

A “municipalização” do ITR: Uma Opção Viável? O Caso de Alagoas.

Valber Gregory Barbosa Costa Bezerra Santos¹
André Maia Gomes Lages²

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo precípua analisar sob uma perspectiva econômica o comportamento de possíveis ganhos para os municípios de Alagoas optantes da fiscalização e cobrança integral do Imposto Territorial Rural, que se deu a partir da Emenda Constitucional nº 42, de 2006. Para tal fim, fora utilizado a revisão bibliográfica de livros de doutrina especializada e artigos da área, assim como dados fornecidos pelo Tesouro Nacional e como espaço geográfico os municípios do estado de Alagoas. Ao final, obtiveram-se ao menos dois resultados: i) todos os municípios alagoanos optantes obtiveram ganhos com a opção; ii) há uma leve tendência de queda na arrecadação, demonstrada a partir de 2011, decorrente, possivelmente, de falhas de coordenação das instituições municipais que cobram o tributo.

Palavras-chave: Tributo, propriedade rural, finanças públicas, obrigação tributária

INTRODUÇÃO

O tributo, em geral, tem como objetivo precípua a manutenção de um Estado (SILVA, 2007, p. 99).

Ocorre, entretanto, que com a evolução histórica dos estudos e aplicabilidade das exações houve uma abrangente tendência de se utilizar tributos para questões não somente de arrecadação, mas de políticas fiscais extrafiscais, ou seja, que fogem à ideia de arrecadação (até porque muitas das vezes não há uma arrecadação constante ou ela nem ocorre), para fins de diminuir as externalidades negativas decorrentes de falhas de coordenação dos agentes, diminuindo as perdas nas transações e melhorando a limpeza do mercado.

INTRODUÇÃO

Neste mesmo sentido, surgem os tributos sobre as áreas rurais:

Aplicados sobre a produção: têm como objetivo o incentivo ou não à produção de bens agrícolas;

¹ Mestre em Economia Aplicada na UFAL. Ex-Bolsista CAPES/CNPq. Analista Judiciário Especializado, área de Economia, do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJAL). Endereço: Trav. Antônio Maciel de Oliveira, n. 341. Ponta Verde, Maceió(AL), CEP 57035-28. *E-mail*: valber.gregory@gmail.com

² Professor de graduação e do mestrado em Economia Aplicada da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Aplicados à propriedade: os que incidem na propriedade tem característica já histórica de combater o mau uso da terra agrícola de uma nação, isto é, da sua acumulação como ativo financeiro ou sua utilização para a produção e no sentido de uma distribuição mais igualitária das terras. No Brasil, o tributo utilizado para tal desiderato é o Imposto Territorial Rural (ITR), atualmente previsto no inciso VI, art. 153, da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

INTRODUÇÃO

Neste contexto, impede-se anotar que são oito os municípios que adotam a total cobrança do ITR no estado de Alagoas, quais sejam:

Boca da Mata, Coqueiro Seco, Coruripe, Ibateguara, Maragogi, Messias, Penedo e Porto Calvo.

Os municípios que não fazem parte da cobrança e recebimento integral e que foram analisados são: Arapiraca, Batalha, Cajueiro, Marechal Deodoro, São Miguel dos Campos e Viçosa.

É tratado aqui do lapso temporal de 2008 a 2012 (cinco anos) que datam as entradas no novo sistema.

Imposto Territorial Rural (ITR): evolução histórica e características

1. O imposto territorial rural (ITR) é um tributo de competência para imposição da União, conforme estabelece o inciso VI, art. 153, da Constituição Federal do Brasil (CF/88). Deste modo, somente à União cabe a instituição desta exação.
2. Tem finalidade preponderantemente extrafiscal (TORRES, 2010, p. 383), segue-se daí que é utilizada como ferramenta, pelo governo que detém a competência de cobrança, para alocar adequadamente os territórios rurais com fins produtivos.
3. Sob o aspecto teleológico, deveria ser aplicada para auxiliar a reforma agrária, retirando dos proprietários que utilizam a terra para fins de reserva de valor a posse paralelamente incentivando a produção rural.

