

# UMA ANÁLISE SOBRE O COMPORTAMENTO DAS ADESÕES AO CONVÊNIO DO ITR (LEI Nº 11.250/05) PELOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## RESUMO

A Emenda Constitucional nº 42/2003 criou a possibilidade de 100% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural ser destinada aos Municípios onde os imóveis estão situados, desde que estes absorvam as competências de fiscalização e cobrança deste tributo, mediante convênio (Lei nº 11.250/05). Diante do exposto, o objetivo deste artigo é analisar se os Municípios do estado do Rio Grande do Sul aderiram ao convênio do ITR no período de 2008 a 2011. Com relação aos procedimentos metodológicos, este estudo caracteriza-se como sendo descritivo, com abordagem qualitativa dos dados e com fonte de coleta de dados secundária. Os resultados encontrados são: (i) dos 496 Municípios que constituem o estado do RS, 39,31% deles aderiram ao convênio do ITR no período analisado, sendo 2009 o ano de maior concentração (respondendo por 73,85% das adesões); (ii) a mesorregião gaúcha de maior destaque foi a do Sudoeste Rio-Grandense, com 84,21% dos seus Municípios conveniados; (iii) o estado do RS ocupa a 7ª posição no *ranking* nacional, em termos percentuais no comparativo com as adesões de outros estados da Federação. Conclui-se, portanto, que os gestores públicos gaúchos têm buscado aderir ao convênio como mais uma alternativa de ampliarem as receitas públicas de suas prefeituras.

**Palavras-chave:** Municípios. ITR. Lei Federal 11.250/05. Convênio.

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios brasileiros passaram a ser considerados entes da Federação, a exemplo da União, dos Estados e do Distrito Federal. A partir de então, os governos locais passaram a ter maior autonomia política e administrativa, assumindo novos encargos na área social e na promoção do desenvolvimento econômico dentro da sua área de abrangência. (GOUVÊA. FARINA VARELA, 2007).

É notório que para os municípios atenderem as necessidades dos seus cidadãos, eles necessitam auferir recursos públicos. Segundo Baleeiro (2010) para os governos auferirem recursos necessários à despesa pública, eles se socorrem de uns poucos meios universais: a) realizam extorsões sobre outros povos ou deles recebem doações voluntárias; b) recolhem as rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado; c) exigem coativamente tributos ou penalidades; d) tomam ou forçam empréstimos; e) fabricam dinheiro metálico ou de papel.

Considerando que apesar do fortalecimento financeiro trazido pela Constituição de 1988, para a grande parte destes entes da Federação, a maior fonte de financiamento de suas despesas tem como origem as transferências constitucionais. Bovo (2001 *apud*, GOUVÊA; FARINA; VARELA; 2007) afirma que para mais de 3.000 dos, aproximadamente, 5.550 municípios do país, 90% dos seus recursos advêm das transferências constitucionais, em especial o Fundo de Participação dos Municípios.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 criou a possibilidade da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) voltar a ser destinada integralmente aos Municípios, desde que estes assumam a competência de

cobrá-lo e fiscalizá-lo, mediante convênio (Lei nº 11.250/05) com a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal (SRF). Desde a Constituição de 1988, o produto da arrecadação do ITR passou a ser dividido pela metade, ficando a União com 50% e os outros 50% são transferidos aos Municípios.

Sendo assim, a “municipalização” do ITR passa a ser mais uma alternativa para as prefeituras incrementarem suas receitas públicas, já que todo o produto da arrecadação é transferido às prefeituras nas quais os imóveis rurais estão situados.

Diante do exposto, este trabalho possui a seguinte pergunta de pesquisa: Os Municípios têm firmado o convênio do ITR, como mais uma alternativa de ampliarem suas receitas municipais?

Para responder a essa pergunta de pesquisa, este trabalho tem como objetivo geral analisar se os Municípios do estado do Rio Grande do Sul aderiram ao convênio do ITR, no período de 2008 a 2011. Para que o objetivo geral seja alcançado, foram propostos os seguintes objetivos específicos: (i) identificar quais municípios do Estado do RS firmaram convênio com a União e o período em que foram firmados; (ii) verificar a evolução das adesões por mesorregião do estado; e (iii) verificar se o estado gaúcho apresenta um quadro diferenciado quanto às adesões realizadas em comparação com os outros estados da Federação.

A justificativa da pesquisa é efetuada com base nos três elementos sugeridos por Castro (1978), quais sejam: originalidade, importância e viabilidade. É original, pois foi realizado um procedimento sistematizado de busca de artigos para compor o referencial teórico desta pesquisa, onde foram encontrados 20 artigos; porém, nenhum deles aborda o tema desta pesquisa. É relevante pela ausência de estudos semelhantes e, também, por buscar fornecer informações, especialmente, aos gestores públicos municipais do estado do RS e de outros estados também. A pesquisa apresenta-se viável, pois os dados utilizados são públicos, uma vez que se encontram disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria da Receita Federal.

