



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCont)
Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais (CFPM)
Professora Msc. Patrícia Floriani Mansur

ALESSANDRO BISPO DA SILVA

POTENCIAIS GERADORES DE TRIBUTOS NÃO OBSERVADOS PELO MUNICÍPIO DE ÁGUA CLARA/MS E A SUA RELEVÂNCIA NO ATUAL CONTEXTO SOCIOECONOMICO DA REGIÃO.

Água Clara, MS
2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura

Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen

Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira

Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho

Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré

Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutor Abimael de Jesus Barros Costa

Coordenador do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públi-
cas Municipais

ALESSANDRO BISPO DA SILVA

**POTENCIAIS GERADORES DE TRIBUTOS NÃO OBSERVADOS PELO MU-
NICÍPIO DE ÁGUA CLARA/MS E A SUA RELEVÂNCIA NO ATUAL CON-
TEXTO SOCIOECONOMICO DA REGIÃO.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Mono-
grafia e outros) apresentado ao Departa-
mento de Ciências Contábeis e Atuarias
(CCA) da Faculdade de Economia, Admi-
nistração, Contabilidade e Gestão Pública
da Universidade de Brasília como requi-
sito à conclusão do curso de Especializa-
ção.

Orientadora:
Prof. Msc. Patrícia Floriani Mansur

Água Clara, MS
2024

Alessandro Bispo da Silva

POTENCIAIS GERADORES DE TRIBUTOS NÃO OBSERVADOS PELO MUNICÍPIO DE ÁGUA CLARA/MS E A SUA RELEVÂNCIA NO ATUAL CONTEXTO SOCIOECONOMICO DA REGIÃO/ ALESSANDRO BISPO DA SILVA –Brasília, 2024. 23.

Orientadora: Prof. Msc. Patrícia Floriani Mansur

Trabalho de Conclusão de curso (Especialização) – Universidade de Brasília, 2º Semestre letivo de 2024.

Bibliografia.

1. TRIBUTOS 2. TAXAS 3. COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS 4. PRINCÍPIOS DO DIREITO TRIBUTÁRIO. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.
II. ANÁLISE DO PERFIL DE RECEITAS DO MUNICÍPIO DE ÁGUA CLARA-MS.

ALESSANDRO BISPO DA SILVA

ANÁLISE DO PERFIL DE RECEITAS DO MUNICÍPIO DE ÁGUA CLARA-MS

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia e outros) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais, aprovado pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Msc. Patrícia Floriani Mansur
Orientadora
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. xxxxxxxxx
Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília (UnB)

AGRADECIMENTOS

À Deus por me proporcionar perseverança durante toda a minha vida. Aos meus pais (*in memoriam*) pelo apoio e incentivo que serviram de alicerce para as minhas realizações. Agradeço à minha esposa Elizangela Guimarães e às minhas filhas Maria Fernanda e Maria Beatriz por compreenderem as várias horas em que estive ausente devido o desenvolvimento deste trabalho. À minha orientadora Patrícia Floriani Mansur por sua dedicação e paciência durante o projeto, pois seus conhecimentos fizeram grande diferença no resultado final deste trabalho.

RESUMO

Arrecadação de tributos sempre fez parte da relação de embate entre a sociedade civil e as instituições que detêm o poder de defini-los. O poder de tributar pode ser entendido como uma faceta do exercício da soberania do Estado, que é a autoridade para retirar parte do patrimônio de seus cidadãos para financiar suas atividades. Em um Estado Democrático de Direito, as normas constitucionais moldam esse exercício do poder soberano e estabelecem certas restrições conhecidas como princípios, que tem como objetivo garantir que o exercício do poder soberano do Estado não prejudique aqueles que legitimam sua existência - ou seja, o povo. Este artigo tem como objetivo analisar o consumo do erário dos três principais prestadores de serviço público do município de Água Clara/MS, que são: Secretaria de Saúde; Secretaria Municipal de Infraestrutura; e Secretaria Municipal de Educação, com consulta ao portal da transparência do município para coleta de dados, a qual é possível indicar um paralelo entre os gastos do erário no exercício de 2023 e a arrecadação de tributos, embasando a necessidade de reanálise da política tributária do município para ampliação de valores disponíveis nos cofres públicos. Como metodologia realizou-se uma pesquisa documental, descritiva e qualitativa. Por fim, concluiu-se que o tema de tributação é sensível e deve ser planejado com todo o cuidado legislativo acompanhado de análise multidisciplinar, prevendo os bônus e os ônus de se arrecadar, porém, o administrador público deve ficar atento às possibilidades de maximizar o erário em um contexto de otimismo em realizar gastos.

Palavras-chave: Tributos. Taxas. Competências Tributárias. Princípios do Direito Tributário.

ABSTRACT

Tax collection has always been part of the conflict between civil society and the institutions that have the power to define them. The power to tax can be understood as a facet of the exercise of State sovereignty, which is the authority to withdraw part of its citizens' assets to finance its activities. In a Democratic State of Law, constitutional norms shape this exercise of sovereign power and establish certain restrictions known as principles, which aim to ensure that the exercise of the State's sovereign power does not harm those who legitimize its existence - that is, the people . This article aims to analyze the consumption of the treasury of the three main public service providers in the municipality of Água Clara/MS, which are: Health Department; Municipal Infrastructure Secretariat; and the Municipal Department of Education, consulting the municipality's transparency portal for data collection, which makes it possible to indicate a parallel between public spending in the 2023 fiscal year and tax collection, supporting the need to re-analyze the tax policy of the municipality. municipality to increase the amounts available in public coffers. As a methodology, documentary, descriptive and qualitative research was carried out. Finally, it was concluded that the topic of taxation is sensitive and must be planned with all legislative care accompanied by multidisciplinary analysis, predicting the bonuses and costs to be collected, however, the public administrator must be aware of the possibilities of maximizing the treasury in a context of optimism in spending.

Keywords: Taxes. Fees. Tax Skills. Principles of Tax Law.

