

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o impacto da pandemia do COVID-19 na arrecadação e gastos com pessoal na Região das Hortênsias.

Aluno(a): Leonardo Fedrizzi Dalpiaz
Orientador(a) no TCC I: Prof. Me. Tarcísio Neves da Fontoura
Orientador(a) no TCC II: Prof. Me. Tarcísio Neves da Fontoura
Semestre: 2021-2

Resumo

O ano de 2020 foi marcado pela Pandemia do COVID-19, onde as recomendações das organizações sanitárias indicavam o resguardo máximo da população. Como consequências disso, a maioria das empresas mantiveram-se inoperantes em determinados períodos. Por ter a atividade turística como principal fonte de arrecadação, os entes públicos tiveram sua arrecadação afetada, além, de gastos extras com a contratação de profissionais para o combate ao vírus. Com base nessas informações, a questão de pesquisa busca elucidar o impacto da pandemia do COVID-19 na arrecadação, na receita corrente líquida e no gasto com pessoal dos Municípios que compõe a Região das Hortênsias. No que tange aos aspectos metodológicos, a pesquisa é documental, complementada por um estudo de caso com abordagem qualitativa e quantitativa. Os dados coletados para a pesquisa derivam-se do TCE/RS, e através deles, é possível verificar a queda na Arrecadação Total dos Municípios. Entretanto, apenas Picada Café e Gramado tiveram aumento no comprometimento da Receita Corrente Líquida com as Despesas com Pessoal, sendo este último, o único a ultrapassar os limites que a Lei de Responsabilidade de Fiscal impõe, visando à gestão saudável dos recursos públicos.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Receita Pública. Despesa Pública. Gasto com Pessoal. Região das Hortênsias.

1 Introdução

O ano de 2020 é marcado como histórico, frente à pandemia do COVID-19. Até então desconhecido, o vírus SARS-COV2 assombrou o mundo e trouxe preocupação com a evolução repentina nos casos. De primeiro momento, a orientação da Organização Mundial da Saúde (OMS) concentrou-se em isolar os indivíduos, uma espécie de quarentena total que resultou em danos à economia.

Comércios, indústrias, serviços em geral, por intermédio de leis e decretos, foram obrigados a manterem-se fechados. Além da insegurança sanitária, pairou a insegurança econômica. Empresas faliram, demissões em massa e uma economia fragilizada. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximadamente 40% dos fechamentos das empresas tiveram a pandemia como principal responsável (NERY, 2020).

Frente a isso, um dos setores mais impactados com a Pandemia foi o setor turístico, principalmente na Região das Hortênsias, considerada o centro do turismo da Serra Gaúcha. Como consequência de decretos municipais, estaduais e federais, os setores turísticos (lojas, parques, restaurantes, hotéis) mantiveram-se inoperantes, o que deveras provocou a queda na arrecadação de Receitas Próprias Municipais.

Também, fez-se necessária, então, a adequação, em especial dos setores públicos da área da saúde, considerando de suma importância, a contratação emergencial de agentes sanitários, fiscais e demais funcionários públicos para o enfrentamento da demanda

ocasionada pela pandemia.

É legítima a contratação desses agentes, tendo em vista atual e iminente necessidade de controle do vírus na população. Ocorre que, para que não haja gastos exacerbados na Administração Pública, foram instituídos limites infraconstitucionais que visam coibir o aumento irrestrito de gasto com o funcionalismo público, exemplo disso, inclusive tema deste artigo, é a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dentre outras normas, regulamenta o limite de gastos com pessoal, sendo assim aos estados, municípios e Distrito Federal, é lícito comprometer até 60% de sua receita corrente líquida – sendo 54% no Poder Executivo e 6% no Poder Legislativo, objetivando a fiscalização de gastos públicos e regularização do endividamento da União, dos Estados e dos Municípios.

Deste modo, o objetivo geral deste artigo busca demonstrar o impacto da pandemia do COVID-19 na arrecadação total, na receita corrente líquida e no limite de gasto com pessoal, do Poder Executivo, dos municípios turísticos da Região das Hortênsias, formado por Canela, Caxias do Sul, Gramado, Nova Petrópolis, Picada Café e São Francisco de Paula no exercício financeiro de 2020, em comparação com o de 2019, e responder a seguinte questão de pesquisa: Qual o impacto na arrecadação total, na receita corrente líquida e no limite de gasto com pessoal do Poder Executivo, dos municípios turísticos da Região das Hortênsias frente à pandemia do COVID-19?

2 Referencial Teórico

2.1 Administração Pública

A administração pública é composta por órgãos, serviços e agentes do Estado, em essência, serve para propor políticas públicas que visem satisfazer os interesses públicos, segurança, saúde, educação, etc.

Etimologicamente, existem duas versões aceitas quanto à origem do vocábulo administração. Conforme Mello (1979), uma versão significa servir, executar e a segunda estaria relacionada à direção ou gestão, isto é, em ambas as versões existem a relação de hierarquia o que, segundo o autor, o sentido de administração é traçar um programa de ação e executá-lo.

Neste sentido, administração pública refere-se à função de traçar um programa de ação e executá-lo em prol da coletividade. Meirelles (2006, p. 65-66) explica que:

É todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; praticam, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e seus agentes.

Assim, num conceito contemporâneo, entende-se que a Administração Pública é “em sentido formal ou subjetivo, [...] o conjunto de órgãos e entes que exercem funções administrativas, compreendendo as pessoas jurídicas e os órgãos públicos incumbidos dessas funções, no âmbito da Administração Direta e Indireta” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 69). Ou seja, é “formada pelas Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e suas Subsidiárias e pelos Consórcios Públicos” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 71).

Di Pietro (2010, p.54) compreende que a administração é “em sentido subjetivo: as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa; em sentido objetivo: a atividade administrativa exercida por aqueles entes”.

O administrador público é desta forma, encarregado de melhor gerir, com responsabilidade e moral, as verbas públicas para o bem comum, visando sempre o interesse

público e dos cidadãos que administra. Para Meirelles (2010, p. 87):

[...] na administração pública essas ordens e instruções estão concretizadas nas leis, regulamentos e atos especiais, dentro da moral da instituição. Daí o dever indeclinável de o administrador público agir segundo os preceitos do Direito e da Moral administrativa, porque tais preceitos é que expressam a vontade do titular dos interesses administrativos – o povo – e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do múnus público que lhe é confiado.

Em síntese, é finalidade da administração pública a defesa do interesse público. Sendo, portanto, essencial a participação do administrador com o único objetivo de administrar os bens públicos para o bem público. Qualquer atitude diferente disso se torna ilícita e imoral.

A Administração Pública pode ser dividida em Direta e Indireta.

2.1.1 Administração Pública Direta

Entende-se por Administração Direta, ou centralizada, o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado. A administração direta é, portanto, formada pelas pessoas política-União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ademais, é responsável por realizar os serviços públicos e é formada por um conjunto de órgãos do setor público que são vinculados diretamente à esfera governamental. (CARVALHO FILHO, 2007).

2.1.2 Administração Pública Indireta

Segundo o Manual do Gestor Público (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p.72) administração indireta, ou descentralizada

[...] é o conjunto de pessoas jurídicas dotadas de personalidade de direito público ou privado, criadas ou autorizadas por lei específica para prestar serviços públicos ou exercer atividade econômica e distinta daquelas que as instituíram, tendo seu fundamento na descentralização administrativa.

Logo, a Administração Pública Indireta é formada “[...] pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, e pelos consórcios públicos” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 72-73).

No mesmo sentido, o autor Mauss (2012), defende a ideia de que esta administração é vinculada indiretamente à Administração Direta por um órgão de poder executivo, sendo seus recursos próprios ou transferidos da Administração Direta.

2.2 Contabilidade Pública

Define-se como Contabilidade Pública, o ramo da contabilidade que visa registrar as práticas contábeis e os fatos relacionados ao patrimônio público. Para Reiset *al.* (2007, p.92):

Contabilidade Pública é tida como o ramo da ciência contábil aplicado à Administração Pública, tendo como instrumento para a execução de seus fins as técnicas de registro e apuração contábeis geralmente aceitas, os princípios e as normas que lhe são pertinentes, de acordo com as normas gerais do Direito Financeiro, acrescido daqueles estabelecidos para que possa atingir os objetivos da gestão fiscal responsável.

Desta forma, a Contabilidade Pública tem como objetivo:

[...]fornecer informações, atualizadas e exatas, à Administração, para subsidiar as decisões dos gestores; aos órgãos de controle interno e externo, para o cumprimento

da legislação; e às instituições governamentais e particulares, para fins estatísticos ou de interesse dessas instituições. (FELGUEIRAS, 2007,p. 3).

2.3 Orçamento Público

Entende-se por Orçamento Público, o instrumento para planejamento e execução das finanças públicas. Atualmente, este conceito está atrelado às previsões de Receita e fixação das Despesas Públicas (estes conceitos serão abordados posteriormente).

Conforme o artigo 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei do Orçamento contera a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecida os princípios de unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1964).

Ademais, esta mesma Lei denominada anteriormente, dispõe que ela compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do governo e da Administração Centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar.

