EXTRAFISCALIDADE E
IMPOSTO TERRITORIAL RURAL – ITR

PELEGRINI, LUCIANA T. F.
Advogada Tributarista, formada pela PUC, SP.

RESUMO:

Este artigo científico visa apresentar os pontos refutados e cruciais acerca da aplicabilidade do Princípio da Extrafiscalidade no Imposto Territorial Rural – ITR – tendo em vista que perduram discussões emblemáticas. Há estudos doutrinários e jurisprudenciais que examinam os pontos positivos em se aplicar este princípio da extrafiscalidade sobre o Imposto Territorial Rural – ITR –, amenizando, desta forma, que a característica deste imposto seja meramente arrecadatória aos cofres públicos (regra geral dos tributos brasileiros, uma vez que gera receita para o Estado). Há que se demonstrar, em ocasião própria, que o Imposto Territorial Rural possui, além da mencionada característica, eminentemente função extrafiscal, a qual, em breves palavras, visa obtenção de finalidades com interesse social, mudanças de comportamentos e outros resultados que não seja simplesmente formação de receitas.

PALAVRAS-CHAVE:

Extrafiscalidade; Imposto Territorial Rural; Função Social

ABSTRACT

This scientific article aims at presenting the studied and crucial issues concerning the applicability of the extrafiscal principle, the ITR. This theme is the root of many discussions. There are researches and doctrinal studies that exam the positive points related to the application of this principle over the ITR, thus appeasing, therefore, the characteristic to be purely collectable for the government (rule of thumb from the Brazilians taxes, since that generates receipts for the government). It is important to notice that the ITR also has extrafiscal function, i.e., it aims at social purposes, behavior changes and other results that are not related to collecting revenue.

1 A EXTRAFISCALIDADE

Para a exata compreensão do conceito de extrafiscalidade, é necessária, primeiramente, a compreensão primária da fiscalidade. A fiscalidade é o uso de instrumentos jurídicos que permitem que o tributo seja cobrado com finalidade meramente arrecadatória, acobertando grande parte dos tributos brasileiros. É natural que os tributos sejam fiscais na medida em que leva recursos para o patrimônio estatal. Entretanto, é possível que tributos saiam de nosso patrimônio e penetrem no patrimônio estatal e tenha uma finalidade extra, regulatória. Assim aproxima-se ao conceito de extrafiscalidade. Desta feita, a extrafiscalidade é o uso de instrumentos jurídicos com a finalidade diversa da arrecadatória, com o objetivo de corrigir situações anômalas no mercado, na economia. A extrafiscalidade vai além do fenômeno meramente arrecadatório e passa a ter a roupagem de regulação do mercado e da mercadoria. À primeira vista talvez isto não nos chama atenção. Mas este tema possui grande força e importância. A extrafiscalidade pode trazer a justiça fiscal. A carga tributária, de fato, é excessiva e retórica. Mas as vezes o fenômeno extrafiscal pode trazer uma nova conceituação.

1.1 O PRINCÍPIO DA EXTRAFISCALIDADE E BREVE ANÁLISE DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL – ITR.

A possibilidade de aplicar e adequar o Princípio da Extrafiscalidade sobre o Imposto Territorial Rural – ITR é o objeto que norteia este artigo científico.

A tributação, de maneira genérica, tem como objetivo primordial a arrecadação de recursos para o custeio das atividades do Estado. Assim, os tributos visam promover ao Estado recursos financeiros para a manutenção da ordem e prestação de serviços aos cidadãos. Contudo, o sistema tributário não se restringe somente a essa função arrecadatória. Caberá à Constituição Federal determinar quais tributos deixarão de ter uma função meramente arrecadatória e passarão a ter uma função extrafiscal, ou seja, poder de influir no comportamento dos cidadãos alterando-os ou condicionando-os a adotarem determinadas posturas. Desta feita, surge o caráter da extrafiscalidade respaldado pelo Princípio da Extrafiscalidade.

