FURG
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE

TCE
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS

DIAGNÓSTICO DA

# GOVERNANÇA DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

2026

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO – RS

### CONSELHEIROS
Iradir Pietroski – Presidente
Edson Brum – Vice-Presidente
Cezar Miola
Marco Antonio Lopes Peixoto
Estilac Martins Rodrigues Xavier
Alexandre Postal
Renato Luís Bordin de Azeredo

### CONSELHEIROS SUBSTITUTOS
Heloisa Tripoli Goulart Piccinini
Alexandre Mariotti
Daniela Zago Gonçalves da Cunda
Ana Cristina Moraes
Letícia Ayres Ramos
Roberto Debacco Loureiro

### PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Ângelo Grabin Borghetti

### PROCURADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Geraldo Costa da Camino
Daniela Wendt Toniazzo
Fernanda Ismael

### CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Tatiana Zambiasi Olsson

### DIRETOR-GERAL
Claudio Roberto Koskodan das Chagas

### DIRETORA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
Andrea Mallmann Couto

### DIRETORA ADMINISTRATIVA
Giovanna Kathleen Benedetti Teixeira

### DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
Alexandre Porto Debeluck

### DIRETORA DA ESCOLA DE GESTÃO E CONTROLE FRANCISCO JURUENA
Fabiana Durgant Silva

## AUTORIA TÉCNICA TCE-RS

Emerson Roberto Luisi
Fernanda Colvero Nogueira
Geovane Foletto Lopes
Thiago Felker Andreis

## AUTORIA TÉCNICA FURG

Ricardo Aguirre Leal – Coordenador FURG
Eduardo André Tillmann
Rodrigo da Rocha Gonçalves
Tiago Müller de Brito

## Ficha técnica

**Instituições:** Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS)
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

**Título:** Diagnóstico da Governança dos Benefícios Tributários dos Municípios Gaúchos

**Data:** 16 de julho de 2026

**Palavras-chave:** benefício tributário; governança fiscal; gestão pública; município; Rio Grande do Sul; IGBT

**Base de Dados:** Levantamento sobre Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária (TCE-RS)

**Referência:** 2025 (levantamento aplicado em 2025)

**Metodologia:** LEAL, R. A. et al. *Diagnóstico da Governança dos Benefícios Tributários dos Municípios Gaúchos:* Documentação do Cálculo do IGBT. Porto Alegre: TCE-RS, 2026.

## Sugestão de citação

LEAL, Ricardo Aguirre; TILLMANN, Eduardo André; GONÇALVES, Rodrigo da Rocha; BRITO, Tiago Müller de; LUISI, Emerson Roberto; NOGUEIRA, Fernanda Colvero; LOPES, Geovane Foletto; ANDREIS, Thiago Felker. *Diagnóstico da Governança dos Benefícios Tributários dos Municípios Gaúchos.* Porto Alegre: TCE-RS, 2026.

## Contato institucional

Registrar um chamado no Portal do TCE, pelo caminho: Fiscalizado/Para o Fiscalizado/Central de Serviços/Nova Solicitação/Categoria: Curso, evento ou treinamento organizado pelo TCE/Filtro em órgãos: Mostrar somente na esfera municipal/Selecionar Órgão/Assunto: Diagnóstico de Governança dos Benefícios Tributários dos Municípios Gaúchos.

## Apoio e financiamento

Este trabalho contou com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), por meio de financiamento de projeto de pesquisa concedido aos autores vinculados à Universidade Federal do Rio Grande (FURG) – Edital 06/2025.

## Uso de Inteligência Artificial

Este trabalho contou com o auxílio de tecnologias de inteligência artificial (GPT 5.5 e 5.6), incluindo apoio à revisão textual, à organização lógica, à conferência de consistência e à elaboração de elementos de estrutura e layout.

# RESUMO

Este relatório apresenta o diagnóstico da governança dos benefícios tributários nos municípios do Rio Grande do Sul, com base em levantamento aplicado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) em 2025 e em metodologia desenvolvida em cooperação com a Universidade Federal do Rio Grande (FURG). O objetivo é avaliar, de forma comparável e sistemática, a maturidade institucional dos municípios que declararam possuir benefícios tributários, considerando sua base normativa, planejamento fiscal, gestão operacional, controle interno, monitoramento, avaliação, transparência e accountability.

A análise abrange os 497 municípios gaúchos. Desse total, 325 municípios declararam incidência de benefícios tributários e tiveram o Índice de Governança dos Benefícios Tributários (IGBT) calculado, enquanto 172 informaram não possuir incidência declarada desses instrumentos. O IGBT é apresentado em escala de 0 a 100 pontos e sintetiza seis aspectos de governança: Base Normativa e Institucionalidade (BNI), Planejamento e Aderência Fiscal (PAF), Gestão Operacional e Informação (GOI), Controle Interno e Conformidade Contábil (CCC), Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem (MAA) e Transparência e Accountability Social (TAS).

Os resultados indicam nível intermediário de maturidade institucional. A média estadual do IGBT foi de 53,9 pontos entre os municípios com incidência declarada. A maior parte desses municípios situou-se nos estratos B e C, indicando predominância de situações de governança adequada ou básica, com poucos casos de governança avançada e parcela menor em governança insuficiente. Entre os aspectos avaliados, os melhores resultados aparecem em CCC, PAF e BNI, enquanto os principais pontos de atenção concentram-se em MAA e, sobretudo, em TAS. Esse padrão mostra que muitos municípios apresentam maior estruturação normativa, fiscal, operacional ou contábil do que capacidade efetiva de avaliar resultados, revisar benefícios, divulgar informações e prestar contas à sociedade.

A leitura integrada dos resultados evidencia uma assimetria no ciclo de governança. As dimensões de *Estruturação e Concessão* e *Execução e Controle* apresentam maturidade relativa superior à dimensão de *Avaliação e Accountability*. Assim, o principal desafio não está apenas em instituir normas, registrar informações ou formalizar controles, mas em transformar essas práticas em avaliação periódica, aprendizagem institucional, revisão de benefícios, transparência ativa e controle social. Os perfis interpretativos reforçam essa conclusão ao identificar municípios com *base forte*, *controle forte* e, ao mesmo tempo, *retorno frágil*, além de situações de baixa maturidade multidimensional.

Os recortes por porte populacional, COREDE e associação municipal mostram heterogeneidades relevantes. Municípios de médio porte tendem a apresentar resultados relativamente mais favoráveis, enquanto os de pequeno porte concentram parte importante dos desafios de estruturação institucional. Os municípios de grande porte, por sua vez, revelam heterogeneidade interna, indicando que maior escala populacional não garante, por si só, fechamento adequado do ciclo de governança. Nos recortes territoriais, os resultados devem ser usados como instrumentos de focalização de estratégias de apoio, cooperação e capacitação, e não como rankings definitivos.

As recomendações priorizam o fechamento do ciclo de governança dos benefícios tributários. O relatório aponta a necessidade de fortalecer rotinas de avaliação, revisão e accountability; transformar registros internos em informação pública e útil; integrar bases cadastrais, mensuração da renúncia e contabilidade; consolidar a base normativa e o planejamento fiscal como piso institucional; e revisar benefícios relacionados ao ISS no contexto da transição para o IBS. O IGBT deve ser interpretado como instrumento de leitura institucional baseado em informações declaradas, não como auditoria individualizada ou juízo definitivo sobre cada município. Seu principal valor está em oferecer uma base comum para aprimorar a responsabilidade fiscal, a transparência e a qualidade da gestão pública municipal.

# SUMÁRIO

**Resumo** . . . . 4

**Sumário** . . . . 5

**1 Introdução e contextualização** . . . . 6
1.1 Contextualização dos benefícios tributários . . . . 7
1.2 Motivação e objetivos do diagnóstico . . . . 8

**2 Metodologia do levantamento e do IGBT** . . . . 10
2.1 Descrição do levantamento do TCE-RS . . . . 10
2.2 Unidade de análise e base de dados . . . . 12
2.3 Construção do IGBT . . . . 14
2.4 Índices relacionados e indicadores suplementares . . . . 17

**3 Panorama geral da governança** . . . . 18
3.1 Incidência dos benefícios tributários . . . . 18
3.2 IGBT geral dos municípios . . . . 21
3.3 IGBT por porte populacional . . . . 24
3.4 IGBT por COREDE . . . . 28
3.5 IGBT por associação municipal . . . . 33

**4 Análise por aspectos de governança** . . . . 39
4.1 Base normativa e institucionalidade (BNI) . . . . 39
4.2 Planejamento e aderência fiscal (PAF) . . . . 47
4.3 Gestão operacional e informação (GOI) . . . . 54
4.4 Controle interno e conformidade contábil (CCC) . . . . 63
4.5 Monitoramento, avaliação e aprendizagem (MAA) . . . . 70
4.6 Transparência e accountability social (TAS) . . . . 78

**5 Integração dos resultados e perfis de governança** . . . . 87
5.1 O ciclo de governança dos benefícios tributários . . . . 87
5.2 Marcadores dimensionais e perfis interpretativos . . . . 91
5.3 Interseção dos perfis com os recortes analíticos . . . . 95
5.4 Síntese de padrões e implicações institucionais . . . . 99

**6 Recomendações para aprimoramento** . . . . 102
6.1 Lógica de priorização das recomendações . . . . 102
6.2 Recomendações estruturantes para completar o ciclo de governança . . . . 102
6.3 Recomendações por perfil interpretativo de governança . . . . 104
6.4 Recomendações por recorte analítico . . . . 106
6.5 Síntese operacional das recomendações . . . . 107

**7 Conclusão** . . . . 108

**Referências** . . . . 111

**Lista de elementos gráficos** . . . . 112

**Lista de abreviaturas e siglas** . . . . 115

# 1 INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Os benefícios tributários ocupam uma posição singular no conjunto dos instrumentos de ação pública. Ao mesmo tempo em que podem ser utilizados para estimular atividades econômicas, induzir comportamentos socialmente desejáveis, apoiar setores específicos ou viabilizar políticas públicas, eles também implicam redução potencial ou efetiva da arrecadação. Por essa razão, sua instituição, manutenção e revisão exigem atenção não apenas jurídica, mas também fiscal, institucional e territorial. No âmbito municipal, essa atenção é ainda mais relevante porque os tributos próprios financiam serviços públicos essenciais, investimentos locais e políticas de desenvolvimento urbano, econômico e social.

Neste relatório, os benefícios tributários são compreendidos como tratamentos diferenciados previstos em norma específica, que excepcionam a regra geral de tributação e favorecem determinados contribuintes, setores, atividades ou regiões. Essa definição está alinhada à concepção adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional na *Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16*, segundo a qual benefícios fiscais e tributários constituem disposições preferenciais da legislação, não disponíveis de forma geral a todos os contribuintes, capazes de reduzir a base de contribuição, a alíquota aplicável ou o montante devido (Secretaria do Tesouro Nacional, 2020). Em termos econômicos e fiscais, esses benefícios também podem ser interpretados como gastos tributários, pois produzem efeito semelhante ao de uma despesa pública indireta: em vez de o poder público arrecadar e posteriormente executar uma despesa, ele deixa de arrecadar para viabilizar determinado objetivo de política pública (Fundo Monetário Internacional, 2019; Hungerford, 2006).

Essa característica indireta dificulta a compreensão pública dos benefícios tributários. Diferentemente das despesas orçamentárias, que aparecem de forma mais visível nos instrumentos de planejamento e execução fiscal, as renúncias de receita tendem a ser menos perceptíveis para a sociedade e, muitas vezes, para a própria administração pública. Sem informações claras sobre sua base legal, seus beneficiários, seus valores estimados, seus resultados esperados e suas condições de continuidade, torna-se mais difícil avaliar se determinado benefício permanece aderente ao interesse público, se está adequadamente compensado do ponto de vista fiscal e se produz os efeitos econômicos ou sociais que justificaram sua criação.

A gestão dos benefícios tributários, portanto, deve ser entendida como parte da governança fiscal municipal. Isso envolve a existência de normas, processos administrativos, estimativas de impacto, controles contábeis, sistemas de informação, transparência ativa, monitoramento de contrapartidas e avaliação periódica de resultados. Tais elementos não eliminam o espaço legítimo de decisão política sobre a conveniência de instituir ou manter incentivos, mas qualificam essa decisão ao torná-la mais informada, rastreável e sujeita ao controle social. A literatura de finanças públicas e os referenciais de controle têm destacado que políticas implementadas por meio de benefícios tributários demandam critérios de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação semelhantes aos aplicáveis às demais políticas públicas (Tribunal de Contas da União, 2022; Fundo Monetário Internacional, 2019).

O contexto brasileiro reforça essa preocupação. A Constituição Federal estabelece requisitos formais para a concessão de benefícios tributários e determina que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, condiciona a renúncia de receita à estimativa de impacto orçamentário-financeiro e à demonstração de sua compatibilidade com as metas fiscais ou de medidas de compensação, quando exigíveis (Brasil, 1988, 2000). O *Manual de Demonstrativos Fiscais* detalha a forma de apresentação dessas informações nos instrumentos fiscais, enquanto a *IPC nº 16* orienta o tratamento contábil e informacional dos benefícios fiscais (Secretaria do Tesouro Nacional, 2025, 2020).

Além disso, a reforma tributária sobre o consumo introduziu uma nova dimensão intertemporal ao tema. A transição do ISS para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) altera o ambiente de decisão dos municípios, pois a arrecadação histórica do ISS terá papel relevante na composição das receitas de referência durante o período de transição. Nesse cenário, benefícios tributários associados ao ISS, especialmente quando mantidos sem adequada revisão, mensuração ou avaliação, podem afetar não

apenas a arrecadação corrente, mas também a trajetória futura de capacidade fiscal municipal (Brasil, 2023, 2025). A gestão desses benefícios passa, assim, a envolver não apenas o controle da renúncia no exercício, mas também a preservação de condições institucionais para planejamento de médio e longo prazo.

É nesse contexto que se insere o presente diagnóstico da governança dos benefícios tributários dos municípios gaúchos. O relatório utiliza o Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT) como instrumento de leitura institucional, construído a partir de informações declaradas pelos municípios em levantamento específico sobre incentivos ou benefícios de natureza tributária. O IGBT não mede o valor monetário da renúncia, não avalia a eficiência econômica individual de cada benefício, não substitui exame jurídico de legalidade e não representa julgamento global da qualidade da gestão municipal. Seu objetivo é sintetizar evidências sobre a maturidade institucional das práticas de governança relacionadas à instituição, ao planejamento, ao registro, ao controle, ao monitoramento, à avaliação e à transparência dos benefícios tributários.

A leitura proposta, portanto, é descritiva e orientada ao aprimoramento. Ao identificar padrões observados, heterogeneidades territoriais e pontos de atenção, o relatório busca oferecer subsídios para gestores municipais, equipes fazendárias, controles internos, controle externo, pesquisadores e sociedade. A finalidade é contribuir para uma agenda de fortalecimento da capacidade institucional, da transparência fiscal e da qualidade das decisões públicas envolvendo benefícios tributários.

## 1.1 Contextualização dos benefícios tributários

Os benefícios tributários podem ser analisados por diferentes dimensões complementares. A primeira é jurídica, pois a concessão de tratamento tributário diferenciado depende de fundamento normativo adequado e deve observar limites constitucionais e legais. A segunda é fiscal, porque a renúncia reduz, potencial ou efetivamente, a receita disponível para o financiamento das políticas públicas. A terceira é institucional, uma vez que a qualidade da gestão depende de procedimentos, responsabilidades, sistemas de informação, controles e avaliações. A quarta é territorial, pois a incidência e os efeitos desses instrumentos variam conforme porte populacional, estrutura econômica, capacidade administrativa e inserção regional dos municípios.

