

# **EXPANSÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS: ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO – RS**

**\*Autora: Mariângela Ravello**

**\*Filiação Institucional:** Mestre em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS

**\*Autor: Reisoli Bender Filho**

**\*Filiação Institucional:** Professor adjunto da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS.

**\*Área de submissão:** 15- Finanças públicas locais e regionais, política fiscal

**\*JEL:** H83 - Administração pública

## EXPANSÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS: ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO – RS

**Resumo:** O momento de instabilidade econômica impõe desafios cada vez maiores à gestão dos municípios, interferindo diretamente na arrecadação dos impostos de todos os entes federados, cenário que subsidiou o objetivo de analisar alternativas à expansão da arrecadação própria dos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Vale do Rio Pardo, no período de 2009 a 2016. Para promover a análise, os municípios foram estratificados em três grupos, conforme faixa populacional: os grupos 2 e 3, com população inferior a 50.000 habitantes possuem atividade econômica pouco expressiva, basicamente rural, ínfima participação na arrecadação própria, de 2,52 e 5,35%, precária estrutura organizacional do setor tributário e com quadro singular de profissionais. Já no grupo 1, com população superior a 50.000 habitantes, os municípios são mais estruturados economicamente e a arrecadação própria atingiu a média de 11,68%. Ademais, constatou-se que os municípios dos grupos 2 e 3 estão na fase inicial de implementação de ações, porém estão buscando alavancar a arrecadação própria, mesmo que ainda, caso da maioria, não tenham se adequado as exigências normatizadas pelo TCE/RS.

**Palavras chave:** Finanças municipais. Receitas próprias. FPM.

**Abstract:** The moment of economic instability imposes ever greater challenges to the management of municipalities, affecting doubly, both in own revenues and in constitutional transfers. A scenario that subsidized the objective of analyzing alternatives for the expansion of the own collection of the municipalities of the Regional Development Council (COREDE) Rio Pardo Valley, from 2009 to 2016. The municipalities were stratified according to the population range: groups 2 and 3, population less than 50,000 inhabitants, economic activity not expressive, basically rural, with a high degree of dependence of the MPF, average of 28 and 41% respectively in the period; a small share in own collection of 2.52 and 5.35%. On the other hand, group 1, a population of more than 50,000 inhabitants, has an inverse relation of dependence of the MPF, average in the period of 15%, own collection reached the average of 11.68%. In addition, it was verified that the municipalities of groups 2 and 3 are in the initial phase of implementation of actions, but are seeking to leverage their own revenues, even in the case of the majority, the requirements established by the TCE/RS have not been adequate.

**Keywords:** Municipal Finance, Own Revenues, MPF.

### 1 Introdução

Nos anos recentes, o Pacto Federativo<sup>1</sup> tem consolidado a distribuição assimétrica dos tributos, sendo que a união tem mantido, em média, 57% da receita, os estados 25% e os municípios 18% do total dos recursos arrecadados. Essa divisão fundamenta o “Movimento do Bolo”, organizado pela Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul, mobilizando-os a questionarem a pequena parcela na divisão da totalidade dos tributos, dado que menos de um quinto dos impostos retorna a esses entes (FAMURS, 2016).

---

<sup>1</sup> A autonomia no relacionamento e a definição clara das atribuições de cada ente federado demonstra a necessidade da objetiva distribuição das competências próprias e exclusivas, importando concentrar a atenção nas transferências de encargos administrativos, bem como nos respectivos recursos financeiros para suportarem a execução das atividades para o bem comum da população (EIDT, LIMA, 2008).

Por outro lado, a conjuntura econômica adversa, iniciada em 2009, fez o país adotar algumas medidas estabilizadoras, como a desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), novas linhas de crédito e aumento nos limites de financiamento das despesas governamentais. Como consequência, a crise dos municípios agravou-se nos últimos anos, sobremaneira após 2014, gerando queda nos repasses constitucionais, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal receita para o equilíbrio dos orçamentos municipais, o qual representa mais de 70% das receitas orçamentárias desses entes (FINBRA, 2012) e, para 81% deles, é a principal fonte de recursos (BREMAEKER, 2011 apud SANTOS, 2008).

Neste cenário as receitas correntes tributárias, ou as receitas próprias municipais, ganham importância singular na estrutura orçamentária dos municípios. De acordo com Cruz (2008), estas receitas originam-se da cobrança de tributos pagos pela população e tem por base suas propriedades, suas rendas, suas atividades e os benefícios diretos e imediatos que lhes são propiciados pelo Estado. Ressalta-se que, todo município tem o poder de instituir as alíquotas de impostos bem como aplicar benefícios, isenções e incentivos fiscais, conforme trata o art. 156 da Constituição Federal, dando aos municípios formas de competir entre si para o desenvolvimento econômico com propostas e legislações de incentivo ao desenvolvimento econômico de sua extensão.

Conforme preceitua a Constituição Federal de 1988, o conjunto de tributos municipais compreende: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI) e o Imposto sobre a prestação de serviços (ISS).

Considerando o regramento fiscal associado ao crescimento das dificuldades que os municípios têm em fiscalizar e arrecadar, Teixeira (2002) salienta que, é de suma importância os municípios desenvolverem políticas públicas, ações proativas no sentido de aumentar e otimizar a arrecadação própria, pois a frágil base econômica, ao lado da ineficiência administrativa resulta em orçamentos com recursos próprios na faixa dos 5% do total das receitas na maioria dos municípios brasileiros.

Situação não diferente é encontrada no Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Vale do Rio Pardo, na região central do estado do Rio Grande do Sul. Conforme Petry e Silveira (2017), essa região apresenta elevada heterogeneidade em termos geográficos, socioeconômicos e fiscais. Todavia, o cenário demonstra ser mais preocupante nos municípios menores, caso de 92% deles, os quais possuem acanhada estrutura urbana, são totalmente dependentes das transferências constitucionais e possuem capacidade tributária própria variando entre 2,51 e 5,35%. Além disso, as dificuldades financeiras também estão associadas à falta de controle fiscal, comum aos pequenos municípios, restringindo a execução de projetos necessários, diminuindo com isso a qualidade dos serviços prestados.

Entretanto, a continuidade do funcionamento dos serviços públicos básicos, entre eles os prioritários (educação, assistência social e saúde), tem ocorrido a partir da adoção de medidas de contenção, como corte de horas extras e diárias, redução de gastos administrativos, demissão de cargos de confiança e comissionados, além da redução de algumas atividades, como manutenção de estradas e outras (FAMURS, 2015).

Estas condições amplificam o cenário de dependência dos municípios dos recursos de transferências dos demais entes públicos, os quais também têm apresentado sérias dificuldades financeiras, resultando na retração da arrecadação e, conseqüentemente, dos repasses. Cenário que alinham-se a discussão sobre o equilíbrio fiscal municipal e fundamentam a problemática: Quais as ações que os municípios do COREDE Vale do Rio Pardo estão desenvolvendo e quais as alternativas à expansão das receitas próprias?

Em termos de objetivos, propõe-se analisar a estrutura orçamentária dos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo, no período de 2009 à 2016, discutindo as alternativas a serem implantadas nos setores de arrecadação e tributação, visando melhorias no fluxo das atividades desempenhadas para o fortalecimento da arrecadação própria dos municípios. A isso soma-se o atual cenário da gestão pública, com problemas econômicos, financeiros, sociais e políticos que têm tornado constantes as manifestações por melhorias na aplicação e alocação dos recursos públicos.

Nesse contexto, corroborando com Souza (2004), torna-se fundamental aprofundar o conhecimento sobre as finanças públicas municipais dado que os recursos à disposição da esfera local influenciam não só a governança local, mas também o provimento de serviços públicos. Portanto, pretende-se subsidiar essa lacuna sobre receitas próprias municipais, que focaliza, em geral, alternativas possíveis para que estes entes, considerados de pequeno porte, que estão em momento singular, ampliem sua capacidade contributiva e, ao mesmo tempo, diminuam o crescente processo de dependência de recursos de transferências. Esse é o caso da maioria dos municípios brasileiros e característico dos do COREDE Vale do Rio Pardo.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em outras três seções. Na segunda está detalhada a metodologia utilizada para alcançar os objetivos; na terceira apresentam-se os resultados e; por fim, a última, delinham-se as conclusões.

## **2 Metodologia**

### **2.1 Coleta e tratamento dos dados**

As alternativas à expansão da arrecadação própria municipal foram pesquisadas, inicialmente, a partir de legislação específica e junto a publicações dos órgãos consultores (CNM, FAMURS e TCE/RS). Na sequência, as alternativas foram examinadas a partir de entrevista semiestruturada realizada junto aos responsáveis pelo setor de arrecadação dos municípios com menos de 50.000 habitantes do COREDE Vale do Rio Pardo<sup>2</sup>. Especificadamente, um de cada município, preferencialmente o inspetor tributário ou servidor ocupante de cargo efetivo similar, responsável pelo setor de arrecadação.

Na técnica de entrevista semiestruturada, os entrevistados discorrem acerca de sua compreensão sobre o tema apontado, especialmente quanto às dificuldades na fiscalização das receitas próprias, bem como sobre alternativas específicas que contribuem à expansão (YIN, 2015). Posteriormente, elas foram transcritas, utilizando-se assim a análise de conteúdo como técnica para a obtenção das informações necessárias de acordo com sua pertinência e adequação aos objetivos propostos.

