



BRASIL – JULIO 2015

ESPECIALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL EM MATO GROSSO

Tatyane Silva Pietro Pedrozo

Economista (UFMT), Especialista em Finanças, Controladoria e Auditoria (MBA/FGV)

Alexandre Magno de Melo Faria

Economista (UFMT), Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA), Pós-Doutorando em Gestão e Economia (UBI/Portugal), Professor Adjunto IV da Faculdade de Economia da UFMT

Alexandro Rodrigues Ribeiro

Economista (UFMT), Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA), Professor Adjunto I da Faculdade de Economia da UFMT

Armando Wilson Tafner Junior

Economista (UEM), Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA), Professor Adjunto I da Faculdade de Economia da UFMT

Antônio Ricardo de Souza

Economista (UFMT), Doutor em Administração (UFBA), Professor Adjunto IV da Faculdade de Economia da UFMT

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo principal analisar a existência de correlação entre a arrecadação tributária dos municípios de Mato Grosso em relação ao nível de desenvolvimento local. Foram utilizados dados do Tesouro Nacional do exercício fiscal de 2010, selecionando apenas a participação do IPTU, a cota do ITR e a receita orçamentária total. Calculou-se o Quociente Locacional (QL) de cada imposto (IPTU e ITR) para cada município. Os resultados indicam correlação moderada positiva do IPTU com o IDH-M e correlação ínfima positiva do ITR com o IDH-M. Conclui-se que nos municípios mato-grossenses que apresentam elevado QL de arrecadação de IPTU há maior grau de correlação com o desenvolvimento local. Sugere-se identificar a função real do ITR para o desenvolvimento municipal.

Palavras-chave: IPTU, ITR, IDH-M, Mato Grosso.

RESUMEN

Este trabajo tuvo como objetivo analizar la correlación entre los ingresos fiscales de los municipios de Mato Grosso y el nivel de desarrollo local. Fue utilizado los datos del Tesoro Nacional en el año fiscal de 2010, seleccionando sólo la parte de los impuestos a la propiedad urbana, impuestos en la propiedad rural y los ingresos totales. Se calculó el cociente de localización (CL) de cada impuesto (impuesto sobre la propiedad urbana y rural) para cada municipio. Los resultados indican una correlación positiva moderada con el impuesto a la propiedad urbana y el nivel de desarrollo local y reducida correlación del impuesto rural y el nivel de desarrollo local. Concluyese que en los municipios de Mato Grosso con elevado CL de impuestos a la propiedad urbana hay mayor correlación con el grado de desarrollo local. Se sugiere para identificar la función real de los impuestos a la propiedad rural para el desarrollo municipal.

Palabra clave: impuestos a la propiedad urbana, impuestos a la propiedad rural, índice de desarrollo local, Mato Grosso.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the correlation between municipalities' tax revenue of Mato Grosso and the local development level. It was used data from the National Treasury's fiscal year 2010, selecting only the share of urban property tax, rural property tax and total budgetary revenues. It was calculated the Location Quotient (LQ) of each tax (urban property tax and rural property tax) for each municipality. Results indicate a moderate positive correlation with the urban property tax and level of local development and insignificant correlation of rural property tax and level of local development. It concludes that in Mato Grosso's municipalities with high LQ for

collecting urban property tax there is more correlation with degree of local development. It is suggested to identify the actual function of the rural property tax for municipal development.

Keywords: urban property tax, rural property tax, local development index, Mato Grosso.

1. Introdução

Na economia capitalista é comum acreditar que o setor privado é o mais eficiente do que o governo e que, por isso, uma economia com firmas operando livremente funcionam melhor do que uma economia onde o governo age mais fortemente (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008). Contudo, é inegável a intervenção do Estado nos processos decisórios das sociedades contemporâneas. Através de políticas públicas, os governos influenciam e muitas vezes procuram direcionar o comportamento dos agentes econômicos, no sentido de garantir o bem comum. As políticas econômicas são implantadas no cotidiano dos países com o intuito de serem atingidos objetivos como o crescimento econômico, o combate à inflação e a geração de emprego (SILVA, 2010).

O Estado desempenha papel crucial na formação e na dinâmica das relações sociais e produtivas da sociedade. Define e legitimam objetivos e metas coletivas, padronizam e distribuem recursos. Tais ações são vistas como instrumentos para corrigir as imperfeições e falhas de mercado, orientando a atuação dos agentes privados em prol da promoção do desenvolvimento e do bem estar social (CARNEIRO, 2000). Para poder cumprir todas as suas funções que lhe são atribuídas, o Estado precisa de um sistema de arrecadação.

A tributação é o responsável pelo fornecimento de recursos financeiros aos Estados, para que estes garantam a promoção dos direitos fundamentais. Na ausência de tributação, o Estado não poderia realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. Assim, o Estado não existe por si só, como entidade lúdica. Tem um destino a cumprir e deve satisfação às finalidades encampadas no ordenamento normativo (OLIVEIRA e SANTANA, 2010).

No Brasil, a Constituição de 1988 trouxe uma grande responsabilidade e maior autonomia para os poderes municipais. As políticas públicas foram descentralizadas aliviando a carga na esfera federal e estadual, sendo atribuída para os municípios. Tal atribuição é explicada pelo fato de que os interesses dos municípios são os que atendem, de forma imediata, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do Estado e do país. Dessa forma, pode-se dizer que os impostos municipais compõem a base orçamentária de um município, em maior ou menor grau em função de diversas características locais.

Tanto o IPTU (Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) quanto o ITR (Imposto Territorial Rural) são impostos sobre o espaço e buscam equalizar o uso ótimo do território. No espaço urbano a cobrança do IPTU refere-se à disponibilidade de serviços públicos ofertados, sejam bens públicos puros, recursos comuns ou bens a pedágio¹. Quanto melhor a localização de um imóvel, ou seja, com maior proximidade de bens ofertados que elevam o bem-estar social, maiores serão os valores de IPTU, posto que baseados no valor venal de avaliação. De certa forma, quanto maior a disponibilidade local de infraestrutura social, provavelmente maiores as possibilidades de arrecadação, tanto pela necessidade de manter a oferta destes instrumentos coletivos de demanda quanto pela elevação do valor do espaço.

Por outro lado, o ITR é um imposto federal com base territorial local, sendo cobrado pela União e repassado parcialmente aos municípios. Sua função é buscar equalizar o uso ótimo do espaço rural, penalizando as áreas sem função social claramente definida na

¹ Conforme Lauriola (2009).

Constituição de 1988. Mesmo o ITR não sendo a principal política de ordenamento territorial, pois o Zoneamento Econômico-Ecológico é que tem esse objetivo, o ITR é um instrumento econômico auxiliar nas definições de uso econômico do espaço. Quanto maiores as possibilidades de valorização do espaço rural, em função da dinamização de um determinado território, o peso do imposto sobre uma área sem utilização poderia reorganizar a alocação do fator terra no espaço local, criando oportunidades de agregação de valor e elevação da base econômica.

Sendo assim, ambos os impostos buscam organizar o uso territorial e alocar de forma eficiente o fator de produção “terra”. Além disso, uma vez estabelecida sua função, os níveis de arrecadação podem demonstrar a capacidade local de arregimentação do uso do solo como suporte à atividade econômica, pois sendo *ad valorem*, ambos impactam na decisão microeconômica dos agentes. Espaços deprimidos economicamente normalmente não apresentam IPTU ou ITR elevados. Por outro lado, podem apresentar ambos elevados, indicando espaços urbanos e rurais dinâmicos. Por fim, podem revelar decisões de aglomeração em um determinado espaço produtivo, que seria o caso de uma trajetória urbana refletida por um IPTU elevado ou o caso de um espaço rural mais dinâmico, espelhado por um ITR acima da média.

