança feita pela Lei 11.250/2005 fez, faz e fará, sim, diferença para os municípios optantes.

9 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. Forense. RJ. 2007.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988. Disponível em:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf
acessado em 12 de jun. 2018.

BRASIL. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1038357**. STF. Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em:
<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000343925&base=baseMonocraticas>
Acessado em 25 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008, que institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a**

Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6433-15-abril-2008-574240-normaatuizada-pe.html>. Acessado em: 11 de jun. de 2018.

BRASIL. Lei nº 9393 de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm. Acessado em 10 de abr. de 2018.

BRASIL. Lei nº 11.250 de 27 de dezembro 2005, que regulamenta o inciso III do § 4o do art. 153 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111250.htm. Acessado em: 12 de mar de 2018.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. Imposto Territorial Rural: Movimento supera a resistência da Receita e conquista a municipalização do ITR. – Brasília: CNM, 2015. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/S%C3%A9rie%20Conquistas%20-%20Imposto%20Territorial%20Rural%20-%20ITR%20\(2015\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/S%C3%A9rie%20Conquistas%20-%20Imposto%20Territorial%20Rural%20-%20ITR%20(2015).pdf). Acessado em: 01 de jul. de 2018.

EBC. Governo Lança Programa para Levar Internet por Satélite aos Municípios sem Conexão. Disponível em : <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-03/governo-lanca-programa-para-levar-internet-satelite-municípios-sem-conexao> acessado em 10 de jul. de 2018

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI.** Intrínseca. Rio de Janeiro. 2014.

RFB. Arrecadação do ITR por município de 2000 a 2017. Acessado em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-do-ittr-por-municipio/arrecadacao-do-ittr-por-municipio-2000-a-2017.xlsx/view> disponível em 10 de jul. de 2018.

RFB. Instrução Normativa da RFB nº 884 de 05 de novembro de 2008. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15844&visao=anotado>. Acessado em 21 de abr. de 2018.

RFB. Instrução Normativa da RFB nº 1467, de 22 de maio de 2014. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=52818&visao=anotado>. Acessado em: 06 de jul. de 2018.

RFB. Instrução Normativa da RFB nº 1562 de 29 de abril de 2015. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=63572&visao=anotado>. Acessado em: 08 de jul. de 2018.

RFB. Instrução Normativa da RFB nº 1640 de 12 de maio de 2016. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=73816>. Acessado em: 13 de jul. de 2018.

SANTANA, Fabiana Barbosa. **A valorização do ITR com a fiscalização municipal.**

Disponível em:

[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Artigo_Revista_T%C3%A9cnica_ITR_atualizado%20\(1\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Artigo_Revista_T%C3%A9cnica_ITR_atualizado%20(1).pdf) acesso em: 14 de jul de 2018.

SALVADOR, Evilásio. **As implicações do Sistema Tributário Brasileiro nas desigualdades de renda.** INESC. Brasília. 2014. Disponível em:

<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/as-implicacoes-do-sistema-tributario-nas-desigualdades-de-renda/publicacao/> acessado em 01 de jun. de 2018.

SALVADOR, Evilásio. **Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária.** INESC. Brasília.

2016. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/perfil-da-desigualdade-e-da-injustica-tributaria>. Acessado em 02 de jul. de 2018.