Complementando, foram utilizados dados de fonte secundária, os quais permitiram observar o aspecto temporal da evolução das receitas orçamentárias municipais, a participação das receitas de transferência e das receitas próprias, bem como os esforços para ampliar as receitas de sua competência.

O conjunto de variáveis utilizadas compreendeu os anos de 2009 a 2016, equivalente a duas gestões municipais, período que facilitou a análise comparativa e evolutiva das informações analisadas. Têm-se como base de coleta de dados, os *sites* oficiais: Tribunal de

---

<sup>2</sup> Para facilitar a análise dos dados foi dividido o COREDE do Vale do Rio Pardo em três grupos conforme faixa populacional e renda: Grupo 1 – municípios com população acima de 50.000; Grupo 2 – população entre 10 e 50.000 habitantes; e Grupo 3 – população inferior a 10.000 habitantes. As entrevistas foram direcionadas para os Grupos 2 e 3, pois conforme Santos e Santos (2008), quanto menor o porte demográfico dos municípios, menor é a sua arrecadação tributária, não apenas pelo seu menor quantitativo, mas também pelo fato de que os principais tributos municipais (ISS e IPTU) têm sua base de tributação no meio urbano, prevalecendo a característica rural.

Contas do Estado TCE/RS, sistema FINBRA (Finanças Públicas) e Portal da Transparência dos Municípios.

De modo amplo, as informações primárias e secundárias possibilitaram a elaboração de relatório demonstrativo das dificuldades enfrentadas pelos municípios na realização da gestão tributária e sugestões de alternativas à expansão das receitas tributárias nos municípios analisados. Tanto os dados secundários como os primários quanto a sua forma de coleta estão descritos detalhadamente nas duas seções seguintes.

## 2.2 Dados secundários

1ª etapa: Foi realizada uma breve contextualização dos municípios que compõem o COREDE Vale do Rio Pardo por meio de coleta de informações nos *sites* da Fundação de Economia e Estatística (FEE), da Federação da Associação dos Municípios do Rio Grande do Sul, e do Portal da Transparência dos Municípios.

2ª Etapa: Realizou-se pesquisa longitudinal documental levantando informações nos *sites* oficiais de governo: Tribunal de Contas do Estado TCE/RS, sistema FINBRA (Finanças Públicas) e Portal da Transparência dos Municípios.

3ª Etapa: Foram utilizados os dados quantitativos para realizar o cruzamento das informações, os quais permitiram estabelecer o comportamento, a evolução da arrecadação no período analisado e, principalmente, o comportamento das receitas próprias. Com isso, buscou-se subsidiar o estágio de implementação das ações previstas e indicadas pelo TCE/RS, FAMURS e CNM como alternativas de expansão da arrecadação.

Entre as ações destacadas pelos citados órgãos, destaca-se a Resolução do TCE/RS n. 987/2013, considerando o artigo 37, inciso XXII, da Constituição da República, sobre a instituição da administração tributária municipal. Verifica-se que essa atividade é exercida por servidores de carreira específica, que atuam de forma integrada com as administrações tributárias da união e dos estados, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais e, ainda, se existe estrutura organizacional adequada e regulamentada no município com dotação específica.

O instrumento também se refere ao conhecimento quanto ao Código Tributário Municipal pelos servidores responsáveis, se promovem medidas de aperfeiçoamento e regulamentação da legislação tributária municipal, bem como adotam providências que buscam a consolidação com lei federal e entendimentos jurisprudenciais, dos tributos ISS, ITBI e IPTU. Outra alternativa para incrementar a arrecadação é verificar a existência do servidor efetivo ‘fiscal’ e, se o mesmo vem realizando, suas atribuições na adequação e atualização de cadastro imobiliário, planta genérica de valores, das obras em andamento, dos registros dos microempreendedores individuais (MEIs) e demais rotinas para o funcionamento do setor.

Cita-se também a Cartilha de Orientação Técnica às Administrações Municipais fornecidas pela FAMURS, o convênio com o Estado do Rio Grande do Sul na realização do Programa de Integração Tributária (PIT), que além de contribuir com Estado na fiscalização da receita de ICMS, proporciona incremento na arrecadação municipal com algumas ações específicas do programa: Programa de Educação Fiscal, Incentivo à Emissão de documentos fiscais, Comunicação de Verificação de Índícios, Sitagro – Ficha Cadastral Eletrônica e Entrega de Talões de Produtor e Digitação e Transmissão de todas as NFP, e Programas de Combate à Sonegação.

Para finalizar, nos termos previstos na Constituição Federal e, especialmente, na LRF, salienta-se a atuação do Controle Interno como agente verificador, fiscalizador e orientador de mecanismos voltados ao aperfeiçoamento da gestão pública, sobretudo no que concerne à arrecadação municipal. Estes instrumentos foram utilizados à formulação do roteiro de entrevista com os responsáveis pelo setor de tributação dos municípios.

## **2.3 Dados primários**

Os dados primários atenderam a diferentes propósitos. Para tanto, a coleta foi realizada a partir de entrevista com os inspetores tributários dos municípios do COREDE Vale do Rio Pardo, com menos de 50.000 habitantes. A entrevista foi do tipo despadronizada ou não estruturada, classificada como entrevista focalizada, explicada por Marconi e Lakatos (2010) como um roteiro de assuntos ao problema que pretende estudar.

Quanto ao conteúdo, as entrevistas seguiram a legislação pertinente e correlata, as propostas discutidas pela Resolução n. 987/2013, pelos relatórios do Diagnóstico sobre a Estrutura e a Logística da Administração Tributária Municipal, emitidos pelo TCE/RS e pelas notas técnicas emitidas pela CNM e FAMURS. Tais propostas constituem-se em um rol de informações pormenorizadas e atualizadas, embasadas em casos específicos dos municípios.

Complementando, durante as entrevistas foi realizado debate junto aos responsáveis municipais pela arrecadação, com a análise de cada ação proposta e se o município tem realizado ou não, se tem conhecimento de alternativas de incremento da arrecadação do ISS, IPTU e ITBI. Ainda, foi feito o questionamento final, analisando as respostas anteriores em qual fase de implementação das políticas ou esforços para melhorar a arrecadação própria o município se enquadra: fase inicial, intermediária e/ou avançada.

Foram consideradas ações em estágio inicial aquelas que atendem em parte a Resolução TCE 987/2013 e realizam pelo menos 25% das ações propostas, incluindo a figura e atuação do servidor efetivo “fiscal”. O estágio intermediário agrega ações de caráter institucional e adequação legal, realizando de 25 a 50% das ações propostas, e, por sua vez, o nível avançado atende pelo menos 75% das ações propostas.

## **2.4 Métodos de análise: qualitativo e quantitativo**

O desafio apresentado pela análise qualitativa está na inexistência de fórmulas prontas, sendo assim necessário fornecer um conjunto de dados de entrada, geralmente em forma de texto, não de números. Mais importante, não é possível recorrer a uma fórmula predefinida como na pesquisa quantitativa, devendo desenvolver todo o procedimento substantivo subjacente, tal como classificar, codificar, combinar e recombinar partes do texto (YIN, 2015).

Na análise dos dados foi utilizada a análise de conteúdo, pois consiste em uma técnica que visa a compreensão da comunicação, considerada a mais adequada à interpretação dos dados coletados na pesquisa qualitativa. Para tal, as informações disponíveis pelos órgãos oficiais sobre os municípios foram consideradas unidades que compõem um conjunto de respostas e a confirmação das informações do levantamento obtido por meio das entrevistas.

Por sua vez, a pesquisa quantitativa, no entendimento de Zanella (2009), é aquela caracterizada pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta como no tratamento dos dados e, tem como finalidade medir relações entre as variáveis. Por isso, recorre à linguagem matemática para descrever e responder a causa de um fenômeno.

Os dados quantitativos foram coletados nos sites oficiais do TCE e Portal da Transparência dos Municípios, no período de 2009 a 2016, estruturados e confrontados mediante utilização de gráficos, quadros e tabelas, com a interpretação em forma de texto, comparando os resultados obtidos para cada grupo de análise e relacionando-os com a literatura especializada.

Por fim, a soma das informações primárias e secundárias possibilitou solidificar o estudo da participação das receitas tributárias próprias dos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo a partir de um relatório demonstrativo das dificuldades enfrentadas na realização da gestão tributária. Também discutiu-se as sugestões de alternativas à expansão das receitas tributárias nos municípios analisados.

## 4 Resultados

### 4.1 Caracterização socioeconômica do COREDE Vale do Rio Pardo

O COREDE Vale do Rio Pardo está localizado na região central do Rio Grande do Sul e é composto por 23 municípios e conta com população de 434.258 habitantes, conforme Tabela 01. Em termos de atividade econômica e renda, o COREDE apresentou PIB superior a R\$15 milhões e PIB *per capita* de R\$22.461,23, conforme FEE (2014).

Entretanto, essa região é bastante heterogênea socioeconomicamente; se, por um lado, o maior município, em termos populacionais e renda, é Santa Cruz do Sul, com mais de 120.000 habitantes e PIB *per capita* anual superior a R\$60.000,00, por outro, encontram-se os municípios de Herveiras, com contingente populacional de 2.698 habitantes e Boqueirão do Leão com PIBs *per capita* anual de R\$13.881,08.