A utilização de impostos sobre o espaço não tem um fim em si mesmo, mas objetiva impactar diretamente no bem-estar social local. Há várias formas de mensurar o bem-estar social, porém os cientistas e tomadores de decisão têm utilizado amplamente indicadores estatísticos de base local. A análise de indicadores socioeconômicos permite uma leitura da realidade capaz de gerar subsídios para o planejamento urbano e a gestão municipal. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um importante mensurador do nível de desenvolvimento de um município, por aferir condições de renda, educação e longevidade, mas não é capaz de mostrar as diferenças sociais dentro do município (ABREU et.al., 2011).

O presente trabalho busca entender a capacidade de arrecadação do imposto municipal IPTU e o repasse do imposto federal ITR nos municípios do estado de Mato Grosso, correlacionando esses indicadores com o índice de desenvolvimento humano local (IDH-M). Começar a entender a mecânica interna deste fenômeno social pode auxiliar na reflexão de um planejamento estratégico de base local, pois a base de tributação pode estar diretamente relacionada ao financiamento dos gastos públicos na promoção de suas funções, principalmente no reatamento das condições locais de vida.

Após esta breve contextualização, o objetivo principal do trabalho consiste na identificação de uma possível correlação entre a arrecadação tributária do espaço municipal em Mato Grosso e o índice de desenvolvimento local (IDH-M). Como objetivos específicos têm-se: a) caracterizar de forma breve a economia do estado de Mato Grosso; b) estimar a concentração na arrecadação de IPTU e ITR pelo método do Quociente Locacional (QL) dos municípios de Mato Grosso; e c) analisar com base na Teoria do Setor Público a relação entre a capacidade de arrecadação e o nível de desenvolvimento.

2. A intervenção governamental na economia de mercado

A necessidade de intervenção governamental no sistema econômico e as modificações substanciais nas preferências da coletividade fazem expandir consideravelmente as funções do governo. De uma posição inicial bastante modesta, onde lhe cabia apenas a prestação de alguns serviços essenciais à coletividade, tais como justiça e segurança, onde as características especiais de oferta e demanda não induziam o setor privado a produzir, a função do governo na economia modificou-se substancialmente no percurso do século XX,

principalmente no período subsequente à II Guerra Mundial (MUSGRAVE, 1980; STIGLITZ, 1988).

Como resultado dessa evolução, nota-se o crescimento das atribuições econômicas do governo. De forma geral, essas atribuições enquadram-se em três categorias: (a) promover ajustamentos na alocação de recursos; (b) promover ajustamentos na distribuição de renda; e (c) manter a estabilidade econômica (MUSGRAVE, 1980).

Segundo Musgrave (1976), os ajustamentos na alocação de recursos são requisitos fundamentais que podem assegurar maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis na economia, através do funcionamento do mecanismo de determinação de preços no mercado. Os casos mais importantes a serem considerados referem-se à possibilidade de existência de economias externas, ou a problemas de satisfação de necessidades coletivas. O primeiro é usualmente utilizado para justificar a intervenção do Governo em atividades relacionadas à expansão da infraestrutura.

O segundo caso refere-se à produção de bens cujas características especiais de demanda que tornam o mecanismo de determinação de preços ao mercado incapaz de orientar a aplicação de recursos com a finalidade mencionada. Referente à promoção dos ajustamentos na distribuição de renda, as correções na repartição do produto nacional pode ser efetuada mediante a intervenção governamental. Um dos processos mais utilizados com vistas a tal objetivo consiste, exatamente, em utilizar o sistema tributário e a política de gastos governamentais. De um lado, introduzindo mais progressividade nos tributos de forma a impor um ônus maior sobre os indivíduos de nível de renda mais elevada e, de outro, ampliando despesas de transferência que beneficiem direta ou indiretamente as classes de renda mais baixas (MUSGRAVE, 1976).

A função estabilizadora corresponde à aplicação das diversas políticas econômicas pelo Estado quando o mercado é incapaz de assegurar o alcance desses objetivos. Dentre as ações socialmente aceitas estão a promoção de um alto nível de emprego, o controle de níveis de preços, uma taxa apropriada de crescimento econômico, a busca pelo desenvolvimento e a estabilidade. Essa função busca proporcionar um crescimento equilibrado na economia, o que significa, sem crises macroeconômicas. A intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas pelo alto nível de desemprego e, ou alto nível de inflação. Para isso, os principais instrumentos macroeconômicos à disposição do governo são as políticas fiscais e monetárias (MONTEIRO, 2009).

2.1 Impostos Específicos

2.1.1 Aspectos gerais do IPTU

Os Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) constituem uma importante fonte de arrecadação dos poderes locais, não somente no Brasil como em todo o mundo. Na maior parte do mundo, os poderes locais são incumbidos de arrecadar o imposto imobiliário. Isto porque o poder local tem um melhor conhecimento da zona urbana da cidade e este tipo de imposto tem a característica de ser real e visível, estando pouco sujeito a guerra tributária em municípios, pois a base tributária é imóvel – exceto, é claro, nas políticas de isenções de IPTU que o município possa dar a empresas, como benefício fiscal (CARVALHO JUNIOR, 2006).

Segundo Carvalho Junior (2006), o IPTU é um imposto altamente visível e com arrecadação estável ao longo do tempo. Sua arrecadação no Brasil é muito baixa, existindo amplo espaço para o seu incremento. A possibilidade do imposto ser progressivo diminui o

peso da carga tributária sobre a classe média e sobre as pequenas empresas, que atualmente encontram-se pressionadas com a elevada carga tributária incidente sobre elas.

De acordo com Pinheiro (2011) e Sá e colaboradores (2013), respeitados os princípios constitucionais e as normas gerais tributárias, os municípios tem competência plena de legislar sobre o IPTU, dentre outras: definir a zona urbana municipal, fixar alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, mensurar a base de cálculo (valor venal), fixar suas alíquotas máximas e mínimas e ainda legislar sobre o IPTU progressivo no tempo (item II, parágrafo 4º, art.182 da CF/1988).

Observa-se, que o fato gerador do IPTU provém da propriedade ou da posse do bem imóvel por natureza ou por concordância física localizado na zona urbana do município, sendo pago por todos, embora, as contribuições sejam proporcionais à capacidade econômica do contribuinte de acordo com a localização e padrão do imóvel. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, assim avaliado o valor que pode alcançar o bem no mercado imobiliário, em uma venda à vista. A mensuração deste valor dará pela aplicação de alíquotas fixadas pelo governo municipal local (PINHEIRO, 2011).

2.1.2 Aspectos gerais do ITR

O Imposto Territorial Rural (ITR) é tributo de competência da União, conforme previsão do artigo 153, capítulo VI, da CF/1988. São sujeitos passíveis do ITR, o proprietário, titular do domínio útil e o possuidor. A base de cálculo do ITR será o valor fundiário do imóvel. As alíquotas do imposto serão proporcionais e progressivas de forma a desestimular a manutenção das propriedades improdutivas (MIGUEL e LIMA, 2012).

Segundo Anderson (2010, p.19), a tributação do ITR está prevista nos arts. 10 e 11 da Lei Federal 9.393/1996 no que concerne ao cumprimento da função extrafiscal do referido tributo. O ITR busca equalizar os diferentes estratos de terra para que possam estar compatíveis com a função social da propriedade. Claro que isoladamente o ITR não poderia resolver o problema da função social da terra prevista no Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), mas é uma política econômica complementar a outras formas de fiscalização e intervenção como o zoneamento.