Na **dimensão jurídica**, benefícios tributários são exceções à regra geral de tributação. Essa condição exige base normativa clara, compatibilidade com o sistema tributário de referência e observância das exigências constitucionais e legais. A exigência é relevante porque reforça a transparência do processo decisório e reduz a possibilidade de concessões dispersas, implícitas ou pouco rastreáveis.

A dimensão jurídica não se limita à existência formal de uma lei autorizativa. Ela envolve também a verificação de prazos, contrapartidas, objetivos, critérios de elegibilidade, forma de concessão, mecanismos de revisão e aderência aos instrumentos de planejamento fiscal. A governança adequada pressupõe que a decisão de conceder ou ampliar benefício tributário seja documentada, motivada e passível de controle.

Na **dimensão fiscal**, benefícios tributários devem ser compreendidos como escolhas públicas com custo de oportunidade. Ao renunciar a parte da arrecadação, o município reduz recursos que poderiam ser utilizados em serviços, investimentos ou outras políticas públicas. Isso não significa que todo benefício seja inadequado; significa que sua justificativa deve ser explicitada e que seus custos e resultados devem ser acompanhados. A renúncia pode ser legítima quando associada a objetivos de interesse público, mas sua legitimidade fiscal depende da capacidade de estimar, registrar e monitorar seus efeitos.

Essa dimensão envolve tanto o fluxo de novas renúncias quanto o estoque de benefícios vigentes. O fluxo corresponde aos benefícios instituídos ou ampliados em determinado período, frequentemente capturado nas estimativas exigidas para a LDO e a LOA. O estoque corresponde ao conjunto de benefícios já existentes, que continuam afetando a arrecadação ao longo do tempo. Uma governança fiscal mais madura requer que o município consiga distinguir essas duas perspectivas, estimando o impacto de novas concessões sem perder de vista a permanência dos benefícios já concedidos. Essa

distinção é especialmente relevante porque a ausência de mensuração acumulada pode reduzir a transparência sobre o custo total da política de benefícios tributários (Secretaria do Tesouro Nacional, 2025, 2020).

A **dimensão institucional** diz respeito à capacidade do município de organizar a gestão dos benefícios tributários de forma estável, documentada e integrada. Essa capacidade envolve a definição de órgãos responsáveis, a existência de processos administrativos individualizados, a padronização das etapas de concessão, o registro das informações em sistemas, a contabilização adequada da renúncia, o monitoramento do cumprimento de requisitos e contrapartidas, a avaliação de resultados e a publicidade das informações relevantes.

Essa dimensão é central para o IGBT. Benefícios tributários podem envolver diferentes unidades da administração municipal, como fazenda, planejamento, desenvolvimento econômico, procuradoria, controle interno e secretarias setoriais. Quando essas unidades atuam sem fluxos definidos, sem compartilhamento de informações ou sem responsabilidades claras, a gestão tende a depender excessivamente de decisões casuísticas e da experiência acumulada de servidores específicos. Em sentido oposto, quando há procedimentos formalizados, sistemas de informação e rotinas de avaliação, o município amplia sua capacidade de tomar decisões consistentes, revisar benefícios sem resultados satisfatórios e prestar contas à sociedade.

A institucionalidade também se relaciona à aprendizagem administrativa. A avaliação periódica dos resultados permite identificar se os benefícios cumprem os objetivos originalmente declarados, se as contrapartidas foram observadas, se a renúncia permanece proporcional aos resultados obtidos e se há necessidade de continuidade, revisão ou extinção. Dessa forma, a governança dos benefícios tributários deve ser entendida como um ciclo, e não como um ato isolado de concessão.

A **dimensão territorial** reconhece que os municípios não partem das mesmas condições institucionais, fiscais e econômicas. Diferenças de porte populacional, estrutura produtiva, dependência de transferências, composição da receita própria, capacidade administrativa e inserção regional podem influenciar tanto a incidência de benefícios tributários quanto a forma como eles são geridos. Municípios maiores tendem a lidar com bases tributárias mais complexas e maior diversidade de instrumentos de incentivo, enquanto municípios menores podem enfrentar restrições de equipe técnica, sistemas e capacidade de acompanhamento.

Por essa razão, a análise territorial não deve ser interpretada como hierarquia simples entre municípios ou regiões. O objetivo é identificar padrões agregados, heterogeneidades e oportunidades de cooperação institucional. Recortes por porte populacional, COREDE e associação municipal permitem observar se determinados desafios são mais frequentes em grupos específicos de municípios e se há espaço para estratégias compartilhadas de capacitação, padronização de procedimentos, melhoria de sistemas e difusão de boas práticas.

Essa leitura territorial é particularmente importante no Rio Grande do Sul, cuja rede municipal combina grande número de municípios de pequeno porte, centros regionais com maior complexidade administrativa e realidades econômicas bastante distintas. O diagnóstico da governança dos benefícios tributários precisa considerar essa diversidade para evitar interpretações simplificadoras e para orientar recomendações compatíveis com diferentes capacidades institucionais. Assim, o IGBT é utilizado como instrumento de leitura comparável, mas sua interpretação deve sempre levar em conta o contexto territorial e administrativo em que cada município está inserido.

## 1.2 Motivação e objetivos do diagnóstico

A realização deste diagnóstico parte da necessidade de ampliar o conhecimento institucional sobre a forma como os municípios gaúchos organizam a concessão, o registro, o controle, o monitoramento, a avaliação e a transparência dos benefícios tributários. A motivação do relatório também decorre do contexto de transição institucional produzido pela reforma tributária sobre o consumo. Nesse cenário, o diagnóstico da governança dos benefícios tributários ganha relevância não apenas como exercício de transparência, mas também como instrumento de apoio ao planejamento de médio e longo prazo.

O relatório resulta de uma agenda de cooperação institucional entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e a Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Essa cooperação combina competências complementares. De um lado, o TCE-RS reúne experiência institucional em controle externo, fiscalização da gestão fiscal e acompanhamento das práticas municipais. De outro, a FURG contribui com capacidade acadêmica e metodológica nas áreas de economia aplicada, finanças públicas, estatística, ciência de dados e avaliação de políticas públicas. A aproximação entre controle externo e universidade permite transformar informações administrativas em evidências sistematizadas, reprodutíveis e úteis para a gestão pública.

Essa articulação também responde a uma necessidade prática: produzir um instrumento que seja tecnicamente consistente, mas compreensível e acionável para diferentes públicos. O Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT) foi concebido para sintetizar, em escala comparável, aspectos relevantes da maturidade institucional da governança municipal. Ao mesmo tempo, o índice não substitui a análise qualitativa dos procedimentos adotados por cada município, nem dispensa o exame jurídico, contábil ou fiscal de situações específicas. Sua função é oferecer uma leitura estruturada dos padrões observados, permitindo identificar dimensões mais consolidadas, pontos de atenção e oportunidades de aprimoramento.

A justificativa institucional do projeto está relacionada à própria natureza dos benefícios tributários. Por operarem como gastos indiretos, eles podem permanecer menos visíveis do que as despesas orçamentárias tradicionais, ainda que afetem a arrecadação, a previsibilidade fiscal e a capacidade de financiamento das políticas públicas (Secretaria do Tesouro Nacional, 2020, 2025).

Nesse sentido, o objetivo geral do relatório é apresentar um diagnóstico da maturidade institucional da governança dos benefícios tributários nos municípios gaúchos com incidência declarada desses instrumentos. Para isso, o relatório sistematiza as informações declaradas no levantamento, constrói uma leitura agregada do IGBT e de seus seis aspectos, identifica padrões estaduais, territoriais e populacionais, examina heterogeneidades por porte, COREDE e associação municipal, integra os resultados no ciclo de governança e organiza perfis interpretativos capazes de evidenciar descompassos entre concessão, controle, avaliação e accountability.

De forma mais específica, o relatório procura transformar as informações do levantamento em uma leitura institucional integrada. Para isso, parte da delimitação do universo de municípios com e sem incidência declarada de benefícios tributários, examina a distribuição do IGBT e de seus seis aspectos, interpreta esses resultados à luz do ciclo de governança e identifica padrões de descompasso entre as etapas de concessão, controle, avaliação e accountability. Essa abordagem permite ir além da comparação de escores, orientando recomendações compatíveis com diferentes realidades municipais e voltadas ao fortalecimento da normatização, da capacidade informacional, da mensuração da renúncia, do controle interno, da avaliação periódica e da transparência ativa. Com isso, espera-se que o diagnóstico apoie gestores municipais, equipes fazendárias, controles internos, controle externo, pesquisadores e sociedade na qualificação da governança dos benefícios tributários.

# 2 METODOLOGIA DO LEVANTAMENTO E DO IGBT

A metodologia deste relatório combina duas etapas complementares. A primeira corresponde ao levantamento de informações junto aos municípios gaúchos sobre a existência, a forma de instituição, o planejamento, o registro, o controle, o monitoramento, a avaliação e a transparência dos benefícios tributários. A segunda corresponde à transformação dessas informações em indicadores de governança, consolidados no Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT) e em seus seis aspectos analíticos.

O ponto de partida é um levantamento de natureza declaratória. Isso significa que as informações analisadas refletem as respostas prestadas pelos municípios ao questionário aplicado, sem substituir procedimentos específicos de auditoria, validação documental individualizada ou exame jurídico de cada benefício concedido. Essa característica deve orientar a interpretação dos resultados: o relatório apresenta evidências descritivas sobre padrões de maturidade institucional da governança, e não conclusões definitivas sobre a legalidade, a eficiência econômica ou o valor monetário das renúncias tributárias.

O IGBT foi construído para organizar essas informações em uma escala comparável de 0 a 100 pontos, preservando a rastreabilidade entre as respostas do levantamento, os quesitos avaliados, os aspectos de governança e o índice geral. A metodologia busca, portanto, equilibrar síntese e transparência: de um lado, permite uma leitura agregada da governança dos benefícios tributários; de outro, mantém a possibilidade de examinar os componentes que explicam cada resultado. As seções seguintes detalham o levantamento, a unidade de análise, a base de dados, a construção do índice, os indicadores suplementares, as variáveis utilizadas e as limitações metodológicas iniciais.

## 2.1 Descrição do levantamento do TCE-RS

O levantamento utilizado neste relatório foi estruturado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) com o objetivo de coletar informações padronizadas sobre a governança dos incentivos ou benefícios de natureza tributária nos municípios gaúchos. O questionário foi organizado em blocos temáticos que acompanham o ciclo de gestão desses instrumentos: instituição, planejamento, registro e controle, monitoramento e avaliação, transparência e publicidade, além de questões específicas sobre benefícios de ISS no contexto da reforma tributária (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2025).

A estrutura do levantamento reflete a compreensão de que a governança dos benefícios tributários não se limita ao ato formal de concessão. Para que esses instrumentos possam ser acompanhados de forma adequada, é necessário observar se há normatização da política, definição de responsáveis, planejamento prévio, estimativas de impacto, aderência aos instrumentos orçamentários, registro administrativo, contabilização, monitoramento da fruição, avaliação de resultados, revisão de benefícios e transparência ativa. Esses elementos formam a base informacional para a construção do IGBT.

As respostas foram tratadas de acordo com os condicionamentos previstos no próprio questionário. Em diversos itens, determinadas perguntas somente se aplicam aos municípios que declararam haver concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios tributários. Essa lógica é importante para evitar interpretações inadequadas: a ausência de pontuação em determinado componente pode decorrer da inexistência declarada de benefícios, de condicionamento do questionário ou de resposta não aplicável, e não necessariamente de fragilidade institucional.

### *2.1.1 Instituição dos benefícios tributários*

O primeiro bloco do levantamento trata da situação existente quanto à instituição de incentivos ou benefícios tributários. Ele busca identificar se o município possui normatização da política de benefícios, se há etapas formalizadas de concessão, acompanhamento, controle e avaliação, se existem benefícios vigentes, quais tributos municipais são alcançados, se há informações atualizadas sobre beneficiários e renúncia estimada, e se os instrumentos normativos vigentes possuem prazo definido.

Esse bloco é relevante porque examina a base normativa e informacional da governança. A existência de normas, etapas mapeadas, registros de beneficiários e identificação das leis concessivas contribui para maior rastreabilidade dos benefícios e para maior capacidade de acompanhamento pela administração municipal. Também permite distinguir municípios que apenas possuem benefícios formalmente instituídos daqueles que dispõem de condições mínimas para acompanhar sua execução ao longo do tempo.

### *2.1.2 Planejamento e previsão legal e orçamentária*

O segundo bloco aborda o planejamento e a previsão legal e orçamentária dos benefícios tributários. As questões investigam a origem das concessões, a realização de estudos prévios, a definição de objetivos, vigência, metas e indicadores, a forma de autorização legal, a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, a aderência à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a demonstração de compatibilidade com as metas fiscais ou de medidas de compensação e o preenchimento do Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais.

Esse bloco expressa a dimensão fiscal da governança. Benefícios tributários envolvem escolhas públicas com efeitos sobre a arrecadação e, por isso, exigem conexão com os instrumentos de planejamento e com as regras de responsabilidade fiscal (Brasil, 1988, 2000; Secretaria do Tesouro Nacional, 2025). A presença de estudos prévios, estimativas de impacto e informações orçamentárias detalhadas fortalece a capacidade de decisão e reduz o risco de manutenção de benefícios sem avaliação de seus efeitos sobre as contas municipais.

### *2.1.3 Registro e controle da execução*

O terceiro bloco trata do registro e do controle da execução dos benefícios tributários. O levantamento verifica se as concessões ou ampliações são registradas em processo administrativo próprio, se há procedimento para contabilização dos benefícios no sistema de contabilidade municipal e se são observados os procedimentos previstos na *Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (Secretaria do Tesouro Nacional, 2020).

Esse bloco é importante porque a governança depende da capacidade de transformar a decisão de concessão em informação administrativa e contábil rastreável. Sem processos individualizados, registros consistentes e procedimentos de contabilização, torna-se mais difícil estimar a renúncia, acompanhar os beneficiários, verificar a regularidade da fruição e prestar contas à sociedade. A existência de controle operacional e contábil é, portanto, uma condição relevante para a gestão institucionalizada dos benefícios tributários.

### *2.1.4 Monitoramento e avaliação*

O quarto bloco examina o monitoramento e a avaliação dos incentivos ou benefícios tributários. As questões buscam identificar se há acompanhamento da fruição pelos contribuintes, avaliação dos resultados das políticas públicas financiadas por meio dos benefícios, definição de comissão ou servidor responsável, participação de unidades administrativas, previsão normativa de revisão ou extinção de benefícios sem resultados satisfatórios e atuação do controle interno em auditorias específicas.

Esse bloco está relacionado à capacidade de aprendizagem institucional. A concessão de um benefício tributário não encerra o ciclo da política pública; ela deve ser acompanhada por rotinas que permitam verificar se os objetivos declarados permanecem válidos, se as contrapartidas são cumpridas e se os resultados observados justificam a continuidade do tratamento diferenciado. O monitoramento e a avaliação permitem que a administração revise benefícios, aperfeiçoe critérios e fortaleça a correspondência entre renúncia fiscal e interesse público.

### *2.1.5 Transparência e publicidade*

O quinto bloco trata da transparência e da publicidade dos benefícios tributários. O levantamento verifica se o portal da prefeitura disponibiliza informações sobre procedimentos e documentos

necessários para a concessão, se há possibilidade de requerimento on-line, quais informações sobre benefícios concedidos são divulgadas em meio eletrônico e se há publicidade dos resultados socioeconômicos associados aos incentivos.

