

Capacidade tributária municipal para angariar o imposto territorial rural *Municipal tax ability to raise rural territorial tax*

Edilania Soares da Silva¹, Leonardo de Sousa Alves², Cícera Gomes Bezerra³, Paulo Gomes Bezerra⁴, Hellen Rhianny Soares de Oliveira⁵, Romário Estrela Pereira⁶, Ana Maria Ribeiro de Aragão⁷, Yasnaia Pollyana Werton Dutra⁸, Mikaele Gomes Batista⁹, Thyago Araujo Gurjão¹⁰, Anselmo Ribeiro Lopes¹¹, Amelia Edneusa Pereira Arruda¹²

ARTIGO

Recebido: 08/06/2021
Aprovado: 25/08/2021

Palavras-chave:

*competência
privativa; capacidade
tributária; delegação*

Key words:

*private competence;
tax capacity;
delegation.*

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo a análise da capacidade tributária ativa dos municípios para arrecadar e fiscalizar o Imposto Territorial Rural. Diante do exposto, apresentou-se como justificativa a necessidade de melhor compreensão da delegação dessa capacidade da União aos municípios. Em razão disso surge a problemática: os municípios podem arrecadar o ITR, que é um imposto de competência privativa da União? Destarte, a hipótese levantada foi de que sim, os municípios possuem a capacidade tributária ativa para cobrar o ITR. Assim, o objetivo geral deste estudo foi a análise dessa capacidade tributária ativa que é facultada aos municípios, mesmo sendo de competência privada da União legislar sobre o tema. Em razão disso adotou-se alguns objetivos específicos, como a melhor compreensão do ITR, através da compreensão do seu conceito, dos elementos que o constituem como o seu fato gerador, base de cálculo, alíquota etc, como também o estudo dos princípios que buscam efetivar a aplicação do ITR, e por último uma melhor compreensão da competência privativa da União para legislar sobre o tributo em estudo e da possibilidade de delegação da capacidade tributária ativa aos municípios. A metodologia utilizada foi, como procedimento, o histórico e o objetivo foi o descritivo. A pesquisa foi a qualitativa e a abordagem foi a dedutiva. Por último, a técnica de pesquisa foi a bibliográfica e documental, com pesquisa em livros, trabalhos acadêmicos e leis. Verificou-se a importância dessa delegação aos municípios, os quais tem a possibilidade de arrecadar mais renda para seu orçamento anual.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the active tax capacity of municipalities to collect and supervise the Rural Territorial Tax. In view of the above, the need for a better understanding of the delegation of this capacity of the Union to the municipalities was presented as justification. Because of this, the problem arises: can municipalities collect the ITR, which is a tax of private competence of the Union? Thus, the hypothesis raised was that yes, the citizens have the active tax capacity to charge the ITR. Thus, the general objective of this study was the analysis of this active tax capacity that is provided to municipalities, even though it is the private competence of the Union to legislate on the subject. As a result, some specific objectives were adopted, such as a better understanding of the ITR, through the understanding of its concept, the elements that constitute it as its generating fact, calculation base, rate, etc., as well as the study of the principles that seek to effect the application of the ITR, and finally a better understanding of the union's private competence to legislate on the tax under study and the possibility of delegation of active tax capacity to Municipalities. The methodology used was, as a procedure, the history and the objective was descriptive. The research was qualitative and the approach was deductive. Finally, the research technique was bibliographic and documentary, with research in books, academic works and laws. It was verified the importance of this delegation to the citizens, who have the possibility of collecting more income for their annual budget

¹ Graduada em Direito. E-mail: edilania.soares@estudante.ufcg.edu.br

² Engenheiro Agrônomo e M. Sc. E-mail: leo_agro22@hotmail.com

³ Graduada em Direito e a Prefeitura Municipal de Jucás. E-mail: cicinhajucas@hotmail.com

⁴ E licenciado em geografia. E-mail: aluapanso@gmail.com

⁵ Graduada em Farmácia. E-mail: hellenrhianne@hotmail.com

⁶ Graduado em Direito. E-mail: romarioestrelapereira@gmail.com;

⁷ Graduada em Direito, E-mail: anaribeiroadv7@gmail.com

⁸ Médica Veterinária e Gestora Pública, GVAA –Pombal – PB. ORCID - E-mail: pollyannapombal@gmail.com

⁹ Engenheira Ambiental GVAA –Pombal – PB. ORCID 0000-0001-5067-751X - E-mail: mikaele.mgb@gmail.com

¹⁰ Médico Veterinário da Faculdade Reboças ORCID 0000-0002-2071-4321 E-mail: thyagogurjaovp@gmail.com

INTRODUÇÃO

A União possui a competência tributária privativa prevista na Constituição Federal de 1988 e neste rol encontra-se previsto o Imposto Territorial Rural. Assim, a competência tributária para legislar, fiscalizar, arrecadar e majorar o ITR é da União, conforme dispõe a CF/1988. No entanto, a tarefa de fiscalizar e arrecadar esse tributo pode ser delegada a outro ente, como é o caso dos municípios.

Os municípios possuem a faculdade de aceitar ou não a cobrança do ITR, mas em hipótese alguma podem instituir esse tributo por meio de lei, já que este é uma competência da União, a qual não é delegável. A finalidade deste tributo é extrafiscal, buscando desestimular a manutenção de propriedades improdutivas (VIANA, 2021).

Assim, a hipótese a ser levantada é de que os municípios possuem sim a capacidade tributária ativa para arrecadar e fiscalizar o ITR, o qual é um tributo de competência privativa da União. Contudo, não podem legislar sobre o tema, já que a competência tributária é indelegável (ROCHA, 2021).

Diante do exposto, o objetivo geral desta pesquisa é verificar a possibilidade de delegação da capacidade tributária ativa para fiscalizar e arrecadar o Imposto Territorial Rural aos municípios (QUEIROZ, 2020).