Pode-se constatar que a extrafiscalidade é utilizada como uma finalidade adicional, qual seja, de incentivar ou desestimular determinadas atividades, onerando ou desonerando a importação de determinados bens, por exemplo, ou tributando de forma mais gravosa produtos nocivos à saúde, como é o caso dos cigarros, isto é, quando os objetivos são alheios

aos meramente arrecadatórios, ou seja, quando se pretende prestigiar situações sociais, política e economicamente valiosas.

O direito tributário pode e deve, através da extrafiscalidade, influir no comportamento dos entes econômicos, incentivar iniciativas positivas e desestimular as nocivas em prol do bem comum. Sem dúvida, entre os meios de prevenção e combate à poluição, por exemplo, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recurso para agir "tributação fiscal", como fundamentalmente para estimular condutas não-poluidoras e desestimular as poluidoras. É essa doutrina que justifica, em geral, os incentivos fiscais.

Menciona Hugo de Brito Machado (2002:68) que a "Extrafiscal ou extrafiscalidade é quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros."

Doravante, analisado sucintamente o Princípio da Extrafiscalidade, serão destacados alguns pontos importantes a respeito do Imposto Territorial Rural – ITR.

O imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) é um imposto brasileiro federal, de competência exclusiva da União conforme previsão no art.153, VI, da Constituição Federal e artigo 29 do Código Tributário Nacional. No entanto, interessante se faz saber que no regime da Constituição Federal de 1946 o referido imposto era da competência dos Estados (artigo 19, inciso I). Com a Emenda Constitucional n.05 de 1961, passou à competência dos Municípios e, com a Emenda Constitucional n.10 de 1964, passou finalmente à competência da União Federal.

Seu fato gerador ocorre quando há o domínio útil ou a posse do imóvel, localizado fora do perímetro urbano do município. Os contribuintes do imposto podem ser o proprietário do imóvel (tanto pessoa física quanto pessoa jurídica, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título). A alíquota utilizada varia com a área da propriedade e seu grau de utilização. A base de cálculo é o valor da terra sem qualquer tipo de benfeitoria ou beneficiamento (inclusive plantações). Ou seja, é o valor da terra nua.

Historicamente, o Imposto Territorial Rural iniciou sua trajetória com o propósito de ser utilizado como instrumento de fins extrafiscais, tanto que a sua receita era, na vigência da Constituição anterior (artigo 21, parágrafo 1º da CF/69), destinada inteiramente aos Municípios em cujos territórios os imóveis eram situados.

É de bom alvitre salientar que hoje a função do ITR é extrafiscal. Funciona como instrumento auxiliar para contribuir com o poder público sobre a tributação na propriedade rural. A União detém da competência tributária, embora o produto da arrecadação pertença aos Municípios. Nos termos do artigo 158, inciso II da Constituição Federal de 1988, apenas

cinqüenta por cento do produto da arrecadação desse imposto pertencem aos Municípios nos quais os imóveis respectivos estão situados.

O referido imposto é considerado um importante instrumento no combate aos latifúndios improdutivos. Tanto é que na década de 1990 o ITR foi bem utilizado como instrumento essencial para a política pública: passou a ser muito maior para propriedades não-produtivas (a Lei 9.393 de 19/12/1996 estabeleceu alíquotas progressivas em função da área do imóvel e do grau de sua utilização). Assim, essa medida ajudou a diminuir com o "latifúndio improdutivo" (grandes propriedades que nada produziam e serviam como reserva financeira ou para especulação). Os latifúndios improdutivos eram uma realidade secular no Brasil, sendo bandeira de luta política e militância.

Neste cenário, a alíquota mais expressiva do ITR fez com que o latifúndio improdutivo deixasse de ser interessante economicamente. Este foi um dos motivos do chamado "*boom*" do agronegócio brasileiro a partir da década de 1990.