SUMÁRIO

RESUMO	06
ABSTRACT	07
SUMÁRIO	08
LISTA DE GRÁFICOS	09
LISTA DE ABREVIACÕES	10
1. INTRODUÇÃO	11
1.1 Problema da Pesquisa	12
1.2 Objetivos Gerais e Específicos	12
1.3 Justificativa da Pesquisa	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1. Princípios Tributários	13
2.2. Competências Tributárias Municipais	13
2.3. Diferença Entre Impostos e Taxas	15
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS	16
3.1. Delineamento da Pesquisa	16
3.2. O Município de Água Clara -MS	17
4. RESULTADOS DA PESQUISA	18
4.1. Arrecadação de Tributos no Exercício Financeiro de 2023	18
4.2. Consumo de Erário nos Três Principais Centros de Custo no Exercício Financeiro de 2023	19
4.3. Potencial de Arrecadação Desperdiçado	21
4.3.1 Contribuição de Melhoria na Pavimentação Asfáltica do Bairro Jardim Novo Horizonte	21
4.3.2 Taxa de Coleta de Lixo	22
4.3.3 Regularização Fundiária	23
5. CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS	25

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição da previsão de gastos LOA 2023.....	19
Gráfico 2: Consumo com folha de pagamento novembro de 2023.....	22

LISTA DE ABREVIACÕES.

CTN - Código Tributário Nacional.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano.

ISS - Imposto Sobre Serviços.

ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis.

MDF - *Medium Density Fiberboard*.

1. INTRODUÇÃO

O município de Água Clara/MS passa por intenso processo de transformação socioeconômica, localizado na região que se tornou o eixo da indústria vegetal de papel, MDF (*Medium Density Fiberboard*) e outros derivados do eucalipto. Desta forma, o aumento populacional e a circulação de bens e serviços consequentemente demandam diversos tipos de serviços públicos que oneram o erário, novas formas de arrecadar devem ser observadas pela administração e o presente trabalho tratará das possibilidades que não estão sendo exploradas. Portanto, resta necessária a análise bibliográfica das questões relacionadas ao direito tributário e administrativo sobre a imposição de tributos, bem como exemplificar os gastos que o município possui em seus principais centros de consumo, com vistas a reforçar a necessidade da análise da possibilidade de novos tributos e por fim, demonstrar em espécie os fatos geradores desses tributos. (SANTOS, 2023).

A administração do Estado aqui compreendido, segundo Lenza (2021), como a entidade de poder que rege pessoas em determinada jurisdição e que possui o monopólio de, por meio da lei, conceder direitos e restringir ações, sempre foi pautada por planejamento e determinada por uma relação de receitas e despesas. O moderno Estado é sobretudo um prestador de serviços e a tributação a forma que os mantém. Os limites definidos pela lei e os limites naturais de razoabilidade que devem pautar a própria lei na ponderação do Estado em arrecadar tributos sempre fez parte da relação de embate entre a sociedade civil e as instituições que detêm o poder. (LENZA, 2021).

Na moderna administração pública gerencial, que desde a emenda constitucional nº19/1998, inseriu o princípio da efetividade no art. 37 da Constituição Federal (clausula que enraíza a administração pública brasileira), a burocracia foi sendo substituída por uma administração assemelhada às práticas da iniciativa privada, onde se prevê o máximo aproveitamento dos resultados com o consumo mínimo de receitas. (LENZA, 2021).

O governo precisa de recursos financeiros para manter sua estrutura organizacional e implementar políticas públicas. A maior parte desses recursos vem dos impostos coletados pelo Estado. Por isso, a administração tributária é crucial, pois é responsável por arrecadar fundos para atender às necessidades do governo. Esse processo passa por várias etapas jurídicas, desde o estabelecimento das competências tributárias pela Constituição até o pagamento efetivo do tributo pelo contribuinte. Esse caminho é bastante

complexo, envolvendo ações do Legislativo, Executivo, Judiciário e dos próprios cidadãos. (JANINI; PULCINELLI, 2016).

Por outro lado, o poder de tributar pode ser entendido como uma faceta do exercício da soberania do Estado, que é a autoridade para retirar parte do patrimônio de seus cidadãos para financiar suas atividades. Em um estado democrático de direito, as normas constitucionais moldam esse exercício do poder soberano e estabelecem certas restrições conhecidas como princípios. Os princípios são basicamente ideias que fornecem uma base sistêmica para o sistema jurídico como um todo. No direito tributário, esses princípios são principalmente estabelecidos na Constituição Federal, criando limites e diretrizes para o legislador. Assim, o objetivo desses princípios é garantir que o exercício do poder soberano do Estado não prejudique aqueles que legitimam sua existência, ou seja, o povo. (GARÇA *et al.*, 2023).

1.1 Problema da Pesquisa.

Considerando a realidade socioeconômica do município de Água Clara/MS e da região onde está inserido que acarretou aumento na movimentação de pessoas e bens e consequentemente aumento da necessidade por serviços públicos, existem potenciais de arrecadação (fatos geradores de tributos) não explorados pelo ente público municipal para viabilizar o financiamento das políticas públicas e o desenvolvimento local?

1.2 Objetivos Gerais e Específicos

O objetivo geral da pesquisa é indicar a necessidade de avaliação dos potenciais de arrecadação não explorados pela administração pública municipal, indicando-os. Contextualizando o trabalho sob o prisma de conceitos de direito administrativo e tributários afetos ao tema e o contexto de desenvolvimento socioeconômico local, demonstrando o consumo de erário das três principais secretarias públicas: Saúde, Infraestrutura e Educação.

Para isso, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

1. Explanar no referencial teórico sobre as competências constitucionais tributárias dos municípios indicando a diferença entre impostos, taxas e sua destinação e princípios tributários que devem ser respeitados pelo administrador público para contextualizar o trabalho sob o ponto de vista teórico.
2. Demonstrar a atual situação socioeconômica do município que demanda mais serviços públicos, indicando a título de exemplo o montante de gastos

do município de Água Clara/MS com obras de infraestrutura, saúde, educação, conforme portal da transparência municipal para o exercício de 2023.

3. Indicar quais são os potenciais geradores de tributos que não são atualmente observados pelo município de Água Clara/MS.