A extrafiscalidade do ITR visa estabelecer incentivos e desincentivos para determinadas atividades de forma que a vontade dos indivíduos convirja, na medida do possível, para o interesse social que é o enfrentamento da propriedade improdutiva. O artigo 153, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, estabelece que o ITR será progressivo e suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. Trata-se de medida indutora da atividade econômica, pois os agentes econômicos, movido por seus próprios interesses, buscará alocar de forma mais eficiente seus recursos com menor carga tributária. Ao incentivar a utilização efetiva da terra, ou seja, que lhe seja atribuída destinação econômica, o ITR não visa à obtenção de recursos para o erário público, mas apenas o ajustamento do uso da terra em um contexto econômico. O ITR é, portanto, um legítimo instrumento econômico destinado a estimular os proprietários ou possuidores de imóveis rurais a utilizarem as suas terras evitando assim que a propriedade se desvirtue de sua função social (ANDERSON, 2010, p.62).

2.2 A descentralização das políticas públicas

Em países como o Brasil, a questão do federalismo e da descentralização são importantes para se entender a formulação das políticas públicas. A existência de um sistema federal implica cooperação política e financeira entre o governo federal, estadual e municipal. Esta é a razão pela qual o grau de descentralização entre unidades governamentais é de grande

importância para a compreensão da funcionalidade do sistema federal. Por isso, a ciência política e a administração pública passaram a dedicar atenção não apenas às teorias do federalismo e à aplicação dos princípios federativos nas constituições e na legislação, mas também à maneira pela qual os diferentes sistemas federais são operacionalizados (Souza, 1998).

O sistema tributário brasileiro passou por várias mudanças nas últimas décadas, todas voltadas para o alcance de objetivos políticos e econômicos. Após a reforma fiscal de 1966, quando a centralização foi o principal objetivo e resultado, o regime militar passou a adotar medidas mais flexíveis, voltadas principalmente para o aumento das receitas municipais. Contudo, a mudança de maior alcance surgiu com a CF/1988, que mudou profundamente o federalismo brasileiro, principalmente nos seus aspectos fiscal e político (SOUZA, 1998).

De acordo com Alves (2004) pode-se afirmar que a CF/1988 é singular ao ressaltar a importância e o respeito aos entes municipais. No inciso I do artigo 30 da CF/1988 definiu-se a competência exclusiva do município para as matérias que tenham vinculação com o interesse local. Vale a ressalva de que tal previsão não exclui, em absoluto, os demais entes da Federação. Segundo Silva (2003, p.107-108):

Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local.

O processo de descentralização das políticas públicas, para Abrucio (2010, p.46), compõe um dos cinco grandes pilares presentes na CF/1998:

O primeiro é o da busca da universalização das políticas, (...). O segundo é o da democratização da gestão estatal, (...). O terceiro é o da profissionalização da burocracia, (...). Os dois últimos pilares são interligados e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional.

Ainda, segundo Abrucio (2010), a descentralização proposta pela CF/1988 tiveram resultados negativos. Pode-se citar: *i*) dependência financeira e a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos e *ii*) a baixa capacidade administrativa municipal, o que implica dificuldade para formular e executar programas governamentais, mesmo quando há recursos orçamentários da esfera federal ou estadual envolvidos. Porém, também houve aspectos positivos no que tange as políticas públicas. Inovações foram criadas por diversos municípios, exemplo disso é que programas consagrados no plano nacional, como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Bolsa Escola (hoje Bolsa Família), nasceram por iniciativas de prefeitos e da sociedade local, e não na Esplanada dos Ministérios em Brasília. Abrucio (2010, p.46) finaliza o argumento sobre a descentralização dos municípios frisando que:

[...] a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e

de suas especificidades locais. Basta lembrar como era o modelo da merenda escolar antes da descentralização feita na década de 1990: ela era comprada pelo governo federal – geralmente de fornecedores de São Paulo e Rio de Janeiro –, ia normalmente para Brasília e de lá era distribuída aos governos subnacionais. O grau de desperdício era enorme – para não falar da corrupção.

Desta forma, a descentralização fiscal e administrativa poderia se tornar em uma interessante forma de gestão do território municipal. Apesar das dificuldades de organização das finanças municipais e de quadros estruturais de gestão, uma crescente capacidade de financiamento local poder-se-ia construir renovadas estruturas de gerenciamento municipal. Como o IPTU tem gestão local, acredita-se que este instrumento poderia se institucionalizar como grande vetor de arrecadação e financiamento do desenvolvimento urbano local. Por outro lado, sendo o ITR um imposto federal, a sua articulação com o tecido local se torna mais frágil, posto que apenas parcela do montante é repassado e a gestão municipal tem reduzido grau de liberdade para fiscalizar e propor novas formas de gestão do espaço rural. Acredita-se, portanto, que o ITR apresenta reduzida relação com as possibilidades de desenvolvimento nos municípios brasileiros, apesar de ter sido concebido com tal finalidade.

3. Metodologia

A região selecionada para o estudo foram os 141 municípios do estado de Mato Grosso, onde foram extraídas do banco de dados do site do Tesouro Nacional as informações sobre o total das Receitas Orçamentárias referente ao ano 2010 (BRASIL, 2013). Para este estudo foi selecionado apenas as informações referentes a Receita Orçamentária Total, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o repasse federal da cota do Imposto Territorial Rural (ITR).

Devido não ter fornecido informações ao Tesouro Nacional, o município de Santo Antônio do Leverger não foi contemplado neste estudo, que segundo dados do IBGE (2010) possuía 17.679 mil habitantes e PIB de R\$ 198,410 milhões. Acredita-se que a ausência deste município no desenvolvimento do estudo não afetará significativamente os resultados obtidos, visto que a representatividade populacional em relação ao estado de Mato Grosso, segundo o IBGE (2010) de 3.034.338 milhões de habitantes, é de aproximadamente 0,54% e de apenas 0,33% do PIB em relação ao totalizado pelo estado R\$ 59,600 bilhões de reais em 2010. Desta forma, o universo de referência abrangeu 140 municípios mato-grossenses.

Tabela 1- Arrecadação dos Municípios do Estado de Mato Grosso em 2010.

Município	Rec. Orçamentária	IPTU	Cota ITR
Acorizal	9.206.860,47	8.750,61	23.649,41
Água Boa	40.409.006,88	941.991,39	861.790,36
Alta Floresta	67.161.251,00	1.262.681,00	219.033,00
Alto Araguaia	47.264.890,55	169.541,93	397.958,60
Alto Boa Vista	10.756.621,89	12.776,63	53.630,93
Alto Garças	15.566.273,56	165.361,61	252.219,93
Alto Paraguai	9.406.569,17	18.120,95	20.375,33
Alto Taquari	29.075.936,16	181.400,01	192.733,29
Apiacás	16.110.979,38	67.653,78	158.459,86
Araguaiana	9.730.233,30	15.914,67	330.485,81
Araguainha	5.964.361,15	7.620,22	17.092,11
Araputanga	26.842.666,71	145.365,33	276.415,65
Arenápolis	10.734.323,56	89.055,39	85.294,71
Aripuanã	32.875.029,98	153.284,06	165.845,41

Barão de Melgaço	9.405.925,80	15.837,57	163.921,32
Barra do Bugres	46.097.265,10	247.952,52	416.130,78
Barra do Garças	90.356.965,36	3.184.747,53	871.814,50
Bom Jesus do Araguaia	9.571.347,66	22.580,48	33.568,51

Continua...