Recentemente muitos ambientalistas também se preocupam com a devastação das áreas verdes e áreas particulares que possuem preservação ambiental. Desta forma, há estudos políticos voltados para este campo no sentido de incentivar a preservação do meio ambiente. Neste sentido, a alíquota do ITR seria equilibrada conforme a permanência e respeito à proteção do mesmo.

Por todo o exposto, pode-se concluir, previamente, que há possibilidade de ser aplicado o Princípio da Extrafiscalidade sobre o Imposto Territorial Rural – ITR. Com isso, efeitos proveitosos serão produzidos aos sujeitos passivos (aquele que detém qualquer direito de gozo, relativamente ao bem imóvel rural, seja pleno ou limitado), ao passo que as alíquotas serão baseadas conforme a improdutividade/produtividade da terra e também, preservação ou não do meio ambiente. Ao contrário, não se aplicando este princípio sobre o imposto em questão, estes efeitos positivos não seriam suscitados pois o tributo ter-se-ia função meramente arrecadatória.

1.2 ORIGEM

O princípio da extrafiscalidade exerce sua função há tempos no cenário brasileiro. Em diversas vertentes, sob a influência do direito tributário, pode-se averiguar esta afirmação, como é o caso, por exemplo, do imposto de importação (objetivo de proteção à economia)[1],

---

[1] CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO DE VEÍCULOS USADOS. VEDAÇÃO: PORTARIA N.8/91-DECEX. VULNERAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA. 1. CONSTITUCIONAL.

imposto de exportação (regular o mercado interno de bens), imposto de renda (incentivos fiscais), IPTU (progressividade da alíquota para o não cumprimento do mandamento constitucional – política urbana)[2], IPI (finalidade de diminuir consumo de agentes nocivos à saúde), ICMS (juntamente com o princípio da seletividade, traz a idéia da essencialidade do produto em questão, aumentando ou diminuindo sua alíquota), enfim, diversos outros tributos que compactuaram para/ com a origem e aplicabilidade do princípio da extrafiscalidade.

1.3 APLICABILIDADE

Pode-se afirmar que a extrafiscalidade é compatível com todos os impostos, que terão, contudo, esta característica de modo mais ou menos acentuado. Pertinente se faz transcrever os ensinamentos de Mizabel Derzi (2003:233): "a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido ao legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamentos, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva, ou da concessão de benefícios e incentivos fiscais".

A extrafiscalidade se exterioriza através do mecanismo da progressividade das alíquotas, bem como através das isenções encontradas nos dispositivos legais, benefícios fiscais, finalidades especiais, entre outras formas que se evidencia a função extrafiscal.

Conveniente comentar que os incentivos fiscais podem ser averiguados em vários momentos atuantes pela ordem fiscal o qual possui a intenção de fomentar ou inibir condutas. Inclusive é destacado em texto constitucional, como se verifica no artigo 151, I, *fine*, c/c art.43, § 2º, III, ambos da CF/88. Um exemplo é a questão da Zona Franca de Manaus, uma

---

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO DE VEÍCULOS USADOS. VEDAÇÃO: PORTARIA N.8/91-DECEX. VULNERAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA LEGALIDADE. INEXISTÊNCIA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Imposto de importação. Função predominantemente extrafiscal, por ser muito mais um instrumento de proteção de indústria nacional do que de arrecadação de recursos financeiros, sendo valioso instrumento de política econômica. (STF RE 203308/CE, MIN.MAURÍCIO CORRÊA, 2ª TURMA, DJ 14.3.1997)

[2] IPTU. ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS. INCONSTITUCIONALIDADE. Entendimento firmado pelo Plenário do STF no sentido de que a única hipótese constitucional de progressividade das alíquotas do IPTU é a extrafiscal, destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Agravo regimental improvido. (STF, AI 189824 AGR/SP, MIN.ILMAR GALVÃO, 1ª TURMA. DJ 23.5.1997).

área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais (Decreto-lei n.288/67).

Com relação à idéia da progressividade, é concebido uma técnica de tributação em que a alíquota aumenta à medida que aumenta a base de cálculo. Esta medida trará um impacto maior e a conseqüência é almejar pela mudança de comportamento do sujeito passivo. Exemplo típico é o IPTU e ITR.