Esse bloco expressa a dimensão de accountability social da governança. A transparência permite que cidadãos, órgãos de controle, imprensa, pesquisadores e demais interessados acompanhem os benefícios concedidos, compreendam seus fundamentos e avaliem seus efeitos. A divulgação de valores, metodologia de mensuração, atos concessivos, beneficiários pessoa jurídica e resultados socioeconômicos contribui para reduzir a opacidade típica dos gastos tributários e para aproximar sua gestão dos padrões de publicidade esperados para as despesas públicas.

#### *2.1.6 Benefícios de ISS e reforma tributária*

O sexto bloco trata especificamente dos benefícios tributários associados ao ISS no contexto da reforma tributária. As questões investigam a existência de benefícios de ISS com prazo superior ao exercício de 2032, o valor estimado desses benefícios a partir de 2033 e a realização de revisão das concessões que representem redução na arrecadação do ISS.

A inclusão desse bloco decorre da relevância do ISS para a receita própria municipal e dos efeitos da transição para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Como a arrecadação histórica do ISS terá papel na composição da receita de referência dos municípios durante a transição, benefícios não revisados ou não mensurados podem produzir efeitos intertemporais relevantes (Brasil, 2023, 2025). Por isso, o levantamento incorpora questões voltadas a identificar a capacidade municipal de reconhecer, estimar e revisar riscos fiscais associados a benefícios de ISS no novo ambiente tributário.

### 2.2 Unidade de análise e base de dados

A unidade de análise deste relatório é o município. Cada linha da base analítica corresponde a um município respondente ao levantamento, contendo informações de identificação, metadados territoriais e populacionais, respostas ao questionário, variáveis derivadas, escores dos quesitos, escores dos aspectos, classificação por estratos de maturidade e, quando aplicável, o IGBT geral. Essa estrutura permite analisar tanto o padrão estadual agregado quanto diferenças associadas a porte populacional, COREDE e associação municipal.

A base de dados utilizada resulta do tratamento das respostas ao *Levantamento sobre Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária*, aplicado pelo TCE-RS em 2025. As respostas originais foram organizadas, padronizadas e transformadas em variáveis analíticas, preservando a correspondência entre cada pergunta do questionário e os componentes utilizados no cálculo do índice. Sempre que necessário, foram criadas variáveis derivadas para identificar o universo de municípios com incidência declarada de benefícios tributários, a validade do IGBT, os recortes territoriais e populacionais e os estratos de maturidade institucional.

É importante destacar que a base possui natureza declaratória. Assim, os resultados apresentados neste relatório refletem as informações prestadas pelos municípios no levantamento e os critérios metodológicos definidos para sua organização.

#### *2.2.1 Município como unidade de análise*

Como os benefícios tributários municipais podem incidir sobre tributos como IPTU, ISS, ITBI, taxas, contribuição de melhoria e contribuição para custeio da iluminação pública, a governança desses instrumentos depende de rotinas administrativas, fiscais e contábeis organizadas no âmbito de cada administração municipal.

No cálculo do IGBT, cada município é tratado como uma unidade institucional de governança. Isso significa que o índice não avalia benefícios isolados, programas específicos ou contribuintes beneficiados individualmente. O que se busca mensurar é a presença de condições institucionais associadas à gestão dos benefícios tributários, tais como normatização, planejamento, registro, controle, mensuração, monitoramento, avaliação e transparência. Assim, dois municípios com benefícios de

naturezas distintas podem ser comparados quanto à maturidade de suas práticas de governança, desde que tenham declarado incidência de benefícios tributários e possuam informações suficientes para o cálculo do índice.

Para organizar as comparações, o relatório utiliza três recortes principais a partir de municípios como unidade de referência. O primeiro é o porte populacional, definido a partir da população municipal e utilizado para aproximar diferenças de escala administrativa, complexidade tributária e capacidade institucional. A classificação adotada no relatório é a mesma feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e é apresentada na Tabela 1:

Tabela 1: Critérios de classificação por porte populacional

| Porte populacional | Critério adotado |
|---|---|
| Pequeno Porte I | Até 20 mil habitantes |
| Pequeno Porte II | Mais de 20 mil e até 50 mil habitantes |
| Médio Porte | Mais de 50 mil e até 100 mil habitantes |
| Grande Porte | Mais de 100 mil e até 900 mil habitantes |
| Metrópole | Mais de 900 mil habitantes |

O segundo recorte é o COREDE. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento correspondem a recortes territoriais de planejamento regional no Rio Grande do Sul, oficialmente categorizados como fóruns de discussão para a promoção do desenvolvimento regional, e são utilizados neste relatório para observar padrões agregados de incidência e maturidade institucional entre municípios de uma mesma região. Informações detalhadas sobre os COREDEs, como legislação, histórico e agrupamentos municipais, estão disponíveis no site oficial do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2024).

O terceiro recorte é a associação municipal, utilizada como agrupamento institucional e operacional de municípios. Esse recorte é relevante porque associações municipais podem constituir espaços de articulação técnica, cooperação, capacitação e difusão de práticas administrativas. Os agrupamentos municipais por associação utilizados neste relatório seguem a listagem institucional da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (2026), FAMURS, de julho de 2026.

As listas de COREDEs e de associações municipais utilizadas no diagnóstico são apresentadas mais adiante no relatório, nas tabelas correspondentes aos recortes territoriais e associativos.

### *2.2.2 Período de referência*

O período de referência do diagnóstico corresponde ao levantamento aplicado em 2025. As respostas refletem a situação declarada pelos municípios no momento do preenchimento do questionário, incluindo informações sobre benefícios vigentes, procedimentos administrativos existentes etc.

Alguns itens do questionário fazem referência a exercícios específicos ou a janelas temporais próprias. Há, por exemplo, perguntas sobre benefícios vigentes em 2025, informações de renúncia de receita no exercício de 2024, auditorias realizadas nos últimos cinco anos e revisão de benefícios de ISS no contexto da reforma tributária. Essas referências temporais foram preservadas no tratamento das respostas e devem ser consideradas na leitura dos resultados. Portanto, o IGBT sintetiza a maturidade institucional observada a partir das informações declaradas no levantamento, sem pretender representar uma série histórica.

Essa delimitação é relevante porque práticas de governança podem evoluir ao longo do tempo. Por isso, os resultados devem ser lidos como fotografia institucional do período analisado, útil para orientar diagnóstico, planejamento de melhorias e futuras atualizações do levantamento.

### *2.2.3 Municípios com e sem incidência declarada*

O cálculo do IGBT é condicionado à incidência declarada de incentivos ou benefícios tributários. No questionário, a pergunta sobre a existência de concessão ou ampliação desses instrumentos é

relevante, pois diversos blocos posteriores somente se aplicam aos municípios que declararam possuir benefícios ou incentivos de natureza tributária. Por essa razão, o índice geral e os aspectos de governança são calculados apenas para os municípios com incidência declarada e com informações válidas suficientes para aplicação das regras metodológicas.

Municípios sem incidência declarada de benefícios tributários não recebem pontuação no IGBT. Essa ausência de pontuação não deve ser interpretada como baixa governança, nota zero ou fragilidade institucional. Trata-se de uma condição de não aplicação do índice, pois o instrumento foi desenhado para avaliar a governança de benefícios existentes ou declarados.

## 2.3 Construção do IGBT

O Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT) foi construído para sintetizar, em uma escala comparável, diferentes dimensões da governança municipal dos benefícios tributários. A lógica de construção parte das respostas ao levantamento, transforma essas respostas em pontuações de **quesitos**, agrega os quesitos em seis **aspectos** de governança e, por fim, consolida os aspectos em um **índice geral**. Essa estrutura preserva a rastreabilidade entre a resposta declarada pelo município e o resultado final apresentado no relatório.

A construção do índice segue uma abordagem técnico-normativa. Os quesitos e pesos foram definidos com base na relevância de cada informação para a governança dos benefícios tributários, considerando o ciclo de gestão desses instrumentos: instituição, planejamento, registro, controle, monitoramento, avaliação e transparência. Assim, o IGBT não resulta de estimação estatística, nem pretende medir relações causais entre benefícios tributários e resultados econômicos ou fiscais. Trata-se de um indicador composto de maturidade institucional, orientado por critérios substantivos de governança fiscal, responsabilidade, rastreabilidade e prestação de contas.

### *2.3.1 Transformação das respostas em pontuações*

A primeira etapa da construção do IGBT consiste em transformar as respostas do questionário em pontuações padronizadas. Cada quesito utilizado no índice recebe uma regra de codificação própria, definida de acordo com o conteúdo de uma ou mais perguntas, o tipo de resposta admitido e sua relação com a governança dos benefícios tributários. Em perguntas de escolha única, as alternativas são convertidas em valores que representam maior ou menor aderência à prática institucional esperada. Em perguntas de múltipla escolha, os itens marcados podem receber pesos internos distintos, quando as alternativas captam elementos com relevâncias substantivas diferentes.

As pontuações dos quesitos são expressas em escala de 0 a 1 ponto — quando os quesitos são agregados em aspectos, a pontuação é calculada para uma escala de 0 a 100 pontos, a fim de facilitar a interpretação no relatório. Valores mais altos indicam maior aderência à prática de governança avaliada pelo quesito; valores mais baixos indicam menor aderência ou ausência da prática declarada. Em alguns casos, a pontuação considera regras de conformidade interna entre perguntas, de modo a evitar que respostas logicamente inconsistentes produzam escores indevidos. Também são observados os condicionamentos do questionário, especialmente nos itens aplicáveis apenas aos municípios que declararam possuir benefícios tributários.

A descrição completa dos procedimentos de cálculo, das regras de codificação, dos condicionamentos entre perguntas, dos pesos adotados, dos critérios de agregação e da classificação dos estratos de maturidade está apresentada em detalhes no relatório metodológico *Diagnóstico da Governança dos Benefícios Tributários dos Municípios Gaúchos: Documentação do Cálculo do IGBT* (Leal et al., 2026). Assim, esta seção resume apenas os princípios gerais da transformação das respostas em pontuações, enquanto a documentação específica preserva o detalhamento rigoroso necessário à rastreabilidade, auditoria e reprodução do índice.

Essa etapa da pontuação é fundamental para garantir comparabilidade. Como o questionário contém perguntas de naturezas distintas, a padronização em pontos permite que os diferentes quesitos sejam posteriormente agregados em aspectos comuns de governança. Ao mesmo tempo, a manutenção

das regras de codificação permite que o resultado final seja auditável e reprodutível, preservando o vínculo entre a informação original e o escore atribuído.

### *2.3.2 Composição dos seis aspectos*

Os quesitos pontuados são organizados em seis aspectos de governança. Por sua vez, cada aspecto também recebe um escore, de 0 a 100, que agrega seus quesitos correspondentes, por meio de uma média ponderada. A descrição completa dos respectivos quesitos, seus pesos, condições de conformidade etc. estão disponíveis no relatório metodológico (Leal et al., 2026).

O primeiro aspecto é *Base normativa e institucionalidade* (BNI), que capta a existência de normatização, etapas formalizadas, prazo de vigência, autorização legal e aderência à LDO. O segundo é *Planejamento e aderência fiscal* (PAF), voltado ao planejamento prévio, à origem das concessões, à estimativa de impacto, à compatibilidade com metas fiscais, ao Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais e ao risco fiscal associado ao ISS no contexto da reforma tributária.

O terceiro aspecto é *Gestão operacional e informação* (GOI), que avalia a capacidade de identificar tributos alcançados, quantificar beneficiários, manter informações atualizadas em sistemas e estimar o montante da renúncia. O quarto é *Controle interno e conformidade contábil* (CCC), relacionado à existência de processo administrativo, à contabilização dos benefícios tributários e à observância das orientações da *IPC nº 16* da STN (Secretaria do Tesouro Nacional, 2020).

O quinto aspecto é *Monitoramento, avaliação e aprendizagem* (MAA), que considera o acompanhamento da fruição, a avaliação de resultados, a definição de responsáveis, a participação de unidades administrativas, a previsão de revisão ou extinção de benefícios, a atuação do controle interno e a revisão de benefícios de ISS. O sexto aspecto é *Transparência e accountability social* (TAS), voltado à disponibilidade de informações ao contribuinte, ao requerimento on-line, à divulgação de valores, metodologias, atos concessivos, beneficiários pessoa jurídica e resultados socioeconômicos.

**Aspectos de governança**

O IGBT é composto por seis aspectos de governança:

- *BNI:* Base normativa e institucionalidade
- *PAF:* Planejamento e aderência fiscal
- *GOI:* Gestão operacional e informação
- *CCC:* Controle interno e conformidade contábil
- *MAA:* Monitoramento, avaliação e aprendizagem
- *TAS:* Transparência e accountability social

A composição em seis aspectos permite que o IGBT seja interpretado de forma multidimensional. O índice geral oferece uma síntese, mas a análise dos aspectos mostra em quais dimensões a governança tende a estar mais consolidada e em quais há maiores oportunidades de aprimoramento. Essa decomposição permite orientar recomendações mais específicas.

### *2.3.3 Agregação dos aspectos no IGBT geral*

Após o cálculo dos seis aspectos, o IGBT geral é obtido pela média ponderada dos escores de *Base normativa e institucionalidade* (BNI), *Planejamento e aderência fiscal* (PAF), *Gestão operacional e informação* (GOI), *Controle interno e conformidade contábil* (CCC), *Monitoramento, avaliação e aprendizagem* (MAA) e *Transparência e accountability social* (TAS). Cada aspecto recebe um peso conforme sua importância relativa no desenho do índice, de modo que a soma dos pesos seja igual a 1. A Tabela 2 apresenta os pesos atribuídos aos seis aspectos na composição do IGBT geral.

Tabela 2: Pesos dos aspectos na agregação do IGBT geral

| Aspecto | Peso |
|---|---|
| Base normativa e institucionalidade (*BNI*) | 0,17 |
| Planejamento e aderência fiscal (*PAF*) | 0,25 |
| Gestão operacional e informação (*GOI*) | 0,17 |
| Controle interno e conformidade contábil (*CCC*) | 0,17 |
| Monitoramento, avaliação e aprendizagem (*MAA*) | 0,16 |
| Transparência e accountability social (*TAS*) | 0,08 |
| **Total** | **1,00** |

Em termos operacionais, a agregação pode ser representada pela seguinte expressão:

**Fórmula do IGBT**

$$IGBT = 0{,}17 \cdot BNI + 0{,}25 \cdot PAF + 0{,}17 \cdot GOI + 0{,}17 \cdot CCC + 0{,}16 \cdot MAA + 0{,}08 \cdot TAS$$

Nessa fórmula, BNI, PAF, GOI, CCC, MAA e TAS correspondem aos escores dos aspectos já expressos em escala de 0 a 100 pontos. Assim, o IGBT geral também permanece na mesma escala. Por exemplo, um município com escores mais elevados nos aspectos de maior peso, especialmente PAF, terá maior contribuição desses componentes no resultado final; ao mesmo tempo, todos os seis aspectos participam da composição do índice.

O aspecto de *Planejamento e aderência fiscal* recebe maior peso, pois concentra elementos diretamente associados à responsabilidade fiscal, à estimativa de impacto, à aderência aos instrumentos orçamentários e ao tratamento de riscos fiscais. Os aspectos de *Base normativa e institucionalidade*, *Gestão operacional e informação* e *Controle interno e conformidade contábil* possuem pesos intermediários e equivalentes entre si, por representarem condições estruturantes da governança. O aspecto de *Monitoramento, avaliação e aprendizagem* também possui peso relevante, pois capta a capacidade de acompanhar resultados e revisar benefícios. A *Transparência e accountability social*, embora indispensável, recebe peso menor na agregação geral por expressar, em parte, capacidades institucionais já capturadas nos demais aspectos.