Continuação...			
Brasnorte	29.659.752,82	186.856,94	438.128,76
Cáceres	89.952.614,21	1.136.936,31	816.447,65
Campinápolis	26.094.473,93	34.353,05	108.994,48
Campo Novo do Parecis	66.089.835,97	911.275,11	1.264.668,46
Campo Verde	54.595.487,25	1.072.811,01	649.512,88
Campos de Júlio	17.918.607,73	123.755,62	418.308,67
Canarana	35.815.269,36	641.542,55	589.998,79
Carlinda	15.764.311,77	30.827,80	55.374,86
Castanheira	12.100.833,74	50.625,89	35.226,52
Chapada dos Guimarães	28.426.192,40	395.433,61	758.072,34
Cláudia	19.220.842,28	209.570,75	78.730,32
Cocalinho	12.126.798,06	48.522,50	345.110,95
Colíder	42.482.474,35	907.207,42	132.949,49
Colniza	34.917.221,96	65.518,07	134.528,74
Comodoro	32.147.021,58	305.818,47	445.141,52
Confresa	38.665.340,09	139.415,51	32.234,46
Conquista D'Oeste	10.698.992,79	36.000,98	13.130,22
Cotriguaçu	22.513.077,79	112.834,19	42.621,96
Cuiabá	852.560.539,44	22.647.960,21	120.174,14
Curvelândia	8.791.872,51	9.457,26	4.817,42
Denise	11.810.336,81	28.027,05	27.836,38
Diamantino	39.943.910,21	270.287,86	902.169,51
Dom Aquino	13.475.153,87	39.354,71	94.210,83
Feliz Natal	20.047.503,94	69.329,56	241.135,64
Figueirópolis D'Oeste	7.915.114,37	29.732,48	77.571,36
Gaúcha do Norte	14.321.220,35	140.364,07	124.409,88
General Carneiro	13.257.972,32	7.419,31	110.474,71
Glória D'Oeste	8.023.832,22	17.154,72	90.751,34
Guarantã do Norte	41.013.507,63	475.483,44	71.117,87
Guiratinga	18.140.771,67	118.468,87	148.695,77
Indiavaí	8.744.254,64	4.060,77	69.107,86
Ipiranga do Norte	14.772.915,84	115.571,28	169.393,29
Itanhangá	12.647.087,50	73.537,95	47.371,48
Itaúba	12.011.593,20	57.152,39	238.588,21
Itiquira	32.156.757,99	86.311,10	590.663,01
Jaciara	44.553.010,78	573.471,20	256.778,88
Jangada	8.723.208,24	37.631,91	63.312,41
Jauru	22.331.148,47	96.702,21	157.771,21
Juara	47.592.802,34	793.324,85	316.708,93
Juína	58.877.627,48	992.793,17	83.245,67
Juruena	15.072.199,69	83.357,65	65.563,09
Juscimeira	16.384.632,66	36.530,10	85.829,15
Lambari D'Oeste	11.083.526,11	14.760,86	118.447,92
Lucas do Rio Verde	95.070.254,61	2.573.785,61	758.230,26
Luciára	6.408.815,89	22.830,77	38.376,10
Marcelândia	21.660.639,44	178.029,77	230.757,16
Matupá	27.180.066,87	431.776,92	229.265,62
Mirassol d'Oeste	27.446.857,79	660.071,42	111.798,26

Nobres	39.371.868,88	104.168,32	105.709,57
Nortelândia	12.448.210,97	30.083,51	141.806,68
Nossa Senhora do Livramento	17.646.672,27	38.967,90	140.214,81
Nova Bandeirantes	20.005.882,67	68.706,23	170.158,12

Continua...

Continuação...			
Nova Brasilândia	10.135.514,00	7.292,33	46.757,11
Nova Canaã do Norte	17.865.075,71	112.136,14	351.667,26
Nova Guarita	11.424.504,06	29.468,87	10.741,60
Nova Lacerda	14.583.070,52	47.363,97	138.153,08
Nova Marilândia	9.034.449,20	21.021,00	101.996,14
Nova Maringá	13.750.695,21	119.703,51	550.780,87
Nova Monte Verde	13.619.056,66	80.104,20	244.612,35
Nova Mutum	76.525.426,86	2.079.652,36	1.440.390,22
Nova Nazaré	10.847.173,58	35.536,74	14.297,55
Nova Olímpia	33.567.468,44	33.310,67	60.213,41
Nova Santa Helena	8.845.702,98	28.878,24	35.845,96
Nova Ubiratã	22.592.249,26	55.600,77	418.442,32
Nova Xavantina	41.954.230,89	309.881,39	351.925,89
Novo Horizonte do Norte	8.004.907,74	31.934,36	13.587,90
Novo Mundo	12.280.495,54	35.552,63	58.871,98
Novo Santo Antônio	8.504.550,32	7.571,25	4.262,39
Novo São Joaquim	15.461.118,00	104.625,41	676.044,24
Paranaíba	18.455.317,76	158.576,30	37.372,60
Paranatinga	34.283.084,00	239.094,43	995.260,15
Pedra Preta	23.446.047,62	62.348,94	708.875,47
Peixoto de Azevedo	39.831.328,16	132.876,94	137.695,57
Planalto da Serra	7.676.899,12	34.966,83	26.359,78
Poconé	32.063.007,05	99.929,14	168.243,40
Pontal do Araguaia	9.996.999,94	34.923,67	42.071,18
Ponte Branca	6.654.968,48	13.985,85	16.368,13
Pontes e Lacerda	45.706.000,02	576.129,70	736.292,33
Porto Alegre do Norte	11.729.579,69	20.909,20	41.447,60
Porto dos Gaúchos	13.046.264,00	60.840,00	296.928,00
Porto Esperidião	19.927.880,96	68.783,69	198.893,06
Porto Estrela	8.908.358,84	9.182,53	18.679,21
Poxoréo	22.093.713,13	43.983,35	193.024,99
Primavera do Leste	99.538.103,57	3.190.296,84	1.166.781,88
Querência	27.210.973,50	460.209,58	1.197.168,08
Reserva do Cabaçal	7.330.922,65	10.460,13	7.976,50
Ribeirão Cascalheira	11.759.891,67	66.020,77	198.450,32
Ribeirãozinho	7.817.562,00	31.155,00	11.759,00
Rio Branco	11.743.990,18	24.607,91	22.998,43
Rondolândia	10.481.725,09	14.413,92	45.662,90
Rondonópolis	346.520.616,00	9.248.735,00	650.007,00
Rosário Oeste	25.332.993,70	69.771,04	204.446,79
Salto do Céu	9.618.169,30	9.762,49	131.743,21
Santa Carmem	10.900.962,11	54.720,27	130.177,23
Santa Cruz do Xingu	7.646.896,00	18.909,00	51.778,00
Santa Rita do Trivelato	11.600.114,94	59.604,27	182.956,47
Santa Terezinha	11.814.492,40	11.824,51	125.517,05
Santo Afonso	7.510.230,06	11.572,02	102.954,03
Santo Antônio do Leste	12.278.276,31	3.200,83	318.259,35
São Félix do Araguaia	20.770.006,19	67.033,50	638.380,05

São José do Povo	7.523.131,20	14.604,77	27.634,20
São José do Rio Claro	26.614.533,52	267.734,71	484.736,57
São José do Xingu	12.730.615,08	16.139,26	318.938,26
São José dos Quatro Marcos	25.984.015,71	138.245,19	138.731,09

Continua...

Continuação...			
São Pedro da Cipa	7.577.735,57	14.631,18	213.895,75
Sapezal	49.833.383,16	757.709,13	1.022.853,83
Serra Nova Dourada	5.989.970,91	7.367,32	6.038,99
Sinop	187.976.045,97	7.122.188,96	367.767,55
Sorriso	126.966.776,51	2.142.369,55	1.212.170,26
Tabaporã	18.298.166,78	47.414,95	157.294,94
Tangará da Serra	109.558.470,41	2.960.189,61	850.142,52
Tapurah	22.329.425,08	329.796,84	419.737,73
Terra Nova do Norte	19.272.623,04	63.750,17	37.678,21
Tesouro	6.930.388,10	11.542,17	78.961,17
Torixoréu	8.986.772,00	11.672,00	58.360,00
União do Sul	9.248.489,38	22.915,67	55.097,17
Vale de São Domingos	9.935.478,57	540,00	13.465,30
Várzea Grande	268.499.139,59	4.826.716,42	16.323,84
Vera	19.616.942,13	105.771,31	369.794,39
Vila Bela da Santíssima Trindade	30.979.778,58	17.308,66	351.775,80
Vila Rica	28.736.967,12	350.713,12	360.705,83

Fonte: Tesouro Nacional (2010).