Para Giacomoni (1997), orçamento público é uma forma de planejamento do governo onde são estimadas as receitas que serão arrecadadas e fixadas às despesas esperadas durante um ano.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 165 introduziu um modelo orçamentário para a gestão do dinheiro público no Brasil, consistindo basicamente de três documentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL,[2020]).

2.3.1 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual é o documento que define as prioridades do Governo para o período de quatro anos, podendo ser revisado anualmente. É neste documento que se encontrará o planejamento para execução das políticas públicas, almejando os resultados esperados para o bem-estar da sociedade.

Diante disso, segundo Bastos e Martins (1991, p. 181):

Em síntese, no contexto das finanças públicas a elaboração do PPA se configura um processo de imposição de metas de planejamento, que permite à sociedade dimensionar suas pretensões e seu perfil econômico, integrando-os nas projeções governamentais ou adotando critério próprio para desenvolvimento de suas atividades de acordo com realidades locais.

2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei de Orçamento Anual, baseado no que foi estabelecido na PPA, desta forma, criando um elo entre os documentos.

De acordo com Pagliarussi, Nossa e Lopes (2005, p.33-34):

A LDO constitui-se num dos instrumentos do planejamento operacional na Administração Pública; nela se definem, para o exercício financeiro subsequente, as metas e as prioridades da Administração Pública, em conformidade com o plano plurianual.

Diante disso, pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA.

2.3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

Como sugere o nome, Lei Orçamentária Anual, é o orçamento previsto para o ano, elaborado pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas e deverão ser votadas e aprovadas até o final de cada ano.

Segundo Rezende (2007, p.516) “a LOA é de periodicidade anual. Proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO. A LOA é uma lei de natureza especial em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe é definida.”.

2.4 Receitas Públicas

Pode ser considerado como Receita Pública, o valor total do dinheiro arrecadado para o tesouro do Estado, como por exemplo, impostos, taxas, doações e outras fontes de recursos, que foi incluído nos ativos nacionais e usado para pagar despesas públicas e necessidades de investimentos.

De acordo com Kohama (2003, p. 82):

A receita pública é o recolhimento feito aos cofres públicos, efetivado por meio de numerário ou outros bens representativos de valores, em que o ente público tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivam direitos a favor do Estado, mesmo sendo oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença, ou caso figure como depositário dos valores que lhe pertençam.

Conforme o artigo 9º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Receita Pública é formada pelos tributos e pelas receitas derivadas instituídas pelas entidades de direito público, composta pelos impostos, taxas e contribuições, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas atividades (BRASIL, 1964).

Podemos dividir as Receitas Públicas em dois grandes grupos: Receitas Extras Orçamentárias e Receitas Orçamentárias

2.4.1 Receita extra orçamentária

São as Receitas que não constam no Orçamento Público. Formadas por depósito em caução, fianças, operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, emissões de papel moeda, etc.

Ou seja, “são recursos financeiros de caráter temporário e não integram a Lei Orçamentária Anual. O Estado [portanto] é mero depositário desses recursos, que constituem passivos exigíveis e cujas restituições não se sujeitam à autorização legislativa” (BRASIL, 2013, p.10).

2.4.2 Receita orçamentária

As receitas orçamentárias se referem às receitas que acabam sendo importadas para o patrimônio líquido. São recursos que podem fornecer financiamento para políticas públicas e programas governamentais.

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) as Receitas Orçamentárias

são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamento e constituem elemento novo para o patrimônio público. Instrumento do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizados pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender as necessidades públicas e demandas da sociedade. (BRASIL, 2013, p. 10).

Essas Receitas estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Neste sentido, o artigo 11 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, determina que a receita deve ser classificada nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital (BRASIL, 1964).

2.4.2.1 Receita Corrente

Por Receita Corrente, entende-se que são os ingressos de recursos financeiros das atividades operacionais para atingir as metas contidas nos planos e ações governamentais.

O artigo 11, §1º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 dispõe quanto às Receitas Correntes, as quais são as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (BRASIL, 1964).

Neste sentido:

As Receitas Correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas (BRASIL, 2013, p.12).

2.4.2.1.1 Receita Corrente Tributária

Entende-se por Receitas Tributárias, as receitas provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhorias. Tem por finalidade, obter recursos para financiar as atividades do setor público. Em seu artigo 3º, o Código Tributário Nacional (CTN) classifica como Tributo “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966, não paginado), ou seja, é originado por um fato gerador, que não pode ser derivado de uma penalização.

O artigo 16 do CTN define Imposto como um “tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966, não paginado), ou seja, é um tributo obrigatório cobrado pelo governo, a fim de custear a atividade administrativa do Estado.

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as taxas:

[...] são tributos vinculados porque o aspecto material do fato gerador é prestação estatal específica diretamente referida ao contribuinte, em forma de contraprestação de serviços. Porém, podem ser tributos de arrecadação não-vinculada, pois as receitas auferidas por meio das taxas não se encontram afetadas a determinada despesa, salvo se a lei que instituiu o referido tributo assim determinou. (BRASIL, 2013, p. 16).

Diante disso, Taxa é o tributo arrecadado pela União, Estados e Municípios em troca de uma prestação de serviço à população.

Da mesma forma, o Manual define como contribuições de melhorias, uma “espécie de tributo na classificação da receita orçamentária e tem como fato gerador valorização imobiliária que decorra de obras públicas, contanto que haja nexo causal entre a melhoria havida e a realização da obra pública” (BRASIL, 2013, p. 17).

Ademais, o CTN, em seu artigo 81, afirma que:

A contribuição de melhoria cobrada pela União, Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. (BRASIL, 1966, não paginado).

Portanto, definimos como Contribuições de Melhorias o tributo cobrado quando houver a realização de uma obra pública e em decorrência dela, tiver uma valorização imobiliária.

2.4.2.1.2 Receita Corrente Líquida

Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório do mês de apuração e dos meses anteriores da Receita Corrente, deduzido os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

A Receita Corrente Líquida procura captar a efetiva capacidade de arrecadação do ente público, diferente, por exemplo, da Receita de Capital, que possui natureza eventual, não possuindo normalidade em sua arrecadação.

Por meio da RCL, são determinados parâmetros para indicadores da gestão fiscal e limites de gastos, conforme determinações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para Toledo Junior (2001, p.50)

A Receita Corrente Líquida é o denominador comum de todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre ela é que serão calculados os percentuais de gasto de pessoal, de despesas previdenciárias, de serviços de terceiros, da reserva de contingência e da dívida consolidada.

2.4.2.2 Receita de Capital

Receita de Capital são os ingressos de recursos financeiros oriundos de atividades geralmente não operacionais.

O artigo 11 §2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, define as Receitas de Capital como aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas: da conversão, em espécie de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinado a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964).

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2013, p.13), Receitas Orçamentárias de Capital também

aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das Receitas Correntes, as Receitas de Capital em geral não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido.

São exemplos de Receitas de Capital: Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital, outras Receitas de Capital.

2.5 Despesas Públicas

Define-se como Despesas Públicas, a aplicação das receitas arrecada para custear os serviços públicos realizados em prol da sociedade (despesas correntes), ou para realização de investimentos, (despesas de capital).

Ou seja, “despesa Pública é considerada como o conjunto de gastos ou saídas de dinheiro efetivadas por entes públicos, tais gastos devem ser voltados para a satisfação das necessidades das atividades e serviços prestados à sociedade” (SILVA, 2004 *apud* ANDRADE *et al.*, 2017, p. 325).

Nesse mesmo sentido, Paiva, Macedo e Silva (2008, p. 73) enfatizam que: “[...]a despesa pública deve atender a necessidade da população, estar de acordo com a capacidade contributiva da sociedade, ser fundamentada no consentimento público, autorizada por lei, viável economicamente acessível à população”.

Angélico (1989) destaca que as despesas públicas são divididas em orçamentária e extra orçamentária, assim como as receitas. Desta forma, as despesas orçamentárias devem estar obrigatoriamente previstas no orçamento, contudo, necessitam de aprovação do poder Legislativo para que possam ser efetivadas. Dentre as despesas orçamentárias, estão os gastos com pessoal e encargos, diárias, doações e investimentos.

De maneira oposta, as despesas extra orçamentárias, não necessitam de autorização, pelo fato de serem realizadas independentemente de estarem previstas. Como exemplo de despesas extra orçamentárias, citamos restituição de depósitos, restituição de cauções, pagamento de restos a pagar, etc.

2.5.1 Despesas com Pessoal

O conceito de gastos com pessoal é discriminado no artigo 18 da LRF, a qual dispõe:

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL, 2000, não paginado).

No §2º do mesmo artigo, a LRF trata da apuração das despesas: “a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência” (BRASIL, 2000, não paginado).

Para Silva, Amorim e Silva (2004) deve ser considerado como itens de despesa com pessoal, a fim de compor o demonstrativo de pessoal para publicação, quaisquer espécies remuneratórias, tais como pessoal ativo, inativo, pensionista, etc.

