

O INCRA E O IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

A. CARLOS FONSECA
Professor no Curso de Mestrado U.N.B.

SUMÁRIO: Não pode o INCRA, a título de ressarcimento de despesas, reduzir o produto da arrecadação do ITR atribuído aos Municípios pelo art. 24, § 1º, da Constituição Federal.

O imposto sobre a propriedade territorial rural, desde a Emenda Constitucional nº 10/64 (art. 1º), passou a ser de competência da União. A princípio, a competência era estadual até que, com a Emenda nº 5/61 à Carta de 1946, transferiu-se essa competência para os Municípios.

Ao passar para a competência da União, o Congresso Nacional teve a preocupação de não maltratar as finanças dos Municípios, dispondo que:

“O produto da arrecadação do imposto territorial rural será entregue, na forma da lei, pela União aos Municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incida a tributação” (EC nº 10/64, art. 15, § 9º).

A transferência da competência para a União se justificou à medida em que veio atender à política de reforma agrária do Governo Federal, estabelecendo uma tributação da terra de molde a corrigir anomalias no seu domínio, obedecendo a critérios de progressividade e regressividade, tendo-se em conta o valor da terra nua; a área do imóvel rural; o grau de utilidade da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal; o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações; e a área total, no País, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário. (Lei nº 4.504/64, art. 49, alterado pela Lei nº 6.746/79).

A partir daí o imposto adquiriu manifesta característica de extrafiscalidade.

O ITR é lançado e cobrado pelo INCRA, sucedâneo do IBRA:

O Decreto nº 56.792-65, que regulamentou a Lei nº 4.504/64, dispôs, com excesso, que 80% (oitenta por cento) do produto da arrecadação seria entregue aos Municípios, retendo o IBRA a parcela de 20% a título de despesas administrativas com o recolhimento.

Na Carta de 1946, o Estado-membro do produto da arrecadação entregava 20% à União e 40% aos Municípios (arts. 19, I, e 21).

Desde as Constituições de 1891 e 1934 que a União sempre se beneficiava com 20% do produto da arrecadação do ITR. Talvez esses precedentes tenham justificado a redação do art. 85, § 3º, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), que dispôs:

“A Lei poderá dispor que uma parcela não superior a 20% (vinte por cento) do imposto de que trata o inciso I seja destinada ao custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação.”

E dentro dessa faculdade, o DL 57, de 18 de novembro de 1966, autorizou o IBRA a reter a parcela de 20% do produto da arrecadação e seus “acrescidos”.

8em que a mensagem nº 33/64 (item 20), que encaminhou o anteprojeto da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), sugeria um benefício aos municípios de somente 80% do ITR. Acontece, porém, que o legislador não acolheu tal sugestão, dispondo:

“Art. 48. Observar-se-ão, quanto ao Imposto Territorial Rural, os seguintes princípios:

II — a União também poderá atribuir, por convênio, aos Municípios, a arrecadação, ficando a eles garantida a utilização da importância arrecadada;

V — o imposto arrecadado será contabilizado diariamente como depósito à ordem, exclusivamente, do Município, a que pertencer e a ele entregue diretamente pelas repartições arrecadoras, no último dia útil de cada mês.”

Mesmo que se quisesse entender que a expressão “na forma da lei” da Emenda Constitucional nº 10/64 (art. 15, § 9º) sugeria permissibilidade de retenção, a título de ressarcimento de despesas de administração tributária, tal argumento, no sistema atual, seria inócuo, porquanto a Carta de 1967 extirpou a sobredita expressão.

Pela redação da Constituição de 1967 (art. 24, § 1º, da Carta vigente), pertence aos Municípios o produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, incidente sobre os imóveis situados em seu território.

Quer dizer, a totalidade da arrecadação do ITR é destinada aos Municípios. A redação do art. 24, § 1º, da CF, não autoriza o entendimento de que não especificando o legislador constitucional se bruto ou líquido o produto da arrecadação, não macularia a sobredita regra a dedução de parcela destinada ao custeio do respectivo serviço de lançamento e arrecadação. Seria extrapolar do campo da razoabilidade da exegese da norma constitucional em apreço.

É de ver, pois, que ao autorizar retenção do ITR, no sistema primitivo, o legislador fê-lo expressamente.

Como dá conta JOÃO BARRETO (em “Leituras de Administração Financeira” — IBAM, Rio, 1971), a confusa e contraditória destinação do ITR já ensejou acirradas críticas.

Ao apresentar anteprojeto, visando a alteração do sistema tributário primitivo, declarou a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, no seu relatório:

“Este foi, como era de esperar-se, o terreno em que a crítica se mostrou mais acirrada. Mas (...) a maioria dos críticos reclamou maiores participações (...) restaurou-se a devolução integral do produto do imposto territorial rural aos Municípios, como hoje dispõe a Emenda Constitucional nº 10, e de que o texto original reservara 20% à União; o cálculo das participações sobre o produto líquido dos impostos prejudica o automatismo das redistribuições; a fixação à forfait do custo de arrecadação, como fizera o texto original, poderia revelar-se excessiva em alguns casos e insuficientes em outros (ob. cit., pág. 154 — o grifo é do original).”