3.1 Quociente locacional (QL)

O coeficiente de Gini locacional ou simplesmente quociente locacional (QL) tem sido amplamente utilizado em estudos de economia e desenvolvimento regional desde a contribuição original de Isard (1960). Foi didaticamente discutido por Haddad (1989, p.232-233). O QL confronta a participação de uma região em uma atividade específica com a participação da mesma região no total produzido da economia nacional. O mesmo indicador pode ser calculado para a economia nacional face ao mercado mundial, caso haja disponibilidade de estatísticas.

O QL busca encontrar a importância comparativa de um setor produtivo (ou arrecadação, neste caso) para uma região comparada à macrorregião na qual aquela está inserida. Mais especificamente, ele busca traduzir “quantas vezes mais” (ou menos) uma região se dedica a uma determinada atividade (ou capacidade de arrecadação) comparada ao conjunto das regiões que satisfazem a macrorregião de referência (PAIVA, 2006). Segundo Haddad (1989), o QL pode ser calculado da seguinte forma:

$$QL = \left(\frac{E_{ij}/E_j}{E_{iA}/E_A} \right)$$

Utilizou-se neste trabalho a arrecadação de IPTU e de ITR ao nível municipal em relação à receita orçamentária do município. O numerador apresenta os dados referentes ao município, onde E_{ij} corresponde ao IPTU ou ITR municipal j e o E_j representa a receita orçamentária do referido município j . No denominador estão representados os dados agregados do Mato Grosso, onde o E_{iA} representa o IPTU ou ITR agregado de todos os municípios mato-grossenses e o E_A o representa a receita orçamentária agregada de todos os municípios de Mato Grosso.

Se o valor do quociente for superior a 1, há indício de que o município é relativamente mais especializado na variável selecionada, no contexto territorial de referência, em termos da arrecadação de IPTU ou ITR, do que em termos gerais de todos os municípios. Caso contrário, se o quociente for inferior a 1, o município é relativamente menos especializado em comparação ao conjunto da receita orçamentária de todos os municípios.

Com os dados oficiais das contas públicas, fornecidos pelo Tesouro Nacional referente ao ano de 2010, foi realizado o cálculo do quociente locacional (QL) do IPTU e do ITR. Com esta classificação, pode-se separar os municípios com elevada capacidade de arrecadar IPTU e ITR (alto-alto), daqueles com baixa capacidade de arrecadação em ambos os tributos (baixo-baixo). Além disso, pode-se visualizar possíveis especializações, em arrecadar mais IPTU em relação à média dos municípios e e menos ITR em relação à média regional (alto-baixo), bem como elevado ITR com baixo IPTU (baixo-alto).

Tabela 2 - Classificação dos municípios de Mato Grosso pelo o cálculo do QL.

Classificação	QL IPTU	QL ITR
Alto – Alto	>1	>1
Alto – Baixo	>1	<1
Baixo – Alto	<1	>1
Baixo – Baixo	<1	<1

Fonte: Calculado pelos autores em MS Excel.

3.2 Índice de desenvolvimento humano - IDH

Segundo Guimarães e Januzzi (2005), desde 1990 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem publicado anualmente relatórios sobre o “desenvolvimento humano”. O IDH é um índice que busca mensurar o nível de desenvolvimento de um país da perspectiva mais ampla do que a simples relação entre o Produto Interno Bruto (PIB) e a população. Para tanto, incorpora as dimensões longevidade e educação, combinadas mediante um procedimento aritmético simples.

De acordo com Abreu et.al. (2011), o IDH pode ser calculado em diferentes escalas populacionais, desde países, estados e municípios até bairros. Entretanto, quanto maior a escala populacional, menor é o diagnóstico do desenvolvimento humano, devido a perda de qualidade em função da variância entre diferentes espaços. Por outro lado, quanto menor a escala, maiores as possibilidades de análise ter alguma homogeneidade. A análise de indicadores socioeconômicos permite uma leitura da realidade capaz de gerar subsídios para o planejamento urbano e a gestão municipal. O Índice de desenvolvimento Humano (IDH) é um importante mensurador do nível de desenvolvimento de um município, por aferir condições de renda, educação e longevidade.

Segundo Abreu et.al. (2011), em nível nacional, utiliza-se o PIB *per capita* como medida do aspecto econômico para compor o IDH. Já em escala municipal, este parâmetro é substituído pela renda *per capita*. De modo a simular melhor o fato de que pequenos acréscimos na renda dos mais pobres são mais expressivos do que na renda dos mais ricos, o PNUD emprega o uso da função logarítmica na renda *per capita* de cada setor censitário e nos valores máximo e mínimo de referência.

Segundo o PNUD, o indicador de longevidade, que resume as condições de salubridade e de saúde de uma região, mede quantos anos que uma pessoa deveria viver, mantidas constantes as condições de mortalidade no local (ABREU et.al., 2011). Tanto para o IDH-Nacional quanto para o IDH-Municipal, a dimensão longevidade é calculada a partir dos dados coerentes à esperança de vida ao nascer.

O IDH-Educação trata basicamente com taxas de alfabetização e de matrículas. No índice municipal, a taxa de alfabetização avalia o número de pessoas com mais de 15 anos alfabetizadas. Este critério é utilizado porque, segundo o calendário do Ministério da Educação (MEC), uma pessoa já deve estar alfabetizada ao fim do ensino fundamental, isto é, com 14 anos (ABREU et.al., 2011).

A taxa de matrícula mede o acesso ao ensino por parte da população. No âmbito nacional, divide-se o número de matriculados nos níveis fundamental, médio e superior pelo número de pessoas entre 7 e 22 anos. Este intervalo de idade é a faixa etária da população que deveria estar envolvida com o aprendizado, de acordo com o estabelecido pelo PNUD (ABREU et.al., 2011).

Para municípios, a taxa de matrícula foi substituída pela frequência à sala de aula, pois um aluno pode estar matriculado em um município e residir em outro, distorcendo as taxas municipais de matrículas. Assim, mede-se a parcela da população que vai à escola em relação à população em idade escolar. Contudo, informações de frequência escolar são obtidas apenas em censo amostral (ABREU et.al., 2011).

Como referência de nível de desenvolvimento local, foram utilizados dados do IDH-M de 2010 dos municípios mato-grossenses, disponibilizados pelo PNUD. Municípios com IDH-M abaixo de 0,500 são considerados de baixo desenvolvimento. Aqueles com IDH-M entre 0,500 e 0,7900 são considerados de nível médio de desenvolvimento. Somente quando o IDH-M for igual ou superior a 0,800 pode-se considerar um espaço de elevado desenvolvimento. Conforme dados da ONU, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil em 2010 foi de 0,715. No Ranking Global o Brasil estava em 85ª posição, ou seja, entre o grupo dos países de médio desenvolvimento humano. O estado de Mato Grosso apresentou a média do IDH abaixo do índice nacional, de 0,659 em 2010.