No mesmo sentido, Cruz *et al.* (2001), complementam que deve ser distinguido das despesas as de caráter indenizatório, como diárias, ajuda de custo e vale alimentação.

2.6 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei Complementar nº 101 de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu em um momento de grande difamação da gestão pública, diante de um desequilíbrio fiscal gerado por administradores incapazes, instituindo novas diretrizes a fim de fiscalizar os gastos públicos e conter o endividamento da União, dos Estados e dos Municípios, incentivando mais transparência nos gastos públicos e ajudando no combate à corrupção.

Antes do advento da Lei, havia práticas irresponsáveis de alguns governantes, que ao final de seus mandatos, faziam grandes gastos com o intuito de comprometer as finanças para o próximo mandatário. De tal modo, Figueiredo (2001 *apud* CONFESSOR *et al.*, 2017) cita que antes do advento da LRF, os governantes apontavam entre as despesas, todas as ações que acreditavam ser necessárias, para posteriormente ajustar a receita com os gastos, percorrendo assim, o caminho inverso da ordem natural dos fatos. Desta forma, o orçamento público apresentava distorções ao confrontar a previsão de arrecadação, com a fixação dos gastos públicos, gerando um desequilíbrio fiscal.

Ademais, a LRF, prevê que:

Art. 1º § 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, mediante o compromisso de metas e resultados entre receitas e 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. (BRASIL, 2000, não paginado).

Nesse mesmo sentido, Matias Pereira (2006) afirma que a LRF ao dispor sobre Finanças Públicas focada no interesse e na preocupação com a gestão dos recursos públicos, acaba tendo uma gestão eficiente e coibindo abusos que causam danos aos cofres públicos.

2.7 Limites de Gasto com Pessoal

Entre as diversas abrangências da Lei de Responsabilidade Fiscal, está a redução de gastos com pessoal, estabelecendo limites a fim de disciplinar a gestão dos recursos públicos.

Cruz e Platt Neto (2001, p. 21) entendem que, “as despesas com pessoal são as que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes públicos, entre os gastos realizados.”

Com isso, as despesas com pessoal tornam-se um dos principais pontos e tomam atenção especial entre os gestores públicos, visando o controle com as despesas do setor, especialmente em relação a folha de pagamento.

Visando coibir gasto excessivo, e regular os gastos com pessoal, a LRF trata em seu artigo 19, os limites de despesas em relação à Receita Corrente Líquida, assunto este, tratado anteriormente:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, 2000, não paginado).

Da mesma forma, o artigo 19, inciso III, indica que a repartição do limite global não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Ao final de cada quadrimestre, será realizada a verificação dos limites impostos pela Lei. Em caso de a despesa com pessoal em relação à RCL exceder 95% (noventa e cinco por cento) do limite, será proibido ao órgão que ocorrer o excesso, conforme artigo 22:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000, não paginado).

Ademais, a Constituição Federal, no artigo 169, aborda os limites com gastos com

pessoal, sendo que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar” (BRASIL, [2020], não paginado).

O artigo 23 da LRF aborda que em caso de as despesas ultrapassarem o limite imposto pela Lei, o percentual excedente deverá ser eliminado pela administração nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro período, adotando as medidas previstas na Constituição Federal no artigo 169, §§3º e 4º:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (BRASIL, [2020], não paginado).

3 Aspectos Metodológicos

3.1 Delineamento da pesquisa

Para os procedimentos técnicos deste estudo, foi realizada uma pesquisa documental, utilizando dados das mais diversas fontes, especialmente arquivos de órgãos públicos, sem que fossem previamente filtrados por outros autores, permitindo que esses documentos fossem utilizados para fins de pesquisa (GIL, 2002).

O presente estudo tratou a abordagem de forma qualitativa e quantitativa, de tal modo que a abordagem quantitativa apresenta números que comprovam os objetivos gerais do estudo, enquanto a abordagem qualitativa apresenta os fatores e a complexidade, permitindo compreender tais informações obtidas.

Para Gerhardt e Silveira (2009,p.32):

Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens.

Ademais, Fonseca (2002, p. 20) afirma:

[...] A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc. A utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente.

Quanto aos objetivos trata-se de uma pesquisa descritiva, na qual tem como objetivo mensurar, registrar e descrever características do estudo sem a interferência do pesquisador.

Tratando da natureza do estudo é utilizada pesquisa aplicada, cujo objetivo é gerar conhecimento para aplicações práticas, com vistas a solucionar situações específicas (GIL,

2002).

3.2 Procedimentos de coleta e análise dos dados

Inicialmente, será realizada uma revisão da literatura sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, Receitas e Despesas relacionadas à Gestão Pública dos municípios, com ênfase na Região das Hortênsias. Serão usados livros, periódicos, artigos, revistas, sites, leis, regulamentos, decretos, que embasem sobre o referido tema.

Posteriormente, será realizado estudo de caso, onde serão levantados e apurados os valores das receitas dos municípios no ano de 2019 e 2020, ademais, serão analisadas as despesas com pessoal, neste mesmo período. Serão analisados os valores arrecadados da Receita Corrente Líquida e comparado com as despesas com pessoal, através dos dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado, levando em consideração os limites abrangidos regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os dados da meta de arrecadação, arrecadação total, Receita Corrente Líquida, Despesa com Pessoal dos Municípios, no ano de 2019 foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), que é calculado através da média do Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), a fim de manter os dados comparativos sem distorções inflacionárias.

4 Resultados da pesquisa

Localizada na Serra Gaúcha, a Região das Hortênsias é um dos principais destinos turísticos do país. Composta pelos municípios de Canela, Caxias do Sul, Gramado, Nova Petrópolis, Picada Café e São Francisco de Paula, tem extensão territorial de 5.240,33 km². Segundo estimativa do IBGE em 2020, possui aproximadamente 648.569 habitantes, concentrando, em Caxias do Sul, 80% de sua população total (IBGE, [2020]).

A economia desta Região tem por base o turismo, seguido pela indústria e comércio. A qual, no ano de 2018, apresentou Produto Interno Bruto (PIB) de R\$29.530 mi, ou seja, 6,46% do PIB total do Rio Grande do Sul, neste período (IBGE, [2018]).

No ano de 2020, tendo em vista a pandemia do COVID-19, a economia desta Região foi deveras impactada. Como mencionado, comércios, indústrias, além do setor turístico, obrigaram-se a reduzir suas jornadas de trabalho, carga horária, inclusive, a suspensão total do trabalho na busca pelo controle da pandemia.

Deste modo, o artigo buscou comparar e analisar a evolução da arrecadação total, da receita corrente líquida e do gasto com pessoal da Região das Hortênsias, comparando os anos de 2019 e 2020 e suas respectivas receitas. As pesquisas se obtiveram através de informações coletadas por meio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Os dados apresentados são oriundos do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC), preenchido pelas entidades de esfera municipal e fica à disposição dos técnicos do Tribunal de Contas do Estado (TCE), para consultas e pesquisas, financiando análises e auditorias. A obrigatoriedade da divulgação dos dados é instituída pela Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterando a redação da LRF, referindo-se à transparência nas gestões fiscais, que determina a disponibilização de informações referente à execução orçamentária e financeira da União, dos Estados e dos Municípios, objetivando ao cidadão o direito à informação (BRASIL, 2009).

4.1 Meta de Arrecadação x Arrecadação Total

A Lei de Orçamento Anual (LOA) é um plano que indica as despesas e a localização dos fundos públicos durante um ano com base no valor total da arrecadação de impostos. Esta

Lei prevê o *quantum* será arrecadado pelo ente público no ano e como e onde serão aplicados estes recursos.

É de suma importância que as metas estabelecidas pela LOA sejam cumpridas, tendo em vista a relação da fixação das despesas com a arrecadação dos municípios. O Quadro 1 a seguir, compara a meta de arrecadação para o ano com a arrecadação total no ano de 2019 e no ano de 2020.

Quadro 1 – Comparação da Meta de Arrecadação 2019 com a Arrecadação Total 2019

Município	Meta de Arrecadação 2019	Arrecadação Total 2019	% Meta Arrecadada
Canela	226.524.201,58	225.641.100,55	99,61%
Caxias do Sul	1.752.808.811,10	1.787.389.208,41	101,97%
Gramado	270.409.356,85	301.014.327,49	111,32%
Nova Petrópolis	98.619.987,71	99.944.707,67	101,34%
Picada Café	32.412.117,60	33.823.938,68	104,36%
São Francisco de Paula	87.757.860,49	99.903.394,06	113,84%

Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

Percebe-se, conforme o Quadro 1, que dos Municípios da Região das Hortênsias, apenas Canela não atingiu a meta de arrecadação, faltando R\$883.101,03 para a realização total. De outro modo, São Francisco de Paula foi o Município que apresentou o melhor resultado, arrecadando R\$12.145.533,57 a mais do que previsão inicial.

Os demais Municípios apresentaram resultados próximos, com todos eles cumprindo o que constava no Orçamento. Caxias do Sul e Gramado arrecadaram, respectivamente, R\$34.580.397,31 e R\$30.604.970,64 a mais que a meta. Nesse mesmo sentido, Nova Petrópolis teve uma receita de R\$1.324.719,96 a mais que o orçado, e por fim, Picada Café superou em R\$1.411.821,08 a sua meta de arrecadação.