Com relação à estrutura, esta pesquisa dividida da seguinte forma: a Seção 2 apresenta os conceitos necessários para o entendimento das receitas públicas, do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), das alterações na legislação do ITR e das instruções normativas (IN) relacionadas ao convênio, expedidas pela Secretaria da Receita Federal - IN nº 643/06, 679/06, 884/08, 919/09; a Seção 3 expõe a metodologia da pesquisa; a Seção 4 apresenta a descrição e os resultados alcançados. E por último, na Seção 5 são feitas as considerações finais, incluindo-se recomendações para futuras pesquisas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Receitas Públicas**

Receita pública é o conjunto de recursos financeiros que ingressam nos cofres estatais, provenientes de quaisquer fontes, para suprir às despesas orçamentárias e adicionais do orçamento. Para Baleeiro (2010) receita pública é a entrada que vem aumentar o patrimônio público, como elemento novo e positivo, sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2010) as receitas públicas, pelo enfoque orçamentário, são definidas como sendo as “disponibilidades de recursos financeiros do exercício orçamentário e cuja finalidade precípua é viabilizar a

execução das políticas públicas, a fim de atender às necessidades coletivas e demandas da sociedade”.

Com relação à natureza as receitas públicas, podem ser classificadas em receitas orçamentárias e receitas extra-orçamentárias. Receitas orçamentárias são aquelas que foram previstas na lei orçamentária anual, ou seja, integram o orçamento público. Já as receitas extra-orçamentárias são aquelas que não integram o orçamento público.

Para Jund (2008) as receitas orçamentárias são uma “fonte de recursos efetiva ou mutação, pertencentes ao Estado, ou seja, não serão restituídos no futuro, previstos ou não na lei orçamentária e que será utilizado no financiamento de despesas públicas” e as receitas extra-orçamentárias são “recursos que serão restituídos no futuro, uma vez que pertencem a terceiros e constituem simples ingressos financeiros e transitórios no caixa do Estado, destinados ao pagamento de despesas extra-orçamentárias”.

Quanto à categoria econômica, as receitas podem ser classificadas em: receitas correntes e receitas de capital. De acordo com o art. 11, §§ 2º e 3º da Lei 4320, de 17 de março de 1964, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982, elas são definidas da seguinte forma:

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

Com relação especificamente às receitas correntes, Angélico (1990, p.50) conceitua a receita tributária como aquela resultante da cobrança de tributos pagos pelos cidadãos em razão de suas atividades, suas rendas, suas propriedades e dos benefícios diretos e imediatos recebidos do Estado.

## **2.2 Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)**

O ITR encontra-se disciplinado no art. 153, inciso VI, da Constituição de 1988, segundo o qual a competência tributária para instituí-lo é atribuída à União e o produto da arrecadação desse tributo é repartido entre a União e os Municípios, cada um ficando com metade das receitas auferidas (Art. 158, II, CF/88).

De acordo No Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o ITR é definido da seguinte forma:

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

Art. 30. A base do cálculo do imposto é o valor fundiário.

Art. 31. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

A lei que disciplina o ITR é a Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e suas alterações. Ela que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências.

Essa lei determina que apuração do ITR é feita anualmente e que o fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de áreas localizadas fora do perímetro urbano do município, em 1º de janeiro de cada ano. Também discrimina que a apuração e o pagamento do ITR são realizados pelo próprio contribuinte, de acordo com os prazos e condições estabelecidos pela SRF, submetendo-se a homologação posteriormente.

Para a apuração são levados em consideração o VTN (Valor da Terra Nua), a área tributável, o VTNt (Valor da Terra Nua tributável), a área aproveitável, a área efetivamente utilizada e o grau de utilização. O VTN é o valor do imóvel a preço de mercado, subtraídos os valores de construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivadas dentre outros, apurado em 1º de janeiro do exercício.

As alíquotas do Grau de Utilização variam de 0,03% a 20, com o intuito de penalizar as propriedades improdutivas, uma vez que as alíquotas são progressivas, definidas em razão direta ao tamanho da propriedade e em função inversa ao grau de utilização da área aproveitável. A base de cálculo do imposto é o valor da terra nua tributável – VTNt, que é obtido pela multiplicação do valor da terra nua – VTN (relativo a todo o imóvel) pelo quociente entre a área tributável e a área total do imóvel.

A seguir segue a tabela de alíquotas estabelecida no art. 11, da Lei nº 9.393/96:

Área Total do Imóvel (em hectares)	GRAU DE UTILIZAÇÃO - GU ( EM % )				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	0,03	0,2	0,4	0,7	1
Maior que 50 até 200	0,07	0,4	0,8	1,4	2
Maior que 200 até 500	0,1	0,6	1,3	2,3	3,3
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,9	3,3	4,7
Maior que 1.000 até 5.000	0,3	1,6	3,4	6	8,6
Acima de 5.000	0,45	3	6,4	12	20

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na Lei nº 9.393/96.

