

ASPECTOS DE TRIBUTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL

Kleiton Gonçalves Bezerra Alves

Estagiário, mediante processo seletivo de provas, do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União (maio de 2002 a abril de 2004). Serventuário do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (abril de 2004 a outubro de 2005). Analista da Justiça do Trabalho da 22ª Região (desde outubro de 2005).

RESUMO

O presente trabalho destina-se a, sob um enfoque positivo, expor, de maneira breve, alguns aspectos referentes à tributação e à fiscalização da propriedade rural em nosso País, utilizando-se não apenas da exegese da legislação vigente, mas, outrossim, compreendendo as ações públicas em tais ramos como exigências do mercado. Consideramos, sobretudo, o fato do legislador constituinte ter inserido o trato do solo como matéria de ordem econômica.

Introdução

O Brasil, sendo eminentemente voltado para atividades da agropecuária, possui diversas celeumas surgidas em volta da propriedade rural. Não é demais lembrar: somos, mundialmente, o maior produtor/exportador de carne bovina e soja, bem como um barril de pólvora em temas delicados como reforma agrária; esses dois aspectos, antagônicos, fazem-nos pensar o quão peculiar é nosso País. E são justamente temas como esses que merecem mister atenção, a fim de se entender cada vez mais o espaço social onde nos encontramos.

Todas as considerações trazidas a este trabalho são de caráter propedêutico, sendo de utilidade para orientação de estudos futuros acerca de temas ligados à tributação e fiscalização rurais, principalmente considerando-se que a legislação acerca dos temas é esparsa; variamos desde a Constituição da República, o Código Tributário Nacional e demais leis extravagantes.

A propriedade rural no ordenamento constitucional brasileiro

Nossa Constituição, alicerçada sob uma ótica liberal (social-liberal), não poderia deixar de lado tema como o direito de propriedade; ad hunc modo, este se encarta no texto constitucional, ao lado de sua contenção, por onde a propriedade deve atender a fins sociais (v. CF/88, art. 5º, XXII e XXIII). De acordo com o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, essa contenção ao exercício pleno do direito ocorre balizada no princípio da proporcionalidade; em estudo comparado (jurisprudência no Brasil e Alemanha), são estas suas palavras:

Consoante a firme jurisprudência do Bundesverfassungsgericht, a definição do conteúdo e a imposição de limitações ao direito de propriedade há de observar o princípio da proporcionalidade. Segundo esse entendimento, o legislador está obrigado a concretizar um modelo social fundado, de um lado, no reconhecimento da propriedade privada e, de outro, no princípio da função social [BVerfGE 52, 1 (29)]. É ilustrativa, a propósito, a decisão na qual a Corte Constitucional deixou assente que, "no âmbito da regulação da ordem privada, nos termos do art. 14, parágrafo 2, da Lei Fundamental, deve o legislador contemplar, igualmente, os dois elementos que estão numa relação dialética - a liberdade constitucionalmente assegurada e o princípio da função social da propriedade -, cumprindo-lhe a tarefa de assegurar uma relação equilibrada entre esses dois elementos dentro da ordem jurídica" [BVerfGE 37, 132 (140)].

Ainda no dizer do publicista Gilmar Mendes, o direito de propriedade é "inimaginável sem disciplina normativa". É que esse instituto jurídico é inserido, pois, para a sua própria proteção, dada a relevância demonstrada. O direito fundamental sub examine igualmente assume característica de direito de defesa, ao proteger o cidadão de "interferências ilegítimas do Poder Público". Conquanto direito de defesa, não prescinde seu regular exercício de prestações positivas do Poder Público, como, v.g., o exercício regular do poder de polícia diante de privações indevidas, a exemplo de turbacão, esbulho e dano; é que o direito de propriedade pode ser visto sob várias dimensões. Numa ótica puramente individual-liberal ("primeira dimensão", por assim dizer, segundo a doutrina constitucional contemporânea), se encerraria somente em sua plenitude. Entretanto, numa sob o ângulo social (segunda dimensão), veda-se seu mau uso, bem como o abuso do direito de propriedade.