1.3 Justificativa da Pesquisa.

A apresentação da problemática justifica-se pela importância que o município de Água Clara/MS passou devido à aceleração em seu crescimento nos últimos oito anos, com o desenvolvimento da indústria da produção de celulose nos municípios do Bolsão, o qual iniciou-se por Três Lagoas/MS, na década de 2000, passando por Água Clara/MS em 2014 com a instalação de uma fábrica de celulose, atingindo Ribas do Rio Pardo/MS e Inocência/MS com a construção em andamento de fábricas processadoras de eucalipto com expectativa de inauguração para os próximos anos. (SANTOS, 2023).

Visto isto, o desenvolvimento econômico gerou empregos, aumento no consumo e circulação de mercadorias, serviços e aquecimento do mercado imobiliário (em sua maioria fatos geradores de impostos de competência municipal) mas por outro lado houve aumento da população que conseqüentemente demandou mais serviços públicos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Diferença Entre Impostos e Taxas.

Consoante Alexandre (2016), os tributos podem ser classificados como vinculados ou não vinculados, dependendo da necessidade de o Estado realizar alguma atividade específica para justificar sua cobrança. Nos tributos vinculados, o ente que institui o tributo é aquele que executa a atividade estatal correspondente. Por exemplo, quem realiza a obra que resulta na valorização imobiliária cobra a contribuição de melhoria; quem presta um serviço público específico e divisível ou exerce o poder de polícia cobra a taxa. (ALEXANDRE, 2016).

Já os tributos não vinculados, segundo Alexandre (2016), são cobrados com base nas manifestações de riqueza do contribuinte. Os impostos se fundamentam no princípio da solidariedade social, onde aqueles que demonstram riqueza devem contribuir com o Estado, fornecendo os recursos necessários para o bem comum. Assim, de acordo com o autor supracitado, quem obtém rendimentos paga o Imposto de Renda (IR) à União; quem vende mercadorias paga o ICMS aos Estados; e os proprietários de imóveis urbanos pagam o IPTU aos municípios. Esses recursos devem ser utilizados em benefício de toda a

sociedade, promovendo a solidariedade compulsória entre os cidadãos. Em resumo, taxas e contribuições de melhoria têm um caráter retributivo (ou contraprestacional), enquanto os impostos possuem um caráter contributivo. (ALEXANDRE, 2016).

De acordo com o artigo 77 do CTN¹, “a taxa é um tributo arrecadado para cobrir os custos do exercício do poder de polícia ou de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição” (BRASIL, 1966). A Constituição Federal, no artigo 145, § 2º (BRASIL, 1988), ressalta que a base de cálculo das taxas não pode ser a mesma utilizada para os impostos. Tristão (2003) esclarece que as taxas são tributos vinculados, o que significa que sua incidência está condicionada a uma atividade estatal específica. Esses tributos só podem ser cobrados como contraprestação por um serviço prestado pelo Estado, mesmo que tal serviço não traga uma vantagem ou utilidade direta para o contribuinte, como ocorre com o exercício do poder de polícia. (TRISTÃO, 2003).

Ainda conforme Tristão (2003), a administração pública brasileira é definida na constituição federal em sua repartição do poder, mais precisamente repartição de competências, sendo que cada ente público (união, estados e municípios) possui competências que os tornam pequenos “países” com autonomia política, administrativa e financeira, devendo cada um, em parceria com os demais e seguindo os princípios do pacto federativo, buscar os seus próprios meios de se desenvolver.

Com as transformações econômicas ocorridas nos últimos 10 (dez) anos no município de Água Clara/MS, houve um aumento nas demandas municipais por serviços públicos, no entanto, também houve aumento da quantidade de população, movimentação de bens e serviços e trânsito de veículos. (SANTOS, 2023).

2.2 Competências Tributárias Municipais.

De acordo com Masina (2008), os municípios são entidades federativas que possuem autonomia e que se manifestam em três áreas: política, administrativa e financeira. Dentre essas formas de autonomia, é importante analisar mais detalhadamente a autonomia financeira que está definida nos dispositivos constitucionais relacionados à competência tributária municipal, conforme art. 156 da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988).

¹ Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172/1966.

O Sistema Tributário Nacional (STN) é composto por normas constitucionais que estabelecem as bases e a competência do sistema tributário. Conforme o art. 146 da CF/1988, cabe à Lei Complementar definir as normas gerais de direito tributário. Os municípios, como entes da Federação, exercem seu poder de tributar através das espécies tributárias municipais. (ENAP, 2019).

O imposto de competência dos municípios sobre a propriedade predial e territorial urbana incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel, seja por natureza ou por acessão física, conforme definido pelo código civil brasileiro² (BRASIL, 2002), localizado na zona urbana do Município. Este tributo é direcionado àqueles que possuem capacidade contributiva. Um indivíduo que invade um terreno tem uma posse originária, ou seja, que não resulta de nenhum acordo jurídico com o proprietário, caracterizando uma posse com intenção de se tornar proprietário (*animus domini*). (ENAP, 2019).

Por sua vez, o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis) incide sobre qualquer imóvel, incluindo a transmissão de direitos reais, exceto os de garantia e, conforme a Apostila de Gestão Tributária Municipal de 2019 da ENAP (2019), as regras para sua aplicação estão estabelecidas no artigo 156 da CF/1988 e nos artigos 35 a 42 do CTN (Código Tributário Nacional). O Município responsável pela cobrança do ITBI é aquele onde o imóvel está localizado e a transmissão da propriedade do imóvel ocorre com o registro do título translativo no Registro Geral de Imóveis. Por outro lado, o ISS (Imposto Sobre Serviços) é o imposto sobre serviços de qualquer natureza, com exceção dos serviços de comunicação, transporte interestadual e transporte intermunicipal, que são tributados pelo ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços), conforme o art. 156, III da CF/1988 (BRASIL, 1988). A prestação de serviços é definida pelo Código Civil, e o artigo 1º da Lei Complementar 116/2003 especifica que o ISS incidirá sobre essa prestação de serviços. As regras para a incidência do ISS estão contidas no artigo 156 da CF/1988 e na Lei Complementar 116/2003. (ENAP, 2019).