Já os objetivos específicos são três, o primeiro busca tratar do ITR em si, trazendo um breve contexto histórico sobre o tema, conceito e outros elementos que constituem o ITR, o segundo trata a respeito dos princípios que buscam proteger a incidência do ITR e sua perfeita aplicação, como os princípios da legalidade, noventena, igualdade e indelegabilidade da competência tributária, e por último, o terceiro objetivo específico dispõe acerca da competência tributária e da capacidade tributária ativa, assim como a delegação desta aos municípios para cobrança do ITR (DOMINGUES, et al., 2021; PENA, 2020).

A metodologia utilizada, em relação ao procedimento, foi o histórico, analisando-se dados históricos que mantêm relação com o tema. O objetivo utilizado foi o descritivo, baseado em assuntos teóricos. A pesquisa usada foi a qualitativa, analisando-se valorativamente os materiais bibliográficos (SCHNEIDER, 2020). A abordagem foi a dedutiva, partindo-se de informações gerais para chegar a casos mais específicos. Quanto a técnica de pesquisa foi a pesquisa bibliográfica, analisando-se livros e trabalhos acadêmicos, como também a documental, com a citação de leis que abordam o tema (ROCHA 206).

Em relação à divisão dos capítulos, o primeiro tratou a respeito do ITR, seu contexto histórico, conceito, fato gerador, base de cálculo, contribuintes, imunidades e isenções e alíquotas (REISSINGER, 2008).

O segundo capítulo falou a respeito dos princípios que buscam efetivar a aplicação do ITR no ordenamento jurídico pátrio, como o princípio da legalidade, noventena, indelegabilidade da competência tributária e da igualdade (SILVA, 2021).

O terceiro e último capítulo dispôs sobre a competência tributária, mais especificamente sobre a privativa, além da possibilidade de delegação da capacidade tributária ativa aos municípios para cobrança e fiscalização do ITR.

IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

Antes mesmo da independência do Brasil a ideia da criação de um imposto que buscasse tributar territórios urbanos e rurais já estava em debate. Deste modo, mesmo que não tenha sido previsto legalmente na Lei Imperial de Terras de 1850, durante este período as discussões acerca da implementação do ITR já ocorriam. Em 1879 foi então criado o imposto sobre propriedades que se encontravam tanto em meios rurais quanto urbanos, entretanto não houve efetividade, já que houve sua aplicação. Foi apenas na Constituição Federal de 1891 que ocorreu a previsão legal deste tributo, prevendo a competência exclusiva dos estados (PEREIRA, 2021).

Durante a vigência da Constituição de 1946 os estados ainda possuíam a competência para a instituição do ITR, enquanto o imposto territorial urbano ficou a cargo dos municípios. Só após a Emenda Constitucional nº 5, de 1961, foi que os municípios adquiriram a competência para instituir tanto o imposto territorial urbano quanto o rural. Logo depois, em 1964, a EC nº 10 altera a Constituição de 1946, transferindo à União a competência do ITR, devendo aquele dar o produto de sua arrecadação aos municípios. Logo em seguida é promulgada o Estatuto da Terra, o qual considerou o ITR como um instrumento extrafiscal, servindo como um desestímulo as propriedades consideradas improdutivas e induzir a realização de redistribuição de terras (AMÂNCIO 2020; PEREIRA, 2021).

Assim, conforme o entendimento de Ricardo Alexandre, a finalidade extrafiscal do imposto em análise tem como fim não manter propriedades agrícolas improdutivas e para isso as alíquotas são fixadas nesse sentido. Assim, o objetivo é tributar de forma mais incisiva as propriedades que são menos produtivas, fazendo com que haja um desestímulo a manutenção da situação. (ALEXANDRE, apud MOREIRA; MASSARDI, 2018, p. 52)

Em 1979 foi promulgada a Lei nº 6.746 a qual promoveu mudanças no Estatuto da Terra, tal como a adoção de alíquotas progressivas, dependendo do tamanho da propriedade, em razão da quantidade de módulos fiscais. Em 1996 a Lei nº 9.393 regulamentou os objetivos do ITR, entre os quais pode-se citar o desestímulo à terra improdutiva e buscar a racionalização da atividade agropecuária, respeitando-se os recursos renováveis. Buscando-se maior eficiência na arrecadação do ITR, o artigo 153, §4º, da Constituição Federal de 1988, foi modificado pela EC nº42/2003, o qual transferiu aos

municípios a capacidade tributária ativa, arrecadando o valor total para si. Apenas em 2005 essa possibilidade passou a ser legalmente prevista através da Lei nº 11.250, sendo regulamentada em 2008 pelo Decreto nº 6.433 (PEREIRA, 2021; SIQUEIRA, 2021).

Essa transferência de capacidade ativa aos municípios para a arrecadação do ITR demonstra o desinteresse do legislador pela reestruturação fundiária. A finalidade do ITR não é arrecadatória, mas sim o desestímulo do cultivo de terras improdutivas (MIGUEL, 2021). Deste modo, depreende-se que essa delegação de poder significa a desarticulação estatal da reforma agrária, já que a sua condução deveria ser feita por meio da esfera federal.

Conceito

Primeiramente se faz necessário entender o que é o Imposto Territorial Rural, para isso traz-se alguns conceitos para melhor entendimento. O ITR, segundo o entendimento de Vescovi (apud MOREIRA; MASSARDI, 2018, p. 51), pode ser entendido como um tributo que tem por objetivo coletar valores daqueles que utilizam uma propriedade que se encontra em território não urbano, desde que sejam preenchidos os requisitos necessários para o fato gerador deste imposto.