Encarta-se na Constituição Capítulo específico destinado à Política Agrícola e Fundiária ao lado da Reforma Agrária (arts. 184 a 191), justamente dentro do Título VII, referente à Ordem Econômica e Financeira. Abordam-se, de forma minuciosa, garantias para o exercício do direito de propriedade bem como o modo pelo qual sua função social deve ser cumprida, da mesma forma que o Título VIII (Da Ordem Social), "instrumentaliza", por assim dizer, os direitos sociais mencionados do art. 6º da CRFB/88. Citem-se ainda dispositivos do Sistema Tributário Nacional (art. 145 a 162) aplicáveis à propriedade rural, os quais serão abordados alhures.

Exigências do mercado e agronegócio

O agronegócio, alavanca econômica do Brasil, vem conseguindo recordes de produção e exportação, acompanhando a melhor qualidade nos resultados da agropecuária. Isso se deve à qualificação da mão-de-obra no campo, resguardada em relações de trabalho dignas, mediante a melhoria do nível cultural de nossos empresários bem como pela fiscalização cerrada aperfeiçoada nos últimos anos pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Além disso, os investimentos no setor também passam a ser significativos (embora, ainda, não suficientes).

Indubitável, pois, é a relevância da propriedade rural (ou melhor: sua boa utilização), para a economia brasileira. A partir daí, todo o conjunto de ações em sua volta, como, p.ex., fiscalização agropecuária (efetivada pela União e Estados-membros, mediante agentes próprios), acarretam saldo positivo em todos os seus aspectos, principalmente onde mais atrai atenção: superávit na balança comercial.

A História brasileira nos guia para uma cultura agrária, conquanto passemos a nos empenhar em produzir e aplicar ciência e tecnologia avançada nas produções. Considerando que Políticas Agrárias eficazes sejam responsáveis por nossa melhor atuação no Mercado mundial, não há como olvidar em destacar observações importantes para a propriedade rural. Se doutra forma procedemos, os efeitos surgem como ondas de desemprego, encarecimento de produtos (inflação), setores deficitários, PIB achatado (bem como a renda) dentre outros malefícios.

No entanto, mesmo cientes de que aspectos do mercado devem ser observados e - até determinado limite, quando razoáveis - adotados, não se olvida o mister da presença marcante do Estado no uso da propriedade rural, sob pena de o poder que emana do povo, consolidado em três funções essenciais à democracia (executiva, legislativa e judiciária), ceder ao poder corporativo. Por esta razão, o Estado atua no mercado (incluído aí a exploração econômica da propriedade rural) mediante seu poder normativo e de polícia. Não nos centraremos, neste estudo, na regulamentação da propriedade, mas, sim, na fiscalização (inclusive quanto à arrecadação de tributos). Como mencionado alhures, a fiscalização na propriedade se dá amplamente, visando desde às relações de emprego no campo quanto ao cumprimento da função social da propriedade.

Ações políticas vêm se realizando no sentido de estimular o agronegócio.

O Congresso Nacional, recentemente (ano de 2005), mostrou maturidade ao aprovar a Lei de Biossegurança, dispondo, dentre outros assuntos, acerca da produção e comercialização de alimentos agrícolas transgênicos (não apenas da soja). Em razão da maior resistência dos produtos transgênicos a pragas e condições naturais desfavoráveis, não só a agricultura terá o custo diminuído na produção (plantio, cultivo e colheita), mas, outrossim, causará menos impacto negativo à saúde dos consumidores com a diminuição de agrotóxicos. Produtos orgânicos geneticamente modificados permitem, hoje, a cidades do Nordeste brasileiro produzirem flores com padrão de qualidade europeu, a exemplo de Fortaleza, no Ceará; bem como frutas e legumes maiores, com mais sucos e, ao mesmo tempo, mais resistentes. O Vale do São Francisco, por exemplo, vem se destacando com suas cooperativas vinícolas.

Certamente, com a regulamentação de produtos transgênicos, o Poder Público deverá implementar novas ações fiscalizatórias sobre produção e comercialização. O previsível aumento nas exportações de gêneros agrícolas também terá reflexos na tributação sobre o comércio exterior.

Considerações sobre o ITR

O Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR é da competência da União Federal, de função predominantemente extrafiscal, vez que, conforme ressalta Hugo de Brito Machado, é utilizado como "instrumento de política agrária".

