

ÁREA TEMÁTICA: Finanças

**IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR) NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS
IMPACTOS DA TRANSFERÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO E COBRANÇA PARA A
GESTÃO**



Resumo

O objetivo deste estudo consiste em avaliar o impacto da transferência da fiscalização e cobrança, com destaque para os fatores de influência sobre a arrecadação. Nos procedimentos metodológicos utiliza-se a pesquisa descritiva, a correlação de variáveis estáticas e dinâmicas, e testes de hipóteses. Discorre-se sobre o histórico regulatório do imposto, fatores de formação do país e de estruturação da fiscalização da terra e de cooperação de entes federativos. Conclui-se que a extensão territorial e a celebração de convênios são fatores que devem ser analisados em conjunto com a estruturação da administração tributária local para melhor efetivação da arrecadação do imposto territorial rural e da função social da propriedade. Além disso, a pesquisa recomenda o incentivo à educação financeira tributária a fim de envolver e capacitar os cidadãos sobre o tema, seja para atuar, em determinado momento, na gestão pública ou até mesmo para o acompanhamento e fiscalização de impostos e das contas públicas como um todo, considerando o princípio da transparência. Para este estudo, selecionou-se um imposto incidente sobre propriedades rurais que afeta todas as localidades do país, tem funções extrafiscais, é de competência de União e não se concretizou como uma importante fonte de receitas públicas no país.

Palavras-chave: Imposto Territorial Rural; Arrecadação; Convênios; ITR.

Abstract

The objective of this study is to assess the impact of transferring oversight and collection, highlighting the factors that influence revenue collection. The methodological procedures used descriptive research, the correlation of static and dynamic variables, and hypothesis testing. The study discusses the regulatory history of the tax, factors in the country's formation, the structuring of land oversight, and the cooperation of federal entities. The conclusion is that territorial extension and the signing of agreements are factors that should be analyzed in conjunction with the structuring of local tax administration to better implement rural land tax collection and the social function of property. Furthermore, the study recommends encouraging financial education related to tax to involve and train citizens on the topic, whether for acting, at a given moment, in public administration or even for monitoring and overseeing taxes and public accounts as a whole, considering the principle of transparency. For this study, a tax levied on rural properties was selected that affects all locations in the country, has extra-fiscal functions, is the responsibility of the Union, and has not become a significant source of public revenue in the country.

Keywords: Rural Land Tax. Collection. Agreements. RTT.

1. Introdução

A formação da República Federativa do Brasil teve como pressuposto garantir a autonomia dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, por meio da organização político-administrativa e capacidade própria de gestão de recursos públicos.

A efetiva estruturação dos entes federativos depende de um sistema tributário capaz de prever hipóteses de captação de receitas públicas de forma a equilibrar as contas e, ao mesmo tempo, permitir a implementação adequada de políticas públicas.

Nessa ótica, a arrecadação tributária é o elo entre o atendimento das carências da população e a capacidade de administração local. Entretanto, a vastidão territorial do país e as diferenças regionais apontam para uma necessária cooperação entre os gestores.

Entre a gama de tributos brasileiros, optou-se por selecionar para este trabalho um tributo incidente sobre propriedades rurais que afeta todos os Municípios brasileiros, tem funções extrafiscais, é de competência de União e, ao longo dos anos, não se concretizou como uma importante fonte de receitas públicas no país.

Trata-se de um imposto no qual é possível a celebração de acordos de cooperação entre Municípios e a União de forma a ampliar a eficiência da arrecadação e também permitir aos entes locais receber valores mais elevados de tributo federal.

Dessa forma, o foco desta pesquisa está na avaliação de variáveis que podem interferir na arrecadação e na implementação de convênios referentes ao Imposto Territorial Rural, demonstrando o histórico-normativo de criação do tributo e de organização das administrações tributárias.

Objetiva-se analisar os impactos na arrecadação decorrentes da transferência da fiscalização e cobrança para a gestão municipal, num cenário de diversidades de extensões territoriais e diferenças nas economias locais. Almeja-se de forma específica, avaliar as correlações entre a arrecadação, a extensão territorial municipal e o produto interno bruto local.

Nesse contexto, esse capítulo tem por finalidade explorar o histórico normativo do imposto territorial rural, contextualizar o federalismo fiscal brasileiro e testar hipóteses de interrelação entre a celebração de convênios e a arrecadação do ITR.

2. Administração tributária e o federalismo

A administração tributária de um país está intrinsecamente interligada com sua forma de organização e de tomada de decisões. Após a chegada dos portugueses, o Brasil passou por alguns séculos regido por ordenações afonsinas, manuelinas e filipinas. A economia era voltada à exploração de recursos naturais, as políticas tributárias não possuíam relevância e as estruturas fazendárias eram ausentes (Campelo, 2015).

A vastidão territorial brasileira exigiu novos rumos de ocupação de áreas e extração de recursos sem que a corte portuguesa perdesse a soberania e suas fontes de receitas. Nesse contexto, o Brasil passou por período de privatização da colonização, que passou a ser efetuada por meio de capitânias hereditárias às quais também tinham a incumbência de prestar contas do arrecadado ao Estado português (Campelo, 2015).

Tal forma de organização assemelhava-se a um Estado regional que permitia certa descentralização das decisões administrativas, entretanto era um modelo intermediário entre um Estado unitário e um Estado federal. Nessa época os impostos estavam atrelados aos produtos extraídos, colhidos ou fabricados, bem como no controle de importação e exportação (Santos, 2008).