De acordo com o conhecimento da Cunha e Campello (2018), o ITR é um imposto de competência da União, incidindo sobre os imóveis rurais, diferindo do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) apenas em razão do local do imóvel que está sendo tributado se encontra, já que o ITR incide sobre imóveis rurais e o IPTU sobre imóveis urbanos.

Deste modo, pode-se afirmar que o ITR é um imposto de responsabilidade daqueles proprietários, que possuem o domínio útil ou a posse de imóveis que se encontram em território rural. De acordo com o disposto constitucionalmente, é um imposto de competência da União, mas que pode ser delegado aos Municípios (ARAUJO, 2021).

Fato gerador do Imposto Territorial Rural

Fato gerador, como o próprio nome já diz, pode ser descrito como um acontecimento o qual é previsto legalmente e que ao ser praticado no mundo fático dá origem a uma obrigação tributária (ASSIS, 2021). Conforme dispõe o artigo 29, caput, do Código Tributário Nacional (CTN) e o artigo 1º da Lei nº 9.393/96:

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil,

localização fora da zona urbana do Município (BRASIL, 1966).

Art. 1º O imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano (BRASIL, 1996).

Diante do exposto, depreende-se que o fato gerador no ITR é a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel rural. Assim, a simples existência de um imóvel localizado em território rural já configura o fato gerador do Imposto Territorial Rural. Entende-se por imóvel rural, ainda conforme a Lei nº 9.393/96, mais especificamente no §2º do artigo 1º, como uma área contínua, a qual é formada por uma ou mais parcelas de terras, e que se encontra localizada na zona rural do município (DELFINO, 2021).

A base de cálculo de um tributo é o montante, ou seja, o valor pecuniário, sobre o qual vai incidir a alíquota do respectivo imposto. Segundo o estudioso Paulo de Barros Carvalho, a base de cálculo é:

A grandeza instituída na consequência da regra-matriz tributária, e que se destina, primordialmente, a dimensionar a intensidade do comportamento inserto no núcleo do fato jurídico, para que, combinando-se à alíquota, seja determinado o valor da prestação pecuniária. (CARVALHO, 2021, p. 364).

Destarte, a base de cálculo, o qual integra o critério quantitativo da norma tributária impositiva, assim como a alíquota, tem como função determinar o montante devido a título de tributo.

Sendo assim, no caso do ITR, a base de cálculo é o valor fundiário, o qual abarca o valor do solo com a sua superfície, além dos seus acessórios e adjacências naturais, tais como árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo assim como o subsolo (BORBA, 2019).

Deste modo, verifica-se que ficam de fora da base de cálculo do ITR as construções e outros imóveis por acessão física, já que o imposto só incide sobre o imóvel por natureza, como já apontado no artigo 29, caput, do Código Tributário Nacional (CTN) e o artigo 1º da Lei nº 9.393/96.

TAVARES, Rodrigo Silva et al. Progressividade tributária do IPTU e sua relação de proteção do meio ambiente urbano em Morrinhos/GO. 2021.

Imunidade e isenção

Entende-se por imunidade a qualidade do sujeito ou objeto que está livre de alguma imposição jurídica. A respeito da imunidade tributária em relação ao ITR, o legislador contribuinte originário, em respeito ao princípio da função social da propriedade, decidiu por dar essa imunidade às pequenas glebas rurais, quando seja explorada

pelo proprietário que não tenha outro imóvel (ALEXANDRE, 2017).

De acordo com o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 9.939/96, entende-se por pequena gleba rural os imóveis com área igual ou superior a:

I – 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;

II – 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;

III – 30 ha, se localizado em qualquer outro município. (BRASIL, 1996).

No entanto, o inciso II do artigo 3º previsto na Lei nº 9.393/96 também abarca a possibilidade de isenção aos conjuntos de imóveis rurais de um mesmo proprietário cuja soma da área total daqueles respeite os limites fixados no parágrafo único do artigo 2º acima citados e que, cumulativamente, o proprietário explore esse imóvel, seja só ou em família, admitida a eventual ajuda de terceiros, e que não possua imóvel urbano (ALEXANDRE, 2017).

Alíquotas progressivas do ITR – artigo 153, §4º, CF

A alíquota, a qual em regra é expressa em percentagem, é o critério legal de como um tributo incide sobre algo tributado. Em relação ao ITR a alíquota está ligada diretamente à área total do imóvel, levando-se em com o grau de utilização desta propriedade (MIGUEL, 2021).

Como apontado anteriormente, o ITR é um imposto extrafiscal, já que conforme dispõe o artigo 153, §4º, I, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), suas alíquotas são fixadas buscando desestimular a manutenção de propriedades consideradas improdutivas. A alíquotas, desta forma, não tem por finalidade a arrecadação, mas sim tributar de forma mais incisiva as propriedades menos produtivas. A Lei nº 9.939/96 cria alíquotas que são inversamente proporcionais ao grau de utilização de cada imóvel rural (ALEXANDRE, 2017).

A respeito da progressividade, as alíquotas do ITR são progressivas, onde o aumento da alíquota tem como critério a área do imóvel (TAVARES, 2021). Assim, levando-se em consideração a progressividade das alíquotas e a finalidade extrafiscal do ITR, a legislação do tributo criou uma tabela de incidência no qual a diretriz é aumentar o tributo de forma proporcional à área do imóvel que é tributado e de forma inversamente proporcional ao seu grau de utilização. Deste modo, a maior alíquota prevista é aplicada aos latifúndios improdutivos e a menor é aplicada às pequenas propriedades que são muito produtivas.

Contribuinte é aquele, previsto legalmente, que tem a obrigação de arcar com a obrigação tributária. No caso do ITR o contribuinte é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio ou ainda o seu possuidor a qualquer título, como dispõe o artigo 31 do CTN (RODRIGUES, 2020).