Imposto Territorial Rural (ITR): evolução histórica e características

1. Em que pese modificação, pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003 (EC 42/93), concedendo a possibilidade de fiscalização e cobrança completa da exação pelas municipalidades, o tributo, antes da CF/88 era de competência municipal.
2. Diante da maior força organizacional e do pacto federativo celebrado pela Carta Magna no final dos da década de 1980, em favor, também, do federalismo, houve a modificação de competência, mesmo sendo o tributo um baixo remunerador, tanto para a União, como para a maioria das prefeituras.
3. A exação tivera competência modifica ainda no ano de 1964, mesmo que mantendo certa parte do resultado fiscal para as municipalidades.

Imposto Territorial Rural (ITR): evolução histórica e características

Do todo arrecadado, a União concede 50% às prefeituras que comportam a propriedade. Vê-se, logo, que os municípios acabam tendo mais uma fonte de entradas derivadas sem ter qualquer custo para arrecadação, até porque, cinge-se aos contribuintes a obrigação para declarar o tributo, fazendo os cálculos necessários e o adimplemento da relação obrigacional tributária que da imposição da exação decorre (TORRES, 2010, p. 383).

Imposto Territorial Rural (ITR): evolução histórica e características

No mais, note-se que o tributo incide sobre a propriedade rural. Pode-se considerar propriedade rural:

- a) a propriedade em si do bem imóvel, decorrente de uma obrigação real;
- b) a posse, visto que, nas terras ditas devolutas (ou seja, ocupadas, sem a declaração legal de propriedade registrada em cartório competente). Assim, latifundiários e ocupantes da terra são obrigados a calcularem o montante devido e fazer o adimplemento do débito tributário à Receita Federal do Brasil (RFB).

Imposto Territorial Rural (ITR): evolução histórica e características

Observe-se, do dispositivo legal acima mencionado, que o tributo territorial rural não se correlaciona com a produção, mas com a localidade da propriedade. A zona urbana está correlacionada, assim, pelo critério da localização, sendo a zona rural alocada pela exclusão; decorre daí que primeiro se averigua se o imóvel está diante de alguma possibilidade

retromencionada; caso não será considerado imóvel em zona rural e será passível do pagamento do ITR (SABBAG, 2009, p. 977).

Imposto Territorial Rural (ITR): evolução histórica e características

Quantos às alíquotas, serão “fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas” (art. 153, §4º, inciso I). Esta finalidade mostra a característica extrafiscal do tributo, haja vista a preocupação com o deixar de fazer ou fazer algo, ao invés do acumular riquezas para o fim do Estado. Ademais, com vistas nos valores e no *modus operandi* da exação, vemos que, segundo a Lei 9393, de 19.12.1996, deve-se obter, teoricamente, os fins colimados.

Imposto Territorial Rural (ITR): evolução histórica e características

A alíquota tem proporção direta com o tamanho da terra nua utilizada, isto é, produtiva. Conforme a retromencionada Lei, tem-se uma dupla progressividade no tributo, que aumenta conforme a razão direta da grandeza da área total do imóvel e na razão inversa do grau de utilização. A base de calcula é o valor da terra nua e o grau de utilização. Assim, o menor valor de incidência será de 0,03 (par imóveis com área total de 50 hectares e grau de utilização maior que 80%) e a maior, de 20.00 (em áreas superiores a 5.000 hectares e grau de utilização de até 30%) (TORRES, 2010, p. 383)³. No Brasil, ao todo, são mais de 1.600 municípios que já fizeram escolha pela cobrança do ITR.

1. A “municipalização” do ITR: delegação de capacidade tributária ativa

Conforme a CF/88:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[...]

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer

³ As pequenas glebas, utilizadas pela agricultura familiar, desde que a família só possua aquele imóvel, está imune do pagamento do tributo, segundo inc. II, §4º, art. 153, da CF/88: “não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel”. Conforme Torres (2010, p. 384), trata-se do que a doutrina chama de imunidade do mínimo existencial.

outra forma de renúncia fiscal.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (grifo nosso).

Fica, pois, clara a intenção da União de, nos casos em que os municípios entendam necessário, haver a cobrança da exação por estes entes tributantes. Sobre este tema, a doutrina vem adotando o termo “delegação de capacidade tributária ativa” (SABBAG, 2009, p. 982). Desde 2010, os autores concordam se tratar, aparentemente, de um “presente de grego” (TORRES, 2010, p. 384), visto a insignificância dos recursos financeiros de que se trata e pela complexidade da atividade de cobrança, que exige também dos municípios gastos para montagem de estrutura devida.

2. O *quantum* da modificação: resultados obtidos

Em Alagoas a modificação de competência trouxe certa melhora nas entradas para os municípios optantes, mas vem mostrando leve queda de arrecadação, muito provavelmente pela falta de capacidade de cobrança dos municípios, muitas vezes com administração desorganizada e falha. Foram utilizados, ainda, como *proxy* de correlação, cinco municípios de características diferentes, seja em tamanho e arrecadação, para dar maior estrutura às afirmações que se farão ao final do trabalho.

3. O *quantum* da modificação: resultados obtidos

Neste contexto, impede-se anotar que são nove os municípios que adotam a total cobrança do ITR no estado de Alagoas, quais sejam: Boca da Mata, Coqueiro Seco, Coruripe, Ibateguara, Maragogi, Messias, Penedo e Porto Calvo. Os municípios que não fazem parte e que são utilizados são: Arapiraca, Batalha, Cajueiro, Marechal Deodoro, São Miguel dos Campos e Viçosa. É tratado aqui do lapso temporal de 2008 a 2012 (cinco anos) que datam as entradas no novo sistema. A metodologia de pesquisa utilizada foi a observação direta das entradas municipais com base no bando de dados do Tesouro Nacional e nos dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)⁴.

⁴ Segundo dados ofertados no sítio eletrônico da instituição (www.cnm.org.br), o CNM é A Confederação Nacional de Municípios (CNM) é uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 8 de fevereiro de 1980. O objetivo maior da CNM é consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios e transformar nossa entidade em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população.

3.1. Dados e Análise Gráfica

Conforme exposto alhures, o presente estudo tem como objetivo maior fazer uma breve análise acerca do ganho econômico que os municípios optantes da arrecadação e cobrança total do ITR após o advento da possibilidade dado pela EC 42/03.

Nesta caso, diminuimos o universo para o Estado de Alagoas. Dos 102 municípios que fazem parte deste estado, apenas oito, até o ano de 2013, fizeram o convênio com a União que permite a delegação da competência.

Os municípios de Boca da Mata, Coqueiro Seco, Coruripe, Ibateguara, Maragogi, Messias e Penedo se vincularam ao convênio desde o ano de 2009, Penedo, Porto Calvo e Coqueiro Seco, em 2011⁵, com datas diferentes de opção⁶.

3.2. Dados e Análise Gráfica

Neste contexto, passamos agora a observar o comportamento das receitas derivadas tributárias do ITR em cada município citado. Conforme vistas às Tabela 1 e 2 (anexo), vemos que todos os municípios tiveram aumento da receita; alguns, como Coruripe, tiveram grande aumento, mais do que dobrando as receitas provenientes do ITR.

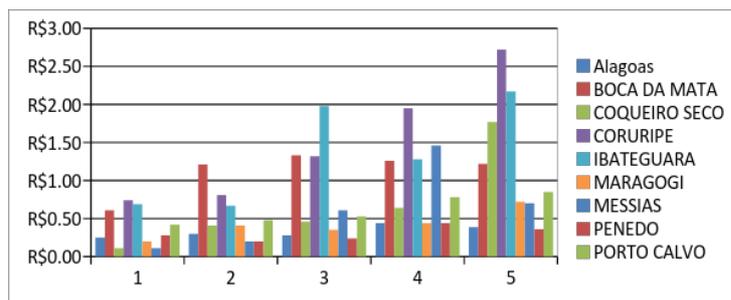
3.3. Dados e Análise Gráfica

O município de Boca da Mata passou de uma receita, em 2008, de R\$ 11.315,91 para R\$ 22.700,18, em 2012 (um aumento de 101%). Assim o acompanharam todos os outros municípios, senão vejamos: Coqueiro Seco, Coruripe, Ibateguara, Maragogi, Messias, Penedo e Porto Calvo, cada um com, respectivamente, de aumento na receita, 1447%, 266%, 214%, 253%, 515%, 28%, 104%. A tendência fica visível no gráfico abaixo, que correlaciona, por outro lado, valor total com hectares disponíveis de propriedades rurais.

Gráfico 1 - Evolução dos recebimentos dos municípios optantes (2008-2012)

⁵ Boca da mata 23/01/2009; Coqueiro Seco: 14/07/2011; Coruripe: 27/01/2009; Ibateguara, 30/01/2009; Maragogi, 30/01/2009; Messias, 29/01/2009; Penedo, 30/06/2011; Porto Calvo, 08/09/2011.

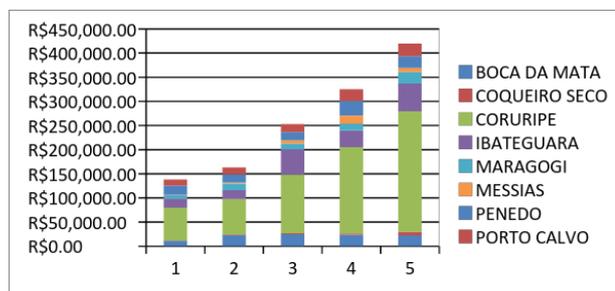
⁶ No presente estudo, fizemos a análise anual, mas os repasses do ITR são feitas mensalmente pela União.



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

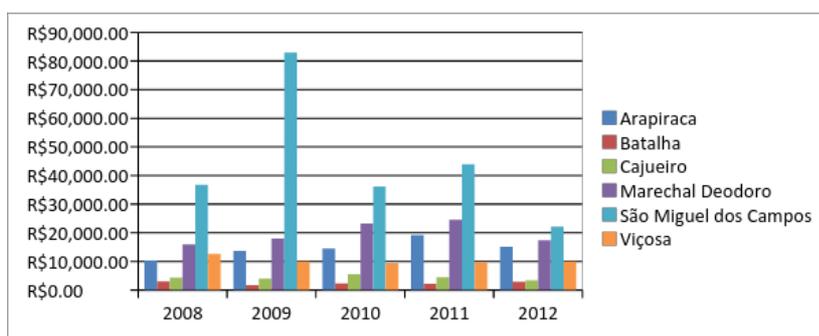
Com vistas demonstramos o peso da participação de cada município optante. Fica claro que Coruripe representa mais de 50% do total arrecada, sendo Ibataguara o 2º lugar no *ranking*.

Gráfico 2 - Participação na massa de recebimento dos municípios optantes



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Gráfico 3 - Evolução da receita proveniente do ITR em cinco municípios não optantes da cobrança e arrecadação total



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

O último gráfico mostra claramente que os municípios não optantes pela arrecadação total do ITR não demonstraram quaisquer aumentos nos ganhos com os tributos. Pelo contrário, observa-se uma diminuição na arrecadação total da exação, inclusive em municípios que experimentam alto grau de imóveis rurais, tal como São Miguel dos Campos, Cajueiro e Batalha⁷. As causas repousam, ao que aparenta, no esforço de cobrança que os municípios passaram a adotar após entrarem no sistema de arrecadação total do ITR.

⁷ Basta, para isto, observar os dados que constam no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Conclusão

O conceito de bem comum incide na eterna dialética do interesse individual e o interesse coletivo. Ao singularizar o conceito de bem comum, poder-se-ia dizer que seria o bem particular de cada indivíduo, como ente de um todo social. Mas se, ao contrário, o conceito de bem comum for ampliado, observar-se-ia que o fim de cada indivíduo seria o fim do todo. Na realidade, ambos os conceitos se complementam, pois o bem da sociedade é o bem do próprio indivíduo que a compõe.

Conclusão

Enfim, ao final, obtiveram-se ao menos dois resultados. Primeiramente, observou-se que todos os municípios alagoanos optantes obtiveram ganhos com a opção, conforme demonstram os dados organizados e trazidos à baila e esposados nos gráficos ao final demonstrados. Além disto, observa-se que há uma leve tendência de queda na arrecadação, demonstrada a partir de 2011, decorrente, possivelmente, de falhas de coordenação das instituições municipais que cobram o tributo.

**TABELA 1 - DOS MUNICÍPIOS QUE OPTARAM PELA TOTALIDADE DO ITR
(VALOR TOTAL RECEBIDO)**

	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	168.463.513,15	231.144.791,63	362.525.533,46	396.873.232,61	437.427.448,00
Alagoas	685.134,17	843.512,18	785.022,94	1.209.633,03	1.073.349,69
BOCA DA MATA	11.315,91	22.520,68	24.844,17	23.509,01	22.700,18
COQUEIRO SECO	455,65	1.632,83	1.809,95	2.541,92	7.050,50
CORURIBE	68.341,69	73.998,83	121.645,28	179.376,66	249.812,17
IBATEGUARA	18.300,77	17.768,35	52.480,62	34.075,02	57.454,37
MARAGOGI	6.816,32	13.635,56	11.813,68	14.545,59	24.077,61
MESSIAS	1.301,34	2.308,99	6.966,92	16.619,30	8.008,32
PENEDO	19.138,51	16.943,39	16.878,71	30.358,52	24.491,42
PORTO CALVO	12.866,42	14.668,36	16.453,22	23.994,01	26.292,47

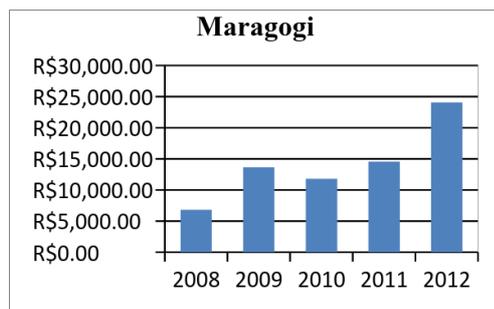
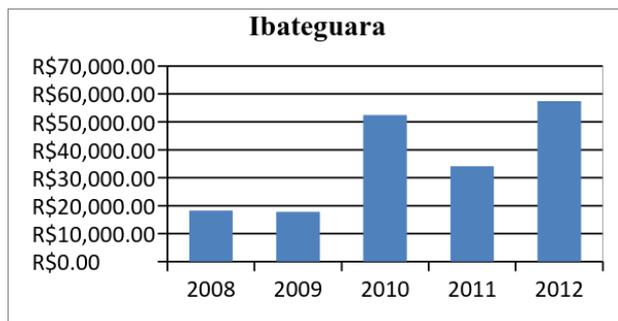
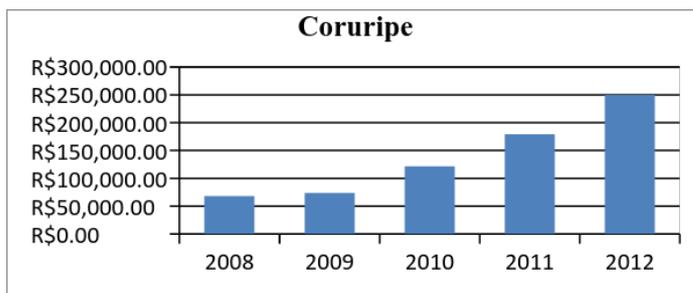
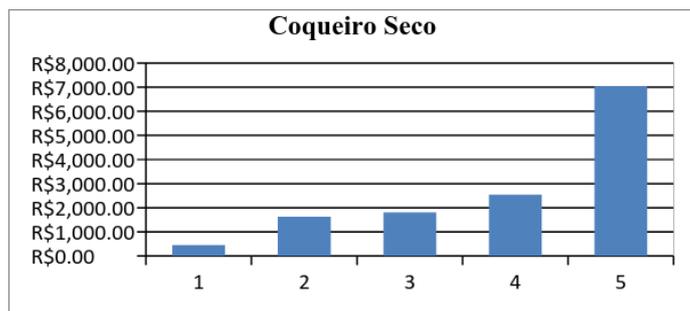
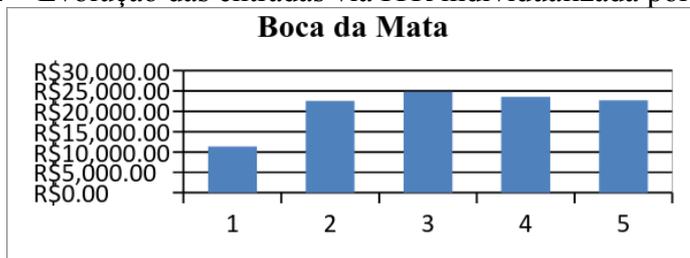
TABELA 2 – MUNICÍPIOS QUE OPTARAM PELA TOTALIDADE DO ITR (VALOR RECEBIDO/HECTARE)

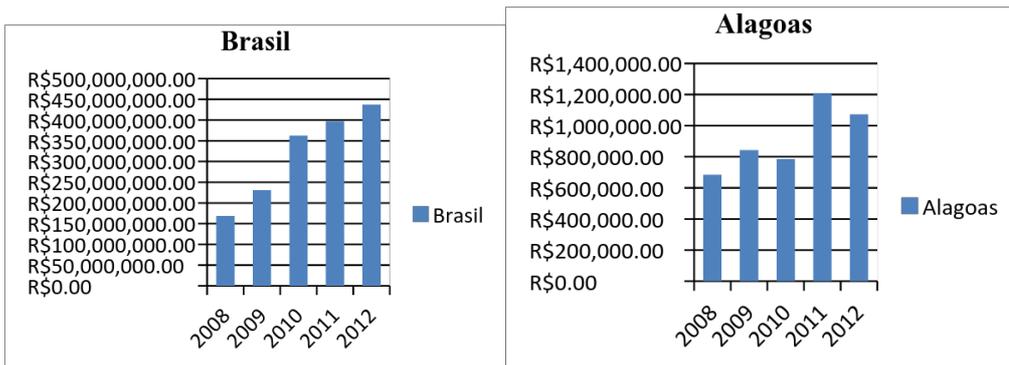
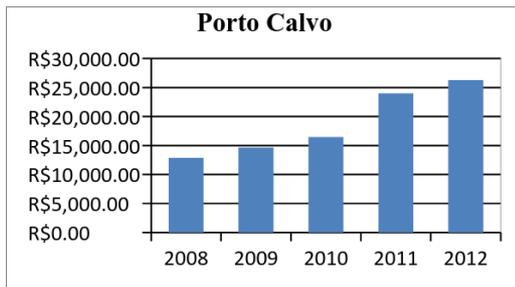
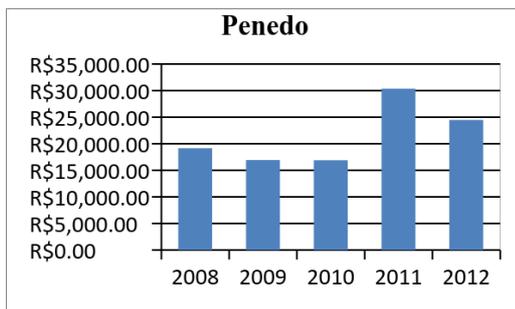
Entidade Federativa	2008	2009	2010	2011	2012
Alagoas	0,25	0,30	0,28	0,44	0,39
BOCA DA MATA	0,61	1,21	1,33	1,26	1,22
COQUEIRO SECO	0,11	0,41	0,46	0,64	1,77
CORURIBE	0,74	0,81	1,32	1,95	2,72
IBATEGUARA	0,69	0,67	1,98	1,28	2,17
MARAGOGI	0,20	0,41	0,35	0,44	0,72
MESSIAS	0,11	0,20	0,61	1,46	0,70
PENEDO	0,28	0,20	0,24	0,44	0,36
PORTO CALVO	0,42	0,48	0,53	0,78	0,85

TABELA 3 – MUNICÍPIOS QUE NÃO OPTARAM PELA TOTALIDADE DO ITR

	2008	2009	2010	2011	2012
Arapiraca	10.279,77	13.732,59	14.508,15	19.137,04	15.127,17
Batalha	3.084,79	1.767,34	2.318,70	2.239,79	2.935,81
Cajueiro	4.311,85	3.950,93	5.502,16	4.450,74	3.441,25
Marechal Deodoro	15.944,08	17.992,85	23.224,61	24.521,68	17.335,66
São Miguel dos Campos	36.708,30	82.923,98	36.199,95	43.942,97	22.139,76
Viçosa	12.650,21	10.004,48	9.374,50	9.750,73	10.030,21

Gráfico 4 – Evolução das entradas via ITR individualizada por município





Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração Própria