Essa ponderação procura refletir a importância relativa das etapas do ciclo de governança dos benefícios tributários. Benefícios instituídos sem planejamento, sem estimativa de impacto, sem aderência às peças orçamentárias ou sem registro adequado tendem a gerar riscos mais imediatos para a gestão fiscal e para a rastreabilidade da política pública. Ao mesmo tempo, a transparência e a avaliação são essenciais para que a sociedade e os órgãos de controle possam acompanhar a continuidade, os resultados e a justificativa desses instrumentos. As justificativas para esses pesos e os pesos dos quesitos nas agregações também estão disponíveis no relatório metodológico (Leal et al., 2026).

O IGBT geral deve ser lido como síntese institucional. Ele não substitui a análise dos aspectos, não mede o valor da renúncia tributária, não avalia a eficiência econômica de cada benefício e não constitui exame de legalidade individual das concessões. Seu papel é consolidar evidências declaradas sobre a maturidade da governança, permitindo comparação agregada entre municípios com incidência declarada de benefícios tributários.

### *2.3.4 Classificação por estratos de maturidade*

Além dos escores numéricos, os resultados são classificados em quatro estratos de maturidade institucional. O estrato A corresponde à governança avançada, com pontuações de 80 a 100 pontos. O estrato B corresponde à governança adequada, com pontuações de 50 a menos de 80 pontos. O estrato C corresponde à governança básica, com pontuações de 25 a menos de 50 pontos. O estrato D corresponde à governança insuficiente, com pontuações de 0 a menos de 25 pontos.

**Escala do IGBT e estratos de maturidade**

O IGBT é apresentado em escala de 0 a 100 pontos. São quatro estratos de maturidade:

- **A** (80 a 100 pontos): *governança avançada*
- **B** (50 a menos de 80 pontos): *governança adequada*
- **C** (25 a menos de 50 pontos): *governança básica*
- **D** (0 a menos de 25 pontos): *governança insuficiente*

Esses estratos têm finalidade interpretativa. Eles ajudam a resumir a posição dos municípios e dos aspectos em faixas de maturidade, facilitando a leitura de padrões agregados. Não se trata de aprovação ou reprovação de municípios: o uso dos estratos deve reforçar a interpretação institucional do diagnóstico, permitindo identificar faixas de maior maturidade e faixas que exigem maior atenção, sempre com cuidado para não transformar a análise em ranking simplificado.

A classificação por estratos pode ser aplicada tanto ao IGBT geral quanto aos seis aspectos de governança. Isso permite observar, por exemplo, municípios com índice geral em faixa intermediária, mas com fragilidades concentradas em transparência, monitoramento ou capacidade informacional. Dessa forma, os estratos ampliam a utilidade do diagnóstico ao permitir leituras agregadas e, ao mesmo tempo, indicar dimensões específicas para aprimoramento.

## 2.4 Índices relacionados e indicadores suplementares

Além do IGBT geral, o relatório utiliza índices e indicadores suplementares para qualificar a interpretação dos resultados. O índice geral sintetiza a maturidade institucional da governança dos benefícios tributários em uma única medida, mas sua leitura deve ser sempre acompanhada pelos seis aspectos que o compõem. A análise por aspectos permite identificar se a maturidade institucional de um município é relativamente equilibrada ou se está concentrada em determinadas dimensões.

Além dos aspectos, são utilizados indicadores suplementares de incidência, distribuição por estratos, concentração em faixas de maturidade e recortes por porte populacional, COREDE e associação municipal. Esses indicadores auxiliam a interpretar a distribuição territorial e institucional dos resultados, sem transformar o índice em ranking de qualidade da gestão municipal. Quando necessário, o relatório utiliza medidas sintéticas como média, proporção em A/B e C/D e distribuição por estratos.

O relatório também utiliza indicadores derivados para organizar leituras integradas da governança. Os seis aspectos são agrupados em três dimensões do ciclo: *Estruturação e Concessão*, *Execução e Controle* e *Avaliação e Accountability*. Essa agregação não substitui o IGBT geral nem altera sua forma de cálculo; ela funciona como recurso interpretativo para observar se as práticas declaradas estão mais consolidadas na entrada da política, na sua execução administrativa ou no fechamento do ciclo por meio de avaliação, revisão, transparência e prestação de contas.

Também são utilizados marcadores dimensionais e perfis interpretativos de governança. Os marcadores, como *base forte* (*Estruturação e Concessão* forte), *controle forte* (*Execução e Controle* forte) e *retorno frágil* (*Avaliação e Accountability* frágil), identificam condições relevantes em dimensões específicas do ciclo. Os perfis, por sua vez, combinam essas condições para evidenciar descompassos institucionais, como situações de *base sem controle* (base forte e controle frágil), *base sem retorno*, *controle sem retorno* ou *baixa maturidade multidimensional*. Esses perfis têm finalidade analítica e não constituem novos estratos oficiais do IGBT; seu objetivo é orientar a interpretação dos padrões observados e apoiar recomendações mais aderentes às diferentes realidades municipais.

A construção e o uso desses indicadores seguem a lógica de índices compostos aplicados a diagnósticos institucionais: sintetizar múltiplas dimensões em medidas comparáveis, mantendo transparência sobre os componentes, os pesos e as limitações da agregação (Greco et al., 2019). Dessa forma, os indicadores relacionados ao IGBT cumprem função analítica e comunicacional, permitindo observar padrões gerais, identificar descompassos entre etapas do ciclo de governança e orientar leituras mais específicas por aspecto, dimensão, perfil e recorte analítico.

# 3 PANORAMA GERAL DA GOVERNANÇA

Esta seção apresenta o primeiro panorama empírico do levantamento, articulando duas etapas analíticas. A primeira examina a incidência declarada de incentivos ou benefícios de natureza tributária entre os municípios respondentes. A segunda, desenvolvida nas subseções seguintes, concentra-se na maturidade institucional da governança entre os municípios para os quais o Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT) é aplicável.

A incidência declarada não deve ser interpretada, por si só, como evidência positiva ou negativa de governança. Municípios podem não possuir benefícios tributários por escolha de política fiscal, por características de sua estrutura econômica, por menor demanda local por incentivos ou por outras razões institucionais. Da mesma forma, a existência de benefícios não implica, isoladamente, maior ou menor maturidade da gestão.

Por essa razão, o panorama geral começa pela delimitação do universo analítico. A incidência informa onde há benefícios tributários declarados; o IGBT informa, nesse universo, o grau de maturidade institucional das práticas de governança associadas. Essa separação evita interpretações inadequadas, especialmente a leitura de que municípios sem benefícios declarados teriam pontuação zero ou baixa maturidade. No relatório, esses municípios são descritos separadamente e não compõem as comparações de escores do índice.

## 3.1 Incidência dos benefícios tributários

A incidência dos benefícios tributários corresponde à informação declarada pelo município sobre a existência de concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária. Essa informação organiza o primeiro filtro do diagnóstico: municípios com incidência declarada integram o universo de cálculo do IGBT, desde que as demais informações necessárias estejam disponíveis; municípios sem incidência declarada não recebem pontuação no índice.

A leitura da incidência permite dimensionar a presença desses instrumentos entre os municípios gaúchos respondentes. Os elementos analíticos apresentados nesta subseção são organizados para evidenciar o universo estadual da incidência, a sua distribuição por porte, os padrões territoriais por COREDE, o recorte operacional por associação municipal e os grupos de comparabilidade usados no restante do relatório.

### *3.1.1 Visão estadual*

A visão estadual indica que, entre os 497 municípios respondentes, 325 declararam incidência de benefícios tributários e tiveram o IGBT calculado. Esse grupo corresponde a 65,4% do total de respondentes. Outros 172 municípios, equivalentes a 34,6%, declararam não possuir incidência de benefícios tributários. Não foram identificadas respostas inconsistentes ou casos sem IGBT calculado entre os municípios com incidência declarada, o que reforça a consistência inicial da formação do universo comparável do índice. A Tabela 3 resume essas informações.

Tabela 3: Síntese estadual da incidência de benefícios tributários

| Grupo | Total | % |
|---|---|---|
| Com incidência e IGBT calculado | 325 | 65,4 |
| Sem incidência declarada | 172 | 34,6 |
| Resposta inconsistente ou sem IGBT calculado | 0 | 0,0 |

### *3.1.2 Incidência por porte populacional*

A incidência declarada varia de forma expressiva por porte populacional. Entre os municípios de Pequeno Porte I, até 20 mil habitantes, 230 de 390 declararam incidência de benefícios tributários, o que corresponde a 59,0%. Embora esse percentual seja o menor entre os grupos de porte, esse

segmento concentra o maior número absoluto de municípios com incidência declarada, em razão da própria composição municipal do Rio Grande do Sul. Nos municípios de Pequeno Porte II, a incidência sobe para 84,4%, com 54 municípios em 64. Nos municípios de Médio Porte, 23 de 24 declararam incidência, alcançando 95,8%. Entre os municípios de Grande Porte, 17 de 18 declararam incidência, correspondendo a 94,4%. A Metrópole apresenta incidência de 100,0%, com um município no grupo.

A Tabela 4 mostra uma associação positiva entre porte populacional e incidência declarada. Embora a relação não seja estritamente crescente entre todas as categorias, quanto maior o porte, maior tende a ser a proporção de municípios que informam possuir concessão ou ampliação de benefícios tributários. Essa relação é compatível com a expectativa de que municípios maiores tenham bases tributárias mais diversificadas, maior complexidade econômica, maior demanda por instrumentos de incentivo e estruturas administrativas mais frequentemente envolvidas em políticas de desenvolvimento, arrecadação e gestão fiscal.

Tabela 4: Incidência por porte populacional

| Porte | Total | Com incidência | % com incidência | Sem incidência | % sem incidência |
|---|---|---|---|---|---|
| Pequeno Porte I | 390 | 230 | 59,0 | 160 | 41,0 |
| Pequeno Porte II | 64 | 54 | 84,4 | 10 | 15,6 |
| Médio Porte | 24 | 23 | 95,8 | 1 | 4,2 |
| Grande Porte | 18 | 17 | 94,4 | 1 | 5,6 |
| Metrópole | 1 | 1 | 100,0 | 0 | 0,0 |

### *3.1.3 Incidência por COREDE*

A análise por COREDE permite observar a distribuição territorial da incidência declarada. Os resultados mostram que a presença de benefícios tributários é ampla em todas as regiões, embora com intensidades diferentes. Não há COREDE com ausência generalizada de incidência; em todos os recortes regionais há municípios que declararam possuir benefícios tributários. Ao mesmo tempo, a variação entre regiões é relevante, com percentuais que vão de 36,8% no COREDE Nordeste a 100,0% nos COREDEs Campanha e Metropolitano Delta do Jacuí.

A Tabela 5 mostra diferentes padrões regionais. Os COREDEs Campanha e Metropolitano Delta do Jacuí apresentam incidência de 100,0%, indicando que todos os municípios respondentes desses recortes declararam possuir benefícios tributários. Também se destacam, com percentuais elevados, o Vale do Rio dos Sinos, com 92,9%, o Sul, com 86,4%, Hortênsias e Jacuí Centro, ambos com 85,7%, e Paranhana Encosta da Serra, com 80,0%. Esses resultados sugerem maior disseminação territorial dos benefícios tributários em regiões com maior presença de centros urbanos, atividades econômicas diversificadas ou dinâmicas regionais em que instrumentos de incentivo podem aparecer com mais frequência.

Tabela 5: Incidência por COREDE

| COREDE | Total | Com incidência | % com incidência | Sem incidência | % sem incidência |
|---|---|---|---|---|---|
| Alto Jacuí | 14 | 10 | 71,4 | 4 | 28,6 |
| Alto da Serra do Botucaraí | 16 | 11 | 68,8 | 5 | 31,2 |
| Campanha | 7 | 7 | 100,0 | 0 | 0,0 |
| Campos de Cima da Serra | 10 | 6 | 60,0 | 4 | 40,0 |
| Celeiro | 21 | 11 | 52,4 | 10 | 47,6 |
| Central | 19 | 13 | 68,4 | 6 | 31,6 |
| Centro-Sul | 17 | 11 | 64,7 | 6 | 35,3 |
| Fronteira Noroeste | 20 | 15 | 75,0 | 5 | 25,0 |

continua na próxima página

Tabela 5 – continuação

| COREDE | Total | Com incidência | % com incidência | Sem incidência | % sem incidência |
|---|---|---|---|---|---|
| Fronteira Oeste | 13 | 9 | 69,2 | 4 | 30,8 |
| Hortênsias | 7 | 6 | 85,7 | 1 | 14,3 |
| Jacuí Centro | 7 | 6 | 85,7 | 1 | 14,3 |
| Litoral | 21 | 15 | 71,4 | 6 | 28,6 |
| Metropolitano Delta do Jacuí | 10 | 10 | 100,0 | 0 | 0,0 |
| Missões | 25 | 14 | 56,0 | 11 | 44,0 |
| Médio Alto Uruguai | 22 | 10 | 45,5 | 12 | 54,5 |
| Nordeste | 19 | 7 | 36,8 | 12 | 63,2 |
| Noroeste Colonial | 11 | 7 | 63,6 | 4 | 36,4 |
| Norte | 32 | 17 | 53,1 | 15 | 46,9 |
| Paranhana Encosta da Serra | 10 | 8 | 80,0 | 2 | 20,0 |
| Produção | 21 | 15 | 71,4 | 6 | 28,6 |
| Rio da Várzea | 20 | 12 | 60,0 | 8 | 40,0 |
| Serra | 32 | 17 | 53,1 | 15 | 46,9 |
| Sul | 22 | 19 | 86,4 | 3 | 13,6 |
| Vale do Caí | 19 | 13 | 68,4 | 6 | 31,6 |
| Vale do Jaguari | 9 | 7 | 77,8 | 2 | 22,2 |
| Vale do Rio Pardo | 23 | 12 | 52,2 | 11 | 47,8 |
| Vale do Rio dos Sinos | 14 | 13 | 92,9 | 1 | 7,1 |
| Vale do Taquari | 36 | 24 | 66,7 | 12 | 33,3 |

Em sentido oposto, alguns COREDEs apresentam incidência intermediária mais baixa. O Nordeste registra 36,8%, o Médio Alto Uruguai 45,5%, o Vale do Rio Pardo 52,2%, o Celeiro 52,4%, enquanto Norte e Serra registram 53,1%. Esses percentuais não devem ser interpretados como menor qualidade institucional, mas como menor presença declarada de benefícios tributários no conjunto de municípios desses recortes. A comparação territorial, portanto, informa onde o IGBT será aplicável a maior ou menor parcela dos municípios, e não onde há, por si só, melhor ou pior governança.

Entre os 28 COREDEs, 17 apresentam alta incidência, com percentuais superiores a 66,6%, e 11 apresentam incidência intermediária, com percentuais entre 33,3% e 66,6%. Nenhum COREDE aparece em uma faixa de baixa incidência. Essa informação reforça que os benefícios tributários são um fenômeno disseminado territorialmente no Estado, ainda que com diferentes intensidades regionais. Para a interpretação do IGBT, isso significa que a comparação da maturidade da governança envolverá praticamente todas as regiões, mas com universos regionais de tamanhos distintos e, em alguns casos, com número reduzido de municípios comparáveis.