Apesar das resistências locais e da limitação de recursos, a história indica que o modelo prévio de federação, via capitânias, foi exitoso na expansão da ocupação. Por outro lado, a terceirização da gestão de tributos não seguiu a mesma linha em virtude de conluíus, estruturação de fiscalização por meio de delações e ausência de efetivos controles de arrecadação e de legislação própria (Campelo, 2015).

Essa dicotomia denota a diferença entre a descentralização estática, na qual há distribuição de competências dentro de um Estado não federativo, e a descentralização dinâmica, na qual quando a normativa emana de órgão legislativo dentro da federação. Tal estruturação, com reflexo diretos na fiscalização de tributos e em revoltas e conflitos, perdurou no país até a vinda da corte portuguesa (Santos, 2008).

A presença da família real no país exigiu novos tributos para sustentação das despesas. No início do Século XIX foram criados impostos sobre a propriedade urbana e algumas isenções que podem ser consideradas tentativas de ocupação ou de uso da terra, como as construções em aterros, terrenos enxugados ou pantanosos (Campelo, 2015).

A cobrança tributária terceirizada, via rendeiros ou contratadores, possuía vinculação com às Provedorias da Fazenda Real fruto da forma de composição das Capitânias Hereditárias. Mas com instalação da corte real, a abertura dos portos e a necessidade de formação da legislação, deu-se início à estruturação de alfândegas e à criação do Erário Régio, lançando-se as bases da administração tributária federal brasileira (Vital, 2014).

Com o retorno da corte real e a proclamação da independência foi necessária uma readaptação da administração fazendária. No período imperial, foi criado o Tesouro Público Nacional em substituição ao Erário Régio, e, nas províncias, derivações das capitânias, surgiram as tesourarias (Ezequiel, 2014).

Nesse contexto, a promulgação da Constituição de 1824 demonstrava que o Brasil Império ainda permanecia com Estado centralizado, com território dividido em Províncias e uma gestão de arrecadação afeta à Fazenda Nacional (Constituição Política do Império do Brasil de 1824, 1824). O federalismo somente foi possível com a Constituição de 1891 com a transformação das Províncias em Estados sob a forma de Governo de República Federativa (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, 1891).

Antes da Proclamação da República, o Brasil vivenciou revoltas importantes e algumas diretamente relacionadas à tributação. No período regencial as normas passaram a distinguir os tributos centrais dos provinciais e houve uma sistematização dos impostos. A divisão tributária também pode ser entendida como uma reorientação política de redistribuição do poder face aos movimentos populares e um aspecto embrionária da subsequente autonomia das províncias (Campelo, 2015).

Um dos grandes temas de debate no processo de elaboração da primeira constituição sob o modelo republicano foi justamente a partilha de receitas entre os entes que passaram a integrar a recém criada federação. Ressalta-se que as preocupações iniciais não estavam relacionadas aos efeitos dos tributos sobre os contribuintes ou a economia, ou mesmo referentes à necessidade de exploração de novas bases de tributação (Oliveira, 2010).

A criação de entes federativos fez com que os debates se concentrassem na definição de uma estrutura de distribuição de competências fiscais entre a União e os Estados (Oliveira, 2010). As tesourarias nas sedes das extintas províncias e a capilaridade das coletorias e alfândegas facilitaram a estruturação de fiscos estaduais e previsão de tributos de competência exclusiva (Vital, 2014).

Na edificação do federalismo, ficaram constitucionalmente vinculados aos Estados a decretação de impostos sobre imóveis rurais e urbanos, transmissão de propriedade, indústria, profissões e exportação de mercadorias. Os Estados poderiam adotar leis próprias, respeitados os princípios constitucionais, celebrar ajustes entre si, se auto-organizar, respeitando as limitadas autonomias municipais (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, 1891).

Por outro lado, as desigualdades regionais, com a concentração de atividade produtiva na região Sudeste, não ensejaram o estabelecimento de mecanismos de redistribuição de receitas tributárias na Constituição de 1891. Dessa forma, sob a ótica do equilíbrio federativo, apesar da elevação dos Estados à figura de entes no contexto de formação da República, em conjunto com diretrizes para autonomias municipais, a federação preservava recursos para poucos (Oliveira, 2010).

Da formação da República até às guerras mundiais, a economia brasileira pautava-se pelo setor agropecuário e a principal fonte de tributos era o café. Com o restante das bases tributárias mal delineadas na legislação, o período foi de tensão entre a União e os Estados com conflitos na busca por maior arrecadação e por estabilização da recém formada federação (Oliveira, 2010).

Na Constituição de 1934 denota-se que, nos rearranjos da República dos Estados Unidos do Brasil, aos Municípios fez-se a previsão expressa de poderem decretar seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas. Entretanto na estrutura tributária o Brasil não tinha avançado para uma codificação da legislação ou mesmo para um avanço efetivo das regionais (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, 1934).

No século XX, com aumento da industrialização e a redução das receitas aduaneiras em função das guerras mundiais, os impostos sobre consumo e renda ganharam maior relevância. Nesse contexto, a necessidade de aumento de receitas públicas por meio de tributos internos forçou o país a estruturar-se para administrar a nova composição tributária (Vital, 2014).

No que tange ao federalismo, a Constituição de 1946 manteve a mesma forma republicana com os Estados tratados como entes federados e os Municípios com autonomia assegurada. Na ótica das receitas públicas, o texto trouxe competência expressa à União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro e assegurou a transferência de receitas para Estados e Municípios (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946, 1946).