Conforme verificado, o COREDE apresenta diferenças importantes no que se refere ao contingente populacional. Assim, para melhor contextualização, optou-se por apresentar os resultados de acordo com o agrupamento populacional e renda, dividindo-os em três grupos: municípios maiores de 50.000 habitantes (grupo 01); municípios entre 10.000 e 50.000 habitantes (grupo 02) e; municípios menores de 10.000 (grupo 03).

Tabela 1 - Dados socioeconômicos do COREDE Vale do Rio Pardo

Municípios	Habitantes 2015	PIB (2014) – R\$	PIB Per capita (2014)
Santa Cruz do Sul	128.437	7.984.043	63.692,48
Venâncio Aires	69.052	2.810.741	40.430,10
Rio Pardo	38.071	744.632	19.142,70
Candelária	31.083	599.666	19.093,39
Vera Cruz	25.266	613.056	24.017,85
Encruzilhada do Sul	24.625	396.616	15.464,41
Sobradinho	14.789	312.550	20.970,89
Arroio do Tigre	12.699	292.431	22.025,40
Vale do Sol	11.521	209.728	18.067,58
Pântano Grande	9.917	258.072	25.861,54
Sinimbu	9.867	178.337	17.156,07
General Câmara	8.394	126.523	14.578,05
Boqueirão do Leão	7.575	109.813	13.881,08
Segredo	6.785	110.478	14.998,41
Passo do Sobrado	6.167	140.021	22.085,33
Passa Sete	4.874	84.391	15.464,66
Mato Leitão	4.514	136.373	32.774,13
Ibarama	4.219	70.384	15.581,96
Tunas	4.139	65.984	14.419,49
Estrela Velha	3.526	121.599	32.487,14
Vale Verde	3.305	70.676	20.665,43
Lagoa Bonita do Sul	2.735	49.617	17.657,43
Herveiras	2.698	49.244	16.092,83
Municípios > 50.000 habitantes			
Municípios > 10.000 < 50.000 habitantes			
Municípios < 10.000 habitantes			

Dados: Adaptado dos dados FEE, 2015.

A partir de tais definições, o primeiro grupo (grupo 1) está composto por Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, municípios de porte médio, com maior concentração de renda e com

população superior a 50.000 habitantes, nos quais se destacam os setores de serviços e indústria, além de contar com grande participação de arrecadação própria.

No segundo grupo (grupo 2), encontram-se os municípios com população entre 10.000 e 50.000 habitantes, os quais representam cerca de 30% do total de municípios do COREDE, sendo eles: Rio Pardo, Candelária, Vera Cruz, Encruzilhada do Sul, Sobradinho, Arroio do Tigre e Vale do Sol. Esses municípios apresentam como característica variadas fontes arrecadatórias, crescimento da arrecadação própria, no entanto, dependentes do repasse de transferências constitucionais.

No terceiro grupo (grupo 3), encontram-se os municípios com população inferior a 10.000 habitantes, os quais somam 14 municípios e correspondem a 61% do COREDE Vale do Rio Pardo. Esses municípios caracterizam-se por apresentar significativa concentração na atividade rural e os menores níveis de renda, como também as receitas próprias representam uma fonte muito pequena na arrecadação total. Além disso, o setor público (prefeitura) é o maior empregador de trabalhadores.

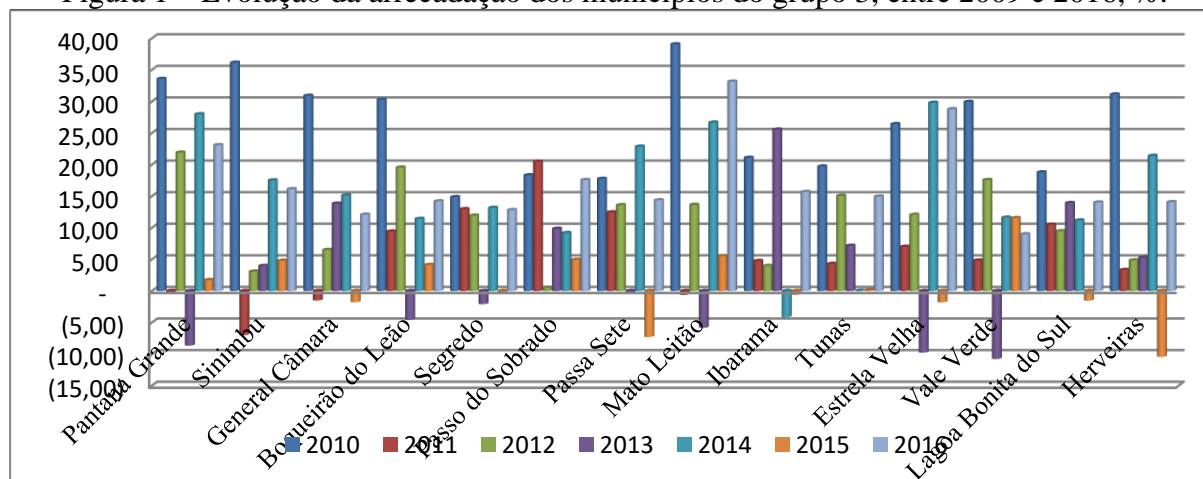
#### 4.2 Estrutura orçamentária dos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo

A distribuição desigual das receitas tributárias entre os entes públicos tem ampliado o debate sobre os limites do modelo federativo, sobremaneira para os municípios, dado que essa estrutura induz esses entes públicos à posição, no âmbito da federação, de entidade político-administrativa, de terceiro grau, conforme Eidt e de Lima (2008). Além disso, os municípios têm se tornado cada vez mais vulneráveis a conjuntura econômica decorrente de sua dependência de recursos recebidos por meio de transferências dos demais entes.

Considerando o COREDE Vale do Rio Pardo, a arrecadação dos pequenos municípios (grupo 3), nos anos de 2009 a 2016, apresentou grandes oscilações, variando entre crescimento de até 40% de um lado e, de outro lado, decréscimo de mais de 10%. Deduz-se daí uma conjuntura de instabilidade financeira e necessidade de esforço gerencial para ajustar os orçamentos e manter o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, conforme art. 4º § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em termos de evolução da arrecadação total, foram registrados, nos anos de 2010 e 2014 os maiores crescimentos, motivados principalmente por receitas de capital de emendas parlamentares, visto que foram anos eleitorais nas esferas nacional e estadual. Todavia, nos anos de 2013 e 2015, ocorreu processo inverso, com decréscimo da arrecadação total em alguns municípios de pequeno porte, de acordo com o TCE/RS (2017) e Portal da Transparência Municipal (2017) (ver Figura 01).

Figura 1 – Evolução da arrecadação dos municípios do grupo 3, entre 2009 e 2016, %.



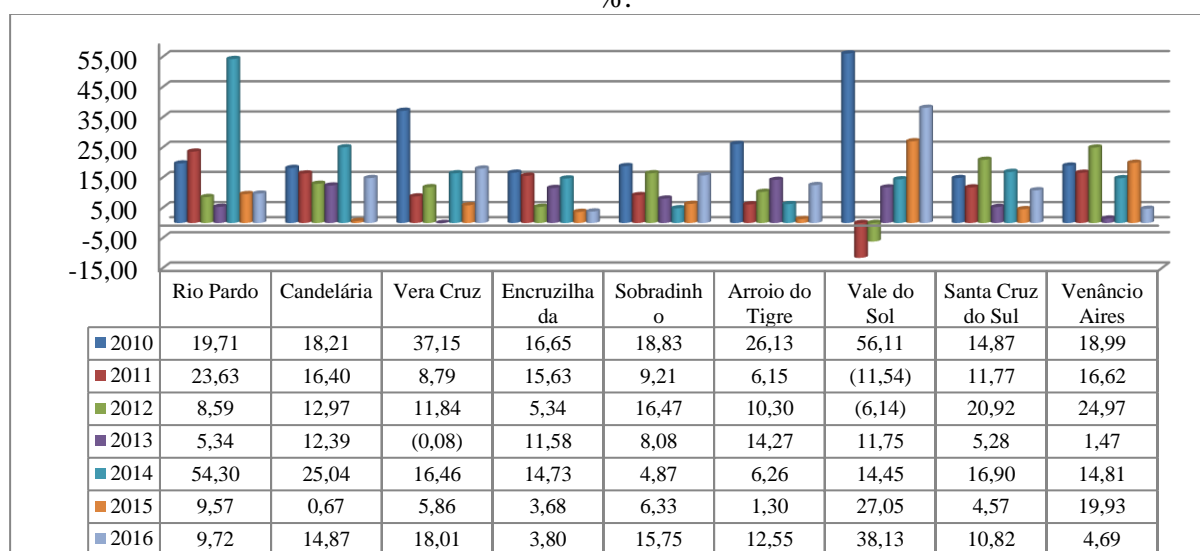
Fonte: Elaborada pelos autores, 2017.



Detalhando, para a arrecadação total dos municípios com população inferior a 10.000 habitantes, observa-se crescimento médio de aproximadamente 11%, sendo que os maiores aumentos de receita ocorreram em Mato Leitão, Sinimbu e Pântano Grande, respectivamente, nos anos de 2010, 2014 e 2016. De igual forma ocorreu nos demais municípios, com o crescimento da arrecadação direcionado para obras de construção e investimentos, não significando mais recursos para os municípios investirem em despesas correntes com a manutenção da máquina pública e de programas já criados.