### *3.1.4 Incidência por associação municipal*

O recorte por associação municipal oferece uma leitura operacional relevante para a agenda de cooperação institucional. Diferentemente do COREDE, que é um recorte territorial de planejamento regional, a associação municipal representa um espaço potencial de articulação técnica, capacitação e difusão de práticas entre municípios. Por isso, a incidência por associação ajuda a identificar onde há maior concentração de municípios que poderão demandar apoio voltado diretamente à governança de benefícios tributários.

A Tabela 6 mostra variação expressiva entre associações. Algumas apresentam incidência de 100,0%, como AMPARA, ASSUDOESTE e GRANPAL. Também se observam percentuais elevados em AZONASUL, com 87,0%, AMSERRA, com 83,3%, AMVAG, com 76,9%, AMCENTRO, com 75,8%, AMUFRON, com 75,0%, AMLINORTE, com 73,9%, AMVARP, com 73,3%, e AMASBI, com 72,7%. Esses resultados indicam associações nas quais a governança dos benefícios tributários tende a ser uma pauta relevante para parcela expressiva dos municípios associados.

Tabela 6: Incidência por associação municipal

| Associação municipal | Total | Com incidência | % com incidência | Sem incidência | % sem incidência |
|---|---|---|---|---|---|
| ACOSTADOCE | 12 | 7 | 58,3 | 5 | 41,7 |
| AMAJA | 17 | 12 | 70,6 | 5 | 29,4 |
| AMASBI | 11 | 8 | 72,7 | 3 | 27,3 |
| AMAT | 17 | 11 | 64,7 | 6 | 35,3 |
| AMAU | 32 | 17 | 53,1 | 15 | 46,9 |
| AMCENTRO | 33 | 25 | 75,8 | 8 | 24,2 |
| AMCSERRA | 13 | 5 | 38,5 | 8 | 61,5 |
| AMESNE | 30 | 16 | 53,3 | 14 | 46,7 |
| AMFRO | 13 | 9 | 69,2 | 4 | 30,8 |
| AMLINORTE | 23 | 17 | 73,9 | 6 | 26,1 |
| AMM | 26 | 15 | 57,7 | 11 | 42,3 |
| AMNG | 16 | 9 | 56,2 | 7 | 43,8 |
| AMPARA | 6 | 6 | 100,0 | 0 | 0,0 |
| AMPLA | 17 | 12 | 70,6 | 5 | 29,4 |
| AMSERRA | 6 | 5 | 83,3 | 1 | 16,7 |
| AMUCELEIRO | 21 | 11 | 52,4 | 10 | 47,6 |
| AMUCSER | 10 | 6 | 60,0 | 4 | 40,0 |
| AMUFRON | 20 | 15 | 75,0 | 5 | 25,0 |
| AMUNOR | 19 | 7 | 36,8 | 12 | 63,2 |
| AMUPLAM | 11 | 7 | 63,6 | 4 | 36,4 |
| AMVAG | 13 | 10 | 76,9 | 3 | 23,1 |
| AMVARC | 19 | 13 | 68,4 | 6 | 31,6 |
| AMVARP | 15 | 11 | 73,3 | 4 | 26,7 |
| AMVAT | 22 | 14 | 63,6 | 8 | 36,4 |
| AMZOP | 28 | 15 | 53,6 | 13 | 46,4 |
| ASMURC | 7 | 5 | 71,4 | 2 | 28,6 |
| ASSUDOESTE | 4 | 4 | 100,0 | 0 | 0,0 |
| AZONASUL | 23 | 20 | 87,0 | 3 | 13,0 |
| GRANPAL | 13 | 13 | 100,0 | 0 | 0,0 |

Em outras associações, a incidência é mais moderada. AMUNOR apresenta 36,8%, AMCSERRA 38,5%, AMUCELEIRO 52,4%, AMAU 53,1%, AMESNE 53,3% e AMZOP 53,6%. Esses casos indicam associações em que parte relevante dos municípios declarou não possuir benefícios tributários. Nesses contextos, eventuais estratégias de capacitação podem precisar combinar dois tipos de orientação: de um lado, esclarecimentos sobre identificação e enquadramento de benefícios tributários; de outro, apoio específico aos municípios que declararam incidência e, portanto, integram o universo de cálculo do IGBT.

## 3.2 IGBT geral dos municípios

Esta subseção apresenta a distribuição do Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT) geral no universo de municípios com incidência declarada de incentivos ou benefícios de natureza tributária e com índice calculado. A análise concentra-se na maturidade institucional da governança desses instrumentos, expressa em pontos na escala de 0 a 100. O resultado não deve ser interpretado como medida do valor monetário da renúncia, como avaliação da eficiência econômica dos benefícios, como exame de legalidade das concessões ou como classificação punitiva dos municípios.

A leitura do IGBT geral cumpre duas funções. Em primeiro lugar, oferece uma síntese estadual da maturidade institucional observada entre os municípios que declararam possuir benefícios tributários.

Em segundo lugar, delimita o ponto de partida para as análises posteriores por porte populacional, COREDE, associação municipal e aspectos específicos de governança. Por essa razão, a interpretação do índice geral deve ser acompanhada da distribuição dos municípios por estratos, da análise da dispersão e da comparação com os seis aspectos que compõem o indicador.

### *3.2.1 Distribuição estadual*

A síntese estadual do IGBT geral está apresentada na Tabela 7. O universo comparável é composto por 325 municípios com incidência declarada de benefícios tributários e IGBT calculado. A média aritmética simples do estado para o índice é de 53,9 pontos, o que situa o resultado agregado na faixa de governança adequada, segundo os estratos de maturidade adotados neste relatório. A metade central dos municípios situa-se entre 40,4 e 67,1 pontos, enquanto a menor pontuação observada é de 11,1 pontos e a maior alcança 91,5 pontos.

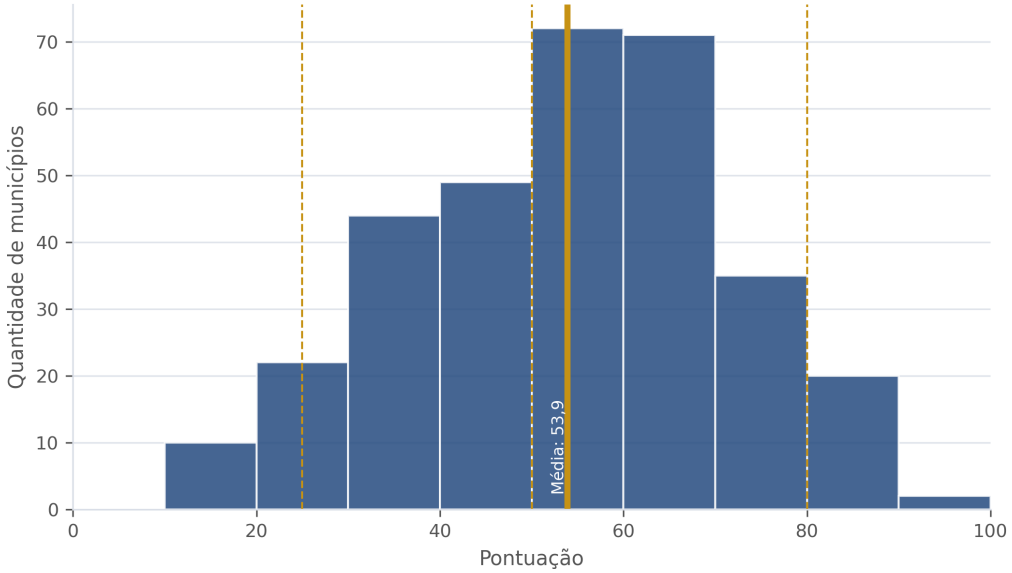
Tabela 7: Síntese estadual do IGBT geral

| Incidência | Média | Metade Central | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|
| 325 | 53,9 | 40,4 – 67,1 | 11,1 | 91,5 |

O resultado indica uma situação estadual intermediária. A média acima de 50 pontos sugere que, no conjunto dos municípios com incidência declarada, há presença relevante de práticas institucionais associadas à governança dos benefícios tributários. Ao mesmo tempo, o intervalo da metade central, que começa em 40,4 pontos e se estende até 67,1 pontos, mostra que parte expressiva dos municípios se encontra em uma zona de transição entre governança básica e governança adequada. Essa configuração reforça que o diagnóstico não aponta apenas ausência de práticas, mas diferentes graus de consolidação institucional.

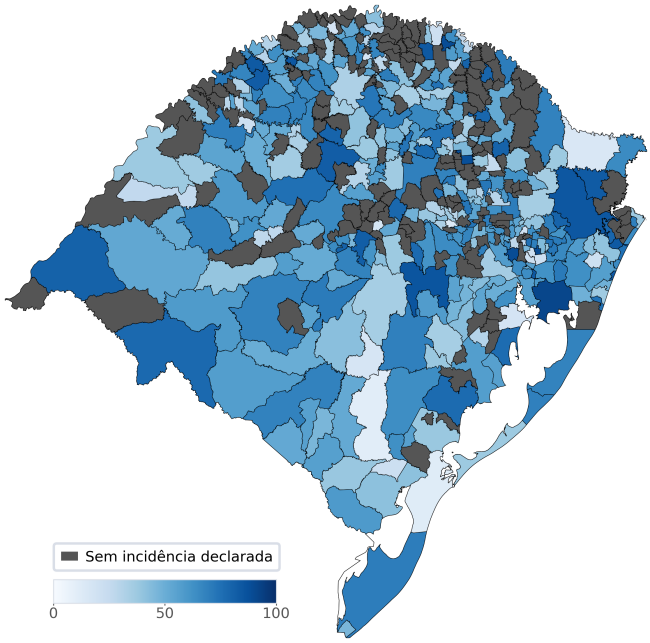
A distribuição completa das pontuações é apresentada na Figura 1. O histograma permite visualizar a concentração dos municípios ao longo da escala de 0 a 100 pontos, com indicação da média estadual e dos limites dos estratos de maturidade. Há uma maior concentração de municípios em faixas intermediárias do índice, especialmente entre 50 e 70 pontos. Também há presença relevante de municípios entre 30 e 50 pontos, o que confirma a existência de um grupo numeroso com governança básica ou em aproximação à faixa adequada. Nos extremos, há poucos municípios com pontuações muito baixas ou muito altas. Essa distribuição sugere que o principal desafio estadual não está apenas em elevar casos isolados de maturidade muito baixa, mas em promover avanços graduais em um conjunto amplo de municípios que se situa em patamares intermediários de governança.

Figura 1: Histograma do IGBT geral



A leitura territorial do IGBT pode ser realizada também pela visualização espacial dos resultados. O mapa municipal da Figura 2 evidencia uma distribuição territorial bastante heterogênea do IGBT. As pontuações mais elevadas não formam um bloco regional visualmente contínuo, mas aparecem de forma pontual em diferentes áreas do estado, ao lado de municípios com escores intermediários ou mais baixos. Essa configuração sugere que a maturidade da governança dos benefícios tributários não depende fortemente da localização regional ou da inserção em determinada área do estado. Também se observa presença expressiva de municípios sem incidência declarada de benefícios tributários, representados em cinza. Para esses casos é possível identificar um padrão de agrupamento geográfico na metade norte do estado.

Figura 2: Mapa do IGBT por município




### *3.2.2 Distribuição por estratos A–D*

A distribuição dos municípios por estratos de maturidade é apresentada na Tabela 8. Essa classificação transforma os escores do IGBT em quatro faixas interpretativas: A, correspondente à governança avançada; B, correspondente à governança adequada; C, correspondente à governança básica; e D, correspondente à governança insuficiente. Os estratos devem ser lidos como faixas de maturidade institucional, e não como notas escolares ou julgamento punitivo dos municípios.

Tabela 8: Distribuição estadual por estratos do IGBT

| Estrato | Faixa de pontuação | Municípios | % | Interpretação |
|---|---|---|---|---|
| A | 80 a 100 pontos | 22 | 6,8 | Governança avançada |
| B | 50 a menos de 80 pontos | 178 | 54,8 | Governança adequada |
| C | 25 a menos de 50 pontos | 109 | 33,5 | Governança básica |
| D | 0 a menos de 25 pontos | 16 | 4,9 | Governança insuficiente |

A Tabela 8 mostra que 22 municípios, equivalentes a 6,8%, estão no estrato A. Outros 178 municípios, ou 54,8%, estão no estrato B. Em conjunto, os estratos A e B reúnem 200 municípios, correspondentes a 61,5% do universo com IGBT calculado. Esse resultado indica que a maior parte dos municípios com incidência declarada apresenta, em termos agregados, maior maturidade institucional na governança dos benefícios tributários.

Ao mesmo tempo, 109 municípios, equivalentes a 33,5%, encontram-se no estrato C, e 16 municípios, ou 4,9%, no estrato D. Assim, 125 municípios, correspondentes a 38,5% do universo analisado, estão nas faixas que exigem maior atenção institucional. A presença desse grupo deve

ser interpretada como indicação de oportunidades de aprimoramento em rotinas de normatização, planejamento, registro, controle, monitoramento, avaliação ou transparência.

#### *3.2.3 Destaques e padrões gerais*

A síntese dos principais resultados gerais do IGBT é apresentada na Tabela 9. A diferença entre os aspectos com maior e menor média antecipa um tema que será desenvolvido na seção de análise por aspectos. Em termos gerais, o resultado sugere que práticas associadas a controle interno e conformidade contábil aparecem relativamente mais consolidadas no conjunto dos municípios com incidência declarada. Por outro lado, a transparência e a accountability social constituem o principal ponto de atenção agregado, indicando que a disponibilização pública de informações sobre benefícios tributários, valores, metodologia, atos concessivos, beneficiários pessoa jurídica e resultados socioeconômicos tende a ser uma dimensão menos madura da governança.

Tabela 9: Síntese dos resultados gerais

| Indicador | Resultado |
|---|---|
| Incidência | 325 |
| Média do IGBT | 53,9 |
| Estrato mais frequente | B |
| Estratos B e C | 88,3 % |
| Aspecto com maior média | CCC |
| Aspecto com menor média | TAS |

Em síntese, o panorama do IGBT geral revela uma estrutura estadual marcada por maturidade intermediária, predominância do estrato B e presença expressiva de municípios no estrato C. A existência de poucos casos no estrato A indica que a governança avançada ainda é restrita, enquanto a presença reduzida do estrato D sugere que situações de maturidade muito baixa são minoritárias no universo com IGBT calculado. O diagnóstico agregado, portanto, aponta menos para uma ausência generalizada de governança e mais para a necessidade de consolidação, padronização e aprofundamento de práticas institucionais, especialmente nos aspectos associados à transparência e à avaliação pública dos benefícios tributários.

## 3.3 IGBT por porte populacional

Esta subseção apresenta a distribuição do Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT) por porte populacional dos municípios. O recorte por porte é útil porque a capacidade administrativa, a complexidade da base tributária, a disponibilidade de equipes técnicas e o grau de estruturação dos sistemas municipais podem variar conforme o tamanho populacional. Ainda assim, o porte não deve ser interpretado como explicação automática da maturidade institucional: municípios de um mesmo grupo podem apresentar práticas bastante distintas, e grupos com menor número de casos devem ser lidos com cautela.

O universo analisado nesta subseção é composto apenas pelos municípios com incidência declarada de benefícios tributários e IGBT calculado. A distribuição dos casos é desigual entre os grupos: o pequeno porte I concentra a maior parte dos municípios com índice válido, seguido pelo pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópole. Essa composição deve ser considerada ao interpretar as médias e os percentuais por estrato, especialmente nos grupos com poucos municípios.