Outro tributo de competência municipal, de acordo com Tristão (2003), são as taxas, que englobam várias espécies. A legislação, segundo o autor, permite a cobrança de taxas por serviços públicos que sejam de utilização efetiva ou potencial, além de serem específicos e divisíveis. Diferentemente das taxas pelo poder de polícia, as taxas por serviços públicos podem ser cobradas mesmo que o contribuinte não os utilize efetivamente,

² Código Civil Brasileiro – Lei 10.406/2002.

desde que estejam à disposição. Além disso, para que a cobrança seja permitida, os serviços devem ser específicos e divisíveis, conforme estabelecido no artigo 79, inciso II, do CTN (TRISTÃO, 2003).

Ainda, segundo Tristão (2003), é importante mencionar a contribuição de melhoria, que está relacionada à valorização dos imóveis devido à realização de uma obra pública. Essa contribuição é diretamente ligada ao aumento do valor dos imóveis beneficiados pela obra. No entanto, nem sempre uma obra pública resulta na valorização dos imóveis afetados; em alguns casos, pode até levar à depreciação deles. Nessas situações, o fato gerador do tributo não ocorre, pois não houve valorização imobiliária (TRISTÃO, 2003).

2.3 Princípios Tributários.

Conforme a Apostila de Gestão Tributária Municipal de 2019, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), nas atividades dos entes da Federação cuja incidência dos tributos não é proibida, é preciso definir a elasticidade permitida, ou seja, colocar um limite norteador para que o Estado gestor não extrapole ou aplique de forma plena os atos normativos, assim com os princípios, não se proíbem a tributação, mas impõem-se limites. (ENAP, 2019).

Os princípios tributários estabelecidos na Constituição Federal de 1988 têm por finalidade a proteção de três valores: Princípio que protege o valor da liberdade jurídica (princípio da não limitação ao trânsito - art. 150, V, CF/88); Princípios que protegem o valor da segurança jurídica (os princípios da transparência fiscal - art. 150, §5º, CF/88, o da irretroatividade - art. 150, III, “a”, CF/88, da legalidade - art. 150, I, CF/88 - e da anterioridade art.150, III, “b” e “c”, CF/88); Princípios que protegem o valor da justiça da tributação (princípios da capacidade contributiva - art. 145, §1º, CF/88, da igualdade - art.150, II, CF/88, da não discriminação pela procedência ou destino - art. 152,CF/88, da uniformidade geográfica e do não confisco - art. 150, IV, CF/88). (ENAP, 2019, pag. 06).

Os princípios tributários são de observação obrigatória pelo legislador quando for avaliada a possibilidade de criação de um novo tributo, visto que o poder de tributar reside principalmente na relação contratual entre o povo e o Estado, desta forma, devem ser avaliados os possíveis impactos políticos, econômicos e sociais que a implantação de tributo ou até mesmo a sua extinção pode gerar para o meio social.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1 Delineamento da Pesquisa

A pesquisa foi realizada por meio de artigos científicos publicados na rede mundial de computadores que apresentaram pesquisa aprofundada sobre cada relevante para a contextualização científica do problema. Para a coleta de dados utilizou-se o sítio da autarquia federal IBGE, dada a confiabilidade dos dados oficiais e ao mesmo tempo, para a coleta de dados sobre a lei orçamentária municipal e consumo do erário, foram extraídos dados do portal da transparência municipal.

Realizou-se uma pesquisa documental, descritiva e qualitativa. O referencial teórico embasa as argumentações da discussão do trabalho, portanto, inicialmente houve consulta a artigos científicos, legislação e livros que tratam sobre direito tributário e contabilidade pública para a argumentação teórica e, posteriormente, consulta ao portal da transparência do município de Água Clara/MS para coleta de dados. Com a referida coleta, foi possível indicar um paralelo entre os gastos do erário no exercício de 2023 e a arrecadação de tributos, embasando a necessidade de reanálise da política tributária do município para ampliação de valores disponíveis nos cofres públicos.

Evidencia-se que a pesquisa documental envolve a coleta de dados de documentos escritos ou não, encontrados em arquivos públicos, arquivos particulares de instituições e residências, além de fontes estatísticas. Esse método é amplamente utilizado em pesquisas teóricas e em estudos de caso, já que esses tipos de pesquisa frequentemente necessitam da coleta e análise de documentos. (LAKATOS e MARKONI, 2001).

De acordo com Gil (1999), as pesquisas descritivas têm como objetivo principal descrever as características de uma população ou fenômeno específico, ou estabelecer relações entre variáveis. Muitos estudos se enquadram nessa categoria, caracterizada pelo uso de técnicas padronizadas de coleta de dados.

A pesquisa qualitativa, segundo Oliveira (2011), é vista por alguns autores como uma expressão genérica, abrangendo atividades ou investigações específicas. Essa abordagem qualitativa foca em interpretar o significado dos dados, considerando a percepção do fenômeno em seu contexto. A descrição qualitativa busca capturar tanto a aparência quanto a essência do fenômeno, explicando sua origem, relações e transformações, além de intuir suas consequências. (OLIVEIRA, 2011).

3.2 O Município de Água Clara – MS

Conforme informações consignadas no portal “cidades” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Água Clara é um município localizado no estado de Mato Grosso do Sul, na região Centro-Oeste do Brasil. Fundada em 8 de novembro de 1958, a cidade está situada na região Leste do estado, sendo delimitada por importantes rios como o Rio Verde, o Rio Aporé e o Rio Sucuriú (IBGE, 2024).

Inicialmente, chamada de Rio Verde, devido ao Ribeirão Rio Verde, a povoação adotou o nome Água Clara, em referência ao córrego Água Clara, que fornecia água cristalina para a população. A economia do município é predominantemente agropecuária, com destaque também para a silvicultura, especialmente o plantio de eucalipto para a produção de celulose. De acordo com o censo de 2022 (IBGE, 2024), Água Clara tem uma população de 16.741 pessoas e em 2021 o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 2,8 salários-mínimos, e 5.487 pessoas estavam empregadas, representando 34,24% da população (IBGE, 2024).

