



Direito Constitucional: tributação e preservação

As relações humanas com seus pares, bens e interesses próprios ou alheios, necessitam de normas na medida em que se tornam mais complexas. Fossem estas considerações voltadas apenas aos acadêmicos de Direito e as linhas acima seriam desnecessárias, simplesmente porque ao escolher a ciência a qual se dedicar, tal premissa seria intrínseca à vontade.

Contudo, as considerações pretendidas e pretensiosas aqui expressas estão a cumprir o dever daqueles que se dedicam ao Constitucionalismo, quando não se dirigem aos colegas cientistas ou aos alunos queridos, e sim ao indivíduo, ao cidadão que dedica o precioso tempo de sua vida à leitura, à troca de informações e, assim, de conhecimento.

Parece-nos, assim, que o objetivo maior do Constitucionalista é escrever para ser entendido, para comunicar, fazer pensar, fomentar considerações, para que estas se transformem em atos e estes em costumes responsáveis por um país melhor a cada dia. Como pergunta Peter Häberle[1], “Quem são os interpretes da Constituição?” Sem dúvida, a melhor resposta até o momento é a dada pelo próprio pensador: “Todos”.

Considerando “todos” como integrantes de um Estado, independente do grau de cidadania em que se classificam ou que profissões exercem, temos de interpretar a Norma Maior nos pontos mais sensíveis ao cotidiano geral, a fim de que se tornem necessários à análise e, de preferência, interessantes à leitura, caso ainda não o sejam.

Ingressemos, pois, no tema, progressivamente.

Propriedade e Produtividade

A primeira previsão normativa quanto aos direitos apontados no título deste artigo foi a proteção ao Direito de Propriedade de um bem adquirido licitamente por seu proprietário. Adquirir bens imóveis ou habitá-los (moradia) é um direito fundamental conexo aos três pilares tangíveis do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, ao lado do Direito à Alimentação e à Vestimenta adequada aos bons costumes de um povo.

A aquisição de bens imóveis — propriedades urbanas e/ou rurais — não obedecia a critérios de produtividade. Tal fato possibilitava que investidores passassem a aplicar seus recursos financeiros em bens inertes, sob o ponto de vista social, mas não sob o enfoque econômico. Terras improdutivas não significavam terras sem valor econômico. Era mais uma opção entre tantas para imobilizar capital especulando com a possível valorização da região, construção de estradas, destinação de verbas públicas à infra-estrutura mínima nas proximidades das terras adquiridas, assim como o possível interesse de indústrias em edificar instalações quando beneficiadas por favores fiscais.

Sendo o Brasil uma Federação, foi dividido em Entes Políticos autônomos com suas respectivas competências, ou seja, União, Estados-membros da União, municípios e Distrito Federal. Desde 1891, quando tal mudança se fez presente em meio impresso, acompanhada da forma Republicana de Governo,



percebemos que a administração pública não influenciou o Poder Legislativo e tampouco provocou o Poder Judiciário a ponto de exigir que a arrecadação de tributos fosse dirigida às áreas mais carentes de recursos para evitar o famigerado êxodo rumo às capitais.

Famigerado, porque nos parece correto dizer que o indivíduo nasce e é criado com suas raízes afetivas ligadas aos parentes e amigos onde primeiro habita. Portanto, romper tais laços não traz felicidade ou satisfação. Melhor seria ter bons recursos espalhados por milhares de cidades de médio porte distribuídas por todo território nacional.

Os resultados da má gestão dos recursos públicos neste setor — leiam-se dos tributos arrecadados junto às pessoas físicas e jurídicas, suas rendas e atividades — são, dentre tantos, a reforma agrária (como se fosse possível Reformar algo que não possuiu ao menos forma desde o início das Capitâneas Hereditárias); a falta de condições dignas de vida e trabalho na regiões mais inóspitas do país; a descentralização de poder com base em indivíduos concursados, mas sem capacidade ou aptidão para promover o desenvolvimento local, quanto mais o regional ou metropolitano.

Concluimos, deveras, que a propriedade não poderia quedar como opção de investimento frente à incompetente gestão pública. E sendo certo que esta não se modifica a curto ou médio prazo, os prejuízos assinalados foram e estão sendo pagos, novamente, pelos contribuintes. A fim de coibir o uso da terra como investimento, a norma introduz o conceito de “terra produtiva” e “terra improdutiva”. O texto Constitucional oferece respaldo ao prever que “a propriedade deve ter fim social[2]”, e, portanto, aquele que adquiriu licitamente suas terras, mas programara-se para investir em insumos alguns anos depois, até para amortizar o investimento feito na aquisição, passou a depender de bancos e seus empréstimos à sombra da usura.