#### *3.3.1 Escores médios por porte*

A Tabela 10 apresenta a síntese do IGBT por porte populacional, incluindo o número de municípios com índice válido, a média, a proporção de municípios nos estratos A/B e C/D, além dos valores mínimo e máximo observados em cada grupo.

Tabela 10: IGBT médio por porte populacional

| Porte | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pequeno porte I | 230 | 51,9 | 57,0 | 43,0 | 11,1 | 89,4 |
| Pequeno porte II | 54 | 58,5 | 70,4 | 29,6 | 25,8 | 85,9 |
| Médio porte | 23 | 63,6 | 82,6 | 17,4 | 35,0 | 90,2 |
| Grande porte | 17 | 53,2 | 64,7 | 35,3 | 11,8 | 91,5 |
| Metrópole | 1 | 56,0 | 100,0 | 0,0 | 56,0 | 56,0 |

O maior escore médio ocorre nos municípios de médio porte, com 63,6 pontos. Esse grupo também apresenta a maior proporção de municípios nos estratos A/B, com 82,6% dos casos, e a menor proporção nos estratos C/D, com 17,4%. O pequeno porte II vem em seguida, com média de 58,5 pontos e 70,4% dos municípios em A/B. Esses resultados sugerem que, entre os grupos com mais de um município, os portes intermediários tendem a apresentar maior maturidade institucional média na governança dos benefícios tributários.

O pequeno porte I, que reúne 230 municípios e representa a maior parte do universo com IGBT calculado, apresenta média de 51,9 pontos. O resultado permanece na faixa de governança adequada, mas próximo ao limite inferior desse estrato. Além disso, 43,0% dos municípios desse grupo estão em C/D, o que indica presença relevante de pontos de atenção. O grande porte, por sua vez, apresenta média de 53,2 pontos, mas com elevada variação interna: a metade central vai de 35,2 a 65,8 pontos, e os valores extremos vão de 11,8 a 91,5 pontos. Esse resultado sugere que, nesse grupo, convivem experiências institucionais bastante distintas. A metrópole apresenta média de 56,0 pontos e 100,0% dos casos em A/B, mas esse resultado corresponde a apenas um município.

A leitura agregada indica que o aumento do porte não se associa de forma linear ao aumento da maturidade institucional: há melhora média nos portes intermediários, mas o grande porte apresenta maior heterogeneidade. A dispersão interna é relevante em todos os grupos com mais de um município. O pequeno porte I combina grande número de observações com amplitude expressiva, indo de 11,1 a 89,4 pontos. O grande porte também apresenta amplitude elevada, embora com número menor de municípios. O médio porte, apesar de maior média, também apresenta variação entre 35,0 e 90,2 pontos. Esses resultados indicam que o porte populacional ajuda a organizar a leitura, mas não substitui a análise das práticas institucionais efetivamente declaradas por cada município.

### *3.3.2 Distribuição por estratos e dispersão*

A distribuição dos municípios por estratos de maturidade dentro de cada porte é apresentada na Tabela 11. A tabela mostra a proporção de municípios classificados nos estratos A, B, C e D em cada grupo populacional.

Tabela 11: Estratos do IGBT por porte populacional

| Porte | Qtd | A (%) | B (%) | C (%) | D (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Pequeno porte I | 230 | 5,7 | 51,3 | 37,4 | 5,7 |
| Pequeno porte II | 54 | 5,6 | 64,8 | 29,6 | 0,0 |
| Médio porte | 23 | 13,0 | 69,6 | 17,4 | 0,0 |
| Grande porte | 17 | 17,6 | 47,1 | 17,6 | 17,6 |
| Metrópole | 1 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 |

A Tabela 11 confirma a predominância do estrato B na maior parte dos portes. No pequeno porte I, 51,3% dos municípios estão em B, 37,4% em C, 5,7% em A e 5,7% em D. Esse resultado mostra que, embora o estrato adequado seja o mais frequente, há um contingente relevante de municípios em governança básica e uma parcela menor em governança insuficiente. Como esse grupo concentra a maior parte dos municípios analisados, seus resultados têm peso importante na leitura estadual.

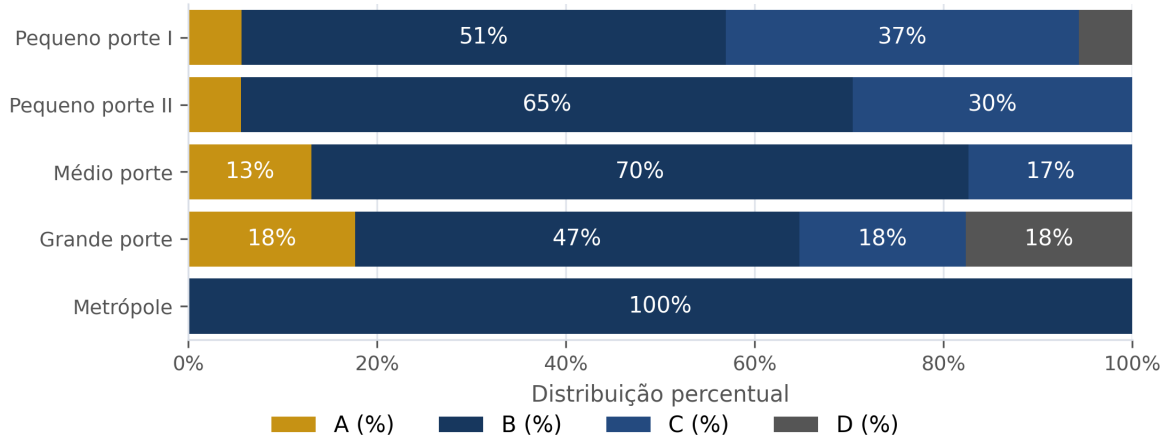
No pequeno porte II, 64,8% dos municípios estão em B e 5,6% em A, totalizando 70,4% em A/B.

Não há municípios desse grupo no estrato D. No médio porte, a distribuição é ainda mais concentrada nas faixas de maior maturidade: 13,0% estão em A e 69,6% em B, também sem ocorrência do estrato D. Esses dois grupos apresentam, portanto, composição relativamente mais favorável em termos de maturidade institucional agregada.

O grande porte apresenta uma distribuição mais heterogênea. Embora 17,6% dos municípios estejam em A e 47,1% em B, há também 17,6% em C e 17,6% em D. Essa combinação reforça a leitura de que o grupo reúne experiências muito distintas: alguns municípios apresentam maturidade avançada, enquanto outros indicam pontos de atenção mais intensos. A metrópole está integralmente no estrato B, mas, por possuir apenas um caso, sua distribuição por estratos não deve ser generalizada.

A Figura 3 apresenta a distribuição dos estratos em formato de barras empilhadas, permitindo visualizar a composição interna de cada porte populacional.

Figura 3: Distribuição dos estratos do IGBT por porte populacional




A principal diferença entre os grupos não está apenas na média, mas na composição dos estratos. O médio porte apresenta a maior concentração relativa em A/B e ausência de D. O pequeno porte II também apresenta perfil concentrado em B e sem ocorrência de D. O pequeno porte I combina predominância do estrato B com participação relevante do estrato C. Já o grande porte apresenta a composição mais distribuída entre as quatro faixas, incluindo simultaneamente maior proporção relativa em A e presença expressiva em D. Essa estrutura confirma que os resultados por porte devem ser interpretados como padrões agregados, sem reduzir a análise a uma relação direta entre tamanho populacional e maturidade de governança.

### *3.3.3 Pontos de atenção por porte*

A leitura conjunta das médias, dos intervalos e dos estratos permite identificar pontos de atenção específicos por porte populacional. No pequeno porte I, o principal ponto é a combinação entre grande peso no universo analisado, média próxima ao limite inferior da governança adequada e 43,0% dos municípios nos estratos C/D. Esse grupo tende a concentrar parte relevante da agenda estadual de aprimoramento, especialmente em ações de padronização de rotinas, apoio técnico e fortalecimento de capacidades institucionais básicas.

No pequeno porte II e no médio porte, os resultados agregados são relativamente mais favoráveis. As médias são mais elevadas, as proporções em A/B são maiores e não há municípios no estrato D. Ainda assim, a existência de 29,6% dos municípios de pequeno porte II e 17,4% dos municípios de médio porte no estrato C indica que permanecem oportunidades de aprimoramento. Nesses casos, o foco pode se deslocar de rotinas estruturantes para práticas mais qualificadas de monitoramento, avaliação, integração de informações e transparência.

No grande porte, o ponto de atenção é a heterogeneidade interna. A média de 53,2 pontos não revela, isoladamente, a amplitude do grupo: há municípios em governança avançada e, ao mesmo tempo, 17,6% em governança insuficiente. Esse resultado sugere que a maior complexidade

administrativa ou tributária não garante, por si só, maior maturidade institucional. Em municípios maiores, a governança dos benefícios tributários pode exigir maior integração entre áreas fazendárias, planejamento, procuradoria, controle interno e secretarias setoriais.

Para complementar a identificação dos pontos de atenção por porte, a Tabela 12 apresenta as médias dos seis aspectos do IGBT em cada grupo populacional. Embora a análise detalhada dos aspectos seja desenvolvida posteriormente, esse elemento ajuda a identificar quais dimensões tendem a puxar os resultados agregados para cima ou para baixo dentro de cada porte.

Tabela 12: Médias dos aspectos do IGBT por porte populacional

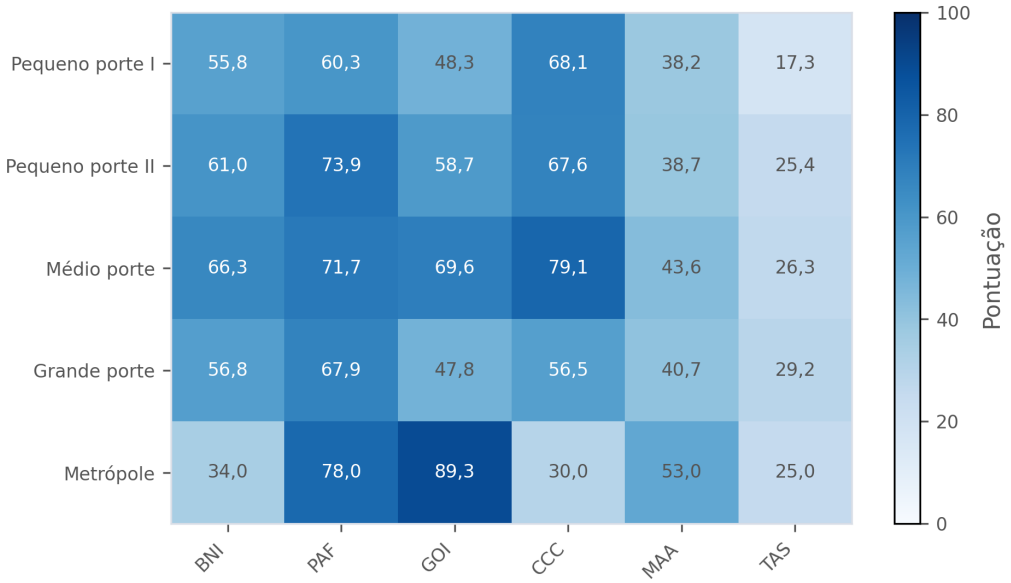
| Porte | BNI | PAF | GOI | CCC | MAA | TAS |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pequeno Porte I | 55,8 | 60,3 | 48,3 | 68,1 | 38,2 | 17,3 |
| Pequeno Porte II | 61,0 | 73,9 | 58,7 | 67,6 | 38,7 | 25,4 |
| Médio Porte | 66,3 | 71,7 | 69,6 | 79,1 | 43,6 | 26,3 |
| Grande Porte | 56,8 | 67,9 | 47,8 | 56,5 | 40,7 | 29,2 |
| Metrópole | 34,0 | 78,0 | 89,3 | 30,0 | 53,0 | 25,0 |

A Tabela 12 mostra que a Transparência e accountability social (TAS) é o aspecto com menor média em todos os portes, variando de 17,3 pontos no pequeno porte I a 29,2 pontos no grande porte, com 25,0 pontos na metrópole. Esse padrão sugere que a divulgação ativa de informações sobre benefícios tributários, valores, metodologias, atos concessivos, beneficiários pessoa jurídica e resultados socioeconômicos constitui uma dimensão transversal de menor maturidade. O Monitoramento, avaliação e aprendizagem (MAA) também aparece em patamar relativamente baixo nos quatro grupos com mais de um município, com médias entre 38,2 e 43,6 pontos.

Em sentido oposto, Planejamento e aderência fiscal (PAF) e Controle interno e conformidade contábil (CCC) tendem a apresentar médias mais altas em parte dos grupos. No médio porte, por exemplo, PAF alcança 71,7 pontos e CCC chega a 79,1 pontos. No pequeno porte II, PAF atinge 73,9 pontos e CCC 67,6 pontos. Esses resultados indicam que as práticas associadas ao planejamento fiscal e à conformidade contábil aparecem relativamente mais consolidadas em alguns portes, enquanto transparência e avaliação permanecem como dimensões prioritárias de aprimoramento.

A Figura 4 apresenta essa mesma informação em formato de matriz visual, permitindo identificar padrões por porte e por aspecto de governança.

Figura 4: Médias dos aspectos do IGBT por porte populacional




A figura reforça que os pontos de atenção não são idênticos em todos os portes, embora haja

padrões comuns. No pequeno porte I, as menores médias estão em TAS, MAA e GOI, sugerindo desafios combinados de transparência, avaliação e capacidade informacional. No pequeno porte II e no médio porte, a maturidade média é maior em BNI, PAF, GOI e CCC, mas TAS e MAA permanecem relativamente mais baixas. No grande porte, além de TAS e MAA, a GOI também aparece em patamar reduzido, o que pode indicar desafios de organização e integração das informações em ambientes administrativos mais complexos. A metrópole apresenta perfil próprio, com GOI e PAF elevados, mas BNI, CCC e TAS em patamares inferiores; como se trata de um único caso, essa leitura deve permanecer descritiva.

Em síntese, o recorte por porte populacional revela três mensagens principais. A primeira é que os portes intermediários apresentam os melhores resultados médios do IGBT, especialmente o médio porte. A segunda é que o pequeno porte I, por reunir a maior parte dos municípios analisados e manter parcela expressiva em C/D, deve ser considerado grupo prioritário para ações amplas de apoio institucional. A terceira é que o grande porte exige atenção à heterogeneidade interna, pois reúne experiências de maturidade elevada e de maturidade insuficiente. Em todos os grupos, a transparência e a avaliação aparecem como dimensões que merecem atenção transversal, reforçando a importância de políticas de capacitação, padronização de informações e fortalecimento da accountability social.

## 3.4 IGBT por COREDE

Esta subseção apresenta a distribuição do Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT) segundo os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). O recorte regional permite observar padrões territoriais agregados de maturidade institucional, sem transformar os resultados em hierarquia simples entre regiões. A leitura por COREDE deve ser interpretada como evidência descritiva: diferenças médias podem refletir composição municipal, porte populacional, capacidade administrativa, estrutura econômica, grau de utilização de benefícios tributários e heterogeneidades internas de cada região.