O proprietário do imóvel é aquele que tem o título de domínio deste imóvel e o tenha registrado em cartório. Já o titular do domínio útil é aquele indivíduo que recebeu do proprietário a possibilidade de utilizar, gozar e dispor daquela propriedade, mas conservando o domínio direto. Por fim, o possuidor é aquele que tem de fato o exercício, seja ele pleno ou não, de algum dos poderes que sejam inerentes à propriedade (ALEXANDRE, 2017).

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Neste capítulo tratar-se-á a respeito dos princípios que abarcam e protegem o ITR, tais como o princípio da legalidade, a qual prevê que não poderá haver implementação ou majoração de tributos sem uma lei anterior que a permita, o princípio da anterioridade nonagesimal ou noventena, a qual dispõe que é necessário um intervalo de noventa dias contados da data da publicação da lei para que o tributo possa ser cobrado, além do princípio da inelegibilidade da competência tributária e do princípio da igualdade tributária entre os contribuintes (MACHADO, 2002).

Antes de tudo é importante ressaltar que, mesmo com a existência de forte nuance extrafiscal, o ITR está sujeito tanto ao princípio da legalidade, da noventena, da anterioridade e das demais limitações constitucionais previstas ao poder de tributar. Assim, pode-se depreender do exposto que a extrafiscalidade não traz, necessariamente, maior liberdade estatal na administração do imposto (ALEXANDRE, 2017).

Destarte, seguir-se-á no entendimento dos princípios acima mencionados, sendo o primeiro deles o princípio da legalidade. Este princípio constitucional é base para todo o ordenamento jurídico brasileiro, faz parte do próprio Estado Democrático Brasileiro (COSTA NETO, 2021). De forma geral, entende-se o princípio em estudo como a obrigatoriedade das normas previstas pelo legislativo.

Segundo o entendimento de Caparroz (2019), o princípio da legalidade está intimamente ligado ao princípio da autoimposição, o que explica o sentido de exigência dos vetores normativos em relação aos cidadãos. Assim, uma vez que o Estado Democrático permite a participação de todos na construção de regras que serão inseridas no ordenamento jurídico, essas próprias regras determinarão a conduta de quem a criou, não podendo delas se ver livres (MOREIRA, 2021). Desta forma, pode-se afirmar que o Estado cria normas que submetem tanto os cidadãos quanto ele próprio.

O artigo 5º da Constituição de 1988 dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Diante disto percebe-se que a lei dita o comportamento de todo o Estado. No direito tributário isso significa que o contribuinte tem o dever legal de entregar ao Estado, de forma pecuniária, fração do patrimônio individual das pessoas. É o que se chama no direito civil de obrigação de dar (CAPARROZ, 2019).

Pode-se resumir de forma clara que o princípio da legalidade trata a respeito da obrigatoriedade de se tributar através de leis. Portanto, no caso do ITR, este só poderá ser

exigido ou aumentado por meio de uma lei. Isso se dá para que haja maior proteção aos cidadãos (HARADA, 2021).

Entende-se por princípio da anterioridade nonagesimal, ou noventena, como uma obediência a um prazo mínimo de noventa dias para que uma lei que cria ou majora um tributo entrase em vigor, contando-se esses noventa dias desde a data de sua publicação.

Vale ressaltar que quando a Carta Constitucional de 1988 foi promulgada, este princípio era aplicado exclusivamente às contribuições para financiamento da seguridade social, conforme o disposto no artigo 195, §6º, do dispositivo acima citado. Os contribuintes então, observando os benefícios da noventena, clamaram para que sua aplicação passasse a ser regra geral. Assim, em 2003 foi aprovada a Emenda Constitucional 42, a qual incluiu no artigo 150, III, da Constituição, a alínea c, a qual adotava o princípio da anterioridade nonagesimal nos casos de instituição ou aumento de tributo (BENTO, 2021; VELOSO, 2021)

Em razão do princípio da não surpresa, os princípios da anterioridade, anual ou do exercício, e noventena, passam a ser exigíveis cumulativamente. Dessa forma, caso ocorra um caso em que um tributo seja instituído ou majorado por uma lei que tenha sido publicada após três de outubro, ou seja, faltando 90 dias para o fim do exercício financeiro, a cobrança não pode ser realizada a partir de 1º de janeiro, pois haveria uma infração à noventena (FERNANDES, 2021). No caso de a publicação da lei instituidora ou majoradora se der no início do ano a cobrança não poderá se dar imediatamente após os noventa dias, pois o princípio da anterioridade do exercício dispõe sobre a necessidade de se esperar o início do ano subsequente (ALEXANDRE, 2017).

Existem algumas exceções ao princípio da noventena que são previstas constitucionalmente, como aquelas dispostas no artigo 150, §1º, podendo-se citar, a título de exemplo, a base de cálculo do IPTU, os Impostos extraordinários de guerra, imposto de importação, entre outros. Contudo, tais exceções não se aplicam ao caso do Imposto Territorial Rural (BRAZUNA, 2021).

Outro princípio de igual importância é o da indelegabilidade da competência tributária. Tal princípio dispõe sobre a autorização para instituir tributos, que é originalmente da Constituição Federal, sendo assim, não pode ser modificada originariamente por seus entes (CASTRO, 2021). O poder de decisão que estes entes possuem é o de decidirem se exercerão ou não a instituição de tributos cuja competência foi dada pela Carta Magna (ABRAHAM, 2018).

Um exemplo bastante claro dessa faculdade de instituir tributos é o caso da União que não exerceu a sua competência para instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas, prevista no artigo 153, inciso VII, da Carta Constitucional de 1988 (BRASIL, 1988).

Assim, se a decisão do ente é pelo não exercício de sua competência tributária, este deve arcar com as consequências deste ato, como, por exemplo, o não recebimento voluntário de outros entes, constituindo, assim, mecanismo de responsabilidade fiscal (ABRAHAM, 2018).