Quadro 2 – Comparação da Meta de Arrecadação 2020 com a Arrecadação Total 2020

Município	Meta de Arrecadação 2020	Arrecadação Total 2020	% Meta Arrecadada
Canela	209.000.000,00	194.052.285,51	92,85%
Caxias do Sul	1.577.071.557,32	1.608.028.696,07	101,96%
Gramado	255.254.208,53	234.202.067,87	91,75%
Nova Petrópolis	100.000.000,00	97.496.851,85	97,50%
Picada Café	27.740.000,00	30.060.570,94	108,37%
São Francisco de Paula	94.987.817,21	91.924.192,66	96,77%

Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

No Quadro 2, analisa-se que, dos Municípios estudados, apenas Caxias do Sul e Picada Café atingiram o orçado na LOA, inclusive, Picada Café ultrapassou sua meta em R\$2.320.570,94, sendo o município que representa a maior porcentagem e Caxias do Sul atingiu o total da meta, inclusive, arrecadando R\$30.957.138,75 a mais do que o previsto.

Por sua vez, Gramado, novamente, apresentou o pior índice, atingindo apenas 91,75% da previsão de arrecadação, faltando R\$21.052.140,66 para atingir o esperado. Canela arrecadou 92,85% da meta, faltando R\$14.947.714,49 para a previsão total.

Por fim, os municípios de Nova Petrópolis e São Francisco de Paula arrecadaram menos do que estipularam, respectivamente, R\$2.503.148,15 e R\$3.063.624,55 restando para a

realização da meta.

4.2 Evolução da Arrecadação Total

A seguir, no Quadro 3 apresenta-se a evolução da arrecadação total dos Municípios da Região das Hortênsias entre os anos de 2019 e 2020 e suas respectivas variações.

Quadro 3 – Variação da Arrecadação Total de 2020 em relação a 2019

Município	Arrecadação 2019	Arrecadação Total 2020	% Variação
Canela	225.641.100,55	194.052.285,51	-14,00%
Caxias do Sul	1.787.389.208,41	1.608.028.696,07	-10,03%
Gramado	301.014.327,49	234.202.067,87	-22,20%
Nova Petrópolis	99.944.707,67	97.496.851,85	-2,45%
Picada Café	33.823.938,68	30.060.570,94	-11,13%
São Francisco de Paula	99.903.394,06	91.924.192,66	-7,99%

Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

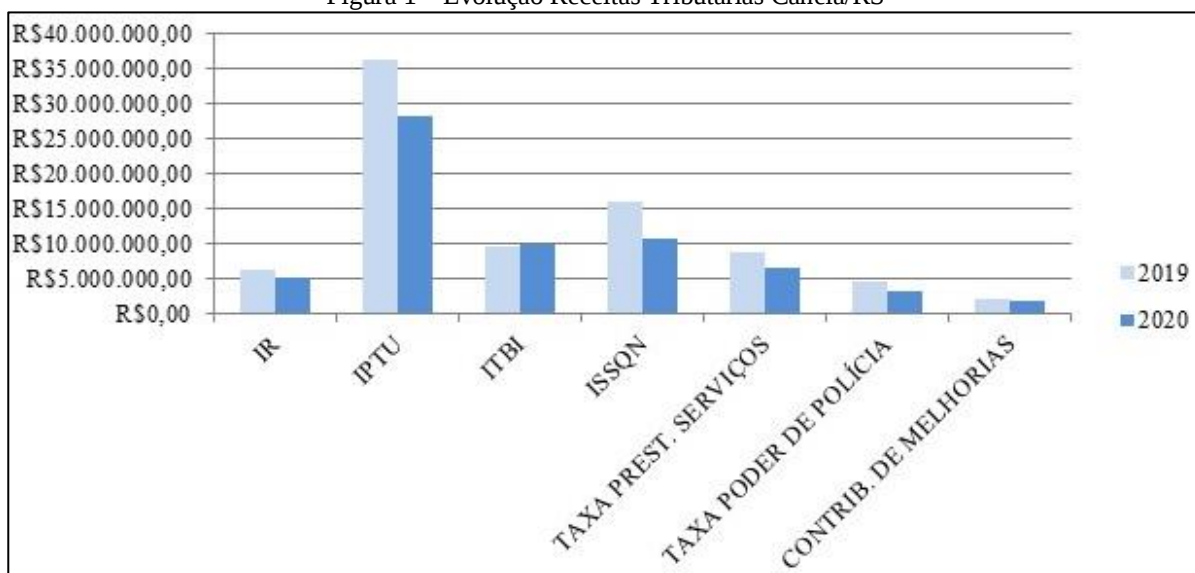
No geral, os Municípios apresentaram diminuição em suas arrecadações. Canela, por exemplo, teve um decréscimo de R\$31.588.815,04, Caxias do Sul diminuiu R\$179.360.512,34 sua receita, Picada Café decaiu em R\$3.763.367,74, e São Francisco de Paula, por sua vez, teve uma diminuição de R\$7.979.201,40 na arrecadação total.

As células em destaque representam os municípios de Gramado e Nova Petrópolis, os quais obtiveram, respectivamente, uma variação de -22,20% e -2,45%, ou seja, o município de Gramado apresentou a maior regressão em sua arrecadação - em termos de porcentagem, em torno de R\$66.812.259,62. De outro modo, mesmo diminuindo a arrecadação, Nova Petrópolis foi o Município que teve menos perda, reduzindo apenas R\$2.447.855,82 da sua arrecadação, em comparação com o exercício anterior.

4.3 Evolução Receitas Tributárias

As Receitas Tributárias são de suma relevância na composição da Arrecadação Total dos Municípios. Tendo em vista que, são as fontes de rendas derivadas da arrecadação municipal de Tributos. A seguir, serão detalhados os impostos que formam a arrecadação tributária dos Municípios, suas arrecadações e evolução comparadas ao ano de 2019, na Figura 1.

Figura 1 – Evolução Receitas Tributárias Canela/RS



Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

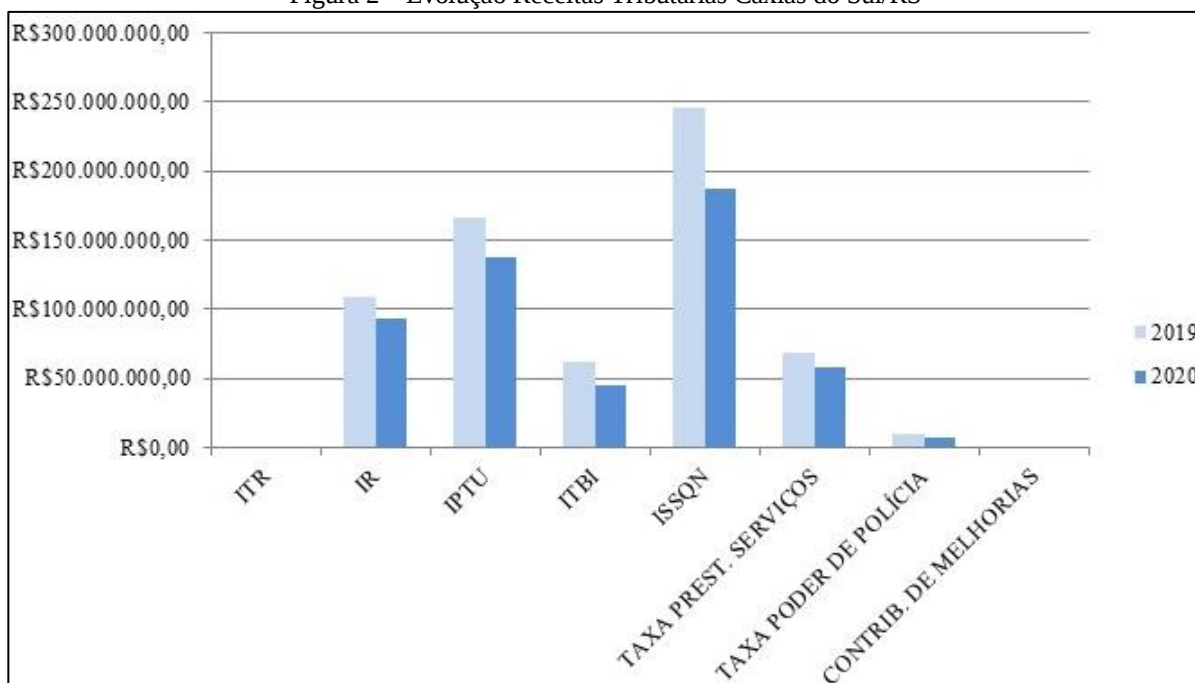
Conforme demonstra a Figura 1, com exceção do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o Município de Canela apresentou queda no ano de 2020 em todos os Tributos, em comparação com 2019.

Em termos de porcentagem, o Tributo que mais apresentou queda foi o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), diminuindo sua arrecadação em 33,23%, ou seja, R\$5.318.215,55. Em valores, o Tributo que mais decaiu foi o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), diminuindo R\$8.177.638,08, ou seja, 22,56% em relação ao período anterior.