No que tange à administração do ITR, a competência é da SRF, podendo esta celebrar convênios com órgãos da administração tributária das unidades federadas, visando delegar competência para a cobrança e o lançamento do ITR (art. 17, Lei 9.393/96).

Por visar à obtenção de recursos para os cofres públicos, é um imposto que está intimamente ligado ao direito tributário. E por buscar desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, também está relacionado ao direito agrário, uma vez que segundo a legislação deste tributo, quanto menor o grau de utilização das terras, maior o valor das alíquotas a ser utilizado. Ressalta-se que nesta pesquisa, trabalhamos com ITR com relação a sua função como fonte de arrecadação de recursos públicos.

## 2.3 Alterações na Legislação do ITR

Em dezembro de 2003, o texto da Constituição Federal foi alterado pela Emenda nº 42. Com isso, o ITR, que é um imposto de competência da União, passou também a ser cobrado e fiscalizado pelos municípios que assim optarem. Conforme expõe o Art. 153, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

VI - propriedade territorial rural;

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput:

[...]

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

Outro ponto alterado pela Emenda nº 42, com relação ao ITR, foi na seção que diz respeito à repartição das receitas tributárias. Desde a promulgação da atual Constituição de 1988, 50% do produto da arrecadação do ITR são destinados aos cofres da União e os outros 50% são transferidos para os Municípios. Com a alteração os municípios que optarem por fiscalizar e cobrar o ITR passarão a perceber 100% da receita arrecadada com esse tributo. Conforme expõe o art. 158, inciso II (BRASIL, 1988):

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III.

Visando regulamentar o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal foi aprovada em 27 de dezembro de 2005 a Lei Federal nº 11.250. Essa lei veio estabelecer que qualquer Município, mediante convênio, passaria a ter condições de perceber integralmente as receitas do ITR. Para tanto, o Município optante precisaria celebrar convênio com a União, por intermédio da SRF, absorvendo as competências de arrecadação e fiscalização. Conforme estabelece o art. 1º da LF nº 11.250/05 (BRASIL 2005):

Art.1º A União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins do disposto no inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.

Cabe lembrar que os Municípios passaram a absorver somente as competências de arrecadação e fiscalização, uma vez que competência de legislar sobre esse tributo continua sendo da União.

Mais tarde, em 15 de abril de 2008 foi criado o Decreto nº 6.433 que veio instituir o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - CGITR e dispor sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição, pelos Municípios

e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dar outras providências.

Ainda em 2008, o Decreto nº 6.621, de 29 de outubro de 2008, alterou os Arts. 2º, 10, 11, 13, 16 e 17 do Decreto nº 6.433. Uma das alterações feitas incluiu o Distrito Federal no §3º, do art.10 que passou a ter a seguinte redação: “O Município ou o Distrito Federal optante fará jus à totalidade do produto da arrecadação do ITR referente aos imóveis rurais nele situados, a partir do momento disciplinado no convênio”. Outra alteração que cabe aqui ser ressaltada, foi com relação à inclusão do § 7º, do art. 10 § que menciona “(...) a opção pelo convênio será automaticamente prorrogada para os anos-calendário seguintes”. (BRASIL, 2008).

Em 2009 o decreto nº 6.770, de 10 de fevereiro de 2009 deu nova redação ao §2º, do art.10, passando a vigorar com a seguinte redação: "§ 2º Cumpridas as exigências previstas nos incisos I e II do caput, a opção produzirá efeitos, de forma irretroativa, a partir do primeiro dia útil do segundo mês subsequente à data da sua realização." (BRASIL, 2009).

Com essa alteração, a partir do momento em que os Municípios celebram o convênio, este passa a vigorar a partir do primeiro dia útil do segundo mês subsequente à data da sua realização. Anteriormente, passava a vigorar no mesmo ano-calendário, se realizada no mês de janeiro; ou a partir do ano-calendário subsequente, se realizada nos demais meses.

#### **2.4 Instruções Normativas (IN), relacionadas ao convênio, expedidas pela Secretaria da Receita Federal - IN nº 643/06, 679/06, 884/08, 919/09.**

Em 2006 a Secretaria da Receita Federal expediu a IN nº643/06, em cujo art. 25 que expõe:

Art. 25. Os convênios entrarão em vigor a partir do primeiro dia útil do sétimo mês subsequente ao que forem celebrados.

Parágrafo único. A partir da data prevista no caput, o conveniado fará jus a 100% (cem por cento) do produto da arrecadação do ITR referente aos imóveis rurais nele situados.