Considerando os municípios com população entre 10.000 e 50.000 habitantes (grupo 2), observam-se aumentos significativos em todos os anos, principalmente entre 2010 e 2014, com médias de 27% e 20% (ver Figura 02). Entre os determinantes estão os recursos de transferências e as emendas parlamentares entre outros não previstos nos orçamentos iniciais. Citam-se os casos de Vale do Sol, cuja arrecadação cresceu 56,11% em 2010, sendo 20% deste acréscimo apenas com o recurso transferências de convênio dos estados destinadas aos Programas de Infraestrutura em Transporte.

Figura 2 – Evolução da arrecadação dos municípios dos grupos 2 e 1, entre 2009 e 2016, em %.



Fonte: Elaborada pelos autores, 2017

Complementando, quanto ao grupo 01, o qual compõem-se dos dois municípios mais populosos do COREDE, apresentados a direita da Figura 02, verifica-se constante a evolução arrecadatória em todo o período, com menores percentuais verificados em 2013, 2015 e 2016. Assim como os demais municípios, esses também receberam verbas parlamentares, com repasses distintos em anos eleitorais, no entanto possuem uma consistente base arrecadatória, com destaque para o ICMS, transferências constitucionais (vinculadas a faixa populacional e cidadão atendido – áreas de educação e saúde), e também das receitas próprias; aspectos que mais condicionaram a crescimento da arrecadação.

#### 4.3 Análise da arrecadação própria

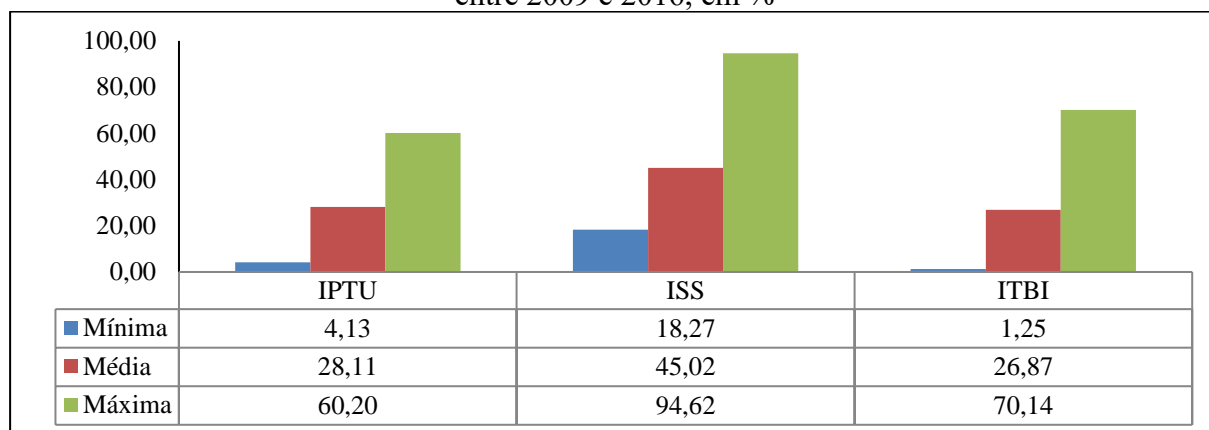
Os municípios são os responsáveis pela execução das ações e atendimento das demandas sociais, todavia, é justamente neles que os recursos são primeiramente contingenciados. Os últimos anos, sobretudo, o biênio 2015/2016, serão lembrados como um dos períodos mais difíceis enfrentados pelo país em sua história recente, com encolhimento da atividade econômica, retração do PIB e aumento da inflação, além da profunda crise política e enfraquecimento institucional.

Neste cenário, os municípios realizaram poucos investimentos, enquadrando-se, em sua grande maioria, nos conceitos “D” – Gestão crítica para receita própria e “C” para investimento – Gestão em dificuldades, demonstrando assim a necessidade de, em curto prazo, melhorar a gestão das receitas próprias, conforme destacam os Indicadores de Gestão Fiscal do Sistema Firjan (2017). A partir desse contexto, estruturar as receitas próprias se torna tarefa importante da gestão orçamentária.

Seguindo essa proposta, analisam-se as receitas dos municípios do COREDE Vale do Rio Pardo, buscando evidências acerca da participação e da evolução desses recursos, caso do IPTU, ISSI e ITBI, no período de 2009 a 2016. De forma geral, observaram-se características similares aos municípios com população agrupada por número de habitantes. Estes resultados corroboram o exposto por Brito e Dias (2015), quando discutem que os fatores que explicam o comportamento da arrecadação própria estão relacionados à localização.

Analisando a estrutura das receitas próprias, verifica-se que, para os municípios com população inferior a 10.000 habitantes, a representatividade média de toda a receita própria (soma do ISS, ITBI e IPTU) variou entre 0,84% (Lagoa Bonita do Sul) e 5,48% (Pântano Grande) da receita total arrecadada no período.

Figura 3 – Participação média dos tributos na receita própria dos municípios do grupo 03 entre 2009 e 2016, em %



Fonte: Elaborada pelos autores, 2017

Da mesma forma, a representatividade de cada um dos tributos no montante da arrecadação tributária teve grande oscilação no período, sendo que o ISS representou a principal fonte de arrecadação própria para 60% dos municípios (ver Figura 03).

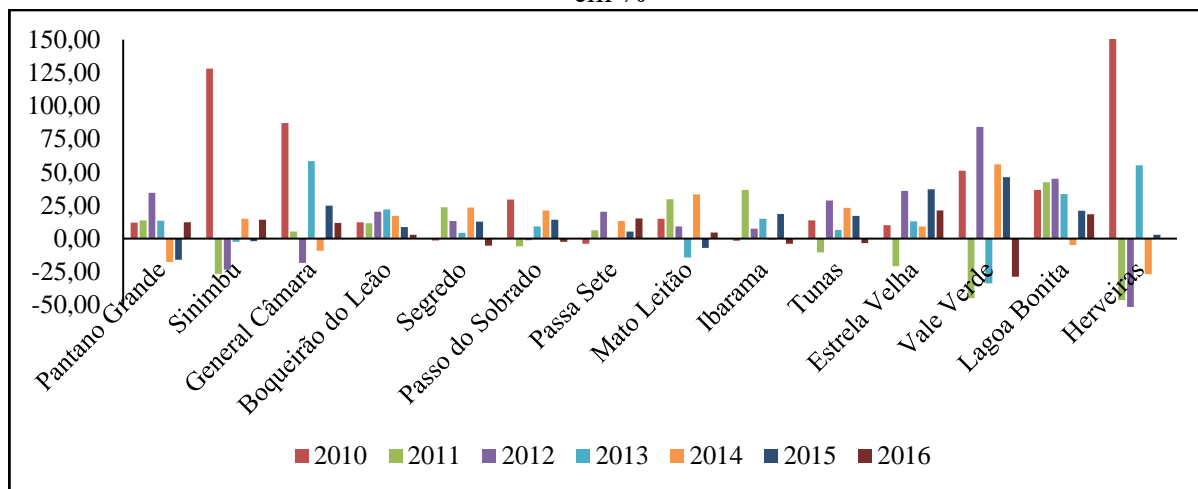
As maiores médias de participação na arrecadação própria foram encontradas em Pântano Grande, Sinimbu e Mato Leitão, municípios que possuem maior área urbana e maior concentração de empresas (PETRY E SILVEIRA, 2017). Além disso, os dois primeiros são os mais populosos do grupo de municípios com contingentes populacionais de até 10.000 habitantes. Por outro lado, as menores participações foram encontradas nos menores municípios em número de habitantes, caso de Lagoa Bonita do Sul e de Herveiras, os quais possuem apenas empresas de comercialização de produtos, como mercados, farmácias e agropecuárias.

Na análise da evolução das receitas próprias, observa-se um crescimento variado nos municípios e nas receitas tributárias próprias, com acréscimos principalmente no ano de 2010, caso dos municípios de Sinimbu (128%), General Câmara (87%), Passo do Sobrado (29%), Vale Verde (51%) e Herveiras (370%), conforme Figura 04. Por outro lado, os decréscimos foram observados, sobretudo em 2011, em Sinimbu (-26,63%), Estrela Velha (-20,78%), Vale Verde (-44,86%) e Herveiras (-51,60%).

Por sua vez, o ano de 2010 refletiu situação diferenciada para os municípios de Sinimbu, General Câmara, Passo do Sobrado, Vale Verde e, principalmente, Herveiras, com uma

significativa evolução positiva na arrecadação do ISS que mais que dobrou suas arrecadações, ocasionado pelos serviços de engenharia, especificamente, serviços de empreitada decorrentes da construção da Rodovia Estadual RST 153, que liga os referidos municípios.

