

Fazenda vertical urbana: tributação por ITR ou IPTU?

A fazenda vertical urbana é um complexo agrícola, dentro da zona urbana, destinado à produção vegetal te controlado.



Fábio Calcini
Advogado e Professor

Inserida dentro de um modelo conhecido como "agricultura *indoor*" [1], e

esse sistema começou a ganhar destaque nas economias de primeiro mundo, em especial os países que possuem escassez territorial como o Japão, alguns países da Europa e cidades com alta densidade demográfica, como Nova York.

Em geral, essa estrutura de produção é composta por um sistema verticalizado sem o uso do solo, irrigação através de sistema hidropônico, iluminação artificial com foco no crescimento acelerado, controle da temperatura, controle da umidade e massiva inteligência artificial.

Nos países como os Estados Unidos, onde a tecnologia está mais consolidada, inclusive com repercussão econômica no mercado, é possível observar resultados expressivos de produtividade.

Em análise da *Forbes* norte-americana em 2020, a empresa Square Roots afirmou ter capacidade produtiva de dois acres (aproximadamente 8.093,72m²) em uma pequena área de 31,58m², fora a projeção crescente do mercado de agricultura *indoor*, que foi avaliado em U\$ 23,75 bilhões em 2016 e com perspectivas de chegar à cifra de U\$ 40,25 bilhões no ano de 2022 (Kateman, 2020) [2].

Movimentos similares indicam ascensão pelo globo, inclusive com intensificação de pesquisas e negócios no Brasil. Em 2020, a Embrapa Hortaliças (DF) iniciou a elaboração de um sistema de produção para cultivo de variadas espécies hortaliças na sistemática da agricultura *indoor* [1].

Já no âmbito mercadológico, a Pink Farms, empresa brasileira com sede em São Paulo, ganhou destaque por conta de uma rodada de investimentos bem-sucedida pela SMU, plataforma de *crowdfunding* de investimentos, conseguindo alcançar a meta inicial de R\$ 4 milhões [3], valor que não chega a ser expressivo se comparado à movimentação do agronegócio no Brasil, mas relevante pelo indicativo de apoio a um modelo não tradicional.

As fazendas verticais apresentam soluções econômicas e ambientais muito interessantes, mas o custo de sua implementação ainda é elevado e necessita de financiamento expressivo para se ganhar escala, logo, no médio prazo será pouco provável que o mercado global se depare com empresas dotadas de força produtiva a ponto de deslocar a riqueza do sistema tradicional para a agricultura *indoor*.

Já no longo prazo é possível vislumbrar a disseminação das fazendas verticais pelo mundo, alavancadas pela necessidade do aumento da capacidade produtiva em função do crescimento populacional, a escassez dos recursos naturais e o avanço das tecnologias biológicas que aumentarão consideravelmente a expectativa de vida da população. E, nesse cenário futurístico, mas não tão distante, é razoável pensar que a tecnologia dessas fazendas verticais será extremamente otimizada, a ponto de gerar empresas eficientes, produtivas e com alcance global.

Projetando essa perspectiva de longo prazo no Brasil, temos a hipótese em que as empresas brasileiras acompanharão essa evolução tecnológica e outra vendo o país como refém das grandes *agrotechs* estrangeiras que entrarão no mercado brasileiro com tecnologia de ponta, preços competitivos e, num pior cenário, monopolizando o setor, algo semelhante à trajetória de Google, Facebook, Airbnb, Uber e tantas outras empresas da geração 4.0.

Todavia, independentemente da trajetória desse modelo de negócio no Brasil, o cenário a longo prazo demonstrado acima é uma possibilidade factível e disso será possível delinear eventuais problemas jurídicos dessas fazendas verticais com o ITR.

No atual estágio do país, pode não haver interesse dos entes tributantes no assunto, pois a única empresa que atua relevantemente no mercado possui uma estrutura pequena que cobre menos de uma quadra dentro da área urbana, mas no cenário de popularização da tecnologia e aportes massivos de capital não é desarrazoado imaginar a implementação desse modelo de negócio em galpões quilométricos que ficam à beira de rodovias e muito próximos dos centros urbanos, gerando quantidade expressiva de faturamento. E daí a relevância da questão.

Levando em consideração tais ponderações, dentro da perspectiva do atual sistema normativo, o artigo 32 do CTN institui que o fator determinante para cobrar o IPTU é a localização do imóvel, já o artigo 15 do Decreto Lei nº 57 de 1966 privilegia a destinação econômica, e, como ambos foram recepcionados como lei complementar, surgiu o conflito normativo [4].