Deste modo, como ver-se-á mais a frente, só será possível aos entes que possuem a competência tributária delegar a cobrança dos tributos a outro ente. Assim, observa-se que é possível delegar apenas a capacidade

tributária ativa a outro ente, mas nunca a competência tributária em si (STRUECKER, 2021).

O princípio da igualdade é de extrema importância para todo o ordenamento jurídico pátrio. Este está previsto no caput do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e dispõe que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (LEITE, 2021).

No âmbito do direito tributário, o princípio da igualdade busca proibir que seja dado tratamento diferenciado entre os contribuintes que se encontram na mesma situação ou em situação similar. É o que se pode depreender do exposto no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; (BRASIL, 1988).

Essa igualdade deve ser observada por todo o ornamento pátrio e deve ser protegida por aqueles que têm o poder para o fazer, que é o caso do legislador, conferindo um tratamento paritário entre todos os contribuintes por meio das leis instituídas por aquele.

Mazza (2019), aponta que nem todas as diferenciações são maléficas e atentatórias ao princípio constitucional da igualdade, citando como exemplo o caso do Imposto de Renda, o qual possui alíquotas progressivas que tem por objetivo conferir tratamento diferente entre os contribuintes, tributando de forma mais incisiva os contribuintes que são economicamente mais fortes. Tudo o que a Constituição busca vedar é a discriminação injustificada entre aqueles que contribuem com o sistema tributário nacional (GROSSI, 2021).

Neste caso, vale destacar que a aplicação do princípio da igualdade tributária obriga àquele que vai aplicar o direito a mitigar o alcance de algumas normas restritivas previstas no CTN (PAIVA, 2021). Um exemplo é o artigo 11, inciso II, do CTN, que determina a interpretação literal da legislação tributária que trate de isenções. Assim, há um impedimento que vantagens tributárias sejam concedidas a todos de forma indiscriminada, devendo haver um mínimo de semelhança com o previsto na norma para que seja beneficiado (OLIVEIRA, 2021).

CAPACIDADE TRIBUTÁRIA MUNICIPAL PARA ANGARIAR O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

Inicialmente, faz-se necessário compreender mais a respeito do que seria competência tributária, seus tipos, como também a respeito da capacidade tributária ativa dos municípios para a arrecadação do ITR (MACHADO, 2021).

Antes de se começar o estudo acerca de um tema é sempre necessário primeiramente saber o conceito deste para melhor compreensão. Assim, segundo os ensinamentos de Paulo de Barros Carvalho, compreende-se competência tributária como “a aptidão de que são dotadas as pessoas políticas para expedir regras jurídicas, inovando o ordenamento positivo. Opera-se pela observância de uma série de atos, cujo conjunto caracteriza o procedimento legislativo” (CARVALHO, 2021, p. 237).

A competência tributária, assim, significa a capacidade de um ente de legislar sobre uma determinada matéria. Como visto anteriormente, o princípio da legalidade prevê que as normas que instituem ou majoram um tributo devem ser feitas exclusivamente por meio de lei em sentido lato, ou seja, não podem ser formuladas de outra forma, mas apenas em virtude de lei (SCHOUERI, 2021).

A competência tributária de cada ente político é prevista taxativamente na Carta Constitucional de 1988, dos artigos 145 a 149-A, deste modo, pode-se afirmar que as possibilidades de tributação são *numerus clausus* (PAULSEN, 2020).

Ainda segundo o estudioso Paulo Roberto Lyrio Pimenta (2020), entende-se a competência tributária como uma permissão dada pelo sistema legal para criar normas gerais ou individuais. Assim, o exercício dessa competência levará a alteração de uma situação jurídica.

Já compreendido o que vem a ser a competência tributária, faz-se necessário também o entendimento em relação ao significado de capacidade tributária ativa. A esse respeito, o estudioso Claudio Carneiro entende que:

É o poder que as pessoas jurídicas ou privadas possuem, através de delegação do ente federativo titular da competência tributária, de cobrar, arrecadar, fiscalizar e administrar os tributos. É importante frisar que a delegação da capacidade tributária é uma faculdade. Assim, se o próprio ente federativo cobrar e fiscalizar o tributo por ele instituído, não há que se falar em delegação. (CARNEIRO, 2020, p. 384).

Entende-se do exposto que as pessoas jurídicas ou privadas possuem a possibilidade de delegar a capacidade tributária ativa, compreendendo essa chance de arrecadação, fiscalização e administração de tributos que originalmente são de competência desta pessoa jurídica ou privada inicialmente mencionada.

Deste modo, percebe-se que capacidade tributária ativa difere de competência tributária. Esta última não pode ser delegada, pois trata da competência legislativa plena dessas pessoas jurídicas para tratar a respeito de seus tributos. Assim, conforme o disposto no artigo 7º do CTN, diz-se que:

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de

executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do §3º do artigo 18 da Constituição. (BRASIL, 1966)

No entanto, há uma polêmica em relação ao disposto no artigo 119 do CTN, o qual relata que o sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, a qual é a titular da competência para exigir o cumprimento da obrigação tributária. Entretanto, o artigo 149 da CF/1988 dispõe em sentido contrário, derogando o dispositivo anteriormente mencionado, visto que o CTN garante a possibilidade de entidades públicas ou privadas, que não possuam a competência tributária, possam ter a capacidade tributária ativa (CARNEIRO, 2020).

Importante ressaltar também que o ente que possui a competência tributária ele pode se colocar como sujeito ativo da relação tributária, mas também pode transferir essa capacidade para um outro ente. Contudo, é relevante lembrar que a competência tributária é intransferível, enquanto a capacidade tributária ativa não é. Assim, quem recebeu poderes para legislar pode exercê-lo sem nenhum problema, mas não é compelido a fazê-lo, exceto no caso do ICMS (LAMPIER JUNIOR, 2021).