Figura 4 – Evolução da receita própria dos municípios grupo 03, no período entre 2009-2016, em %



Fonte: Elaborada pelos autores, 2017

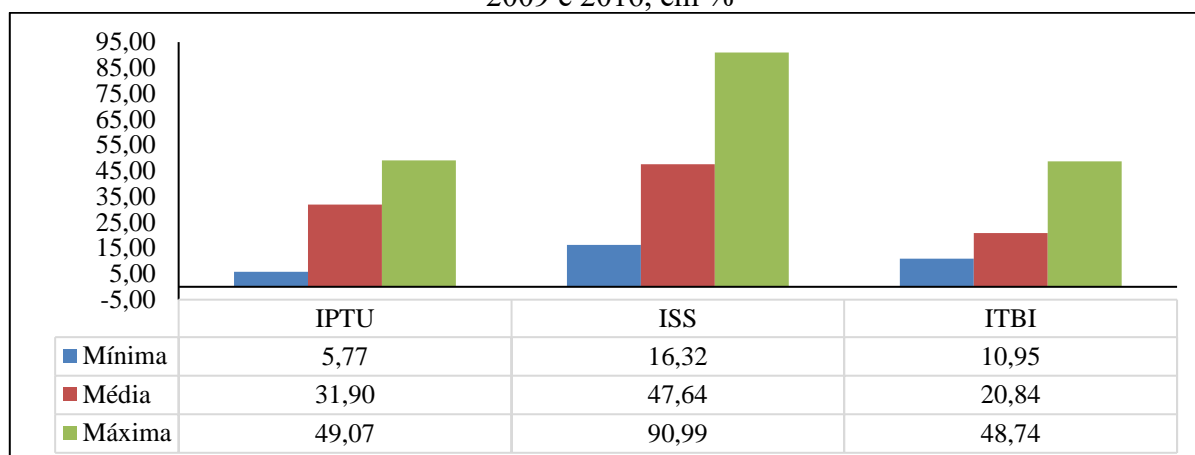
A arrecadação do IPTU foi a que demonstrou resultado mais significativo no período e para todos os municípios. Para os inspetores tributários, o acréscimo da arrecadação se deveu a elevação do número de imóveis edificados por meio de programas sociais de habitação do governo federal, como também ao crescimento de empreendimentos imobiliários. Ademais, os aprimoramentos dos setores e sistemas informatizados e o recadastramento imobiliário, implantado por diversos municípios, caso de Tunas, Lagoa Bonita do Sul e Passa Sete, em 2011 e 2012.

Resultados positivos em termos arrecadatários também foram encontrados nos municípios de Ibarama, Mato Leitão e Estrela Velha, resultantes da implementação de ações de atualização da planta genérica de valores do IPTU, medida que implicou em acréscimo na arrecadação nos anos de 2011 e 2014. Por fim, em termos de participação média, encontra-se o ITBI, receita tributária proveniente de transações imobiliárias onerosas, cuja média no período para os municípios do grupo 3, foi de 26,87%, com máxima representatividade de 70,14% pelo município de Estrela Velha, em 2009, e mínima de 1,25% pelo município de Herveiras, no ano de 2010.

No que tange aos municípios com população entre 10.000 e 50.000 habitantes (grupo 02), constata-se uma estrutura urbana mais ampla, com maior concentração de imóveis e prestação de serviços. Além disso, apresentam equipe com maior número de servidores e com capacidade de fiscalização. Essas condições possibilitaram que os municípios obtivessem participação média da receita própria de 5,25%, praticamente o dobro da média do grupo 3, com variação entre 3,49% (Arroio do Tigre) e 6,98% (Encruzilhada do Sul).

Para esses municípios, o tributo com a maior representatividade foi o ISS, igualmente ao grupo 3, porém com a média de 47,64% da receita municipal (ver Figura 5), superior a um ponto percentual ao grupo dos menos populosos. A máxima representatividade foi de 90,99%, obtida por Vale do Sol, em 2010, enquanto que a mínima foi de 16,32%, encontrada em Vera Cruz, no ano de 2014. Os maiores percentuais de participação deste tributo foram encontrados nos municípios de Vera Cruz e Vale do Sol, nos anos de 2010 e 2011, período em que estavam realizava-se a construção da Rodovia Estadual RST 153, elevando a participação tributária na média geral dos recursos arrecadados e reduzindo a participação relativa dos demais tributos.

Figura 5 – Participação média dos tributos na receita própria dos municípios grupo 2, entre 2009 e 2016, em %



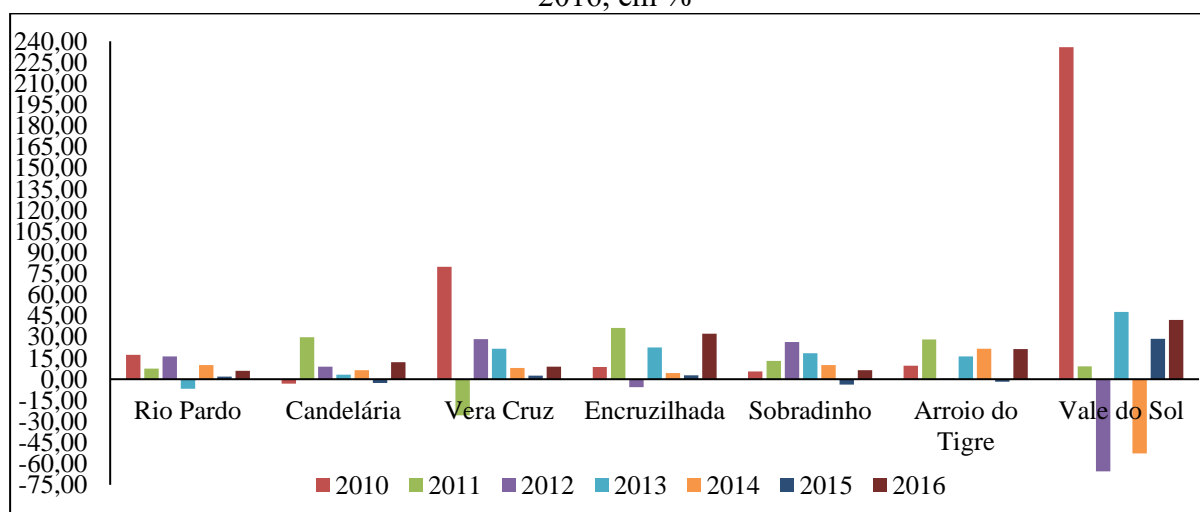
Fonte: Organizada pela autora, 2017

O IPTU representou a segunda maior fonte de arrecadação tributária com média de 31,90% no período, com a máxima representatividade de 40,07% pelo município de Sobradinho, no ano de 2010, e mínima de 5,77% encontrada em Vale do Sol, no ano de 2011. Porém, ressalta-se que, para os municípios de Arroio do Tigre e Sobradinho, o IPTU é o tributo próprio de maior representatividade de receita própria.

Complementando a análise da estrutura arrecadatória do grupo 2, está o ITBI, com média no período de 20,84%; sendo a máxima representatividade de 48,74% pelo município de Encruzilhada do Sul, no ano de 2015, e a mínima de 10,95%, em Sobradinho, no ano de 2010.

Em relação às receitas próprias, foram realizadas políticas destinadas a melhorar o desempenho tributário, caso do recadastramento imobiliário, da atualização da planta genérica de valores, do aumento do número de fiscais, entre outras ações (ver Tabela 6). Entretanto, verifica-se reduzido crescimento, sendo os acréscimos mais expressivos obtidos pelos municípios de Vera Cruz e Vale do Sol, no ano de 2010.

Figura 6 – Evolução da receita própria pelos municípios do grupo 02, no período entre 2009 e 2016, em %



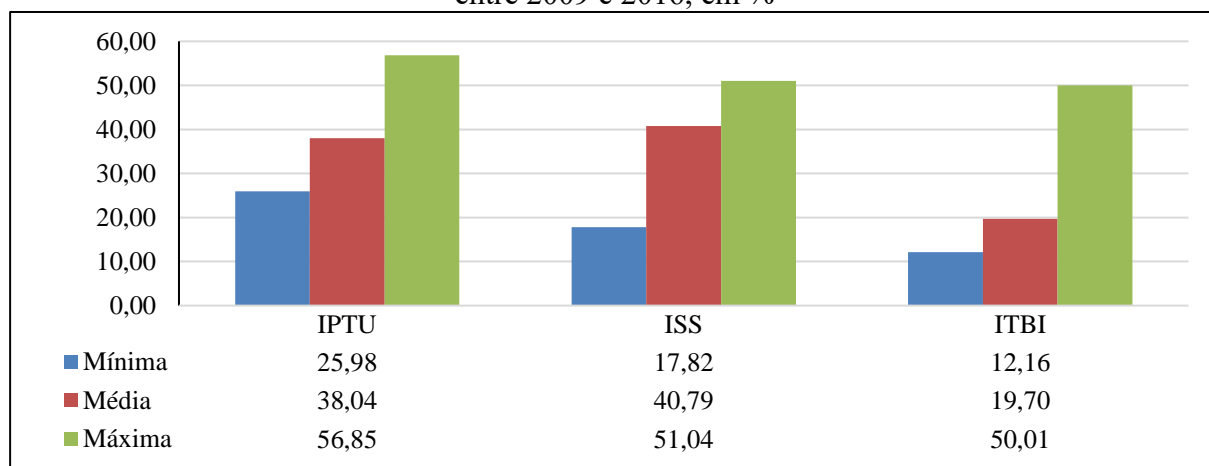
Fonte: Elaborada pelos autores, 2017

Outro fator relevante às receitas próprias nos anos recentes foi o cenário de crise econômica que se instalou a partir de 2009 ocasionando redução da arrecadação própria nos anos seguintes (2010, 2012, 2014 e 2015), sobretudo nos municípios de Arroio do Tigre,

Sobradinho, Rio Pardo, Candelária, Encruzilhada do Sul, Vera Cruz e Vale do Sol. Esses dois últimos foram os que registraram as maiores quedas na arrecadação do imposto sobre serviço (2011, 2012 e 2014), explicadas pelo incremento arrecadatório atípico dos anos anteriores, motivadas pelas grandes obras e construções nestes municípios.

Já o grupo com população acima de 50.000 habitantes apresentou o IPTU como o tributo mais representativo, com a máxima participação de 56% (ver Figura 7). Diferentemente da situação apresentada por Brito e Dias (2015) para o município de Parnaíba/PI, com população superior a 140.000 habitantes teve o ISS como tributo mais representativo, considerando o período 2003-2012, correspondendo à média de 57,48% da receita tributária, enquanto que a tributação própria representou, em média, 4,29%.

Figura 7 - Participação média dos tributos na receita própria dos municípios do grupo 01, entre 2009 e 2016, em %

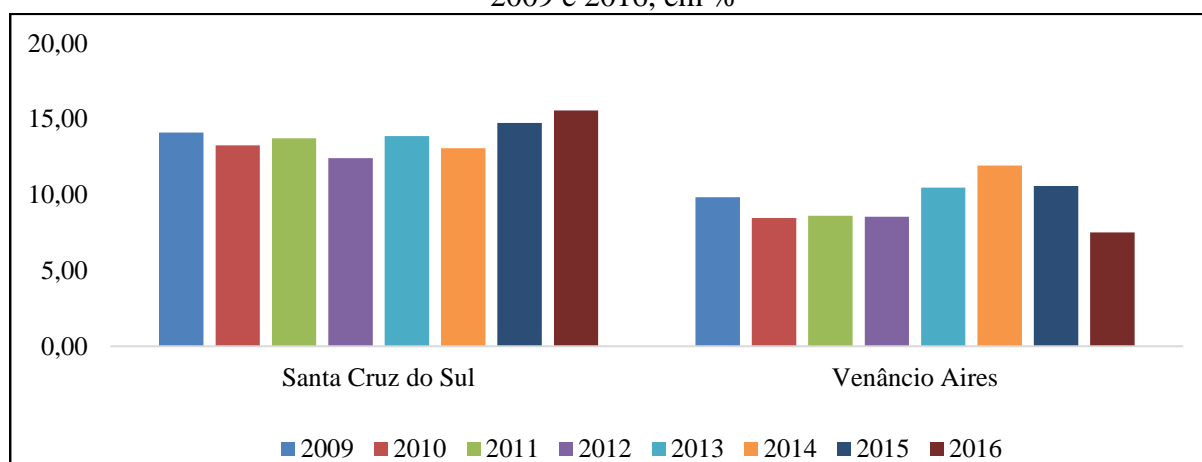


Fonte: Organizada pelos autores, 2017.

Por fim, destaca-se que a análise da arrecadação própria do grupo 01 é distinta dos demais, pois, além da população, os municípios possuem variada e consistente capacidade industrial e empresarial, baseadas nos setores fumageiro, erva mate, metalúrgico, moveleiro, alimentício, plástico e borracha, vestuário e calçadista, estrutura que se reflete diretamente na arrecadação do ISS e do IPTU, como também na arrecadação do ICMS. Ambos os municípios, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, apresentaram uma expressiva participação média das receitas próprias, atingindo 11,68% no período, o dobro do grupo 2 e, ainda, superior em quatro vezes à média do grupo 3.

Quanto à evolução das receitas próprias (ver Figura 8), verifica-se diferenciação entre os dois municípios. Enquanto que Santa Cruz do Sul mantém constante evolução de seus tributos, Venâncio Aires apresentou expansão até 2014, com ocorrências isoladas que resultaram em oscilações no volume arrecadado. Neste ano em específico, ressalta-se o incremento na arrecadação de IPTU de mais de 100%, reflexo da atualização da planta genérica de valores realizada no ano anterior. Por outro lado, em 2016, o mesmo tributo sofreu queda brusca, quando o legislativo municipal não aprovou o projeto de lei que autorizava a antecipação em cota única do tributo no mês de dezembro.

Figura 8 - Participação da receita própria pelos municípios do grupo 01, no período entre 2009 e 2016, em %



Fonte: Organizada pelos autores, 2017.

A partir das evidências, constata-se características peculiares dos três grupos (3, 2 e 1). Os municípios mais populosos apresentaram média da arrecadação própria de 11,68%, o dobro do grupo 2, que teve média de 5,35% e quatro vezes maior que os municípios com população inferior a 10.000 habitantes, que apresentou participação de 2,51%. Quanto à representatividade dos tributos próprios, destaca-se o ISS, cuja máxima participação dos grupos 03 e 02 atingiu 94% e 90%, nos anos de 2010 e 2011, respectivamente, decorrente de eventos específicos, caso da construção da Rodovia Estadual RST 153. Já o grupo mais populoso apresentou o IPTU como tributo mais representativo, com a máxima participação de 56% no ano de 2015.

#### 4.4 Receitas próprias: ações, dificuldades e limitações

Inicialmente, caracterizou-se a estrutura organizacional municipal, analisando as alternativas propostas à expansão da arrecadação própria dos municípios com população inferior a 50.000 habitantes (grupos 3 e 2), as dificuldades dos setores de fiscalização e arrecadação no desempenho das funções inerentes à atividade e, por fim, analisou-se a fase de implementação das alternativas à expansão da arrecadação própria.

As entrevistas foram realizadas com inspetores tributários, fiscais e secretários municipais, quinze delas executadas presencialmente e as seis restantes por telefone, tendo em vista a disponibilidade dos entrevistados e também a dificuldade no deslocamento.

Conforme Resolução do TCE/RS n. 987/2013, constatou-se que quanto menor o município, menor a estrutura organizacional e, conseqüentemente, menor a capacidade de realizar as ações propostas que visam à ampliação da arrecadação tributária municipal. Para tanto, os municípios destacam que possuem poucos servidores para atuarem na fiscalização, que se fixam à parte administrativa de lançamento e cobrança, e nem sempre conseguem operar nas atribuições inerentes ao cargo. Ambos os grupos não possuem estrutura organizacional distinta com dotação específica à área tributária e fazendária.

Logo, se por um lado, os menos populosos destacam que é inviável manter servidor na fiscalização in loco, pois não possuem demanda, por outro, os municípios do grupo 2, com exceção de Rio Pardo, implementaram a nota fiscal eletrônica como alternativa ao controle e a fiscalização da arrecadação do ISS. Por sua vez, os municípios do grupo 3 estão direcionando ações à implementação desta ferramenta, porém somente Vale do Sol a implementou.

Em relação à cobrança dos serviços de construção civil, prevista nos subitens 7.02 e 7.05 da Lista Anexa à Lei Complementar n. 116/2003, tendo em vista o entendimento

jurisprudencial (STJ e STF) que indica afastar da base de cálculo os valores dos materiais, verificou-se que a maioria dos municípios do grupo 02 (cerca de 70%) e do grupo 3 não assentou as alíquotas em seus códigos, cobrando conforme discriminação em documentos fiscais dos serviços prestados pela alíquota antiga. Logo, a base de cálculo permaneceu inalterada na maioria dos municípios, com exceção de Passo do Sobrado, Pântano Grande e Vale do Sol, sendo que esse último apresenta a maior alíquota, 5%.

Sobre o tributo municipal Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cuja cobrança é calculada em função do valor venal do imóvel, Anselmo (2013) destaca que, caso a planta não seja refeita e atualizada, os valores do imposto podem ficar desatualizados em relação aos de mercado, desconsiderando a valorização imobiliária e, distorcidos, quando aplicado apenas o índice de inflação anual diretamente à correção de valores. Essa situação foi constatada em praticamente todos os municípios do grupo 2, nos oito anos de análise, com exceção de Sobradinho e Vale do Sol. Não distante está o grupo 03, onde 57% dos municípios realizou a atualização da planta genérica de valores ao menos uma vez no período de análise. Neste grupo, encontram-se ainda Vale Verde e Mato Leitão que realizam a atualização a cada quatro anos, conforme estabelecido em legislação municipal.

Em relação a fiscalização do IPTU, inclusive ITBI e ISS, foi constatado que 57% dos municípios do grupo 2 possuem fiscais que atuam diretamente nas ruas, verificando a regularidade das obras de construções e/ou ampliações, registros e alvarás. Processo esse que vem ocorrendo nos últimos quatro anos. De outro lado, a grande maioria dos municípios realiza a vistoria de acordo com o que é solicitado.

Considerando os municípios do grupo menos populoso, apenas Sinimbu apresentou disponibilidade de fiscal de obras à atuação frequente na vistoria *in loco*. Foi ressaltado por alguns entrevistados que não há demanda para os fiscais estarem diariamente nas ruas, enquanto outros entrevistados evidenciaram que não é uma prática bem vista pelos gestores, que preferem os fiscais atuando nas repartições internas do setor.

À alternativa proposta “Recadastramento Imobiliário”, 43% dos municípios realizaram por meio de terceirização a atualização com vistorias *in loco*, confronto e ajuste da base de dados. Outra medida discutida em relação à ampliação da arrecadação se refere ao convênio à municipalização da fiscalização e da cobrança de ITR junto à Secretaria da Receita Federal, pactuação que igualmente 43% dos municípios, dos grupos 2 e 3, realizou.

Além do convênio com a união, uma alternativa aos municípios consiste no convênio com o estado para buscar melhorias na arrecadação do ICMS, caso do Programa de Integração Tributária (PIT), instituído pela Lei Complementar n. 63, de 11, de janeiro de 1990, e alterações e decretos posteriores. Dentro desse programa, há várias ações que produzem pontuação para o município, o que proporciona um retorno financeiro direto no ICMS e indireto nas receitas próprias.

Conforme dados da Secretaria Estadual da Fazenda (2017), foi verificado o esforço dos municípios em desenvolver as ações do PIT, de acordo com a pontuação atingida no ano de 2015, que reflete na arrecadação do ano de 2017. Destacam-se Boqueirão do Leão, Encruzilhada do Sul, Mato Leitão e Vera Cruz, que trabalham a Educação Fiscal em seus municípios. Já Arroio do Tigre, Ibarama, Segredo e Sobradinho, mesmo não desenvolvendo Educação Fiscal, possuem um considerável retorno das demais ações do PIT, além da digitação das notas do Sitagro, a qual é pontuada por todos, desenvolvem a Turma Volante e Campanha de Arrecadação municipal.

Considerando que os artigos 145, incisos I, II e III, 149, § 1º, e 149-A, todos da Constituição Federal, estabelecem as exações que integram a competência tributária dos municípios, é imprescindível que esses entes públicos zelem pelo adequado desempenho do setor tributário, vinculado à secretaria municipal de finanças, com equipe técnica qualificada e engajada com a finalidade a que se propõe.



Os procedimentos legais que compõem as etapas de gestão fiscal vão desde o lançamento tributário até a fiscalização, passando pela cobrança administrativa e execução fiscal. Todas essas etapas possuem características específicas que precisam ser analisadas, aprimoradas e integradas à eficácia da arrecadação dos créditos. Sobre isso, Rocha (2017) destaca que, ocorrendo algum vício ou erro, tal problema inviabilizará a correta recuperação e arrecadação do crédito. Assim, corroborando com as informações obtidas junto aos setores fiscais e tributários, a mais importante providência para uma melhor gestão tributária consiste na otimização das informações por intermédio de um cadastro fiscal completo e continuamente atualizado.

Nesta linha, conforme inspetor tributário de Sobradinho, “as maiores dificuldades encontradas na arrecadação estão na falta de visão técnica por parte dos gestores públicos acerca da aplicação correta da legislação tributária, situação que visa incrementar a arrecadação própria que voltará em forma de benefício, em obras e investimentos para os contribuintes, pois o sucesso da gestão não se mede pela arrecadação, mas pela forma como os valores arrecadados são aplicados”. Sobre isso, Anselmo (2013) salienta que, se deve buscar o equilíbrio entre o montante de tributos que a população paga e o que a administração devolve na forma de serviços; para tanto, se torna essencial conhecer a realidade socioeconômica local para possibilitar que esses tributos sejam arrecadados coerentemente e distribuídos de maneira justa.

Este mesmo entendimento foi exposto pelos servidores de Vera Cruz, os quais destacaram a seriedade no fortalecimento do setor de tributação, com gestores preparados e conscientes da importância das ações desenvolvidas. Assim, mesmo com a implementação da nota de serviço eletrônica, é difícil mudar a cultura de emissão de notas fiscais, quando não obrigatória, nem mesmo a população tem o hábito de solicitar. Ademais, citam que o progresso do Programa Educação Fiscal, desenvolvido nas escolas, está propiciando uma nova visão aos pequenos cidadãos e vem contribuindo para quebrar esta cultura tão enraizada nos municípios.

Também foi enfatizada a criação de muitos programas e incentivos, como os MEIs que favorecem as empresas a sair da informalidade, porém reduz a participação destas no pagamento de impostos, induzindo-as a sonegação emitindo eventualmente a nota fiscal, parâmetro ao enquadramento empresarial. Situação que os inspetores de Passa Sete, Ibarama e Vale Verde mencionaram como uma dificuldade em seus municípios. Além desses, o servidor de General Câmara, ressaltou ainda que nos municípios de pequeno porte, todas as pessoas se conhecem e muitas técnicas de cobrança, fiscalização e investigação não são bem aceitas, tanto pela população como pelos gestores, incluindo-se o aspecto político que dificulta as boas e corretas práticas gestão pública.

Afora essas dificuldades, é unânime a percepção de que a crise financeira contribuiu para o enfraquecimento da arrecadação das receitas públicas, pois a isenção do IPI impactou diretamente na arrecadação do FPM, principal transferência dos municípios, refletindo no desaquecimento da atividade econômica, na redução do consumo e no aumento da inadimplência. Apontam, também, o programa de Educação Fiscal como uma importante ferramenta, além de proporcionar incremento na receita modificando a visão dos cidadãos sobre o sistema de arrecadação e gestão municipal.

Finalizando, as dificuldades apresentadas pelos agentes tributários associadas ao arcabouço teórico discutido consistiram nos aspectos utilizados à formulação da Tabela 2, que apresenta uma síntese das limitações dos municípios do COREDE quanto à expansão da arrecadação própria.



Tabela 2 – Dificuldades levantadas e enquadramento dos municípios

Dificuldades levantadas pelo autor	Grupo 2	Grupo 3
a) organização do setor de arrecadação e fiscalização, possuindo rotinas de procedimentos internos deficientes que precisam ser ajustadas para que os responsáveis façam a adequado registro, controle e fiscalização	71%	30%
b) a precariedade dos sistemas informatizados	0%	7%
c) a carência de profissionais técnicos e capacitados	71%	64%
d) a falta de designação de atribuições aos servidores responsáveis, conforme Resolução TCE/RS n. 987/2013 e respectiva cobrança pelos seus superiores	57%	43%
e) falta de políticas públicas específicas para arrecadação	30%	64%
f) novas obrigações e atribuições criadas pelo governo federal, sem a devida contrapartida financeira	15%	64%
g) desinteresse dos gestores, por não representar uma ação política que some votos	43%	64%

Fonte: Organizada pelos autores, 2017.

De forma geral, verifica-se que a maior dificuldade enfrentada por ambos os grupos está na carência de profissionais técnicos capacitados, o que conseqüentemente acarreta na precária organização do setor de arrecadação e fiscalização. Esta dificuldade foi mais percebida pelo grupo 2, cuja população está entre 10.000 e 50.000 habitantes, que possui demanda superior a dos municípios menos populosos no que se refere a lançamentos, ajustes e atualizações de cadastros, principalmente imobiliários e de empresas, bem como fiscalização e cobrança.

Por outro lado, a última alternativa proposta “Desinteresse dos gestores por não representar uma ação política que some votos” foi anotada por 64% do grupo menos populoso, resultado que representa nove municípios com menos de 10.000 habitantes. Isso evidencia que, quanto menor a população maior a influência política e despreparo dos gestores. Ainda, nota-se o elevado percentual de municípios que se ressentem da falta de políticas públicas à valorização do setor de tributação e propõe ações para ampliar a arrecadação própria dos municípios a fim de se ter uma gestão financeira eficiente refletindo no desenvolvimento econômico e social.

Ainda, observou-se que, no grupo dos menos populosos, os efeitos da crise foram mais relevantes, pois esses municípios são os mais dependentes das transferências, como FPM e que as novas obrigações e atribuições criadas pelo governo federal, sem a devida contrapartida financeira, estão colocando-os frente a outras dificuldades, reduzindo a capacidade de investimento e principalmente de controle das despesas com folha de pagamento, a qual é regrada pela LRF.

E para concluir, os inspetores tributários e/ou fiscais foram interrogados sobre o nível de implementação de ações focadas no crescimento da arrecadação própria, considerando três níveis: inicial, intermediário e avançado, de acordo com os critérios propostos. O grupo menos populoso apresenta mais de 60% dos municípios em estágio inicial de implementação de ações focadas na ampliação da arrecadação própria. Resultado consistente com o exposto pelos entrevistados, que ressaltaram as inúmeras as dificuldades enfrentadas pelo setor nestes municípios, as quais vão desde a carência de profissionais capacitados até a falta de políticas públicas.

Por outro lado, os municípios do grupo 2 apresentaram maior desenvolvimento das ações, o que se deve entre outros fatores ao maior número de profissionais atuando e implementando ações para ampliar a arrecadação e combater a sonegação, caso da nota fiscal eletrônica. Neste grupo, destaca-se Vera Cruz que enquadrou-se no nível avançado, apresentando além da estrutura organizacional diferenciada, dotação específica para o setor tributário, fiscais atuando *in loco*, como também realizou o recadastramento imobiliário no

período de análise e desenvolve diversas ações do PIT, inclusive auxiliando alguns municípios na implementação da Educação Fiscal.

A esse respeito, Anselmo (2013) evidencia que a meta de arrecadação de tributos próprios deve ser baseada por um conjunto de variáveis locais contidas em um sistema de informação municipal, composto por dados detalhados de imóveis, de empresas, dos prestadores de serviços e dos munícipes.

## 5 Conclusões

A partir da proposta em discussão, constatou-se que, para os municípios mais dependentes de transferências governamentais, a agricultura constitui-se como base da atividade econômica, levando a um fraco desempenho da arrecadação de seus tributos em função da natureza dessa tributação. A partir disso, características peculiares dos municípios (grupos 3, 2 e 1) foram observadas quanto a análise da arrecadação própria.

Para os mais populosos, a média da arrecadação própria foi de 11,68%, o dobro do grupo 2, que teve média de 5,35% e quatro vezes maior que os municípios com população inferior a grupo 3, para os quais a participação média foi de apenas 2,51%. O tributo próprio mais representativo para ambos os grupos foi o ISS, com representatividade média superior a 40% do total das receitas próprias, porém os dois municípios mais populosos apresentam variabilidade bem menor entre o ISS e o IPTU.

Paralelamente a esse cenário encontrou-se as dificuldades na expansão das receitas próprias que, além da carência de profissionais técnicos e capacitados, unânime para os grupos 2 e 3, apresentou falta de políticas públicas, novas obrigações e atribuições criadas pelo governo federal sem a devida contrapartida financeira; também destaca-se o desinteresse dos gestores, por não representar uma ação política que some votos, condizente com a cultura do clientelismo e patrimonialismo.

No que tange as propostas de alternativas à expansão da arrecadação própria, os menores municípios (grupos 2 e 3) não apresentam estrutura organizacional distinta com dotação específica às áreas tributária e fazendária, conforme preceitos legais. Logo, se por um lado, para os menos populosos é inviável a manutenção de servidor diretamente à fiscalização, dada a insuficiência de demanda. Por outro, os municípios do grupo 2 implementaram ações específicas para o controle e fiscalização da arrecadação do ISS, com resultados positivos em termos de arrecadação. Resultado que associa-se ao nível de implementação de ações, indicando que, quanto maior o município, maior a estrutura organizacional, menor as pressões políticas no setor e mais desenvolvidos os setores de tributação e arrecadação.

Sintetizando, os resultados permitiram ratificar que a arrecadação de tributos próprios deve ser priorizada e formulada a partir de política adotada pelo município. Ademais, evidenciou-se que os municípios dos grupos 2 e 3 estão na fase inicial de implementação de ações (em torno de 60%), porém estão buscando alavancar a arrecadação própria, mesmo que ainda, caso da maioria, não tenha se adequadamente as exigências normatizadas pelo TCE/RS.

Por fim, o estudo é amplo e não se exaure, pois abre possibilidades de novas investigações analisando alternativas às expansões da arrecadação própria municipal, principalmente em períodos de crise financeira, fiscal e institucional. Também, quanto aos gestores, faz-se importante atualizar o marco legal que regulamenta os diversos fluxos de recursos que compõem o orçamento em nível local, dos recursos próprios e da discussão da redistribuição de recursos orçamentários entre as esferas de governo.

A despeito da relevância dessas evidências, certas situações implicaram em limitações às análises. Cita-se a dificuldade de realização das entrevistas, dado que nem todos os servidores sentem-se livres para explanar suas opiniões sobre o desenvolvimento do fluxo de seu trabalho, embora muitos desempenhem o trabalho com isonomia política, e a precariedade de

informações de alguns sites municipais de transparência. Estes aspectos engendram a necessidade do aprofundamento das análises sobre as finanças municipais.

## Referências

ANSELMO, Jefferson. Leandro. (2013). **Tributo municipal**. Série Educação Fiscal para a Cidadania. Fundação Prefeito Faria Lima. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. São Paulo: Cepam.

BRITO, Horlânia de Sousa; DIAS, Ricjardeson Rocha. **O Comportamento da Receita Pública Municipal: Um Estudo de Caso no Município de Parnaíba - PI**. Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI, [S.l.], v. 3, n. 1, p. p.130-146, dez. 2015. ISSN 2358-1735. Disponível em: <<http://www.ojs.ufpi.br/index.php/gecont/article/view/3466>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Manual da Receita Nacional**: Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009.1ª Edição. Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 2008. Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. **Finanças**: procedimento para otimizar a arrecadação municipal. Confederação Nacional de Municípios (CNM). Brasília: CNM, 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei da responsabilidade fiscal**. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/102628/lei-de-responsabilidade-fiscal-lei-complementar-101-00>>. Acesso em: 01. set. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei 4.320 (1964). **Institui normas Gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal**. Publicada pelo Congresso Nacional em 17 de março de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 01 set. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. Gestão Municipal: **Projetos em Ação** – Boas Práticas compartilhadas para as finanças municipais- 2016. Disponível em <[http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Gest%C3%A3o%20Municipal.%20Projetos20em%20%C3%A7%C3%A3o%20\(2016\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Gest%C3%A3o%20Municipal.%20Projetos20em%20%C3%A7%C3%A3o%20(2016).pdf)> Acesso em 15 de fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Gestão Municipal: **FPM de 2016 foi salvo com recursos da repatriação**. Disponível em <[http://cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/FPM%20de%202016%20foi%20salvo%20pelos%20recursos%20da%20repatria%C3%A7%C3%A3o%20\(feveiro%20de%202017\).pdf](http://cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/FPM%20de%202016%20foi%20salvo%20pelos%20recursos%20da%20repatria%C3%A7%C3%A3o%20(feveiro%20de%202017).pdf)> Acesso em 01 mar de 2017.

\_\_\_\_\_. Gestão Municipal: **Projetos em Ação** – Boas práticas compartilhadas para as finanças municipais. Brasília: CNM, 2015.

\_\_\_\_\_. Estudos Técnicos: **Crise dos municípios** – a falta de recursos. Volume 7. Janeiro, 2015.

CONSULTORIA, AEQUUS. **Multicidades** – Finanças dos Municípios do Brasil: 2017. Frente Nacional de Prefeitos, v. 12, p. 180, 2017. Disponível em: <<http://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/476-anuario-multi-cidades-2017>> Acesso em 30 jan. 2017.

CRUZ, F. (Coor). **Comentários à Lei nº 4.320.5**.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DE SOUSA BRITO, H.; DIAS, R. R. **O comportamento da Receita Pública Municipal: um estudo de caso no Município de Parnaíba-PI**. Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI, v. 3, n. 1, p. p. 130-146, 2015.

EIDT, S. L.; DE LIMA, J. F. **Descentralização tributária no Brasil: um pacto federativo para os Municípios, Estados e a União Federal**. Redes, v. 12, n. 2, p. 257-270, 2008.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL- FAMURS. **Turno único é adotado em pelo menos 121 prefeituras gaúchas**. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/noticias/turno-unico-e-adotado-em-pelo-menos-121-prefeituras-gauchas>>(2016) Acessado em 15. dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Impacto da queda do FPM e ICMS nos municípios gaúchos**. Disponível em: <[http://www.famurs.com.br/notas\\_tecnicas/impacto-da-queda-do-fpm-e-icms-nos-municipios-gauchos-2015](http://www.famurs.com.br/notas_tecnicas/impacto-da-queda-do-fpm-e-icms-nos-municipios-gauchos-2015)>. Acessado em 25. mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Municípios Gaúchos perdem R\$ 956 Milhões em 2015**. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/noticias/municipios-gauchos-perdem-r-956-milhoes-em-2015/>> Acessado em 25 mai. 2016.

FEE - **Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser**. Disponível em:<<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Vale+do+Rio+Pardo>>. Acessado em 25. mai. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA - IBGE. **Cidades**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 01 mar. de 2017.

FINANÇAS PÚBLICAS DO BRASIL – **ÍNDICES FIRJAM DE GESTÃO FISCAL**. Disponível em:< <http://www.firjan.com.br/ifgf>>. Acessado em 25. jan. 2017.

FLORES, P. C.; RICHATO, A. F. **O Plano Plurianual nos Municípios**. 1.ed. Porto Alegre: IGAM, 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

\_\_\_\_\_. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5.ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2015.

LAKATOS, M. A.; MARCONI, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos de metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PETRY, H. Á.; SILVEIRA, R. L. L. **Plano estratégico de desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo (2015-2030)**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Orientação do Tribunal de Contas para gestores**. Porto Alegre: TCE/RS. 2014.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico sobre a estrutura e a logística da administração tributária municipal**. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/Portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/adm\\_trib\\_municipal/Diagnostico\\_admin\\_tribut\\_%20municipal.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/Portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/adm_trib_municipal/Diagnostico_admin_tribut_%20municipal.pdf)>. Acessado em 25. mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Cartilha Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal**. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha\\_racionalizacao\\_dez\\_2014.pdf](http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha_racionalizacao_dez_2014.pdf)> Acesso em 20 de fev. de 2017.

ROCHA, Vanderlei Salazar Fagundes da. **Gestão Tributária Municipal**: apostila. Porto Alegre: DPM Educação, Set. 2017.

SANTOS, K. G. B.; SANTOS, C. E. R. **Dependência Municipal das Transferências do Fundo de Participação dos Municípios**: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. Anais da IV Semana do Economista, v. 7, 2008.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. **O atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias**. Estudos da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

VESCOVI JUNIOR, José. **Perfil da administração tributária em municípios com até 30.000 habitantes**: esforço fiscal e viabilidade municipal. São Paulo: FGV/EAESP - Fundação Getúlio Vargas, 2003. 105 p. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.