Os demais Tributos, Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), Taxa de Prestação de Serviços, Taxa Poder de Polícia e Contribuições de Melhorias, apresentaram queda de 18,41%, 24,27%, 33,17% e 24%, respectivamente, em relação a 2019.

Por sua vez, o ITBI, apresentou aumento na sua totalidade, evoluindo 4,06%, ou seja, R\$387.721,74.

Figura 2 – Evolução Receitas Tributárias Caxias do Sul/RS



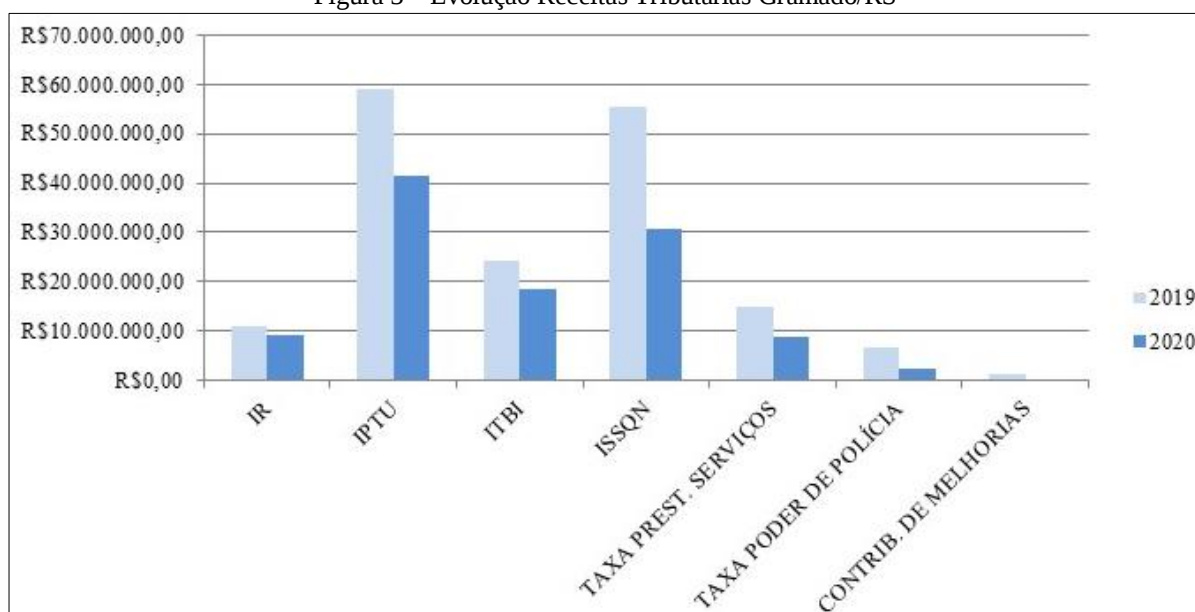
Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

A Figura 2 representa a evolução das Receitas Tributárias no Município de Caxias do Sul. Nota-se, que, com exceção das Contribuições de Melhorias, todos os Tributos que compõe a Receita Tributária sofreram queda na arrecadação. O ITBI foi o tributo que mais teve perda, em questão de porcentagem, com 25,65% de redução, representando o montante de R\$15.741.356,85. Em valores, o ISSQN foi o Tributo que mais diminuiu, cerca de R\$58.669.627,68, ou 23,91% em relação a 2019.

Por sua vez, as Contribuições de Melhorias apresentaram evolução na arrecadação, em torno de R\$3.440,62, ou 91,43% em relação ao exercício anterior.

Os demais tributos, formados pelo ITR, IR, IPTU, Taxas Prestação de Serviços, Taxas Poder de Polícia, tiveram redução, respectivamente, de 25,13%, 14,69%, 17,21%, 14,92% e 23,68%.

Figura 3 – Evolução Receitas Tributárias Gramado/RS

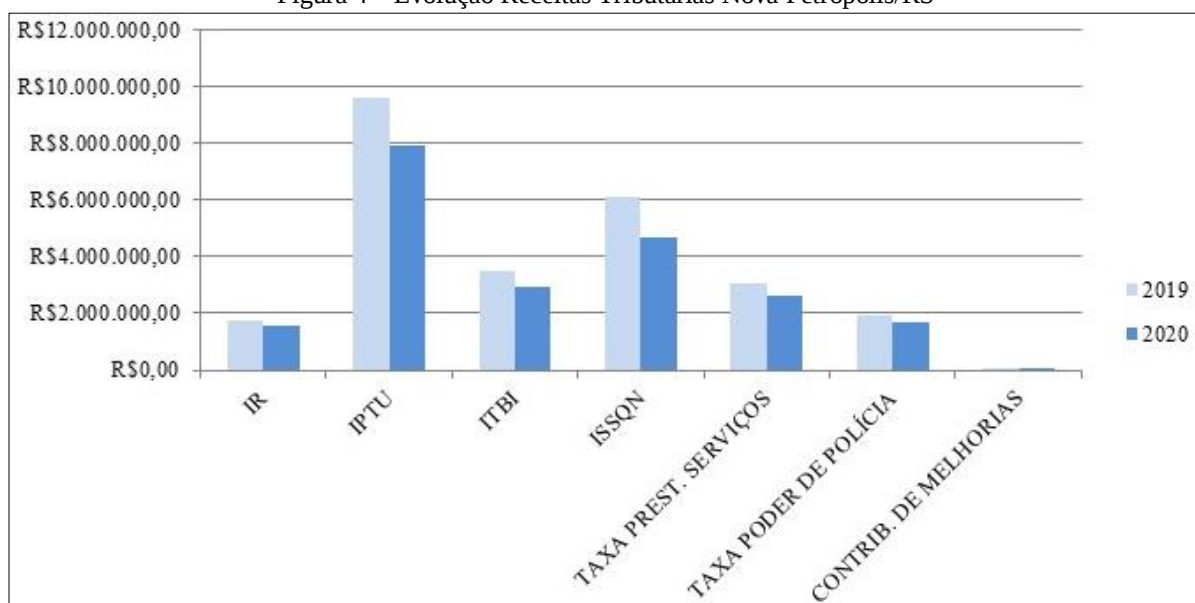


Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

Conforme a Figura 3, todos os tributos apresentaram redução nas arrecadações, em comparação dos últimos exercícios. As Contribuições de Melhorias apresentaram a maior redução em termos de porcentagem, diminuindo em 87,74%, ou seja, R\$1.100.075,38. Entretanto, o tributo que mais redução em termos de valores foi o ISSQN, em torno de R\$24.688.513,10, isto é, 44,52%.

Os demais, IR, IPTU, ITBI, Taxas Prestação de Serviços e Taxas de Poder de Polícia, diminuía suas arrecadações em, respectivamente, 15,39%, 29,84%, 23,88%, 40,71% e 62,60%.

Figura 4 – Evolução Receitas Tributárias Nova Petrópolis/RS



Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

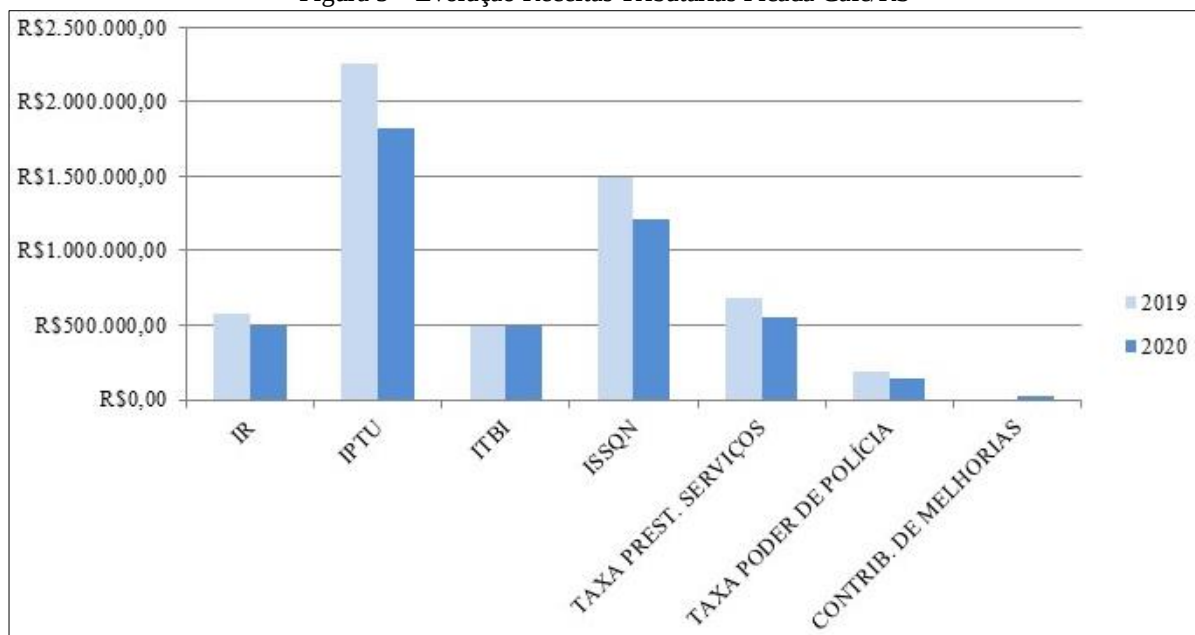
No Município de Nova Petrópolis, conforme demonstra a Figura 4, o Tributo que mais teve redução na arrecadação, em porcentagem, foi o ISSQN, reduzindo a receita em 23,27%, ou seja, R\$1.418.873,36. Em valores, o IPTU teve mais redução, cerca de R\$1.646.850,03, ou

seja, 17,20% em relação ao último exercício.