O portal da transparência do município de Água Clara/MS é um sítio on-line, estabelecido na rede mundial de computadores e mantido pelo município, onde são lançados detalhes sobre as ações, principalmente financeiras e patrimoniais do município. No sítio é possível verificar detalhadamente o patrimônio e sua localização, informações sobre servidores públicos e seus respectivos vencimentos, diárias recebidas e os seus respectivos motivos. Ainda é possível verificar dados sobre processos licitatórios findo e em andamento, contratos e atas de registros de preços³ celebradas e os valores dos empenhos gerados para o seu subsídio. Porém, o portal necessita de alimentação constante que nem sempre é observada, bem como vários espaços com informações importantes não são alimentados, como por exemplo a aba que indicaria informações sobre convênios. (ÁGUA CLARA/MS, 2024).

Ressalta-se que a pesquisa realizada não compreendeu exatamente todos os gastos do município, mas tão somente aqueles com as três principais prestadoras de serviços públicos (Secretaria de Saúde; Secretaria Municipal de Infraestrutura; e Secretaria Municipal de Educação), há ainda gastos com outras secretarias municipais (material de consumo, pessoal, materiais permanentes etc.) e aqueles necessários para manter o gabinete

³ A Ata de Registro de Preços é um documento vinculativo e obrigacional, que gera expectativa de contratação, onde se registram os preços, fornecedores, condições de fornecimento e órgãos participantes, se for o caso, atendendo as disposições do edital e das propostas vencedoras da licitação. (BRASIL, 2017).

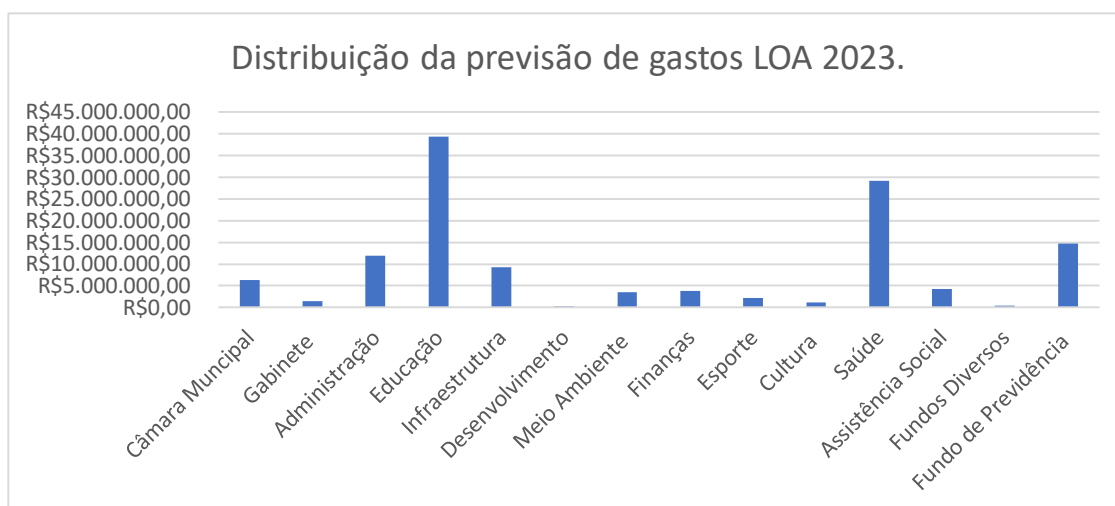
do prefeito e câmara municipal, sendo o foco da pesquisa a indicação de fontes de recursos negligenciadas que poderiam maximizar o erário e propiciar novas políticas públicas.

4. RESULTADOS DA PESQUISA.

4.1 Arrecadação de Tributos no Exercício Financeiro de 2023.

Superado o referencial teórico que embasará a pesquisa realizada no portal da transparência do município, verificou-se que conforme dados da lei orçamentaria⁴ para o exercício de 2023, o ente em tela previu a despesa geral em R\$128.000.000 (cento e vinte e oito milhões de reais), conforme descrito no gráfico 1.

Gráfico 1: Distribuição da previsão de gastos LOA 2023



⁵**Fonte:** Lei Municipal nº 1.240, de 27 de janeiro de 2023. "Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Água Clara - MS, para o Exercício Financeiro de 2023". Diário Oficial Municipal, 2023. (2024), elaborado pelo autor (2024).

Observa-se no gráfico 1 o orçamento fiscal anual do município nos termos da lei orçamentária apresentada para o exercício financeiro, no importe de R\$79.422.679,16 (setenta e nove milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, seiscentos e setenta e nove reais e dezesseis centavos) dividido entre os centros de custo (secretarias municipais) e o valor relacionado ao duodécimo da Câmara Municipal.

⁴ lei elaborada anualmente que tem como função principal determinar todas as receitas e despesas que serão realizadas pelo poder público durante o ano seguinte.

⁵ Fundos diversos são especificados como: Fundo Municipal de Investimento Social; Fundo Municipal de Apoio à Cultura; Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social; Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente; Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor.

4.2 Consumo de Erário nos Três Principais Centros de Custo no Exercício Financeiro de 2023.

Para exemplificar a necessidade de avaliação dos potenciais geradores de tributos não observados pelo município de Água Clara/MS, considerando o contexto socioeconômico da região está inserido e as demandas por serviços públicos que a realidade exige, passa-se a título de exemplo, demonstrar o consumo de erário para o ano de 2023 das três principais secretarias municipais: saúde; infraestrutura e educação.

As secretarias supracitadas, conforme o portal do município (ÁGUA CLARA/MS, 2024), possuem como função primordial a prestação de serviços públicos como educação, saúde e infraestrutura de mínima e, para alcançar os objetivos institucionais, necessitam de uma universalidade de bens e serviços, pois, para que essas secretarias funcionem de maneira efetiva, há despesas com pessoal, materiais de consumo diversos que vão desde a aquisição de produtos alimentícios até combustíveis, materiais permanentes de escritório à carros para transporte sanitário de pacientes e tratores para obras.