Seguindo-se adiante, há que se atentar para a progressividade extrafiscal e progressividade fiscal. Esta, segundo afirmações de Geraldo Ataliba, "é aquela inerente ao próprio tributo, inserido dentro de um sistema carregado de preocupação social como o nosso" e, aquela, por sua vez, "tem em vista a promoção de diversos valores constitucionalmente consagrados".[3]

Assim, pode-se extrair a inferência de que a extrafiscalidade impõe a tributação para que o Estado obtenha efeitos não arrecadatórios, mas econômicos, políticos e sociais, na busca dos fins que lhe são impostos pela Constituição. Não obstante, fiscalidade e extrafiscalidade estão sempre juntas, separam-se na maneira como é exposta e na experiência jurídica apresentada.

Misabel Derzi salienta a extrafiscalidade no seguinte sentido o qual se encontra harmônico ao presente objeto de estudo deste artigo científico:

> "Costuma-se denominar extrafiscal aquele tributo que não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa a ordenar a propriedade de acordo com a sua função social ou a intervir em dados conjunturais (injetando ou absorvendo a moeda em circulação) ou estruturais da economia. Para isso, o ordenamento jurídico, a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido ao legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamentos, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva, ou da concessão de benefícios e incentivos fiscais. A Constituição expressamente os admite para promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país (art.151, I), determina ainda que o imposto da propriedade rural, assim, como autoriza a progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, para assegurar a função social da propriedade".[4]

---

[3] ATALIBA, Geraldo. *Progressividade e Capacidade Contributiva.* In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO, 5. Separata da Revista de Direito Tributário. São Paulo, Malheiros, 1991. Pág.202.

[4] DERZI, em atualização a BALLEIRO. *Direito tributário brasileiro, p.233-4.*

1.4 FINALIDADE

O princípio da extrafiscalidade não adveio ao mundo jurídico a fim de externar à realidade sem uma finalidade que a justifique, um objetivo que a respalde. A própria Constituição Federal de 1988 prevê, de forma direta ou indireta, a aparição da extrafiscalidade, como se pode observar, a título exemplificativo, na passagem do artigo 153, § 4º, inciso I ao mencionar que o Imposto Territorial Rural "será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas". A magna carta ao determinar alíquotas progressivas para desestimular a improdutividade de terras é uma forma evidente da atuação do princípio da extrafiscalidade.

Neste sentido, a finalidade da extrafiscalidade está adstrita ao desenvolvimento socioeconômico e desenvolvimento social, visto que ambos autorizam medidas extrafiscais, o que resulta na afirmação de que o aludido princípio compreende, em sua finalidade, na realização de valores constitucionais.

2 IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

O Imposto Territorial Rural – ITR –, tema principal deste artigo científico, é um tributo que possui como princípios informadores a legalidade, determinação conceitual precisa, anterioridade, irretroatividade, igualdade, capacidade contributiva, progressividade.

Configura-se como um tributo que incide sobre o direito de propriedade, o domínio útil e a posse de áreas localizadas fora do perímetro urbano dos municípios. Tal imposto é um exemplo clássico, no ordenamento jurídico brasileiro, de um tributo com funções extrafiscais, que procura alterar o comportamento do cidadão perante o direito de propriedade, o domínio útil e a posse de áreas localizadas fora do perímetro urbano dos municípios.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 153, inciso VI, atribuiu ao imposto territorial rural a função de direcionar o cidadão à observância da função social da propriedade rural. Aliás, a atribuição deste imposto deveu-se ao propósito de utilizá-lo como instrumento de fins extrafiscais. É considerado um importante instrumento de política agrária pois fomenta o combate aos latifúndios improdutivos e instiga a reforma agrária com a conseqüente redistribuição de terras do País.