As novidades constitucionais abriram caminho para a formação de comissões com objetivo de instituição de uma reforma tributária e a instituição de um código. Ao mesmo tempo, a transferência de receitas trouxe garantia de destinação de parcela do orçamento federal para aplicação nas áreas menos desenvolvidas do país e também foi vista com a primeira iniciativa com claro objetivo de fortalecer os Municípios. A possibilidade de redução de disparidades de renda e a melhora nos fluxos tributários dos governos subnacionais configurava um modelo de federalismo cooperativo (Oliveira, 2010).

Os trabalhos de elaboração da codificação tributária não avançaram no período democrático e a reforma do sistema ocorreu com a Emenda Constitucional nº 1/1965. Na Constituição de 1967 foi previsto um capítulo específico para o sistema tributário, em sintonia com a publicação da Lei nº 5.172/1966 que criou o Código Tributário Nacional – CTN. Já sob o ponto de vista da federação, o período ficou marcado não pela transferência de recursos, mas sim pela robustez da centralização (Campelo, 2015).

Com a reforma administrativa decorrente do Decreto-Lei nº 200/1967 foi dada a diretriz para a modernização do fisco federal. Em 1968 foi criada a Secretaria da Receita Federal, imbuída de princípios administrativos gerenciais, voltados para a racionalidade técnica, implementação de critérios de eficiência, qualificação de servidores e transformação do modelo gerencial e dos processos de trabalho (Vital, 2014).

A criação do Código Tributário teve alguns objetivos claros como a depuração de impostos inadequados ao estágio desenvolvimentista, a viabilização de um federalismo fiscal alinhado aos objetivos de crescimento e a limitação de criação indiscriminada de tributos pelos entes federativos. reforma tributária. Destaca-se que foi eliminada a competência residual da decretação de impostos para Estados e Municípios, restringindo-se a autonomia à União e sem a necessidade de partilhar (Oliveira, 2010).

A qualificação do quadro de servidores, a racionalidade da política econômica e do sistema tributário, com agrupamento de impostos, criação de contribuições, teve-se a almejada possibilidade de maior exploração do potencial da tributação interna e de crescente ampliação da eficiência da máquina arrecadatória federal (Oliveira, 2010).

Entretanto, as crises internacionais e o esgotamento do modelo político fomentaram os movimentos populares de resgate do regime democrático e a rediscussão sobre o modelo federativo. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 surge uma nova distribuição de competências tributárias, com redução do centralismo e foco na maior autonomia aos Estados e Municípios (Campelo, 2015).

A ampliação de entes federativos e a reorganização do sistema tributário pode desencadear diferentes estratégias das administrações locais. A heterogeneidade decorrente do grau de desenvolvimento urbano e de disponibilidade de recursos humanos e tecnológicos podem ensejar diferentes rumos não só da arrecadação tributária como também das diretrizes referentes à função social das propriedades (Ribeiro, 2011).

3. Cooperação das administrações fiscais

A fiscalização tributária decorre de alguns princípios basilares com a legalidade, a solidariedade e o interesse público. Dessa forma, trata-se de um dever da administração pública que objetiva prover o Estado de recursos públicos necessários ao atendimento das obrigações constitucionalmente prescritas (Waki, 2020).

O histórico de feitorias, provedorias e tesourarias demonstra que, mesmo na era colonial brasileira, a administração fazendária teve, ao longo do tempo, diversas iniciativas de alinhamento de esforços para fiscalização e arrecadação de tributos. A passagem do Brasil império para a República, acompanhada da transição das Capitâneas para a formação de Estados, e formação da própria federação elevaram a necessidade de integração das unidades fazendárias. (Campelo, 2015).

A aproximação da gestão e do direito tributário dos entes federativos é ponto chave no processo de mediação da integração econômica, no combate a fraudes, evasão e elisões fiscais. Nessa perspectiva, a informação completa, a troca de experiências e a rápida prestação de assistência na fiscalização e cobrança de tributos são diretrizes a serem perseguidas de forma constante (Brito, 2016).

Para os pesquisadores do direito tributário os regramentos centrais da cooperação entre os fiscos estão no Código Tributário Nacional e na Constituição Federal de 1988. Entretanto, em meados do século XX, o Decreto-Lei nº 2.615/1940,

referente ao Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, trouxe o primeiro mecanismo de cooperação intergovernamental determinando a organização e regulamentação dos serviços administrativos e fiscais necessários à obtenção de dados referentes ao consumo de combustíveis e lubrificantes nos respectivos territórios (Oliveira, 2010).

A reforma tributária, subsequente à edição do CTN, trouxe, durante o regime militar, mecanismos inovadores de transferências intergovernamentais de receitas decorrentes da centralização. Em paralelo, verifica-se que houve também a preocupação de estruturação dos fiscos locais pois o reforço na capacidade tributária de Estados e Municípios era vista como forma de melhor contribuírem para os objetivos do crescimento e do desenvolvimento (Miranda & Oliveira, 2010).

Neste contexto, o Código Tributário Nacional possui um título específico sobre a Administração Tributária. E, para o exposto, destaca-se o artigo 199 que prescreve que as fazendas públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve prestar, por lei ou via convênio, mútua assistência para a fiscalização dos tributos e permuta de informações (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, 1966).

A diversidade e disparidade de Municípios lança o desafio de otimização do custo-benefício das centenas de estruturas tributárias espelhadas pelo país. Sem modificar a forma de gestão, mantida ao longo de décadas, os entes federativos talvez não consigam possibilitar a plenitude de exercício de suas competências tributárias. Tais carências fizeram surgir a melhor sedimentação das gestões locais com apoio de programas nacionais integradores e direcionados (Camargo & Costa, 2019).