Observa-se, de acordo com o portal de Água Clara/MS (2024), que a secretaria de saúde apresentou elevado consumo de erário no mês de novembro do ano de 2023, pois houve gastos de R\$2.845.791,17 (dois milhões oitocentos e quarenta e cinco mil, setecentos e noventa e um e dezessete centavos) com folha de pagamento para servidores públicos, desde administrativos até médicos e enfermeiros. No que se refere à consumo, o destaque é a compra de medicamentos e materiais hospitalares, a título de exemplo, conforme dados disponíveis na transparência municipal, para materiais hospitalares os pregões eletrônicos nº 91 e 78/2023 que geraram resultado de R\$722.560,33 (setecentos e vinte e dois mil, quinhentos e sessenta reais e trinta e três centavos). (ÁGUA CLARA/MS, 2024).

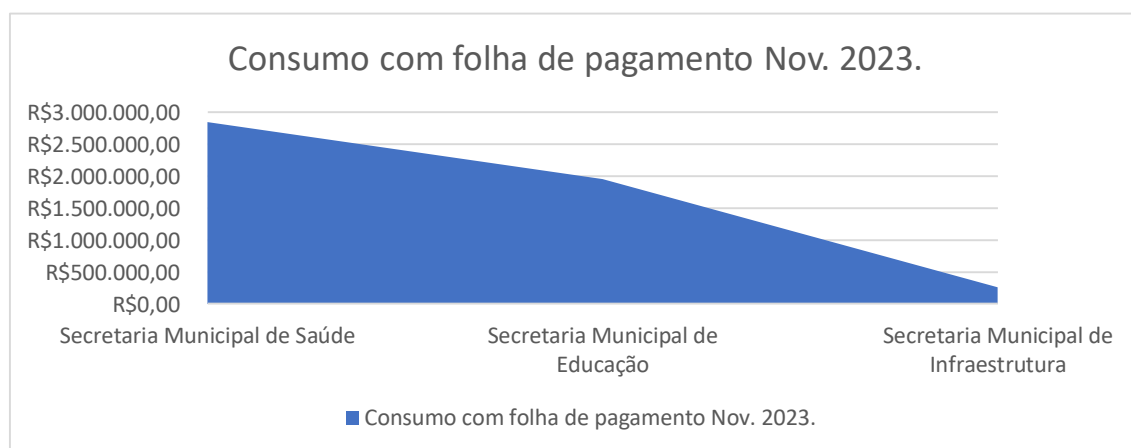
No que se refere ao fornecimento de medicamentos, para injetáveis (pregão eletrônico nº34/2023) houve destinação de R\$654.623,54 (seiscentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e vinte e três reais e cinquenta e quatro centavos). Para medicamentos não pactuados, por sua vez, registrou-se (pregão eletrônico nº80/2023) um valor de R\$209,137.96 (duzentos e nove mil, cento e trinta e sete reais e noventa e seis centavos). Ressalta-se que os valores aqui indicados são provenientes de registro de preços, formando saldo de ata de registro de preços e o seu consumo é eventual e pode não atingir o valor total, porém, considerando que os registros de preços devem ser executados conforme planejamento razoável de previsão de consumo, os valores são próximos da realidade (ÁGUA CLARA/MS, 2024).

A que se observa, a secretaria municipal de infraestrutura é essencial para a manutenção do bem-estar econômico e social do município, possui como função institucional a manutenção das vias e prédios públicos, elaboração e execução de projetos de melhorias na infraestrutura do município, bem como realizar diretamente ou acompanhar pequenas, médias e grandes obras (ÁGUA CLARA/MS, 2024). Segundo dados do município (ÁGUA CLARA/MS, 2024), no mês de novembro de 2023 a folha de pagamento dos servidores lotados nessa secretaria somou cerca de R\$263.593,80 (duzentos e sessenta e três mil, quinhentos e noventa e três reais e oitenta centavos).

A secretaria municipal de educação concentra seus gastos principalmente na folha de pagamento e aquisição de gêneros alimentícios. De acordo com o portal de Água Clara/MS (2024), para o mês de novembro do ano de 2023, a folha somou R\$1.954.534,86 (um milhão novecentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e trinta e quatro reais e oitenta e seis centavos), onde a maior parte é utilizada para o pagamento dos professores. A aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar onerou o erário, conforme dados do pregão eletrônico nº 02/2023, em R\$3.249.196,50 (três milhões duzentos e quarenta e nove mil, cento e noventa e seis reais e cinquenta centavos), formando também ata de registro de preços. O transporte escolar, por sua vez, somando todos os contratos relacionados somou cerca de R\$2.346.060,32 (dois milhões trezentos e quarenta e seis mil, sessenta reais e trinta e dois centavos), a título de exemplo o Pregão eletrônico nº188/2023 custou R\$398.926.16 (trezentos e noventa e oito mil, novecentos e dezesseis reais) (ÁGUA CLARA/MS, 2024).

No Gráfico 2, verifica-se o consumo com folha de pagamento de pessoal, no mês de novembro de ano de 2023, nas três secretarias municipais analisadas: infraestrutura, educação e saúde.

Gráfico 2: Consumo com folha de pagamento novembro de 2023



Fonte: Portal da Transparência do Município de Água Clara/MS, dados de custeio com folha de pagamento dos servidores públicos para novembro de 2023. (2024), elaborado pelo autor (2024).

Ao analisar o gráfico 2, observa-se que a folha de pagamento representa um gasto elevado e fixo ao município. Diferentemente das citadas atas de registro de preços e contratos que possuem um controle de consumo, conforme as necessidades da administração, os servidores públicos representam gasto permanente. Percebe-se que o consumo com folha de pagamento é elevado na secretaria de saúde, visto que os servidores que trabalham no Hospital Municipal exercem regime de plantão que gera alto custo com horas extras, bem como todos os profissionais da saúde recebem adicional de insalubridade. Como os serviços disponibilizados pela secretaria de infraestrutura são em sua maioria terceirizados, bem como os profissionais de seus quadros percebem remuneração reduzida, seu consumo não é expressivo frente às demais. Na secretaria de educação a maior parte do consumo da folha de pagamento é destinada ao pagamento de professores.