Ainda em 2006, a Secretaria da Receita Federal expediu a IN nº679/06, que alterou o inciso IV do art. 24 que passou a vigorar com a seguinte redação: “IV - possua quadro de carreira de servidores ocupantes de cargos de nível superior com atribuição de lançamento de créditos tributários”.

Posteriormente, em 2008 a Secretaria da Receita Federal expediu a IN nº884/08, em cujo art. 7º expõe:

Art. 7º O conveniado fará jus a 100% (cem por cento) do produto da arrecadação do ITR, referente aos imóveis rurais nele situados, a partir do:

I - 1º (primeiro) dia útil do ano subsequente à data de celebração do convênio, se a celebração ocorrer entre o dia 1º de fevereiro e 30 de novembro; (Revogado pela IN RFB nº 919, de 18 de fevereiro de 2009)

II - 1º (primeiro) dia útil do 2º (segundo) mês subsequente à data de celebração do convênio, se a celebração ocorrer entre 1º de dezembro e 31 de janeiro. (Revogado pela IN RFB nº 919, de 18 de fevereiro de 2009).

Mais recentemente, em 2009 a Secretaria da Receita Federal expediu a IN nº919/09, em cujo art. 7º expõe: "O conveniado fará jus a 100% (cem por cento) do produto da arrecadação do ITR, referente aos imóveis rurais nele situados, a partir do 1º (primeiro) dia útil do 2º (segundo) mês subsequente à data de celebração do convênio." (NR)

Podemos perceber a partir da legislação acima que as alterações foram sendo realizadas ao longo dos anos pelas Instruções Normativas, que dispõem sobre a celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em nome da União, o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), visando à diminuição do tempo entre a celebração do convênio e o repasse dos recursos aos Municípios conveniados.

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

Este estudo se caracteriza como sendo de natureza descritiva, uma vez que busca descrever o comportamento das adesões ao convênio do ITR pelos municípios do estado do Rio Grande do Sul (GIL, 2010). Com relação à abordagem do problema, pode ser considerada como uma pesquisa quantitativa e qualitativa (RICHARDSON, 1999). Quantitativa, pois envolve a quantificação, tanto na coleta de informações, quanto ao tratamento das mesmas, através de técnicas estatísticas e; qualitativa, pelo fato de buscar analisar os resultados obtidos.

Quanto à lógica da pesquisa, pode ser considerada como indutiva, que segundo Richardson (1999, p.36) "parte de premissas dos fatos observados para chegar a uma conclusão que contém informações sobre fatos ou situações não observadas".

Visando atingir os objetivos da pesquisa foram utilizados dados secundários (RICHARDSON, 1999), haja vista que a coleta de dados foi realizada através do *site* da Secretaria da Receita Federal (SRF).

A coleta dos dados foi feita por meio de uma busca no site da SRF, com o objetivo de identificar todos os Municípios do estado do RS que firmaram convênio no período em análise, bem como o ano em que mesmos foram firmados. O mesmo procedimento foi realizado quanto aos Municípios por estado da Federação, a fim de buscar saber qual o quantitativo em nível nacional. E ainda, para a identificação do grau de adesões por mesorregião gaúcha, foi feita uma consulta ao site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a fim de verificar a qual mesorregião cada município pertencia. Para tanto, foi utilizado como instrumento para a formatação dos gráficos e tabelas o software Microsoft Excel 2010.

Quanto aos procedimentos técnicos, caracteriza-se como pesquisa documental (GIL, 2010) por analisar dados públicos, contidos no banco de dados do sítio eletrônico da SRF.

Os artigos que compõem o referencial teórico do presente estudo foram identificados dentre os treze periódicos vinculados aos Programas de Pós-Graduação recomendados pela Capes em Ciências Contábeis em nível de Mestrado ou Doutorado. Justifica-se a escolha desses periódicos pelo fato de acreditar-se que os Programas de Pós-Graduação contribuem para a consolidação e disseminação da pesquisa científica contábil no Brasil.

A busca de artigos relacionados com o tema do estudo foi feita nos *sites* dos referidos periódicos e congressos, abrangendo o período de 2000 a 2011, quando foram procurados artigos que possuíssem as seguintes combinações de palavras em seu título, resumo, ou

palavras-chave: (i) Transferências Arrecadação Tributária; (ii) Receitas Públicas, (iii) Receitas Municipais; (iv) Receitas Federais; (v) Imposto Territorial Rural e (vi) Finanças Municipais.

Diante desses critérios, foram identificados 20 artigos científicos distribuídos entre 13 periódicos no período delimitado de busca. Dentre os 20 artigos detectados, 02 foram selecionados para compor o referencial teórico da presente pesquisa, em função do alinhamento ao tema abordado. Além destes artigos foi necessária a busca em outras fontes, como autores da área de finanças públicas, contabilidade pública, tendo em vista o reduzido material encontrado. Demonstrando, assim, ser um tema carente de publicações.