Vale mencionar que a capacidade tributária ativa pode ser exercida de duas formas. A forma direta é aquele em que o titular da competência também exerce a capacidade que inicialmente é dele. Já na indireta aquele que possui a competência e aquele que exerce a capacidade são entes diferentes, em razão da possibilidade de delegação. A forma indireta ainda se subdivide em duas, a parafiscalidade, que é aquele em que um terceiro exerce a capacidade tributária ativa e ainda dispensa dos recursos arrecadados (ANDREUCCI, 2021).

E a segunda forma é a retenção da fonte, ou ainda a sujeição ativa auxiliar. Nesta última um terceiro que arrecada não tem a disponibilidade do valor retido, devendo repassá-lo ao Fisco, caso contrário poderá incorrer no crime de apropriação indébita (CARNEIRO, 2020).

A respeito dos impostos de competência privativa, existem apenas os da União, pois, segundo ele, não parece inteiramente correto falar sobre impostos privativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, já que o legislador federal é competente sobre eles a título extraordinário, conforme o previsto no artigo 154, inciso II, da Carta Magna (HARADA, 2021).

Competência tributária privativa

Há vários tipos de competência tributária, tais como a comum, a especial, a residual, a extraordinária e a cumulativa. No entanto, focar-se-á na competência tributária privativa, a qual dispõe que os impostos, os quais são tributos não vinculados por definição, conforme o disposto no artigo 16 do CTN, tiveram a sua competência para criação de tributos deferida pela Constituição Federal de 1988, mas de maneira privativa (GONÇALVES, 2021).

Segundo Ricardo Alexandre, caso se seguisse o entendimento dos constitucionalistas que creem que as competências privativas podem ser delegadas, ao contrário das exclusivas, a competência tributária sempre seria exclusiva, em razão da indelegabilidade. Entretanto, conforme a terminologia consagrada em Direito, “as competências tributárias constitucionalmente deferidas a ente determinado serão denominadas privativas (ALEXANDRE, 2021, p. 279).

Destarte, conforme o previsto no artigo 153 da CF/1988, é de competência privativa da União criar impostos sobre o rol lá disposto, como a importação de produtos estrangeiros, produtos industrializados e a propriedade territorial rural, entre outros (BRASIL, 1988).

A União possui competência residual ainda para instituir impostos, através de Lei Complementar, mas para isso não podem ser cumulativos e não podem ter fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição (SILVA, 2021). Há ainda a competência extraordinária da União para criar impostos nos casos iminência ou nos casos de guerra externa, compreendidos ou não em sua competência tributária., conforme o previsto no artigo 154, II, da CF/1988 (MARTINS NUNES, 2021).

Delegação de competência

Além da já mencionada Lei Federal nº 9.939/96, a qual trata de questões relativas ao Imposto Territorial Rural, há também a Lei Federal nº 11.250/2005, além de outras legislações esparsas. Depois da edição da Lei Federal nº 11.250/2005, houve a possibilidade de celebração de convênios entre a União e os Municípios. Assim, surgiu a possibilidade dos Municípios, se quiserem, receberem a delegação para fiscalizar, lançar e cobrar os créditos tributários do ITR. A regulamentação desse procedimento se dá através da Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 884/2008 (BORTOLOTTI; VANZELLA, 2021).

Assim, com a possibilidade de tal delegação, os Municípios podem arrecadar, fiscalizar e cobrar o ITR, podendo ficar com 100% de sua arrecadação. Isso se dá porque o ITR é um tributo de pouca relevância para a União, já que serve mais como um elemento parafiscal de orientação de políticas agrária e fundiária (CREPALDI, 2021). Assim, caso algum Município aceite fazer tal arrecadação e fiscalização aquele pode intimar os proprietários dos imóveis rurais para apresentarem o valor da terra nua (VTN) de seu imóvel em razão da incidência do ITR (BORTOLOTTI; VANZELLA, 2021).

Em relação ao sujeito ativo da relação, por continuar sendo um tributo federal, mesmo após a delegação da União ao Município, há quem defenda ser este primeiro o sujeito ativo. Entretanto, havendo esse convênio, a capacidade ativa passa a ser do Município. Assim, o sujeito ativo da obrigação tributária seria justamente o Município, o titular da prerrogativa que permite exigir o seu cumprimento (GAMA, 2021).

Há que se mencionar também o previsto na parte final do art. 1º da já mencionada Lei nº 11.250/2005, a qual reserva competência supletiva à Secretaria da Receita

Federal para tratar sobre as funções fiscais do ITR. Outro dispositivo importante é a IN nº 1.640/2016, mais especificamente no disposto nos incisos I e II do §3º do art. 2º, que exclui dos elementos da delegação a possibilidade do município lançar multas por atraso na entrega da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (DITR), além o contencioso administrativo decorrentes em razão do exercício das atribuições que foram delegadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Imposto Territorial Rural é um tributo de competência tributária da União, ou seja, este possui a competência para legislar, fiscalizar e arrecadar este imposto. No entanto, há a possibilidade da União delegar essa capacidade a outro ente, mas este novo ente não pode legislar sobre o tema, mas apenas arrecadar e fiscalizar o ITR, como é o caso dos municípios em geral.

O ITR possui finalidade extrafiscal, ou seja, serve como um desestímulo à manutenção de propriedades improdutivas. Deste modo, há a tributação mais incisiva das propriedades menos produtivas para que haja uma mudança na sua situação. O ITR também é protegido pelo princípio da legalidade, o qual prevê que não poderá ocorrer a instituição de um tributo sem uma lei que a defina, pelo princípio da anterioridade nonagesimal ou noventena, que prevê um período de noventa dias contados da data da publicação do imposto para que este possa ser a vir cobrado, pelo princípio da inelegibilidade da competência tributária, e, por fim, pelo princípio da igualdade tributária, pregando pela igualdade entre seus contribuintes.