Não é razoável se entender doutro modo. A função primordial do ITR não é meramente fiscal, ou seja: verter numerário para os cofres do Tesouro. Hoje, o tributo sub examine já constitui importante instrumento na promoção de política agrícola, desestimulando a manutenção de propriedades improdutivas. Tal aspecto reforçou-se com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 42/2003, conforme veremos.

O ITR tem por fato gerador "a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município" (CTN, art. 29), nos mesmos termos que o IPTU em relação a imóveis urbanos. Imóvel por natureza é o terreno a ser tributado, com suas adjacências naturais, espaço aéreo e subsolo. Já a base de cálculo dessa espécie de imposto é o valor fundiário da propriedade, ou seja: a terra nua (excluídas benfeitorias de qualquer espécie). As alíquotas incidentes são variáveis em razão da área e do grau de sua utilização. Além disso, a EC n.º 42/2004 estabeleceu que o ITR "será progressivo e terá alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas", o que realça ainda mais a função extrafiscal desse tributo.

O lançamento do imposto se dá mediante declaração do contribuinte à Administração Tributária, utilizando Documento de Informação de Atualização Cadastral do ITR (DIAC), em determinados momentos, e Documento de Informação de Apuração do ITR (DIAT), oferecido anualmente.

Para fins de repartição da receita tributária, salientamos que cinquenta por cento da arrecadação do ITR pertence ao Município onde se localiza a propriedade rural, nos termos da CF/88, art. 158, inc. II.

Competências para administração de receitas tributárias

Foi transferida, pela Lei n.º 8.022/1990, para a Secretaria da Receita Federal a competência de administração das receitas federais até então arrecadadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a competência para apuração, inscrição e cobrança da respectiva dívida ativa. A competência referida compreende as atividades de tributação, arrecadação, fiscalização e cadastramento. Mesmo assim, possibilitou-se ao INCRA a manutenção de cadastros para o atendimento de outras funções suas, dada a própria finalidade institucional daquela Autarquia.

Mediante a Lei n.º 8.847/1994, foi transferida ao INCRA a administração e cobrança da Taxa de Serviços Cadastrais, bem como a apuração, inscrição e cobrança da dívida ativa dela decorrente, o que é feito pelo Procuradoria Federal Especializada junto à Autarquia, e não mais por Procurador da Fazenda Nacional. Seria má administração fazer-se doutro modo, vez que, oferecendo o INCRA o serviço público de cadastramento, arrecada o tributo respectivo pelo seu fornecimento.

Igualmente retirou-se das atribuições da Secretaria da Receita Federal a competência da administração das receitas obtidas pelas seguintes exações: a) Contribuição Sindical Rural, devida à Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); e b) Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

A Emenda Constitucional n.º 42/2003 estabeleceu que o ITR "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". Essa medida visa, dentre outras coisas, a aliviar os encargos do restrito corpo de funcionários da Secretaria da Receita Federal. De fato, a Administração municipal possui maiores condições para perscrutar acerca das propriedades rurais que se encontram em seu domínio - caso, obviamente, haja boa-fé por partes de autoridades e servidores municipais. Essa inovação trazida pela denominada reforma tributária do Governo Lula (na verdade, primeira parte dela) ainda merece observação, caso, na prática, venha a ser aplicada. Não é excesso comentar as ingerências que brotam dos nossos Municípios, muitas vezes servindo apenas de meros currais de votos para algumas aristocracias. Houve cautela ao se aprovar determinada emenda, principalmente ao se vedar a renúncia fiscal bem como a impossibilidade de reduzir-se imposto. Como se sabe, comumente "prefeitáveis", na iminência de uma reeleição, concede a determinadas categorias benefícios fiscais e creditícios dos mais diversos, até ilegais.

Possibilidades de convênio administrativo

De acordo com o administrativista Hely Lopes Meirelles, convênios administrativos "são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes". Há, para delegação de determinadas atividades de tributação e

fiscalização referentes à propriedade rural, possibilidade de celebração de convênios entre órgãos e entidades do Poder Público, ao passo que citamos os que se seguem.