A transformação dos fiscos estaduais e municipais ganhou substantivo avanço ao final do século XX por meio de programas nacionais de modernização financiados por bancos nacionais e internacionais voltados ao desenvolvimento. Em nível supranacional o Brasil buscou troca de experiência via Centro Interamericano de Administrações Tributárias – CIAT (Ezequiel, 2014).

A nível estadual, o Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – PNAFE teve a adesão das 27 administrações tributárias regionais. O alinhamento permitiu avanços na cooperação mútua entre os entes federados, a formação de grupos temáticos, intercâmbio de experiências, compartilhamento de soluções, disseminação de boas práticas e abriu espaço para criação de novos programas de educação fiscal e melhoria da gestão pública (Oliveira, 2010).

A nível local, o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios – PNAFM alavancou a informatização dos fiscos municipais e permitiu ganhos de escala em níveis de arrecadação e fiscalização. A implantação de nota fiscal eletrônica, a disponibilização de programas de preenchimento de declarações e a melhora nos cadastros locais garantiu maior transparência e eficiência da máquina administrativa (Oliveira, 2010).

Entretanto, o aprimoramento não foi uniforme pelos Municípios brasileiros carentes de recursos públicos próprios. Os programas nacionais não foram suficientes para redução da dependência de transferências constitucionais nas mais diversas regiões do país. A busca pela ampliação de arrecadação própria perpassa por mudança culturais, por programas que permitam a adaptação a realidades díspares e comprometimento da gestão municipal (Camargo & Costa, 2019).

No século XXI, a Constituição Federal de 1988 foi alterada pela Emenda Constitucional nº 42/2003 que acrescentou ao artigo 37, o inciso XXII dispondo que as administrações tributárias dos entes federativos atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais. No seguinte

ocorreu o I Encontro Nacional de Administradores Tributários – ENAT de forma a dar cumprimento à disposição constitucional (Ezequiel, 2014).

O ENAT firmou-se como fórum anual das administrações tributárias brasileiras e tem como objetivos a promoção de soluções conjuntas, melhoria no intercâmbio de informações fiscais entre as diversas esferas governamentais, maior eficácia da fiscalização, padronização e melhoria na qualidade das informações, uniformização de procedimentos e a possibilidade de realização de ações fiscais coordenadas e integradas com o cruzamento de dados padronizados em larga escala (ENAT, 2022).

A mesma Emenda Constitucional nº 42/2003 trouxe a possibilidade de celebração de convênios para que a fiscalização e cobrança do imposto sobre propriedade territorial rural seja realizada por Municípios que assim optarem. Em contrapartida os entes federativos locais que fizerem tal escolha receberão a totalidade do produto da arrecadação do referido tributo (Paradela & Paradela, 2018).

Com a edição da Lei nº 11.250/2005, a Receita Federal do Brasil passou então a coordenar os convênios e a direcionar os mecanismos de cooperação com os fiscos municipais, tendo o ITR como uma das ferramentas de gestão tributária local. O estabelecimento de exigências técnicas foi a diretriz seguinte para que os acordos possibilitem aos Municípios a gestão tributária de seu território rural (Antunes, 2018).

O regramento dos convênios foi definido inicialmente pela Instrução Normativa RFB nº 643/2006 e atualmente as diretrizes estão dispostas na Instrução Normativa RFB nº 1.640/2016. Destaca-se que nos fóruns documentos das administrações tributárias via ENAT foi criado o Portal do ITR que concentra todas as informações, orientações, legislação dos sistemas e convênios e, ao mesmo tempo, forma a base para avaliação da gestão do tributo em diversos níveis da federação (ENAT, 2022).

4. Procedimentos metodológicos

Exposto o histórico-normativo do imposto territorial rural, o federalismo fiscal e a necessária cooperação das administrações tributárias, pretende-se a seguir avaliar possíveis correlações de arrecadação, produto interno bruto local e distribuição territorial com a administração municipal de um imposto constitucionalmente a cargo da União.

A base inicial de dados tem como referência a lista geral de convênios celebrados e as informações de arrecadação anual do Imposto Territorial Rural - ITR por Município, disponibilizada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB por meio do Encontro de Administradores Tributários – ENAT.

Em complemento buscou-se informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no que tange aos dados municipais de área territorial e produto interno bruto.

Com as fontes de dados definidas e o levantamento teórico apresentado parte-se para uma pesquisa descritiva na qual se objetiva apresentar determinadas características da população de análise e identificar possíveis relações entre variáveis com viés de aplicação profissional (Gil, 2017).

A planilha referencial foi iniciada com a listagem de Municípios em linhas e a arrecadação do ITR anual em colunas. Foram acrescentadas duas colunas ao final, a primeira com dados numéricos da área territorial de cada municipal e a segunda para marcação (SIM/NÃO) se o referido ente administrativo possui convênio com a União.

A seguir foi criada uma outra aba de planilha contendo também a listagem de Municípios em linhas e o produto interno bruto anual em colunas.

Partindo-se da arrecadação do ITR por Município, buscar-se-á inicialmente verificar se há alguma correlação direta desta com a extensão territorial para

posteriormente avaliar se assinatura de convênio, com a consequente delegação de atividades, pode influir em tal relação.

De forma semelhante, será feita uma tentativa de analisar eventual vínculo entre a arrecadação municipal deste tributo e o produto interno bruto local para também diagnosticar possíveis impactos da alteração de gestão.

Como limitação de análise, salienta-se que os valores de extensão territorial são fixos e referentes ao ano-calendário de 2020. Por outro lado, encontra-se disponível a arrecadação municipal entre os anos-calendário de 2000 a 2019, com dados incompletos ou ausentes para alguns Municípios em determinados períodos.