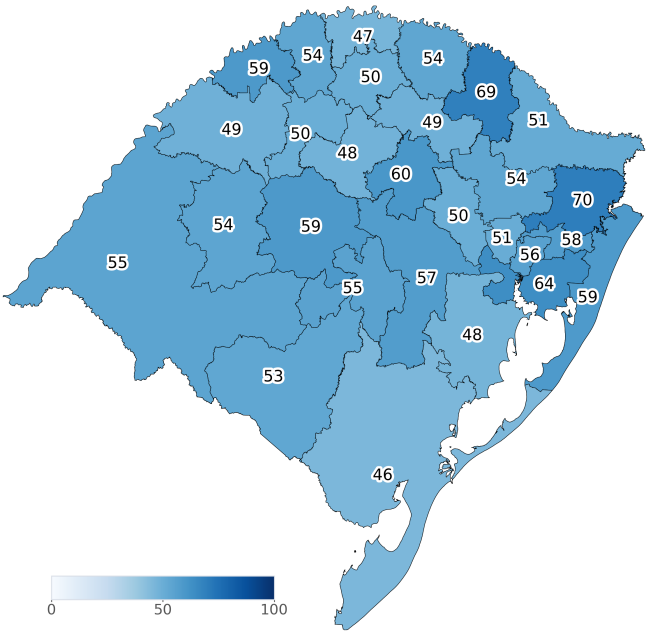
O universo analisado é formado apenas pelos municípios com incidência declarada de benefícios tributários e IGBT calculado. Por isso, o número de municípios válidos varia entre os COREDEs. Essa diferença de tamanho amostral deve orientar a interpretação dos resultados, especialmente em regiões com poucos casos válidos. Grupos com menor número de municípios podem apresentar médias mais sensíveis a valores extremos, enquanto COREDEs com maior número de observações tendem a oferecer leitura regional mais estável.

### *3.4.1 Médias e estratos por COREDE*

Geograficamente, no recorte por COREDE a distribuição do IGBT apresenta menor variação visual do que no mapa municipal, mas ainda revela diferenças territoriais relevantes.

O mapa da Figura 5 mostra que os COREDEs com médias mais elevadas aparecem de forma localizada, sem configurar um padrão visual amplo e contínuo em uma única porção do estado. Mesmo assim, é possível identificar alguma concentração de IGBTs elevados no nordeste do estado. Da mesma forma, os menores valores médios não se concentram exclusivamente em uma região homogênea. O mapa, portanto, não sugere uma divisão simples entre norte e sul, litoral e interior ou região metropolitana e demais áreas.

Figura 5: Mapa do IGBT médio por COREDE




A Tabela 13 apresenta a síntese do IGBT por COREDE, com o número de municípios válidos, a média em pontos, a metade central da distribuição, a proporção de municípios nos estratos A/B e C/D e os valores mínimo e máximo observados em cada região.

Tabela 13: IGBT por COREDE

| COREDE | Qtd | Média | Central | A/B% | C/D% | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alto Jacuí | 10 | 48,2 | 40,8–53,3 | 40,0 | 60,0 | 30,1 | 82,8 |
| Alto da Serra do Botucaraí | 11 | 60,3 | 48,5–73,7 | 63,6 | 36,4 | 35,1 | 78,2 |
| Campanha | 7 | 53,4 | 48,4–56,8 | 71,4 | 28,6 | 42,4 | 68,6 |
| Campos de Cima da Serra | 6 | 51,4 | 38,7–67,6 | 50,0 | 50,0 | 15,4 | 80,4 |
| Celeiro | 11 | 53,7 | 46,5–64,0 | 63,6 | 36,4 | 33,3 | 69,3 |
| Central | 13 | 59,3 | 51,9–65,5 | 84,6 | 15,4 | 27,3 | 82,4 |
| Centro-Sul | 11 | 47,6 | 39,1–55,6 | 54,5 | 45,5 | 17,9 | 76,7 |
| Fronteira Noroeste | 15 | 59,3 | 49,5–70,5 | 66,7 | 33,3 | 29,8 | 84,9 |
| Fronteira Oeste | 9 | 54,5 | 37,7–68,6 | 66,7 | 33,3 | 26,4 | 80,6 |
| Hortênsias | 6 | 70,3 | 65,2–82,5 | 83,3 | 16,7 | 40,2 | 84,9 |
| Jacuí Centro | 6 | 55,4 | 45,5–66,5 | 66,7 | 33,3 | 35,0 | 71,2 |
| Litoral | 15 | 58,7 | 44,8–72,0 | 60,0 | 40,0 | 21,1 | 84,7 |
| Metropolitano Delta do Jacuí | 10 | 63,8 | 57,0–69,7 | 90,0 | 10,0 | 35,6 | 91,5 |
| Missões | 14 | 49,0 | 42,9–55,0 | 64,3 | 35,7 | 21,2 | 70,0 |
| Médio Alto Uruguai | 10 | 47,3 | 32,9–59,8 | 60,0 | 40,0 | 17,9 | 67,6 |
| Nordeste | 7 | 69,3 | 57,6–79,2 | 100,0 | 0,0 | 51,7 | 89,4 |
| Noroeste Colonial | 7 | 50,3 | 34,7–67,5 | 42,9 | 57,1 | 31,4 | 80,0 |
| Norte | 17 | 53,8 | 39,9–64,2 | 58,8 | 41,2 | 21,8 | 89,4 |
| Paranhana Encosta da Serra | 8 | 57,9 | 54,2–67,1 | 75,0 | 25,0 | 26,4 | 72,5 |
| Produção | 15 | 48,8 | 38,0–56,5 | 40,0 | 60,0 | 31,3 | 73,6 |
| Rio da Várzea | 12 | 50,1 | 39,4–67,2 | 50,0 | 50,0 | 17,2 | 72,7 |
| Serra | 17 | 53,6 | 37,5–62,9 | 64,7 | 35,3 | 25,8 | 88,2 |
| Sul | 19 | 45,8 | 38,2–60,9 | 47,4 | 52,6 | 11,1 | 77,0 |
| Vale do Caí | 13 | 50,9 | 48,9–59,0 | 69,2 | 30,8 | 19,5 | 66,1 |

continua na próxima página

Tabela 13 – continuação

| COREDE | Qtd | Média | Central | A/B% | C/D% | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vale do Jaguari | 7 | 54,0 | 42,0–65,9 | 57,1 | 42,9 | 27,7 | 75,2 |
| Vale do Rio Pardo | 12 | 57,5 | 49,3–65,8 | 75,0 | 25,0 | 16,7 | 85,9 |
| Vale do Rio dos Sinos | 13 | 55,5 | 44,4–69,9 | 61,5 | 38,5 | 20,9 | 90,2 |
| Vale do Taquari | 24 | 50,1 | 39,7–65,6 | 45,8 | 54,2 | 13,4 | 73,7 |

A tabela mostra que as maiores médias regionais do IGBT ocorrem nos COREDEs Hortênsias, com 70,3 pontos, Nordeste, com 69,3 pontos, e Metropolitano Delta do Jacuí, com 63,8 pontos. Esses três grupos apresentam predominância de municípios nos estratos A/B, especialmente o Nordeste, em que todos os municípios com IGBT válido estão nessas duas faixas, e o Metropolitano Delta do Jacuí, com 90,0% em A/B. No caso de Hortênsias, 83,3% dos municípios estão em A/B, mas o número de casos válidos é reduzido, o que recomenda cautela na generalização regional.

Em posição intermediária, aparecem COREDEs como Alto da Serra do Botucaraí, Central, Fronteira Noroeste, Litoral, Paranhana Encosta da Serra, Vale do Rio Pardo e Vale do Rio dos Sinos, todos com médias entre aproximadamente 55 e 60 pontos, ou ligeiramente acima desse intervalo. Nesses casos, a leitura predominante é de governança adequada em termos médios, mas com variações internas importantes. A proporção em A/B é superior à de C/D em praticamente todos esses grupos, embora a presença de municípios em estratos de menor maturidade indique que há espaço para aprimoramento institucional.

As menores médias regionais são observadas nos COREDEs Sul, com 45,8 pontos, Médio Alto Uruguai, com 47,3 pontos, Centro-Sul, com 47,6 pontos, Alto Jacuí, com 48,2 pontos, Produção, com 48,8 pontos, e Missões, com 49,0 pontos. Esses resultados não devem ser interpretados como julgamento da qualidade global da gestão municipal nessas regiões. Eles indicam, de forma descritiva, que a maturidade institucional declarada na governança dos benefícios tributários tende a se concentrar em patamares mais próximos da governança básica ou da transição para a governança adequada.

A distribuição entre A/B e C/D reforça essa leitura. Alto Jacuí e Produção apresentam 60,0% dos municípios em C/D; Noroeste Colonial apresenta 57,1%; Vale do Taquari, 54,2%; Sul, 52,6%; e Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea apresentam divisão equilibrada, com 50,0% em A/B e 50,0% em C/D. Esses casos sugerem regiões em que os pontos de atenção são mais frequentes, ainda que possam coexistir municípios com práticas mais consolidadas.

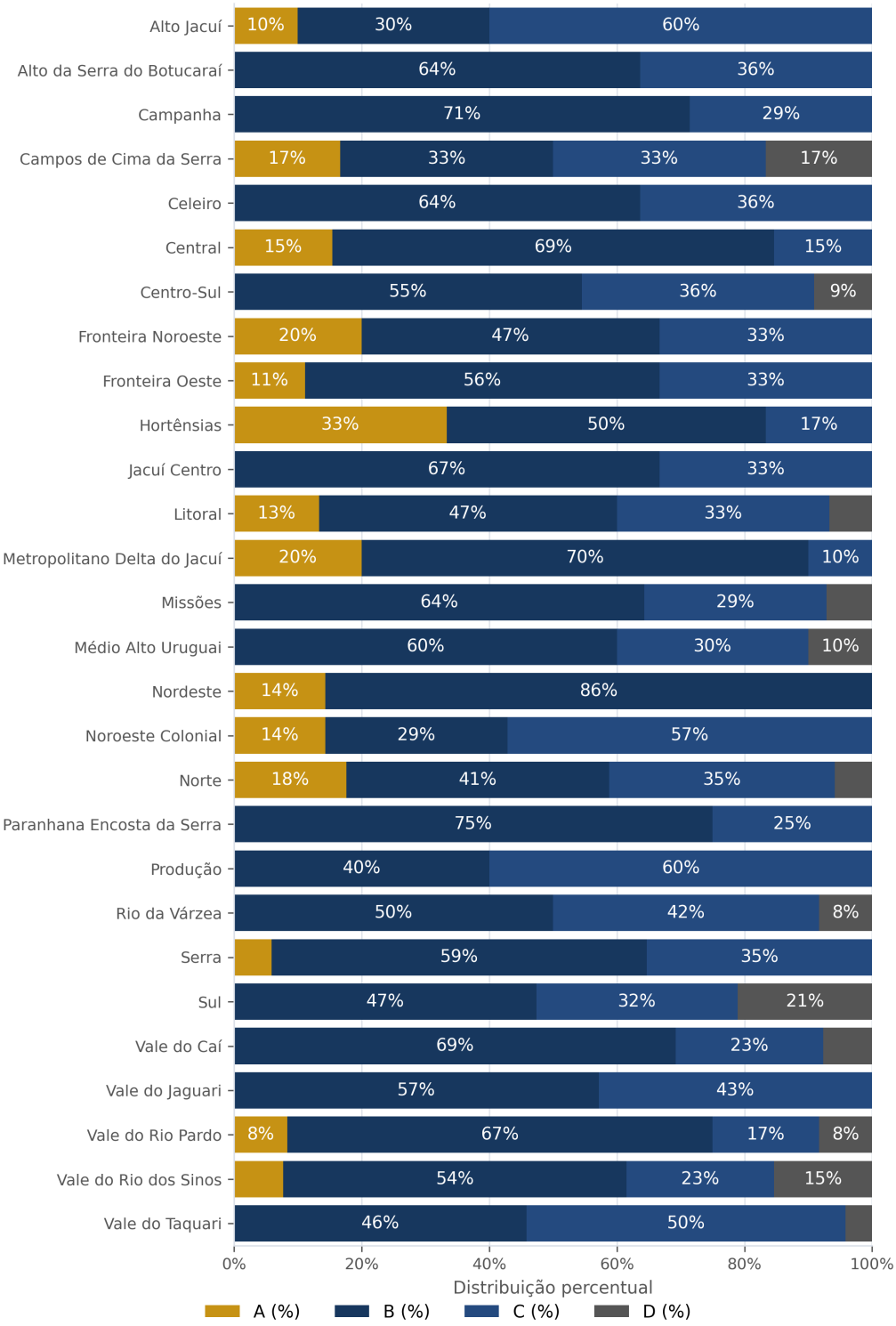
A Figura 6 adiante complementa a tabela ao apresentar a composição percentual dos estratos A, B, C e D em cada COREDE. Ela evidencia que o estrato B é predominante em muitos COREDEs, mas a composição regional não é homogênea. O Nordeste se destaca pela concentração integral em A/B, enquanto o Metropolitano Delta do Jacuí combina elevada participação em B com presença de municípios em A. Hortênsias também apresenta participação expressiva em A/B, incluindo parcela relevante no estrato A. Por outro lado, Produção, Alto Jacuí, Noroeste Colonial, Vale do Taquari e Sul apresentam participação predominante ou majoritária em C/D, o que indica maior frequência de pontos de atenção na governança declarada dos benefícios tributários.

A figura também mostra que a presença do estrato D é territorialmente concentrada em parte dos COREDEs, não sendo uma característica generalizada do conjunto regional. Sul, Campos de Cima da Serra, Vale do Rio dos Sinos, Médio Alto Uruguai, Centro-Sul, Rio da Várzea, Vale do Rio Pardo, Missões, Norte, Vale do Caí, Litoral, Serra e Vale do Taquari apresentam alguma participação em D, com intensidades distintas. Esse padrão reforça que o diagnóstico deve orientar ações diferenciadas: em algumas regiões, a prioridade pode ser a consolidação de práticas básicas; em outras, o desafio está mais associado à redução da heterogeneidade interna e à difusão de boas práticas entre municípios.

### *3.4.2 Heterogeneidades territoriais*

A heterogeneidade territorial aparece tanto entre COREDEs quanto dentro de cada COREDE. Entre regiões, as médias variam de 45,8 pontos no Sul a 70,3 pontos em Hortênsias. Essa diferença

Figura 6: Distribuição dos estratos do IGBT por COREDE




sugere padrões regionais distintos de maturidade institucional, mas deve ser lida em conjunto com o número de municípios válidos e com a dispersão interna. COREDEs com médias mais elevadas podem conter municípios em estratos inferiores, enquanto COREDEs com médias mais baixas podem conter experiências municipais de maior maturidade.

A Tabela 13 mostra essa variação interna por meio dos valores mínimos, máximos e da metade central. Há COREDEs em que convivem pontuações muito distintas, como Vale do Rio dos Sinos, com mínimo de 20,9 e máximo de 90,2 pontos; Vale do Rio Pardo, com mínimo de 16,7 e máximo de 85,9; Norte, com mínimo de 21,8 e máximo de 89,4; Litoral, com mínimo de 21,1 e máximo de 84,7; Sul, com

mínimo de 11,1 e máximo de 77,0; e Campos de Cima da Serra, com mínimo de 15,4 e máximo de 80,4. Esses casos indicam que a média regional, embora útil, não resume toda a diversidade institucional existente dentro de cada território.

Para qualificar essa leitura, a Tabela 14 apresenta as médias dos seis aspectos do IGBT por COREDE. Esse elemento permite identificar se as diferenças regionais estão associadas a padrões gerais de maturidade ou a fragilidades concentradas em dimensões específicas, como transparência, monitoramento, gestão operacional ou base normativa.