A Lei n.º 9.393/1996 mantivera o ITR na competência de administração da Secretaria da Receita Federal, incluídas as atividades de arrecadação, tributação e fiscalização, sendo permitido convênio de cooperação com a finalidade de delegar ao INCRA as atividades de fiscalização das informações sobre os imóveis rurais contidas do DIAC e no DIAT. No exercício dessa delegação, o INCRA, por sua vez, também poderá celebrar convênios de cooperação com o Instituto Nacional de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis - IBAMA, Fundação Nacional do Índio - FUNAI e Secretarias Estaduais de Agricultura.

Com os órgãos da administração tributária das unidades federadas, possibilitou-se convênio da Secretaria da Receita Federal destinado a delegar a competência para a cobrança e o lançamento do ITR. Já com a CNA e a Contag possibilitou-se a celebração de convênio com a finalidade de fornecer dados cadastrais de imóveis rurais que possibilitem a cobrança das contribuições sindicais devidas àquelas instituições.

De qualquer forma, à medida que se efetive o mandamento trazido pela EC n.º 42/2003, por onde boa parte dos encargos com fiscalização e cobrança do ITR passa aos Municípios, referidos convênios tornar-se-ão cada vez mais escassos.

O Cadastro de Imóveis Rurais

O Cadastro de Imóveis Rurais - CAFIR, integrado por informações cadastrais obtidas por meios como a DIAC, é administrado pela Receita Federal com o apoio do INCRA, ficando as informações nele contidas à disposição daquela Autarquia, para fins de levantamento e pesquisa de dados e proposições de ações administrativas e judiciais, como, v.g., ações de desapropriação para fins de reforma agrária. Indubitavelmente, o banco de dados constituído pelo CAFIR representa importante instrumento em poder da Administração Pública em geral; suas informações, de certa forma, agem até como indexadores econômicos, não se destinando à mera apuração de fato gerador de obrigação tributária bem como bases de cálculo para cobrança do ITR.

Às informações constantes no CAFIR aplica-se o disposto no art. 198 do Código Tributário Nacional, por onde: "Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, para qualquer fim, por parte da Fazenda Pública ou de seus funcionários, de qualquer informação, obtida em razão do ofício, sobre a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades". Não é demais comentar que, desde o ano de 2000, nosso Código Penal passou a tipificar como crime a conduta de "inserir, facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou banco de dados da Administração Pública com o fim de obstar vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano" (art. 313-A). Em razão da legislação referir-se apenas à "funcionário autorizado", a melhor interpretação é aquela que entender somente ser sujeito ativo de tal infração o servidor público a quem compete a manipulação nos bancos de dados públicos.

Problema atual envolvendo o CAFIR é o uso corriqueiro, no norte do País, para fazer prova de propriedade rural. O INCRA carece de Fiscais de Cadastro e Tributação Rural, de forma que qualquer pessoa pode "cadastrar" propriedade que não lhe pertence (até mesmo terras devolutas) e, com isso, posteriormente, utilizá-la inadequadamente. Mesmo sabendo da necessidade de fiscalização sobre cada cadastro efetivado, a Autarquia responsável insiste em não incrementar seu quadro de Fiscais, para o júbilo de grileiros e demais tipos de estelionatários.

Execução de dívida ativa na lei n.º 8.022/1990

As receitas de competência da Secretaria da Receita Federal, que eram arrecadadas pelo INCRA até o advento da Lei n.º 8.022/1990 (excetuam-se Taxa de Serviços Cadastrais, Contribuição Sindical Rural e Contribuição ao Senar, conforme o alhures referido), quando não recolhidas nos prazos fixados, serão atualizadas monetariamente, na data do efetivo pagamento, e cobradas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional mediante os seguintes acréscimos:

a) juros de mora, na via administrativa ou judicial, contados do mês seguinte ao do vencimento, à razão de 1% (um por cento) ao mês e calculados sobre o valor atualizado, monetariamente, na forma da legislação em vigor;

b) multa de mora de 20% (vinte por cento) sobre o valor atualizado, monetariamente, sendo reduzida a 10% (dez por cento) se o pagamento for efetuado até o último dia útil do mês subsequente àquele em que deveria ter sido pago;

c) encargo legal de cobrança da Dívida Ativa.

Tais acréscimos representam nada mais que encargos financeiros comumente aplicados a dívidas vencidas. Anote-se que os juros de mora não incidem sobre o valor da multa de mora. É interessante dizer que os encargos financeiros (juros, multas, correções etc.) cobrados juntamente com os créditos devidos vertem ao FUNDAP - fundo cujos recursos são destinados ao aprimoramento das atividades de fiscalização, bem como constituem questionável reserva de contingência e crédito significante na contabilidade do superávit primário .