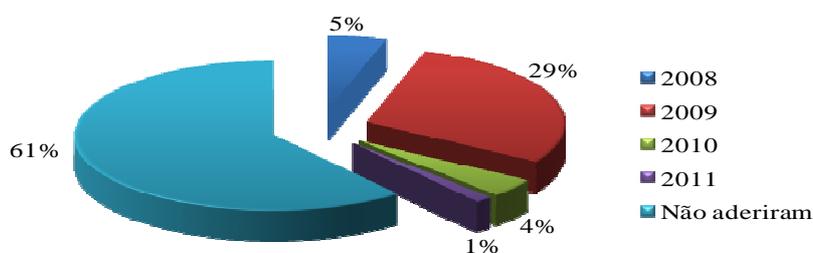
## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Análise dos Municípios do estado do RS que firmaram convênio do ITR

Conforme foi discutido, de acordo com a lei 11.250/05 a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, para fins do disposto no inciso III do § 4º do art. 153 da CF, passou a poder celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do ITR, de que trata o inciso VI do art. 153 da CF, sem prejuízo da competência supletiva da SRF.

O gráfico 1, apresenta a situação dos 496 municípios do Estado do Rio Grande do Sul no que tange ao convênio do ITR, no período de 2008 a 2011.

**Gráfico 1** – Situação dos municípios gaúchos com relação ao convênio do ITR, no período de 2008 a 2011.



**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base nos dados da SRF.

A partir do gráfico 1, observa-se que do total de Municípios que constituem o estado do RS, 61% deles não haviam firmado convênio até o final do exercício financeiro de 2011. Percebe-se também que o ano de 2009 foi o período em que houve o maior número de adesões, somando um montante de 29% dos municípios gaúchos conveniados. Seguidos pelos anos de 2008 com 5% e 2011 com 1%.

O percentual de 5% corresponde 24 municípios, sendo eles os seguintes: Araricá, Arroio Grande, Bagé, Caçapava do Sul, Caiçara, Caseiros, Charqueadas, Igrejinha, Júlio de Castilhos, Lagoa Vermelha, Piratini, Quevedos, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santiago, Santo Antônio da Patrulha, São Borja, Seberi, Segredo, Tapes, Tramandaí, Trindade

do Sul, Tupanciretã e Uruguaiana. Cabe ressaltar que os convênios tiveram início só a partir do mês de outubro de 2008.

Já os 29% correspondem a 144 Municípios do estado do RS e são os seguintes: Aceguá, Água Santa, Agudo, Ajuricaba, Alegrete, Amaral Ferrador, André da Rocha, Arambaré, Arroio do Tigre, Arroio dos Ratos, Barra do Quaraí, Barra do Ribeiro, Barracão, Bento Gonçalves, Boa Vista das Missões, Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Incra, Bom Jesus, Bom Retiro do Sul, Bossoroca, Cachoeira do Sul, Cambará do Sul, Campo Novo, Campos Borges, Candelária, Candiota, Canguçu, Capão Bonito do Sul, Capão do Cipó, Carazinho, Caxias do Sul, Cerro Grande do Sul, Cerro Largo, Charrua, Chiapetta, Chuí, Chuvisca, Coqueiros do Sul, Coronel Bicaco, Cotiporã, Coxilha, Cruz Alta, Derrubadas, Dilermando de Aguiar, Dois Irmãos das Missões, Dois Lajeados, Dom Pedrito, Doutor Ricardo, Eldorado do Sul, Encruzilhada do Sul, Espumoso, Estrela Velha, Faxinal do Soturno, Flores da Cunha, Fontoura Xavier, Fortaleza dos Valos, Garibaldi, Giruá, Gramado, Gravataí, Guaporé, Herval, Ibarama, Ibiaçá, Ibirubá, Itaara, Itacurubi, Itaqui, Jacuizinho, Jaguarão, Jaquirana, Jari, Jóia, Lagoa Bonita do Sul, Lagoão, Maçambará, Manoel Viana, Mariana Pimentel, Marques de Souza, Mato Castelhano, Minas do Leão, Monte Belo do Sul, Morro Reuter, Mostardas, Muçum, Não-Me-Toque, Nova Boa Vista, Novo Barreiro, Palmares do Sul, Palmeira das Missões, Panambi, Paraíso do Sul, Passa Sete, Pedras Altas, Pedro Osório, Pejuçara, Pelotas, Pinheiro Machado, Planalto, Porto Lucena, Porto Xavier, Quaraí, Quatro Irmãos, Restinga Seca, Rio dos Índios, Rio Pardo, Rolante, Rosário do Sul, Salto do Jacuí, Santa Bárbara do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana da Boa Vista, Santana do Livramento, Santo Antônio das Missões, Santo Antônio do Planalto, São Francisco de Assis, São Francisco de Paula, São Gabriel, São José do Norte, São José dos Ausentes, São Lourenço do Sul, São Luiz Gonzaga, São Marcos, São Martinho, São Miguel das Missões, São Sebastião do Caí, São Sepé, Sapiranga, Senador Salgado Filho, Sentinela do Sul, Sertão, , Tabaí, Tapera, Taquara, Taquari, Tiradentes do Sul, Triunfo, Tucunduva, Tunas, Vacaria, Viamão, Vila Nova do Sul, Vista Alegre do Prata, Vista Gaúcha, Westfália. Sendo que do total destes 144 convênios firmados, 90 deles ocorreram no mês de janeiro de 2009.