3.3 Correlação linear

Após identificar o perfil dos municípios com base no QL e identificar seu respectivo IDH-M mensurado para o ano de 2010, procedeu-se a correlação entre essas variáveis para se perceber se há algum relacionamento entre nível de desenvolvimento e capacidade de arrecadação tributária. Foi utilizado neste trabalho o método da correlação linear que, segundo Gujarati (2000) está “intimamente relacionada, porém, conceitualmente muito diferente da análise da regressão, (...), cujo objetivo é medir a intensidade ou o grau de associação linear entre duas variáveis”. Segundo Gujarati (2000), para verificar a existência de relação entre duas variáveis sem desejar conhecer qual delas é dependente da outra, utiliza-se como um dos instrumentos mais simples a análise da covariância. Esta por sua vez, podendo gerar dificuldades na interpretação devido à diferenças nas variáveis envolvidas (X e Y), assim para obter resultados mais claros calcula-se a correlação entre as mesmas, identificada pela letra ρ .

$$\rho = \frac{\text{cov}(X, Y)}{\sqrt{\text{var}(X) \text{var}(Y)}}$$

Para efeito de análise dos resultados, tem-se a necessidade de classificar os indicadores de correlação segundo o exposto na Tabela 3, conforme Gujarati (2000). Em geral, é raro encontrar uma correlação perfeita ou nula entre duas variáveis. Contudo, estimativas entre zero e 0,5 (positiva ou negativa) indicam uma correlação ínfima ou fraca entre as variáveis, descartando um provável relacionamento entre elas. Quando a correlação se torna moderada ou forte (acima de 0,5 e de 0,8 respectivamente, positiva ou negativa) a análise de relacionamento entre as variáveis começa a fazer sentido. Não se pode afirmar que em uma correlação haja causalidade, mas ao menos o método da correlação é capaz de identificar possibilidades de interação entre variáveis, selecionando as métricas mais

relevantes a serem investigadas e descartando aquelas que não apresentam aderência ao fenômeno avaliado.

Tabela 3 - Classificação dos indicadores de correlação

Correlação	Coefficiente de Correlação
Perfeita Positiva	$r = 1$
Forte Positiva	$0,8 \leq r < 1$
Moderada Positiva	$0,5 \leq r < 0,8$
Fraca Positiva	$0,1 \leq r < 0,5$
Ínfima Positiva	$0 \leq r < 0,1$
Nula	0
Ínfima Negativa	$-0,1 < r < 0$
Fraca Negativa	$-0,5 < r \leq -0,1$
Moderada Negativa	$-0,8 < r \leq -0,5$
Forte Negativa	$-1 < r \leq -0,8$
Perfeita Negativa	$r = -1$

Fonte: Gujarati (2000).

4. Resultados

4.1 Caracterização de Mato Grosso

O estado Mato Grosso está localizado na Região Centro-Oeste do Brasil e situa-se na área central do continente sul americano. Seu território é de 903.357 km², possui 141 municípios e apresenta uma densidade demográfica de 3,36 hab/km², com 3.033.991 habitantes em 2010. Ao Norte limita-se com os estados do Pará e do Amazonas, ao Sul com Mato Grosso do Sul, a Leste com Goiás e Tocantins e a Oeste com Rondônia e Bolívia (Faria, *et.al.*, 2010).

Segundo o governo de Mato Grosso (2011), o resultado econômico das décadas de 1990-2000 gerou um aumento da renda e da riqueza em Mato Grosso, sendo o agronegócio o principal setor produtivo. A agropecuária representa quase 30% do PIB estadual e o setor industrial apresenta um movimento de redução de importância relativa. Nota-se que o valor das terras agrícolas tem se valorizado, em função da expansão da agropecuária e da intensificação produtiva.

O mercado interno de Mato Grosso não tem uma amplitude desejada para criação de uma base produtiva de bens e serviços voltados para as demandas do próprio estado, que tem população e renda relativamente reduzida, se comparada aos grandes centros consumidores do país. A base produtiva da economia de Mato Grosso é fortemente voltada para o mercado externo, equivalente a 31,06% do PIB, com parcela importante de exportação aos demais estados brasileiros (MATO GROSSO, 2011). Importante frisar que a Lei Kandir de 1996 isentou produtos primários e semielaborados do pagamento de ICMS² com destino à exportação. Cerca de 75% deste imposto ficava retido com o governo estadual e 25% retornava para a base da tributação no município de origem. Como Mato Grosso exporta grande parcela de seus bens com benefício da Lei Kandir, muitos municípios perderam uma importante fonte de arrecadação tributária desde 1997. Desta forma, precisam buscar em outras fontes a receita tributária para fazer frente às suas funções sociais. Dentre essas fontes, estão o IPTU que está sob sua gestão direta e o ITR, que está sob gestão do governo federal, mas impacta na arrecadação local.

² Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

4.2 A importância local do IPTU e ITR

Foram calculados os QLs municipais baseados no IPTU e ITR de 2010. Dos 140 municípios de Mato Grosso, apenas dez foram classificados com elevada capacidade de arrecadação de IPTU e ITR conjuntamente (Alto-Alto), conforme Tabela 4. Esse grupo de municípios representam 7,1% do universo avaliado. Outros nove municípios foram classificados no grupo Alto-Baixo, onde mantêm elevada arrecadação de IPTU em relação à média regional, mas a sua fonte de ITR revelou-se reduzida. Esses municípios representam 6,4% do universo estudado. Os municípios que apresentaram arrecadação de IPTU elevado em relação à sua receita tributária total representaram apenas 13,5% dos municípios mato-grossenses. Esses dados indicam uma forte assimetria na capacidade de arrecadação de IPTU dos municípios, com ampla parcela apresentando dificuldades em gerar receita própria baseada na propriedade privada.

Tabela 4 - Classificação dos municípios de Mato Grosso pelo o cálculo do QL.

Classificação	Municípios	%
Alto – Alto	10	7,1
Alto – Baixo	9	6,4
Baixo – Alto	65	46,5
Baixo - Baixo	56	40,0
Totais	140	100,0

Fonte: Calculado pelos autores em MS Excel.

Na Tabela 4 pode-se ver também que há uma concentração nos municípios classificados como Baixo-Alto, ou seja, suas receitas de IPTU estão abaixo da média, mas de ITR estão acima da média. São 65 municípios, que representam 46,5% do universo avaliado. Nestes espaços o patrimônio urbano que seria tributado não apresenta o mesmo peso que o patrimônio rural. As transferências de ITR são significativas em relação à média regional, com reduzida capacidade de gerar receita tributária urbana. Outros 56 municípios, que representam 40,0% do universo de economias locais estudadas, demonstram uma dificuldade tanto na arrecadação de IPTU quanto de ITR em relação à sua receita orçamentária. São espaços onde o patrimônio local, urbano e rural, tem reduzida importância na receita orçamentária total. Em especial, representam uma distribuição assimétrica à esquerda, estando abaixo da média.

Na Tabela 5 é demonstrado o quartil superior dos municípios classificados como Alto-Alto. Neste grupo a administração municipal se mostra com eficiência acima da média regional na arrecadação destes impostos, podendo-se dizer que são especialistas neste requisito. O IDH-M encontra-se em nível médio.

Tabela 5 - Quartil superior dos municípios com perfil Alto-Alto.

Município	Rec Orç. Total	IPTU	Cota ITR	QL IPTU (alto)	QL ITR (alto)	IDH
T. da Serra	109.558.470,41	2.960.189,61	850.142,52	1,6526	1,0415	0,7639
B. do Garças	90.356.965,36	3.184.747,53	871.814,50	2,1557	1,2950	0,7542
Nova Mutum	76.525.426,86	2.079.652,36	1.440.390,22	1,6621	2,5263	0,7196

Fonte: Calculado pelos autores em MS Excel.

A Tabela 6 apresenta os três municípios correspondentes ao quartil superior dos municípios classificados como Alto-Baixo. Neste grupo, a gestão municipal se esforça para garantir uma arrecadação elevada no espaço urbano, porém o perfil do seu espaço rural ainda não garante uma arrecadação com a mesma importância. Em geral, são núcleos urbanos relevantes e polos regionais de desenvolvimento. Apresentam setor terciário muito desenvolvido e por isso o IPTU apresenta-se como mais relevante. Percebe-se que o IDH-M de dois municípios encontra-se no nível médio e em um dos municípios classifica-se como elevado.