Ressalte-se, com toda a clareza possível, que não somos partidários de latifúndios improdutivos, da especulação com terras estagnadas, do manter-se o muito desnecessário em detrimento da ausência total para quem do bem necessita a fim de sobreviver. Não. Ser Constitucionalista é, antes de outra qualidade, ser Humanista. O que nos chama a atenção é a falta de investimento na Ética, na Moral e no ensino, na Educação destes valores.

Não deveriam os proprietários se conscientizar da importância da distribuição de renda mais equilibrada? Da participação do colaborador nos lucros, obviamente de forma proporcional, até para que, em tempos de estiagem e dificuldades todos pudesses se encarar sem dificuldades e unirem esforços? Hoje, movimentos de pessoas sem terras causam dó e repúdio — dó de quem pagou seus tributos em dia e não viu resultado; dó daquele que lutou para adquirir seu pedaço de terra e o tem invadido. Repúdio porque quem invade representa essencialmente o movimento dos sem caráter, dos sem moral, não dos desprovidos de oportunidades, porque existe muita gente que criou sua oportunidade sem nada tirar de outro, nem mesmo seu sossego.

Ao mesmo passo, não deveriam os colaboradores aprender a gerir seus recursos e escolher que projeção e estilo de vida querem para si? Não é esse o papel do Estado Educador e Defensor dos Direitos do Trabalhador? Ao compreender melhor como administrar seu próprio salário, poderia contribuir em muito



para a gestão do negócio em si e galgar condições de capacitação, rumo à autonomia e cooperação, como nos processos de clusterização[3] existentes na União Européia, iniciados entre os produtores no sul da Itália, durante a década de 90. Quer dizer, não se trata de teoria, mas de prática.

Enfim, se não existe entrosamento entre empregador e empregado, então qualquer negócio nascerá improdutivo ou passará a essa condição. Nas regiões mais desenvolvidas em termos de agronegócios, tal entendimento vem se construindo no método arcaico da tentativa e erro — mas, ao menos, caminha no sentido certo. Os envolvidos entenderam que, uma vez declarada improdutivo a terra — sob os mais variados e estranhos critérios e condições — todos sairiam perdendo.

Terra Produtiva e Tributação

Necessário se faz, ao adentrar o conceito de terra produtiva, dar nomes aos órgãos estatais envolvidos na mencionada classificação.

São, principalmente, três os responsáveis por rotular como produtiva ou improdutivo determinada propriedade: o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), o Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), e o Ministério da Fazenda por meio da Secretaria da Receita Federal, suas Delegacias e Inspetorias.

Tais órgãos não estão completamente profissionalizados. Tal assertiva pode ser constatada por simples verificação de que seus funcionários ainda enxergam no produtor um latifundiário com fins meramente especulativos, e no colaborador ou empregado um quase-escravo. Assim, quando o ideal seria receber do Estado uma análise imparcial quanto à situação do imóvel, tal opinião (com força de ordem administrativa ou legal e presunção de veracidade por força do cargo/função pública ocupada) vem contaminada de pré-conceitos e impressões distorcidas e arcaicas da realidade agropecuária.

Como se não bastasse o problema acima, sem a devida profissionalização os funcionários públicos a serviço do Estado para o bem comum do povo encontram-se completamente desintegrados em suas atividades. Basta mencionar que o banco de dados de um não se comunica com o outro, e, portanto, as funções não são cumpridas porque cada um dos fiscais ou encarregados espera que o representante do outro órgão atue primeiro. Resultado: ninguém cumpre com seus deveres e o setor privado precisa por vezes provocar o Poder Judiciário para que ao menos declare inepta a forma de fiscalização ou colidentes os resultados atingidos, quando o são.

Abordando o caso de forma prática, temos que desde a criação do Ato Declaratório Ambiental, ADA em 1996, o produtor rural declara quais são as terras produtivas e improdutivas de sua propriedade, sendo que tal declaração não é apurada por fiscais da Receita Federal, tampouco por fiscais do Ibama — órgão desprovido sequer de instrumentação para tal levantamento. O único órgão a realizar algumas observações com fim de assentar índios ou supostos sem-terra, é o Incra, ainda assim via satélite, cujas imagens, diga-se de passagem, não são aceitas para efeito de prova junto ao Ibama e a Receita Federal. Esta última exige outra diagramação de foto em quadrantes diferentes.



Pouco importa se a legislação Tributária exige o ADA como documento válido para base de cálculo à declaração de tributo. A Receita Federal passa a inscrever o contribuinte em dívida ativa simplesmente sob o argumento que a declaração não condiz com a “amostragem” feita por seus fiscais. Interessante é perceber que nenhum fiscal sequer chegou perto da área ou solicitou a imagem por satélite, ou ainda procurou junto ao Incra ou Ibama alguma informação para embasar suas afirmações.