Da mesma forma, os 24 municípios que representam 4% das adesões correspondem aos seguintes: Camaquã, Catuípe, Chapada, Condor, Constantina, Glorinha, Herveiras, Inhacorá, Muitos Capões, Passo Fundo, Pontão, Sananduva, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santo Ângelo, São José do Ouro, São Martinho da Serra, Sinimbu, Tavares e Victor Graeff.

Os municípios que representam, aproximadamente, 1% são os apresentados a seguir: Campestre da Serra, Capão do Leão, Erval Seco, Redentora, Rodeio Bonito, São Martinho e Três Passos.

Com relação aos municípios que não se conveniaram, não serão aqui citados, uma vez que o objetivo da pesquisa é identificar aqueles que já celebraram o convênio.

Diante dos dados apresentados no gráfico acima, percebe-se que uma grande parcela dos Municípios gaúchos aderiu ao convênio, principalmente no ano de 2009. Isso demonstra que os gestores municipais tem se comprometido em buscar novas fontes de receitas para ampliar o orçamento de suas prefeituras.

#### **4.2 Análise das adesões por mesorregiões do estado**

Segundo o IBGE, a Divisão Regional do Brasil em mesorregiões, parte de determinações mais amplas a nível conjuntural, buscando identificar áreas individualizadas em cada uma das Unidades Federadas, tomadas como universo de análise e definiu as mesorregiões com base nas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o

quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial.

A tabela 1 apresenta o número de municípios que compõem cada uma das 7 mesorregiões do estado do RS (IBGE, 2009), bem como o número de municípios conveniados e os respectivos percentuais de convênios celebrados em cada uma delas.

**Tabela 1** – Municípios que aderiam ao convênio, no período de 2008 a 2011.

MESORREGIÕES	Nº de Municípios	Nº de adesões	% de adesões
Centro Ocidental Rio-Grandense	31	16	52%
Centro Oriental Rio-Grandense	54	20	37%
Metropolitana de Porto Alegre	98	29	30%
Nordeste Rio-Grandense	53	19	36%
Noroeste Rio-Grandense	216	72	33%
Sudeste Rio-Grandense	25	20	80%
Sudoeste Rio-Grandense	19	16	84%

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base nos dados da SRF.

Percebe-se a partir da tabela 1 que a mesorregião com melhor desempenho, no que tange ao número de municípios conveniados em relação ao número de Municípios que o compõe, é a Sudoeste Rio-Grandense com 84% dos seus Municípios conveniados. Seguida pela mesorregião Sudeste Rio-Grandense com 80%; a mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense com 52%; a mesorregião Centro Oriental Rio-Grandense com 37%; Nordeste Rio-Grandense com 36%; Noroeste Rio-Grandense com 33% e a Metropolitana de Porto Alegre com 30%.