Tabela 6 - Quartil superior dos municípios com perfil Alto-Baixo.

Município	Rec Orç. Total	IPTU	Cota ITR	QL IPTU (alto)	QL ITR (baixo)	IDH
Sinop	187.976.045,97	7.122.188,96	367.767,55	2,3174	0,2626	0,7587
Rondon.	346.520.616,00	9.248.735,00	650.007,00	1,6324	0,2518	0,7674
Cuiabá	852.560.539,44	22.647.960,21	120.174,14	1,6248	0,0189	0,8030

Fonte: Calculado pelos autores em MS Excel.

Na Tabela 6 estão evidenciados os 17 municípios que foram classificados no quartil superior no estrato Baixo-Alto. A administração destes municípios não é eficaz na arrecadação do IPTU, todavia nota-se que o ITR gera um montante de arrecadação acima da média regional. Na sua maioria são municípios com uma base agropecuária forte, mas com reduzida densidade populacional em seus núcleos urbanos. O setor terciário não apresenta o mesmo grau de desenvolvimento dos municípios polo. Os municípios deste estrato apresentam IDH-M médio.

Tabela 7 - Quartil superior dos municípios com perfil Baixo-Alto.

Município	Rec Orç. Total	IPTU	Cota ITR	QL IPTU (baixo)	QL ITR (alto)	IDH
Diamantino	39.943.910,21	270.287,86	902.169,51	0,4139	3,0315	0,7958
Campo Novo do Parecis	66.089.835,97	911.275,11	1.264.668,46	0,8433	2,5684	0,7885
Ipiranga do Norte	14.772.915,84	115.571,28	169.393,29	0,4785	1,5390	0,7765
Nova Marilândia	9.034.449,20	21.021,00	101.996,14	0,1423	1,5153	0,7700
Alto Garças	15.566.273,56	165.361,61	252.219,93	0,6497	2,1748	0,7639
Sapezal	49.833.383,16	757.709,13	1.022.853,83	0,9300	2,7549	0,7546
Santa Rita do Trivelato	11.600.114,94	59.604,27	182.956,47	0,3143	2,1169	0,7488
São José do Rio Claro	26.614.533,52	267.734,71	484.736,57	0,6153	2,4446	0,7468
Alto Araguaia	47.264.890,55	169.541,93	397.958,60	0,2194	1,1301	0,7196
Tapurah	22.329.425,08	329.796,84	419.737,73	0,9033	2,5230	0,7140
Tabaporã	18.298.166,78	47.414,95	157.294,94	0,1585	1,1538	0,7114
Campos de Júlio	17.918.607,73	123.755,62	418.308,67	0,4224	3,1334	0,7061
Araputanga	26.842.666,71	145.365,33	276.415,65	0,3312	1,3821	0,7013
Apiacás	16.110.979,38	67.653,78	158.459,86	0,2568	1,3201	0,6975
Nova Ubiratã	22.592.249,26	55.600,77	418.442,32	0,1505	2,4860	0,6931
Cáceres	89.952.614,21	1.136.936,31	816.447,65	0,7730	1,2182	0,6913
Pedra Preta	23.446.047,62	62.348,94	708.875,47	0,1626	4,0581	0,6894

Fonte: Calculado pelos autores em MS Excel.

Por fim, na Tabela 8 são evidenciados os 14 municípios que foram classificados no quartil superior dos municípios no estrato Baixo-Baixo. Neste grupo a arrecadação sobre o espaço urbano e rural é deficitária em relação à média regional. Mesmo apresentando QL abaixo da unidade em ambos os tributos avaliados, o IDH-M destes espaços apresentou-se em nível médio, com exceção de um município com índice de desenvolvimento acima de 0,800.

A classificação pelo QL pode indicar o esforço local na arrecadação tributária frente aos demais municípios de referência regional. Contudo, não se pode inferir que um QL elevado em ambos os tributos garanta nível mais elevado de desenvolvimento. Desta forma, procedeu-se a correlação dos respectivos QLs de IPTU e ITR com o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDH-M), buscando perceber se QLs mais elevados podem estar correlacionados com maior possibilidade de desenvolvimento.

Tabela 8 - Quartil superior dos municípios com perfil Baixo-Baixo.

Município	Rec Orç. Total	IPTU	Cota ITR	QL IPTU (baixo)	QL ITR (baixo)	IDH
Canabrava do Norte	12.134.897,83	26.991,95	83.438,37	0,1360	0,9229	0,8030
Bom Jesus do Araguaia	9.571.347,66	22.580,48	33.568,51	0,1443	0,4707	0,7958
Reserva do Cabaçal	7.330.922,65	10.460,13	7.976,50	0,0873	0,1460	0,7885
Acorizal	9.206.860,47	8.750,61	23.649,41	0,0581	0,3448	0,7746
Jangada	8.723.208,24	37.631,91	63.312,41	0,2639	0,9742	0,7700
Aripuanã	32.875.029,98	153.284,06	165.845,41	0,2852	0,6771	0,7666
Nova Brasilândia	10.135.514,00	7.292,33	46.757,11	0,0440	0,6192	0,7639
Luciára	6.408.815,89	22.830,77	38.376,10	0,2179	0,8037	0,7419
Cotriguaçu	22.513.077,79	112.834,19	42.621,96	0,3065	0,2541	0,7303
Denise	11.810.336,81	28.027,05	27.836,38	0,1451	0,3163	0,7087
Porto Estrela	8.908.358,84	9.182,53	18.679,21	0,0630	0,2814	0,7013
Castanheira	12.100.833,74	50.625,89	35.226,52	0,2559	0,3907	0,6989
Nova Santa Helena	8.845.702,98	28.878,24	35.845,96	0,1997	0,5439	0,6983
Nova Olímpia	33.567.468,44	33.310,67	60.213,41	0,0607	0,2408	0,6975

Fonte: Calculado pelos autores em MS Excel.

Os resultados indicam uma correlação ínfima positiva (0,06) entre o QL do IPTU e o QL do ITR, demonstrado independência destas variáveis, conforme Tabela 9. Não se pode verificar com clareza que o movimento de uma elevada arrecadação de IPTU esteja correlacionada com uma elevada ou baixa arrecadação de ITR e vice-versa. Além disso, há uma correlação ínfima positiva (0,09) entre o QL do ITR municipal e o índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M). Neste caso, não se percebe correlação entre a capacidade do município em receber transferência de ITR da União e o seu IDH-M, mesmo naqueles 65 municípios onde o ITR tem importante peso relativo, provavelmente em função de um setor agropecuário mais dinâmico, mas que não se apresentam correlações de impacto na qualidade de vida da coletividade.

Por outro lado, os dados indicam uma correlação moderada positiva (0,54) entre o QL do IPTU e o IDH-M dos municípios mato-grossenses. Essa correlação entre as variáveis pode interligar uma relativa capacidade na arrecadação de IPTU com uma maior possibilidade de classificação em um índice de desenvolvimento acima da média dos municípios. Parece haver uma importância maior do IPTU em relação à capacidade dos municípios de ofertar maior bem-estar aos seus habitantes, o que indica que esse tributo tem papel estratégico na receita orçamentária total municipal e pode ser um importante vetor de financiamento dos bens públicos, da promoção de externalidades positivas e controle das falhas de mercado.

Tabela 9 - Cálculo da correlação do QL IPTU, QL ITR e o IDH-M.

Indicadores	QL IPTU	QL ITR	IDH
QL IPTU	1	-	-
QL ITR	0,06	1	-

IDH-M	0,54	0,09	1
-------	------	------	---

Fonte: Calculado pelo autor em MS Excel.