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.112.646/SP, manifestou-se pela não incidência do IPTU no imóvel localizado em área urbana, desde que ele seja comprovadamente utilizado na exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, nos termos do artigo 15 do Decreto Lei nº 57 de 1966.

No entendimento do professor Marcelo Guaritá Borges Bento [4], existem quatro conclusões a partir desse entendimento do STJ: 1) se o imóvel está em zona urbana, há requisitos mínimos de melhoramentos do artigo 32 do CTN e apresenta exploração rural, recolherá o ITR; 2) se o imóvel está em zona urbana, há requisitos mínimos de melhoramentos do artigo 32 e sem exploração rural, recolherá o IPTU; 3) se o imóvel está em zona urbana, não há requisitos mínimos de melhoramentos do artigo 32 e sem exploração rural, recolherá o ITR; e 4) se o imóvel está em zona rural, recolherá o ITR.

Considerando a lógica da exploração extrativa vegetal de uma fazenda vertical urbana, imagina-se razoável o recolhimento do ITR, mas com a ressalva de que o acórdão paradigma do STJ retrata um imóvel com área para cultivo de hortaliças, eucaliptos, além de tantos outros elementos que compõe uma "fazenda tradicional", e então o receio seguido da dúvida: como o Judiciário enxergará as fazendas verticais urbanas que não possuem terra, pasto, açude, mas tão somente estruturas metálicas, lâmpadas de LED e os mais diversos aparatos tecnológicos? O simples extrativismo vegetal é suficiente para afastar o IPTU?

Para o posicionamento acerca do problema exposto, importante pontuar determinados aspectos históricos e jurídicos do imposto.

Cumprir destacar que o tributo em estudo tem natureza extrafiscal, ou seja, foi instituído para regular determinados comportamentos da sociedade e não possui como objetivo principal a arrecadação para custear as despesas do Estado.

Intimamente ligada ao princípio da função social da propriedade (artigo 170, III, CF/88), a alíquota do ITR será progressiva em razão do grau de utilização da área total do imóvel, aqui destacando o anexo da Lei nº 9.393/96 que apresenta a alíquota aplicável ao VTNT (Valor da Terra Nua Tributável, artigo 11 do mesmo diploma), a depender da área total e o respectivo grau de utilização, sendo o percentual mínimo 0,03% e máximo 20%, sendo que se nota sua natureza extrafiscal.

A matriz constitucional do ITR está no inciso VI do artigo 153 da Magna Carta de 1988, preceituando que o imposto será instituído pela União, já o artigo 29 do CTN define como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana do município considerando a sua ocorrência em 1º de janeiro de cada ano, nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.393 de 1996.

Como visto anteriormente, a exceção à regra veio com o critério da destinação do artigo 15 do Decreto Lei nº 57 de 1966, ratificado pela jurisprudência dos tribunais, possibilitando a incidência do ITR no imóvel localizado em área urbana.

Todavia, algumas considerações em relação à localização e à destinação do imóvel serão importantes para a consolidação do raciocínio.

As decisões do Judiciário vinculadas ao acórdão paradigma do STJ (REsp 1.112.646/SP) retratam imóveis que foram afetados pela expansão urbana e sempre recolheram o ITR de acordo com o critério da localização do artigo 29 do CTN e sem prejuízo da observância da destinação econômica aventada no artigo 15 do Decreto Lei nº 57 de 1966.

O entendimento jurisprudencial, adotando o critério da destinação, reforçou a segurança jurídica dos proprietários de imóveis rurais que estavam refém dos municípios em razão do §2º do artigo 32 do CTN, principalmente na hipótese onde a legislação municipal não demonstra clareza nas regras das áreas urbanizáveis ou de expansão urbana.

Ademais, esse direcionamento mostra evidente proteção a um setor econômico sensível e necessário na cadeia produtiva local de alimentos.

Das considerações expostas, vislumbramos duas linhas argumentativas para o problema proposto.

De um lado, a *mens legislatoris*, através da instituição do ITR, observada sua natureza extrafiscal, foi a de combater propriedades latifundiárias improdutivas. E o acórdão paradigma do STJ retrata imóvel que sempre teve as características de um imóvel rústico (artigo 4º do Estatuto da Terra) e que foi afetado pela expansão urbana.

O próprio artigo 15 do Decreto Lei nº 57 de 1966 está atrelado ao artigo 32 do CTN que trata do IPTU e as suas diretrizes de expansão urbana através de lei municipal (§2º), o que confirma a proteção dos imóveis rurais que exploram a atividade extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, que se depararem com as diretrizes urbanísticas do município.