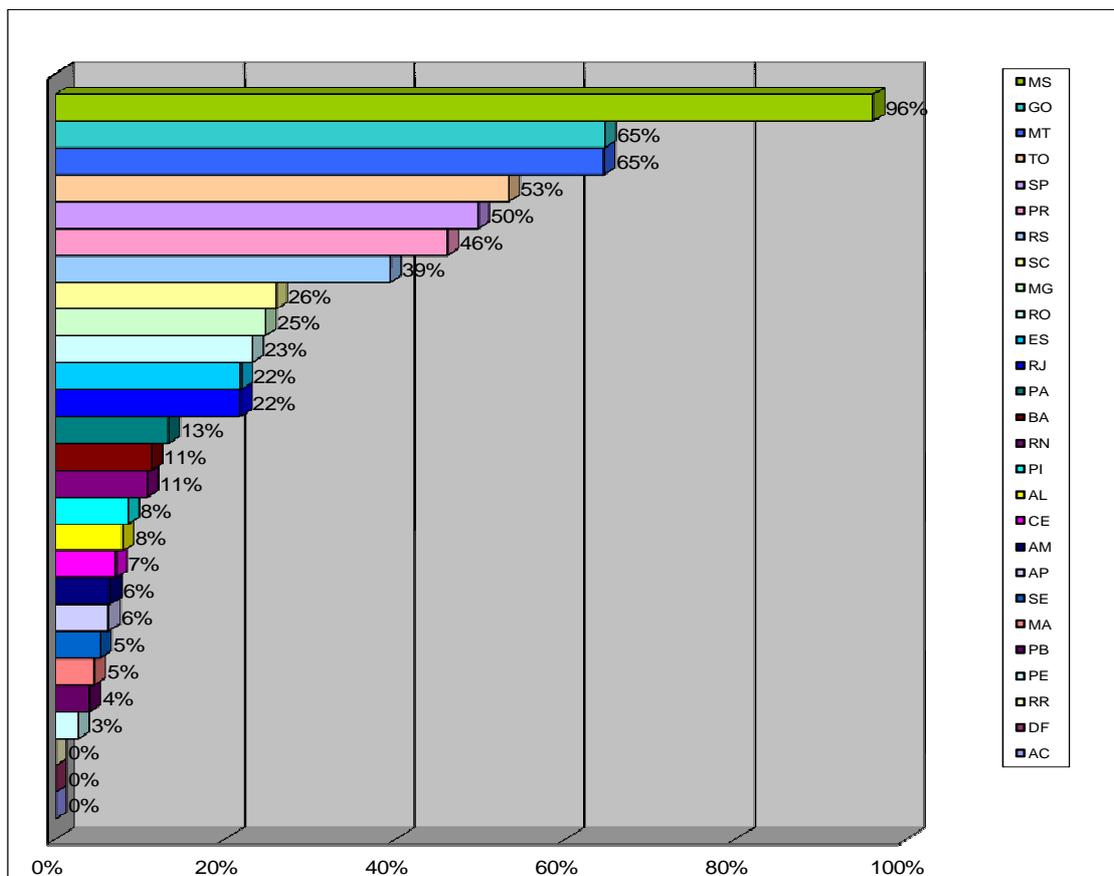
A mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, por exemplo, região industrial mais desenvolvida do estado do RS com um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 56.849.814.510,00 (IBGE, 2003), aparece com o menor percentual, apenas 30%. Da mesma forma, a mesorregião do Nordeste Rio-Grandense, é outra área industrial na qual está situada a atividade fabril marcada pela produção de vinho e beneficiamento de produtos agropastoris, tendo como principal Município Caxias do Sul. Já as mesorregiões Sudoeste Rio-Grandense e Sudeste Rio-Grandense, que apresentaram percentuais de 84% e 80% respectivamente, têm na agropecuária a base da sua economia.

A partir dos resultados obtidos é possível inferir que existe uma correlação entre atividade econômica desenvolvida pelos Municípios pertencentes a cada mesorregião do estado com o respectivo número de convênios firmados. Ou seja, quanto mais industrializada e urbanizada for a mesorregião, menor o número de convênios celebrados.

#### **4.3 Situação das adesões do estado do RS em comparação com os outros estados da Federação.**

A situação em termos percentuais das adesões pelos municípios gaúchos no contexto nacional pode ser observado no gráfico 2 a seguir.

**Gráfico 2** – Percentuais das adesões dos Municípios do estado do RS em comparação com as outras unidades da Federação, período de 2008 a 2011.



**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base nos dados da SRF.

Percebe-se a partir dos resultados apresentados no gráfico 2, que as adesões do estado do RS está bem acima da média, ficando em 7º lugar no ranking nacional. Vale destacar o desempenho do estado do Mato Grosso do Sul que possui quase 96% de seus Municípios conveniados e aparece no topo do gráfico. Na outra ponta, estão os estados do Acre, Distrito Federal e Roraima com nenhum convênio firmado até 31 de dezembro de 2011.

Ao analisar o número de convênios firmados com relação ao número de municípios pertencentes a cada estado, percebe-se que geralmente quanto maior o número de Municípios, menor o número de convênios. A tabela a seguir apresenta número de adesões dos Municípios do estado do RS em comparação com os outros estados da Federação, período de 2008 a 2011.

**Tabela 2** – Número de adesões dos Municípios do estado do RS em comparação com os outros estados da Federação, período de 2008 a 2011.

Estados	Nº de Municípios conveniados	Nº de Municípios que compõem o estado
Acre	0	22
Alagoas	8	102
Amapá	1	16
Amazonas	4	62
Bahia	47	417
Ceará	13	184
Distrito Federal	0	1
Espírito Santo	17	78
Goiás	159	246
Maranhão	10	217
Mato Grosso	91	141
Mato Grosso do Sul	75	78
Minas Gerais	210	853
Pará	19	143
Paraíba	9	223
Paraná	184	399
Pernambuco	5	185
Piauí	19	224
Rio de Janeiro	20	92
Rio Grande do Norte	18	167
Rio Grande do Sul	195	496
Rondônia	12	52
Roraima	0	15
Santa Catarina	50	293
São Paulo	321	645
Sergipe	4	75
Tocantins	74	139
<b>TOTAL</b>	<b>1565</b>	<b>5565</b>

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base nos dados da SRF.