4.3 Potencial de Arrecadação Desperdiçado.

4.3.1 Contribuição de Melhoria na Pavimentação Asfáltica do Bairro Jardim Novo Horizonte.

Conforme demonstrado no tópico anterior, o consumo de erário para a prestação de serviços públicos é alto, mesmo o município conseguindo cumprir seus compromissos financeiros de maneira saudável, há a necessidade do estudo para a cobrança de valores para a prestação de serviços públicos divisíveis.

Não há a cobrança de taxas de melhoria no município, conforme consulta ao portal da transparência (ÁGUA CLARA/MS, 2024), ao realizar a pesquisa, o sistema não retorna informações, porém, existe atualmente um exemplo especial de ocorrência do fato gerador desse tributo. No mês de novembro do ano de 2023, após autorização legislativa e realização de empréstimo, o município passou a licitar empresas para a realização da pavimentação asfáltica do bairro denominado Novo Horizonte⁶. A primeira fase do empreendimento, conforme dados do processo licitatório de concorrência para obras públicas nº234/23, custou cerca de R\$10.345.447,00 (dez milhões trezentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e sete reais). (ÁGUA CLARA/2024).

No entanto, o referido bairro é um dos mais novos da cidade, resultado do loteamento em uma área de cerrado, possui problemas com o acúmulo de terra, onde durante

⁶ Concorrência para obras públicas nº234/23 – Portal da Transparência do Município de Água Clara/MS.

as chuvas permanece intransitável, necessitando que o município se comprometa, financeiramente, para a execução de atividade que beneficiará parcela específica da população, pois no local não há atividade industrial, existindo apenas a Câmara Municipal e uma creche infantil, supondo que, como usufruto comum, somente beneficiará o transporte das crianças até o local. (REDAÇÃO PERFIL NEWS, 2024).

Dito isso, se percebe a demonstração do fato gerador para a aplicação de uma contribuição de melhoria, uma vez que, provavelmente, os imóveis do local serão valorizados. No entanto, a aplicação desse instituto demanda estudos e processo legislativo adequado, conforme citado no referencial teórico. (ÁGUA CLARA/MS, 2024).

4.3.2 Taxa de Coleta de Lixo.

Com vistas a resolver o problema de lixo do qual depende uma série de demandas sociais, principalmente de saúde pública, no ano de 2021, foram gastos R\$413.400,00 (quatrocentos e treze mil e quatrocentos reais) para a realização de coleta no período do segundo semestre do ano, por meio da dispensa de licitação n. °02/2021 (ÁGUA CLARA/MS, 2024). Posteriormente, de acordo com o portal supracitado, o município celebrou contrato nº162/2022 com empresa para realização do serviço, que somam quantia no valor de R\$1.043.296,00 (um milhão, quarenta e três mil e duzentos e noventa e seis reais), empenhados do erário nos anos de 2022, 2023 e primeiro semestre de 2024. (ÁGUA CLARA/MS, 2024).

De acordo com o apresentado no referencial teórico, a taxa de coleta de lixo é um serviço do qual é possível reduzir e encontrar o usuário sendo dessa forma uma taxa no estrito sentido do tributo. Considerando o gasto do município com esse serviço público prestado seria interessante a aplicação de uma taxa nos moldes da taxa de iluminação pública, sendo realizada de maneira progressiva conforme o tamanho da propriedade ou o potencial gerador de dejetos da atividade. A cobrança poderia ser simbólica de pessoas comprovadamente carentes, aplicando até mesmo a isenção nesses casos. Há casas pequenas que não produzem demasiadamente dejetos, porém grandes comércios e propriedades de grande porte produzem alto volume de lixo, que o município arca com a coleta sem cobrar taxas.

4.3.3 Regularização Fundiária.

Consoante ao demonstrado no referencial teórico, o IPTU é o principal tributo cobrado no âmbito da competência constitucional tributária dos municípios. Porém, para

que esse tipo de cobrança seja ao mesmo tempo justa e efetiva, resta necessário que o município promova a regularização fundiária encontrando os responsáveis pelo pagamento, os possuidores dos locais. Salienta-se que, atualmente, uma parcela significativa dos lotes existentes no município de Água Clara/MS não é regularizada e por não serem documentados não estão na lista de cobrança de IPTU do município, deve-se haver empenho na desburocratização e reconhecimento com consequente controle da propriedade como foi o caso da última ação do município para a realização de regularização dos imóveis do distrito são domingos. (REDAÇÃO ARAPUÁ NEWS, 2023).

Para a promoção da regularização fundiária, é necessário um trabalho da procuradoria-geral do município para verificar o histórico documental dos lotes, encontrar os donos originais e legislativa para declarar a utilidade pública ou simplesmente promover a desapropriação das propriedades que foram abandonadas e ocupadas com vistas a reconhecer a propriedade aos verdadeiros possuidores.

5. CONCLUSÃO

Conforme a análise apresentada, existem potencias de arrecadação que podem ser avaliados pelo administrador público e são legítimos sob o ponto de vista legal, tal como apresentado no referencial teórico e ao mesmo tempo necessários conforme a análise da realidade socioeconômica do município e os exemplos de consumo de erário nas três principais secretarias prestadoras de serviço público do município.

Desta forma, conclui-se que os municípios são entidades de linha de frente da república e, com o devido apoio dos demais entes são responsáveis pela maior parte dos serviços públicos. Todo o planejamento e execução das atividades demanda arrecadação proporcional e eficiente, cabendo à administração publica realizar estudos sobre potenciais de arrecadação para suprir as demandas sociais.

Portanto, conforme observado nos resultados da pesquisa com vistas a embasar a argumentação da necessidade de visualização dos potenciais de arrecadação, verificou-se que há consumo do erário com a coleta e destinação de dejetos, mas, ao mesmo tempo, inexistente regulamentação de taxa de coleta de lixo, bem como grande parte dos imóveis do município não pagam IPTU por falta de disponibilização de meios de regularização fundiária e mesmo as taxas de contribuição de melhoria que poderiam ajudar a amenizar o impacto aos cofres públicos quando da ocorrência de grandes obras de melhoria estrutural estão sendo desconsideradas.