Além disso, o produto interno bruto fracionado por tal ente da federação compreende o período de 2008 a 2018, o que tende a limitar confrontações mais abrangentes com a arrecadação.

5. Resultados e análises

Antes de se iniciar as análises e busca de resultados, verificou-se que as descrições dos Municípios nas planilhas de arrecadação e Produto Interno Bruto - PIB apresentavam diferença de nomenclatura.

De forma a uniformizar e evitar informações incorretas, fez-se inicialmente a codificação dos Municípios em ambas as planilhas para que fosse possível a uniformização de tal variável. No momento de tal compilação, notou-se que havia divergência com relação ao quantitativo de Municípios.

Destaca-se que a ausência de informações sobre a arrecadação ou o PIB de determinado ente prejudica a sequência de cruzamento de dados e a busca almejada de resultados. Sendo assim, fez-se a opção por excluir os Municípios listados na Tabela 2.

Tabela 2

Municípios excluídos

Município (UF)	Motivo da exclusão
Marechal Thaumaturgo (AC), Porto Walter (AC), Santa Rosa do Purus (AC), Campestre (AL), Jacuípe (AL), Roteiro (AL), Satuba (AL), Anori (AM), Atalaia do Norte (AM), Barcelos (AM), Benjamin Constant (AM), Carauari (AM), Envira (AM), Fonte Boa (AM), Ipixuna (AM), Itamarati (AM), Japurá (AM), Juruá (AM), Jutai (AM), Maraã (AM), Santa Isabel do Rio Negro (AM), Santo Antônio do Içá (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM), Tonantins (AM), Afonso Cunha (MA), Apicum-Açu (MA), Belágua (MA), Porto Rico do Maranhão (MA), Raposa (MA), Limoeiro do Ajuru (PA), Baía da Traição (PB), Bernardino Batista (PB), Capim (PB), Marcação (PB), Fernando de Noronha (PE), Itapissuma (PE), São José da Coroa Grande (PE), Santo Antônio dos Milagres (PI), Baía Formosa (RN), Senador Georgino Avelino (RN), Pacaraima (RR), Uiramutã (RR), Balneário Gaivota (SC), Santana do São Francisco (SE)	Não encontrado na base de arrecadação
Santa Luzia do Norte – AL, Madre de Deus – BA, Santa Cruz de Minas – MG, Bayeux – PB, Jatobá – PE, Arraial do Cabo – RJ, Mesquita – RJ, Nilópolis – RJ, São João de Meriti – RJ, Bombinhas – SC, Águas de São Pedro – SP, Ilha Comprida – SP	Sem informação de arrecadação (2008/2018)
Curitiba – PR	Informação de arrecadação negativa

Fonte: IBGE (2022) e Receita Federal do Brasil (2022)

Nesse contexto, foram excluídos 57 Municípios (1,0%) de um universo possível de 5.570. Tais eliminações são consideradas aceitáveis e tendem a não prejudicar o resultado pois permanecem ainda em análise 5.513 Municípios.

Na sequência, criou-se a planilha de análise, tendo como ponto de partida referencial o código municipal, com duas variáveis iniciais que são as médias de arrecadação e do PIB para os anos-calendário disponíveis.

Incluiu-se a extensão territorial de cada Município e buscou-se a criação de duas variáveis relacionais, quais sejam, a arrecadação média dividida pelo território (A/T) e a arrecadação média dividida pelo PIB (A/P) (Tabela 3).

Tabela 3

Variáveis e índices relacionados com arrecadação

Índice / Variável	A / T (R\$ / Km ²)	A / P (%)
Mediana	70,93	18%
Média	199,56	62%
Desvio Padrão	341,25	117%

Fonte: elaborado pelos autores.

Em análise preliminar é possível identificar discrepâncias elevadas entre os valores das medianas e das médias, o que pode indicar que há valores com atipicidade, tanto na relação de arrecadação com a extensão territorial do Município, quanto na relação entre arrecadação e produto interno bruto do ente federativo.

Diante dessa situação, faz-se necessário uma separação de informação em quartis e simultaneamente uma verificação das extremidades para se apontar probabilidades de casos de insucesso ou sucesso no que tange à arrecadação ou de importância da atividade rural no Município. Na tabela 4, a seguir, apresentam-se os índices estatísticos da arrecadação por área.

Tabela 4

Índices estatísticos da arrecadação por área

	A/T (R\$/km ²)
Média	199,56
Erro padrão	4,60
Mediana	70,93
Desvio padrão	341,25
Variância da amostra	116.454,06
Curtose	38,68
Assimetria	4,72
Intervalo	6.004,11
Mínimo	0,09
Máximo	6.004,19
Soma	1.100.156,02
Contagem	5.513,00
Maior(5)	3.392,38
Menor(5)	0,14

Fonte: elaborado pelos autores.

Na possível relação entre arrecadação e território a média tende a trazer distorções pois ao usá-la como referência se teria 28% de Municípios com índices superiores e 72% com índices inferiores. Tal situação é comprovada pela

demonstração de frequências na Figura 1 e ratificada pela expressiva diferença entre a média e a mediana.