Com base nos dados demonstrados na tabela acima, que no contexto nacional o número de municípios brasileiros que firmaram convênio com União, por intermédio da SRF, ainda é relativamente baixo, pois considerando que total de municípios brasileiros é de 5565 e que 1565 deles se conveniaram até o final do exercício financeiro de 2011, percentualmente isso representa em torno de 28,12%.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, de natureza descritiva, teve como objetivo principal analisar se os Municípios do estado do Rio Grande do Sul aderiram ao convênio do ITR. Para o desenvolvimento da pesquisa buscou-se informações que possibilitasse visualizar como vem se processando as adesões pelos Municípios gaúchos ao longo do período de 2008 a 2011.

Observou-se que dos 496 Municípios que constituem o estado do RS, 39,31% deles aderiram ao convênio do ITR no período analisado, sendo 2009 o ano de maior concentração (respondendo por 73,85% do total das adesões ao convênio).

Observou-se, ainda, que a mesorregião gaúcha de maior destaque foi a do Sudoeste Rio-Grandense, com 84,21% dos seus Municípios conveniados e também que o estado do RS

ocupa a 7ª posição no *ranking* nacional, em termos percentuais no comparativo com as adesões de outros estados da Federação.

Conclui-se, portanto, que os gestores públicos gaúchos têm buscado aderir ao convênio como mais uma alternativa de ampliarem as receitas de suas prefeituras.

É importante ressaltar que devido à grande extensão territorial rural que Brasil possui, a potencialidade do ITR como incremento das receitas municipais é muito grande. No entanto, para que isso vire realidade, um dos pontos a ser revisto diz respeito à avaliação correta das áreas tributáveis. Para Mariovane Weis, presidente da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, a correta avaliação da área rural incrementaria a receita dos Municípios, podendo aumentar a arrecadação do ITR em até 300%.

Recomenda-se como futuras pesquisas a ampliação a amostra, bem como o período de abrangência, afim de que sejam verificadas se as variações observadas neste estudo se confirmam em outros estados da Federação.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 1990.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução a ciência das finanças**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9393.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2011.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal (SRF). **ITR: Convênios e Municípios**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/ITRConvenios/2008/default.htm>>. Acesso em 14 jan. 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005**. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2011.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público: Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários aplicados à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Válido para o exercício de 2011. Portaria Conjunta STN/SOF nº 4, de 30 de novembro de 2010. 3ª edição. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ParteI\\_PCO.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ParteI_PCO.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 6.770, de 10 de fevereiro de 2009**. Dá nova redação ao § 2º do art. 10 do Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008, que institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a

Propriedade Territorial Rural – CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4o do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos/2009/dec6770.htm>>. Acesso em 22 mar. 2011.

**BRASIL. Decreto nº 6.621, de 29 de outubro de 2008.** Altera o Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008, que institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4o do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos/2008/dec6621.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

**BRASIL. Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008.** Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos/2008/dec6433.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

**BRASIL. Instrução Normativa RFB nº 919, de 18 de fevereiro de 2009.** Altera a Instrução Normativa RFB nº 884, de 5 de novembro de 2008, que dispõe sobre a celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em nome da União, o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2009/in9192009.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

**BRASIL. Instrução Normativa RFB nº 884, de 5 de novembro de 2008.** Dispõe sobre a celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em nome da União, o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Alterada pela Instrução Normativa RFB nº 919, de 18 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2008/in8842008.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

**BRASIL. Instrução Normativa SRF nº 679, de 27 de setembro de 2006.** Altera a Instrução Normativa SRF nº 643, de 12 de abril de 2006, que dispõe sobre convênio com o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Revogada pela IN RFB nº 884, de 5 de novembro de 2008. <Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2006/in6792006.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

BRASIL. **Instrução Normativa SRF nº 643, de 12 de abril de 2006**. Dispõe sobre convênio com o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Alterada pela Instrução Normativa SRF nº 679, de 27 de setembro de 2006. Revogada pela IN RFB nº 884, de 5 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2006/in6432006.htm>. Acesso em: 22 mar.2011.

GOUVÊA, Maria Aparecida; FARINA Milton Carlos; VARELA, Patrícia Siqueira. A Diferenciação dos Grupos 4 e 5 de Municípios Paulistas, segundo o IPRS, a partir das Transferências Constitucionais e das Receitas Tributárias - uma aplicação da análise discriminante. In: **Revista Brasileira de Gestão e Negócios**, São Paulo, v. 9, n. 24, p.01-14, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://200.169.97.104/seer/index.php/RBGN/article/view/78/73>> . Acesso em: 05 jun. 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default\\_div\\_int.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm)>. Acesso em: 15 jan. 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.