Por sua vez, as Contribuições de Melhorias apresentaram um aumento de 61,78% em relação a 2019, isto é, R\$27.763,79.

Já o IR e ITBI tiveram uma redução respectiva de 12,81% e 16,59%, ou seja, R\$227.018,46 e R\$581.287,37 a menos que 2019. As Taxas de Prestação de Serviços e de Poder de Polícia, também apresentaram queda, de R\$479.505,55 e R\$253.013,46, respectivamente.

Figura 5 – Evolução Receitas Tributárias Picada Café/RS



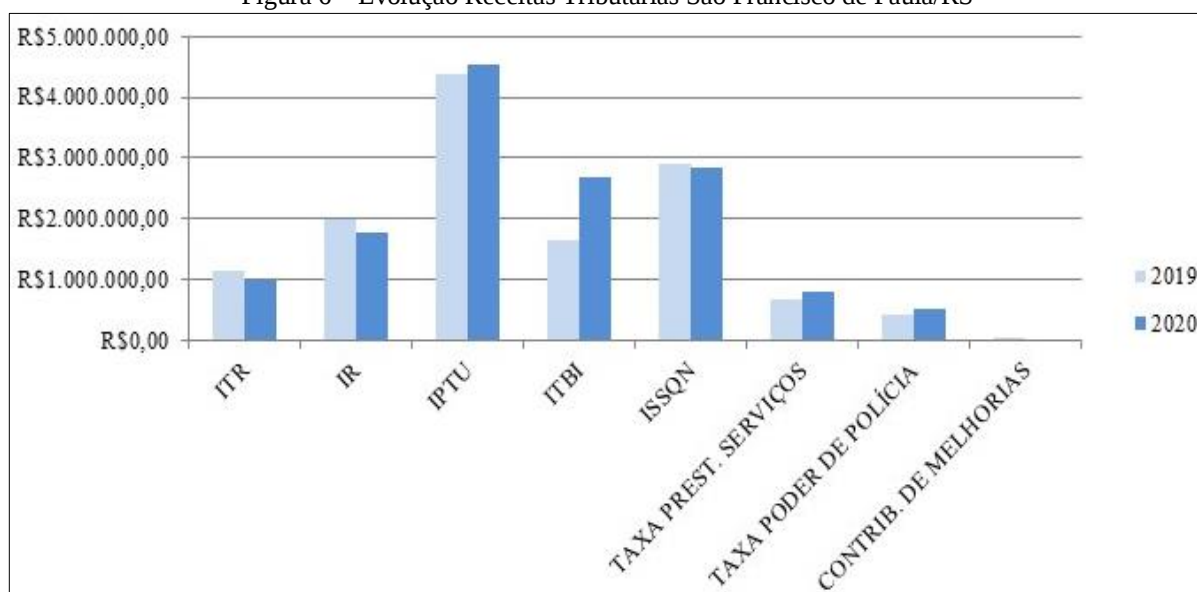
Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

De modo geral, os tributos que formam as Receitas Tributárias de Picada Café apresentaram queda, conforme a Figura 5. Em valores, o tributo que mais decaiu foi o IPTU, diminuindo R\$432.628,98, ou seja, 19,18%. Em porcentagem, as Taxas de Poder de Polícia foram as que mais oscilaram, diminuindo 25,56% da arrecadação em relação a 2019, isto é, uma queda de R\$48.431,38.

Por outro lado, as Contribuições de Melhorias e o ITBI, tiveram aumento na arrecadação. O montante arrecadado com as Contribuições de Melhorias foi de R\$25.256,19, sendo que no exercício financeiro de 2019 o município não apresentou arrecadação com este tributo. O ITBI, por sua vez, teve uma arrecadação 0,48% superior em relação ao último exercício, representando R\$2.384,58.

Além disso, o IR, ISSQN e as Taxas de Prestação de Serviços, tiveram uma redução de 14,11% ,19,41% e 19,24%, respectivamente, ou seja, R\$80.717,82, R\$290.289,69 e R\$130.691,36 a menos que o exercício anterior.

Figura 6 – Evolução Receitas Tributárias São Francisco de Paula/RS



Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

Dos Municípios estudados, São Francisco de Paula, apresentou o maior número de Tributos com aumento no ano de 2020, conforme a Figura 6.

O ITBI teve 64,12% de evolução em sua arrecadação. Enquanto no ano de 2019 foi arrecadado R\$1.630.955,14, no ano de 2020 o município apresentou uma arrecadação de R\$2.676.734,32. Nas Taxas de Poder de Polícia, e nas Taxas de Prestação de Serviços, houve um aumento de 16,31% e 27,05%, respectivamente. Com IPTU, a arrecadação passou de R\$4.368.375,21 para R\$4.540.098,86, resultando num aumento de 3,53% entre os períodos.

Todavia, nos demais tributos, houve redução em suas arrecadações. A maior variação foi nas Contribuições de Melhorias, o que representou no ano de 2019 a arrecadação de R\$15.925,26, enquanto em 2020, não houve arrecadação. Com ITR e IR, a redução foi de 13,73% e 11,19%, ou em termos de valores, R\$155.537,85 e R\$221.653,90, respectivamente. Finalizando, o ISSQN teve redução de 1,46%, ou seja, R\$42.221,97 a menos que 2019.

Em uma análise geral das Receitas Tributárias dos Municípios estudados, conforme cédula em destaque no Quadro 4 é apresentada os Municípios com as maiores variações.

Quadro 4 – Variação das Receitas Tributárias

Município	2019	2020	% Variação
Canela	R\$83.506.163,34	R\$65.097.072,17	-22,05%
Caxias do Sul	R\$661.979.733,88	R\$529.981.688,26	-19,94%
Gramado	R\$172.668.374,00	R\$111.553.583,29	-35,39%
Nova Petrópolis	R\$26.003.621,64	R\$21.424.837,00	-17,61%
Picada Café	R\$5.688.395,23	R\$4.733.276,77	-16,79%
São Francisco de Paula	R\$13.113.109,83	R\$14.116.468,41	7,65%

Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

Gramado foi o Município que apresentou a maior queda na arrecadação tributária, tendo em 2020 sua receita 35,39% a menos que o mesmo período de 2019, ou seja, sua arrecadação teve uma perda de R\$61.114.790,71.

Por outro lado, São Francisco de Paula foi o único Município que apresentou aumento em sua arrecadação. Em 2019, sua receita tributária foi de R\$13.113.109,83, enquanto em 2020, foi de R\$14.116.468,41, isto é, 7,65% maior que o mesmo período anterior.

Os demais Municípios apresentaram queda nas arrecadações: Canela teve sua arrecadação reduzida em R\$18.409.091,17. Por sua vez, Caxias do Sul, Nova Petrópolis e Picada Café, reduziram suas Receitas em R\$131.998.045,62, R\$4.578.784,64 e R\$955.118,46, respectivamente.

4.4 Receita Corrente Líquida x Despesa com Pessoal

A Receita Corrente Líquida serve de parâmetro para importantes indicadores na gestão pública, ademais é utilizada como base para indicar quanto o governo apresenta de disponibilidade em cada exercício para cumprir com suas despesas. Uma de suas atribuições é limitar as despesas com pessoal, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, assunto mencionado neste estudo.

A seguir, será analisado a Receita Corrente Líquida dos Municípios da Região das Hortênsias, as Despesas com Pessoal, o Comprometimento da RCL e sua evolução de 2019 para 2020.