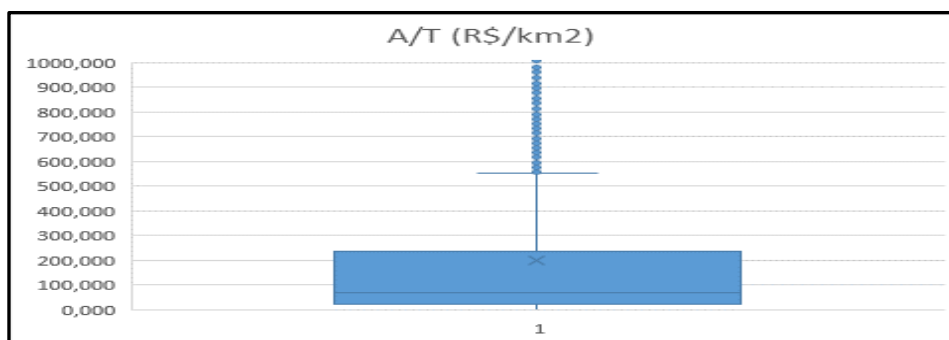


Figura 1. Distribuição de frequência de arrecadação média por área.
Fonte: elaborado pelos autores.

Tal situação ocorre porque há 34 Municípios com relação A/T dez vezes superiores à média, como exemplo estaria Nova Lima, em Minas Gerais, com relação de 6.004,19 (R\$ / km²) que ao passo que eleva média geral pode indicar um ente que carece de maior estudo.

Na associação entre arrecadação e produto interno bruto, denota-se a mesma discrepância ao se adotar média com valor central, pois somente 25% de entes federativos superariam tal valor, com destaque para 10 Municípios com valor de (A / P) superior a 1.000%, o que pode gerar diversas interpretações que vão de gestão eficiente do tributo, concentração fundiária, baixa atividade econômica local.

Na Figura 2, a seguir, tem-se a distribuição de frequência de arrecadação por PIB.

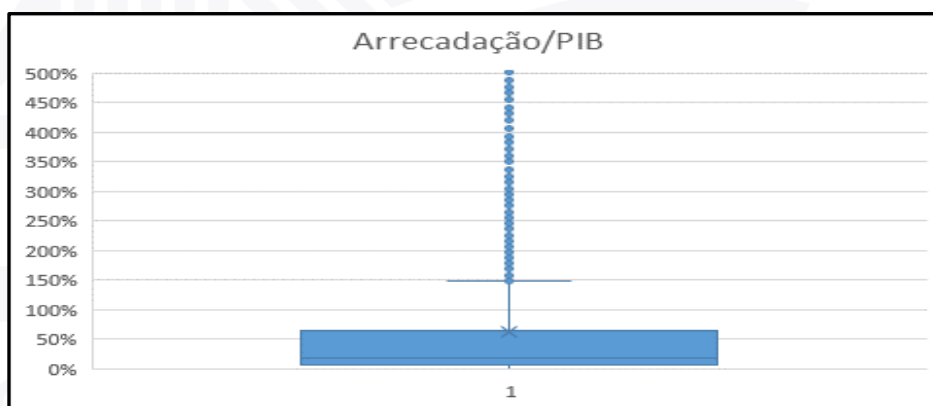


Figura 2. Distribuição de frequência de arrecadação por PIB.
Fonte: elaborado pelos autores.

Vislumbra-se que podem surgir possíveis estratificações de análise com agrupamento por Municípios de extensa área territorial, por Estados da Federação ou por produto interno bruto agropecuário. Tais conjuntos podem indicar influências de grandes propriedades rurais, incentivos estaduais de realização de convênios ou mesmo diversificação de atividade produtiva com impactos na arrecadação de tributo vinculado à propriedade rural. A Figura 3, a seguir, apresenta o mapa brasileiro de convênios do ITR.

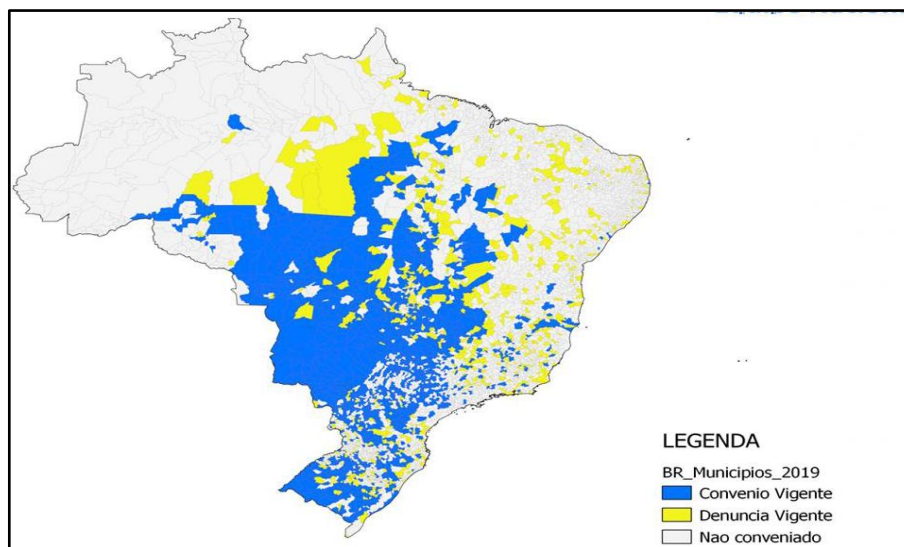


Figura 3. Mapa brasileiro de convênios do ITR.

Fonte: ENAT (2021).

De forma a avançar numa melhor estratificação de resultados, no que tange às variáveis iniciais, que são arrecadação média dividida pelo território (A/T) e a arrecadação média dividida pelo PIB (A/P), fez um agrupamento de Municípios por região do país (Figura 4) para ser possível verificar proximidades e, simultaneamente estabelecer testes de hipóteses.