Dessa forma abrem-se oportunidades para refletir sobre o papel do IPTU nos municípios que foram classificados como Baixo-Alto e Baixo-Baixo, locais onde este imposto foi menos importante no financiamento da máquina pública que nos demais espaços, exatamente onde o IDH-M tendeu a ser inferior à média. Concorde-se com Carvalho Junior (2006, p.33) sobre a função do IPTU:

(...) não deve ser somente um instrumento de arrecadação, mas deve ser utilizado como um instrumento importante da política urbana municipal. Na realidade, o reconhecimento dessas virtudes do imposto parece não ter sido percebido pelas legislações municipais de muitas cidades brasileiras, apesar de todas as novas possibilidades impostas, sobretudo pelo Estatuto da Cidade.

Além disso, deve-se identificar o papel do ITR na arrecadação municipal, posto que parece não apresentar importância relativa direta nos índices de desenvolvimento locais. Uma das questões desta reduzida importância pode estar na esfera de gestão do tributo, que é de jurisdição federal. Pode-se refletir nas possibilidades de municipalização do referido imposto, criando alternativas de melhor capacidade de arrecadação dos governos locais.

Além disso, considerando que a criação do ITR estava mais atrelada ao incentivo ao uso efetivo e correto da terra agrícola e não visava a obtenção de recursos para o erário público, podem-se ampliar as pesquisas que avaliem o impacto deste imposto na adequação à sua função social, previstos no dispositivo constitucional (CF/1988) e no Estatuto da Terra, conforme Anderson (2010).

5. Considerações finais

O desenvolvimento local é um processo complexo e não pode ser explicado por um conjunto reduzido de variáveis. Desta forma, rejeita-se a afirmação de que somente uma arrecadação relativamente elevada de IPTU poderia explicar os padrões de qualidade de vida dos municípios mato-grossenses. Contudo, uma correlação positiva, mesmo que moderada, pode indicar dois sentidos. Onde ocorreu um elevado desenvolvimento, poderia se observar uma expansão da capacidade de arrecadar IPTU. Em sentido inverso, onde se estruturou uma arrecadação de IPTU acima da média, o governo local pode ofertar maior quantidade e qualidade de bens públicos, promover ações com externalidades positivas e controlar falhas de mercado. Esse processo de causa e efeito merece melhor atenção para se compreender a imbricada trama do desenvolvimento local. Contudo, pode-se afirmar que há uma correlação moderada positiva entre arrecadação de IPTU e desenvolvimento local, que pode indicar aos gestores municipais informações estratégicas em relação à composição de suas receitas orçamentárias. Se dado município possui graus de liberdade para expandir sua receita de IPTU, considerando os conceitos de equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade, poder-se-á aplicar os recursos no tecido sócio-produtivo local e impactar positivamente no seu nível de desenvolvimento.

Por outro lado, a arrecadação de ITR apresentou correlação ínfima com o desenvolvimento local. Mesmos nos municípios onde esse indicador apresentou-se mais elevado que a média, os níveis de desenvolvimento observados não foram significativos do ponto de vista estatístico. Esses resultados merecem atenção em relação à função do ITR para as economias e a sociedade local. Se o ITR não tem correlação com o IDH-M, seu papel de promover o uso socioambiental correto das áreas rurais deve ser avaliado em escopo municipal.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F.L. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, UNESCO, 2010.

ABREU, M.V.S.; OLIVEIRA, J.C.; ANDRADE, V.D.A., MEIRA, A.D. Proposta metodológica para o cálculo e análise espacial do IDH intraurbano de Viçosa – MG. R. bras. Est. Pop., Rio de Janeiro, v.28, n.1, p.169-186, jan./jun. 2011.

ALVES, F.A.A. Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios. Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano IV, n.º 4 e ano V, n.º 5, 2003-2004.

ANDERSON, R.O. O Cumprimento da Função Extrafiscal do Imposto Territorial Rural na Região Centro-Oeste. (Dissertação de Mestrado em Direito Agrário). Programa de Mestrado em Direito Agrário, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, set. 2010.

BRASIL. Lei n.º 4.504. Estatuto da Terra. Brasília, de 30 de novembro de 1964.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil. Dados Contábeis dos Municípios. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp. Acesso em: 31 de agosto de 2013.

CARNEIRO, R. Estado, Mercado e o Desenvolvimento do Setor Elétrico Brasileiro. (Tese de Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política). Belo Horizonte, UFMG, 2000.

CARVALHO JUNIOR, P.H.B. IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais. Brasília, 2006. Texto para Discussão n.º 1251, IPEA.

COUTO, L.T.S.G. O Orçamento Público e a Avaliação da Eficiência do Gasto Público no Brasil. (Dissertação de Mestrado em Economia do Setor Público). Brasília, UnB, 2009.

FARIA, A.M.M., DALLEMOLE, D.; ALVES, J.; LEITE, S.C.F. Análise do Balanço de Pagamentos do Estado e a Importância dos APLs no Fluxo de Comércio: Mato Grosso: 2006. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, BNDES, 2010. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/Analise_MT.pdf Acesso em: 28 de agosto de 2013.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C.D. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil, 2008.

GUIMARÃES, J.R.S; JANUZZI, P.P. IDH, Indicadores Sintéticos e suas aplicações em Políticas Públicas. R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v.7, n.1, maio, 2005.

GUJARATI. D.N. Econometria básica. São Paulo, Pearson Education do Brasil, 2000.

HADDAD, P.R. Medidas de localização e de especialização. In: HADDAD, P.R. et al. (Org.). Economia regional: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB-ETENE, 1989.

ISARD, W. Methods of regional analysis. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1960.

LAURIOLA, V. Elinor Ostrom: um nobel heterodoxo e rosa-verde. Sinal de esperança? Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, n.º21, maio, junho, julho e agosto de 2009.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento de Mato Grosso. Plano Plurianual 2012-2015. Cuiabá, dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/~seplan/index.php/2013-05-10-18-14-38/2013-05-10-18-50-37/2013-05-21-17-59-48/2013-05-21-18-01-51>. Acesso em: 16 de agosto de 2013.

MIGUEL, L.C.; LIMA, L.A. A função socioambiental do IPTU e do ITR. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 193-214, jul.-dez. 2012.

MONTEIRO, D.A.A.; FERREIRA, M.A.M.; TEIXEIRA, K.M.D.; SILVEIRA, S.F.R. Evolução dos gastos sociais e transferência de renda no Brasil: reflexões sobre o Programa Bolsa Família. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/43P.pdf> Acesso em: 17 de agosto de 2013.

MUSGRAVE, R. Teoria das Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1976.

_____. “Finanças Públicas: Teoria e Prática”, Rio de Janeiro. Campus, 1980.

OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PAIVA, C.A. Desenvolvimento regional, especialização e suas medidas. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 89-102, jul. 2006.

SÁ, J.D.; CAVALCANTE, C.A.M.T; KALID, R.A.; MALVEIRA, U.A. Um modelo de otimização para alíquotas do IPTU socialmente mais justas. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro 47(1):105-132, jan./fev. 2013.

SILVA, S.K.G. O município na Constituição Federal de 88. São Paulo, Juarez de Oliveira, 2003.

SILVA, L.X. Estado e Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

PINHEIRO, M.C. IPTU Progressivo no tempo: instrumento de intervenção no desenvolvimento do município de LAPA/PR, 2011. <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/28909/MARIZA%20CARNEIRO%20PINHEIRO.pdf?sequence=1>

REZENDE, F. Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 2001.

SMITH, A. Riqueza das Nações. São Paulo, Abril, 1997 [1776].

SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. Dados, vol.41, n.3, Rio de Janeiro, 1998.