Atualmente, o diploma instituidor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural é a Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que revogou expressamente a Lei 8.847, de 28

de janeiro de 1994, que tratava da matéria anteriormente. O Decreto 4.382, de 19 de setembro de 2002, regulamenta tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre o ITR. A Instrução Normativa SRF n.256, de 11 de dezembro de 2002, dispõe sobre normas de tributação relativas ao Imposto. Ainda, a Lei 11.250/05 dispõe sobre a celebração de convenio entre a União e os Municípios para a delegação das atribuições de fiscalização, lançamento e cobrança do ITR, o que é detalhado pela IN SRF 643/06.

Pode-se afirmar, preliminarmente, que o princípio da extrafiscalidade aplica-se perfeitamente sobre o imposto territorial rural visto que sua natureza identifica-se com as finalidades deste. Há uma harmonia entre o referido princípio e o imposto territorial rural. Não há como negar este raciocínio pois a origem de ambas está congruente entre si, paralela e intrinsecamente encadeadas pois objetivam um fim comum.

A tributação tem como objetivo principal a arrecadação para o custeio das atividades do Estado, necessárias à manutenção do aparato estatal e à prestação de serviços de sua responsabilidade aos cidadãos.

Além dessa função arrecadatória, de natureza fiscal, poderá se revestir de natureza extrafiscal no momento em que passe a ter a função de influir no comportamento dos cidadãos.

Em suma, os tributos podem se revestir de duas funções básicas, quais sejam, arrecadar os recursos necessários à manutenção do Estado e compelir os cidadãos a adotarem determinadas atitudes perante a realidade social. Aliomar Baleeiro assim denominou a extrafiscalidade:

> "Costuma-se denominar extrafiscal aquele tributo que não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa ordenar a propriedade de acordo com sua função social ou intervir em dados conjunturais (injetando ou absorvendo a moeda em circulação) ou estruturais da economia. Para isso, o ordenamento jurídico, a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido ao legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamento por meio de uma tributação progressiva ou regressiva da concessão de benefícios e incentivos fiscais".[5]

Portanto, pode-se concluir que a extrafiscalidade é a utilização dos tributos para fins outros que não os da mera arrecadação de numerários para o Estado. Neste sentido é que se observa tributação majorada de certos consumos nocivos, IPTU progressivo em razão da

---

[5] BALEEIRO, Limitações constitucionais ao poder de tributar, p.547.

inutilização de lotes de forma correta ou seu abandono, presença imunidades, isenções, reduções, compensações, incentivos, e enfim, imposto territorial progressivo para penalizar o latifúndio improdutivo.

Não obstante, acredita-se que a extrafiscalidade é compatível com todos os impostos, que terão, contudo, esta característica de modo mais ou menos acentuado, dependendo do grau de intensidade em alterar ou coordenar a vida social no sentido de implantar uma melhor convivência e adequação à realidade.

Neste andarilho, o imposto territorial rural deve, por determinação constitucional, mediante a progressividade extrafiscal de suas alíquotas, desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. Almeja-se, assim, atingir a função social da propriedade rural.

Este imposto deve ser concebido de tal forma que leve o proprietário a observar, efetivamente, a função social da propriedade. Será neste cenário que a atividade tributária estará iniciando sua função extrafiscal visto que estará resolvendo as desigualdades sociais e regionais, fomentando a manutenção de propriedades produtivas e, ainda, servindo como instrumento eficaz de uma política de reforma agrária. Estes objetivos serão conquistados, frise-se, em longo prazo, mas que se iniciados de forma correta e condizentes com os objetivos traçados, refletirão a conquista que o princípio da extrafiscalidade possui em seu cerne.

Portanto, pode-se afirmar que o imposto territorial rural tem função eminentemente extrafiscal, o que não afasta, contudo, o seu caráter fiscal de arrecadar recursos para o Estado. Ambos caminham na mesma sintonia, com objetivos diferentes mas que não influi no descompasso.