E por conta dos laudos do Incra, indiretamente o produtor procura demonstrar ao Estado detentor do poder de fiscalização e imposição de tributos, se respeitou ou não a reserva legal, se preservou as áreas permanentes nos moldes da legislação pertinente, e, portanto, oferecer um cálculo confiável sobre as áreas produtivas e improdutivas no momento de declarar a renda sobre a produção, base de cálculo para o denominado ITR — Imposto Territorial Rural.

O Estado — ciente da condição precária de sua infra-estrutura — não promove a primeira das parcerias público-privadas, ou seja, a atuação do particular na função em que a administração pública falhou, às custas do primeiro. Ainda que o objetivo não seja apontar culpados, o Estado resume a iniciativa privada à fraude, sem tampouco provar o erro ou a má-fé. Atente-se que isso se dá com aqueles que declaram suas terras, que buscam estar em conformidade com as normas — o que se dirá nos logradouros mais ermos do país continental, onde a norma é o interesse local, público e/ou privado, nos moldes do Império, nos quais a desordem gera lucro.

Na relação Estado-Contribuinte, como em todas as relações, existe uma troca direta ou indireta. O Estado presta o serviço pago por tributos arrecadados junto aos contribuintes. Sem recursos, é impossível ao mesmo atuar no que lhe compete, de acordo com a Constituição Federal e suas normas infraconstitucionais. Logo, não estamos a discutir o direito do ente estatal em tributar, mas a forma eleita por este para calcular os tributos incidentes sobre o agronegócio.

Se a forma se mostra completamente ineficaz, produz resultados injustos, desequilibrados, inconstitucionais sob vários aspectos, tais como a motivação, a razoabilidade, a proporcionalidade, a arrecadação confiscatória, o excesso na fiscalização, a falha na preservação do meio ambiente, culminando no abandono de seu verdadeiro fim: proporcionar o bem comum, as condições de acesso à vontade humana para realizar seus fins sem ferir o direito de outros.

Se a forma está errada e o fim comprometido, o objeto que origina o fato gerador do tributo não é mantido e fenece. Por exemplo, no caso do Imposto Territorial Rural (ITR), a arrecadação feita não parece chegar aos órgãos acima citados. E neste ponto é imprescindível separar incompetência de impossibilidade. O Ibama é um órgão no qual se encontram bons profissionais, com vocação e capacidade. Entretanto, não possuem recursos materiais para chegar aos locais necessários e tampouco equipamento para vistorias, laudos e demais tarefas fundamentais.

Impossível imaginar que a Receita Federal não possa investir em uma plataforma de tecnologia da informação capaz de trocar dados e imagens com os satélites utilizados pelo Incra, muito mais precisos do que aqueles que fornecem imagens ao Ministério da Fazenda. Tendo a Receita Federal se esmerado tanto a fim de cruzar dados entre todas as contas bancárias existentes no Brasil e remessas feitas ao exterior a fim de arrecadar IOF e, antes a CPMF, assim como trocar tais dados com os fiscos estaduais e



municipais, não há motivo plausível para explicar como e porque não conseguem estabelecer uma plataforma única ou de fácil comunicação com os dois outros órgãos responsáveis pela fiscalização na linha de frente das propriedades rurais.

Mais recentemente, o Fisco Federal, talvez antevendo a perda de 40 bilhões de reais por ano (160 bilhões dentro do plano plurianual), começou a intimar produtores rurais a pagar uma suposta diferença de ITR entre o declarado nos últimos 5 anos e o que eles consideram como “terra produtiva”. Ocorre que as intimações e os autos de infração apontam diferenças tão exorbitantes, que alguns empresários rurais estão internados em unidades de terapia intensiva, dada a surpresa das quantias — impostos que somavam R\$ 4 mil ao ano subiram para R\$ 900 mil, com a respectiva multa e correção (óbvio, pela tabela já conhecida por todos os contribuintes).

Pesquisando tal situação, encontramos os seguintes argumentos por parte dos zelosos auditores fiscais: a área de preservação permanente e a reserva legal não foram respeitadas e passam a integrar a metragem para efeito de terra produtiva, e, claro, terra tributável. O proprietário de terras foi declarado como inidôneo, como um sujeito indigno de confiança em suas declarações à Receita Federal, sendo que esta aponta como método de fiscalização a “amostragem”. E não se trata de oferecerem uma imagem de satélite ou dados topográficos recolhidos no local — simplesmente apontam “amostragem” dando a área total do imóvel como área tributável.

Apenas para que o leigo entenda, diversas propriedades rurais têm 40 % de sua área realmente produtiva, quando não menos. A geografia brasileira é como o próprio Brasil, rica em diversidade. Áreas alagadas, áreas reservadas à floresta nativa protegida e outras improdutivas por força da natureza ou determinação legal foram incorporadas à base de cálculo do ITR, indiscriminadamente. As defesas em esfera administrativa e judicial já estão sendo apresentadas nos respectivos órgãos. Em breve teremos jurisprudência e assim a interpretação do Poder Judiciário quanto aos abusos de poder verificados.