O principal objetivo deste trabalho foi analisar como os municípios podem agir na arrecadação e fiscalizar do Imposto Territorial Rural através da delegação de poder da União, a qual possui a competência tributária para legislar, fiscalizar e arrecadar o ITR.

Para alcançar esse objetivo foram escolhidos três objetivos específicos. O primeiro buscou tratar a respeito do conhecimento a respeito do ITR, um breve contexto histórico, além do conceito, o estudo a respeito do seu fato gerador, base de cálculo, imunidades e isenções, contribuintes e alíquota do ITR.

O segundo objetivo específico tratou a respeito dos princípios que cercam o ITR, entre os quais pode-se citar o princípio da legalidade, onde afirma-se a necessidade de lei para cobrança de impostos, o segundo tratou sobre o princípio da anterioridade nonagesimal ou noventena, onde se afirma ser preciso um período de noventa dias do dia da publicação da lei que institui ou majora o tributo para que este possa ser cobrado. O terceiro princípio tratou de impossibilidade da delegação da competência tributária e o quarto princípio dispôs sobre a igualdade tributária entre os contribuintes que se encontrem na mesma posição econômica.

O último objetivo específico aborda acerca da competência tributária da União para legislar, fiscalizar e cobrar o ITR, além da competência tributária privativa e da capacidade tributária ativa dos municípios através da

delegação de poder da União àqueles, exceto na parte de legislar sobre o tema.

Destarte, comprovou-se a hipótese inicial deste estudo, uma vez que os municípios podem sim cobrar e fiscalizar o ITR por meio da delegação da capacidade tributária ativa, sendo uma faculdade daqueles o fazer ou não.

Por fim, faz-se importante lembrar que este estudo não busca finalizar todo o conteúdo a respeito do tema central, já que debates são sempre necessários sobre o tema. Portanto, tornam-se possíveis pesquisas futuras que busquem ampliar o conhecimento a respeito desse estudo.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 15 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 11 ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- ASSIS, Emanuel Carlos Dantas. **Responsabilidade Tributária dos Sócios e Administradores de Empresas: Artigos 134 e 135 do CTN: Limitações da Responsabilidade das Pessoas Físicas por Dívidas Tributárias das Pessoas Jurídicas**. Editora Dialética, 2021.
- ANDREUCCI, Ricardo Antonio. **Manual de direito penal**. Saraiva Educação SA, 2021.
- AMÂNCIO, Larissa Caroline de Souza. **Governança multinível em educação: categorização da experiência brasileira de consórcios intermunicipais**. 2020.
- ARAUJO, Gabriel Victor Silva de et al. **Carga tributária direta e efetiva das pessoas físicas no município de Poço das Trincheiras/AL**. 2021.
- BENTO, Lucas Ronza. **Custeio da Seguridade Social pelos Bancos Comerciais:: contribuições específicas e aspectos constitucionais: seguridade social, proteção social, financiamento e solidariedade**. Editora Dialética, 2021.
- BORTOLOTTI, Juliano; VANZELLA, Clóvis Aparecido. **ITR – Imposto Territorial Rural cobrado pelos municípios – Possibilidades e limites**. Bisson, Bortolotti, Moreno e Occaso Sociedade de Advogados, c2021.
- BRASIL. Código Tributário Nacional (1966). **Código Tributário Nacional**: promulgado em 25 de outubro de 1966.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.393 (1996). **Imposto Territorial Rural**: promulgada em 19 de dezembro de 1996.
- BORBA, Claudio. **Direito tributário**. 28 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.
- BRAZUNA, José Luis Ribeiro. **Direito Tributário Aplicado: 2ª Edição Revista e Atualizada**. Digitaliza Conteudo, 2021.
- CASTRO, Fernando Borba de. **A Justiça Constitucional em John Hart Ely**. 2021. Tese de Doutorado. Universidade de Lisboa (Portugal).
- CAPARROZ, Roberto. **Direito tributário esquematizado**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 31 ed. São Paulo: Noeses, 2021.
- CUNHA, Carlos Renato; CAMPELLO, Geórgia Teixeira Jezler. **Tributos municipais em debate**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- COSTA NETO, José Serafim da. **A legitimidade das decisões pela via argumentativo discursiva: análise do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e do princípio democrático**. 2021. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- CREPALDI, SILVIO APARECIDO. **Planejamento tributário**. Saraiva Educação SA, 2021.
- DELFINO, Allan. **Caracterização da sustentabilidade do meio rural no Estado de São Paulo** Tese de Doutorado.. 2021.
- DOMINGUES, Eduardo Antonio; MARCELLOS, Lincoln Nogueira; PILEGGI, Luís Carlos. OS direitos fundamentais sobre uma análise tributária: em tempos de instabilidade política, crise sócioeconômica e pandemia. **South American Development Society Journal**, v. 8, n. 22, p. 264, 2021.
- FERNANDES, Gustavo Henrique Galon. As medidas atípicas na execução de obrigação de pagar quantia certa: entre a efetividade da tutela executiva e a violação aos direitos fundamentais do devedor. **Anais do EVINCI-UniBrasil**, v. 7, n. 1, p. 314-314, 2021.