Portanto, o imóvel que nunca foi rústico, sempre sendo tributado pelo IPTU e com destinação completamente diversa das atividades rurais, não poderá se valer do artigo 15 do Decreto Lei nº 57/66, tampouco do acórdão paradigma, pela impossibilidade de se alterar o fato gerador do IPTU pela atividade econômica superveniente, devendo-se aplicar a técnica do *distinguishing* para se afastar a tributação pelo ITR, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

Por sua vez, o ITR foi instituído para garantir a função social da propriedade rural, beneficiando as áreas produtivas e desestimulando as áreas improdutivas com alíquotas elevadas.

O artigo 15 do Decreto Lei nº 57/66 privilegia a destinação econômica dando ênfase ao setor do extrativismo vegetal, agrícola, pecuário ou agroindustrial, ou seja, não importam as características do imóvel ou seu histórico tributário, bastando a comprovação de alguma dessas atividades no momento da apuração para se considerar a tributação pelo ITR.

A referência ao §2º do artigo 32 do CTN é apenas dispositivo que o legislador se valeu para proteger setor econômico que se considerou essencial visando evitar qualquer ato prejudicial pelo município.

Ademais, na década de 60 a única fonte alimentar provinha do campo e não existia a tecnologia da fazenda vertical urbana. Como o Direito deve acompanhar a evolução da sociedade, o argumento de que

somente os imóveis rústicos podem se valer do artigo 15 é o mesmo que sedimentar o raciocínio jurídico em realidades passadas, se distanciando de um mundo cada vez mais tecnológico e complexo.

Aumentar o potencial produtivo de alimentos sem necessidade da área rural convencional, considerando o binômio crescimento demográfico/escassez de recursos naturais, é a garantia de efetivação no longo prazo do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF/88), além da observância do princípio da prevenção e da precaução (artigo 225, CF/88), fato que se destaca quando se observa a gradativa extinção dos cinturões verdes que estão sendo substituídos por projetos sociais como Minha Casa, Minha Vida, que são dignos, mas não levam em consideração a sustentabilidade do fornecimento de matérias-primas no longo prazo.

Possibilitar a tributação pelo ITR, em decorrência da atividade extrativa vegetal, não só garante a efetividade da função social da propriedade, em alinhamento com o escopo histórico do ITR de refrear as propriedades improdutivas, como também efetiva impactos significativos no bem comum. Se o ITR estimular o desenvolvimento de um modelo de negócio universalmente salutar, então o tributo estará de acordo com sua natureza extrafiscal, além de estar alinhado aos preceitos constitucionais do progresso econômico e social.

A nosso ver, a legislação atual, apesar das ponderações mencionadas, não está preparada para disciplinar uma situação como posta neste artigo, permitindo mediante interpretação finalística e evolutiva a tentativa de dar uma solução adequada dentro da realidade colocada, o que nos leva a afirmar, sem a pretensão de esgotar a temática, ser mais coerente o primeiro posicionamento onde a fazenda vertical urbana não pode ser tributada pelo ITR, como regra, não obstante ser importante avaliar talvez aspectos voltados à preponderância da atividade executada em referido imóvel para se encontrar uma solução em concreto.

Portanto, ainda que esse novo modelo de negócio seja capaz de amenizar os problemas socioeconômicos vindouros, este argumento não pode ser o fundamento para subverter o arcabouço jurídico existente, sendo necessária a produção legislativa específica, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.

[1] RODRIGUES, P. *Pesquisa desenvolve modelos para produção de hortaliças em fazendas verticais*. Embrapa. 29 set. 2020. Notícias. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/56018612/pesquisa-desenvolve-modelos-para-producao-de-hortalicas-em-fazendas-verticais>. Acesso em 23 abr. 2021.

[2] Referência: KATEMAN, B. *Is the future of farming indoors?*. 14 jul. 2020. *Forbes*. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/briankateman/2020/07/14/is-the-future-of-farming-indoors/?sh=448cc4c22cc0>. Acesso em 23/4/2021.

[3] SMU. Disponível em: <https://smu.com.vc/oferta/pink-farms>. Acesso em 24/4/2021.

[4] BENTO, Marcelo Guaritá Borges. Aula 02. Tributação do Agronegócio. LL.M. Direito Tributário. Insper. 20 fev. 2021. Disponível em: <https://web.microsoftstream.com/video/2ff145c2-e35c-4de0-9b26-04595dae6aff>. Acesso em 23/4/2021.

[5] BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 301

[6] RIZZARDO, Arnaldo. *Direito do Agronegócio*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 28.

Date Created

09/07/2021