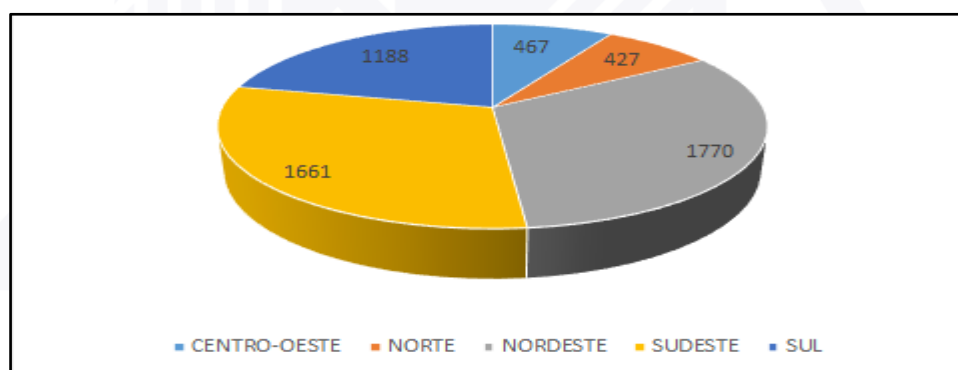


Figura 4. Municípios por região brasileira.

Fonte: Receita Federal do Brasil (2022).

Infer-se da Figura 4 que as regiões Sudeste e Nordeste tem um quantitativo de Municípios semelhantes (1.661 e 1.770, respectivamente), se comparado a outras regiões e que, tais regiões, concentram 62% do total de entes federativos locais.

Sendo assim, de forma a melhor avaliar a média da variável (A/T) que apresentou valor nacional de 199,55 (R\$/km²), com desvio-padrão 341,25 (R\$/km²) e mediana 70,93 (R\$/km²), será feito um teste de hipótese para avaliar se a média desta variável na região Sudeste é igual ou não ao valor encontrado no Nordeste.

Criou-se a planilha de análise denominada Hipótese, contendo apenas os Municípios de tais regiões, devidamente ordenados por esta classificação, e as variáveis (A/T) de cada região serão denominadas Xsud e Xnde. A hipótese inicial (H_0) é que $X_{sud} = X_{nde}$ e, a hipótese alternativa (H_a) é que tais médias regiões são diferentes ($X_{sud} \neq X_{nde}$).

Os resultados encontrados estão na Tabela 5, na qual tem-se Xnde (Variável 1) e Xsud (Variável 2), e apontam que, considerando o intervalo de confiança de 99%, rejeita-se a hipótese inicial e aceita-se a hipótese alternativa.

Tabela 5
Teste de hipóteses para Regiões Sudeste e Nordeste

	Variável 1	Variável 2
Média	50,10	350,19
Variância	20447,89	244016
Observações	1769	1661
Variância agrupada	128710,16	
Hipótese da diferença média	0	
gl	3428	
Stat t	-24,48	
P(T<=t) uni-caudal	0,00	
T crítico uni-caudal	1,65	
P(T<=t) bi-caudal	0,00	
t crítico bi-caudal	1,96	

Fonte: elaborado pelos autores.

O teste aponta que as regiões brasileiras apesar de possuírem quantitativos de Municípios semelhantes não apresentam comportamento homogêneo de arrecadação por território, o que pode indicar que existe a influência de outros fatores a serem avaliados.

O mapa (Figura 3) indicou que o maior quantitativo de convênios de ITR celebrados e vigentes estão concentrados na região Centro-Oeste. Dessa forma, estratificações por Município podem indicar impactos sobre as variáveis de análise e ajudar a entender as questões de intrínsecas das administrações tributárias locais de forma a indicar a efetividade ou não dos convênios no que tange à arrecadação e às possibilidades de cumprimento da função social da terra.

6. Considerações finais

Este estudo teve como objetivo apresentar o histórico-normativo do imposto territorial rural, o federalismo fiscal e a necessária cooperação das administrações tributárias, para na sequência avaliar possíveis correlações de arrecadação deste tributo face à possibilidade constitucional de delegação da gestão aos entes municipais.

A construção legislativa da tributação brasileira passou por transformações mais efetivas com a vinda da corte portuguesa ao país e a passagem da monarquia para a república. Além disso, a incidência tributária sobre imóveis sofreu influências da forma de organização territorial, das forças políticas e da estruturação da federação e das respectivas entidades com competência fiscalizatória.

O histórico regulatório resumido do ITR demonstra que foi necessário mais de um século entre a previsão de criação do imposto, na Constituição Federal de 1891, até a efetivação da cooperação entre a União e os Municípios, prevista na Emenda Constitucional nº 42/2003, para se avançar na melhoria da gestão e arrecadação.

O histórico brasileiro de desigualdades regionais não foi superado pela ampliação de entes federativos dada a heterogeneidade de disponibilidade de recursos que impactaram a própria organização das administrações fiscais locais. Nesse contexto, o alinhamento da gestão tributária parece ter melhorado com a criação de programas nacionais de modernização dos fiscos estaduais e municipais.

Tais programas caminharam para o estabelecimento de encontros nacionais de gestores tributários objetivando intercâmbio de informações, combate a fraudes,

padronizações, busca por melhor eficácia arrecadatória e fiscalizatória e a celebração de convênios de cooperação.

Para se avaliar a efetividade de tais parcerias, este trabalho partiu de uma listagem de convênios celebrados com relação ao ITR, que é um imposto constitucionalmente a cargo da União, de forma a avaliar correlações entre a arrecadação e variáveis como extensão territorial municipal e produto interno bruto local.

Verificou-se uma discrepância elevada entre a arrecadação média dividida pelo território municipal ocasionada por atipicidades em um percentual restrito de Municípios. Como não foi possível demonstrar um padrão de comportamento capaz de indicar tendências de arrecadação do ITR optou-se por um teste de hipóteses com comparativo de regiões com número de Municípios semelhantes.