Posto isso, baseado nos fundamentos traçados e argumentados, conclui-se que existe nítida ligação entre a função social da propriedade e o princípio da extrafiscalidade, uma servindo como instrumento à consumação da outra. A extrafiscalidade, exteriorizada através do mecanismo da progressividade das alíquotas, como é o caso do ITR, é instrumento de consecução da função social da propriedade.

CONCLUSÃO

Distintamente do que sucede com a ordem tradicional, que visa exclusivamente à arrecadação de recursos financeiros (fiscais) para prover ao custeio dos serviços públicos, conceitua-se tributação extrafiscal aquela que é orientada para fins outros que não a captação de dinheiro para o Erário, tais como a redistribuição da renda e da terra, a defesa da economia

nacional, a orientação dos investimentos privados para setores produtivos, a promoção do desenvolvimento regional ou setorial, etc.

Na finalidade extrafiscal, o critério é inconfundível. Como tal finalidade pretende financiar determinada atividade ou pretende estimular ou desestimular condutas, o valor do tributo deve ser adequado a estas finalidades. Ou seja, se o tributo se destinar a financiamento de uma atividade, seu valor deve ser suficiente para permitir uma arrecadação que satisfaça este fim. Da mesma forma, se um tributo tem a objetivo de desestimular determinada conduta, o valor cobrado deve ser o suficiente para que tal efeito seja obtido.

Desta feita, inexistem parâmetros certos para a mensuração. O que não pode ocorrer é cobrar tal tributo declarando, para tanto, fim extrafiscal mas que na realidade seria uma forma de justificar o aumento tributário. Ou seja, sob a justificativa de uma necessidade extrafiscal acaba-se criando e alterando tributos de forma a aumentar a arrecadação. Mascara-se, portanto, a fiscalidade com a extrafiscalidade, desvirtuando esta última.

Assim, no que tange ao Imposto Territorial Rural, os objetivos extrafiscais almejados são: desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis; proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de reforma agrária; aperfeiçoar os sistemas de controle de arrecadação dos impostos, enfim, finalidades estas que procura o princípio da extrafiscalidade acoplar ao Imposto Territorial Rural.

A Constituição Federal de 1988 é clara ao atribuir ao ITR a função de direcionar o cidadão à observância da função social da propriedade rural e, portanto, de dar-lhe a devida destinação, isto é, uso determinado e, ainda, postura positiva. Assim se verifica no artigo 170, inciso III, o qual preceitua que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos os homens existência digna, observado, dentro outros, o princípio da função social da propriedade. Portanto, o direito de propriedade encontra-se consagrado no texto constitucional ligado a uma função social que procure atender os interesses e expectativas da coletividade.

Logo, observa-se que o ITR pode e deve ser um instrumento do princípio da extrafiscalidade. Deverá ser utilizado não só para fins meramente fiscais ou arrecadatórios, mas também para fins extrafiscais. Assim, com este objetivo, as alíquotas do referido imposto variam de acordo com o tamanho e ocupação do imóvel, de forma a incidir de forma mais gravosa sobre aqueles proprietários que não utilizem sua propriedade de acordo com os anseios da sociedade.

A progressividade extrafiscal do imposto territorial rural é, portanto, um dos instrumentos criados pela Constituição Federal para fazer atuar o princípio da função social da propriedade.

Contudo, esta premissa não se revela totalmente condizente com a realidade. Infelizmente a utilização do imposto para com esta finalidade extrafiscal não tem merecido devida atenção por parte dos legisladores pátrios. É sabido que o ITR deveria ser um instrumento de modificação da estrutura fundiária brasileira, mas, sua aplicação, na realidade, não tem resultado em alterações visíveis. A União, que tem incumbência constitucional de promover a criação do ITR e a conseqüente reforma agrária, após sua arrecadação, não o utiliza de forma correta. Esta afirmação não surpreende em grande intensidade pois a carga tributária no Brasil, de modo geral, é extremamente alta e discrepante encontra-se com a realidade social em que habita.