A Preservação e a Produtividade

Antes um selo mais voltado ao marketing do “politicamente correto”, a ISO 14000 ganhou status de certificação séria e responsável. Dirigida à produção limpa, vem dando respaldo para a elaboração de outra certificação, agora mais completa: a ISO 26000, voltada à Responsabilidade Ambiental e Social.

Enquanto o Estado investe em arrecadar a diferença perdida com a extinção (?) de certos tributos, a iniciativa privada deve se preparar para esse novo passo qualitativo.

Parece-nos correto afirmar que o início dessa adequação se dá com providências preventivas, ou seja, caso o empresário vinculado ao agronegócio esteja ainda na inércia apoiada na falta de condições do Estado em fiscalizar ou determinar o que é terra produtiva ou não, deve ele mesmo preparar material demonstrando cumprir as normas, delimitando suas áreas e as classificando, estabelecendo um “bom caráter” nos seus negócios e na forma transparente de produção destes.

De fato, as grandes auditorias apontam que, ao atuarmos preventivamente, geramos uma economia em



média oito vezes maior do que o investimento feito. Documentar áreas com imagens por satélite, filmagens, fotografias precisas e numeradas, pareceres e laudos de profissionais habilitados como biólogos, geólogos, químicos, engenheiros florestais, agrônomos, advogados e consultores previamente demonstra boa-fé e responsabilidade, além de produzir prova incontestável frente ao fisco e demais órgãos estatais.

Estamos indicando alguns modos de proceder. Existem diversas maneiras de demonstrar pró-atividade e atuar com respeito à norma, sem deixar de ser produtivo. Recentemente documentamos uma área em Presidente Prudente onde se realizou uma experiência nascida na Holanda há mais de 15 anos, denominada “Nova Natureza” — consiste em deixar determinada área rural se recompor sem interferência humana, ou seja, a natureza cuidar de si. O resultado no país europeu foi a recomposição do ecossistema, incluindo fauna já considerada extinta na região, no prazo de 10 anos.

Na propriedade rural no extremo oeste de São Paulo a recomposição se deu em 6 anos, sendo que a fauna hoje existente conta com lobos, capivaras, pássaros que há muito não se viam, inclusive um denominado curicaca e até jacarés nas pequenas lagoas que cercam a área preservada e entregue à própria natureza.

Finalizando as presentes considerações, temos como proveitoso dirimir alguns equívocos observados entre aqueles que pretendem agir com responsabilidade ambiental e social. O plantio de eucaliptos é rentável, sem dúvida. Mas não deve ser confundido com compensação ambiental. Compensação visa à recomposição com espécies nativas, necessárias à reconstituição de todo ecossistema eventualmente danificado. Daí o descompasso dos projetos de lei[4] que visam compensação ambiental em local fora do atingido ou o pagamento em espécie no lugar da compensação. Parecem não entender que, sem as espécies nativas, as demais objeto de exploração legalizada e com fins de lucro não sobreviverão e, pior, tendem a iniciar um processo de desertificação das áreas limítrofes àquela explorada erroneamente.

Talvez pelo vício da docência, encerramos trazendo os artigos que diferenciam Reserva Legal[5] e Área de Preservação Permanente[6], a fim de que os produtores interessados em agir antes de quem não sabe o que e como faz, possam se municiar de informação consistente, indispensável para que um bom trabalho possa ser realizado, e um trabalho é bom quando é realizado apenas uma vez — depois, ele é mantido e preservado.

[1] HÄBERLE, Peter. *Teoría de la constitución como ciencia de la cultura*. Tradução de Emilio Mikunda. Madrid: Tecnos, 2000.

[2] Constituição Federal, Artigo 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.



[3] Clusterização: processo de cooperação entre diversos produtores de um mesmo bem, a fim de diminuir os custos, aumentar a produtividade, desenvolvendo econômica e socialmente determinada região;

[4] 26/3/2008 Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) Apresentação do REQ 168/2008 CMADS, pelo deputado Ricardo Tripoli e outros, que "propõe a realização de audiência pública da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável para discussão do Projeto de Lei 6424 de 2005, sob a perspectiva dos serviços ambientais prestados pelas reservas florestais..."

[5] O conceito de Reserva Legal é dado pelo Código Florestal, em seu artigo 1º, §2º, III, inserido pela MP 2.166-67, de 24.08.2001, sendo: "área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas."

[6] Segundo o Código Florestal, tem-se por área de preservação ambiental a "área protegida nos termos dos artigos. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas", conforme seu artigo 1º, §2º, II, redação dada pela MP 2.166-67, de 24.08.2001.

Date Created

08/04/2008