A outra variável de análise buscou um comparativo entre a arrecadação média e os PIBs locais e também apresentou distorções de percentuais e uma concentração de frequências que aparentam indicar que pode haver outros fatores de influência sobre a arrecadação do ITR diferentes de um comparativo direto com o produto interno bruto.

Como o teste por regiões também não gerou uma assimetria de tendências, denota-se que apenas a celebração de convênios e a comparação com variáveis estáticas quantitativas não são capazes de captar ou indicar interferências na arrecadação decorrentes de elementos como possíveis incentivos estaduais, diversificação de atividade produtividade, concentração e grandes latifúndios ou exploração da função social da propriedade ou estruturação das administrações tributárias.

Referências

Antunes, T. G. (2018). O Imposto Territorial Rural (ITR) como ferramenta da gestão tributária. *Revista de tecnologia e ambiente*, 24, 215-232.
<http://periodicos.unesc.net/tecnoambiente/article/view/4375>.

Brito, M. A. B. (2016) *A Administração Pública no Regionalismo Contemporâneo: Atribuições da Administração Fazendária e Aduaneira Brasileira*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (MBA em Direito Tributário). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

Camargo, C. H. O., & Costa, D. C. P. A importância da gestão tributária para a qualidade da gestão municipal. *Colégio Notarial do Brasil*. 2019.
<http://www.notariado.org.br/blog/diversos/importancia-da-gestao-tributaria-para-qualidade-da-gestao-municipal>.

Campelo, F. M. F. (2015) *A educação fiscal brasileira por meio da história do surgimento dos impostos no Brasil e do direito achado na rua*. Dissertação (Mestrado em Direito Fiscal) - Faculdade de Direito. Universidade de Lisboa.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. (1891).
Presidência da República. Brasil.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. (1934).
Presidência da República.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (1946).

Presidência da República. Brasil.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm

Constituição Política do Império do Brasil de 1824 (1824). Presidência da República.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.

Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002. (2002) Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm.

Decreto nº 55.889, de 31 de março de 1965. (1965) Aprova o Regulamento Geral do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55889-31-marco-1965-396177-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968. (1968) Define a estrutura e as atribuições da Secretaria da Receita Federal e dá outras providências.

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=63659&ano=1968&ato=dbdQTTE1UejRVTdaf>.

Decreto nº 64.685, de 6 de maio de 1980. (1980) Regulamenta a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras providências http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d84685.htm.

ENAT – Encontro de Administradores Tributários. 2022.

https://gestao.enat.receita.economia.gov.br/pt-br/pagina_inicial.

Ezequiel, M. (2014). Receita Federal: história da administração tributária no Brasil. História da Administração Tributária no Brasil. *Receita Federal do Brasil*.

https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/memoria/historia-da-administracao-tributaria/historia_da_administracao_tributaria_no_brasil_versao_-_digital.pdf

Gil, A. C. (2017). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas.

IBGE (2022) *Código dos municípios*. <https://www.ibge.gov.br/explica/codigos-dos-municipios.php>

Jatobá, C. A. A. (2010). *ITR - Limites e possibilidades, dentro do paradigma arrecadatório vigente: o caso do Estado de Pernambuco, ante o censo agropecuário de 2006*. 2010. 131 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife.

Leão, C. G. (2015). *ITR e IPTU : o contraste entre as finalidades sociais e a gestão praticada*. 2015. Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha.

Lei nº 4.504, de 30 de dezembro de 1964. (1964) Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm.

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. (1966) Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm.

Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. (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.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm.

Massardi, W. de O. et al. (2016) Descentralização do imposto territorial rural: um estudo aplicado aos municípios de minas gerais. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 15(3), 871- 891.
<http://www.spell.org.br/documentos/ver/42903/descentralizacao-do-imposto-territorial-rural---->.

Miranda, R. L. P., & Oliveira, E. R. (2010) Federalismo fiscal e municipalização: uma releitura da trajetória do Brasil. *Gestão & Regionalidade* (ONLINE), 26(77), 49-62.
https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/200.

Oliveira, F. A. de. (2010). *Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Texto para discussão nº 1469. Brasília: Ipea, 2010.
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=

Paradela, V. A. de S., & Paradela, J. S. (2018) . ITR: Fez diferença a mudança? *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 137(26), 267-280.
<https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/64>.

Receita Federal do Brasil. *Acesso a informação*.
<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-itr-por-municipio>

Ribeiro, M. G. (2011) Aspectos da gestão tributária no município. *JUS.COM.BR*
<<https://jus.com.br/artigos/18947/aspectos-da-gestao-tributaria-no-municipio>>.

Santos, M. A. (2008). *EXTRAFISCALIDADE como instrumento de justiça socioeconômico: estudo de caso sobre imposto predial e territorial urbano e imposto territorial rural*. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC MINAS. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Souza, E. G. de. (2004) ITR: uma legislação eficiente e uma arrecadação incongruente. 3º Prêmio de Criatividade e Inovação da Receita Federal do Brasil. p. 229-276. <https://repositorio.enap.gov.br/>.

Vital, J. M. (2014). História da Administração Tributária e Aduaneira no Brasil: de 1500 à Receita Federal. *Revista da Receita Federal. Estudos tributários e Aduaneiros*. 01(1), 10-27.
<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/revistas/revista-da-receita-federal/revista-de-estudos-tributarios-e-aduaneiros-da-receita-federal/>.

Waki, F. (2020). *Fiscalização tributária, limites e Lei Geral de Proteção de Dados*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Tributário). Escola de Direito de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas.