

**FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**AS REPERCUSSÕES DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NAS FINANÇAS  
DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS**

**JARBAS FREITAS DA SILVA**

**Taquara**

**2019**

**JARBAS FREITAS DA SILVA**

**AS REPERCUSSÕES DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NAS FINANÇAS  
DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS**

Dissertação apresentada como critério para obtenção de título de Mestre em Desenvolvimento Regional, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara - RS, sob orientação do Prof. Dr. Marcos Paulo Dhein Griebeler.

**Taquara**

**2019**

## AGRADECIMENTOS

A minha família, meus pais, Flávio e Leda, aos quais sou grato pela vida. À minha querida irmã Flávia, que com sua inocência e pureza me faz acreditar na bondade da humanidade. À minha vó, Loni, minha guerreira, tua força me inspira. À meu amado filho Guilherme, que me instiga todos os dias e a quem vou apresentar o mundo. Continue acreditando nos teus sonhos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FACCAT (PGDR/FACCAT), e a todos os professores que o compõem, foi uma honra ter sido aluno de vocês.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcos Paulo Dhein Griebeler, pela atenção e pelo tempo cedido com valiosas críticas e contribuições. Meu muito obrigado.

Ao, Rafael Lopes de Souza, Assessor da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, pela paciência e tempo dedicado me auxiliando na pesquisa. Serei eternamente grato.

Aos meus colegas de trabalho na Prefeitura de Osório, RS, especialmente o Procurador Geral, Dr. Ademir Nunes Isoppo, e o Prefeito Municipal, Dr. Eduardo Aluísio Cardoso Abrahão, pelo apoio e compreensão.

Aos meus colegas docentes na UNICNEC, especialmente o Professor Leonardo Gonçalves Muraro, que me cedeu vasto material de pesquisa.

Às minhas colegas de escritório, Laura de Oliveira Nunes e Paula Pires Camargo da Silveira, pela ajuda constante e de grande importância.

## RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar os efeitos nas finanças do Município de Osório, RS, ocorridas após a entrada em vigor da Lei Municipal n. 5.201/2013, ou seja, entre os anos de 2013 e 2018. Tal lei criou a política pública de incentivos fiscais e econômicos visando o desenvolvimento do setor comercial, industrial e de prestação de serviço. Demonstrou-se de que forma os incentivos fiscais estão influenciando nas finanças do Município de Osório, RS. Para tanto, apresentou-se dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude relativos aos anos de 2013 a 2018. Foram identificadas as políticas públicas fiscais, a expressividade dos benefícios fiscais concedidos, bem como a sua relevância. Verificou-se se houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, bem como os efeitos na arrecadação de imposto. Além disso, o estudo identificou a percepção das empresas beneficiadas e gestores públicos em relação aos resultados das políticas públicas fiscais, se as mesmas vêm atingindo seus objetivos e se contribuem para o desenvolvimento econômico e social do município. Ficou evidente pela análise dos dados e dos resultados que os efeitos dos benefícios fiscais concedidos por força do programa municipal de desenvolvimento econômico geraram um incremento na arrecadação do município, refletindo de modo positivo nas finanças, não comprometendo o equilíbrio fiscal do município, o que motiva a manutenção da política pública fiscal. Dessa forma, percebe-se, que a realização do presente estudo reverte em proveito do município e da sociedade local revestindo-se de importância, notadamente no contexto regional, uma vez que seus resultados poderão contribuir para a revisão das crenças e práticas organizacionais. Com base nos dados coletados e analisados fornecerá subsídios que influenciarão em futuras tomadas de decisões, no sentido de dar continuidade ou não em tal política pública, dependendo dos efeitos que causaram nas finanças do município. Por fim, foram identificadas fragilidades no programa municipal de desenvolvimento econômico e estruturadas propostas e ações que foram sugeridas pelo pesquisador visando otimizar a aplicação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município como: modernização da equipe da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude aumentando o número de agentes públicos e realizando-se cursos de gestão pública e desenvolvimento regional; maior transparência ao programa com a reformulação do site oficial do município e divulgação das do programa no site; modernização do programa de desenvolvimento econômico, com a correção de impropriedades da lei e criação de mecanismos de avaliação da política pública de incentivos fiscais e modernização do Conselho Gestor de Desenvolvimento com a ampliação de suas composição e realização de mais reuniões, inclusive à distância.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Incentivos Fiscais, Gestão Pública, Município.

## ABSTRACT

*The main objective of this study is to analyze the effect in the finances of Osório, RS, after the entrance of the municipal's law number 5.201/13, between 2013 and 2018. This law created the public policy of fiscal and economic incentives aimed the development of the commercial, industrial e service sector. It has demonstrated which ways the tax incentives are influencing at the finances of Osório, RS. To this matter, data were presented, obtained from municipal Secretary of Development, Tourism, Culture and Youth, related to the 2013 and 2018 years. It was identified the tax public policies, the expressiveness benefits of those granted taxes, as their relevance. It was verified if the municipal equilibrium taxes as the effects of the collected tax were jeopardized. Besides, the study identified the perception of the beneficiated companies as the public managers related to the tax public policies results, identifying if these results have achieved the goals as well as contributed to the social and economical development of the city. Through the analyses of the data and the results, it was pointed that the effects of the granted tax benefits, throughout the municipal program of economical development, increased the tax collection, reflecting positively in the finances, in such a way of no compromising the equilibrium of the municipal financials, motivating the continuation of the tax public policy. In this way, this present study will be helpful to the city as well to the local society, especially in the regional context, because the results of the study will contribute to review organizational beliefs and practices. From the collected and analyzed data, the study will provide aids which will influence the future decision making, so to able to give continuity or not to the public policy, from the effects that this public policy caused in the municipal financials. Lastly, there were found weaknesses in the municipal program of economical development, and so actions and proposals were suggested by the researcher aiming to optimize the application and the evaluation of the public policies of incentive municipal taxes as: modernization of the municipal Secretary of Development, Tourism, Culture and Youth's team, increasing the number of public agents, as well as promoting courses of public management and regional development; a better transparency to the program through the municipal official site's reformulation and divulgation of the site's programs; modernization of the economical development program, correcting the law's improprieties and creating mechanisms of evaluation of public policy of financial incentives, as well as the modernization of the Manager Council of Development, enlarging its composition and increasing its meetings, including long distance.*

**Keywords:** *Public Policies, Fiscal Incentives, Public Management, City.*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas. ....	24
Figura 2 - Mapa de Osório.....	46
Figura 3 - Sinopse das propostas e ações sugeridas com vistas a otimizar o programa de desenvolvimento econômico e a lei de incentivos fiscais do Município de Osório, RS. ....	83

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - ITBI: Imposto sobre a transmissão de bens imóveis .....	60
Gráfico 2 – ISS: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza .....	63
Gráfico 3 – IPTU: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.....	65
Gráfico 4 – Empresas beneficiadas .....	67

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Procedimento dos objetivos específicos, com sua respectiva metodologia .....	45
Quadro 2 - Sinopse das percepções dos gestores e do membro do conselho gestor quanto à lei de incentivos fiscais .....	53
Quadro 3 - Sinopse das percepções dos representantes das empresas beneficiadas quanto à lei de incentivos fiscais .....	56
Quadro 4 - Sinopse dos Objetivos Específicos X Metodologia X Resultados Obtidos .....	84

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ano de competência e o ITBI correspondente .....	60
Tabela 2 - Ano de competência e o ISS correspondente .....	63
Tabela 3 - Ano de competência e o IPTU correspondente .....	66
Tabela 4 - Sinopse da Concessão de Benefícios Fiscais em Osório, RS -2013 a 2018.....	68
Tabela 5 - Benefícios Fiscais concedidos X Receitas tributárias oriundas das empresas incentivadas desde a data da concessão até 31 de dezembro de 2018 .....	70
Tabela 6 - Impostos recolhidos 5 anos antes da concessão do incentivo X impostos recolhidos 5 anos após a concessão do benefício .....	73
Tabela 7 - Receita corrida Líquida do Município de Osório 2008 a 2012 .....	74
Tabela 8 - Receita corrida Líquida do Município de Osório 2013 a 2018 .....	74
Tabela 9 - Projeção de geração de empregos das empresas beneficiadas .....	75
Tabela 10 - Perfil do Município de Osório.....	76
Tabela 11 - Investimentos das empresas beneficiadas .....	76

## LISTA DE SIGLAS

ACIO: Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Osório

AP: Autoridades Políticas

EB: Empresas Beneficiadas

EI: Entidades Intermediárias

FACCAT: Faculdades Integradas de Taquara

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPTU: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISS: Imposto Sobre Serviços

ISSQN: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI: Imposto sobre a transmissão de bens imóveis

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MTE: Ministério do Trabalho e Emprego

*NPM: New Public Management*

PIB: Produto Interno Bruto

RCL: Receita Corrente Líquida

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

UNICNEC: Centro Universitário Cenecista de Osório

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>BREVES DEFINIÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA E TEMAS CORRELATOS</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Algumas definições sobre políticas públicas</b>	<b>21</b>
<b>2.2</b>	<b>Algumas considerações acerca de incentivos fiscais e de seus efeitos nas finanças dos municípios</b>	<b>26</b>
<b>2.3</b>	<b>A influência dos processos de regionalização na definição de políticas de incentivos fiscais</b>	<b>36</b>
<b>3</b>	<b>ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DO ESTUDO</b>	<b>41</b>
<b>4</b>	<b>AS REPERCUSSÕES DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS: A ANÁLISE DOS DADOS E OS RESULTADOS OBTIDOS</b>	<b>46</b>
<b>4.1</b>	<b>Breve caracterização do município de Osório, RS.</b>	<b>46</b>
<b>4.2</b>	<b>Percepção dos beneficiados por incentivos fiscais e dos gestores públicos</b>	<b>48</b>
<b>4.3</b>	<b>Análise dos efeitos da concessão de incentivos fiscais nas finanças do município de Osório, RS entre 2013 a 2018.</b>	<b>57</b>
<b>4.4</b>	<b>Propostas e ações com vista a otimizar a aplicação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no Município de Osório, RS.</b>	<b>78</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>91</b>
	<b>APÊNDICES</b>	<b>99</b>
	<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS</b>	<b>100</b>
	<b>APÊNDICE B – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS</b>	<b>102</b>
	<b>APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)</b>	<b>111</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os benefícios fiscais são incentivos dotados da capacidade de eliminar, ou reduzir, algum ônus tributário suportado pela beneficiária. Esta possibilidade dá-se através de uma concessão praticada pelo governo. A finalidade dos benefícios fiscais é incentivar certo ramo, atividade econômica, ou setor. Podem-se elencar dentre inúmeros deles, a isenção/redução de alíquotas de impostos e a doação de terrenos (RIBEIRO, 2009).

A procura por incentivos fiscais no Brasil ocorre em larga escala. Depreende-se isto, em razão da pesada carga tributária que vem crescendo e que recai sobre as empresas. Cabe ainda considerar a concorrência, que acirra as disputas no mercado. Em aproveitamento desta circunstância, tornou-se comum, pelos municípios, a atração de empresas por meio da oferta de incentivos fiscais. Contudo, deve-se ficar atento, em relação às consequências do aumento desenfreado de incentivos na Economia. Afirma-se isto, em virtude de tal ato, possibilitar uma repercussão na diminuição de receitas. Bem como, ameaçar o equilíbrio orçamentário (MENEGHETTI NETO, 2016).

Na presente produção acadêmica, o estudo se deteve apenas ao âmbito municipal. Mais precisamente, a pesquisa regeu-se sob a análise dos resultados de tal prática, no Município de Osório, RS localizado no Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul. Seu desenvolvimento acompanhou o seguinte problema: será que os incentivos fiscais estão afetando as finanças do Município de Osório, RS? Tal questionamento se reverte em proveito para o município abordado.

Destaca-se que a Lei Municipal n.º 4.431, de 09 de setembro de 2009, previu incentivos com o foco no desenvolvimento econômico das microempresas e empresas de pequeno porte estabelecidas no Município de Osório, RS. Ainda que com adaptações, foi baseada no projeto de Lei Geral do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que é amplamente utilizada pelas administrações municipais (OSÓRIO, 2009).

Em 2013, por intermédio da Lei Municipal 5.201/2013, foi lançado pelo governo municipal um novo programa de desenvolvimento econômico. O intuito foi buscar, além da manutenção da política de incentivos para as microempresas e empresas de pequeno porte, estimular o desenvolvimento da indústria e comércio de médio e grande porte, visando à geração de mão de obra qualificada e à justa remuneração para o trabalhador do município. Esse novo programa de desenvolvimento econômico como uma política de Estado, visou o fortalecimento da economia do município de Osório em longo prazo.

É fundamental destacar ainda que o desenvolvimento da indústria e do comércio de

médio e grande porte contribui com o índice de participação do município no retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços junto ao Estado, garantindo que o município mantenha em operação os seus programas sociais. Toda a ação administrativa passa pelo orçamento público e, portanto, a geração de receita torna-se a base de atuação da Administração Municipal.

A temática escolhida, incentivos fiscais, não é um assunto novo no País, muito menos uma política exclusiva. Com isso, urge demonstrar as consequências nas finanças do Município de Osório, no que tange aos incentivos fiscais oferecidos. Desta maneira, a realização da presente pesquisa deu-se em proveito do município e da sociedade local revestindo-se de importância, notadamente no contexto regional, uma vez que seus resultados poderão contribuir para a revisão das crenças e práticas organizacionais. Fornecerá subsídios que influenciarão em futuras tomadas de decisões, no sentido de dar continuidade ou não a tal política pública, dependendo do impacto que causar nas finanças do município.

O objetivo deste estudo é analisar as repercussões nas finanças do Município de Osório, RS, ocorridas após a entrada em vigor da Lei Municipal n. 5.201/2013 que criou a política pública de incentivos fiscais e econômicos visando o desenvolvimento do setor comercial, industrial e de prestação de serviço. No decorrer do estudo: a) demonstra-se de que forma os incentivos fiscais estão influenciando nas finanças do Município de Osório, RS. Para tanto, apresentam-se dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude relativos aos anos de 2013 a 2018, b) São identificadas as políticas públicas fiscais, a expressividade dos benefícios fiscais concedidos, bem como a sua relevância. Verificar se houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, bem como os efeitos na arrecadação de impostos; além disso, o estudo c) verificar-se a percepção das empresas beneficiadas e gestores públicos em relação aos resultados das políticas públicas fiscais, se as mesmas vêm atingindo seus objetivos e se contribuem para o desenvolvimento econômico e social do município. Por fim, d) foram analisadas fragilidades no programa municipal de desenvolvimento e econômico e estruturadas propostas e ações sugeridas pelo pesquisador visando otimizar a aplicação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município.

Desenvolve-se, sob o aspecto metodológico, uma abordagem pluralista, ou seja, uma abordagem quantitativa e qualitativa, com o uso de estudo de caso, por permitir, a obtenção significativa de informações acerca do objeto. A amostra determinada tem a mesma dimensão da população estudada e é composta pelas 25 empresas beneficiadas por incentivos fiscais no período de 2013 a 2018.

Na coleta de dados, foi utilizado um roteiro de entrevistas que ocorreram em 09 e 12 de abril, 05 de maio e 17 e 18 de junho todas no ano de 2019 para identificar a percepção dos beneficiados pelos incentivos fiscais e dos gestores públicos em relação aos resultados das políticas públicas fiscais e se as mesmas vêm atingindo seus objetivos e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do município. Além disso, recolheram-se dados junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude com a finalidade de demonstrar se houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, bem como os efeitos na arrecadação de impostos.

Desta forma, o estudo realizado traz subsídios para que o atual e os futuros gestores do governo de Osório, RS possam analisar os efeitos da política de incentivo fiscais nas finanças do município contribuindo para avaliação da política. Ou seja, influenciará em futuras tomadas de decisões, no sentido de dar continuidade ou não em tal política pública, dependendo do impacto que causar nas finanças do município.

A dissertação está desenvolvida em quatro seções, onde se procura inicialmente na segunda seção contextualizar acerca de gestão pública, políticas públicas e incentivos fiscais, respectivamente. Na seção três, procede-se à abordagem metodológica, e na seção quatro a uma leitura dos dados coletados pela pesquisa, expondo-se a análise efetivada, bem como os resultados obtidos sugerindo-se propostas e ações visando otimizar a aplicação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município.

Por fim, conclui-se a dissertação apresentando-se a avaliação dos dados e os resultados, desvendando a problemática apresentada pela pesquisa: de que forma os incentivos fiscais e econômicos estão afetando as finanças do Município de Osório, RS.

## 2 BREVES DEFINIÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA E TEMAS CORRELATOS

A administração possui diferenças com a Ciência Política, sendo que a primeira está voltada para os aspectos instrumentais da gestão e a segunda focaliza os processos gerenciais e analisa seus impactos para a política. Essas diferenças estão gerando um descompasso entre as três dimensões mais relevantes e necessárias à construção de uma gestão pública democrática que são: a) a dimensão econômico-financeira: se relaciona com os problemas no âmbito das finanças públicas; b) a dimensão institucional-administrativa: que abrange assuntos relacionados à articulação dos órgãos; c) a dimensão sócio-política: que consiste em problemas relacionados à relação Estado e Sociedade em seu conteúdo mais profundo (DE PAULA, 2005).

Para caracterizar a gestão pública apresenta-se o conceito de Estado e suas relações com o governo e a sociedade. Ao se abordar o conceito de gestão pública é importante também destacar as suas várias funções e áreas de atuação, diferenciando gestão pública de gestão privada. É comum a confusão entre os conceitos de Estado, governo, administração pública e gestão pública. Com isso, cabe, de plano, estabelecer a diferenciação de tais termos.

Para Bernardes e Ferreira (2018, p. 2): “Estado é uma entidade político-social juridicamente organizada”. O autor atribui a Maquiavel, em sua obra *O Príncipe*, como o primeiro a introduzir o termo com sentido próximo ao que se tem atualmente. O Estado pode estabelecer as seguintes formas: unitário, confederação e federação. Na primeira há uma centralidade absoluta do poder, tanto político, quanto administrativo, na figura de uma entidade central, afastando a autonomia dos estados ou províncias que o compõe. Na segunda, há uma associação de estados que, mantendo suas autonomias e, sem perder sua soberania, se aliam mediante acordos ou tratados. A confederação geralmente é instituída para cuidar de temas como defesa, comércio internacional e relações exteriores. Já na terceira forma, o que ocorre é uma associação política entre estados, onde seus governos são submetidos espontaneamente a um estado maior, com administração única e regrado por uma constituição soberana. (BERNARDES; FERREIRA, 2018).

A relação entre Estado, governo e sociedade fica bem ilustrada por Santos, 2014, que sintetiza o modelo proposto por Gramsci onde o Estado tem a função de equilibrar as forças de grupos de interesses que têm participação na sociedade e influem diretamente no processo decisório em qualquer decisão de gestão pública. A sociedade, composta por sociedade civil (consenso entre as pessoas) e sociedade política (aparelho estatal e partidos políticos), deve manter o ajuste de interesses entre suas dimensões para resultar em um governo forte, sob pena de, havendo desajuste, ocasionar um governo fraco (SANTOS, 2014).

Já como governo, entende-se a direção política dos negócios públicos. O governante representa o Estado em relação aos cidadãos e conduz as suas políticas e sua economia interna. (SANTOS, 2014). Do Direito Administrativo, extrai-se o seguinte conceito: “[...] é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente” (MEIRELLES, 1985, p. 85). As formas de governo pelas quais o Estado se organiza para exercer o seu poder em relação à sociedade são: monarquia (governo na pessoa do rei) e república (governante eleito pelo povo).

As definições de gestão e administração pública são similares; segundo Chiavenato (2005, p. 4) administração, “[...] é o processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da organização e utilizar todos os recursos organizacionais disponíveis para alcançar objetivos organizacionais definidos”. Ou seja, a administração busca atingir um desempenho eficiente nas organizações, podendo ser pública ou privada. A administração pública está dirigida a atender os órgãos e as organizações do Estado. É nada mais do que gerir interesses segundo a lei quando os interesses dizem respeito à coletividade. É a gestão dos negócios do Estado.

A Administração Pública Gerencial surge em uma época em que a população começa a requisitar seu espaço dentro do setor público, desta forma ocorre a necessidade de enfatizar a participação democrática, ou seja, a ocorrência da dimensão sociopolítica da gestão. Mas, tal modelo não satisfaz com propriedade os interesses democráticos dentro da gestão da coisa pública, permanecendo as características centralizadoras e autoritárias que marcam a história política-administrativa do país. De acordo com o pensamento liberal, no século XVIII, as funções do Estado seriam basicamente três: a) manter a segurança interna e externa; b) garantir o cumprimento dos contratos; c) prestar serviços de utilidade pública. Desta forma garantindo sua não intervenção (DE PAULA, 2005).

Ney (2017, p. 2) entende que gestão: “[...] tem um sentido maior que administrar, pois se refere à utilização de técnicas contemporâneas como empreendedorismo e eficiência, oriundas da iniciativa privada para a pública”. Para o autor, a Gestão Pública se equivaleria a modelos de gestão privados empregados na seara pública. Por outro lado, para Santos, (2014) a gestão pública teria as mesmas características da administração, à exceção da primeira que estaria atrelada a um determinado período, ou seja, delimitada no tempo e no espaço. Para o autor: “Gestão pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço” (SANTOS, 2014, p. 47).

Para Santos (2014) as diferenças básicas entre gestão pública e privada se dão sob três

aspectos: político, econômico e organizacional. Em relação ao aspecto político, na gestão pública os resultados teriam impacto político, ou seja, o processo de tomada de decisões sofre forte ingerência política. Já na gestão privada, haveria autonomia decisória, com impacto político reduzido. Quanto ao aspecto econômico, a gestão pública seria direcionada ao bem-estar social, com as organizações sem competitividade no mercado e com rentabilidade dispensável. Já a gestão privada teria vocação para o lucro com organização competitiva, sendo a rentabilidade de suma importância para o crescimento e permanência no mercado. Por fim, levando em conta o aspecto organizacional, gestão pública e privada se diferem pelo fato da primeira possuir alto grau de interdependência entre as organizações, sendo muito afetada ou dirigida por forças externas; já a segunda caracteriza-se por ter mais controle sobre ela mesma e maior autonomia entre as organizações.

Do ponto de vista de Albarello (2006), há diferenças de visões do administrador público e do privado:

O administrador privado se concentra na visão do mercado, que abrange a necessidade dos clientes, a otimização dos recursos financeiros, humanos e materiais e visa os melhores resultados quanto à produtividade, eficiência e eficácia, qualidade total, responsabilidade social e competitividade, atento à maximização de lucros. Assim, o gestor privado apresenta perfil da objetividade, pois busca a eficiência a qualquer custo, através da utilização de modernas técnicas administrativas e do conhecimento micro e macro-empresarial. A visão do administrador público se concentra na qualidade da prestação de serviços, sendo que os objetivos e respectivos resultados devem estar relacionados aos interesses sociais. (...). Dessa forma, o gestor público deve apresentar um perfil não apenas objetivo, mas também subjetivo- que se volte ao social, à cidadania, e deve abranger conhecimentos acerca do direito administrativo e representação diante de contatos políticos administrativos. Também é importante a visão global de gestão, para estabelecer estratégias, firmar parcerias com os demais setores, despertar a participação e estabelecer uma sistemática interação entre planos, metas padrões, orçamento anual e plano plurianual, contemplando projetos, programas e ações que gerem desenvolvimento socioeconômico e ambiental, obedecendo aos princípios da boa governança: transparente, mensurável, coerente, longo prazo, integridade (cumprimento da lei) (ALBARELLO, 2006, p. 52-53).

Destaca-se que a abordagem gerencial na administração pública, ou seja, assemelhar a administração pública à empresa privada ocorre desde o século XIX. A gestão privada seria uma inspiração para a gestão pública. Até que na década de 70 surgiu um movimento chamado *New Public Management (NPM)*, em português, a Nova Administração Pública, que tinha como principal objetivo a separação entre política e administração, o que já havia sido preconizado em 1887 pelo presidente americano Woodrow Wilson, jurista e estudioso de Administração Pública que era entusiasta do estudo de novas práticas da administração pública, inspirado no modelo europeu. Wilson, baseado na experiência europeia, havia introduzido o estilo privado na gestão pública (MOTTA, 2013).

Em 1980 surge o modelo Gerencial nos Estados Unidos, com destaque para os “gurus” da administração, e na Europa. A partir de 1980 outros países também começaram a implementar o modelo gerencial na administração pública, tais como: Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido. No Reino Unido, acoplado aos ideais de Margaret Thatcher, consolidou-se o Neoliberalismo. Corroborando tal sistema, Margaret Thatcher mescla a atuação do Estado com ideais Neoliberais e assim descentraliza funções do Estado para Iniciativas Privadas, bem como para o Terceiro Setor, diminui a atuação sindical e concentra forte atuação apenas nos interesses dos segmentos mais necessitados da população. Nos Estados Unidos as implementações seguiram o percurso de descentralização do aparelho do Estado para iniciativas privadas. Advindo da expressão “Reinventando o Governo” (David Osborne e Gaebler) o Gerencialismo, é um produto do *management*. A cultura do *management* atingiu também diversos setores como: arte, ciência, etc. (DE PAULA, 2005).

O surgimento do NPM se deu em meio a um cenário de crise em que diversos países se viram envoltos e com vistas a romper com as ideias da burocracia clássica de modo a aproximar a administração pública com os conceitos de iniciativa privada. Tal movimento veio a influenciar acentuadamente as reformas estruturais implementadas no Estado brasileiro da década de 90. Sua pretensão era de eleger como um dos princípios fundamentais a consolidação de um Estado eficiente (BLONSKI *et al.*, 2017).

Segundo Bresser-Pereira (1996) o Estado brasileiro sofreu forte impacto da crise ocorrida nos anos 80, principalmente em três áreas: burocracia estatal, estratégias de intervenção estatal e burocracia estatal e fiscal. Com isso, com o intuito de solucionar os problemas gerados pela crise foi necessária uma nova reforma do Estado, no sentido da administração pública focar no atendimento do interesse público, o que abriu espaço para o surgimento em nosso país da Administração Pública gerencial, inspirada nas premissas do NPM.

Ainda Bresser-Pereira (1996) sugere que tal reforma é caracterizada por ser orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão.

O NPM tinha uma ideologia baseada nas ideias do liberalismo clássico, primando pelo estado mínimo e pela inserção do espírito e mecanismos de mercado no governo. Ou seja, a administração deveria direcionar os serviços e não executá-los diretamente. Com essa orientação notadamente mercadológica tinha uma proposta descentralizadora, competitiva, privatista e que dava maior autonomia aos gestores dos serviços. Ao governo caberia somente

desempenhar as atividades-fim do Estado e com maior eficiência. O tratamento dado aos cidadãos seria de clientes e não mais meros receptores de ações estatais. Os focos, para o NPM, seriam o cliente, o gestor, os resultados e o desempenho. O gestor teria maior autonomia e visão empresarial. Os resultados viriam por intermédio de um planejamento estratégico empresarial. Já o desempenho substituiria as tradicionais avaliações por competições de mercado (MOTTA, 2013).

Dasko *et al.* (2009) entende ser possível por intermédio do NPM trazer para os governos municipais os paradigmas de gestão originários da iniciativa privada e as definições de administração estratégica, voltados para os pressupostos dos negócios empresariais e as definições de empreendedorismo. A política municipal requer modelos de gestão dirigidos à sustentabilidade do município e para o bem estar dos cidadãos.

A adoção dos princípios da NPM alterou significativamente o modo de execução da administração pública no Brasil. Sua influência fez com que a administração pública brasileira buscasse uma atuação mais eficiente, no sentido de prestar serviços de maior qualidade. O incentivo pessoal associado a modelos de remuneração variável e medidas de desempenho individual surge como forma de motivação e melhora da produtividade (BLONSKI *et al.*, 2017).

Contudo, o NPM sofreu críticas, dentre elas a de não extinguir os controles tradicionais causando aumento da burocracia. E a ênfase no controle levava a ineficiência da gestão pública. A inserção da eficiência privada com a possibilidade de êxito imediato, não passou de mera ilusão. Os novos controles fruto da descentralização e desburocratização obstaculizavam os incentivos ao empreendedorismo. Os servidores públicos, pressionados por resultados, acabavam desmotivados, já que não recebiam os mesmos bônus comuns nas empresas privadas (MOTTA, 2013).

Sechi (2009) sustenta que muitas características do modelo burocrático weberiano continuam presentes em novos modelos organizacionais como o NPM, na medida em que insistem em dar ênfase na função de controle e não se apresentam como modelos de ruptura. Ressalta que, muitas reformas da administração pública não passaram de ações simbólicas visando autopromoção e retórica ao invés de realmente alcançar ações concretas.

Motta (2013, p. 85) enfatiza que: “As empresas privadas e as organizações públicas possuem características bastante distintas em termos de dinâmicas ou finalidades”. Na prática, era inviável conceder autonomia decisória a quem sofria um controle político acentuado. Os gestores públicos eram, e ainda são mais vulneráveis à política e menos ao desempenho. Ficava mas difícil a delegação de poderes em meio aos controles políticos, o que favorecia a centralização em detrimento da ideia oposta de descentralização.

Ainda Motta (2013), verificando o insucesso do NPM, postula que alguns dilemas da Administração Pública precisam ser enfrentados como integração das dimensões política e administrativa no mesmo espaço de decisão e ações públicas, bem como insistir na inserção de perspectivas e práticas descentralizadoras típicas da gestão privada na administração pública. Dissociar a administração pública da política é praticamente impossível e democraticamente não desejado.

Rocha (2000) destaca que o NPM ao passo que insiste na descentralização ao mesmo tempo intensifica a necessidade de um controle financeiro e de coordenação orçamentária, gerando contradições e incoerências na atividade decisória e de implementação das políticas públicas. Os governos num primeiro momento afastam as responsabilidades de funcionamento dos serviços públicos, para, simultaneamente, intensificar o controle do mesmo funcionamento. Por fim, a dificuldade de mensuração de muitos dos serviços públicos no que diz respeito à eficiência e avaliação de *performance*, dificulta sensivelmente a aplicação do NPM.

O poder político é superior ao administrativo e qualquer prática gerencial inspirada na gestão privada encontra obstáculos na limitação política. A saída seria uma maior interação com o sistema político com sua profissionalização antes de se pensar em profissionalizar a administração pública. Somente com esta interligação entre política e administração é que se teria uma administração pública mais eficiente e eficaz (MOTTA, 2013).

Em diversos casos, verificou-se um aumento na eficiência; entretanto, soa inconsistente a correlação entre implementação do NPM e a *performance* macroeconômica, visto que países como Alemanha e Japão formaram economias mais bem sucedidas e, contudo, nenhum deles adotou as medidas mais radicais do NPM (ROCHA, 2000).

Por outro lado, uma nova centralização surge como alternativa para superar crises econômicas e integrar políticas públicas, tudo isso resultado da excessiva descentralização e fragmentação imposta pelo NPM. Enquanto a centralização compõe o âmago da administração pública, a descentralização permite uma maior participação dos cidadãos. Descentralização e autonomia do gestor fortalecem e aproximam sua relação com as comunidades. Retira-se parcela de poder da classe política junto aos cidadãos (MOTTA, 2013).

A alternativa para superar os ideais do NPM de inserção de práticas de gestão empresarial na administração pública seria envolver direta e indiretamente à comunidade na gestão. Com isso, reforça-se a democracia interligando a administração pública com o sistema político por intermédio do poder comunitário, dando-se maior eficiência à gestão pública e mitigando-se os ideais de voltar a expandir as funções do Estado. Isso tudo passaria por envolveria mais a sociedade civil e o mercado no governo e enfraquecer a presença política no

modo de governar (MOTTA, 2013).

A política Gerencial de Gestão consistia na reprodução de técnicas administrativas do setor privado, privatização e terceirização de serviços públicos e delegação de responsabilidades públicas para a comunidade. Apesar disso, nesse modelo não há valorização correta de políticas públicas e sociais causando um *déficit* democrático que impede o envolvimento da sociedade no projeto de construção social, além de que no Reino Unido, não se notou alterações significativas nos gastos públicos para esse novo regime (DE PAULA, 2005).

Em suma, por apresentar particularidades que a caracterizam na sua essência, a gestão pública não pode ser comparada à gestão privada. Contudo, sendo pública ou privada, a administração deve partir do pressuposto de que, para ser eficaz, necessariamente deve considerar os métodos de planejamento, direção, controle e avaliação. A reiteração dessa prática pelos gestores públicos visa otimizar os recursos, buscar resultados satisfatórios, maior qualidade na prestação de serviços e maximização dos benefícios sociais (ALBARELLO, 2006).

Boas práticas de gestão pública por resultados agregam não somente mecanismos de avaliação institucional, mas também mecanismos gerenciais, como planejamento estratégico das ações governamentais. Projetos e programas de governo devem estar alinhados com o planejamento estratégico, bem como com os objetivos de governo. Criadas essas instituições que viabilizam a prática da gestão pública por resultados, para que a mesma tenha continuidade, é de suma importância o monitoramento e a avaliação das políticas públicas. A revisão e o redesenho dos fatores necessários para incrementar o resultado das políticas públicas depende necessariamente desses dois procedimentos (CORREA, 2007).

Bresser-Pereira (2008) ao apresentar seu modelo estrutural de gerência pública afirma que o Estado, por possuir papel estratégico na sociedade, deve conservar para si, somente aquelas atividades que são específicas e de sua exclusividade, como formulação de políticas públicas, definição das instituições que organizam a sociedade e garantia de segurança a seus membros. Tal modelo estrutural de gerência pública envolveria organizações estatais, públicas não estatais, corporativas e privadas. Ou seja, o Estado não precisa desempenhar diretamente todas atribuições que a lei e os eleitores lhe conferem. Algumas atividades, não exclusivas do Estado, poderiam ser desempenhadas de forma mais eficiente, por organizações sociais autônomas contratadas e devidamente responsabilizadas junto à sociedade e o governo.

Além da divisão do trabalho entre o Estado, organizações estatais, públicas não estatais, corporativas e privadas, adota-se uma estratégia gerencial, dando-se mais autonomia e responsabilidades a servidores públicos de alto escalão, o que os motivará, gerando como

resultado um Estado mais capaz e eficiente. Esse modelo estrutural de gerência pública deve ser implementado a partir de uma reforma gerencial, que não necessariamente necessitaria aguardar a finalização de uma reforma burocrática. Ambas poderiam ser desenvolvidas simultaneamente, dando-se continuidade à reforma burocrática já iniciada e implementando-se gradualmente a reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Por fim, registra-se que o papel do gestor público deve ser de dinamizar sua atuação em busca de inovações transformadoras de métodos e práticas administrativas. Ou mesmo, atuando na aproximação com todos os setores e atores sociais firmando parcerias com o intuito de implementar estratégias e melhorias contínuas, que se traduzam em desenvolvimento sustentável, dentro e além de sua governança (ALBARELLO, 2006). Passa-se, agora, à análise das políticas públicas, assunto intrinsecamente ligado ao objeto da dissertação.

## **2.1 Algumas definições sobre políticas públicas**

A política pública passou a ser objeto de estudo acadêmico e ser considerada como área do conhecimento nos Estados Unidos. Contrariamente à escola europeia, os estudos estadunidenses não estabeleceram relações com as teorias que tratavam do papel do Estado, dando ênfase diretamente nos estudos em relação às ações dos governos. Teve com pressuposto analítico do seu estudo a possibilidade de se formular cientificamente as ações ou omissões do Estado em se tratando de democracias estáveis (SOUZA, 2007).

Ainda nos anos 30 do século XX H. Lasweel, considerado um dos “pais” da área políticas públicas apresenta pela primeira vez a ideia de *policy analysis* (análise de política pública). Sua intenção era “[...] de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2007, p. 4).

Para Secchi (2017) houve uma consolidação da área de políticas públicas nos últimos setenta anos, sendo o ano de 1951 o marco de inauguração da área disciplinar de estudos de políticas públicas. E destaca a publicação de dois livros nesse ano como fundamentais para área de políticas públicas. São eles: *The Governmental process* de David B. Truman que tratou de grupos de interesses, suas estruturas e técnicas de influência sobre os processos das políticas públicas nos três poderes. O outro foi o livro *The policy sciences* de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell que delimitou as políticas públicas como campo do conhecimento multidisciplinar e orientado para a resolução de problemas públicos concretos.

Podem-se conceituar as políticas públicas como ações desenvolvidas pelo Estado, nas

escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao bem da coletividade. No entendimento de Souza (2007, p. 67), as políticas públicas podem ser sintetizadas como “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Em suma, são ações diretamente relacionadas com as ações dos governos. Ações estas, sempre direcionadas a reagir ou solucionar determinado problema de sua competência.

Segundo Secchi (2017) qualquer definição de política pública é arbitrária, sendo que a forte discussão na literatura especializada quanto a uma definição de políticas públicas. As divergências surgem em face das respostas que são dadas a questionamentos básicos sobre o tema como: se as políticas públicas são de iniciativa somente de atores estatais ou também de atores não estatais?; políticas públicas dizem respeito à omissão ou negligência?; tanto diretrizes estruturantes, quanto diretrizes operacionais são consideradas políticas públicas?

De forma a entender-se adequadamente esta primeira noção de Políticas Públicas e, por consequência, a utilização e estudo das mesmas atualmente, faz-se necessária a apropriação de alguns conceitos relacionados, senão vejamos:

[Políticas Públicas é] um campo do conhecimento que busca integrar quatro elementos: a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas. Disso pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (SOUZA, 2007, p.68).

Para Frey (2000), os estudos acerca da *policy analysis* diferenciam a política em três dimensões, sendo que a ciência política se utiliza de conceitos em inglês para representar tais dimensões, para quais sejam: *polity* em se tratando de instituições políticas, *politics* em relação a processos políticos e *policy* acerca dos conteúdos da política. Dessa forma, “[...] a abordagem da *policy analysis* pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” (FREY, 2000, p. 2019).

Segundo Secchi (2017) o elemento básico de análise de uma política pública passou a ser a verificação do tipo de política públicas que se está analisando. No sentido de que o processo político pode ser determinado pelo conteúdo de uma política pública que está sob análise.

Considera-se ainda de relevância, a identificação dos conceitos de *policy networks*,

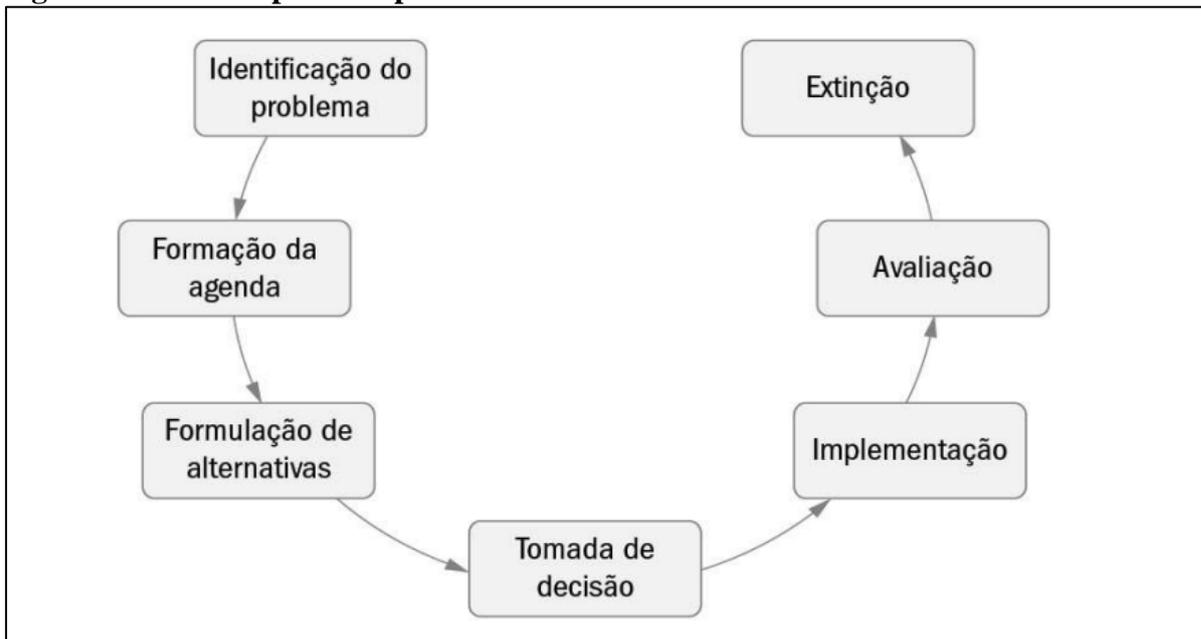
*policy arena* e *policy cycle*, importantes para compreensão da *policy analysis*. As *policy networks* são redes de relações sociais onde distintas instituições e grupos tanto do executivo, como do legislativo, e da sociedade interagem em torno da formação e implementação de uma *policy*. Possuem importância na análise das políticas públicas na medida em que influenciam nos processos decisórios dos sistemas políticos administrativos (FREY, 2000).

Já por *policy arena* entende-se os processos de conflito e de consenso dentro dos distintos modelos de política influenciados pelas expectativas geradas nos cidadãos afetados pelas medidas políticas (FREY, 2000). Em relação aos modelos de políticas públicas, Lowi (1964; 1972) *apud* Souza (2007) apresenta quatro formatos: políticas distributivas (beneficiam um grande número de destinatários, desconsidera a questão dos recursos limitados); políticas regulatórias (custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igualitária e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, mais visíveis ao público, envolve burocracia, políticos e grupos de interesse); políticas redistributivas (processo político polarizado e repleto de conflitos, políticas sociais universais, sistema tributário e sistema previdenciário); e, políticas constitutivas (estruturadoras, procedimentos, determinam as regras sob as quais se negociam as demais políticas).

Por fim, a *policy cycle* é entendida por Sechi (2017) como o processo de elaboração de políticas públicas. Tal processo ordena a vida de uma política públicas em fases sequenciais e interdependentes, quais sejam: identificação do problema, formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Ainda, para Frey (2000) *policy cycle* é o modelo que subdivide a ação do Estado em fases parciais do processo político-administrativo. De importância para análise de uma política pública, de modo que expõe as divisões do ciclo político. Presente na totalidade das propostas, se encontram as fases de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas públicas. Segundo a *policy cycle* uma série de passos conduzem o processo de resolução de um problema político. Contudo, os atores político-administrativos dificilmente conduzem as fases em uma sequência. Por exemplo, o controle do efeito, não necessariamente se realiza no final do processo político, mas pode e deve acompanhar todo o seu desenrolar, de modo a conduzir as adaptações permanentes propiciando uma reformulação contínua na política (FREY, 2000).

Complementando-se a ideia acima, Souza (2007, p. 74): “[...] vê a política como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”. Tal ciclo da política pública seria composto de estágios, quais sejam, definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2007). Podendo ser sintetizado como na figura:

**Figura 1 – Ciclo de políticas públicas.**

Fonte: Secchi (2017, p. 43).

Após se abordar breves definições de políticas públicas, bem como a dinâmica do processo de política pública, cabe apresentar onde as políticas públicas acontecem. Para Sechi (2017) a dinâmica de construção de uma política pública pode variar significativamente dependendo dos distintos lugares onde se desenvolve. Com isso, é importante conhecer o contexto institucional onde a política acontece a fim de se entender sua dinâmica. O conjunto das instituições é o cenário onde as políticas públicas se desenvolvem, que nada mais é que um cenário político (SECCHI, 2017).

Ainda Sechi (2017, p. 82), comentando acerca da escola institucionalista dá a seguinte definição de instituição aplicada à área de políticas públicas: “[...] as instituições são as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas são construídas.” Continuando o raciocínio exemplifica que: “Instituições nessa acepção são: jurisdições (leis) competências (funções) e as delimitações territoriais”.

Como consequência das limitações da *policy analysis* e em contrapartida à perspectiva institucional que entende como instituições apenas as instituições reconhecidas publicamente ou constituições estatais, surge o Neo-Institucionalismo. Tal teoria defende a ideia de uma compreensão mais ampla de instituição. No sentido de que, o comportamento dos atores políticos e sociais é influenciado não só pelos seus interesses pessoais, mas também por suas identidades, seja de cidadão, político, servidor, sindicalistas, chefe de família ou médico (FREY, 2000).

O Neo-Institucionalismo destaca que as instituições têm relevância crucial nos processos decisórios, formuladores e implementadores de políticas públicas. As instituições possuem regras formais e informais que as regem, não ficando somente à cargo dos indivíduos ou grupos com forte representatividade influenciarem nas políticas públicas. Incorpora à análise das políticas públicas, a análise da natureza da política pública e de seu processo de formulação, bem como a importância da instituição direcionando as escolhas, muitas vezes privilegiando algum grupo em detrimento de outro (SOUSA, 2017).

Contudo, diferentemente do institucionalismo tradicional, não busca explicação de tudo nas instituições. Reconhece que em determinadas situações, onde os processos políticos são pouco consolidados, as instituições são responsáveis pelos resultados dos acontecimentos apenas de forma subsidiária. Os exemplos são os países em desenvolvimento ou do Terceiro Mundo que trocam de regime permanentemente, o que muitas vezes não é explicado unicamente por condições institucionais (FREY, 2000).

Outra teoria que surgiu como resultado das críticas à *policy analysis* é a designada como Análise de Estilos Políticos e tem como foco o “como” da *politics* e não o seu conteúdo (pressuposto da *policy analysis*). Esta teoria dá relevância a aspectos culturais, padrões de comportamento político e atitudes de atores políticos considerando-os como indispensáveis à compreensão do processo político. Os projetos políticos e programas elaborados e implementados seriam repercussão direta da atuação dos atores políticos e dos padrões de comportamento político (FREY, 2000).

Apesar de divergências entre os pressupostos básicos, verifica-se certa afinidade entre as teorias supramencionadas em decorrência das constatações empíricas que remetem para uma “condicionalidade mútua entre as duas dimensões *politics* e *polity*”. Tais teorias, na verdade, surgem como abordagens complementares à *policy analysis* (FREY, 2000).

A identificação do tipo de problema que a política pública busca sanar, o momento em que esse problema alcança tanto a *politics*, quanto a *polity*, o caminho percorrido nessas arenas e nas instituições que irão escolher a decisão e a implementação devem ser a ênfase principal do processo analítico da política pública (SOUZA, 2007).

No sentir de Frey (2000), seria a *policy analysis* a concepção mais apropriada para a análise das políticas públicas no contexto brasileiro, porém:

Tendo mostrado na parte teórico-conceitual as limitações de uma *policy analysis* que se limita a uma análise dos conteúdos das políticas (*policy*), creio poder ter evidenciado a importância da consideração tanto da dimensão institucional (*polity*) como da dimensão processual (*politics*) para análise de políticas públicas. A fim de poder fazer justiça à complexidade de nosso objeto de análise, segue disso a desejável complementariedade de neo-institucionalismo e análise de estilos políticos, assim como a necessária integração das duas abordagens no quadro da *policy analysis*, o que por sua vez deve garantir a representação da dimensão temporal dos processos políticos. Essa necessária reorientação da *policy analysis* me parece ainda mais premente no caso brasileiro como pretendo mostrar a seguir (FREY, 2000, p. 242).

Em países em desenvolvimento como o Brasil, onde há instabilidade e fluidez das estruturas institucionais, a *policy analysis* deve englobar os fatores condicionantes das políticas públicas, quais sejam, *polity* e *politics* sendo imprescindível integrar elementos da análise de estilos políticos e do neo-institucionalismo a fim de se compreender a complexidade e a dinâmica do objeto de investigação (FREY, 2000).

Frey (2000) indica tratamentos na ciência política. Um denominado clássico, se refere ao sistema político indagando qual o bom Governo e o melhor Estado, que remete aos teóricos Platão e Aristóteles. Outro, denominado político, o qual se preocupa em verificar as forças políticas indispensáveis no processo decisório. Entretanto, seu foco é voltado para o último, em razão de que este trata de “[...] campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais” (FREY, 2000, p. 221).

Silva *et al.* (2007, p. 43) destacam quatro aspectos a se avaliar em uma política pública: eficácia; impacto; pertinência e eficiência. Na primeira situação, compara-se “[...] os 4 objetivos traçados e os resultados alcançados”. No que diz respeito ao impacto, realiza uma análise dos efeitos colaterais positivos e negativos. Na perspectiva da pertinência indaga se a política responde “corretamente às necessidades que se manifestam”. Em última análise, examina-se a sua eficiência, que se revela no custo/benefício e custo de oportunidade da mesma.

Verificado o embasamento teórico acerca das políticas públicas de modo geral, passa-se a tratar, na sequência, dos incentivos fiscais como política pública. Busca-se demonstrar suas definições, características e aspecto legal para concessões com vistas à futura abordagem que se dará especificamente quanto à experiência do Município de Osório, que se deu por intermédio da Lei 5.201/2013.

## **2.2 Considerações acerca de incentivos fiscais e de seus efeitos nas finanças dos municípios**

Segundo Becker (1998), a formação das classes sociais, a redistribuição do capital e da renda é influenciada pelos tributos. Isso se deve ao fato de que o tributo é arrecadado do setor

produtivo e encaminhado aos cofres públicos, devendo o Poder Público dar-lhe destinação que atenda aos fins primordiais do Estado.

Para Nunes (2005) foi incluído atualmente, como um dos fins primordiais do Estado, a intervenção no domínio econômico, além das outras finalidades clássicas como: manutenção da estrutura burocrática do Poder, prestação de serviços públicos e exercício do Poder de Polícia.

Normalmente, os tributos desempenham um papel de financiadores da atividade estatal, provendo-a de recursos necessários ao cumprimento de seus deveres. Sua finalidade é de abastecer os cofres públicos. Mas esta é a função primordial do tributo, ou seja, arrecadatória ou fiscal. Contudo, esta função não é única (TUPIASSU, 2006).

A extrafiscalidade em sentido próprio engloba as normas jurídico-fiscais de tributação e não-tributação (benefícios fiscais), cujo objetivo principal não é a obtenção de receitas, mas a prossecução de objetivos econômico-sociais (NABAIS, 1998).

Os tributos, em verdade, podem ter como fator-chave o exercício de influências na conjuntura econômica e social, modificação funcional que dá a eles nova qualificação. Assim, ao lado de sua função precípua de angariar fundos para a consecução dos fins estatais, os tributos podem ser utilizados para direcionar a conduta dos contribuintes, sendo dotados, portanto, de fins extrafiscais (TUPIASSU, 2006).

Incumbe ao Estado, a fim de frear os crescentes danos sociais ocasionados por condutas individuais, intervir na ordem social atingindo diretamente determinadas pessoas, com o intuito de alterar seus comportamentos para a obtenção dos fins sociais colimados (STELO; MURARO, 2009).

Conforme Carvalho (1993), a experiência jurídica tem mostrado que, muitas vezes, a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração de tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade.

A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito tributário, têm por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais, através da utilização do instrumento tributário, não visando à obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas (STELO; MURARO, 2009).

Segundo Nabais (1998, p. 629):

[...] trata-se assim de normas (fiscais) que, ao preverem uma tributação, isto é, uma ablação ou amputação pecuniária (impostos), ou uma não tributação ou uma tributação menor à requerida pelo critério da capacidade contributiva, isto é, uma ablação ou amputação (benefícios fiscais), estão dominadas pelo intuito de actuar directamente sobre os comportamentos económicos e sociais dos seus destinatários, desincentivando-os, neutralizando-os nos seus efeitos económicos e sociais ou fomentando-os, ou seja, de normas que contém medidas de política económica e social [...].

Segundo Stelo e Muraro (2009), a tributação extrafiscal ou extrafiscalidade é aquela direccionada para finalidades outras que não a obtenção de dinheiro para os cofres públicos, tais como a protecção da indústria nacional e a redistribuição da terra e da renda e a promoção do desenvolvimento regional ou setorial. É dever, pois, do Direito Tributário, utilizando-se da extrafiscalidade, instigar o comportamento dos entes económicos, de maneira a estimular iniciativas positivas para o interesse público.

Nunes (2005) trata a extrafiscalidade como uma “revolução social” por intermédio do Direito, já que a ideia é mudar o modo de ser da sociedade estabelecendo a obrigação ao pagamento de tributos. Com a mesma visão, Becker (1998), assevera que a finalidade dos tributos não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo não será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão, agora de um modo consciente e desejado, apenas havendo uma maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo.

Por intermédio da extrafiscalidade, o Estado exercita sua atividade financeira sem a finalidade precípua de captar recursos para seus cofres, mas sim almejando ordenar ou reordenar as relações sociais e a economia (FALCÃO, 1981). No entendimento de Tupiassu (2006), a utilização extrafiscal dos tributos tem sua origem relacionada ao crescimento da atividade intervencionista do Estado, pois, à medida que evoluem as funções sociais do Poder Público, se pode demonstrar de forma mais clara a ampla eficácia dos tributos enquanto elementos de regulação do mercado e reestruturação social, adquirindo fundamental importância a noção de extrafiscalidade, despindo a figura tributária de seu carácter puramente arrecadatário.

De fato, como afirma Rodrigues (1999, p. 10): “[...] a extrafiscalidade é uma forma de tributação que permite a valorização da liberdade do contribuinte, que deve optar por um agravamento da carga tributária, ou alteração da conduta socialmente indesejada”. A

extrafiscalidade, assim, pode ser implementada mediante a instituição e a graduação de tributos e a concessão de incentivos fiscais, como a possibilidade de dedução de despesas efetuadas pelos contribuintes referentes a recursos empregados na preservação do meio ambiente (STELO; MURARO, 2009).

Como há integral submissão ao regime jurídico constitucional tributário, qualquer espécie de tributo se presta, de certa forma, a alguma finalidade extrafiscal. A extrafiscalidade é uma ferramenta poderosa na criação de instrumento que visa a construir uma política tributária visando atrair empresas mediante concessão de incentivos fiscais. Portanto, o exercício do poder de tributar traduz-se em verdadeiro intervencionismo fiscal, materializador das vontades estatais, albergando em seu bojo os valores e o peso da política traçada pelo Estado (TUPIASSU, 2006).

Dentro dessa realidade, “[...] o poder impositivo tributário passa a constituir um excelente instrumento à disposição do Estado para cumprir a sua tarefa de buscar construir uma sociedade mais justa, livre e solidária”, sobrepujando a função puramente fiscal que lhe foi inicialmente atribuída (PONTES, 1999, p. 152).

Ou seja, a utilização extrafiscal do tributo visa, acima de tudo, induzir a conduta dos contribuintes. Ao contrário do que se almeja através da função tributária tradicional (obtenção de recursos para o financiamento das atividades estatais), utilizando-se da extrafiscalidade o Estado busca, muitas vezes, uma “redução da arrecadação”, seja através da imposição de altas cargas tributárias às condutas que visa reduzir, seja através da concessão de incentivos fiscais àqueles que se adaptam à conduta almejada (TUPIASSU, 2006).

Entende ainda Tupiassu (2006, p. 121) que, “[...] em razão desse caráter “não arrecadatário”, críticas diversas recaem sobre o instituto da extrafiscalidade, alegando que ele desvirtua a figura tributária, constituindo-se, muitas vezes, em verdadeira penalidade.” Entretanto, é necessário ainda ressaltar que, a par de alguns tributos terem determinada função sobremaneira extrafiscal, necessariamente eles culminarão com a obtenção de recursos para com o Estado. A *contrário sensu*, tributos com finalidade notadamente arrecadatária resultam, inegavelmente, em efeitos extrafiscais, influenciando a conduta dos contribuintes (TUPIASSU, 2006).

Tal fenômeno explica-se, novamente seguindo Carvalho (1993, p. 25), pois, “[...] não existe (...) entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão só a fiscalidade ou, unicamente a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro.” Assim, demonstra-se que a neutralidade tributária não passa de um mito, pois todos os tributos, sejam

fiscais ou extrafiscais, afetam o comportamento da sociedade.

Em suma, a extrafiscalidade oferece ao cidadão a possibilidade de aliviar legalmente a carga tributária mediante procedimentos predeterminados pelo Estado como adequados e de interesse à coletividade (RODRIGUES, 1999). Feitas tais considerações acerca da extrafiscalidade, cumpre analisar especificamente duas de suas espécies, quais sejam, os incentivos fiscais e econômicos.

Destaca-se que, os governos se utilizam, amplamente, de políticas de incentivos para atração de investimentos. Tais medidas são instrumentos para o desenvolvimento de sua área de domínio. Podem-se destacar duas modalidades de incentivos que o município poderá oferecer: a de natureza financeira e a de natureza fiscal (RIBEIRO, 2009).

É possível a concessão de incentivos fiscais, caso haja limitação constitucional, já que, não é possível se fazer por lei complementar. A esta regra extrai-se apenas a exceção da hipótese contida no artigo 146-A, a qual prevê a possibilidade de implementação por lei ainda não elaborada pelo Congresso Nacional.

Já os incentivos financeiros, para serem concedidos, devem ser necessariamente submetidos à legislação complementar administrativa, bem como, também ajustados à de regência do sistema financeiro. Logo, evita-se o comprometimento da administração pública, por seu endividamento excessivo, em face de suas necessidades (BARBOSA, 2008).

É imprescindível que se determine a motivação, nos casos dos incentivos fiscais. Todos os incentivos fiscais concedidos, historicamente, almejam alguma determinada finalidade. Qual seja, o desenvolvimento social e econômico de uma região. Portanto, objetivando a atração de investimento, justifica-se o incentivo fiscal, desde que esteja vinculado a um objetivo definido, social ou de desenvolvimento econômico (MARTINS; ELALI; PEIXOTO, 2007).

Favorecimentos não justificam a concessão de incentivos, mas sim a busca de determinado fim de interesse do Município. Portanto, os incentivos fiscais e financeiros podem ser concedidos, desde que, estejam sempre vinculados a um determinado objetivo, que beneficie a população e o próprio burgo (DINIZ; FORTES, 2007).

Ainda Diniz e Fortes (2007) esclarecem que:

A interpretação dos incentivos fiscais deve se pautar em duas premissas: i) a norma instituidora do incentivo fiscal não pode ser interpretada individualmente, em compartimentos estanques; a todo momento, mediante o método sistemático, fase imprescindível a confrontação do objeto da interpretação com o próprio ordenamento jurídico, mormente às normas interpretativas enunciadas pelo próprio sistema tributário, dispostas no Código Tributário Nacional, visando à integração do sistema e ao emprego do sentido que melhor se agrega ao conjunto; e ii) os incentivos fiscais, por visarem, sem exceção, ao bem comum, o beneficiamento da coletividade deve sempre ser levado em consideração, de forma que, pelo método teleológico, busca-se a máxima efetividade da norma, interpretando-a de acordo com as suas finalidades, primando-se o meio mais adequado e eficiente para atingir o fim de modo pleno. (DINIZ; FORTES, 2007, p. 278).

Para atrair investimentos, é possível desonerar o contribuinte do Imposto Predial e Territorial Urbano, do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, de contribuições de melhoria e até das mais variadas taxas. Todos os tributos comportam estímulos e desonerações (isenções, não incidência, alíquota zero), menos o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. Deve haver, todavia, na lei específica, vinculação ao objetivo colimado. O que, de fato, aconteceu no Município de Osório com a edição da Lei Municipal 5.201/2013 (MENEGETTI NETO, 2016).

Não comprometendo a gestão orçamentária do município, é possível a concessão de empréstimos. De tal forma que, tanto os incentivos fiscais, como os financeiros, são permitidos, estando no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O elemento fundamental, para que sua concessão seja válida, ou seja, é que não gere, no orçamento, impacto negativo; nem que venha tal impacto a ser compensado por arrecadação adicional para zerar a concessão de incentivo com arrecadação tributária pré-definida (MARTINS, 2007).

Não havendo impacto orçamentário negativo, todos os incentivos fiscais são possíveis, no Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, ISSQN, todavia, com as referidas limitações constitucionais no que concerne à alíquota mínima, e quanto aos incentivos financeiros, desde que não comprometendo a administração pública, quando destinados à iniciativa privada, nos termos do artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF (DI PIETRO, 2007).

Ainda, Di Pietro, (2007) aponta que:

O dispositivo estabelece, no ‘caput’, os requisitos para que recursos públicos sejam destinados, direta ou indiretamente, para cobrir necessidades de pessoas físicas ou ‘déficits’ de pessoas jurídicas: a) deverá ser autorizada em lei específica, ou seja, em lei que aprove, em cada caso, a destinação de recursos às pessoas beneficiadas; o dispositivo impede que o legislador dê uma autorização genérica ou um cheque em branco ao Poder Executivo para fazer a destinação a seu exclusivo critério; a norma afeiçoasse à regra do art. 167, VIII, da Constituição, que veda “a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir “déficit” de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 52”; entende-se, nesse caso, que a lei específica é da mesma esfera de governo a que se refere o orçamento; fora dessa hipótese, a exigência de lei específica não tem fundamento constitucional; b) deverá atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (v. arts. 165, § 2, da CF e 42 da LRF); c) deverá estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais; não basta, portanto, a autorização em lei específica, já que a destinação de recursos públicos ao setor privado tem de atender à exigência de previsão no orçamento ou em crédito adicional. (DI PIETRO, 2007, p. 185-186).

Antes de se passar à análise quanto aos efeitos dos incentivos fiscais nas finanças do Município de Osório, se faz necessário verificar de que modo o assunto vem se tratado na literatura atinente ao tema.

Com isso, após a análise, fruto de pesquisa bibliográfica acerca dos impactos dos incentivos fiscais na economia dos municípios, mais especificamente no que tange a geração de empregos, crescimento e geração de renda, finanças e desenvolvimento local, constata-se que: a) a concessão de benefícios fiscais gerou uma guerra fiscal; b) o setor industrial é privilegiado em relação ao comércio e à prestação de serviços; c) as condições de vida e estética do município são mais relevantes que os incentivos fiscais; d) acolhida do empresariado com críticas e resistências quanto às condicionantes para concessão dos benefícios; e) aumento na arrecadação, mas incerteza quanto ao crescimento econômico. Passa-se à análise das principais temáticas abordadas nos artigos que deram embasamento aos resultados obtidos.

Meneghetti Neto (2008) argumenta que estudos internacionais criticam, de modo geral, as políticas de incentivos fiscais. Traz o exemplo dos Estados Unidos onde os incentivos fiscais tiveram um impacto positivo em apenas 10% dos casos. Os estudos sugerem que os países em desenvolvimento se valham não somente dos incentivos fiscais para atraírem empresas, mas de outras alternativas também. Relata que foi realizada ampla revisão na literatura estadunidense e que a conclusão foi que os incentivos fiscais tiveram impacto insignificante na indução de novos investimentos e criação de novos empregos.

Entretanto, Meneghetti Neto (2008) pensa que não se pode afirmar com base nos dados estadunidenses que efetivamente os incentivos fiscais não tenham, em algum momento, gerado

impactos na economia. Entende que em razão de os incentivos fiscais representarem parcela mínima nos custos, mesmo que se tenha um aumento expressivo de incentivos, o aumento dos custos no transporte, por exemplo, neutralizaria esse aumento evitando um impacto negativo na economia.

Meneghetti Neto (2008) ainda questiona a razão do não crescimento econômico nos Estados Unidos, mesmo diante do crescimento significativo na concessão dos incentivos fiscais. Responde o questionamento com a doutrina estrangeira, a qual esclarece que a carga tributária é infinitamente menor que o volume gasto com a folha de pagamento e que, por isso, então, o impacto dos incentivos fiscais não teria maior importância. Concluem os autores estadunidenses que, na verdade, ainda não se tem uma resposta definitiva quanto aos reais impactos dos incentivos fiscais. Constatam, no entanto, que as localidades que mais concederam incentivos foram aquelas onde os serviços públicos eram de baixa qualidade. Tal fato, nesse sentido, justificaria até mesmo o término definitivo da concessão dos benefícios.

Fuchter e Vargas (2017) buscam, em sua pesquisa, analisar a influência dos incentivos fiscais, físicos e econômicos concedidos pelo município de Rio do Sul, no estado de Santa Catarina, para empresas selecionadas como indústrias de transformação. Buscam também analisar se houve ou não geração de novos postos de trabalho em função dos incentivos. Sustentam que os incentivos são facilitadores do desenvolvimento a nível local, estadual e nacional desde que concedidos de forma moderada e bem direcionada para não atrapalharem o desenvolvimento individual.

Fuchter e Vargas (2017) apontaram dados de 2005 a 2010 para apurar o número de empregos gerados, bem como a quantidade de incentivos concedidos. Tiveram como fonte a RAIS, Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), bem como os documentos oficiais na Prefeitura de Rio do Sul, Santa Catarina. O método foi o da pesquisa bibliográfica com análise quantitativa de dados.

Antes de abordar os estudos realizados no Brasil, Meneghetti Neto (2008) traz a experiência da Itália e dos países asiáticos onde as revisões literárias apontaram que na Itália as políticas de incentivos fiscais devem estar ligadas necessariamente à geração de empregos e aos planos estratégicos de desenvolvimento local. Já nos países asiáticos, a experiência não apresentou influência alguma no processo de industrialização.

Ao introduzir o tema 'incentivos fiscais', Fuchter e Vargas (2017) tratam em um primeiro momento dos fundamentos da política industrial onde abordam a questão da intervenção estatal dirigindo ações dinâmicas através de incentivos e regulações. Destacam o surgimento de externalidades, fator que também justifica a interferência estatal. Define

externalidades como fenômenos que surgem quando as empresas não dão conta de seus prejuízos ou não recebem todos os seus benefícios.

Meneghetti Neto (2008) traz pesquisas feitas no Brasil destacando impactos positivos na economia, especialmente nos estados da Região Sul, onde mais se concedeu incentivos fiscais no Brasil. Conclui, após analisar a literatura, que não há um consenso, ressaltando haver efeitos positivos dos incentivos fiscais na economia, em alguns casos, mas em outros, muitas restrições. Na continuidade de seu estudo, quantifica os incentivos fiscais nos municípios brasileiros dando ênfase aos estados da Região Sul.

Couto e Ckagnazaroff (2017) realizam uma pesquisa utilizando-se do método qualitativo onde buscam compreender a percepção dos gestores públicos e privados do município de Montes Claros, Minas Gerais, em relação ao papel da política de incentivos fiscais no desenvolvimento local. Foram realizadas entrevistas com 60 gestores de diferentes instituições do município. Obteve-se como resultado que os incentivos fiscais são menos importantes que as condições de vida e estética da cidade. Foram observadas fragilidades provocativas em ganhos sistêmicos para economia local, levando-se em conta as externalidades.

Ainda, Couto e Ckagnazaroff (2017) iniciam o artigo trazendo delineamentos teóricos sobre as políticas de incentivos fiscais. Realizam revisão histórica da literatura acerca das políticas econômicas em países menos desenvolvidos na busca de progresso. Destacam as ações governamentais como instrumentos de resolução dos problemas da sociedade na busca de crescimento econômico. Ressaltam que a legislação passa a ser direcionada para redução de impostos a determinadas pessoas devidamente selecionadas. Os incentivos fiscais são implementados por algumas legislações como parte de um projeto de desenvolvimento, entretanto, em alguns países, tais medidas são tímidas.

Ao fundamentar ainda a questão das intervenções estatais, Fuchter e Vargas (2017) trazem como argumento, com base na literatura econômica, o “Ótimo de Pareto”, que, em suma, traz a ideia de que ninguém pode melhorar sua situação, sem causar algum prejuízo a outros agentes. Assim, surgindo circunstâncias que justifiquem a interferência estatal no mercado como externalidades, monopólios naturais, desemprego e inflação, a mesma seria válida.

Fuchter e Vargas (2017) realizaram revisão da literatura buscando aporte teórico com vistas a auxiliar a análise dos dados de sua pesquisa. Para eles, a importância da participação do Estado é essencial na intervenção da economia quando necessário por intermédio de medidas facilitadoras e incentivadoras para contribuir no desenvolvimento econômico. Destacam a experiência do município de Rio do Sul na concessão de incentivos fiscais e têm a expectativa de que as ações do governo, efetivamente aumentem os empregos e contribuam para o

desenvolvimento do município de da região.

Couto e Ckagnazaroff (2017) questionam a razão dos incentivos fiscais e das externalidades locais. As externalidades seriam os efeitos externos às empresas e que são o ponto de partida teórico que fundamenta o artigo. Externalidades ocorreriam quando uma decisão causa prejuízo ou benefício a indivíduos ou grupos. Exemplos de externalidades negativas seriam danos ao meio ambiente, aos recursos naturais. Em suma, deve-se dar atenção a alguns fatores relacionados às externalidades no momento de se definir políticas para o desenvolvimento local. Finalizam, conceituando externalidades mashallianas, schumpeterianas e jacobianas.

Propostas de políticas regionais devem ter como referência a Nova Geografia Econômica e, diante das poucas análises empíricas conclusivas, devem ser tomadas com cautela. A Nova Geografia Econômica analisa os possíveis efeitos de certas políticas considerando as posições das regiões num contexto nacional. Deste modo, certas políticas podem apresentar resultados satisfatórios em algumas localidades e se mostrarem pouco efetivas em outras. Ainda, não são válidas em todos os momentos históricos (RUIZ, 2006).

Ruiz (2006) refere que as políticas de subsídios e isenções fiscais quase não são exploradas em textos da Nova Geografia Econômica, sendo que poucos destes apresentam conclusões definitivas sobre a eficiência de tais políticas como mecanismos de descentralização. As empresas procuram se localizar em regiões onde os mercados locais sejam amplos e a base produtiva mais completa. A conclusão seria que o esforço fiscal de uma região em implementar políticas de atração de investimentos é inversamente proporcional ao tamanho do seu mercado local e ao grau de diversificação da sua oferta de insumos.

Como se verifica pela análise realizada, conclui-se que a doutrina especializada não indica de modo preciso os reais impactos dos benefícios fiscais no desenvolvimento econômico dos municípios. Percebe-se que para um melhor entendimento e compreensão do tema, ainda são necessárias novas pesquisas, com o intuito de aprofundar os estudos sobre o assunto, de modo a verificar se os incentivos fiscais são mecanismos eficientes para proporcionar o crescimento econômico dos municípios.

Deste modo, o presente estudo poderá incentivar gestores ou formuladores de políticas na definição clara de estratégias com o fito de melhorar e promover o desenvolvimento econômico dos municípios, por intermédio dos benefícios fiscais. A pesquisa também pretende fornecer referencial teórico pertinente para auxiliar futuros pesquisadores sobre os impactos dos benefícios fiscais na economia dos municípios. Como sugestão para trabalhos futuros, propõe-se a realização de novas pesquisas que estudem o comportamento de outros municípios,

com o intuito de se verificar se esses comportamentos são similares aos apresentados no município descrito neste estudo.

Realizado o embasamento teórico, quanto aos efeitos dos incentivos fiscais nas finanças do município, na seção 4.3 será analisado especificamente o caso do Município de Osório, RS. Para tanto, desenvolveu-se coleta de dados junto a Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude do Município de Osório, bem como realização de entrevistas com autoridades políticas, representantes do Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal e empresas beneficiadas com incentivos fiscais.

Através do direcionamento do estudo para os resultados posteriores à promulgação da Lei Municipal nº 5.201/2013, objetiva-se a demonstração documental da existência, ou não, de efeitos negativos no orçamento do município de Osório, RS. Antes disso, considera-se importante analisar a influência dos processos de regionalização na definição de políticas públicas de incentivos fiscais, ou seja, a relação entre região, regionalização e incentivos fiscais.

### **2.3 A influência dos processos de regionalização na definição de políticas de incentivos fiscais**

Na presente seção, realizar-se-á uma abordagem conceitual de região e processo de regionalização, com vistas a se discutir como se realiza a articulação das políticas públicas de incentivo fiscal dentro de um território. Parte-se da hipótese de que os processos de regionalização influenciam na articulação das políticas públicas de incentivo fiscal dentro de um território.

A premissa é a de que a política pública de incentivo fiscal foi constitucionalmente instituída, visando a promoção e o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as regiões brasileiras. Compreendendo o conceito de “região” como forma particular de organização do espaço, entende-se necessária uma melhor elucidação do termo região. Para tanto, realizar-se-á uma abordagem conceitual, através do aprimoramento dos conceitos relativos à região.

Tartaruga (2014) trata em sua obra dos conceitos de espaço, território e região como conceitos fundamentais da geografia. Inicia sua descrição conceitual a partir do “conceito-chave” espaço, considerado como essencial e balizador quando se pretende discutir geografia. Após explorar referências renomadas na matéria na busca da conceituação de espaço e território, aborda o conceito de região, como terceiro conceito importante da Geografia, referindo-se sua

larga utilização pelos economistas, quando tratam dos assuntos de economia regional e de desenvolvimento regional.

Haesbaert (2010, p. 20), propõe uma definição de região, em um sentido mais estrito. Para ele, região são “[...] esses espaços momento que resultam efetivamente em uma articulação espacial consistente (ainda que mutável e “porosa”), complexa, seja por coesões de dominância sócio-econômica, política e/ou simbólico-cultural”.

Pozenato (2001) trata da etimologia do vocábulo “região”, concluindo que, a região, na sua gênese, significa “estabelecida por um ato de vontade” como uma “divisão do mundo social”. Retrata que os principais critérios na delimitação de um território seriam o alcance e a eficácia do poder de quem o delimita. Foi na Geografia que possivelmente surgiu a ideia de região; mas outras disciplinas também se apropriaram do conceito.

Tem-se debatido muito na Geografia, sobretudo, a título crítico, a questão regional sob o viés da visibilidade dos atores/agentes/sujeitos de modo que a região é construída “[...] a partir da ação de distintos atores/agentes/sujeitos em múltiplas escalas articuladas que de certa forma encontram um rebatimento em práticas e processos sócio espaciais histórica e geograficamente localizados” (LIMONAD, 2004, p. 57-58).

Para Theis e Galvão (2012) é inegável que a Geografia trouxe importantes contribuições para o tema *região*. Podendo-se destacar a obra do geógrafo Milton Santos, que no início dos anos 70 problematizaria o conceito de “crise” como fruto dos progressos advindos nos transportes e comunicações, bem como a expansão da economia internacional. Sentindo então uma necessidade de reformular a noção de região, Santos (2008) propõe que:

[...] a região se definiria [...] como o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas e das condições do seu funcionamento econômico [...] Pode-se dizer – concluiria – que há uma verdadeira dialética entre ambos esses fatores concretos, um influenciando e modificando o outro (SANTOS, 2008, p. 90).

A discussão situa-se no deslocamento da questão da região para regionalidade, sendo a regionalidade uma dimensão espacial de determinado fenômeno, onde há uma rede de relações. A região, na verdade, seria uma representação simbólica e não a própria verdade. Constitui-se a região a partir das relações sociais. Então uma região deve ser entendida com uma regionalidade, uma rede de relações estabelecida por autor, de qualquer segmento (POZENATO, 2001).

Destaca Haesbaert (2005) que a definição de “região” possui grande amplitude advinda do senso comum e que a ambiguidade do termo fica bem clara realizando-se uma análise das

definições constantes em grandes dicionários. Por outro lado, o autor destaca uma definição mais restrita, originalmente ligada a relações de poder, vinculada à própria raiz do termo, “*regere*”, comandar (região como área de comando ou reino). Entretanto, tal definição, gradativamente, acabou perdendo espaço, o que provavelmente explica a perda de importância do conceito de região para o entendimento de processos sócio espaciais ligados à esfera do político – onde o conceito de território acabou adquirindo maior relevância.

Pozenato (2001), afirma que é a história que faz a região. Um espaço definido pela história. Isso destaca a importância das relações sociais em contrapartida dos fatores físicos ou de paisagem. Novo significado vem sendo dado ao conceito da região, desatrelado da nacionalidade e mais ligado à globalização das relações políticas, econômicas e culturais. São trazidos os exemplos da Europa e do Brasil que, em face das dimensões geográficas, sempre tiveram presentes a noção de regionalidade.

A definição de região adquire novos contornos com características supranacionais. Fala-se em neorregionalismo tanto no plano político, como no econômico e no cultural. Pode-se observar então uma relação entre globalização e regionalização. Não se pode confundir regionalidade, regionalismo e regionalização, em que pese a similitude dos vocábulos. Regionalismo seria identificado como uma espécie de relações de regionalidade, ao passo que regionalidade descreveria as relações do fato literário com uma região. Já a regionalização seria um programa de ação voltado para reforçar as relações concretas e formais dentro de um espaço. Deve-se, enfim, afastar a ideia de fronteiras, sendo a região melhor entendida como um feixe de relações de onde se estabelecem outras relações (POZENATO, 2001).

Dallabrida, *et al.* (2004, p. 35) ao tratar do desenvolvimento a partir da perspectiva territorial, fala em duas grandes vertentes, quais sejam, globalista e regionalista. Para os autores: “[...] a base teórica da vertente globalista sustenta-se na tese da homogeneização do espaço local, com base nos princípios liberais, em que se acredita que seja possível uma situação de competição perfeita entre localidades.” Sustenta o autor que, sob este enfoque, tem-se como principal argumento que: “[...] governos locais e comunidades não têm outra escolha senão oferecer todos os tipos de concessões, tais como a flexibilização legal, isenções tributárias e até investimentos diretos do próprio governo local para atrair novos investimentos”. (DALABRIDA *et al.*, 2004, p. 35).

Em relação à vertente regionalista, Dallabrida *et al.* (2004, p. 37), destaca que tal vertente: “[...] ressalta a perspectiva da territorialização do desenvolvimento no contexto da nova economia internacional globalizada”. Segundo Dallabrida *et al.* (2004, p-37-38), esta vertente traria um aumento significativo na: “[...] capacidade das cidades-regiões territórios de

atuar sobre os fatores estruturais implicando uma maior capacidade de se utilizar e aproveitar esses fatores globais em função das próprias especificidades do local”. Klink (2001) conceitua assim:

A re-territorialização [ou territorialização] deve ser entendida como um processo que garanta certas condições econômicas, políticas, sociais e culturais que se concentram espacialmente num determinado local. Essas condições proporcionam uma especificidade do local, que não pode ser substituída de imediato através de estratégias locacionais das empresas transnacionais, ao menos não sem substanciais custos transacionais (KLINK, 2001, p. 22).

Para Tartaruga (2014), a geografia, como ciência, explora o conceito de região há bastante tempo, desde quando se passou a tratar da região natural, com inspiração na geologia. Refere que para boa parte da doutrina que investiga os ramos da Geografia Econômica e Economia Regional, as regiões são consideradas como uma “dimensão essencial” no que pertine aos avanços evolutivos de desenvolvimento socioeconômico. Partindo deste pressuposto, entende que duas abordagens necessariamente emergem, quais sejam, regionalização e regionalismo.

Com o reconhecimento de que as regiões no território brasileiro se desenvolvem de maneira desigual e na compreensão de que os processos de regionalização são esforços de intervenção do poder público na organização do espaço, percebeu-se também a necessidade de se discutir como se realiza a articulação das políticas públicas de incentivo fiscal dentro do nosso território. Para isso, realiza-se também neste capítulo, uma abordagem conceitual sobre os processos de regionalização.

Tartaruga (2014) define a regionalização “como um método especial de classificação” que tem a finalidade de agrupar regiões que possuem, no seu íntimo, critérios homogêneos predefinidos pelo investigador. Destaca que os processos de regionalização são multifuncionais podendo ser usados como instrumento de análise para entendimento de uma realidade ou até mesmo como instrumento de intervenção voltado para o planejamento de uma região e modificação de sua dinâmica regional.

Para Haesbaert (2005), uma análise regional e uma regionalização, para ter valor, devem englobar, ao menos, três grandes problemáticas, quais sejam:

[...] o aumento das desigualdades (sócio-econômicas) e a precarização da “inclusão” sócio-territorial, a constante (re)produção e/ou (re)invenção das diferenças culturais (e das identidades), a crise de gestão (ou de “governança”), principalmente através da reconfiguração do poder do Estado e dos novos movimentos sociais, e a crescente importância da chamada questão ambiental (HAESBAERT, 2005, p. 12).

À luz da discussão de definições de região, emerge como um tema igualmente relevante uma nova regionalização, desde que tenha como motor demandas em favor da redução de desigualdades sócio espaciais. Corre-se o risco de se colocar a federação em risco, caso os fatores políticos em vigor permanecerem conspirando em defesa dos interesses das classes dominantes. Isso porque a nova regionalização reconcentrará poderes e desencadeará guerras entre lugares. Todavia, caso os fatores políticos possibilitarem alterações de cunho emancipatório, a federação poderá expressar-se num território em que avançam relações de solidariedade e cooperação (THEIS; GALVÃO, 2012).

Apesar de não ser objeto do presente estudo, não deixa de ser importante se referir à relevância da noção de escala dos fenômenos socioeconômicos, sendo escala a forma de aproximação da realidade baseada na relação entre tamanho e fenômeno. Escala importa em aproximação do real na impossibilidade de apropriação direta em virtude da complexidade dos fenômenos. Inegável, portanto, que no campo da aplicação de políticas ou ações de desenvolvimento, a análise de diversas escalas sugere diferentes áreas de atuação (TARTARUGA, 2014).

Segundo Theis e Galvão (2012), uma vez trazida a plano a dimensão espacial das políticas públicas, estas podem lograr maior efetividade. É igualmente importante, que noções como espaço, território e região, tenham seus significados devidamente explicitados. Isso implica que, uma vez levada em conta a consideração geográfica como fator de informação das estratégias de desenvolvimento, os problemas a serem enfrentados tendem a ser mais bem encaminhados no contexto brasileiro atual (THEIS; GALVÃO, 2012).

Lemos (2006) demonstra que as teorias do desenvolvimento contribuem para o estabelecimento de elementos conceituais da regionalização. Entende a regionalização como efetivo instrumento de intervenção no território na busca da diminuição das desigualdades regionais. Para isso, é importante a interação entre políticas regionais e outras ações públicas no território que devem ser articuladas para construção de uma regionalização do território. A regionalização, portanto, compreende as diversas escalas territoriais visando a dar consistência à multiplicidade de políticas públicas de intervenção sobre o território.

Feita uma breve abordagem conceitual em relação aos conceitos de região e regionalização, bem como da influência da última na definição de políticas públicas de incentivos fiscais, na seção três descreve-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento da dissertação.

### 3 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DO ESTUDO

Na elaboração da metodologia, a primeira etapa é a definição do tipo de abordagem que será adotada na pesquisa. As abordagens permitidas aos trabalhos de pesquisa podem ser de cunho qualitativo ou quantitativo. O conhecimento “de fora” se refere ao enfoque quantitativo, já o conhecimento “de dentro” se refere ao paradigma qualitativo (SILVA, 2001).

Na tentativa de obter uma visão externa dos efeitos gerados pela política de concessão de benefícios fiscais adotada pelo Município de Osório sobre suas finanças, identificou-se a abordagem quantitativa e qualitativa, como alternativa viável para se investigar, pela análise das informações econômico-fiscais do município, quais seriam os impactos. O objeto do trabalho está pautado na investigação das consequências dos incentivos fiscais nas finanças do Município de Osório/RS.

Para esse caso, o procedimento adotado para a pesquisa foi o estudo de caso, por permitir a obtenção de significativa quantidade de informações sobre um objeto específico, proporcionando aprofundamento em seus aspectos (MATOS, 2002). Segundo Yin (2001), o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo dos fatos objetos de investigação, permitindo um amplo e pormenorizado conhecimento da realidade e dos fenômenos pesquisados: “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32).

O Município de Osório passou a ser o foco do estudo, a partir dos limites de seu território e da área de abrangência da população a ser estudada. Para determinação da população, realizou-se uma coleta de dados inicial junto à Secretaria de Desenvolvimento e Turismo do Município de Osório, RS, a fim de se constatar a quantidade de empresas beneficiadas pela Lei 5.201, de 2013, instaladas no município. A fim de cobrir alguns riscos identificados para o desenvolvimento da pesquisa, foram tomadas todas as empresas beneficiadas.

Como a população é pequena, tornou-se mais vantajosa a análise completa dos elementos da população, conseguindo-se, assim, uma análise fidedigna. Assim, todas as empresas instaladas no Município de Osório, RS, e beneficiadas por incentivos fiscais e econômicos concedidos desde a entrada em vigor da Lei. 5.201, de 2013, fizeram parte da busca, através da aplicação de um censo. Em um censo se elencam por completo os elementos de uma população. Indica-se tal técnica para populações pequenas, em face da escassez de recursos humanos ou financeiros à disposição.

Após definidos abordagem, método e população, escolheram-se as técnicas de pesquisa

adotadas para a realização da coleta de dados: pesquisa documental junto à Prefeitura Municipal de Osório com a obtenção de dados relativos aos incentivos fiscais concedidos no período de 2013 a 2018. Este período temporal é utilizado em razão de que 2013 é o ano de início da vigência da lei objeto do estudo, e o ano de 2018, como termo final, a fim de possibilitar o término da pesquisa até julho de 2019.

Sobre as técnicas de pesquisa adotadas por Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa documental é a coleta de dados em fontes primárias, como documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos; arquivos particulares de instituições e domicílios, e fontes estatísticas. Para Gil (1999) este tipo de pesquisa torna-se particularmente importante quando o problema requer muitos dados dispersos pelo espaço. Porém, deve-se ter atenção à qualidade das fontes utilizadas, pois a utilização de dados equivocados reproduz ou mesmo amplia seus erros.

Durante toda pesquisa, incluindo a coleta de dados, a pesquisa bibliográfica foi aprofundada para identificação de autores que possam contribuir para o aperfeiçoamento do trabalho. A metodologia empregada na execução da dissertação foi composta, principalmente, pelas pesquisas bibliográficas com caráter explicativo e descritivo, mediante a coleta de dados executada por meio de leis, artigos jurídicos, pesquisas on-line, dentre outros que versam sobre o tema.

A pesquisa bibliográfica, considerada uma fonte de coleta de dados secundária, pode ser definida como: contribuições culturais ou científicas realizadas no passado sobre um determinado assunto, tema ou problema que possa ser estudado. Em suma, todo trabalho científico, toda pesquisa, deve ter o apoio e o embasamento na pesquisa bibliográfica, para que não se desperdice tempo com um problema que já foi solucionado e possa chegar a conclusões inovadoras (LAKATOS; MARCONI 2001).

Posteriormente ao embasamento teórico e coleta de dados, verificou-se a constatação prática dos resultados, através da análise dos dados registrados junto às Secretarias de Finanças e Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude do Município de Osório, RS. Os dados obtidos permitiram demonstrar se os incentivos fiscais no Município de Osório são muito expressivos; permitiram analisar se eles estão comprometendo o equilíbrio fiscal do município; e permitiram verificar quais seus efeitos nas finanças do município.

A análise dos dados é uma das fases mais importantes da pesquisa, pois, a partir dela, é que são apresentados os resultados e a conclusão da pesquisa, conclusão essa que poderá ser final ou apenas parcial, deixando margem para pesquisas posteriores (LAKATOS; MARCONI, 2001).

A pesquisa contemplou, ainda, um roteiro de entrevistas com o representante do Conselho Gestor de Desenvolvimento, representantes do governo local, com atuação expressiva no contexto analisado, além de representantes de empresas que foram beneficiadas com incentivos fiscais. De acordo com Gil (1999), a entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizadas nas pesquisas sociais. Esta técnica de coleta de dados é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam e desejam, assim como as razões para cada resposta. O autor apresenta ainda algumas vantagens na utilização da técnica de entrevista, tais como maior abrangência, eficiência na obtenção dos dados, classificação e quantificação. As entrevistas podem ser classificadas em três tipos principais: entrevistas estruturadas ou padronizadas, não estruturadas ou despadronizadas, semiestruturadas ou semipadronizadas. O tipo mais usual de entrevista é a semiestruturada, por meio de um roteiro de entrevista, utilizada na pesquisa.

Organizou-se um roteiro de entrevistas dividido para três grupos distintos, classificados segundo o critério descrito a seguir. O grupo de entidades intermediárias, identificadas na pesquisa pela sigla “EI”, composto por um membro do conselho municipal de desenvolvimento. O grupo das empresas beneficiadas, identificadas pela sigla “EB”, composto por um representante da empresa que mais gerou empregos, e por um da que menos gerou empregos. Por fim, o grupo de autoridades políticas, composto pelo prefeito, secretário de desenvolvimento do governo anterior, secretário de finanças do governo anterior, identificado na pesquisa pela sigla “AP”.

Foram realizadas seis entrevistas. Importante salientar que a amostra apresentada e as opiniões nelas contidas não foram generalizadas ao conjunto de sujeitos da pesquisa, ainda que estes sejam de diferentes grupos. O ganho deu-se pela profundidade das percepções e provocações trazidas pelos entrevistados sobre a temática.

As entrevistas semiestruturadas, com cinco perguntas para cada grupo, abordaram temáticas específicas, que tiveram como objetivo estimular a condução da interação com os participantes. Foram empregados roteiros distintos conforme os grupos de interesse. Foram gravadas e depois transcritas. As entrevistas semiestruturadas podem ser definidas como uma lista das informações que se deseja de cada entrevistado, mas a forma de perguntar (a estrutura da pergunta) e a ordem em que as questões são feitas variarão de acordo com as características de cada entrevistado. Geralmente, as entrevistas semiestruturadas baseiam-se em um roteiro constituído de “[...] uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista”, apoiadas no quadro teórico, nos objetivos e nas hipóteses da pesquisa (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 36 e 37). Durante a realização da entrevista, algumas recomendações foram respeitadas,

tais como elaborar perguntas pertinentes e interpretar as respostas; ser um bom ouvinte, não deixando se enganar por ideologias e preconceitos, no sentido de buscar a “objetivação” (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Após a transcrição das entrevistas, os dados foram tratados mediante análise qualitativa de conteúdo. Os procedimentos foram o de leitura sistemática e organização do conteúdo das entrevistas, seguidos de identificação e análise de conteúdos específicos, subdivididos conforme a análise da problemática. Para Gil (1999), o uso da abordagem qualitativa propicia o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em questão e das suas relações, mediante a máxima valorização do contato direto com a situação estudada, buscando-se o que seja comum, mas permanecendo, entretanto, aberto para a percepção da individualidade e dos significados múltiplos.

Por fim, a partir de fragilidades identificadas no programa municipal de desenvolvimento econômico, foram estruturadas propostas e ações sugeridas pelo pesquisador, visando otimizar a criação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município.

Em suma, esta pesquisa se revestiu de cunho explicativo-descritivo, o qual visa descrever a problemática em discussão, buscando caracterizar o objeto de estudo. Segundo Gil (1999), a pesquisa explicativa tem como objetivo básico a identificação dos fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência de um fenômeno. É o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, pois tenta explicar a razão e as relações de causa e efeito dos fenômenos. Para Lakatos e Marconi (2001), este tipo de pesquisa visa estabelecer relações de causa-efeito por meio da manipulação direta das variáveis relativas ao objeto de estudo, buscando identificar as causas do fenômeno. Normalmente, é mais realizada em laboratório do que em campo.

Ainda segundo Gil (1999), as pesquisas descritivas têm como finalidade principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas aparece na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. Em suma, apresenta uma abordagem quantitativa e qualitativa, com o objetivo de investigar a partir da análise dos dados coletados na pesquisa e entrevistas, uma visão clara dos efeitos dos incentivos fiscais no Município de Osório/RS.

Com o intuito de melhor ilustrar o percurso metodológico aplicado a fim de se demonstrar os objetivos específicos do trabalho, segue o Quadro 1 trazendo uma síntese sobre o procedimento de cada objetivo, com sua respectiva metodologia:

**Quadro 1- Procedimento dos objetivos específicos, com sua respectiva metodologia**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	METODOLOGIA
a) Demonstrou-se de que forma os incentivos fiscais estão influenciando nas finanças do Município de Osório, RS.	Coleta de dados + Análise de dados (LAKATOS; MARCONI, 2001).
b) Identificar as políticas públicas fiscais, a expressividade dos benefícios fiscais concedidos, bem como a sua relevância. Verificar se houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, bem como os efeitos na arrecadação de impostos	Pesquisa bibliográfica e documental + Coleta de dados + Análise de dados (LAKATOS; MARCONI, 2001).
c) Identificar a percepção das empresas beneficiadas e gestores públicos em relação aos resultados das políticas públicas fiscais, se as mesmas vêm atingindo seus objetivos e se contribuem para o desenvolvimento econômico e social do município.	Entrevista semiestruturada (GIL, 1999).
d) Identificar fragilidades no programa municipal de desenvolvimento econômico e sugerir ações visando otimizar a criação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município.	Teoria + prática/percepção do pesquisador.

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2019).

## **4 AS REPERCUSSÕES DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS: A ANÁLISE DOS DADOS E OS RESULTADOS OBTIDOS**

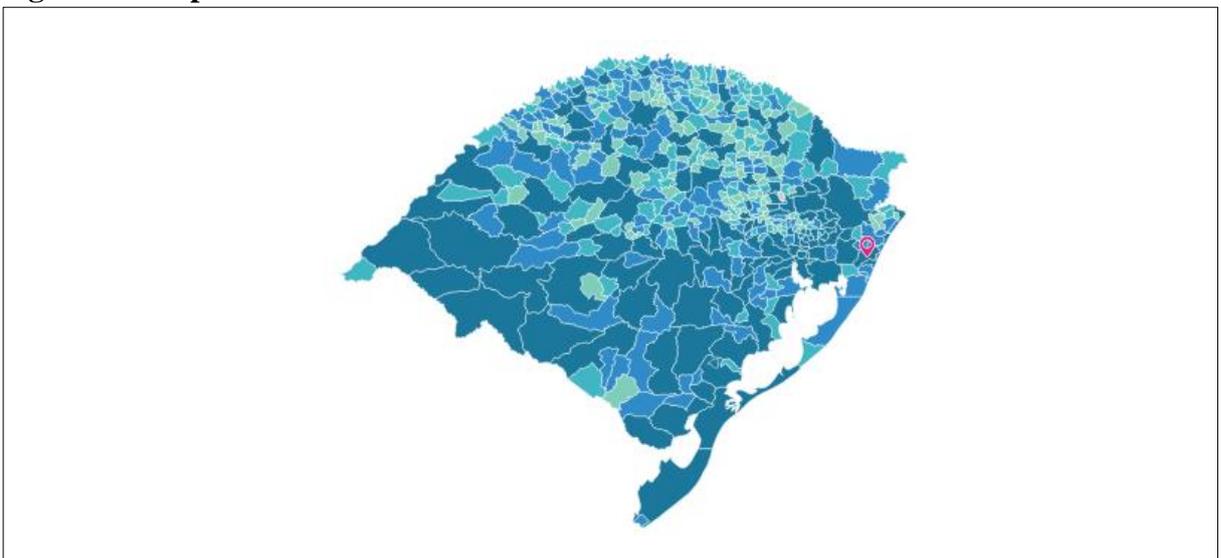
A partir de agora se ingressa na análise dos dados e resultados e das consequências da política de incentivos fiscais no Município de Osório, RS, bem como da percepção dos atores sociais e políticos quanto à política, além da apresentação de propostas e ações visando dar maior eficácia à política. Entretanto, antes disso, realiza-se uma breve caracterização do município objeto de estudo.

### **4.1 Breve caracterização do município de Osório, RS.**

O município de Osório localiza-se no litoral norte do Estado do Rio Grande do Sul. Criado em 16 de dezembro de 1857, foi desmembrado de Santo Antônio da Patrulha e pode ser considerado a porta de entrada da região. Está localizado a 100 km de distância da capital do Estado, Porto Alegre, com a qual é interligado pela BR 290 (PREFEITURA MUNICIPAL DE OSÓRIO, 2018).

Possui uma área de 663,552 km<sup>2</sup>. Sua população era de 40.906 habitantes em 2010. É o município mais importante do litoral norte do Rio Grande do Sul, sendo um grande polo para a planície costeira gaúcha em diversas categorias, estando todo ele localizado em uma região caracterizada por um ecossistema frágil sendo boa parte de seu território considerado "reserva da biosfera" e, praticamente um quarto dele formado por lagos.

**Figura 2 - Mapa de Osório**



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2019).

Ainda que a agropecuária participe do PIB municipal com um valor inferior ao das indústrias e serviços, está presente o fator social que justifica a implantação de políticas públicas capazes de impedir ou pelo menos diminuir o êxodo rural que tanto preocupa os administradores públicos na maioria dos municípios.

Ao observar-se as atividades do setor primário praticadas no município, há uma grande diversificação, embora cada atividade seja praticada por um pequeno número de famílias, fruto da diversificação de nossa realidade geográfica, climática, étnica, solos, etc. Dentre as atividades que mais se destacam podem ser citadas:

A atividade de orizicultura, considerada a mais praticada, com 1.800 hectares. Trata-se de lavoura com alta tecnologia desenvolvida por pequeno grupo de famílias na região baixa do município. A bananicultura, de grande relevância para o município, com 215 hectares cultivados, ocupando em torno de 70 famílias de agricultores, segundo dados de 2002 fornecidos pelo Escritório Municipal de Osório.

Também a pecuária que envolve em torno de 25% dos estabelecimentos rurais do município, segundo informações da Inspeção Veterinária local, referente ao ano de 1998. De se destacar também as lavouras de subsistência e eventual venda de excedentes como a cana-de-açúcar, feijão, milho, aipim e mandioca; sendo cultivados em praticamente todas as propriedades do município.

Além das atividades acima citadas, há o extrativismo da samambaia, implantação de reflorestamento com acácia e eucalipto (somente em 2003 foram viabilizadas via Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente 116.800 mudas de acácia e 177.880 mudas de eucalipto) e também, mais recentemente começaram a desenvolver novas alternativas como é o caso da fruticultura, principalmente figo, uva, citros e videiras.

Xerxenevsky e Fochezato (2015) ao sintetizarem as características socioeconômicas da região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul apontam com dados obtidos junto a Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul que o município de Osório possui um Valor Adicionado Bruto na agricultura em 2008 equivalente R\$ 89.465, ou seja, o maior dentre os 21 municípios que compõem o Conselho Regional de Desenvolvimento Litoral. Aduzem ainda, que o setor primário da região Litoral Norte representa uma baixa participação na economia gaúcha, em torno de 1,8% do Valor Adicionado Bruto do Estado em 2008.

A divisão política do município se dá em 5 (cinco) distritos e mais a Sede municipal. O distrito de Aguapés abrangendo a região as margens da BR 101; Borússia, que compreende a região serrana do município; Passinhos formado pela área mais baixa onde é praticado a orizicultura e pecuária; Santa Luzia, compreendendo a região das margens da RS 030 em

direção ao município de Tramandaí e o distrito de Atlântida Sul, que é a região praiana do município.

#### **4.2 Percepção dos beneficiados por incentivos fiscais e dos gestores públicos**

Um dos objetivos específicos do estudo é identificar a percepção das empresas beneficiadas e gestores públicos em relação aos resultados das políticas públicas fiscais, bem como se as mesmas vêm atingindo seus objetivos e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do município.

Para tanto, a pesquisa contemplou um roteiro de entrevistas semiestruturadas com o representante do Conselho Gestor de Desenvolvimento, representantes do governo local, com atuação expressiva no contexto analisado, quais sejam: prefeito, secretário de finanças do governo anterior e secretário de desenvolvimento e turismo do governo anterior, além de dois representantes de empresas que foram beneficiadas com incentivos fiscais, um da empresa que mais recebeu benefício e o outro da empresa que menos recebeu benefícios.

Organizou-se um roteiro de entrevistas dividido para três grupos distintos que foram classificados segundo o critério que passarei a descrever. O grupo de entidades intermediárias, identificadas na pesquisa pela sigla “EI” é composto por um membro do conselho municipal de desenvolvimento. O grupo das empresas beneficiadas, identificadas pela sigla “EB”, é composto pelo representante da empresa que mais gerou empregos e pela da que menos gerou empregos. Por fim, o grupo de autoridades políticas é composto pelo prefeito, secretário de desenvolvimento do governo anterior, secretário de finanças do governo anterior, identificado na pesquisa pela sigla “AP”.

Foram realizadas 6 entrevistas que foram gravadas, transcritas e gravadas em mídia digital, cuja íntegra das respostas está disponível em mídia digital nos apêndices. As entrevistas, que são semiestruturadas, com cinco perguntas para cada grupo, abordando temáticas específicas tiveram como objetivo estimular a interação com os participantes. Foram empregados roteiros distintos conforme os grupos de interesse. Passa-se agora então a análise qualitativa do conteúdo das entrevistas.

Primeiramente, é importante verificar quais fatores motivaram a criação da primeira lei de incentivos fiscais no município, Lei n. 4.431/2009, bem como por quais motivos ela foi modificada pela Lei 5.201/2013, objeto do presente estudo (OSÓRIO, 2009-2013). Para tanto, passa-se a análise do questionamento “1” feito ao grupo “AP”, ou seja, membros do governo local, que se posicionaram no sentido de que a motivação para criação da lei fora estimular o

desenvolvimento da economia do município por intermédio da captação de empresas. Em relação ao questionamento “2”, ou seja, a razão pela qual a lei anterior fora modificada pela atual, os entrevistados do grupo “AP” foram categóricos ao afirmar quanto a necessidade de aperfeiçoamento da lei de modo a abarcar novas isenções e ampliar o rol das empresas que poderiam ser favorecidas pela lei. Veja-se:

O nosso entendimento, na verdade é estimular a economia, estimular a ampliação da rede, digamos assim, de desenvolvimento da cidade nas mais diversas atividades produtivas que a cidade tem, nem que seja na parte da gastronomia, seja na parte da infraestrutura, seja na parte social, do ponto de vista de quem produz algum tipo de trabalho ou serviço. [...] Então o objetivo, na verdade, da criação da lei, foi estimular a economia através da possibilidade de diminuir o custo das empresas, para que elas possam gerar mais, é ... ampliar o seu serviço, ampliar a sua atividade, ampliar o número de empregos, ampliar o número de recursos de ... salários, e também por conta disso, ter um retorno financeiro maior para a empresa, porque a questão do benefício, ele tá vinculado a questão do custo benefício. [...] Na verdade ela foi modificada justamente para ampliar a possibilidade das empresas terem mais estímulo fiscal (ENTREVISTADO AP1).

[...] nós sentimos a necessidade de termos alguma ferramenta mais adequada, para podermos sair a busca e empresas, como objetivo de incremento da arrecadação, e da geração de empregos[...] o município vive de arrecadação, e arrecadação só é possível se nós pudéssemos fazer então com que aumentasse a produção, a geração de empregos e o volume de negócio no município de Osório.[...] nós buscamos um aperfeiçoamento, que era atingir um outro nível de proposta, onde agente pudesse atrair um... empresas, que tinham... que apresentavam números melhores que aquelas que nós tínhamos até então (ENTREVISTADO AP2).

Bom, a lei foi mais criada para... atrair novas empresas, principalmente na construção civil[...] ela foi modificada justamente para fazer aquilo que eu comentei a pouco, né? para incentivar as empresas da construção civil, e outras empresas também se enquadraram, né? (ENTREVISTADO AP3).

Em um segundo momento faz-se uma análise da visão dos gestores públicos quanto à necessidade, importância e se a lei de incentivos fiscais vem atingindo seus objetivos, bem como contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do município de Osório, RS. Além disso, é importante investigar qual o retorno que o município teve a título de incremento na arrecadação após a concessão dos benefícios. Ou seja, uma análise aos questionamentos “3”, “4” e “5”, que são comuns aos grupos “AP” e “EI”.

Ao longo da pesquisa, foi comum encontrar entre os representantes do governo e da entidade intermediária a afirmação de que a importância da lei de incentivos econômicos reside no fato de ter gerado aumento na arrecadação (Questionamento “3”). Segundo os pesquisados, a questão dos incentivos fiscais é um assunto muito importante no contexto de desenvolvimento, e que deve ser tratado, prioritariamente. A partir da análise das respostas fica claro que a maior importância da lei foi no sentido de ter gerado um incremento na arrecadação. Tal afirmação se

confirma, quando se analisou os dados coletados, com se evidenciará na próxima seção. Os representantes do grupo “AP” foram categóricos ao afirmar que:

[...] A importância dela tá (sic) no tamanho do incentivo que tu dá e no tamanho do retorno que essa empresa te dá, então se tu tem... é como se fosse um negócio, quando tu faz um negócio bom e as duas partes saem, digamos assim, ganhando positivamente, ele tanto é um negócio bom pra quem vende como pra quem compra. O custo benefício do incentivo é a mesma coisa, se o município tem uma política de incentivos, onde o que ele passa pra empresa é compatível com aquilo que a empresa, logo ali na frente ou no futuro, vai retornar para o município, eu acho que essa é a importância política para o município [...] (ENTREVISTADO AP1).

Bom, o município ele vive de arrecadação, né? Tanto direta para o município né, como ICMS, ISQN, como indireto, que é através do salário, que as pessoas recebem [...] Na busca dessas empresas, ofertando a elas alguns incentivos econômicos, para que elas pudessem ver em Osório um diferencial com relação a outros municípios que não detinham nenhuma ferramenta, ou seja, nenhuma lei de incentivo que servisse como atrativo, para que ela se instalasse na nossa, no nosso município e gerasse emprego aos nossos munícipes (ENTREVISTADO AP2).

De acordo com o entrevistado AP3: “Aumentar a arrecadação, né? A intenção sempre foi essa, aumentar a arrecadação, logicamente que dando mais possibilidade de emprego, gerando novos empregos, né? mas a principal é o aumento da arrecadação”.

A importância, é ... já desde o início eu venho conversando... é muito importante isso, tem que ter incentivo, o governo ele não pode ser padrinho, ele não pode ser pai, mas qualquer negócio que se faz no mundo todo, ele tem que ter incentivo, tem que ter participação (ENTREVISTADO EI1).

Já em relação à percepção dos gestores quanto ao alcance da lei e se efetivamente atingiu seus objetivos (questionamento “4”), os gestores tiveram uma posição uníssona no sentido de que a lei vem alcançando seu intento, seja no sentido de ter atraído novas empresas, ou mesmo possibilitado novos investimentos pelas já instaladas, seja, no sentido de ter aumentado a arrecadação e o número de empregos formais para o município. Outra não foi a impressão do representante do grupo “EI”, veja-se:

Eu acredito que ela está alcançando os objetivos [...], percepção política que eu tenho, ela é importante porque ela fomentou a possibilidade de mais pessoas criarem condomínios, ela fomentou a possibilidade de alguns empreendedores ampliarem ou criarem seus loteamentos, ela possibilitou que algumas pessoas pudessem investir mais nas suas empresas gerando mais empregos, gerando mais recursos, ainda que esses recursos venham lá na frente. Aumentou o número de empregos, isso é um dado importante, o município de Osório, apesar da crise estadual e nacional, segundo dados do ministério do trabalho, ele aumentou, ele tem um dado positivo de aproximadamente 800 empregos gerados nos últimos anos positivamente, ou seja, entre aquelas pessoas que foram demitidas e as que foram admitidas nós temos um saldo positivo de quase 800 pessoas a mais dentro do mercado de trabalho, isso na formalidade, com carteira assinada. Isso é um dado positivo, e isso também entra dentro dessa relação dos incentivos fiscais, porque se nós não dermos incentivos fiscais, as empresas ficam, digamos assim, com mais dificuldade de ampliar o seu parque produtivo e à medida que nós fomos dando, automaticamente ela vai crescendo (ENTREVISTADO AP1).

Bom, eu acredito que sim, a resposta é sim, porque apesar de ter acontecido um quase revés na situação econômica do país, desde 2013, 2014 pra (sic) cá, e mais ainda em 2016, mas nós ainda temos a questão da lei que nos favorece em alguns aspectos. Nós continuamos ainda recebendo algumas empresas no município, se instalando, gerando novos postos de trabalho que se não fosse a existência da lei, que nós criamos lá em 2013 e aqui nós falamos da lei 5.201, que é a lei que substituiu a lei 4.431, ela segue sendo ferramenta essencial, nos dias de hoje para que o município busque um mínimo de resultado nessa disputa que há, pela instalação das empresas, entre os municípios no nosso caso na região. Competimos aqui com outros municípios da região, e que ela tem sido sim fundamental, para que nós possamos incrementar a nossa arrecadação. Eu acho que o município vive um momento de recuperação, e em parte pela existência das leis de incentivo (ENTREVISTADO AP2).

Com certeza, com certeza vem atingindo seus incentivos, e algumas não, né? mas aquelas que o poder público acompanha, tem acompanhado, tão 9sic) gerando... Nós temos exemplos aí de diversos prédios que foram construídos onde tinha um terreno, que simplesmente se pagava uma taxa de IPTU e uma taxa de lixo, hoje em cima daquele terreno tem 40, 50 IPTUs e 40, 50 taxas de lixo, porque foram construídos prédios (ENTREVISTADO AP3).

Ela tem o sim e tem o não, teria o meu sim e o meu não, nós tivemos grandes sucessos aí né [...]E pensando nos incentivos fiscais né ... nessa linha aí, nós temos alguns diferencias no imposto, para grandes empresas, retorno no ICMS ou descontos em ISS na construção, incentivo no IPTU. Isso tem ajudado bastante na linha, mas é uma indústria que eu não vejo tanto sucesso assim, né? Mas tem esses incentivos, tem acontecido, né? Dá retorno também. Nós conversamos em *off* antes sobre o crescimento dos ITBIs, como é que poderia ser pensado o crescimento do ITBI no momento que tu incentiva um loteamento, ou um prédio, Tu dá uma isenção no ISS da obra e dá uma isenção no IPTU, isso influencia o cara a investir aqui dentro de Osório, porque ele vai ter uma margem de tempo pra (sic) construir e pra (sic) negociar, e ele não vai pagar nada de imposto enquanto ele estiver fazendo isso. No momento em que ele vende, daí ele vai começar a pagar imposto. Como é que o município ganha? Uma casa qualquer, que tinha uma família, faz um prédio e tem 20, 30 famílias, 20, 30 apartamentos, o município vai ganhar nesse sentido. A indústria da construção civil ela é muito boa, né? A indústria da construção civil ela dá serviço lá da vila até no centro, do servente da obra até o engenheiro e o dono da obra, então ela ... esses incentivos realmente tem ajudado bastante (ENTREVISTADO EI1).

É de se destacar ainda, se o que se busca verificar é o modo pelo qual um incentivo

fiscal municipal contribuiu para o desenvolvimento local do município, faz-se imprescindível que se tente compreender qual a importância dos incentivos para os que deles se beneficiaram. Por isso, a opção, por buscar-se o entendimento dos gestores públicos em relação a real importância dessas concessões para os beneficiados, que são o principal alvo dos incentivos.

Por fim, tentou-se identificar qual a visão dos gestores e do representante do conselho gestor em relação à contribuição que a lei de incentivos fiscais vem dando para o desenvolvimento econômico e social de Osório, RS. Neste questionamento as respostas foram um tanto insatisfatórias, pois não foi pontuado de modo esclarecedor pelos entrevistados se houve efetivamente ou não contribuições para o desenvolvimento econômico e social da cidade objeto de estudo.

Essa resposta, na verdade eu já dei na pergunta anterior. Na minha opinião, ela contribui muito, porque a medida em que tu vai possibilitando que os empresários da cidade, os microempresários, pequenos, médios empresários, eles vão crescendo, eles vão ampliando a sua produção, eles também ampliam toda a rede social através da geração de empregos, que é o que se busca, a geração de empregos, receita para o município, ampliação da produção e assim sucessivamente.[...], e quando uma empresa, ela amplia a sua rede de produção e ela necessita de mais empregados, ela tá, digamos assim, contribuindo pra (sic) diminuir o problema social, ou seja, ela bota mais um emprego, mais dois, mais três, mais dez, mais vinte, e isso é bom, pro (sic) município, que tem uma geração de emprego maiores, pra (sic) empresa que tem uma capacidade de produção maior e evidentemente, pra (sic) empresa que tem um lucro maior e pro (sic) município passa a ter uma receita maior. Então, na minha concepção, os incentivos sempre dentro daquele equilíbrio, do custo benefício, pra quem dá e pra (sic) quem recebe, onde ambas as partes ganham, um num primeiro momento e o outro num momento ainda que seja futuro, ela é importante para o desenvolvimento municipal sim, não só do município, não só pro desenvolvimento econômico mas também social (ENTREVISTADO AP1).

Então o desenvolvimento do município seguramente nos últimos anos, passou sim pela aplicação dos incentivos fiscais. Nós tivemos uma crescente na construção civil, por exemplo, com a isenção e o incentivo concedido, o que nos colocou numa posição, não vou dizer de destaque, mas uma posição crescente dos investimentos feitos em Osório (ENTREVISTADO AP2).

O entrevistado AP 3 diz que: “Sim, com certeza, todo incentivo ele já é programado assim pra fazer... ele já é ... como é que se diz, tem a intenção de um retorno econômico, né (sic)?”.

Sim, ele contribui. Como eu te disse, numa casa que teria um IPTU, uma família morando ali, né? Há 20, 30 anos, ela não vai movimentar mais, mas se vai construir um prédio, são 20 apartamentos, 15 apartamentos, então daí são vários ITBIs, são vários IPTUs. [...] Então ela trouxe retorno sim pra Osório, vale a pena investir em incentivo (ENTREVISTADO EI1).

Segue o Quadro 2 sintetizando as percepções dos gestores e do membro do conselho

acerca da lei de incentivos fiscais objeto de estudo:

**Quadro 2 - Sinopse das percepções dos gestores e do membro do conselho gestor quanto à lei de incentivos fiscais**

	QUESTIONAMENTO	COLETA DE DADOS	OBJETIVOS
I	No seu entendimento, quais fatores motivaram a criação da lei que concede incentivos fiscais e econômicos no município?	Entrevista	Estimular o desenvolvimento da economia da cidade por intermédio da captação de empresas.
II	Por que a Lei Municipal n.º 4.431, de 09 de setembro de 2009 foi modificada e quais mudanças trazidas pela atual lei em relação à ela?	Entrevista	Necessidade de abarcar novas isenções e ampliar o rol das empresas que poderiam ser favorecidas pela lei
III	Na sua visão, qual é a importância da política de incentivos fiscais e econômicos para o município?	Entrevista	Geração de incremento na arrecadação.
IV	Na sua percepção, a política de incentivos fiscais e econômicos vem atingindo seus objetivos? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?	Entrevista	Sim. Na medida em que atraiu novas empresas, possibilitou novos investimentos pelas já instaladas, aumentou a arrecadação e o número de empregos formais para o município.
V	Na sua visão, os incentivos fiscais e econômicos contribuem para o desenvolvimento econômico e social de Osório, RS?	Entrevista	Respostas insatisfatórias.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas realizadas (2019).

Passa-se a seguir para análise do conteúdo das entrevistas do terceiro grupo, composto pelos representantes das empresas beneficiadas “EB”, para que após seja feito o cotejo entre as percepções dos três grupos. Tal cotejo possibilitará se extrair relevantes conclusões, de modo a contribuir para revisão de crenças e práticas organizacionais e até mesmo, aliada aos dados tratados na próxima seção, fornecer subsídios que influenciarão em futuras tomadas de decisões, no sentido de dar continuidade ou não à política de incentivos fiscais no município de Osório, RS.

A empresa que mais recebeu incentivos fiscais que compõe o grupo “EB” é uma construtora e a empresa que menos recebeu incentivos é uma pequena oficina e comércio de peças para caminhão que fica as margens da BR 101 no sentido Torres/Osório.

Os questionamentos “4” e “5” realizados aos representantes das empresas beneficiadas: “EB1” empresa que mais recebeu incentivos e “EB2” empresa que menos recebeu incentivos, são comuns aos questionamentos realizados aos outros dois grupos, quais sejam, “EI” entidades intermediárias e “AP” autoridades políticas, e diz respeito a percepção dos representantes de cada grupo quanto ao atingimento dos objetivos pela lei e se os incentivos fiscais vem contribuindo para o desenvolvimento econômico e social de Osório, RS.

A percepção do grupo “EB” dos representantes das empresas beneficiadas foi a mesma dos grupos “EI” e “AP”, no sentido que a lei de incentivos fiscais vem atingindo seus objetivos (questionamento “4”) na medida em que é um importante instrumento que auxilia as empresas a iniciarem seus empreendimentos. O entrevistado EB1 entendeu que a política atingiu seus objetivos, com algumas ressalvas e auxilia as empresas a se instalarem e iniciarem seus projetos. Já o entrevistado EB2 confirmou que a política auxilia às empresas a se instalarem.

O questionamento “3” tratou da importância da lei de incentivos fiscais para a empresa e o que o benefício representou para a mesma. As respostas foram muito parecidas às dadas ao questionamento “4” acima comentado que tratou do alcance dos objetivos da lei. Ambos representantes da empresa beneficiadas concluíram que a lei de incentivos fiscais foi importante porque se constitui em relevante auxílio no início do empreendimento quando as empresas possuem muitos gastos das mais variadas ordens e em um momento que as empresas ainda não possuem receita.

A política de incentivos fiscais e econômicos é de extrema importância para a empresa, uma vez que viabiliza o início do empreendimento. Nos estágios iniciais temos muitas despesas, taxas, comissões de corretor, projeto, preparação de canteiro de obra, incorporação, mas ao mesmo tempo, ainda não há receita, pois as vendas iniciam apenas após estas etapas, por isso a importância do benefício (ENTREVISTADO EB1).

Representou que ajudou a começar, foi ensaiada a frente, para mim ter o acesso dos caminhões entrarem, pra mim poder fazer o serviço e o ISS também ajudou bastante, porque eu não precisei pagar lá, né, daí deu uma ajuda para no início comprar peças, comprar material, daí economizou um pouco, e ajudou a gente a sair do chão (ENTREVISTADO EB2).

Em relação ao questionamento “5” sobre a percepção quanto a contribuição da lei de incentivos fiscais para o desenvolvimento econômico e social do município de Osório, RS, as respostas dos representantes das empresas beneficiadas, grupo “EB” foram mais satisfatórias que os grupos “EI” e “AP”. A conclusão foi no sentido que a lei tem contribuído para o aumento do número de empresas empreendendo em Osório, RS e conseqüentemente aumentando o número de empregos. Veja-se, “Os incentivos contribuem muito. Através da política de incentivos fiscais e econômicos ocorre o estímulo e abertura de novos negócios, conseqüentemente a geração de novos empregos e renda para os cidadãos Osorienses” (ENTREVISTADO EB1).

O entrevistado EB 2 afirma que “Ajuda, ajuda bastante, a ter mais firmas, a crescer, a ter mais empregos, ajuda bastante”.

Por fim, os questionamentos “1” e “2” disseram respeito ao tipo de benefício concedido

à empresa e sua extensão, bem como em relação às metas apresentadas e seu consequente atingimento. Os benefícios concedidos foram isenção de ISS para ambas as empresas, sendo que o representante da empresa que mais recebeu benefícios destacou que seu pedido não foi concedido na íntegra e que necessitaria também de isenções de IPTU e ITBI. Ambos atingiram suas metas, tendo inclusive superado as mesmas tanto em relação a número de empregos formais criados quanto a faturamento projetado. Tais percepções são importantes indicadores de que a política de incentivos fiscais estimula a economia do município e não somente contribui para o aumento da arrecadação.

Bom dia, a princípio o benefício recebido foi o ISSQN, mas não foi totalmente atendido. Nós precisaríamos também da isenção de IPTU das unidades que a construtora vai ficar após a comercialização e abertura das matrículas e o ITBI referente a permuta.[...] Apresentamos uma meta de custo de R\$ 15 milhões e geração de quarenta empregos, o custo ficou parecido, acabou ficando em R\$ 16 milhões e no quesito de geração de empregos chegamos a ter cinquenta e cinco trabalhadores diretos entre funcionários e terceirizados. (ENTREVISTADO EB1).

Boa tarde, foi... eu fui pedir o saibro pra área de acesso e o ISS que eu consegui lá de incentivo. Jarbas: E foi integralmente concedido? EB2: Foi.[...] As metas eram ter um funcionário no primeiro ano e um faturamento de 10 mil por mês, mensais, no caso, e no segundo ano ter dois funcionários, terceiro ter três, e até hoje ter cinco, e o faturamento dobrou, né. (ENTREVISTADO EB2).

Apesar de não ter sido objeto de questionamento ambos os representantes das empresas beneficiadas em conversa informal após as entrevistas apontaram que o procedimento para se requerer incentivo fiscal poderia ser mais simplificado e rápido, bem como poderia haver maior divulgação dos incentivos fiscais que podem ser solicitados pelas empresas.

A seguir o Quadro 3, sintetizando as percepções dos gestores e do membro do conselho acerca da lei de incentivos fiscais objeto de estudo:

**Quadro 3 - Sinopse das percepções dos representantes das empresas beneficiadas quanto à lei de incentivos fiscais**

	QUESTIONAMENTO	COLETA DE DADOS	HIPÓTESES
I	Descreva que tipo de benefício fiscal a empresa recebeu? Além disso, o pedido foi integralmente concedido?	Entrevista	ISS. Parcial para EB1 e integral para EB2
II	Quais as metas apresentadas no projeto de concessão do benefício fiscal ou econômicos? Elas foram plenamente atingidas?	Entrevista	Atingiram suas metas, tendo inclusive superado as mesmas tanto em relação a número de empregos formais criados quanto a faturamento projetado
III	Qual a importância da política de incentivos fiscais e econômicos para sua empresa? Além disso, o que o benefício concedido de fato representou para a empresa?	Entrevista	Constituiu-se em relevante auxílio no início do empreendimento
IV	Na sua percepção, a política de incentivos fiscais e econômicos vem atingindo seus objetivos? Se sim, de que maneira? Se não, Por quê?	Entrevista	Sim. É um importante instrumento que auxilia as empresas a iniciarem seus empreendimentos
V	Na sua visão, os incentivos fiscais e econômicos contribuem para o desenvolvimento econômico e social de Osório, RS?	Entrevista	Sim. Contribuem para o aumento do número de empresas empreendendo e aumentaram o número de empregos

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas realizadas (2019).

Do cotejo das percepções dos grupos tratados no trabalho foi possível identificar relevância da lei de incentivos fiscais do município que atingiu seus objetivos estimulando o desenvolvimento da economia da cidade quando captou novas empresas. Por outro lado, gerou considerável incremento na arrecadação e contribuiu para criação de empregos formais, bem como possibilitou que as empresas já instaladas no município realizassem novos investimentos.

Ficou evidente sob o ponto de vista do grupo das empresas favorecidas que é necessário divulgar melhor entre o empresariado as opções de benefícios a disposição, bem como desburocratizar a política fiscal de incentivo. Contudo, tal suposta fragilidade apontada não procede, na medida em que as reclamações foram em relação à necessidade de juntada de documentos essenciais para a análise da viabilidade da concessão ou não do benefício à empresa.

Portanto, conclui-se que, extraindo-se a percepção dos gestores, bem como das empresas beneficiadas, é possível afirmar que se deve dar continuidade a política de incentivo fiscal do município, revendo-se algumas práticas organizacionais no sentido de promover a divulgação dos incentivos no meio empresarial. Passa-se a partir de agora a análise dos dados coletados com a finalidade de demonstrar de que forma os incentivos fiscais estão influenciando nas finanças do Município de Osório, RS.

### **4.3 Análise dos efeitos da concessão de incentivos fiscais nas finanças do município de Osório, RS entre 2013 a 2018.**

O objeto deste trabalho está pautado nos benefícios fiscais concedidos pela Lei 5.201 de 30 de julho de 2013 que estabeleceu o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico, a Política de Incentivos Fiscais e Econômicos destinada ao desenvolvimento do setor comercial, industrial e de prestação de serviço no Município de Osório, Rio Grande do Sul.

Neste tópico, faz-se uma análise dos dados obtidos junto à Secretaria de Finanças e junto à Secretaria de Desenvolvimento e Turismo, a fim de obter informações sobre os benefícios fiscais concedidos pelo município entre os anos de 2013 e 2018 e sua expressividade, bem como se afetaram no equilíbrio fiscal do município (objetivos específicos “a” e “b”). Esses dados correspondem às receitas de ITBI, IPTU, ISS e isenções concedidas. Antes de adentrar-se na referida análise é necessário definir cada tributo, o que se passa a realizar adiante.

A descentralização tributária possibilitou aos municípios maior autonomia para legislar e determinar políticas de incentivos fiscais em sua área territorial. Como forma de financiar os gastos públicos com investimentos e subsídios que foram oferecidos a partir de programas de incentivos fiscais houve um aumento da carga tributária no Brasil que apresentou melhorias econômicas regionais. A gestão municipal está ligada a questão tributária e são importantes ferramentas de incentivo e fomento ao desenvolvimento local e regional, os impostos municipais assim como os incentivos fiscais.

Após a entrada em vigor da Constituição de 1988 significativas mudanças ocorreram no país, especialmente a reformulação do Estado e do Sistema Tributário. Impostos antes federais passaram a ser controlados e arrecadados pelos municípios. Houve um movimento de descentralização. O ISS (Imposto Sobre Serviços) foi o caso mais marcante. A meta desse processo de descentralização era formular e implementar políticas públicas voltadas a atender as particularidades e demandas locais e regionais.

Desde os primórdios da Constituição Federal já se pensava no uso dos impostos municipais como ferramenta de políticas públicas de desenvolvimento municipal. Como alternativa ao fomento do crescimento e posterior desenvolvimento econômico já pensava na descentralização dos impostos. Contudo, não foram consideradas as particularidades regionais de cada local ao definir a “República Federativa do Brasil”, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, a Constituição Federal de 1988. Essas diferenças seriam algo que iria favorecer o sistema de crescimento econômico regional, gerando desigualdades mais do que significativas em seu meio de atuação (SOUZA, 2001).

Como a descentralização representou perda de poder de parte da União em favor dos estados e municípios, formou-se, então, no Brasil uma guerra fiscal entre os estados (ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e municípios (ISS), para atrair capitais para investimentos dentro da área territorial de interesse. Essa disputa entre os entes da federação não foi regulada e gerou um ambiente descontrolado, fazendo com que os estados e municípios mais fortes dominassem sobre os mais fracos no que diz respeito a políticas de incentivos fiscais (DULCI, 2002).

Entretanto, em seu aspecto de intervenção dos governos estaduais no planejamento dos municípios, a descentralização do sistema de arrecadação, tem se mostrado ineficiente, isto porque com a autonomia constitucional, cada ente tem seu próprio orçamento e aplica como bem entende. O problema, é que isso por vezes não acontece de forma equilibrada e tendo como finalidade o bem comum (PRADO, 2007).

Conforme Carvalho Jr (2006, p. 9): “Os estados possuem liberdade para fixar as alíquotas do ICMS, imposto indireto com grande volume de arrecadação, já os municípios ficam reféns apenas do ISS e do IPTU”. Em seu aspecto tributário os municípios planejam suas metas para o futuro contando apenas com esses dois impostos e devem usar de maneira coerente com os objetivos esperados para o futuro do município.

No âmbito municipal o ITBI, o ISS e o IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) são usados como fatores de atratividade de empresas. O “custo da produção” pode aumentar significativamente em razão da tributação, uma vez que no Brasil os impostos apresentam um peso na produção de bens e serviços. Tal fato torna o produto pouco competitivo diante de produtos importados ou mesmo diante dos nacionais produzidos em áreas de benefícios fiscais (FABRETTI, 2003).

O ITBI, Imposto de 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 a cessão de direitos a sua aquisição está previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 156, II. Trata-se, portanto, de competência a ser exercida pelo município:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

II - 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;

Nesse diapasão, a Constituição autorizou os municípios a criarem o ITBI da seguinte forma: a) Transmissão, inter vivos, a qualquer título, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, diferenciado essa situação da próxima: b) Transmissão, inter vivos, de direitos reais sobre

imóveis, exceto os de garantia. Tais modalidades indicam que transmissão de bens imóveis e transmissão de direitos reais sobre imóveis são hipóteses distintas e não se confundem, mas se complementam. Em outras palavras, a competência engloba ambas as situações. Sendo a propriedade um direito real, sua transmissão já estaria incluída na letra “b”; não é certo imaginar que a letra “a” se refere à transmissão da propriedade (MACEDO, 2010).

Estabelecer qual o fato gerador, ou qual a hipótese de incidência do ITBI é tarefa reservada à lei municipal. E segundo Moraes (1994):

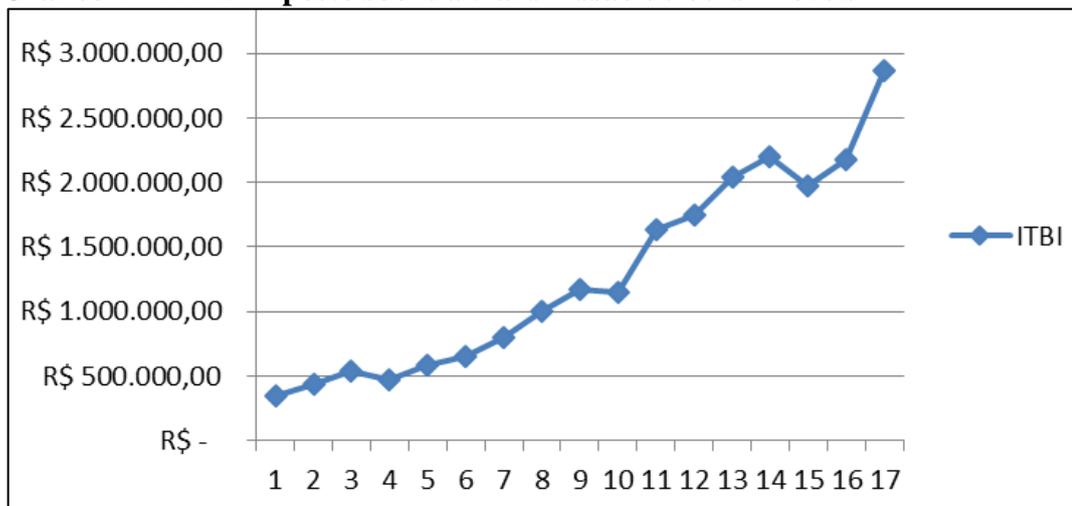
Assim, uma vez recebida a competência tributária, a entidade tributante tem necessidade de editar lei ordinária para instituir o tributo desejado, definindo o fato gerador da respectiva obrigação. A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, cabendo à unidade tributante definir o fato gerador da obrigação, instrumento legítimo para criar a respectiva obrigação tributária. A lei a que nos referimos é a lei tributária substantiva, formal, ato emanado do Poder Legislativo competente (MORAES, 1994, p. 330).

Destaca-se que o ITBI possui uma imunidade específica, cuja hipótese se verifica quando da transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, e sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil, por força do § 2º, I, do indigitado art. 156<sup>1</sup> da CF. Sua base de cálculo é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos e o contribuinte do imposto é qualquer das partes na operação tributada, como dispuser a lei.

A seguir gráfico e tabela demonstrando a evolução na arrecadação do ITBI no Município de Osório, RS no período de 2002 a 2018. Na seção seguinte demonstrar-se-á se a política de incentivos fiscais contribuiu para o incremento na arrecadação deste imposto.

---

<sup>1</sup> Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: § 2º O imposto previsto no inciso II: I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil (BRASIL, 1998).

**Gráfico 1 - ITBI: Imposto sobre a transmissão de bens imóveis**

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2019).

**Tabela 1 – Ano de competência e o ITBI correspondente**

COMPETÊNCIA	ITBI	R\$
2002	R\$	352.787,32
2003	R\$	443.716,46
2004	R\$	541.484,76
2005	R\$	477.552,10
2006	R\$	589.167,72
2007	R\$	649.607,67
2008	R\$	795.597,97
2009	R\$	1.003.901,22
2010	R\$	1.176.468,93
2011	R\$	1.151.613,61
2012	R\$	1.639.738,62
2013	R\$	1.746.103,92
2014	R\$	2.042.563,58
2015	R\$	2.197.189,50
2016	R\$	1.968.723,03
2017	R\$	2.182.177,12
2018	R\$	2.863.329,75

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2019).

Já o ISS é definido no artigo 156 na Constituição Federal de 1988 como:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei

complementar (BRASIL, 1988).

Destaca-se que é assegurado aos municípios e ao Distrito Federal impor o recolhimento de ISS sobre a lista de serviços constantes na Lei Complementar nº 116/2003. A base de cálculo é o preço do serviço e o imposto a ser recolhido o valor encontrado da aplicação da alíquota estipulado por estes sobre a base de cálculo.

Nenhuma dedução do valor da receita de serviços (tributada e tida como base de cálculo do ISS) é permitida em lei, a exceção serviços relativos à construção civil, onde a legislação permite que se deduza o valor dos materiais fornecidos pelo prestador e das prestações realizadas em regime de subcontratação, conforme dispõe o at. 7º, §2º, I da Lei Complementar 116/03<sup>2</sup>.; (FERREIRA, 2007).

Na prestação dos serviços de engenharia, tanto na execução de obras de construção civil, denominadas de empreitada, como na reforma, ou seja, para os serviços dos itens 7.02 e 7.05 da lista de serviços do anexo da LC 116/2003, o valor das mercadorias fornecidas na prestação do serviço devem ser excluídas da base de cálculo do ISSQN incidente sobre o valor do serviço.

Os materiais empregados na obra são tributados pelo ICMS, seja na compra de estabelecimentos de terceiros, seja quanto aos materiais produzidos pelo prestador do serviço. Os tribunais já enfrentaram a matéria, tendo pacificado o entendimento de que na prestação dos serviços 7.02 e 7.05 os materiais são excluídos da base de cálculo do ISSQN pelas razões aqui expostas.

Para Paulsen e Melo (2006, p. 266) “[...] os municípios estão dotados de competência para instituir o ISS, dentro do âmbito territorial de validade, [...] como o local da específica realização do fato gerador”. O produto da tributação do ISS é o valor dos serviços prestados. As alíquotas variam entre 2% e 5% dependendo da região e da atividade tributada.

Carvalho Jr (2006) sustenta que a maioria das cidades brasileiras poderia ter como importante fonte de renda o ISS. Mas ele tem sido usado de maneira a atender aos desejos políticos dos governantes, principalmente nas médias e grandes cidades. A delimitação legal das alíquotas a 2% e 5% acaba sendo outro empecilho ao uso mais eficiente desse imposto. O cenário é então de uma grande guerra fiscal entre municípios vizinhos, buscando atrair recursos.

No dia 30 de dezembro de 2016 foi publicada a Lei Complementar nº 157 que alterou as regras do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, determinando a alíquota

---

<sup>2</sup> Art. 7º A base de cálculo do imposto é o preço do serviço. § 2º Não se incluem na base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza: I - o valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos itens 7.02 e 7.05 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar (BRASIL, 2003).

mínima, ampliando sua base de cálculo e trazendo uma importante alteração, qual seja a criação de uma nova hipótese de improbidade administrativa.

O ISSQN tem sido objeto de constante guerra fiscal entre os municípios, que, com o objetivo de atrair empresas para o seu território, criam benefícios fiscais como redução de base de cálculo, isenções e reduções de alíquotas.

Tais benefícios que tem claro objetivo de atrair investimentos, acabam por arruinar as contas públicas municipais, ao passo que, em geral, não são seguidos de estudo de impacto orçamentário, representando queda na arrecadação.

Assim, a lei complementar 157/16 previu um importante instrumento para afastar essa competitividade entre os municípios com a nova redação do art. 8º-A da lei complementar 116/03, que determina a alíquota mínima de 2% para o ISS e veda a “concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima.”

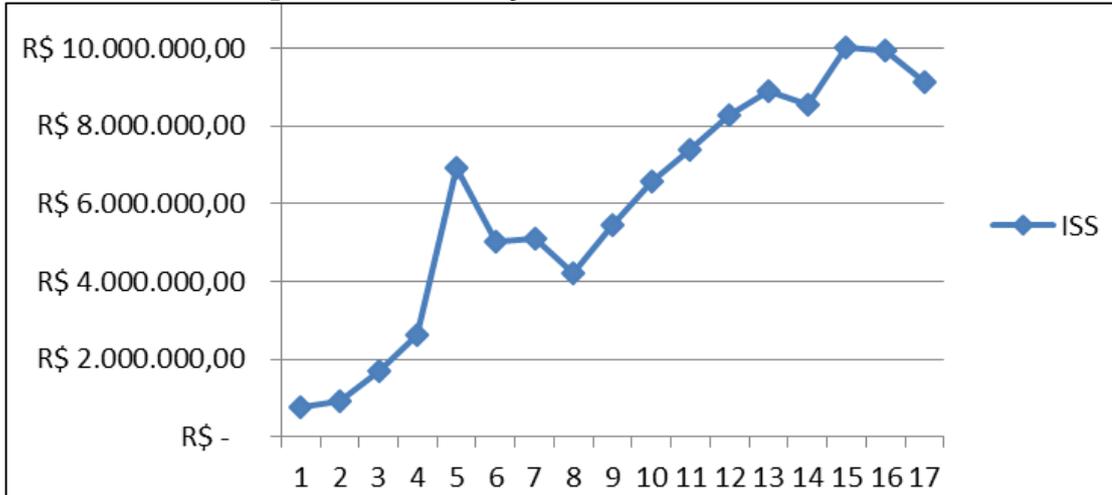
Importante frisar que são excepcionados à regra os itens 7.02 (execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos), 7.05 (reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres) e o item 16.01 serviços de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros. Tais serviços não devem ser submetidos à alíquota mínima, ao passo que não se sujeitam a guerra fiscal e são relevantes para o desenvolvimento dos municípios.

Para Toffanello (2008), como o fato gerador para incidência do ISS ocorre onde o serviço é prestado, ocasiona que por vezes uma empresa está localizada em um determinado município e, por prestar serviço em outro, seja obrigada a recolher o ISS no município em que esteja localizada e não no que contratou o serviço.

Segundo Belo (2008), essa questão de onde o imposto é cobrado, onde o serviço é prestado ou onde está localizada a empresa prestadora, acaba gerando uma guerra fiscal entre os municípios, que acabam culminado em discussões nos tribunais de justiça no país que apresentam entendimentos contravertidos sobre o assunto. No entanto, de acordo com o mesmo autor, a Lei Complementar nº 116 de 31 de julho de 2003 é clara ao definir a ocorrência do fato gerador do ISS no local onde ele ocorre. O município competente para cobrança do imposto é aquele onde se realizou o fato gerador.

A seguir gráfico e tabela demonstrando a evolução na arrecadação do ISS no Município de Osório, RS no período de 2002 a 2018. Na seção seguinte demonstrar-se-á se a política de incentivos fiscais contribuiu para o incremento na arrecadação deste imposto.

**Gráfico 2 – ISS: Imposto sobre Serviços**



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2019).

**Tabela 2 - Ano de competência e o ISS correspondente**

COMPETÊNCIA	ISS	R\$
2002	R\$	786.055,01
2003	R\$	918.939,13
2004	R\$	1.689.272,48
2005	R\$	2.642.578,29
2006	R\$	6.921.878,95
2007	R\$	5.037.524,61
2008	R\$	5.103.636,77
2009	R\$	4.214.352,25
2010	R\$	5.435.668,20
2011	R\$	6.578.071,04
2012	R\$	7.390.949,43
2013	R\$	8.277.711,51
2014	R\$	8.882.322,45
2015	R\$	8.538.053,78
2016	R\$	10.017.447,80
2017	R\$	9.934.663,27
2018	R\$	9.139.663,72

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2019).

O aumento na arrecadação do ISS de 2005 para 2006 de R\$ 2.642.578,29 para

R\$ 6.921.878,95 se deu em virtude do aumento da ação fiscal e também das obras correspondentes à instalação do parque eólico no município. Já a redução ocorrida na arrecadação dos anos de 2016 a 2018 de R\$ 10.017.447,80 para R\$ 9.139.663,72 respectivamente se deu em virtude da extinção da concessão outorgada a empresa CONCEPA para exploração de pedágio no trecho Osório-Santo Antônio.

Por outro lado, o IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, igualmente vem previsto na Constituição Federal em seu artigo 156, vejamos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana (BRASIL, 1988).

O fato gerador do IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel, desde que tal imóvel esteja situado na zona urbana do município. Já a base de cálculo deste imposto é o valor venal do imóvel, que é calculado de acordo com diversos parâmetros aplicados pelo município (PAULSEN; MELO, 2006).

Apesar da arrecadação de IPTU no Brasil, desde o ano 2000, ter sido cerca de 0,5% do PIB, nível abaixo dos países desenvolvidos, tendo representado cerca de 6,4% da Receita Corrente Líquida, ou seja, a Receita Bruta deduzida dos gastos com: pessoal, saúde, educação, segurança, transferências entre outros, o que pode parecer insignificante, o que mais atrai a atenção é seu caráter continuado de tributação e sem interrupções sazonais, já que a média de arrecadação anual muda basicamente em seu aspecto de reajuste, mas sempre aumenta em relação ao ano anterior (CARVALHO JR, 2006).

De acordo com Santos, Naves e Martorelli (2009) este tributo se revela em uma considerável fonte de recursos para os cofres públicos municipais e apresenta-se como um instrumento hábil, capaz de programar a função social da propriedade no Brasil.

Para Carvalho Jr (2006) o IPTU é um imposto com grande visibilidade e, do ponto de vista da arrecadação, estável ao longo do tempo, em razão de que o fato gerador é a propriedade de um bem imóvel que na maioria das vezes só tem a aumentar seu valor ao longo do tempo, e por isso a arrecadação acompanhará essa valorização.

A alíquota do IPTU está baseada no valor do imóvel urbano e sua progressão tem se revelado em um dos pontos polêmicos que envolvem o imposto. Os defensores da progressão da alíquota sustentam que isto está baseado na igualdade e na capacidade contributiva, ou seja, se o proprietário de determinado imóvel possui aquele “valor investido em imóvel”, significa que pode contribuir de maneira mais significativa no sistema contributivo nacional. Os que combatem a progressão da alíquota argumentam que o valor cobrado ostentaria natureza real,

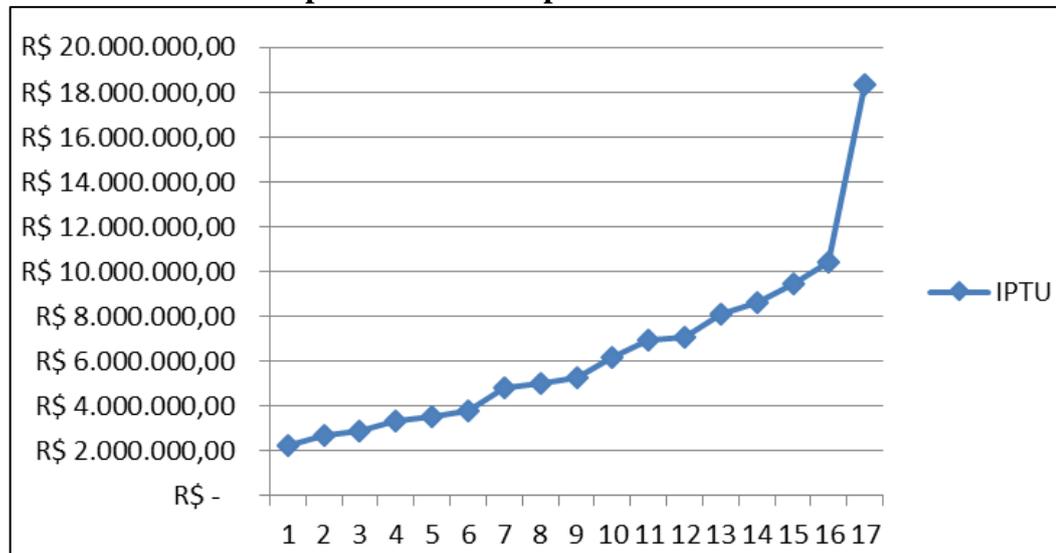
incompatível com essa progressividade (LOBO, 2004).

Para Carvalho Jr (2006), a política urbana e habitacional do município pode ter como eficiente instrumento para sua realização, a utilização do IPTU. Já que pode atrair ou agir de maneira contrária a investimentos no município, seja investimentos de empresas de modo geral ou investimentos imobiliários. Além do que pode contribuir para a distribuição de renda e captura de “mais-valia”, uma vez que os investimentos públicos em determinado lugar podem fazer com que uma área específica se valorize e conseqüentemente os imóveis ao seu redor.

Essas políticas de desenvolvimento são determinadas também pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) e pelo Plano Diretor. O Estatuto das Cidades é a lei que estabelece as diretrizes gerais de políticas públicas nos municípios. Já o Plano Diretor é o instrumento de política e expansão urbana. É ele que determina e orienta os investimentos: a localidade e tipo de investimento (Art. 182, CF e § 1º do artigo 40 da 10.257/2001).

A seguir gráfico e tabela demonstrando a evolução na arrecadação do IPTU no município de Osório no período de 2002 a 2018. Na seção seguinte demonstrar-se-á se a política de incentivos fiscais contribuiu para o incremento na arrecadação deste imposto.

**Gráfico 3 – IPTU: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana**



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2019).

**Tabela 3 - Ano de competência e o IPTU correspondente**

COMPETÊNCIA	IPTU	RS
2002	R\$	2.221.139,14
2003	R\$	2.686.400,35
2004	R\$	2.868.463,21
2005	R\$	3.319.607,39
2006	R\$	3.491.740,04
2007	R\$	3.747.568,05
2008	R\$	4.784.657,34
2009	R\$	4.984.893,12
2010	R\$	5.277.938,09
2011	R\$	6.154.069,38
2012	R\$	6.924.401,89
2013	R\$	7.030.124,64
2014	R\$	8.116.780,60
2015	R\$	8.590.345,12
2016	R\$	9.452.433,97
2017	R\$	10.436.306,80
2018	R\$	18.325.592,27

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2019).

O aumento na arrecadação de R\$ 10.436.306,80 no ano de 2017 para R\$ 18.325.592,27 ocorreu principalmente em virtude da reavaliação da planta genérica de valores do cadastro imobiliário municipal que forma a base de cálculo para o cálculo do imposto que se deu com a entrada em vigor da Lei 5.974 de 05 de dezembro de 2017.

Feita esta breve contextualização acerca dos tributos passa-se a verificar a expressividade dos incentivos fiscais concedidos pelo município de Osório, bem como se estas concessões trouxeram consequências para o equilíbrio fiscal do município.

O equilíbrio entre receitas e despesas é princípio orçamentário previsto tanto na Lei 4.320/64, como na Lei de Responsabilidade de Fiscal. Esta última, porém, trouxe um novo conceito de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio entre as receitas e despesas primárias, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Em outras palavras, trata-se da busca pelo equilíbrio sem a utilização de empréstimos e, portanto, sem aumento da dívida pública.

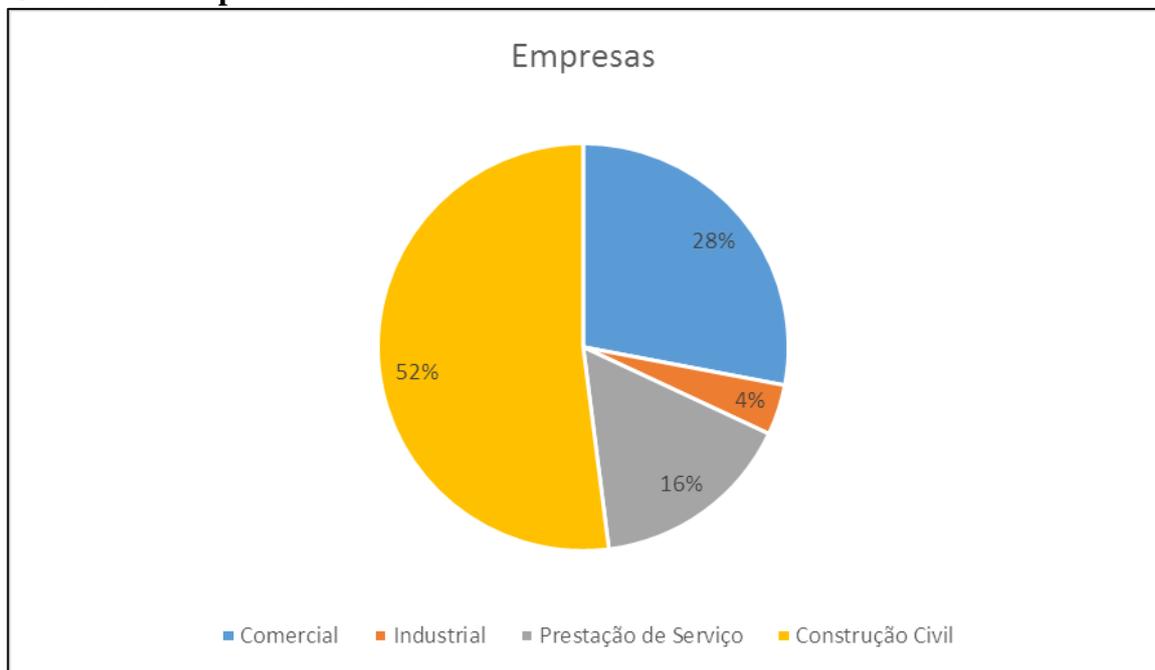
Vale retomar o primeiro parágrafo do artigo 1º da LRF, que define o que se entende por responsabilidade na gestão de recursos públicos:

§ 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Todo este processo mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas, despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Para se determinar a população de beneficiados, foi realizada uma coleta de dados inicial junto à Secretaria de Desenvolvimento e Turismo, Cultura e Juventude do município, constatando-se a existência de 25 empresas beneficiadas pelo programa, instaladas no Município ou com aporte de investimentos, sendo 7 do setor comercial, 1 indústria, 4 prestações de serviços e 13 no setor da construção civil, conforme consulta no sítio da Receita Federal<sup>3</sup>.

Conforme gráfico que segue o setor da construção civil responde pela maioria das empresas beneficiadas representando 52%, após vem o setor comercial com 28%, seguido prestação de serviços com 16% e por fim, o setor industrial com 4%.

**Gráfico 4 – Empresas beneficiadas**



Fonte: Dados da pesquisa (2018-2019).

<sup>3</sup> RECEITA FEDERAL - MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Emissão de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral*. 2019. Disponível em: <[https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva\\_solicitacao2.asp](https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao2.asp)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

Segue tabela demonstrando uma síntese da concessão de benefícios fiscais em Osório, RS no período de 2013(início da vigência da lei) a 2018.

**Tabela 4 - Sinopse da Concessão de Benefícios Fiscais em Osório, RS -2013 a 2018**

<b>Beneficiário – Cronologia</b>	<b>5201/2013 – Modalidade</b>	<b>Data Da Concessão</b>	<b>Valor Do Benefício</b>
EMPREENHIMENTO 1 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	4/12/2013	<b>R\$ 4.515,00</b>
EMPREENHIMENTO 2 - COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	5/11/2013	<b>R\$ 378,30</b>
EMPREENHIMENTO 3 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	11/11/2013	<b>R\$ 12.678,57</b>
EMPREENHIMENTO 4 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	29/10/2013	<b>R\$ 27.110,80</b>
EMPREENHIMENTO 5 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ITBI	4/12/2013	<b>R\$ 9.000,00</b>
EMPREENHIMENTO 6 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	29/8/2014	<b>R\$ 62.204,80</b>
EMPREENHIMENTO 7 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	4/12/2013	<b>R\$ 2.781,12</b>
EMPREENHIMENTO 8 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	30/12/2013	<b>R\$ 4.877,22</b>
EMPREENHIMENTO 9 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	12/3/2014	<b>R\$ 17.373,10</b>
EMPREENHIMENTO 10 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	11/7/2014	<b>R\$ 1.675,00</b>
EMPREENHIMENTO 11 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	3/12/2014	<b>R\$ 2.124,41</b>
EMPREENHIMENTO 12 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	9/1/2015	<b>R\$ 18.228,75</b>
EMPREENHIMENTO 13- SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	9/1/2015	<b>R\$ 1.238,12</b>
EMPREENHIMENTO 14 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	6/7/2015	<b>R\$ 9.167,68</b>
EMPREENHIMENTO 15 – INDÚSTRIAL	100% ISS PLANTAS	26/3/2015	<b>R\$ 2.130,91</b>
EMPREENHIMENTO 16 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	20/5/2015	<b>R\$ 786,35</b>
EMPREENHIMENTO 17 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	30/6/2015	<b>R\$ 1.440,64</b>
EMPREENHIMENTO 18 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	6/7/2015	<b>R\$ 385,92</b>
EMPREENHIMENTO 19–CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU Até A Venda	4/11/2015	<b>R\$ 55.875,90</b>
EMPREENHIMENTO 20–CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU Até A Venda	29/12/2015	<b>R\$ 40.647,51</b>
EMPREENHIMENTO 21–CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU Até A Venda	2/8/2016	<b>R\$ 32.056,76</b>
EMPREENHIMENTO 22–CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	12/5/2017	<b>R\$ 40.351,26</b>
EMPREENHIMENTO 23–CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	9/11/2017	<b>R\$ 45.774,85</b>
EMPREENHIMENTO 24–CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	8/8/2017	<b>R\$ 126.770,95</b>
EMPREENHIMENTO 25–COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	11/4/2018	<b>R\$ 9.113,66</b>
			<b>R\$ 528.687,58</b>

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento, Cultura, Turismo e Juventude do Município de Osório, RS (2019).

Das vinte e cinco empresas relacionadas na tabela 4, dezoito tem inscrição do CNPJ no município de Osório, RS e 7 não são originárias do município mas investiram no território.

Conforme tabela anterior foram concedidos benefícios fiscais na ordem de R\$ 528.687,58 no período de 30 de agosto de 2013 (data em que a lei entrou em vigor) a 31 de dezembro de 2018. A empresa que mais recebeu benefícios foi o EMPREENDIMENTO 24 – CONSTRUÇÃO CIVIL do setor da construção civil que deixou de recolher aos cofres públicos a título de ISS a quantia de R\$ 126.770,95 em 08 de agosto de 2017. Já a empresa que recebeu o menor benefício foi a empresa EMPREENDIMENTO 2- COMERCIAL do setor comercial que deixou de recolher aos cofres públicos a quantia de R\$ 378,30 a título de ISS em 05 de novembro de 2013.

É de se destacar que a maioria das concessões foi para o setor da construção civil conforme gráfico acima, que responde por 90,65 % dos benefícios concedidos num total de R\$ 479.236,72 a título de ISS, IPTU e ITBI que não foram recolhidos ao erário. O setor comercial responde por 8,09% num total de R\$ 42.792,77 não recolhido e, o setor de prestação de serviços 0,86% num total de R\$ 4.527,18 isento e a indústria 0,40% num tal de R\$ 2.130,91. Quanto ao tipo de tributo o qual a empresa foi isenta, o ISS responde por 21 das isenções concedidas, o IPTU por 3 e o ITBI 1 empresa.

A questão principal é saber como as empresas beneficiadas com incentivos fiscais concedidos pela administração municipal estão afetando o equilíbrio das finanças do município de Osório. Dentre as funções da Secretaria de Finanças do Município estão: arrecadar tributos, proporcionar o equilíbrio fiscal das contas públicas municipais e auxiliar na elaboração de políticas de desenvolvimento local, especificamente àquelas voltadas para o aumento das receitas próprias e da geração de emprego e renda (LEI MUNICIPAL 5.872/17 – OSÓRIO, 2017).

Um dos objetivos específicos da pesquisa ("b") fora verificar se as empresas incentivadas contribuíram de forma relevante para geração de receitas municipais de modo que o equilíbrio fiscal do município não fosse afetado. Por intermédio de uma pesquisa documental realizada na Secretaria de Finanças e na Secretaria de Desenvolvimento e Turismo de Osório constatou-se que as receitas geradas pelas empresas incentivadas para o tesouro municipal são relevantes para atender às demandas do Município.

A análise dos dados foi realizada comparando-se os valores concedidos a título de benefícios fiscais para as empresas beneficiadas com o incremento obtido com a geração de novas receitas para o município após as concessões. Vale ressaltar o tratamento dispensado aos dados coletados. Os dados obtidos junto à Secretaria de Finanças serviram para mostrar a

relevância das receitas municipais geradas em decorrência dos benefícios concedidos e seu comportamento ao longo dos seis anos desde a entrada em vigor da lei.

Outra comparação que se fez foi quanto às receitas tributárias recolhidas pelas empresas beneficiadas do período que compreende 5 anos antes da concessão do benefício com as do período que compreende a data da concessão do benefício até 31 de dezembro de 2019. Ainda, verificou-se o comportamento da Receita Corrente Líquida entre os anos de 2007 a 2018, comparando-se a evolução da RCL entre os períodos 2007 a 2012 e 2013 a 2018. Como se pode observar na Tabela 5 as receitas tributárias oriundas das empresas incentivadas desde a data da concessão possuem grande significância em relação aos benefícios concedidos.

**Tabela 5 - Benefícios Fiscais concedidos X Receitas tributárias oriundas das empresas incentivadas desde a data da concessão até 31 de dezembro de 2018**

(continua)

<b>Beneficiário – Cronologia</b>	<b>Lei 5201/2013 – Modalidade</b>	<b>Data da concessão</b>	<b>Valor do benefício</b>	<b>Resultados da data concessão até 31-12-2018</b>
EMPREENHIMENTO 1 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	4/12/2013	<b>R\$ 4.515,00</b>	R\$ 28.877,62
EMPREENHIMENTO 2 - COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	5/11/2013	<b>R\$ 385,92</b>	R\$ 1.291,43
EMPREENHIMENTO 3 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	11/11/2013	<b>R\$ 12.678,57</b>	R\$ 18.475,68
EMPREENHIMENTO 4 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	29/10/2013	<b>R\$ 27.110,80</b>	R\$ 63.826,70
EMPREENHIMENTO 5 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ITBI	4/12/2013	<b>R\$ 9.000,00</b>	R\$ 134.840,12
EMPREENHIMENTO 6 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	29/8/2014	<b>R\$ 62.204,80</b>	R\$ 222.274,87
EMPREENHIMENTO 7 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	4/12/2013	<b>R\$ 2.781,12</b>	R\$ 38.406,22
EMPREENHIMENTO 8 – CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	30/12/2013	<b>R\$ 4.877,22</b>	R\$ 7.586,80
EMPREENHIMENTO 9 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50% ISS PLANTAS	12/3/2014	<b>R\$ 17.373,10</b>	R\$ 73.092,20
EMPREENHIMENTO 10 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	11/7/2014	<b>R\$ 1.675,00</b>	R\$ 24.828,40
EMPREENHIMENTO 11 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	3/12/2014	<b>R\$ 2.124,41</b>	R\$ 106.347,41
EMPREENHIMENTO 12 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	9/1/2015	<b>R\$ 18.228,75</b>	R\$ 4.150,24
EMPREENHIMENTO 13- SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	9/1/2015	<b>R\$ 1.238,12</b>	R\$ 106,34
EMPREENHIMENTO 14 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	6/7/2015	<b>R\$ 9.167,68</b>	R\$ 70.251,51
EMPREENHIMENTO 15 – INDÚSTRIAL	100% ISS PLANTAS	26/3/2015	<b>R\$ 2.130,91</b>	R\$ 753,63
EMPREENHIMENTO 16 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	20/5/2015	<b>R\$ 786,35</b>	R\$ 8.051,64
EMPREENHIMENTO 17 – COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	30/6/2015	<b>R\$ 1.440,64</b>	-R\$ 857,77

(conclusão)

<b>Beneficiário – cronologia</b>	<b>Lei 5201/2013 – Modalidade</b>	<b>Data da concessão</b>	<b>Valor do benefício</b>	<b>Resultados da data concessão até 31-12-2018</b>
EMPREENHIMENTO 18 – SERVIÇOS	100% ISS PLANTAS	6/7/2015	<b>R\$ 378,30</b>	R\$ 23.491,90
EMPREENHIMENTO 19– CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU até a venda	4/11/2015	<b>R\$ 55.875,90</b>	R\$ 9.480,26
EMPREENHIMENTO 20– CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU até a venda	29/12/2015	<b>R\$ 40.647,51</b>	R\$ 23.213,85
EMPREENHIMENTO 21– CONSTRUÇÃO CIVIL	IPTU até a venda	2/8/2016	<b>R\$ 32.056,76</b>	R\$ 38.882,23
EMPREENHIMENTO 22– CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	12/5/2017	<b>R\$ 40.351,26</b>	R\$ 8.206,29
EMPREENHIMENTO 23– CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	9/11/2017	<b>R\$ 45.774,85</b>	R\$ 4.796,42
EMPREENHIMENTO 24– CONSTRUÇÃO CIVIL	100% ISS PLANTAS	8/8/2017	<b>R\$ 126.770,95</b>	R\$ 15.660,21
EMPREENHIMENTO 25– COMERCIAL	100% ISS PLANTAS	11/4/2018	<b>R\$ 9.113,66</b>	R\$ 6.657,56
			<b>R\$ 528.687,58</b>	<b>R\$ 932.691,76</b>

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento, Cultura, Turismo e Juventude do Município de Osório, RS (2019).

O total de benefícios concedidos alcançou a importância de R\$ 528.687,58, ou seja, estes valores deixaram de ingressar aos cofres públicos. Já o total de receitas tributárias recolhidas pelas empresas beneficiadas importou em R\$ 932.691,76. A conclusão que se extrai é que, de modo geral, as empresas recolheram um valor superior de tributos em comparação ao valor correspondente às isenções.

A mesma conclusão se extrai quando é realizada a análise levando-se em conta somente as empresas que mais geraram receitas e as que menos geraram receitas. A empresa que mais contribuiu para formação da receita tributária nos exercícios de 2013 a 2018 foi a empresa EMPREENHIMENTO 6- CONSTRUÇÃO CIVIL, com um total de R\$ 222.274,87 reais, o que correspondeu a quase 23,83% do total das outras 24 empresas, ao passo que recebeu benefícios fiscais na ordem de R\$ 62.204,80 a título de ISS. A que menos contribuiu foi a empresa EMPREENHIMENTO 13- SERVIÇOS somando R\$ 106,34 correspondendo a 0,01% tendo recebido benefícios fiscais na ordem de R\$ 1.238,12.

Dá análise dos dados se conclui que apesar de a empresa que menos contribuiu ter recebido benefícios em valor superior, deve-se considerar que os valores concedidos a título de benefícios e os valores recolhidos são ínfimos, de modo que não podem ser considerados como impactantes nas finanças do município. Por outro lado, a empresa que foi a segunda que mais recebeu benefícios, empresa EMPREENHIMENTO 6- CONSTRUÇÃO CIVIL com benefícios na ordem de R\$ 62.204,80, foi a que acabou gerando a maior receita, bem superior às demais

empresas, no valor de R\$ 222.274,87, impactando de modo positivo nas finanças na medida em que incrementou significativamente na arrecadação.

A empresa EMPREENDIMENTO 24 –CONSTRUÇÃO CIVIL que recebeu a maior isenção no valor de R\$ 126.770,95 a título de ISS gerou de receita a quantia de R\$ 15.660,21. Entretanto, tal discrepância explica-se pelo fato de que o empreendimento para o qual foi concedido o benefício e criada a empresa com esse fim específico é recente, 08 de agosto de 2017. A obra consiste em um prédio comercial que terá salas comerciais e também será utilizado como hotel. Está em fase inicial de construção importando no maior investimento na cidade dentre as empresas beneficiadas, no valor de R\$ 21.977.345,11. Isso significa que a potencialidade da empresa recolher impostos vultosos a médio prazo justifica a concessão do benefício. Ou seja, neste momento, a empresa não recolheu impostos que pudessem impactar positivamente nas finanças do município, mas, tão logo finalizado o empreendimento para qual foi criada, o ingresso de receitas a título de IPTU e ITBI será significativo, na medida em que serão construídas 83 salas comerciais, 105 quartos de hotel e 188 boxes, ou seja, 376 unidades autônomas (Processo Administrativo 278469/2017) que serão comercializadas ao longo do tempo, que serão capazes de gerar receita tributária para o município de forma perene, além da estruturação de um hotel.

Destaca-se que a capacidade dos empreendimentos imobiliários tem de, em curto prazo, contribuir para o desenvolvimento do território, na medida em que, da perspectiva pública, o retorno tributário se perfaz a partir da transformação de lotes particulares com baixo aproveitamento construtivo para lotes com alto aproveitamento construtivo, na região central da cidade.

Cumprir informar que as duas empresas que mais receberam benefícios são do setor da construção civil, sendo que a empresa EMPREENDIMENTO 24 –CONSTRUÇÃO CIVIL tem como sócio o Sr. Adriano Salles de Souza, que foi entrevistado e teve suas percepções colacionadas na seção anterior.

Por outro lado, comparando-se as receitas tributárias do período que compreende 5 anos antes da concessão do benefício com as do período que compreende a data da concessão do benefício até 31 de dezembro de 2018, percebe-se que a contribuição das empresas beneficiadas para formação da receita própria do Município de Osório aumentaram consideravelmente, de R\$ 842.974,85 para R\$ 932.691,76, ou seja, uma diferença a maior de R\$ 89.716,91, que representa em 10,64%, demonstrando-se relevante e impactando de forma positiva nas finanças do município se comparadas com os benefícios concedidos.

Deve-se considerar em específico o caso da empresa Santa Catharina Empreendimentos Imobiliários que só no ano de 2012, ou seja, dentro do período anterior de 5 anos até a concessão recolheu aos cofres públicos a quantia de R\$ 307.059,20. Tal significativo recolhimento deveu-se a regularização de lotes que teve que realizar para empreender e obter certidões negativas. Ou seja, um caso pontual, onde houve recolhimento incomum que se desconsiderado implica num aumento de contribuição das empresas beneficiadas bem mais significativo que o informado no parágrafo anterior.

**Tabela 6 - Impostos recolhidos 5 anos antes da concessão do incentivo X impostos recolhidos 5 anos após a concessão do benefício**

<b>BENEFICIÁRIO – CRONOLOGIA</b>	<b>RESULTADOS DA DATA CONCESSÃO ATÉ 31-12-2018</b>	<b>RESULTADOS NO PERÍODO ANTERIOR DE 5 ANOS (2010 ATÉ A CONCESSÃO)</b>
EMPREENHIMENTO 1 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 28.877,62	R\$ 5.635,04
EMPREENHIMENTO 2 - COMERCIAL	R\$ 1.291,43	R\$ 21,44
EMPREENHIMENTO 3 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 18.475,68	R\$ 3.281,29
EMPREENHIMENTO 4 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 63.826,70	R\$ 67.971,56
EMPREENHIMENTO 5 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 134.840,12	R\$ 29.622,60
EMPREENHIMENTO 6 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 222.274,87	R\$ 65.777,31
EMPREENHIMENTO 7 – COMERCIAL	R\$ 38.406,22	R\$ 23.821,86
EMPREENHIMENTO 8 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 7.586,80	R\$ 1.224,19
EMPREENHIMENTO 9 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 73.092,20	R\$ 9.823,33
EMPREENHIMENTO 10 – COMERCIAL	R\$ 24.828,40	R\$ 13.135,12
EMPREENHIMENTO 11 – SERVIÇOS	R\$ 106.347,41	R\$ 111.145,16
EMPREENHIMENTO 12 – COMERCIAL	R\$ 4.150,24	R\$ 504,37
EMPREENHIMENTO 13- SERVIÇOS	R\$ 106,34	R\$ 12,94
EMPREENHIMENTO 14 – COMERCIAL	R\$ 70.251,51	R\$ 90.454,45
EMPREENHIMENTO 15 – INDÚSTRIAL	R\$ 753,63	R\$ 3.182,79
EMPREENHIMENTO 16 – SERVIÇOS	R\$ 8.051,64	R\$ 9.494,49
EMPREENHIMENTO 17 – COMERCIAL	-R\$ 857,77	R\$ 4.338,32
EMPREENHIMENTO 18 – SERVIÇOS	R\$ 23.491,90	R\$ 1.753,98
EMPREENHIMENTO 19–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 9.480,26	R\$ 31.400,02
EMPREENHIMENTO 20–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 23.213,85	R\$ 25.544,58
EMPREENHIMENTO 21–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 38.882,23	R\$ 307.059,20
EMPREENHIMENTO 22–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 8.206,29	R\$ 4.839,25
EMPREENHIMENTO 23–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 4.796,42	R\$ 14.905,58
EMPREENHIMENTO 24–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 15.660,21	R\$ 17.998,14
EMPREENHIMENTO 25–COMERCIAL	R\$ 6.657,56	R\$ 27,84
	<b>R\$ 932.691,76</b>	<b>R\$ 842.974,85</b>

Fonte: Secretaria de Finanças do Município de Osório, RS (2019).

Outro fator que demonstra o quão significativa foi a contribuição da lei de incentivos fiscais (Lei 5.201/13) para o aumento da arrecadação se dá pela análise do comportamento da Receita Corrente Líquida -RCL do Município de Osório, RS. Segundo dados obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado a receita corrente líquida do Município de Osório nos 6 anos anteriores a entrada em vigor da Lei 5.201/2013 (2007-2012) era de R\$ 716.220.971,84, sendo que nos seis anos posteriores (2013-2018) à entrada em vigor da lei é de R\$ 899.550,220,00. Veja-se, houve considerável aumento na receita corrente líquida.

**Tabela 7 - Receita corrente Líquida do Município de Osório 2008 a 2012**

<b>EXERCÍCIO</b>	<b>RCL</b>
2007	R\$ 47.950.080,95
2008	R\$ 73.655.268,16
2009	R\$ 113.797.144,67
2010	R\$ 153.385.494,40
2011	R\$ 160.837.693,54
2012	R\$ 166.595.290,12
	<b>R\$ 716.220.971,84</b>

**Tabela 8 - Receita corrida Líquida do Município de Osório 2013 a 2018**

<b>EXERCÍCIO</b>	<b>RCL</b>
2013	R\$ 174.782.622,16
2014	R\$ 157.744.188,72
2015	R\$ 149.352.369,41
2016	R\$ 132.739.269,05
2017	R\$ 133.869.892,42
2018	R\$ 151.061.978,24
	<b>R\$ 899.550.220,00</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2019).

Com isso, verificou-se que a arrecadação de impostos passou a ter um valor acima do arrecadado no período anterior à concessão do benefício. O aumento na arrecadação decorre, em parte, dos incentivos fiscais concedidos pelo município por meio do IPTU, ISSQN e ITBI, que, segundo a legislação municipal, tiveram duração máxima para o IPTU de cinco anos (Art. 20, § 1º da Lei 5.201/2013).

Outras consequências oriundas da política de incentivos fiscais implementada pela Lei 5.201/2013 e que se pode destacar se dá no campo da geração de empregos. Conforme tabela abaixo, a projeção de empregos diretos e indiretos que, em tese foram criados/fomentados pelas empresas beneficiadas por força da realização dos empreendimentos foi de 892 empregos.

**Tabela 9 - Previsão de geração de empregos das empresas beneficiadas**

<b>BENEFICIÁRIO – CRONOLOGIA</b>	<b>REFLEXOS/OUTROS/EMPREGOS</b>
EMPREENHIMENTO 1 – CONSTRUÇÃO CIVIL	12
EMPREENHIMENTO 2 - COMERCIAL	1
EMPREENHIMENTO 3 – CONSTRUÇÃO CIVIL	22
EMPREENHIMENTO 4 – CONSTRUÇÃO CIVIL	20
EMPREENHIMENTO 5 – CONSTRUÇÃO CIVIL	40
EMPREENHIMENTO 6 – CONSTRUÇÃO CIVIL	50
EMPREENHIMENTO 7 – COMERCIAL	20
EMPREENHIMENTO 8 – CONSTRUÇÃO CIVIL	5
EMPREENHIMENTO 9 – CONSTRUÇÃO CIVIL	30
EMPREENHIMENTO 10 – COMERCIAL	2
EMPREENHIMENTO 11 – SERVIÇOS	15
EMPREENHIMENTO 12 – COMERCIAL	14
EMPREENHIMENTO 13- SERVIÇOS	9
EMPREENHIMENTO 14 – COMERCIAL	212
EMPREENHIMENTO 15 – INDÚSTRIAL	5
EMPREENHIMENTO 16 – SERVIÇOS	4
EMPREENHIMENTO 17 – COMERCIAL	8
EMPREENHIMENTO 18 – SERVIÇOS	0
EMPREENHIMENTO 19–CONSTRUÇÃO CIVIL	Não declarou
EMPREENHIMENTO 20–CONSTRUÇÃO CIVIL	300
EMPREENHIMENTO 21–CONSTRUÇÃO CIVIL	40
EMPREENHIMENTO 22–CONSTRUÇÃO CIVIL	30
EMPREENHIMENTO 23–CONSTRUÇÃO CIVIL	20
EMPREENHIMENTO 24–CONSTRUÇÃO CIVIL	25
EMPREENHIMENTO 25–COMERCIAL	8
	<b>892</b>

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento, Cultura, Turismo e Juventude do Município de Osório, RS (2019).

Tais dados refletem no crescimento do emprego formal no Município de Osório que segue apontado na tabela que segue. Conforme se verifica, o Município de Osório, RS teve um aumento de 818 empregos formais no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2018, ou seja, justamente o período objeto de estudo. Isso representa uma média anual de 136,33 novos

empregos formais e mensal de 11,36 novos empregos formais. Ainda que o crescimento dos empregos formais não se deva unicamente a política pública de incentivo fiscal, diante dos dados acima apontados não se pode negar da sua importância e contribuição para o aumento de empregos no contexto do município de modo geral.

**Tabela 10 - Perfil do Município de Osório – 2013-2018**

MOVIMENTAÇÃO AGREGADA	MUNICÍPIO DE OSÓRIO	UF	BRASIL
1. Admissões	31.093	7.310.238	101.608.942
2. Desligamentos	30.275	7.358.533	103.424.806
Nº Emp. Formais - 1º jan./2019	10.351	2.519.841	38.410.428
Total de estabelecimentos	2.682	679.758	8.214.037
Varição absoluta	818	-48.295	-1.815.864

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (2019).

Deve-se levar em conta também, que as empresas beneficiadas com incentivos fiscais investiram a quantia de R\$ 112.365.796,66 na realização de seus empreendimentos, valor que movimentou a economia do município em seus mais diversos setores desde a contratação de mão-de-obra até o consumo de bens e serviços.

**Tabela 11 – Investimentos das empresas beneficiadas – 2013-2018**

(continua)

BENEFICIÁRIO – CRONOLOGIA	REFLEXOS/OUTROS/INVESTIMENTOS
EMPREENHIMENTO 1 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 4.148.563,29
EMPREENHIMENTO 2 - COMERCIAL	R\$ 100.000,00
EMPREENHIMENTO 3 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 5.850.000,00
EMPREENHIMENTO 4 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 7.500.000,00
EMPREENHIMENTO 5 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 15.000.000,00
EMPREENHIMENTO 6 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 9.203.764,80
EMPREENHIMENTO 7 – COMERCIAL	R\$ 450.000,00
EMPREENHIMENTO 8 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 800.000,00
EMPREENHIMENTO 9 – CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 6.000.000,00
EMPREENHIMENTO 10 – COMERCIAL	R\$ 250.000,00
EMPREENHIMENTO 11 – SERVIÇOS	R\$ 170.000,00
EMPREENHIMENTO 12 – COMERCIAL	R\$ 4.000.000,00

(conclusão)

<b>BENEFICIÁRIO – CRONOLOGIA</b>	<b>REFLEXOS/OUTROS/INVESTIMENTOS</b>
EMPREENDIMENTO 13- SERVIÇOS	R\$ 376.000,00
EMPREENDIMENTO 14 – COMERCIAL	R\$ 1.950.000,00
EMPREENDIMENTO 15 – INDÚSTRIAL	R\$ 320.000,00
EMPREENDIMENTO 16 – SERVIÇOS	R\$ 397.600,00
EMPREENDIMENTO 17 – COMERCIAL	R\$ 1.400.000,00
EMPREENDIMENTO 18 – SERVIÇOS	R\$ 0
EMPREENDIMENTO 19–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 2.391.911,34
EMPREENDIMENTO 20–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 380.000,00
EMPREENDIMENTO 21–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 9.482.112,12
EMPREENDIMENTO 22–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 10.548.500,00
EMPREENDIMENTO 23–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 8.000.000,00
EMPREENDIMENTO 24–CONSTRUÇÃO CIVIL	R\$ 21.977.345,11
EMPREENDIMENTO 25–COMERCIAL	R\$ 1.670.000,00
	<b>R\$ 112.365.796,66</b>

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento, Cultura, Turismo e Juventude do Município de Osório, RS (2019).

Analisando-se especificamente em relação ao Município de Osório, após coleta de dados junto a Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude do Município de Osório, bem como após a realização de entrevistas com autoridades políticas, representantes do Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal e empresa beneficiadas com incentivos fiscais ficou evidente pela análise dos dados e dos resultados que os efeitos dos benefícios fiscais concedidos por força do programa municipal de desenvolvimento econômico geraram um incremento na arrecadação do município, refletindo de modo positivo nas finanças, o que motiva a manutenção da política pública fiscal. Verificou-se também que não houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, na medida em que a arrecadação aumentou nos cinco anos subsequentes à entrada em vigor da lei de incentivos fiscais, em parte reflexo da contribuição das beneficiadas.

Dessa forma, percebe-se, que a realização do presente estudo reverterá em proveito do município e da sociedade local revestindo-se de importância, notadamente no contexto regional, uma vez que seus resultados poderão contribuir para a revisão das crenças e práticas organizacionais. Fornecerá subsídios que influenciarão em futuras tomadas de decisões, no sentido de dar continuidade ou não em tal política pública, dependendo do impacto que causou

nas finanças do município.

#### **4.4 Propostas e ações com vista a otimizar a aplicação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no Município de Osório, RS.**

Uma vez demonstrado que a Lei 5.201/2013, que criou a política de incentivos fiscais no município de Osório, RS, refletiu de modo positivo nas finanças do município, não comprometendo o equilíbrio fiscal do ente estatal, cabe-nos identificar as fragilidades no programa municipal de desenvolvimento econômico e estruturar ações que servem como sugestão pelo pesquisador visando otimizar a aplicação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município, buscando-se uma maior eficácia na sua execução.

Após análise dos dados coletados e das entrevistas visando obter as percepções das autoridades políticas, membro do Conselho Gestor de Desenvolvimento e empresas beneficiadas constataram-se algumas fragilidades do programa de desenvolvimento econômico e lei de incentivos fiscais que merecem ser pontuadas.

A escassez de recursos humanos na Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude é evidente na medida em que somente um assessor, em cargo comissionado, é o responsável pela organização, relacionamento e trâmites dos processos administrativos de concessão de benefícios fiscais. Nesse ponto, considere-se que a política de incentivos fiscais é um dos instrumentos do programa de desenvolvimento, uma vez que há outras modalidades de incentivos que exigem atenção desse assessor. Apesar de possuir outro agente público que fornece apoio ao assessor, tal agente atua especificamente no âmbito do turismo. É notório que a secretaria tem como foco o fomento ao turismo na cidade, deixando de lado a preocupação com o desenvolvimento do município. Durante as entrevistas realizadas ficou demonstrada a importância da lei de incentivos fiscais no que diz respeito à atração de novas empresas e empreendimentos.

Por outro lado, constatou-se falta de transparência na condução do programa e da lei, na medida em que não há uma divulgação, seja pela página oficial na internet do Município de Osório, RS, seja por outro meio de comunicação, do programa de desenvolvimento econômico e, desse modo, das possibilidades de se obter benefícios fiscais. Constatou-se que o município age de forma reativa, ou seja, aguarda que o empresário contate a secretaria e solicite informações quanto à existência de políticas de incentivo de modo geral, inclusive as fiscais. Apesar de não ter sido realizado um questionamento específico aos entrevistados quanto a transparência do programa, foi possível se extrair que eles não tinham conhecimento de

efetivamente que tipo de benefícios poderiam solicitar, além dos que acabaram lhes sendo concedidos.

Notou-se também que a lei necessita de correções, pois não é clara em diversos pontos, o que dificulta o entendimento por parte da população e não apresenta critérios ou mecanismos visando à avaliação da política pública de concessão de incentivos fiscais. Os entrevistados demonstraram desconhecer o texto legal sendo que, segundo seus relatos, se limitaram a providenciar os documentos segundo os formulários padrões fornecidos na secretaria. E, ainda assim, segundo o assessor de desenvolvimento, muitas vezes as solicitações são entregues com falta de informações ou de documentos essenciais. Isso faz com que o assessor tenha que notificar os solicitantes para que regularizem a solicitação complementando-a.

Por fim, constatou-se que o Conselho Gestor de Desenvolvimento, é composto por agentes públicos e membros da sociedade civil organizada, ou seja, entidades, carecendo da participação de pessoas da comunidade com notório saber no âmbito do comércio, da indústria e serviços. Há no município muitos empresários, principalmente no ramo do comércio e serviço que possuem experiência e poderiam qualificar o conselho caso fossem convidados a compô-lo. Além disso, o conselho realiza apenas uma reunião por mês a fim de deliberar quanto às solicitações de incentivos prejudicando a celeridade nos trâmites dos processos.

Identificadas tais fragilidades acima pontuadas cabe, com base na literatura especializada, e nas observações extraídas das entrevistas, sugerir propostas e ações visando uma maior eficácia da política pública de incentivos fiscais em Osório, RS.

Em um primeiro momento sugere-se como solução para a escassez de recursos humanos, a (A) Modernização da equipe da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude. Tal modernização se daria pelo (I) aumento do número de agentes públicos na secretaria lotados para trabalharem especificamente no programa de desenvolvimento econômico e na condução da política de incentivos fiscais. Além do aumento de recursos humanos é imprescindível a qualificação dos agentes públicos. Sugere-se, para tanto, a (II) realização de cursos de gestão pública e desenvolvimento regional junto às instituições de ensino da região como UNICNEC e FACCAT.

Para Dias (2017), dentre as dez funções essenciais da Gestão Pública com vistas à modernização administrativa está o desenvolvimento e capacitação de recursos humanos que consiste em:

A educação, a capacitação e a avaliação das pessoas que atuam nas diversas frente de trabalho abertas pelas diversas ações do setor público visando sua atuação eficiente, e contribuindo para identificar problemas e avaliar. -Adoção de programas de melhoramento contínuo da qualidade de atendimento nos diversos serviços oferecidos à população. - Estabelecimento de parceiras com organizações que possuem programas de aperfeiçoamento profissional no âmbito de cada política. -Buscar o desenvolvimento de capacidades para o trabalho interdisciplinar na gestão pública. (DIAS, 2017, p. 92).

Para Oliveira (2014, p. 181): “Capacitação é a competência sustentada de obter, deter e aplicar, de forma otimizada, um conjunto de conhecimentos e de metodologias e técnicas de administração que se aplicam a uma área de atuação da empresa pública”

Com relação à ausência de (B) Transparência do programa e da lei, sugere-se uma (I) reformulação do *site* oficial do Município de Osório, RS passando a ter (II) divulgação do programa de desenvolvimento econômico e das possibilidades de concessão de benefícios fiscais, bem como dos formulários para solicitação e orientações iniciais independentemente do contato com os agentes públicos.

A literatura denomina de *accountability* a responsabilidade dos governantes na prestação de contas consistente na disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos. Contudo, têm-se constatado que há um déficit de *accountability* na gestão pública, nos diferentes níveis governamentais (CRUZ *et al.*, 2012).

Ainda Cruz *et al.* (2012):

As evidências empíricas apontam para baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Além disso, pode-se concluir que, no geral, existe associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos sites dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra desse estudo (CRUZ *et al.*, 2012, p. 153).

O governo eletrônico (gov.br) é uma das ferramentas para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, permitindo o acesso a qualquer cidadão e a troca de informações entre Estado e fornecedores (DIAS, 2017).

Entende Cruz *et al.*, (2012) que:

Tendo em conta os conceitos de governança pública e de transparência apresentados, entende-se que a *accountability* governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e tempestivas acerca de resultado da atuação da gestão pública, bem como suas implicações para a sociedade. Essa divulgação deve abranger informações quantitativas e qualitativas, disponibilizadas de forma acessível a todos os atores sociais, em meios de comunicação eficazes, com destaque para a internet (CRUZ *et al.*, 2012, p. 172).

É imprescindível também que o (C) programa de desenvolvimento econômico seja modernizado com a (I) correção de impropriedades no texto da lei visando a facilitar o seu entendimento e dar maior celeridade. A má técnica redacional implica em distorções da lei e omissões impassíveis de serem sanadas. Por outro lado, o controle e avaliação da política pública de incentivo fiscal são insuficientes sendo necessário (II) criarem-se mecanismos eficientes de avaliação da política pública de incentivos fiscais.

Para Cardoso Jr (2015, p. 5): “O monitoramento estratégico de políticas públicas é, ao mesmo tempo, uma grande carência e uma ampla necessidade para a alta administração pública brasileira.”

Segundo Ramos (2012):

A avaliação constitui-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuado por avaliadores internos ou externos. Ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação contempla aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais (RAMOS, 2012, p. 1273).

Sechi (2013, p. 63), define a avaliação da política pública como: “[...] a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que gerou”

Diversos são os tipos de avaliação de políticas públicas, ou seja, conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação; conforme a natureza da avaliação; conforme o momento de realização da avaliação ou conforme o tipo de problema ao qual a avaliação responde (RAMOS, 2012). Entende-se que os gestores do Município de Osório, RS devem optar pela modalidade que melhor se adequa à política de incentivos fiscais de seu município, não cabendo ao pesquisador apontar neste momento qual modelo entende que deva ser escolhido.

Por fim, sugere-se que o (D) Conselho Gestor de Desenvolvimento seja modernizado com a (I) ampliação de sua composição e inserção de representantes da sociedade que atualmente estão excluídos, como pessoas da comunidade com notório saber no âmbito do comércio, da indústria e serviços.

Conforme Portaria n.º 1.113, de 12 de setembro de 2019, o Conselho Gestor de Desenvolvimento Econômico é composto atualmente de 8 membros, sendo 1 (um) Representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Planejamento e Turismo, 1 (um) Representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Planejamento e Representante da

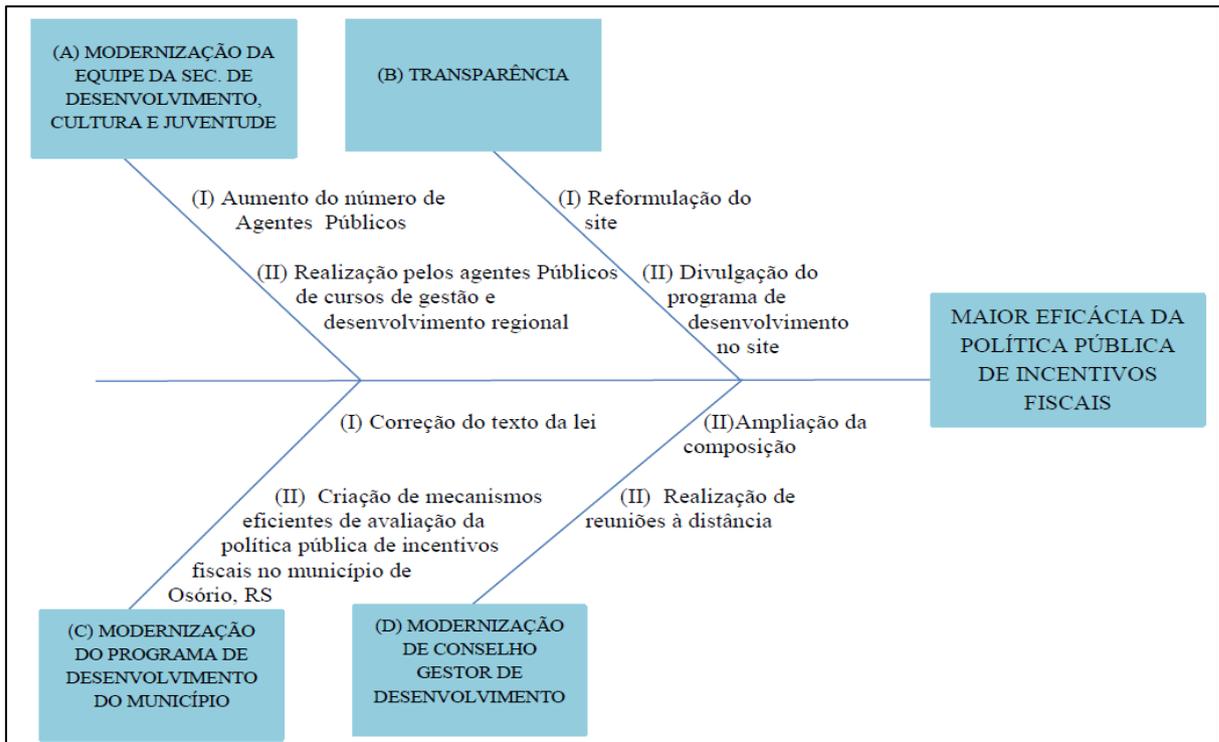
Secretaria Municipal de Finanças, 1 (um) Representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Pecuária, 1 (um) Representante da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Osório (ACIO), 1 (um) Representante do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Rio Grande do Sul (SEBRAE/RS), 1(um) Representante do Conselho Regional de Contabilidade (CRC), 1 (um) Representante do Sindicato do Comércio Varejista de Osório (SINDILOJAS-OSÓRIO), 1 (um) Representante da Faculdade Cenecista de Osório.

O entrevistado que representou o grupo “EI”, é o presidente do Conselho Gestor de Desenvolvimento, é empresário no município e foi presidente da ACIO – Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Osório, RS de 2010 a 2014, atualmente compõe a diretoria da entidade exercendo o cargo de Diretor de Relações com o associado, possui vasta experiência na área que atua e atuação destacada no conselho. Portanto, ampliar a composição com mais membros de perfil similar ao entrevistado qualificará o órgão contribuindo nas tomadas decisões do conselho. É necessária também a (II) realização de mais reuniões do Conselho Gestor de Desenvolvimento, inclusive por meio de reuniões à distância por videoconferência. Os Conselhos Municipais, também chamados de conselhos de políticas públicas, são uma das ferramentas que possibilitam aos cidadãos uma participação ativa no processo de criação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas há, de fato, todo o debate e tomada de decisão em torno dessas políticas. Nesses espaços, a sociedade civil pode intervir na implementação de políticas públicas, questionar seu funcionamento e propor alterações e melhorias. As reuniões do Conselho Gestor de Desenvolvimento de Osório, RS são mensais e presenciais sendo insuficientes para atender todas as demandas do empresariado.

Desta forma, para uma melhor demonstração das propostas e ações sugeridas com vista a otimizar o programa de desenvolvimento econômico e a lei de incentivos fiscais do Município de Osório, RS, tem-se a seguir a ilustração que as sintetiza:

**Figura 3 - Sinopse das propostas e ações sugeridas com vistas a otimizar o programa de desenvolvimento econômico e a lei de incentivos fiscais do Município de Osório, RS.**



Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2019).

Uma vez acatadas pelos gestores do Município de Osório, RS, as propostas e ações sugeridas pelo pesquisador acredita-se que a política de incentivos fiscais terá maior alcance beneficiando mais empresários e consequentemente trazendo crescimento na economia do município. Acredita-se que se adotadas as sugestões do pesquisador a política de incentivos fiscais terá maior eficácia. Daí a importância do presente estudo que, além de poder ser considerado como uma ferramenta de avaliação da política pública de incentivos fiscais, reverterá em benefício do município. Destaca-se que, não foram encontrados estudos similares a este em relação ao Município de Osório, RS.

Por fim, apresenta-se a tabela onde ficam evidenciados os resultados da pesquisa, comparando-se com os objetivos específicos e a metodologia empregada. As repostas obtidas neste estudo, respondem ao problema de pesquisa apresentado evidenciando as consequências da política de incentivos fiscais nas finanças do Município de Osório, RS. A interpretação dos resultados levou em consideração o referencial teórico apresentado e a possibilidade de incorporar as propostas e ações sugeridas pelo pesquisador no programa de desenvolvimento do município.

**Quadro 4 - Sinopse dos Objetivos Específicos X Metodologia X Resultados Obtidos**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	METODOLOGIA	RESULTADOS
a) Demonstrar de que forma os incentivos fiscais estão influenciando nas finanças do Município de Osório, RS.	Coleta de dados + Análise de dados (LAKATOS; MARCONI, 2001).	Geraram incremento na arrecadação do município
b) Identificar as políticas públicas fiscais, a expressividade dos benefícios fiscais concedidos, bem como a sua relevância. Verificar se houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, bem como os efeitos na arrecadação de impostos	Pesquisa bibliográfica e documental + Coleta de dados + Análise de dados (LAKATOS; MARCONI, 2001).	Não comprometeram o equilíbrio fiscal do município. Refletiram de modo positivo nas finanças
c) Identificar a percepção das empresas beneficiadas e gestores públicos em relação aos resultados das políticas públicas fiscais, se as mesmas vêm atingindo seus objetivos e se contribuem para o desenvolvimento econômico e social do município.	Entrevista semiestruturada (GIL, 1999).	A política pública de incentivos fiscais atingiu seus objetivos. Estimulou o desenvolvimento da economia ao captar novas empresas. Gerou incremento na arrecadação. Contribuiu para criação de empregos formais. Possibilitou que as empresas já instaladas no município realizassem novos investimentos.
d) Identificar fragilidades no programa municipal de desenvolvimento econômico e sugerir propostas e ações visando otimizar a criação e avaliação das políticas públicas de incentivos fiscais no município.	Teoria + prática/percepção do pesquisador	<p>Fragilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) escassez de recursos humanos na Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude</li> <li>b) falta de transparência na condução do programa e da lei</li> <li>c) necessidade de corrigir o texto de lei, avaliação insatisfatória da política pública</li> <li>d) necessidade de ampliar a composição do Conselho Gestor em Desenvolvimento e dar celeridade ao andamento das solicitações de concessão de benefícios fiscais</li> </ul> <p>Propostas e Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Modernização na equipe da Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude: aumento do número de servidores, realização de cursos pelos agentes públicos</li> <li>b) Transparência: reformulação do <i>site</i>, divulgação do programa de desenvolvimento no <i>site</i></li> <li>c) Modernização do Programa de Desenvolvimento do Município: corrigir o texto de lei, criação de mecanismos eficientes de avaliação da política pública de incentivos fiscais</li> <li>d) Modernização do Conselho Gestor de Desenvolvimento: ampliar a composição, realizar reuniões à distância.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2019).

A partir do exposto, esta subseção visou apresentar propostas e ações com vistas a otimizar o programa de desenvolvimento econômico e a lei de incentivos fiscais do Município de Osório, RS. Tais propostas e ações são consideradas relevantes e que podem impulsionar o crescimento do programa, beneficiando a todos munícipes e alavancando o desenvolvimento da economia. Finalizada esta subseção, no item seguinte apresentam-se as conclusões finais deste estudo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os incentivos fiscais podem ser concedidos sempre que estiverem vinculados a um determinado objetivo que beneficie a população, que geralmente é o desenvolvimento social e econômico de um território. Em que pese a literatura especializada ter demonstrado que os incentivos fiscais concedidos por municípios invariavelmente geram aumento na arrecadação, mas incerteza quanto ao crescimento econômico, no estudo de caso objeto da presente pesquisa a conclusão foi outra.

Após análise dos dados e verificação dos resultados foi possível demonstrar que, além de ter gerado aumento na arrecadação do Município de Osório, RS e não ter afetado o equilíbrio fiscal do mesmo, a política pública de incentivos fiscais deu sua contribuição para o crescimento da economia, na medida em que gerou investimentos vultosos no território do município e influenciou na geração de novos empregos formais.

Na seção 2 buscou-se realizar um resgate geral acerca das definições de gestão pública e temas correlatos. Caracterizou-se a gestão pública a partir do conceito de Estado diferenciando-a da gestão privada. Diante da confusão entre as definições de Estado, governo, administração pública e gestão pública, estabeleceu-se uma diferenciação entre tais termos. Por fim, conclui-se a seção registrando-se que o gestor público deve ter o papel de dinamizar sua atuação em busca de inovações transformadoras de métodos e práticas administrativas.

Em um terceiro momento (subseção 2.1) desenvolveu-se algumas definições sobre políticas públicas, assunto intrinsecamente ligado ao objeto da dissertação. Realizou-se uma breve contextualização histórica demarcando a origem e evolução das políticas públicas para após apresentar-se sua definição. A fim de entender-se adequadamente o tema, demandou que o pesquisador se apropriasse das definições de elementos relacionados às políticas públicas, quais sejam, *polity*, *politics* e *policy*.

Na etapa seguinte (subseção 2.2) busca-se demonstrar as definições e características dos incentivos fiscais, bem como o aspecto legal para suas concessões e seus efeitos nas finanças dos municípios. Discorreu-se sobre a definição de extrafiscalidade e sobre os efeitos dos benefícios fiscais nas finanças dos municípios, à luz da literatura especializada. As conclusões não indicaram de modo preciso os reais impactos dos benefícios fiscais nas finanças e se os mesmos proporcionam o crescimento econômico dos municípios. Diante das conclusões sugeriu-se a realização de novos trabalhos que estudem o comportamento de outros municípios, com o intuito de verificar se esses comportamentos são similares aos apresentados no município de Osório, RS.

Na etapa seguinte (subseção 2.3), antes de demonstrar as consequências dos incentivos fiscais nas finanças do Município de Osório, RS, analisou-se a influência dos processos de regionalização na definição de políticas públicas de incentivos fiscais, ou seja, a relação entre região, regionalização e incentivos fiscais.

Em um momento posterior, foi exposta a metodologia aplicada (seção 3) que possibilitou atingir-se o objetivo geral e os objetivos específicos da presente pesquisa. A abordagem foi quantitativa e qualitativa, com o uso de estudo de caso. A amostra determinada teve a mesma dimensão da população estudada e foi composta pelas 25 empresas beneficiadas por incentivos fiscais no período de 2013 a 2018. Foi utilizado ainda, um roteiro de entrevistas para identificar a percepção dos beneficiados pelos incentivos fiscais e dos gestores públicos em relação aos resultados das políticas públicas fiscais. Além disso, recolheram-se dados junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude com a finalidade de demonstrar se houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, bem como os efeitos na arrecadação de impostos.

Na seção 4 analisou-se especificamente as consequências dos incentivos fiscais nas finanças do Município de Osório, RS. Para tanto, realizou-se uma breve caracterização do Município de Osório, RS (subseção 4.1), bem como foram realizadas entrevistas com autoridades políticas, representantes do Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal e empresas beneficiadas com incentivos fiscais visando a obter-se a percepção de tais atores políticos e sociais acerca da política de incentivos fiscais no município objeto de estudo (subseção 4.2). Ainda, (subseção 4.3) analisou-se os efeitos da concessão de incentivos fiscais nas finanças do município de Osório, RS entre os anos de 2013 a 2018. Como parte final do estudo (subseção 4.4) foram explanadas as propostas e ações entendidas como ideais para sanar as fragilidades identificadas na política de incentivos fiscais do Município de Osório, RS.

As conclusões da subseção 4.2 indicaram que a percepção das autoridades políticas, do membro do Conselho Gestor de Desenvolvimento, bem como das empresas beneficiadas foram no sentido de que a lei de incentivos fiscais do município atingiu seus objetivos (objetivo específico “c”). Estimulou o desenvolvimento da economia da cidade quando captou novas empresas e, além disso, gerou considerável incremento na arrecadação. Contribuiu para criação de empregos formais, bem como possibilitou que as empresas já instaladas no município realizassem novos investimentos. É possível afirmar-se, portanto, que a política de incentivo fiscal do município deve ter continuidade.

No que se refere ao mote principal do presente estudo, o objeto do trabalho referiu-se aos benefícios fiscais concedidos pela Lei 5.201 de 30 de julho de 2013 que estabeleceu o

Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico, a Política de Incentivos Fiscais e Econômicos destinada ao desenvolvimento do setor comercial, industrial e de prestação de serviço no Município de Osório, Rio Grande do Sul. Neste tópico, fez-se uma análise dos dados obtidos junto à Secretaria de Finanças e junto à Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude, a fim de obter informações sobre os benefícios fiscais concedidos pelo município entre os anos de 2013 e 2018 e sua expressividade, bem como se afetaram no equilíbrio fiscal do município (objetivos específicos “a” e “b”). Esses dados correspondem às receitas de ITBI, IPTU, ISS e isenções concedidas. A análise foi precedida de uma definição de cada tributo objeto de isenção sendo demonstrada graficamente a evolução na arrecadação de cada um deles no Município de Osório, RS no período de 2002 a 2018.

Passou-se então a verificação da expressividade dos incentivos fiscais concedidos pelo município de Osório, bem como se estas concessões trouxeram consequências para o equilíbrio fiscal do município. Demonstrou-se que foram concedidos benefícios fiscais na ordem de R\$ 528.687,58 no período de 30 de agosto de 2013 (data em que a lei entrou em vigor) a 31 de dezembro de 2018. Foi identificada a empresa que mais recebeu incentivo e a que menos recebeu incentivos.

Demonstrou-se que a maioria das concessões foi para o setor da construção civil com 90,65 % dos benefícios concedidos num total de R\$ 479.236,72 a título de ISS, IPTU e ITBI que não foram recolhidos ao erário. O setor comercial responde por 8,09% num total de R\$ 42.792,77 não recolhido e, o setor de prestação de serviços 0,86% num total de R\$ 4.527,18 isento e a indústria 0,40% num tal de R\$ 2.130,91. Quanto ao tipo de tributo o qual a empresa foi isenta, o ISS responde por 21 das isenções concedidas, o IPTU por 3 e o ITBI 1 empresa.

Um dos objetivos específicos da pesquisa (“b”) fora verificar se as empresas incentivadas contribuíram de forma relevante para geração de receitas municipais de modo que o equilíbrio fiscal do município não fosse afetado. Constatou-se que as receitas geradas pelas empresas incentivadas para o tesouro municipal são relevantes para atender às demandas do Município.

A análise dos dados foi realizada comparando-se os valores concedidos a título de benefícios fiscais para as empresas beneficiadas com o incremento obtido com a geração de novas receitas para o município após as concessões. Os dados obtidos junto à Secretaria de Finanças serviram para mostrar a relevância das receitas municipais geradas em decorrência dos benefícios concedidos e seu comportamento ao longo dos seis anos desde a entrada em vigor da lei.

Outra comparação que se fez foi quanto as receitas tributárias recolhidas pelas empresas beneficiadas do período que compreende 5 anos antes da concessão do benefício com as do período que compreende a data da concessão do benefício até 31 de dezembro de 2019. Ainda, verificou-se o comportamento da Receita Corrente Líquida entre os anos de 2007 a 2018, comparando-se a evolução da RCL entre os períodos 2007 a 2012 e 2013 a 2018. A conclusão com base na análise dos dados foi de que as receitas tributárias oriundas das empresas incentivadas desde a data da concessão possuíam grande significância em relação aos benefícios concedidos.

O total de benefícios concedidos alcançou a importância de R\$ 528.687,58, ou seja, estes valores deixaram de ingressar aos cofres públicos. Já o total de receitas tributárias recolhidas pelas empresas beneficiadas importou em R\$ 932.691,76. A conclusão que se extrai é que, de modo geral, as empresas recolheram um valor superior de tributos em comparação ao valor correspondente às isenções. A mesma conclusão se extrai quando é realizada a análise levando-se em conta somente as empresas que mais geraram receitas e as que menos geraram receitas.

Comparando-se as receitas tributárias do período que compreende 5 anos antes da concessão do benefício com as do período que compreende a data da concessão do benefício até 31 de dezembro de 2018, percebe-se que a contribuição das empresas beneficiadas para formação da receita própria do Município de Osório aumentaram consideravelmente, de R\$ 842.974,85 para R\$ 932.691,76, ou seja, uma diferença a maior de R\$ 89.716,91, que representa em 10,64%, demonstrando-se relevante e impactando de forma positiva nas finanças do município se comparadas com os benefícios concedidos.

Outro fator que demonstra o quão significativa foi a contribuição da lei de incentivos fiscais (Lei 5.201/13) para o aumento da arrecadação se dá pela análise do comportamento da Receita Corrente Líquida -RCL do Município de Osório, RS. Segundo dados obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado a receita corrente líquida do Município de Osório nos 6 anos anteriores a entrada em vigor da Lei 5.201/2013 (2008-2012) era de R\$ 716.220.971,84, sendo que nos cinco anos posteriores (2013-2018) à entrada em vigor da lei é de R\$ 899.550,220,00.

Outras consequências oriundas da política de incentivos fiscais implementada pela Lei 5.201/2013 e que se pode destacar se dá no campo da geração de empregos. Ficou demonstrado que a projeção de empregos diretos e indiretos que, em tese foram criados/fomentados pelas empresas beneficiadas por força da realização dos empreendimentos foi de 892 empregos. E que o Município de Osório, RS teve um aumento de 818 empregos formais no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2018, ou seja, justamente o período objeto de estudo. Isso

representa uma média anual de 136,33 novos empregos formais e mensal de 11,36 novos empregos formais.

Deve-se levar em conta também, que as empresas beneficiadas com incentivos fiscais investiram a quantia de R\$ 112.365.796,66 na realização de seus empreendimentos, valor que movimentou a economia do município em seus mais diversos setores desde a contratação de mão-de-obra até o consumo de bens e serviços.

A subseção 4.4 visou apresentar propostas e ações com vistas a otimizar o programa de desenvolvimento econômico e a lei de incentivos fiscais do Município de Osório, RS (objetivo específico 'd'). Tais propostas e ações foram consideradas relevantes e poderão impulsionar o crescimento do programa. Beneficiarão a todos munícipes e alavancarão o desenvolvimento da economia. Em um primeiro momento foram identificadas como fragilidades da política pública de incentivos fiscais do Município de Osório, RS e após, com base na literatura especializada, sugerir-se propostas e ações visando uma maior eficácia da política pública de incentivos fiscais em Osório, RS.

Analisando-se especificamente o presente estudo, após coleta de dados junto a Secretaria de Desenvolvimento, Turismo, Cultura e Juventude do Município de Osório, ficou evidente pela análise dos dados e dos resultados que os efeitos dos benefícios fiscais concedidos por força do programa municipal de desenvolvimento econômico geraram um incremento na arrecadação do município, refletindo de modo positivo nas finanças, o que motiva a manutenção da política pública fiscal. Verificou-se também que não houve comprometimento no equilíbrio fiscal do município, na medida em que a arrecadação aumentou nos cinco anos subsequentes a entrada em vigor da lei de incentivos fiscais, em parte reflexo da contribuição das beneficiadas.

Dessa forma, percebe-se, que a realização do presente estudo reverte em proveito do município e da sociedade local revestindo-se de importância, notadamente no contexto regional, uma vez que seus resultados poderão contribuir para a revisão das crenças e práticas organizacionais. Junto a isso, fornecerá subsídios que influenciarão em futuras tomadas de decisões, no sentido de dar continuidade ou não em tal política pública, dependendo das consequências que causou nas finanças do município.

O estudo revela-se importante na medida em que pode ser considerado como uma ferramenta de avaliação da política pública de incentivos fiscais. Destaca-se que, não foram encontrados estudos similares a este em relação ao Município de Osório, RS. Portanto, sugere-se estudo futuros tanto para o município ora estudado, quanto para outros municípios da região que concedam incentivos fiscais.

## REFERÊNCIAS

- ALBARELLO, Cristiane Botezini. O papel do administrador na gestão pública. **Revista de Administração**, Frederico Westphalen, v. 5, n. 9, 2006. Disponível em: <<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/view/878/1353>>. Acesso em: 03 dez. 2018.
- BARBOSA, Hermano Antonio do C. Roberto. Regulação Econômica e Tributação: O papel dos Incentivos Fiscais. *In*: DOMINGUES, José Marcos (Coord.). **Direito Tributário e Políticas Públicas**. São Paulo: MP, 2008.
- BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 1998.
- BELO, R. M. C. **Imposto sobre serviços: ainda sobre a questão de quem pode cobrá-lo**. Texto 761. Mundo Jurídico. São Paulo. 2008. Disponível em <[www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br)>. Acesso em: 19 abr. 2019.
- BERNARDES, J. T.; FERREIRA, O. A. V. A. **Direito Constitucional – Tomo I: Teoria da Constituição**. Coleção Sinopses para Concursos, v. 16, Editora Juspodivm, 2018.
- BLONSKI, F. *et al.* O controle gerencial na perspectiva do New Public Management: o caso da adoção do balanced scorecard na Receita Federal do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 1, p. 15–30, 2017. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/44219/o-controle-gerencial-na-perspectiva-do-new-public-management--o-caso-da-adocao-do-balanced-scorecard-na-receita-federal-do-brasil>>. Acesso em: 16 jun. 2018.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jul. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Texto para Discussão 9. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1996. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/817>>. Acesso em: 12 dez. 2018.
- \_\_\_\_\_. O modelo estrutural de gerência pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, abr. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 dez. 2018.
- CARDOSO JR., José C. **Monitoramento estratégico de políticas públicas**: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

CARVALHO JR, P. H. B.  **IPTU no Brasil: Progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais**, IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Texto para discussão n° 1251, Brasília: IPEA, 2006. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1251.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1251.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Campus, 2005.

CORREA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, jun. 2007. Acesso em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 dez. 2018.

COUTO, Felipe Fróes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Sobre incentivos fiscais municipais e o desenvolvimento local de Montes Claros (MG): dilemas e percepções sobre “cidades atrativas”. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 33, n. 98, 2017. Disponível em: <[https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_gestao/article/view/3853](https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/3853)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CRUZ, Cláudia Ferreira *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 46, n. 1, p. 153-76, jan./fev. 2012. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

DALLABRIDA Roque, Valdir; RUGARD Siedenberg, Dieter; FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro. Desenvolvimento a Partir da Perspectiva Territorial. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 2, n. 4, p. 33-62, jul./dez. 2004.

DASKO, Veridiana; REZENDE, Denis Alcides; MENDES, Jefferson Marcel Gross. Processo de planejamento estratégico municipal e suas relações com a teoria new public management. **Rev. Ciênc. Empres.** UNIPAR, Umuarama, v. 10, n. 1, p. 11-36, jan./jun. 2009.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: MARTINS; Ives Gandra; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs). São Paulo: Saraiva, 2007.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.

DINIZ, Marcelo de Lima Castro; FORTES, Felipe Cianca. **Incentivos Fiscais Questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP Editora Apet, 2007.

DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, 18, p. 95-107, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n18/10704.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2018.

FABRETTI, L. C. **Prática tributária da micro, pequena e média empresa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e Mudança Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERREIRA, F. C. **Norma padrão do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS): materialidade e base de cálculo**. 2007. 294f. Dissertação (Mestrado Direito) – PUC – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FÜCHTER, Márcia; VARGAS, Tatiane Aparecida Viega. Fundamentos da política industrial: a influência dos incentivos fiscais, físicos e econômicos na geração de emprego no município de Rio do Sul-SC (2005-2010). **Revista Catarinense de Economia**, Criciúma, v. 1, n. 1, 2017. Disponível em: <<http://apec.pro.br/rce/index.php/rce/article/view/14>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas nº 21 – jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HAESBAERT, R. “**Região: trajetos e perspectivas**”. *In: Anais da I Jornada de Economia Regional Comparada*. Porto Alegre: FEE, 2005.

\_\_\_\_\_. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **Antares** (Letras e Humanidades), Caxias do Sul, n. 3, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/antares/article/view/416/360>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Mapa de Osório**. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/osorio.html>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

KLINK, Joroen J. **A cidade-região – regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LAVILLE, Chistian e DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEMONS, Mauro Borges. Desenvolvimento econômico e a regionalização do território. *In: DINIZ, Clélio Campolina Diniz; CROCCO, Marco Aurélio. Organizadores. Economia*

**Regional e Urbana.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 145 – 174. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Clelio\\_Diniz/publication/227383091\\_Economia\\_regional\\_e\\_urbana\\_contribuicoes\\_teoricas\\_recentes/links/5824790408ae7ea5be74d7a8/Economia-regional-e-urbana-contribuicoes-teoricas-recentes.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Clelio_Diniz/publication/227383091_Economia_regional_e_urbana_contribuicoes_teoricas_recentes/links/5824790408ae7ea5be74d7a8/Economia-regional-e-urbana-contribuicoes-teoricas-recentes.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2017.

LIMONAD, E. “Brasil século XXI: regionalizar para que? Para quem?” *In*: LIMONAD, E. *et al.* (org.). **Brasil século XXI: por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, p. 54-66, 2004.

LOBO, M. J. A progressividade fiscal do IPTU à luz do princípio hermenêutico da unidade da Constituição. **Revista da Escola Superior da Magistratura de Sergipe**, Revista da Esmese, n. 06, 2004. Disponível em: <<http://www.esmese.com.br/>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

MACEDO, José Alberto Oliveira. **ITBI – aspectos constitucionais e infraconstitucionais.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Incentivos Fiscais, Questões Pontuais nas Esferas Federal, Estadual e Municipal.** São Paulo: MP, 2007.

MATOS, Kelma Socorro Lopes de; VIEIRA, Sofia Lerche. **Pesquisa educacional: o prazer de conhecer.** 2. ed. rev. atual. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MENGHETTI NETO, Alfredo. Os incentivos fiscais nos municípios brasileiros. **RCA – Revista de Controle e Administração**, v. 4, n. 2, p. 209, 2008.

\_\_\_\_\_. **Os Incentivos Fiscais nos Municípios da Região Sul.** Porto Alegre: FEE, 2016. Disponível em:

<<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiG2Z2s49rWAhUFx5AKHZg2CfcQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.fee.rs.gov.br%2F4-encontro-economia-gaucha%2Ftrabalhos%2Fmacro-financas-sessao1-1.doc&usq=AOvVaw00Nam8wwMINoUTzIPuqk2>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Perfil do Município.** 2019. Disponível em: <[http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_perfil\\_municipio/index.php](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php)>. Acesso em: 1 maio 2019.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário.** v. 2, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, fev. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 dez. 2018.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos.** Coimbra: Almedina, 1998.

NEY, Antonio Fernando Vieira. **#FalaProfessor**: Qual a diferença entre Administração Pública e Gestão Pública?. fev. 2017. Disponível em: <<https://wpos.com.br/blog/qual-diferenca-entre-administracao-publica-e-gestao-publica/>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito Tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: Foco na otimização do modelo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

OSÓRIO. **Lei Municipal n. 4.431, de 09 de setembro de 2009**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a lei geral municipal das empresas, microempresa, empresa de pequeno porte e empreendedor individual, de Osório, RS, cria Programa de Subsídios e abre crédito especial e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/o/osorio/lei-ordinaria/2009/444/4431/lei-ordinaria-n-4431-2009-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-lei-geral-municipal-das-empresas-microempresa-empresa-de-pequeno-porte-e-empreendedor-individual-de-osorio-rs-cria-programa-de-subsidios-e-abre-credito-especial-e-da-outras-providencias?q=4431>>. Acesso em: 05 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal n. 5.201, de 30 de julho de 2013**. Estabelece o programa municipal de desenvolvimento econômico; a política de incentivos fiscais e econômicos destinada ao desenvolvimento do setor comercial, industrial e de prestação de serviço; regula o tratamento jurídico diferenciado e favorecido assegurado às microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedor individual e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/dqijr>>. Acesso em: 05 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal 5.72/2017, de 24 de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo do Município de Osório e dá outras providências. Disponíveis: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/o/osorio/lei-ordinaria/2017/588/5872/lei-ordinaria-n-5872-2017-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-do-poder-executivo-do-municipio-de-osorio-e-da-outras-providencias?q=5872>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

PAULSEN, L.; MELO, J. E. S. **Impostos: federais estaduais e municipais**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

PONTES, Helenilson Cunha. **O princípio da capacidade contributiva e extrafiscalidade: uma conciliação possível e necessária**. In: SCAFF, Fernando Facury (Coord). *Ordem econômico e social: Estudos em Homenagem a Ary Brandão de Oliveira*. São Paulo: LTR, 1999.

POZENATO, José Clemente. **Algumas considerações sobre região e regionalidade**. Caxias do Sul: Educs, 2003. Disponível em: <[https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/artigo\\_pozenato.pdf](https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/artigo_pozenato.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2017.

PRADO, S. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. CEPAL-Comissão econômica para a América Latina e Caribe. Brasil. VC/BRS/R.179. mar. 2007. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37929-questao-fiscal-federacao-brasileira-diagnostico-alternativas>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OSÓRIO. **História do Município**. 2018. Disponível em: <<http://www.osorio.rs.gov.br/site/home/pagina/id/64/?Historia.html>>. Acesso em: 12 ago.

2018.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, out. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 jul. 2019.

RECEITA FEDERAL - MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Emissão de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral**. 2019. Disponível em: <[https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva\\_solicitacao2.asp](https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao2.asp)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

RIBEIRO, Marcelo Gollo. **Município e incentivos fiscais**. 2009. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1260/1/Marcelo%20Gollo%20Ribeiro.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

ROCHA, O. **O Modelo Pós-Burocrático: A reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente**. Comunicação apresentada no Fórum 2000: Reforma do Estado e Administração Gestonária, ISCSP, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

RODRIGUES, Dirce Maria Sales. **O uso extrafiscal da tributação no Ordenamento Urbano**. Rio de Janeiro: UERJ, 1999. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós Graduação *stricto sensu* em Direito. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

RUIZ, Ricardo Machado. Políticas regionais na nova geografia econômica. In: DINIZ, Clélio Campolina Diniz; CROCCO, Marco Aurélio (Orgs.). **Economia Regional e Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 145 – 174. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Clelio\\_Diniz/publication/227383091\\_Economia\\_regional\\_e\\_urbana\\_contribuicoes\\_teoricas\\_recentes/links/5824790408ae7ea5be74d7a8/Economia-regional-e-urbana-contribuicoes-teoricas-recentes.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Clelio_Diniz/publication/227383091_Economia_regional_e_urbana_contribuicoes_teoricas_recentes/links/5824790408ae7ea5be74d7a8/Economia-regional-e-urbana-contribuicoes-teoricas-recentes.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2017.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: USP, 2008.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, C. c.; NAVES, L. V.; MARTORELLI, T. IPTU: um estudo sobre o critério espacial da hipótese tributária. **Revistas de Direito Público**, Londrina, v. 4, n. 3, p.1-14, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas**. Conceitos, esquemas de análise e casos práticos. São Paulo:

Cenage Learning, 2017.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO, CULTURA, TURISMO E JUVENTUDE DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS. **Informações Benefícios Fiscais**. Osório: Secretaria de desenvolvimento, 2019.

SECRETARIA DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS. **Impostos recolhidos 5 anos antes da concessão do incentivo X impostos recolhidos 5 anos após a concessão do benefício**. Osório: Secretaria de Finanças, 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Newton J. R. da. *et al.* Modelo teórico de análise de políticas públicas e desenvolvimento: um exemplo de aplicação na piscicultura. **Rev. de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 54, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 2007. Disponível em: <<ftp://ftp.sp.gov.br/ftppeca/piscicultura.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007

STELO, Gilmar; MURARO, Leonardo Gonçalves. **Política Tributária e Meio Ambiente**. Brasília: OAB, 2009.

TARTARUGA, Iván G. Peyré. **Inovação, território e cooperação: um novo panorama da geografia Econômica do Rio Grande do Sul**. 2014. 334 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Insituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/106435>>. Acesso em: 09 out. 2017.

THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. **Estudos Urbanos e Regionais [online]**, v.14, n. 2, p. 55-170, nov. 2012. Disponível em: <[http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20140604113544MIOLO\\_-\\_ANPUR\\_v14\\_n2.pdf](http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20140604113544MIOLO_-_ANPUR_v14_n2.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2018.

TOFFANELO, Rafael Dias. **Aspecto Espacial da Hipótese de incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza**. IET Instituto de Estudos Tributários. 2008. Disponível em <[WWW.iet.com.br](http://WWW.iet.com.br)>. Acesso em: 21 jun. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Consulta Receitas**. 2019. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23:P23\\_MUNICIPIO:Osorio](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23:P23_MUNICIPIO:Osorio)>. Acesso em: 12 jan. 2019.

TUPIASSU, Lise Viera da Costa. **Tributação Ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de

Janeiro: Renovar, 2006.

XERXENEVSKY, L.L.; FOCHEZATTO, A. Índice relativo de desenvolvimento socioeconômico dos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul: uma aplicação da análise fatorial. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 25, p. 31-55, ago.2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICES**

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

### **Entrevista 1:**

#### **“AP”- Autoridades Políticas - Prefeito, Secretário de Desenvolvimento Anterior, Secretário de Desenvolvimento atual, Secretário de Finanças**

- 1- No seu entendimento, quais fatores motivaram a criação da lei que concede incentivos fiscais e econômicos no município?
- 2- Por que a Lei Municipal n.º 4.431, de 09 de setembro de 2009 foi modificada e quais mudanças trazidas pela atual lei em relação à ela?
- 3- Na sua visão, qual é a importância da política de incentivos fiscais e econômicos para o município?
- 4- Na sua percepção, a política de incentivos fiscais e econômicos vem atingindo seus objetivos? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?
- 5- Na sua visão, os incentivos fiscais e econômicos contribuem para o desenvolvimento econômico e social de Osório, RS?

### **Entrevista 2:**

#### **“EI” Entidades Intermediárias - Representantes dos Membros do Conselho Municipal**

- 1- Na sua visão, os recursos atualmente disponíveis para concessão de incentivos fiscais e econômicos são suficientes para consecução dos objetivos da lei?
- 2- Quais os critérios utilizados pelo conselho municipal para a concessão de benefícios fiscais ou econômicos?
- 3- No seu entendimento, qual a importância da política de incentivos fiscais e econômicos para o município?
- 4- Na sua percepção, a política de incentivos fiscais e econômicos vem atingindo seus objetivos? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?
- 5 – Na sua visão, os incentivos fiscais e econômicos contribuem para o desenvolvimento econômico e social de Osório, RS?

**Entrevista 3:****“EB” Empresas beneficiadas - Representante da Empresa que mais gerou Empregos, que menos gerou empregos, que mais ganhou incentivos, que menos ganhou incentivos**

- 1- Descreva que tipo de benefício fiscal a empresa recebeu? Além disso, o pedido foi integralmente concedido?
- 2- Quais as metas apresentadas no projeto de concessão do benefício fiscal ou econômicos? Elas foram plenamente atingidas?
- 3- Qual a importância da política de incentivos fiscais e econômicos para sua empresa? Além disso, o que o benefício concedido de fato representou para a empresa?
- 4- Na sua percepção, a política de incentivos fiscais e econômicos vem atingindo seus objetivos? Se sim, de que maneira? Se não, Por quê?
- 5- Na sua visão, os incentivos fiscais e econômicos contribuem para o desenvolvimento econômico e social de Osório, RS?

OBRIGADO PELA SUA PARTICIPAÇÃO!

## APÊNDICE B – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

### **Segunda-feira, 17 de junho de 2019, entrevista com Adriano Salles dos Santos**

Jarbas: Bom dia Adriano, primeiramente obrigado por contribuir com a pesquisa, eu vou te fazer algumas perguntas com relação ao trabalho. Descreva que tipo de benefícios fiscais a empresa recebeu e, além disso, o pedido foi integralmente recebido?

Adriano: Bom dia, a princípio o benefício recebido foi o ISSQN, mas não foi totalmente atendido. Nós precisaríamos também da isenção de IPTU das unidades que a construtora vai ficar após a comercialização e abertura das matrículas e o ITBI referente a permuta.

Jarbas: OK. E quais as metas apresentadas no pedido de concessão do benefício fiscal e econômico, e elas foram plenamente atingidas?

Adriano: Apresentamos uma meta de custo de R\$ 15 milhões e geração de quarenta empregos, o custo ficou parecido, acabou ficando em R\$ 16 milhões e no quesito de geração de empregos chegamos a ter cinquenta e cinco trabalhadores diretos entre funcionários e terceirizados.

Jarbas: Ok. E qual a importância da política de incentivos fiscais e econômicos para a sua empresa? Além disso, o que o benefício concedido de fato representou para a empresa?

Adriano: A política de incentivos fiscais e econômicos é de extrema importância para a empresa, uma vez que viabiliza o início do empreendimento. Nos estágios iniciais temos muitas despesas, taxas, comissões de corretor, projeto, preparação de canteiro de obra, incorporação, mas ao mesmo tempo, ainda não há receita, pois as vendas iniciam apenas após estas etapas, por isso a importância do benefício.

Jarbas: OK. E na sua percepção, a política de incentivos fiscais e econômicos vem atingindo seus objetivos? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?

Adriano: Acho que a política de benefícios atinge o objetivo, porém com algumas ressalvas. Sim, o benefício auxilia as empresas a se instalarem e iniciarem seus projetos.

Jarbas: Ok. E na tua visão, os incentivos fiscais e econômicos contribuem para o desenvolvimento econômico e social de Osório?

Adriano: Os incentivos contribuem muito. Através da política de incentivos fiscais e econômicos ocorre o estímulo e abertura de novos negócios, conseqüentemente a geração de novos empregos e renda para os cidadãos Osorienses.

Jarbas: Ok. Obrigado pela colaboração. Bom dia.

### **Terça-feira, 09 de abril de 2019, entrevista com Gilson Becker**

Jarbas: Bom dia, Gilson. Então, eu vou te fazer as perguntas aqui, conforme a gente combinou. Na sua visão, os recursos atualmente disponíveis para a concessão de incentivos fiscais e econômicos são suficientes para a concepção dos objetivos da lei?

Gilson: Bom dia, Jarbas. Respondendo a tua pergunta, participando do conselho, vendo que a gente conhece ali, tem acesso aos dados, ahn ..., os recursos ainda são pequenos, né? Pela nossa expectativa, como pensando em desenvolver Osório, mas já atende a muitas empresas, nós já estamos a alguns anos trabalhando com este conselho, tem servido, tem atendido várias empresas. Claro que se tivessem mais recursos, nós poderíamos incentivar as nossas empresas e trazer novos negócios. Nós ainda tivemos conversando na associação esses dias, que linha nós adotaríamos, novas empresas ou incentivos às empresas atuais? Eu sou a favor de incentivar as empresas atuais. Como que a gente pode incentivar? Não só com recursos, mas com treinamentos, com suporte na... não sei se eu estou atendendo a outra pergunta ...

Jarbas: Sim, Sim.

Gilson: Depois tu aproveita ai tudo. (continuação) Com incentivo, treinamentos, com assessoria jurídica, tributária, assessoria ambiental, Isso tudo alguns nichos de empresas novas, como por exemplo, as fábricas de móveis. Isso a uns 15, 20 anos atrás, Três Cachoeiras fez, na mesma ideia do que é feito a lei geral aqui, antes da lei geral, foi feito com o SEBRAE lá, em Três Cachoeiras, e desenvolveu, estourou as empresas de moveleira lá, porque eles trabalharam esse nicho, nós podemos também trabalhar esse nicho aqui. Nós temos as oficinas, aqui é um polo regional de venda de automóveis, a gente pode trabalhar também isso. Então trabalha as empresas que tem aqui hoje, dentro de Osório, então, dinheiro hoje, para a secretaria de desenvolvimento para essa área, eu não sei, mas eu acho que o orçamento mal e mal, da secretaria, dá para folha, né isso é um problema constante ai, nas administrações, no momento do Brasil né, inflacionou muito a folha, a folha não cai mas a produção cai, e eles não conseguem diminuir, então não tem de onde tirar recurso, ai tira um pouquinho da educação, tira um pouquinho da saúde e tira bastante do turismo, bastante do desenvolvimento.

Jarbas: Ok. E quais os critérios são utilizados pelo conselho municipal para a concessão de incentivos fiscais e econômicos?

Gilson: Nós temos os critérios, principalmente o retorno financeiro para o município, não precisa ser direto, em impostos, ele pode ser indireto, como na mão de obra que vai ser ampliada no número de cargos, de funções nos negócios paralelos também, que se bota uma

indústria, por exemplo, cimenteira, de cimento né, ela vai comprar a nossa areia daqui. Então ele vai trabalhar... qual é o incentivo que ele vai trazer? Por exemplo o frigorífico Borrússia, hoje é uma empresa que está ai, se ele quiser ampliar, ele vai usar toda a mão de obra daqui, não importa nada de mão de obra. A mão de obra é nossa, que nós temos aqui. Então quando se pensa, se pensa muito nosso ai, vai aumentar o número de funcionários, vai faturar mais? Vai, vai faturar mais, então é um critério que também a gente tem. Claro que a gente está trabalhando principalmente no retorno para o município, mas se o cidadão estiver bem, a indústria estiver bem, a empresa estiver bem, o município também vai estar bem. Cada vez mais, produzindo mais, é isto que nós temos trabalhado na associação e nesta linha que a gente leva para o conselho.

Jarbas: Ok. E no teu entendimento, qual a importância da política de incentivos fiscais e econômicos para o município?

Gilson: A importância, é ... já desde o início eu venho conversando... é muito importante isso, tem que ter incentivo, o governo ele não pode ser padrinho, ele não pode ser pai, mas qualquer negócio que se faz no mundo todo, ele tem que ter incentivo, tem que ter participação. Eu sou muito pelo associativismo, pelo cooperativismo, a associação está no sangue já, de família, e te digo porque a Europa desenvolve muito bem, 30% do crédito na Europa ele é cooperativado. A maioria dos negócios lá são cooperativas ou associações, então a importância dessa política, eu acho que é em cima disso ai, de nós trabalharmos cada vez mais no desenvolvimento cooperado, vai ter uma empresa sozinha, ali vamos dizer, que nem a Multiplástico, que não deu o sucesso, o retorno que era esperado, mas a ideia era boa, ele ... ela está trabalhando sozinha aqui. Hoje seria uma empresa de plástico só aqui. Nós temos o sul de Santa Catarina aqui, tem várias empresas, Criciúma parece que tem 10 empresas de plástico trabalhando, aqui nós de repente poderíamos ter um igual aqui.

Jarbas: Certo. E na sua percepção, a política de incentivos fiscais e econômicos vem atingindo seus objetivos? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?

Gilson: Ela tem o sim e tem o não, teria o meu sim e o meu não, nós tivemos grandes sucessos ai né, como eu disse foram incentivadas empresas de Osório, o microcrédito é uma coisa que a gente parou de usar, porque devido aos recursos escassos, e o microcrédito, quando começamos, a ideia era fazer um fundo e não foi feito um fundo, as empresas pagaram aquele crédito que tomaram e caíram num caixa ruim. Hoje a situação do município está precária, nós chegamos a ter R\$ 600.000,00, mais ou menos R\$ 600.000,00, na época em incentivos do microcrédito e hoje está praticamente zerado. No que que o microcrédito ajudava? Ajudava a empresinha pequenininha, com R\$ 10.000,00, R\$ 15.000,00, e isso parece pouco, mas não.

Pega uma loja ai, ela vai botar um *software* novo, botar um computador novo, um balcão novo, ela gasta R\$ 10.000,00, e dá um *up* na empresa deles, então ela atingiu sim, esse microcrédito eu acho que deveria ser incentivado, nós não podemos interferir nos bancos, mas é uma linha de crédito que não vai concorrer com os bancos. Nós fizemos aqui, o município tem bastante parceria, o Banrisul também atende, tem umas linhas boas só que agora com a crise deu uma segurada. O Sicred tem, Banco do Brasil tem, de vez em quando abre isso. E pensando nos incentivos fiscais né ... nessa linha ai, nós temos alguns diferencias no imposto, para grandes empresas, retorno no ICMS ou descontos em ISS na construção, incentivo no IPTU. Isso tem ajudado bastante na linha, mas é uma indústria que eu não vejo tanto sucesso assim, né? Mas tem esses incentivos, tem acontecido, né? Dá retorno também. Nós conversamos em *off* antes sobre o crescimento dos ITBIs, como é que poderia ser pensado o crescimento do ITBI no momento que tu incentiva um loteamento, ou um prédio, Tu dá uma isenção no ISS da obra e dá uma isenção no IPTU, isso influencia o cara a investir aqui dentro de Osório, porque ele vai ter uma margem de tempo para construir e para negociar, e ele não vai pagar nada de imposto enquanto ele estiver fazendo isso. No momento em que ele vende, daí ele vai começar a pagar imposto. Como é que o município ganha? Uma casa qualquer, que tinha uma família, faz um prédio e tem 20, 30 famílias, 20, 30 apartamentos, o município vai ganhar nesse sentido. A indústria da construção civil ela é muito boa, né? A Industria da Construção Civil ela dá serviço lá da vila até no centro, do servente da obra até o engenheiro e o dono da obra, então ela ... esses incentivos realmente tem ajudado bastante. O incentivo de ICMS está pouco aqui em Osório ainda, porque é uma coisa mais macro ainda, é um (inaudível), é uma coisa que daí não vem ao ... não é nós que vamos conseguir fazer, não é o município, mas com esses incentivos fiscais, de repente nós teríamos mais ... pode abrir portas para outros incentivos. Naquela época foi pensado no polo metalomecânico e embora foi uma ação política, mas era a sociedade estava pensando bem, olha só, nós vamos dar incentivo, nós vamos construir os pavilhões, nós vamos dar os terrenos ali porque a gente vai ganhar. O estado vai entrar como? Com fundo (inaudível), com auxílio no ICMS, o município com patrimônio, com espaço para construir, e quem ganharia? O município, com vários empregos, o cidadão, geraria riqueza aqui dentro de Osório.

Jarbas: Ok. E na sua visão, os incentivos fiscais e econômicos contribuem para o desenvolvimento econômico e social de Osório?

Gilson: Sim, ele contribui. Como eu te disse, numa casa que teria um IPTU, uma família morando ali, né? Há 20, 30 anos, ela não vai movimentar mais, mas se vai construir um prédio, são 20 apartamentos, 15 apartamentos, então daí são vários ITBIs, são vários IPTUs. Então no momento que o município perdoa os 5 anos de IPTU, mas depois ele vai ser permanente aquele

IPTU, então ele vai ganhar. Ele está incentivando né, ele está deixando de ganhar mas vai ganhar, ele não vai ganhar tudo, mas se ele quiser tudo, de repente não tem nada, então o incentivo ele é ... traz retorno realmente para Osório, nesse ganho aqui né, que o município vai ganhar alguma coisa. Quando nós incentivamos - isso aqui eu sei que tu não perguntou, mas eu vou te falar um pouquinho, de repente tu aproveita – incentivos em alugueis, manter uma empresa, ele é quase que um incentivo fiscal, pô, nós estamos pagando aluguel para uma empresa estar aqui dentro de Osório e ... mas ela está gerando riqueza, está gerando imposto, está gerando emprego de novo. Nós temos um exemplo da Unimar, que alguns anos nós pagamos aluguel ali, pessoal acha um pouco ... que não é correto, mas a Unimar ela é uma empresa que é ... que ela trabalha regional, e ela pode estar em qualquer município da região. Ela pode estar em Capão, Tramandaí e ela vai ser regional igual, então não é melhor que esteja em Osório? Nós gastamos num ano R\$ 112.000,00 de aluguel, é uma fortuna, mas ela faturou R\$ 300.000,00, é ... entrou de retorno para o município R\$ 300.000,00. Não é um bom negócio? Eu dou 112 mas tu me dá 300, então não é ... fora os empregos que ela gerou ali dentro, são cento e tantos funcionários e a maioria é de Osório. Então ela trouxe retorno sim para Osório, vale a pena investir em incentivo. No meu negócio, eu trabalho e eu vendo, se eu vender um tanque de gasolina eu não posso dar tanto desconto, mas de repente eu tenho uma transportadora que está comigo aqui e eu tenho uma sala que eu disponibilizo para eles, de graça, para ele estar junto comigo. Eu estou incentivando com essa sala, mas eu aumento as minhas vendas, e é isso que nós defendemos e tem acontecido em Osório, no conselho também. Que se perde um pouquinho do incentivo, se investe um pouco de impostos com ... não me vem a palavra agora, mas é com esse desconto né, do imposto, mas tu vai ganhar lá na frente permanente.

Jarbas: Ok então, obrigado pela tua participação, pela tua atenção e disponibilidade, Gilson e bom dia.

### **Terça-feira, 09 de abril de 2019, entrevista com Antônio Marculan**

Jarbas: Boa tarde, Antônio. No seu entendimento, quais os fatores motivaram a criação da lei que concede incentivos fiscais e econômicos no município?

Antônio: Bom, a necessidade de criação da lei, na verdade não foi uma criação, foi um aperfeiçoamento da lei que existia, e quando em 2013 nós estávamos a frente da secretaria de desenvolvimento e turismo, nós sentimos a necessidade de termos alguma ferramenta mais adequada, para podermos sair a busca de empresas, com o objetivo de incremento da

arrecadação e da geração de empregos. É ... partindo daí, nós fizemos alguns estudos, juntamente com a assessoria de desenvolvimento da secretaria, é ... aonde nós então detectamos, que a lei que tinha até então, ela não contemplava, assim, todos os aspectos, que nós entendíamos, naquele momento, necessários para nos aprofundarmos na busca dessas empresas né, enfim, o município vive de arrecadação, e arrecadação só é possível se nós pudéssemos fazer então com que aumentasse a produção, a geração de empregos e o volume de negócio no município de Osório.

Jarbas: Por que a lei municipal 4.431 de setembro de 2009 foi modificada e quais as mudanças trazidas pela atual lei em relação a ela?

Antônio: Bom, complementamos até a primeira pergunta, porque o que nós tínhamos naquela ocasião era a lei 4.431, já um tanto defasada, pelas mudanças da legislação brasileira, e também pela evolução do município, que detinha naquele momento uma situação favorável para uma possibilidade de oferecer incentivo a empresa, incentivos a algumas empresas, para que pudessem se instalar no município, então a partir da leitura e da interpretação da Lei 4.431 nós propusemos, juntamente com a nossa assessoria e vale aqui salientar que nós tivemos na época o aval do nosso prefeito, que também nos incumbiu de fazermos essa busca né, por novas empresas, e a partir então da situação que se apresentava a lei 4.431 nós buscamos um aperfeiçoamento, que era um atingir um outro nível de proposta, onde a gente pudesse atrair um ... empresas, que tinham... que apresentavam números melhores que aquelas que nós tínhamos até então.

Jarbas: Ok. Na sua visão, qual a importância da política de incentivos fiscais e econômicos para o município?

Antônio: Bom, o município ele vive de arrecadação, né? Tanto direta para o município né, como ICMS, ISQN, como indireto, que é através do salário, que as pessoas recebem. Então na nossa visão enquanto estávamos a frente da secretaria era de apostarmos, né? Na busca dessas empresas, ofertando a elas alguns incentivos econômicos, para que elas pudessem ver em Osório um diferencial com relação a outros municípios que não detinham nenhuma ferramenta, ou seja, nenhuma lei de incentivo que servisse como atrativo, para que ela se instalasse na nossa, no nosso município e gerasse emprego aos nossos munícipes.

Jarbas: Ok. Na sua percepção, a política de incentivos fiscais e econômicos vem atingindo seus objetivos? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?

Antônio: Bom, eu acredito que sim, a resposta é sim, porque apesar de ter acontecido um quase revés na situação econômica do país, desde 2013, 2014 para cá, e mais ainda em 2016, mas nós ainda temos a questão da lei que nos favorece em alguns aspectos. Nós

continuamos ainda recebendo algumas empresas no município, se instalando, gerando novos postos de trabalho que se não fosse a existência da lei, que nós criamos lá em 2013 e aqui nós falamos da lei 5.201, que é a lei que substituiu a lei 4.431, ela segue sendo ferramenta essencial, nos dias de hoje para que o município busque um mínimo de resultado nessa disputa que há, pela instalação das empresas, entre os municípios no nosso caso na região. Competimos aqui com outros municípios da região, e que ela tem sido sim fundamental, para que nós possamos incrementar a nossa arrecadação. Eu acho que o município vive um momento de recuperação, e em parte pela existência das leis de incentivo.

Jarbas: Perfeito. Na sua visão, os incentivos fiscais e econômicos contribuem para o desenvolvimento econômico e social de Osório?

Antônio: Afirmativo, eu penso que encontramos aqui em 2013 uma situação, não que não existisse na época empresas se instalando aqui, mas nós encontramos naquele momento, uma necessidade de apostar na busca dessas empresas. Então a ferramenta que nós identificamos em grandes centros, em outros municípios que levaram empresas de porte para sua região, foi o incentivo fiscal e o incentivo econômico. Então a nossa lei, ela traduziu isso de uma maneira simples. E aí nós não ficamos fixados somente em grandes empresas, nós também pudemos trazer empresas de médio e de pequeno porte, que no somatório elas dão um resultado muito importante. Então o desenvolvimento do município seguramente nos últimos anos, passou sim pela aplicação dos incentivos fiscais. Nós tivemos uma crescente na construção civil, por exemplo, com a isenção e o incentivo concedido, o que nos colocou numa posição, não vou dizer de destaque, mas uma posição crescente dos investimentos feitos em Osório.

Jarbas: Então, obrigado pela tua participação, pela tua contribuição. Boa tarde.

### **Sexta-feira, 12 de abril de 2019, entrevista com Soli Jacinto Dutra.**

Jarbas: Bom dia Soli.

Soli: Bom dia.

Jarbas: No seu entendimento, quais os fatores motivaram a criação da lei que concede incentivos fiscais e econômicos do município?

Soli: Bom, a lei foi mais criada para... atrair novas empresas, principalmente na Construção Civil. Essa foi a ... como é que se diz, assim, a intenção de favorecer mais, dar incentivos para empresas da construção civil.

Jarbas: Ok. Por que a lei municipal 4.431, de 9 de setembro de 2009, foi modificada e quais mudanças trazidas na atual lei, em relação a ela?

Soli: Bom, ela foi modificada justamente para fazer aquilo que eu comentei a pouco, né? para incentivar as empresas da construção civil, e outras empresas também se enquadraram, né? Agora, quanto a ... as mudanças trazidas pela lei, é mudanças trazidas pela lei, né? o que que houve de mudança, isenção do ISS isenção do IPTU. Eu não tenho a lei em mãos agora, então eu não tenho assim dados mais concretos, mas foi mais ou menos isso.

Jarbas: Está ok. Na sua visão, qual a importância da política de incentivos fiscais e econômicos para o município?

Soli: Aumentar a arrecadação, né? A intenção sempre foi essa, aumentar a arrecadação, logicamente que dando mais possibilidade de emprego, gerando novos empregos, né? mas a principal é o aumento da arrecadação.

Jarbas: ok. Na sua percepção, a política de incentivos fiscais e econômicos vem atingindo seus objetivos? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?

Soli: Com certeza, com certeza vem atingindo seus incentivos, e algumas não, né? mas aquelas que o poder público acompanha, tem acompanhado, tão gerando... Nós temos exemplos ai de diversos prédios que foram construídos onde tinha um terreno, que simplesmente se pagava uma taxa de IPTU e uma taxa de lixo, hoje em cima daquele terreno tem 40, 50 IPTUs e 40, 50 taxas de lixo, porque foram construídos prédios.

Jarbas: Certo, e na sua visão, os incentivos fiscais e econômicos contribuem para o desenvolvimento econômico e social de Osório?

Soli: Sim, com certeza, todo incentivo ele já é programado assim para fazer... ele já é ... como é que se diz, tem a intenção de um retorno econômico, né?

Jarbas: Então tá, obrigada Soli, pela entrevista.

### **Terça-feira, 18 de junho de 2019, entrevista com Tiago Aliardi de Borba**

Jarbas: Boa tarde, Tiago, vou te fazer umas perguntas então. Descreva que tipos de benefícios fiscais a tua empresa recebeu e, além disso, o pedido foi integralmente recebido?

Tiago: Boa tarde, foi... eu fui pedir o saibro pra área de acesso e o ISS que eu consegui lá de incentivo.

Jarbas: E foi integralmente concedido?

Tiago: Foi.

Jarbas: Ok. E quais as metas apresentadas no pedido de concessão do benefício fiscal e econômico, e elas foram plenamente atingidas?

Tiago: As metas eram ter um funcionário no primeiro ano e um faturamento de 10 mil por mês, mensais, no caso, e no segundo ano ter dois funcionários, terceiro ter três, e até hoje ter cinco, e o faturamento dobrou, né.

Jarbas: Ok, tá bom. Qual a importância da política de incentivos fiscais e econômicos para a tua empresa? Além disso, o que o benefício fiscal concedido de fato representou para a empresa?

Tiago: Representou que ajudou a começar, foi ensaiada a frente, para mim ter o acesso dos caminhões entrarem, pra mim poder fazer o serviço e o ISS também ajudou bastante, porque eu não precisei pagar lá, né, daí deu uma ajuda para no início comprar peças, comprar material, daí economizou um pouco, e ajudou a gente a sair do chão.

Jarbas: Está certo. E na tua percepção, a política de incentivos fiscais e econômicos vem atingindo seus objetivos? Se sim, de que maneira? Se não, por quê?

Tiago: Sim, ajuda. Ajudou um pouco né, ajuda bastante as firmas a começarem, porque sem ajuda é bem difícil, tem que ter muito capital.

Jarbas: Ok. E na tua visão, os incentivos fiscais e econômicos contribuem para o desenvolvimento econômico e social de Osório?

Tiago: Ajuda, ajuda bastante, a ter mais firmas, a crescer, a ter mais empregos, ajuda bastante.

Jarbas: Ok, então obrigado, Tiago pela atenção e boa tarde.

## **APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

**Prezado Participante,**

**Sr. \_\_\_\_\_**

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa **AS CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NA FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS**, desenvolvida por **JARBAS FREITAS DA SILVA**, discente de Mestrado em Desenvolvimento Regional da FACCAT, Taquara, RS, sob orientação do Professor **MARCOS PAULO DHEIN GRIEBELER**.

O objetivo central do estudo é analisar os efeitos nas finanças do Município de Osório, RS, ocorridas após a entrada em vigor da Lei Municipal n. 5.201/2013 que criou a política pública de incentivos fiscais e econômicos visando o desenvolvimento do setor comercial, industrial e de prestação de serviço.

O convite a sua participação se deve a Vossa Excelência ter sido o Prefeito Municipal e ainda exercer a função, na ocasião da entrada em vigor da Lei 5.201/2013 que criou a política de incentivos.

Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa.

No presente caso não é possível a garantia do anonimato, privacidade ou sigilo. Você será identificado diretamente.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo. ”

Se houver algum dano, comprovadamente decorrente da presente pesquisa, você terá direito à indenização, através das vias judiciais, como dispõem o Código Civil, o Código de Processo Civil e a Resolução nº 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde (CNS). ”

A sua participação consistirá em responder perguntas de um roteiro de entrevista ao pesquisador. A entrevista somente será gravada se houver sua autorização.

O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente uma hora.

As entrevistas serão transcritas e armazenadas, em arquivos digitais, mas somente terão acesso às mesmas o pesquisador e seu orientador.

Ao final da pesquisa, todo material será mantido permanentemente em um banco de dados, com acesso restrito, sob a responsabilidade do pesquisador coordenador, para utilização em pesquisas futuras.

O benefício direto relacionado com a sua colaboração nesta pesquisa é o de ter contribuído para o desenvolvimento de sua cidade já que participou ativamente na elaboração e efetivação da política de incentivos fiscais.

Os riscos de vazamento de informações confidenciais são mínimos, visto que somente o pesquisador e seu orientador terão acesso à entrevista. O risco de constrangimento durante a entrevista também é mínimo, visto que as perguntas são ligadas ao cargo/função exercido pelo entrevistado.

Se você desejar saber sobre o resultado final da pesquisa da qual foi participante, contate com o pesquisador responsável cujos dados estão neste documento. Após concluída a pesquisa a mesma será protocolada junto ao Município de Osório para conhecimento das autoridades.

Se você tiver perguntas com relação a seus direitos ou questões éticas como participante deste estudo, você também pode contar com um contato imparcial, o Comitê de Ética em Pesquisa da FACCAT (CEP/FACCAT), que tem por objetivo defender os direitos dos participantes de pesquisas. Dessa forma o CEP tem o papel de avaliar e monitorar o andamento dos projetos de modo que as pesquisas respeitem os princípios éticos de proteção aos direitos humanos, da dignidade, da autonomia, da confidencialidade e da privacidade.

O CEP está situado no 1º piso do Prédio Administrativo - Campus FACCAT na Av. Oscar Martins Rangel, 4500- ERS 115, Bairro: Fogão Gaúcho, Taquara-RS, telefone (51) 3541-6604, ou também pelo e-mail: cep@faccat.br – Horário de funcionamento: nas segundas, quartas e quintas feiras das 13:30min às 22:30min e nas terças e sextas feiras das 8h às 17h.

Pesquisador (a) responsável: JARBAS FREITAS DA SILVA

Tel.: 51 997363946

E-mail:jarbasfreitas@sou.faccat.br

<input type="checkbox"/>	Autorizo a gravação da entrevista (ou imagem).
--------------------------	--

<input type="checkbox"/>	Não autorizo a gravação da entrevista (ou imagem).
--------------------------	--

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa intitulada “ **AS CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NA FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO, RS**” e concordo em participar.

---

(Assinatura do Participante)

Eu, abaixo assinado, expliquei completamente os detalhes relevantes deste estudo ao participante da pesquisa indicado acima.

---

(Assinatura do Pesquisador).

**Osório, 05 de maio de 2019.**

Este Termo é redigido em duas vias uma para o participante e outra para o pesquisador. Todas as páginas deverão ser rubricadas pelo participante da pesquisa e pelo pesquisador responsável, com ambas as assinaturas apostas na última página.