Quadro 5 – Receita Corrente Líquida x Despesas com Pessoal 2019

Municípios	Receita Corrente Líquida	Despesa com Pessoal	%Comprometimento RCL
Canela	202.355.387,93	87.426.870,46	43,20
Caxias do Sul	2.005.005.403,05	745.418.182,98	37,18
Gramado	325.998.018,25	152.240.759,94	46,70
Nova Petrópolis	96.299.236,46	43.843.488,01	45,53
Picada Café	31.939.494,88	14.204.797,97	44,47
São Francisco de Paula	80.476.876,36	35.296.212,37	43,86

Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

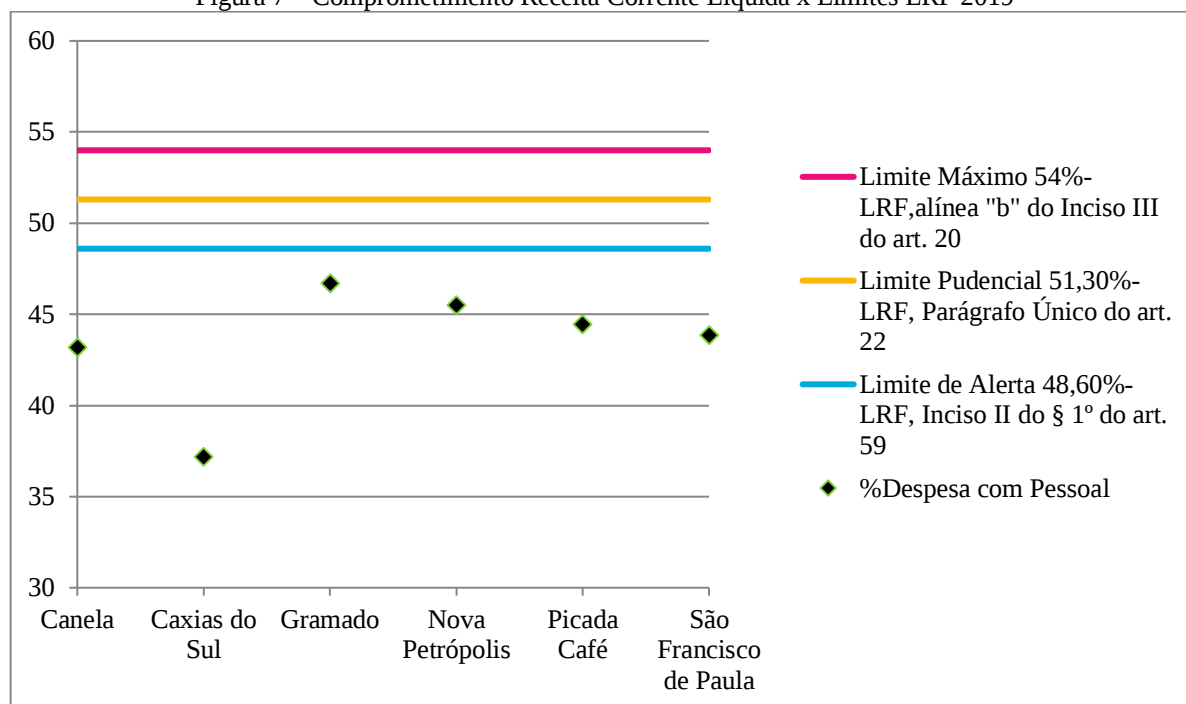
As cédulas em destaque no Quadro 5 demonstram os Municípios que tiveram o menor e o maior comprometimento da Receita Corrente Líquida com as Despesas com Pessoal. O Município de Caxias do Sul apresentou uma Receita Corrente Líquida de R\$2.005.005.403,05. Referente às Despesas com Pessoal, teve um montante de R\$745.418.182,98, ou seja, 37,18% da RCL foram utilizados para cobrir os gastos. Gramado, por sua vez, teve uma RCL de R\$325.998.018,25. Da mesma forma, apresentou nas Despesas com Pessoal um gasto no montante de R\$152.240.759,94. Dados os números apresentados, o Município comprometeu 46,70% da RCL com tais despesas.

No ano de 2019, a Receita Corrente Líquida do município de Canela foi R\$202.355.387,93, enquanto a Despesa com Pessoal foi de R\$87.426.870,46, comprometendo assim, 43,20% da sua RCL com os Gastos com Pessoal.

A RCL no Município de Nova Petrópolis foi de R\$96.299.236,46. O montante das Despesas com Pessoal foi de R\$43.843.488,01, representando 45,53% da RCL. Por sua vez, O Município de Picada Café teve uma RCL de R\$31.939.494,88, enquanto as Despesas com Pessoal foram de R\$14.204.797,97, ou seja, 44,47% da RCL.

Por fim, o Município de São Francisco de Paula apresentou sua RCL no total de R\$64.270.529,02, com as Despesas com Pessoal representando um montante de R\$28.188.298,85, ou seja, 43,86% da RCL.

Figura 7 – Comprometimento Receita Corrente Líquida x Limites LRF 2019



Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

Conforme a Figura 7 demonstra, todos os Municípios que compõe a Região das Hortênsias mantiveram-se dentro do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, não ultrapassando os Limites delimitados pela mesma.

De tal forma, a seguir serão analisados os números atingidos pelos Municípios no ano de 2020, no Quadro 6.

Quadro 6 – Receita Corrente Líquida x Despesas com Pessoal 2020

Municípios	Receita Corrente Líquida	Despesa com Pessoal	%Despesa
Canela	168.372.961,36	70.831.434,08	42,07
Caxias do Sul	1.741.731.282,98	586.408.696,43	33,67
Gramado	225.668.151,16	126.492.793,38	56,05
Nova Petrópolis	86.515.093,62	36.431.475,00	42,11
Picada Café	28.086.257,70	12.746.625,15	45,38
São Francisco de Paula	74.112.372,60	32.044.971,66	43,24

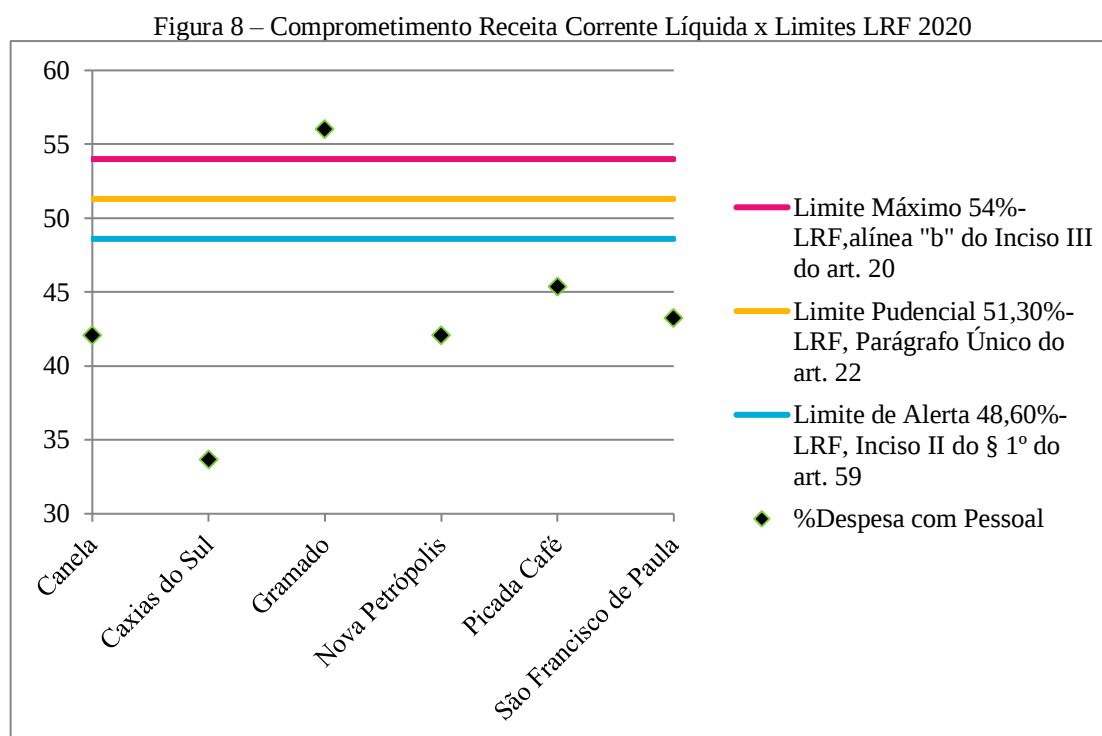
Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

Assim como em 2019, Caxias do Sul e Gramado foram os Municípios que tiveram o menor e o maior comprometimento, respectivamente, da Receita Corrente Líquida com os Gastos com Pessoal. Caxias do Sul teve sua RCL de R\$1.741.731.282,98, enquanto os gastos com pessoal foram de R\$586.408.696,43, isto é, 33,67% da RCL foram comprometidos com as Despesas com Pessoal. Entretanto, no Município de Gramado a RCL foi de R\$225.668.151,16. Referente às Despesas com Pessoal, o total do exercício foi de R\$126.492.793,38. Sendo assim, o Município de Gramado comprometeu sua RCL em 56,05% com as Despesas com Pessoal.

No Município de Canela, a RCL foi de R\$168.372.961,36, já as Despesas foram de R\$70.831.434,08, sendo assim, 42,07% da RCL foi comprometida com os Gastos com Pessoal.

Em 2020, a RCL de Nova Petrópolis representou um montante de R\$86.515.093,62. Os Gastos com Pessoal comprometeram 42,11% da Receita, ou seja, as Despesas representaram um montante de R\$36.431.475,00.

No Município de Picada Café, a RCL foi de R\$28.086.257,70 já as Despesas com Pessoal foram R\$12.746.625,15, representando 45,38% da RCL. Por fim, no Município de São Francisco de Paula a RCL foi de R\$74.112.372,60, enquanto os Gastos com Pessoal foram de R\$32.044.971,66, representando 43,24% da RCL.



Fonte: Elaborado com base nas demonstrações contábeis auditadas pelo TCE/RS (2019 a 2020).