Penhora e arresto (propriedade rural)

Na execução de dívida ativa decorrente de crédito tributário do ITR (não de qualquer receita referente à propriedade rural), na hipótese de penhora ou arresto de bens, não se obedece à gradação prevista no art. 11 da Lei de Execuções Fiscais. Assim, não recaindo a penhora sobre dinheiro, passa-se de imediato à constrição do imóvel rural. Por oportuno, destacamos o disposto na Lei n.º 8.009/1990, que dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família:

Art. 3º A impenhorabilidade é oponível em qualquer processo de execução civil, fiscal, previdenciária, trabalhista ou de outra natureza, salvo se movido: (...) IV - para cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar;

No caso de imóvel rural penhorado ou arrestado, na lavratura do auto pelo Oficial de Justiça, deverá ser observado, para efeito de avaliação, o VTN declarado pelo contribuinte ou o valor da base de cálculo do imposto arbitrado pela Administração, o que se dá quando o contribuinte não presta informações ou são estas inexatas (até que o administrado corrija sua falha ou omissão). Noutras palavras: ao servidor responsável pela execução do mandado executivo compete tão somente proceder à constrição do bem mediante auto de penhora, sendo a avaliação praticamente inexistente, recorrendo-se a valores declarados em documentos em poder da Administração interessada.

Adjudicação de imóvel rural antes de leilão

Adjudicação é "ato de expropriação executiva em que o bem penhorado se transfere in natura para o credor, fora da arrematação" . Noutras palavras, expomos a adjudicação como uma fase no processo de execução, por onde o credor pode incorporar ao seu patrimônio bens do devedor constritos para assegurar o fiel cumprimento da obrigação objeto da execução forçada; nela, o bem é adjudicado pelo valor da avaliação judicial (v. art. 714 e ss do Código de Processo Civil).

A Fazenda Pública poderá, ouvido o INCRA, adjudicar, para fins fundiários, o imóvel rural penhorado, se a execução não for embargada ou se rejeitados os embargos. Nessa hipótese, o imóvel passará a integrar o patrimônio do INCRA, e a carta de adjudicação e o registro imobiliário serão expedidos em seu nome.

Na adjudicação, se o valor da diferença entre a avaliação do bem for superior ao dos créditos da Fazenda, o depósito da diferença poderá ser feito em Título da Dívida Agrária, mas até o montante equivalente ao VTN declarado. Esse pagamento da diferença, mesmo que mediante TDA, é consequência do que foi dito, onde se adjudica o bem pelo valor da avaliação.

Considerações finais

Conforme o mencionado na introdução deste trabalho, dada a preponderância - em nossa economia - da atividade agropecuária no Brasil, é mais que relevante qualquer investigação ligada à propriedade rural, em toda sua amplitude, a exemplo da fiscalização e tributação que incidem sobre ela. Assim, pois, é de se dizer

que o tema propriedade rural pode ser desenvolvido em várias acepções, e não somente como tema do Direito Agrário, preocupado que se encontra, atualmente, com Política e Reforma Agrárias e produção de alimentos.

Notas Bibliográficas

Excerto do publiciste Gilmar Ferreira Mendes, Ministro de nossa Suprema Corte, no artigo jurídico O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras, na Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 5, agosto, 2001, disponível no seguinte site: <http://www.direitopublico.com.br>.

Mais um excerto do constitucionalista acima referido, em Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional na Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 10, janeiro, 2002, com versão disponível na Internet no seguinte endereço "<http://www.direitopublico.com.br>".

Para mais, v. estudo do Juiz Federal George Marmelstein Lima. Críticas à Teoria das Gerações (ou mesmo Dimensões) dos Direitos Fundamentais, artigo disponível no sítio do jurista, cujo endereço eletrônico é "www.georgemlima.hpg.com.br".

Em seu Curso de Direito Tributário. 19ª edição. - São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

Vemos tal definição na obra mais difundida do autor, seja ela seu Direito Administrativo Brasileiro. 23ª ed. - São Paulo: Malheiros Editores, p. 383.