Não obstante, o objetivo deste trabalho é traçar a essência do ITR e qual deveria ser sua verdadeira função juntamente com a atuação do Princípio da Extrafiscalidade a qual, frise-se, é válida. Mas convém dispor que não se pode utilizar o respectivo imposto como uma ferramenta de modificação da estrutura fundiária brasileira se a sua cobrança não é efetiva na prática, ou seja, deveria incidir com afinco e de forma gravosa nas situações de latifúndios improdutivos e outros exemplos já citados em comento.

A má utilização do ITR cria a idéia de que sua cobrança não poderá interferir, de forma efetiva e positiva, na estrutura fundiária nacional. Os movimentos sociais, em especial, criticam ao invés de elogiar o ITR. Essa visão não pode prosperar.

O Imposto Territorial Rural é um importante instrumento de Reforma Agrária se corretamente administrada. Cabe ao Governo valer-se dele de forma positiva para modificar a estrutura fundiária brasileira. Não se pode ignorar a função social da propriedade, tendo em vista que é um preceito constitucional o qual se respaldou na realidade social.

Assim, como já explanado, os instrumentos principais para consecução da função social da propriedade rural são: política agrícola efetiva, tributação diferenciada para os proprietários que cumprem ou não a função social da propriedade e a desapropriação para fins de reforma agrária.

Desta feita, cristalizado restará a afirmação de que o ITR é um exemplo claro, no ordenamento jurídico brasileiro, de um tributo com funções extrafiscais, ou seja, com interferência harmônica do princípio da extrafiscalidade, visto que procura alterar o comportamento do cidadão perante o direito de propriedade, o domínio útil e a posse de áreas localizadas fora do perímetro urbano dos municípios.

Por tudo o que foi exposto, tornar a afirmar que é possível a aplicação do Princípio da Extrafiscalidade sobre o Imposto Territorial Rural, ITR, sem a qual não conseguiria, o referido imposto, atingir os objetivos demarcados de forma efetiva, positiva e condizente com a realidade social.

REFERÊNCIAS

1. BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11 Edição. Atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2003

2. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

   _____. Código (1966). *Código Tributário Nacional.* Brasília, DF: Senado Federal, 1966.

   _____. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. 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.

   _____. Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L8847.htm

   _____. Decreto 4.382, de 19 de setembro de 2002. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm

   _____. Lei 11.250, de 27 de dezembro de 2005. 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/L11250.htm

3. CAMARGO, Luciano Dias Bicalho. *Imposto Territorial Rural e a Função Social da Propriedade.* 1ª edição. São Paulo: Del Rey, 2001.

4. CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário.* 23ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

5. COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: 3ª edição, ed.Forense, 1999

6. COSTA, Regina Helena. *Princípio da Capacidade Contributiva.* 3ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003.

7. DERZI, MISABEL. COELHO, S.C.Navarro. *Direito tributário atual*. Rio de Janeiro: Forense, 1995

8. FABRETTI, Láudio Camargo. *Código Tributário Nacional. Comentado.* 7ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

9. GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no Direito Tributário.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

10. MACHADO, Hugo de Brito. *Função do Tributo. Curso de Direito Tributário.* 21ª edição. São Paulo: Ed.Malheiros, 2002.

_____. *Curso de Direito Tributário.* 29ª edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2008.

_____. Função do Tributo. Curso de Direito Tributário. 21ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

11. MELO, José Eduardo Soares de. *Curso de Direito Tributário.* 7ª edição. São Paulo: Dialética, 2007.

12. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2006, p 922-923

13. PAULSEN, Leandro. MELO, José Eduardo Soares de. *Impostos. Federais, Estaduais e Municipais.* 3ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

14. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

15. SABBAG, Eduardo de Moraes. *Elementos do Direito. Direito Tributário.* 8ª edição. São Paulo: Premier Máxima, 2006.

16. SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico.* 22ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

17. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

18. WEISS, Fernando Lemme. *Princípios Tributários e Financeiros.* 1ª edição. São Paulo: Lúmen Júris, 2006.