Com base nas informações obtidas, através da Figura 8, dos Municípios estudados, apenas Gramado ultrapassou os Limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, atingindo 56,05% de comprometimento da RCL, ultrapassando assim, o Limite Legal, Limite Prudencial e Limite de Alerta, que são 54%, 51,30% e 48,60%, respectivamente. Os demais enquadraram-se dentro do que regula a Lei,

Referente à variação de um período para outro, apenas Picada Café, além de Gramado, teve um aumento na variação do comprometimento da RCL com as Despesas com Pessoal, tendo uma variação de 0,91%. Canela, por sua vez teve uma redução de 1,14%, Caxias do Sul de 3,51%, Nova Petrópolis de 3,42% e São Francisco de Paula de 0,62%.

4.5 Considerações finais das análises comparativas.

Com base nos resultados encontrados, identificamos a queda na arrecadação total dos Municípios. Em um breve comparativo entre as arrecadações do período de 2020, com 2019, percebemos a queda no montante em todos os Municípios, com destaque para Gramado, que apresentou perda de 22,20% em suas receitas.

Nesse mesmo sentido, é analisada, individualmente, a evolução das Receitas Tributárias de cada Município. Gramado novamente apresentou o pior resultado, apresentando uma queda na arrecadação de 35,39%, enquanto o ISSQN foi o tributo que mais apresentou redução. Vale ressaltar que Nova Petrópolis foi o único Município que teve aumento nas Receitas Tributárias, de 7,65% em relação ao exercício anterior.

A fim de analisar o impacto da Pandemia na Receita Corrente Líquida, e no Gasto com Pessoal, foi analisada a Receita Corrente de cada Município em comparação com as Despesas com Pessoal, percebendo então, que no ano de 2020, o município de Gramado extrapolou os Limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, por comprometer 56,05% da Receita Corrente Líquida com as Despesas com Pessoal.

5 Conclusão

A Região das Hortênsias, composta pelos Municípios de Canela, Caxias do Sul, Gramado, Nova Petrópolis, Picada Café e São Francisco de Paula, tem no turismo seu grande fator para a composição da Arrecadação Total. Arrecadação esta que, deveras, foi prejudicada pela Pandemia do COVID-19, o que resultou na fragilização da economia e em danos à saúde pública.

Com base nisso, a questão de pesquisa do presente artigo buscou responder o seguinte questionamento: “Qual o impacto na arrecadação total, na receita corrente líquida e no limite de gasto com pessoal do Poder Executivo, dos municípios turísticos da Região das Hortênsias frente à pandemia do COVID-19?”. Ademais, delimitando os períodos de 2019 e 2020 como base para este estudo.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa exploratória documental para embasamento dos conceitos abordados no artigo. Em seguida, partiu-se ao processo de coleta de dados por meio de documentos contábeis, disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a fim de buscar explicações para corroborar com o estudo. Ante isso, foi realizado um Protocolo, junto a Prefeitura Municipal de Gramado, número do processo 8420/2021 ou número único 763.20J.Q45-G3, não sendo respondido em tempo hábil para conclusão deste artigo.

Primeiramente, foi apresentado a Meta de Arrecadação, em comparação com a Arrecadação Total, dos Municípios, nos anos de 2019 e 2020. No primeiro exercício, com exceção de Canela, os Municípios atingiram o que haviam orçado. Entretanto, em 2020, além de Canela que já não havia atingido a meta de arrecadação em 2019, os Municípios de Gramado, Nova Petrópolis e São Francisco de Paula também ficaram aquém do que constava no Orçamento. Logo, foi analisada a variação da Arrecadação Total de 2020 em relação a 2019. Com base nisso, nota-se que em todos os Municípios a variação foi negativa, apresentando queda em todos eles.

Neste sentido, a fim de demonstrar a queda nas arrecadações, foi analisado a Receita Tributária destes Municípios, a comparando com os exercícios anteriores. Dado isso, foi de suma importância analisar a maior oscilação em termos de Receita, para então, entender o que contribuiu para a real queda na arrecadação total. Com base nisso, foi possível verificar que o Município que teve mais queda na Receita Tributária foi Gramado, o Tributo que mais teve perda foi o ISSQN (tributo derivado das receitas de Serviços), isto porque, parte de um dos setores mais prejudicados pela Pandemia.

Por fim, é analisado a Receita Corrente Líquida em comparação com as Despesas com Pessoal. No ano de 2019, todos os Municípios mantiveram-se dentro dos Limites que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe, a fim de controlar os gastos, e ter uma boa gestão dos recursos públicos. No ano de 2020, a maioria dos Municípios, mesmo com a queda na arrecadação, manteve-se dentro dos Limites da LRF, entretanto, Gramado apresentou um comprometimento de 56,05% da RCL com os Gastos com Pessoal, ultrapassando o Limite de Alerta, Limite Prudencial e Limite Legal, e ficando a mercê das sanções impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tais resultados demonstram quanto Gramado é dependente da atividade turística, tendo em vista que nos outros Municípios, a arrecadação com as demais atividades, como a

Indústria, por exemplo, foi suficiente para que não comprometessem as contas públicas. Por mais que Gramado ainda tenha algumas Indústrias, estas estão totalmente voltadas ao turismo, o que, e em um período como este, em que o setor é afetado, as demais atividades também sofrem as consequências.

Com base nisso, concluo que a queda na arrecadação foi fator decisivo para o Município ultrapassar os limites definidos pela LRF, tendo em vista a dependência do Município com o setor Turístico.

O presente estudo é de grande valia, tendo em vista seu poder de colaboração com a sociedade em geral, seja na academia, seja na vida civil. Os conceitos aqui apresentados inteiram o leitor de um assunto tanto quanto importante para a vida em sociedade. Entender como os Gestores Municipais administram e gerem um município é dever de todo cidadão brasileiro que preza pela democracia. Afinal, é o dinheiro do cidadão que corrobora com a administração, sendo, portanto fundamental que este quantum chegue ao destino correto.

Ademais, é de suma importância que se entenda o elo entre a Receita e Despesa de um Município, tendo em vista que eventualidades ocorrem como o caso da Pandemia, e influenciam diretamente na Gestão Municipal.

Referências

ANDRADE, D. A. *et al.* Uma Análise do Comportamento das Receitas e Despesas do Município de Nova Cruz/RN.**REPAE**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 317-342, mai./out. 2017. Disponível em: <https://repae-online.com.br/download/pdf_39>. Acesso em: 01 nov. 2020.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. S. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1991. 6 v.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 02 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 05 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP)**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 5. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública. Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual do direito administrativo.** 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CONFESSOR, K. L. A. *et al.* Gasto Público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 14., 2017, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Associação Brasileira de Custos, 2017. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4323/4323>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

CRUZ, F. *et al.* **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada:** Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CRUZ, F.; PLATT NETO, O. A. A Influência da Limitação das Despesas com Pessoal na Gestão Pública e um Perfil Comportamental dos Municípios Catarinenses. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 07-23, dez. 2001. Disponível em: <<https://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/970>>. Acesso em: 03 nov. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FELGUEIRAS, J. A. **Contabilidade Pública.** Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2007.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades.** [2020]. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Produto Interno Bruto – PIB.** [2018]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/ PIB.php>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública:** Teoria e Prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas:** a política orçamentária no Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MAUSS, C. V. **Análise de demonstrações contábeis governamentais**: instrumento de suporte à gestão pública. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, O. A. B. **Princípios Gerais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979. 2 v.

NERY, C. **Pandemia foi responsável pelo fechamento de 4 em cada 10 empresas com atividades encerradas**. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28295-pandemia-foi-responsavel-pelo-fechamento-de-4-em-cada-10-empresas-com-atividades-encerradas>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PAGLIARUSSI, M. S.; NOSSA, V.; LOPES, V. A. A Influência do Plano Plurianual nos Indicadores de Execução: um estudo exploratório na Prefeitura de Vitória. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 29-45, jul./set. 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/article/download>>. Acesso em: 11 out. 2020.

PAIVA, S. B.; MACEDO, A. C. P.; SILVA, L. J. Uma discussão acerca da não-definição de despesas públicas na legislação da área de Contabilidade Pública. **Revista Brasileira De Contabilidade**, Brasília, n. 171, p. 68-81, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://rbc.cfc.org.br/index.php/rbc/article/view/804>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

REIS, L.G.*et al.* A pesquisa brasileira em contabilidade do setor público: uma análise após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Informação Contábil**, Recife, v. 1, n. 1, p. 89-101, set. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ricontabeis/article/view/7728>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

REZENDE, D. A. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 505-536, jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000300007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 11 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Manual do Gestor Público**: um guia de orientação ao gestor público. 2. ed. Porto Alegre: CORAG, 2011.

SILVA, M. M.; AMORIM, F. A.; SILVA, V. L. **Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios**: Uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2004.

TOLEDO JUNIOR, F. C. A apuração de indexador básico da Lei de Responsabilidade Fiscal: A Receita Corrente Líquida no Município. **Revista do TCU**, Brasília, v. 32, n. 89, p. 50-55, jul./set. 2001. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/885>>. Acesso em: 10 out. 2020.