Conforme observado na lei orçamentária do ano de 2023, de Água Clara/MS, a previsão de arrecadação foi condizente com a previsão de gastos, porém, fatos geradores

de impostos estão sendo desperdiçados, principalmente as contribuições de melhoria e a taxa de arrecadação de lixo que, caso os princípios tributários tratados no referencial teórico fossem observados, não onerariam demasiadamente a população, pois poderiam ser cobrados de forma progressiva e ao mesmo tempo contribuiriam para o desenvolvimento local.

Esta pesquisa diferencia-se das demais sobre a expansão de impostos, conforme os seus respectivos fatos geradores, pois está direcionada para a realidade do município de Água Clara/MS, na qual verificou-se dados da movimentação financeira do município, à luz do contexto econômico da região, indicando precisamente pontos que deveriam ser objeto de discussão da administração pública, podendo inclusive serem concretizados em suas devidas proporções de análise de impacto.

A forma de resolução do problema apresentado deve ser a realização de um estudo aprofundado por meio de comissões formadas para esse fim no seio da administração municipal, com apoio de órgãos como a procuradoria geral e controladoria municipal, inclusive com a possibilidade de contratação de assessorias externas de especialistas em direito tributário para que as legislações complementares que vissem a estabelecer novos tributos fossem condizentes com a legislação e princípios estabelecidos para esse fim, bem como onerassem a população de maneira justa e proporcional.

Destaca-se que o tema de tributação é sensível e deve ser planejado com todo o cuidado legislativo acompanhado de análise multidisciplinar, prevendo os bônus e os ônus de se arrecadar, porém, o administrador público deve ficar atento às possibilidades de maximizar o erário em um contexto de otimismo em realizar gastos.

Por fim, novas pesquisas podem ser realizadas a partir desta, por exemplo, explorando mais profundamente os modos de aplicação legislativa dos impostos citados e como as medidas poderiam afetar a população e os benefícios concretos para os cofres públicos. Indicar a quantidade de imóveis irregulares no município, como o município poderia contribuir para a sua regularização e que impactos a cobrança extra de IPTU traria para a municipalidade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R. **Direito Tributário Esquemático**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

ÁGUA CLARA/MS. **Lei Nº 1.240, de 27 de janeiro de 2023.** "Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Água Clara - MS, para o Exercício Financeiro de 2023". Diário Oficial Municipal, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República.

BRASIL. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). **Sistema de Registro de Preços – SRP.** – Brasília: Sebrae, 2017. 32 páginas.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (2007). Encontrado em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/CodTributNaci/ctn.html>>. Acesso em 15 mai. 2024.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão Tributária Municipal.** Brasília/DF. 2019. Encontrado em <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3846/1/M%C3%B3dulo%201%20%20Gest%C3%A3o%20Tribut%C3%A1ria%20Municipal.pdf>>. Acesso em 10 mai. de 2024.

GARÇA, F. et al. **As Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar.** Ciências Humanas, Volume 27 - Edição 128/NOV 2023 / 09/11/2023. DOI: 10.5281/zenodo.10097505. Encontrado em <<https://revistaft.com.br/as-limitacoes-constitucionais-ao-poder-de-tributar/>>. Acesso em 19 jun. 2024.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados.** Pesquisa por: Água Clara/MS. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

JANINI, T; PULCINELLI, A. **A Fiscalização Tributária e Seus Limites: Uma Análise a Partir do Princípio da Legalidade e dos Direitos Fundamentais do Contribuinte.** Revista de Teorias e Filosofias do Estado. DOI: 10.21902/Organização Comitê Científico Double Blind Review pelo SEER/OJS. Encontrado em <<https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/1414>>. Acesso em 20 jun. 2024.

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

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado** / Pedro Lenza. Imprensa: São Paulo, SaraivaJur, 2021. Descrição Física: 1551 p. ISBN: 9786555594911.

MASINA, G. ISSN: **Regra de Competência e Conflitos Tributários.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul Faculdade de Direito Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado em Direito. Porto Alegre/RS. 2008. Encontrado em <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/32501/000782984.pdf>> Acesso em 24 mai. 2024.

REDAÇÃO. **Prefeitura de Água Clara Anuncia Empresa para Pavimentação do Bairro Novo Horizonte.** Perfil News, Três Lagoas/MS, 26, mar. 2024. Encontrado em <<https://www.perfilnews.com.br/2024/03/26/prefeitura-de-agua-clara-anuncia-empresa-para-pavimentacao-do-bairro-novo-horizonte/>>. Acesso em 13 jun. 2024.

REDAÇÃO. **Ação Social movimenta o Distrito de São Domingos em Água Clara/MS.** ARAPUÁ NEWS, Três Lagoas/MS, 11 jul. 2023. Encontrado em < <https://arapuanews.com.br/acao-social-movimenta-o-distrito-de-sao-domingos-em-agua-clara-ms/>>. Acesso em 05 jul. 2024.

SANTOS, J. **MS Tem 4 Municípios entre os 5 Maiores Produtores de Eucalipto do Brasil.** Campo Grande News, Campo Grande/MS, 27, set. 2023. Encontrado em < <https://www.campograndenews.com.br/lado-rural/ms-tem-4-municipios-entre-os-5-maiores-produtores-de-eucalipto-do-brasil>>. Acesso em 25 mai 2024.

OLIVEIRA, M. **Metodologia Científica: um manual para a realização de pesquisas em administração.** Universidade Federal de Goiás Campus Catalão Curso de Administração. Catalão-GO. 2011. Encontrado em < https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf>. Acesso em 04 jun. 2024.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, Contratos, Consulta por Água Clara/MS: banco de dados. Disponível em: <189.86.4.18:8079/transparencia/> Acesso em 11 mai. 2024.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, Arrecadação de Recursos Próprios, Consulta por Água Clara/MS: banco de dados. Encontrado em: <189.86.4.18:8079/transparencia/> Acesso em 11 mai. 2024.

TRISTÃO, J. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros.** Artigo Científico. 2002. Encontrado em < <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/876/586>>. Acesso em 31 mai 2024.