A par das sugestões recebidas, o Congresso procedeu à reforma tributária nacional resultando na redação do correspondente art. 24, § 1º, da Carta vigente.

A questão vertente guarda identidade com a destinação da parcela de 20% do ICM, entregue aos Municípios pelos Estados (CF, art. 23, § 8º), cuja orientação jurisprudencial do Pretório Excelso, consubstanciada na Súmula 57B, é no sentido de que:

“Não podem os Estados, a título de ressarcimento de despesas, reduzir parcelas de 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação do ICM atribuído aos Municípios pelo art. 23, § 8º da Constituição Federal.”

A invocação analógica é de todo pertinente, pois *ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio*: onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de Direito. (Cf. Hermenêutica e Aplicação do Direito — CARLOS MAXIMILIANO, Forense — 9ª Edição, pág. 245).

Buscando os precedentes da Súmula 578, acima enunciada, é de ver que no AI 55.989-SP, entendeu a Eg. 1ª Turma do Colendo STF que nenhuma lei, federal ou estadual, autoriza imposição de taxa para custeio de lançamento e arrecadação do ICM (RTJ 64/639).

Merece sobrelevar que as contribuições parafiscais e taxas de cadastro cobradas pelo INCRA já remuneram-no pelos serviços de lançamento e arrecadação (Decretos-leis nºs 58/66 e 789/69).

Portanto, não pode o INCRA, a título de ressarcimento de despesas, reduzir o produto da arrecadação do ITR atribuído aos Municípios pelo art. 24, § 1º, da Constituição Federal. Esta não autoriza nenhuma retenção, devendo as repartições arrecadoras fazerem a entrega da totalidade da arrecadação.

Não se pode defender que à União é permitido, **sponte sua**, fazer retenção de qualquer parcela, sem legítima autorização.

O art. 85, § 3º, do CTN, está inserido no Título VI, que diz respeito a **DISTRIBUIÇÕES DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS**.

A matéria está a merecer relevo, quando se fala no crescente empobrecimento dos Municípios, cuja participação no bolo tributário, segundo o Instituto de Pesquisas Econômica e Social, é da ordem de 2%, qual não é o sufoco financeiro (Pronunciamento do Min. EWALD S. PINHEIRO, do TCU — in RTCU nº 21, pág. 41).

Embora já existente no sistema tributário primitivo, a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, inovou a sistemática de distribuição da receita federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao estabelecer o novo sistema, o legislador constitucional permitiu aos Estados e Municípios celebrarem convênios com a União, a fim de assegurar ampla e eficiente ordenação dos respectivos programas de investimentos e serviços públicos, especialmente no campo da política tributária, caso em que poderiam **participar de até 10% (dez por cento) da arrecadação** efetuada, nos respectivos territórios, provenientes do imposto de renda incidente sobre os rendimentos das pessoas físicas e do IPI, excluído o incidente sobre o fumo e bebidas alcoólicas (EC nº 18/65, art. 22).

Aí, o legislador estabeleceu especificamente permissibilidade de retenção de parcela não superior a dez por cento para custeio de serviços de arrecadação. Fê-lo **expressamente**, como se vê. E não é só. Tal permissibilidade seria decorrente de convênio — o que demonstra o caráter facultativo de os Estados e Municípios aceitarem ou não os encargos de lançamento e arrecadação. No caso do ITR, os serviços de lançamento e arrecadação de competência da União, através do IBRA (atual INCRA), eram, como são, obrigatórios. Isto faz a União a par do seu alto interesse extrafiscal.

O art. 84 do CTN prevê o cometimento aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios do encargo de arrecadar os impostos de competência da União, cujo produto lhes seja distribuído no todo ou em parte. No regime constitucional vigente, tal prática é perfeitamente possível (EC nº 1/69, art. 13, § 3º), sem, contudo, ensejar qualquer participação, a título de ressarcimento de despesas com custeio dos respectivos serviços de lançamento e arrecadação.

Do exposto, conclui-se que a regra inscrita no § 3º, do art. 85 da Lei nº 5.172, de 23 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) e do art. 4º do Decreto-lei nº 57/66, é incompatível com a Constituição Federal (art. 24, § 1º). Como bem assinalou ALIOMAR BALEEIRO, "se o legislador federal pode deduzir discricionariamente 1/5 da arrecadação, sem cláusula constitucional permissiva, poderá também deduzir 1/4, 1/3, 1/2 e 2/3, anulando o que estabelece o art. 24, § 1º, da CF de 1967" (in "Direito Tributário Brasileiro" — Forense, 9ª Edição, pág. 347 — o grifo é nosso).