- FERRAGUT, Maria Rita. **Imposto sobre a propriedade predial e territorial rural**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/292/edicao-1/imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-rural>. Acesso em: 22 jun. 2021.
- GAMA, Clairton Kubassewski. **Fiscalização e cobrança do ITR pelos Municípios – aspectos práticos controversos**. Revista Direito Tributário Atual. n. 49, p. 184-199. 2021. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/889>. Acesso em: 22 jun. 2021.
- GONÇALVES, Pietra Nascimento Becel et al. A repartição de receitas tributárias como limitante à concessão de incentivos fiscais. 2021.
- GROSSI, André Dechichi. ITBI e progressividade fiscal: análise à luz dos princípios da capacidade contributiva e da igualdade tributária. 2021.
- HARADA, Kiyoshi. **Sistema tributário na Constituição de 1988: tributação progressiva**. Editora Dialética, 2021.
- HOBACA, Rodrigo Comi. **Imposto sobre a propriedade territorial rural**. Jusbrasil, 2016.
- HARADA, Kiyoshi. **ITBI: doutrina e prática**. Editora Dialética, 2021.
- LAMPIER JUNIOR, Alfredo; BABILON, Fabiano Antonio; MAGNAGO, Jainy de Assis Miranda. O responsável pelo pagamento do iptu nos contratos em que sociedade de economia mista seja arrendatária de bem da união. **Unesc em Revista**, v. 5, n. 1, p. 91-113, 2021.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito processual do trabalho**. Saraiva Educação SA, 2021.
- MACHADO, Yuri Glauber Barbosa. Tax planning: um estudo sobre as formas de apuração do imposto de renda: prós e contras para empresas do tipo Ltda. 2021.
- MACHADO, Hugo de Brito. A progressividade do IPTU e a EC 29. **Revista dialética**, 2002.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- MARTINS NUNES, Gabriel. Tributo digital: os limites legais do direito tributário, que envolvem uma possível tributação das transações digitais. 2021.
- MIGUEL, Luciano Costa; REZENDE, Elcio Nacur. **O Imposto Territorial Rural: à luz do direito socioambiental ibero-americano**. Editora Dialética, 2021.
- MOREIRA, Parcelli Dionizio. **Medida Provisória e Tributação: a Reserva de Lei na Teoria dos Direitos Fundamentais e na Doutrina dos Precedentes Judiciais**. Editora Dialética, 2021.
- MOREIRA, Maria Carolina Pereira de Oliveira; MASSARDI, Wellington de Oliveira. **Imposto territorial rural: análise quantitativa da descentralização do imposto nos municípios brasileiros**. Revista de Administração de Roraima. v. 8, n. 1, p. 49-64, jan/jun. 2018.
- OLIVEIRA, Augusto Fiel Jorge et al. Direito aduaneiro sancionatório: limites para a aplicação das sanções aduaneiras. 2021.
- PAIVA, Vitor Berol da Costa Ribeiro et al. Interpretação literal das isenções do imposto de renda de pessoas físicas (IRPF): ponderação entre a segurança jurídica e o princípio da isonomia tributária. 2021.
- PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- PENA, Bianca Mendes. Panorama das contribuições especiais (sui generis) à luz do direito tributário brasileiro. 2020.
- PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. **Imposto sobre propriedade territorial rural (ITR): uma fonte de arrecadação municipal inexplorada**. Revista Científica Disruptiva. v. 3, n. 2, p. 143-164, jul/dez. 2021.
- PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Direito tributário ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- QUEIROZ, Cristina Monteiro de. Cessão de créditos tributários: a experiência de securitização da dívida ativa do estado de Minas Gerais. 2020.
- REISSINGER, Simone. Aspectos controvertidos do direito à saúde na constituição brasileira de 1988. **Belo Horizonte**, 2008.
- ROCHA, Anacélia Santos et al. O dom da produção acadêmica: manual de normalização e metodologia de pesquisa. **Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara**, 2016.
- ROCHA, João Marcelo. Direito tributário. **Societário e a Reforma da Lei das S/A**, 2018.
- RODRIGUES, Vitória Iarima de Souza; BRASIL, Yule Macêdo de Oliveira; MACHADO JUNIOR, Rui. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO: REJEIÇÃO SOCIAL-CASO BOA VISTA/RR. **Revista Multidisciplinar Pey Këyo Científico-ISSN 2525-8508**, v. 5, n. 2, p. 15-29, 2020.
- SILVA, Andréa do Carmo da. As contribuições de categoria profissional ou econômica na Constituição Federal de 1988. 2021.
- SIQUEIRA, Rodrigo de Oliveira. **Diagnóstico ambiental da bacia hidrográfica do Arroio Moreira (RS), a partir da análise da dinâmica de cobertura e uso da terra em consonância com o novo código florestal**. 2021. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pelotas.

SILVA, Maria Laura Oliveira et al. Análise crítica da implementação do imposto sobre grandes fortunas no Brasil, à luz do princípio de capacidade econômica e considerações acerca dos obstáculos à sua implementação. 2021.

SCHNEIDER, Janaína Kollet et al. **Processos de comunicação e educação ambiental na formação de multiplicadores em resíduos sólidos no CIPAE G8 do Vale do Taquari-RS**. 2020. Dissertação de Mestrado. PPGAD; Ambiente e Desenvolvimento.

STRUECKER, KLAUS ALMEIDA; STRUECKER, FERNANDO ALMEIDA; MACEI, DEMETRIUS NICHELE. O sistema jurídico brasileiro: uma abordagem sob o viés do sistema jurídico tributário atuante no controle da esfera social. **Percursos**, v. 1, n. 38, p. 81-100, 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo; FERREIRA, Diogo Olm; LUZ, Victor Lyra Guimarães. Legalidade Tributária e o Supremo Tribunal Federal. 2021

TAVARES, Rodrigo Silva et al. Progressividade tributária do IPTU e sua relação de proteção do meio ambiente urbano em Morrinhos/GO. 2021

VELOSO, Fernando Mundim. **A inconstitucionalidade material da Emenda Constitucional 95 de 2016**. Editora Dialética, 2021.

VIANA, Hudson Andrade. **A simplificação do recolhimento do ISS pela lei complementar nº 175/2020**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.