Tabela 14: Médias dos aspectos por COREDE

| COREDE | BNI | PAF | GOI | CCC | MAA | TAS |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alto Jacuí | 44,7 | 60,2 | 38,8 | 80,0 | 29,6 | 7,6 |
| Alto da Serra do Botucaraí | 59,8 | 68,3 | 60,9 | 80,0 | 44,5 | 25,4 |
| Campanha | 48,7 | 59,5 | 65,1 | 65,7 | 43,4 | 13,1 |
| Campos de Cima da Serra | 58,0 | 62,4 | 54,3 | 60,0 | 36,2 | 9,5 |
| Celeiro | 61,9 | 60,4 | 45,7 | 70,0 | 42,2 | 21,0 |
| Central | 62,8 | 68,7 | 56,2 | 76,2 | 47,5 | 16,9 |
| Centro-Sul | 44,5 | 69,7 | 40,0 | 63,6 | 27,5 | 7,1 |
| Fronteira Noroeste | 64,6 | 68,6 | 50,3 | 72,7 | 52,3 | 23,7 |
| Fronteira Oeste | 52,9 | 60,1 | 64,7 | 73,3 | 32,1 | 24,1 |
| Hortênsias | 68,7 | 89,9 | 70,8 | 76,7 | 49,7 | 39,3 |
| Jacuí Centro | 56,7 | 73,0 | 50,0 | 68,3 | 37,5 | 18,1 |
| Litoral | 60,2 | 69,0 | 54,7 | 76,7 | 39,6 | 32,4 |
| Metropolitano Delta do Jacuí | 56,8 | 79,1 | 70,1 | 61,0 | 55,6 | 39,6 |
| Missões | 56,3 | 52,8 | 42,8 | 70,7 | 33,9 | 19,0 |
| Médio Alto Uruguai | 48,5 | 47,7 | 47,8 | 67,0 | 39,9 | 14,9 |
| Nordeste | 61,6 | 82,9 | 77,4 | 85,7 | 48,3 | 33,6 |
| Noroeste Colonial | 52,4 | 62,4 | 40,0 | 77,1 | 31,4 | 10,1 |
| Norte | 55,0 | 68,0 | 43,9 | 73,5 | 38,5 | 16,7 |
| Paranhana Encosta da Serra | 62,5 | 61,0 | 62,1 | 65,0 | 54,5 | 21,2 |
| Produção | 57,2 | 62,6 | 40,7 | 67,3 | 24,0 | 15,5 |
| Rio da Várzea | 61,1 | 54,9 | 55,9 | 57,5 | 34,4 | 14,8 |
| Serra | 55,6 | 68,1 | 52,8 | 69,4 | 34,1 | 11,5 |
| Sul | 50,5 | 53,5 | 48,8 | 58,4 | 25,6 | 19,0 |
| Vale do Caí | 64,4 | 58,9 | 45,4 | 55,4 | 39,8 | 21,3 |
| Vale do Jaguari | 56,5 | 67,0 | 63,4 | 70,0 | 24,7 | 12,3 |
| Vale do Rio Pardo | 63,7 | 65,2 | 48,2 | 63,3 | 54,8 | 32,7 |
| Vale do Rio dos Sinos | 62,1 | 67,5 | 47,8 | 66,2 | 41,4 | 26,3 |
| Vale do Taquari | 58,4 | 56,3 | 50,2 | 58,3 | 39,5 | 17,3 |

A tabela indica que a Transparência e accountability social (TAS) é a dimensão de menor pontuação média em todos os COREDEs. Mesmo nos grupos com maiores médias gerais de IGBT, como Hortênsias, Nordeste e Metropolitano Delta do Jacuí, a TAS permanece abaixo dos demais aspectos, com 39,3, 33,6 e 39,6 pontos, respectivamente. Em COREDEs como Centro-Sul, Alto Jacuí, Campos de Cima da Serra, Noroeste Colonial, Serra e Vale do Jaguari, a média de TAS fica próxima ou abaixo de 12 pontos, evidenciando baixa maturidade relativa da transparência ativa sobre benefícios tributários.

O Monitoramento, avaliação e aprendizagem (MAA) também aparece como dimensão de atenção em boa parte dos COREDEs. Produção, Vale do Jaguari, Sul, Centro-Sul, Alto Jacuí e Noroeste Colonial registram médias inferiores ou próximas a 31 pontos nesse aspecto. Esse padrão sugere que, além da transparência, a avaliação de resultados, o acompanhamento da fruição e a revisão de benefícios

constituem desafios territoriais recorrentes. Em contraste, Controle interno e conformidade contábil (CCC) e Planejamento e aderência fiscal (PAF) tendem a apresentar médias mais elevadas em vários COREDEs, indicando maior consolidação relativa de rotinas formais, contábeis ou orçamentárias.

A maturidade regional é, em geral, mais elevada em Planejamento e aderência fiscal (PAF) e em Controle interno e conformidade contábil (CCC), enquanto Transparência e accountability social (TAS) e Monitoramento, avaliação e aprendizagem (MAA) aparecem como dimensões menos consolidadas. COREDEs com melhores médias gerais, como Hortênsias e Nordeste, combinam pontuações relativamente altas em PAF, GOI e CCC, mas ainda apresentam espaço de aprimoramento em TAS e MAA. Já COREDEs com médias gerais mais baixas, como Sul, Produção, Alto Jacuí, Centro-Sul e Médio Alto Uruguai, tendem a combinar menor IGBT médio com fragilidades em mais de uma dimensão.

Em síntese, o recorte por COREDE revela três mensagens principais. A primeira é que há diferenças territoriais relevantes na maturidade institucional da governança dos benefícios tributários, com médias regionais distribuídas entre patamares de governança básica e adequada, e alguns grupos com resultados mais elevados. A segunda é que a heterogeneidade interna é expressiva em diversos COREDEs, de modo que a média regional deve ser sempre acompanhada da distribuição por estratos e da metade central. A terceira é que transparência e avaliação aparecem como pontos de atenção transversais, independentemente do padrão médio regional. Esses achados reforçam a utilidade do recorte territorial para orientar estratégias de cooperação, capacitação e difusão de práticas institucionais, sem converter o IGBT em ranking regional ou em juízo punitivo sobre municípios ou territórios.

## 3.5 IGBT por associação municipal

Esta subseção apresenta o Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT) segundo as associações municipais. O recorte por associação tem finalidade operacional e institucional: ele permite observar padrões agregados entre grupos de municípios que compartilham espaços de articulação regional, cooperação técnica e representação municipalista. Por essa razão, a leitura não deve ser interpretada como hierarquia entre associações, nem como avaliação global de sua atuação. O objetivo é identificar evidências descritivas que possam orientar capacitação, difusão de boas práticas e apoio técnico focalizado.

O universo analisado nesta subseção é composto apenas pelos municípios com incidência declarada de benefícios tributários e IGBT calculado. A quantidade de municípios varia de forma expressiva entre associações. Por isso, médias, percentuais e distribuições por estrato devem ser interpretados em conjunto com o número de casos válidos. Grupos com poucos municípios podem apresentar resultados sensíveis ao comportamento de uma única observação; grupos maiores, por sua vez, tendem a revelar maior heterogeneidade interna.

### *3.5.1 Médias e distribuições por associação*

A Tabela 15 apresenta a síntese do IGBT por associação municipal. O elemento informa, para cada grupo, o número de municípios com IGBT válido, a média do índice, a metade central da distribuição, a proporção de municípios em A/B e C/D, além dos valores mínimo e máximo observados.

Tabela 15: IGBT por associação municipal

| Associação | Qtd | Média | Central | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ACOSTADOCE | 7 | 48,2 | 32,9–60,3 | 57,1 | 42,9 | 17,9 | 76,7 |
| AMAJA | 12 | 49,4 | 40,8–54,6 | 41,7 | 58,3 | 30,1 | 82,8 |
| AMASBI | 8 | 62,7 | 54,9–73,4 | 75,0 | 25,0 | 37,1 | 77,1 |
| AMAT | 11 | 51,8 | 40,2–66,5 | 45,5 | 54,5 | 30,8 | 72,8 |
| AMAU | 17 | 53,8 | 39,9–64,2 | 58,8 | 41,2 | 21,8 | 89,4 |
| AMCENTRO | 25 | 57,6 | 51,2–68,1 | 76,0 | 24,0 | 27,3 | 82,4 |
| AMCSERRA | 5 | 49,4 | 42,6–56,6 | 60,0 | 40,0 | 16,7 | 78,2 |

continua na próxima página

Tabela 15 – continuação

| Associação | Qtd | Média | Central | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| AMESNE | 16 | 54,6 | 45,8–64,7 | 68,8 | 31,2 | 25,8 | 80,4 |
| AMFRO | 9 | 56,8 | 51,3–68,6 | 77,8 | 22,2 | 26,4 | 80,6 |
| AMLINORTE | 17 | 59,6 | 48,9–69,5 | 64,7 | 35,3 | 21,1 | 84,7 |
| AMM | 15 | 48,2 | 39,1–54,9 | 60,0 | 40,0 | 21,2 | 70,0 |
| AMNG | 9 | 43,9 | 34,3–46,6 | 22,2 | 77,8 | 27,7 | 70,4 |
| AMPARA | 6 | 62,0 | 58,9–69,9 | 83,3 | 16,7 | 42,9 | 72,5 |
| AMPLA | 12 | 50,6 | 35,6–59,8 | 41,7 | 58,3 | 31,3 | 88,2 |
| AMSERRA | 5 | 67,7 | 63,6–79,9 | 80,0 | 20,0 | 40,2 | 84,9 |
| AMUCELEIRO | 11 | 53,7 | 46,5–64,0 | 63,6 | 36,4 | 33,3 | 69,3 |
| AMUCSER | 6 | 51,9 | 38,7–67,6 | 50,0 | 50,0 | 15,4 | 83,4 |
| AMUFRON | 15 | 59,3 | 49,5–70,5 | 66,7 | 33,3 | 29,8 | 84,9 |
| AMUNOR | 7 | 69,3 | 57,6–79,2 | 100,0 | 0,0 | 51,7 | 89,4 |
| AMUPLAM | 7 | 50,3 | 34,7–67,5 | 42,9 | 57,1 | 31,4 | 80,0 |
| AMVAG | 10 | 55,4 | 40,8–73,3 | 50,0 | 50,0 | 22,2 | 90,2 |
| AMVARC | 13 | 50,9 | 48,9–59,0 | 69,2 | 30,8 | 19,5 | 66,1 |
| AMVARP | 11 | 60,8 | 53,4–67,0 | 72,7 | 27,3 | 37,8 | 85,9 |
| AMVAT | 14 | 47,5 | 33,9–61,8 | 42,9 | 57,1 | 13,4 | 73,7 |
| AMZOP | 15 | 50,6 | 39,6–65,2 | 66,7 | 33,3 | 17,2 | 72,7 |
| ASMURC | 5 | 50,0 | 47,3–54,2 | 60,0 | 40,0 | 43,1 | 55,0 |
| ASSUDOESTE | 4 | 54,4 | 48,5–59,3 | 75,0 | 25,0 | 42,4 | 68,6 |
| AZONASUL | 20 | 45,0 | 38,4–56,9 | 45,0 | 55,0 | 11,1 | 77,0 |
| GRANPAL | 13 | 59,3 | 53,4–64,7 | 84,6 | 15,4 | 20,9 | 91,5 |

A tabela mostra que as maiores médias do IGBT aparecem em AMUNOR, com 69,3 pontos, AMSERRA, com 67,7 pontos, AMASBI, com 62,7 pontos, AMPARA, com 62,0 pontos, e AMVARP, com 60,8 pontos. Esses grupos se situam em faixa de governança adequada em termos médios, aproximando-se, em alguns casos, do limite superior desse estrato. No caso da AMUNOR, todos os municípios com IGBT válido estão em A/B, o que indica maior concentração relativa nas faixas de maior maturidade institucional. AMSERRA, AMPARA, AMASBI e AMVARP também apresentam proporções elevadas em A/B, variando de 72,7% a 83,3%.

As menores médias aparecem em AMNG, com 43,9 pontos, AZONASUL, com 45,0 pontos, AMVAT, com 47,5 pontos, ACOSTADOCE e AMM, ambas com 48,2 pontos, e AMAJA e AMCSERRA, ambas com 49,4 pontos. Esses resultados indicam maior proximidade com a faixa de governança básica ou com a transição para a governança adequada. A leitura, contudo, deve permanecer institucional e descritiva: médias menores não significam ausência de boas práticas em todos os municípios do grupo, mas maior frequência agregada de pontos de atenção nas práticas declaradas de governança dos benefícios tributários.

A distribuição A/B e C/D reforça essa interpretação. AMNG apresenta a maior proporção de municípios em C/D, com 77,8%. AMAJA e AMPLA registram 58,3% dos municípios em C/D, enquanto AMUPLAM e AMVAT apresentam 57,1%. AZONASUL, com 55,0%, e AMAT, com 54,5%, também têm maioria de municípios nas faixas que exigem maior atenção. Em sentido oposto, AMUNOR apresenta 100,0% em A/B; GRANPAL, 84,6%; AMPARA, 83,3%; AMSERRA, 80,0%; e AMCENTRO, 76,0%. Esses contrastes sugerem que as associações podem constituir espaços úteis para estratégias diferenciadas de cooperação institucional.

O recorte por associação não produz uma separação rígida entre grupos de alta e baixa maturidade. Há um conjunto amplo de associações com médias próximas ao limiar de 50 pontos, o que sugere uma zona intermediária de governança: práticas institucionais existem em parte dos municípios, mas ainda há espaço relevante para maior estruturação, especialmente em dimensões como

transparência, monitoramento e capacidade informacional. As associações com médias mais elevadas podem oferecer referências úteis para difusão de práticas, enquanto aquelas com médias mais baixas podem indicar prioridade para apoio técnico e capacitação.

### *3.5.2 Heterogeneidade intra-associação*

A heterogeneidade dentro das associações é um dos pontos centrais da análise. A Tabela 15 mostra que, em vários grupos, a distância entre a menor e a maior pontuação é elevada. GRANPAL apresenta variação de 20,9 a 91,5 pontos; AMUCSER e AMVAG apresentam amplitude de 68,0 pontos; AMAU varia de 21,8 a 89,4 pontos; AZONASUL varia de 11,1 a 77,0 pontos; e AMLINORTE varia de 21,1 a 84,7 pontos. Esses casos indicam que uma mesma associação pode reunir municípios com níveis muito distintos de maturidade institucional.

Essa heterogeneidade é relevante porque limita a interpretação baseada apenas na média. Uma associação com média intermediária pode conter municípios em estratos avançados e, simultaneamente, municípios com governança insuficiente. Da mesma forma, uma associação com média mais elevada pode abrigar pontos de atenção específicos em parte de seus municípios. A metade central ajuda a qualificar essa leitura: grupos como ASMURC, com metade central entre 47,3 e 54,2 pontos, e AMVARC, entre 48,9 e 59,0 pontos, apresentam maior concentração em torno de faixas intermediárias; já AMVAG, com metade central entre 40,8 e 73,3 pontos, e AMUCSER, entre 38,7 e 67,6 pontos, mostram maior variação interna.

A Figura 7 adiante complementa essa leitura ao apresentar a distribuição percentual dos estratos A, B, C e D em cada associação municipal. É possível observar a composição interna das faixas de maturidade. O estrato B é predominante em diversas associações, mas a presença dos estratos C e D é relevante em parte dos grupos. Em AMNG, a distribuição é fortemente concentrada em C/D, com 77,8% dos municípios nessas faixas. Em AMAJA, AMPLA, AMUPLAM, AMVAT, AZONASUL e AMAT, a participação de C/D supera a de A/B. Em outros casos, como AMVAG e AMUCSER, há equilíbrio entre A/B e C/D, indicando coexistência de situações institucionais distintas dentro do mesmo espaço associativo.

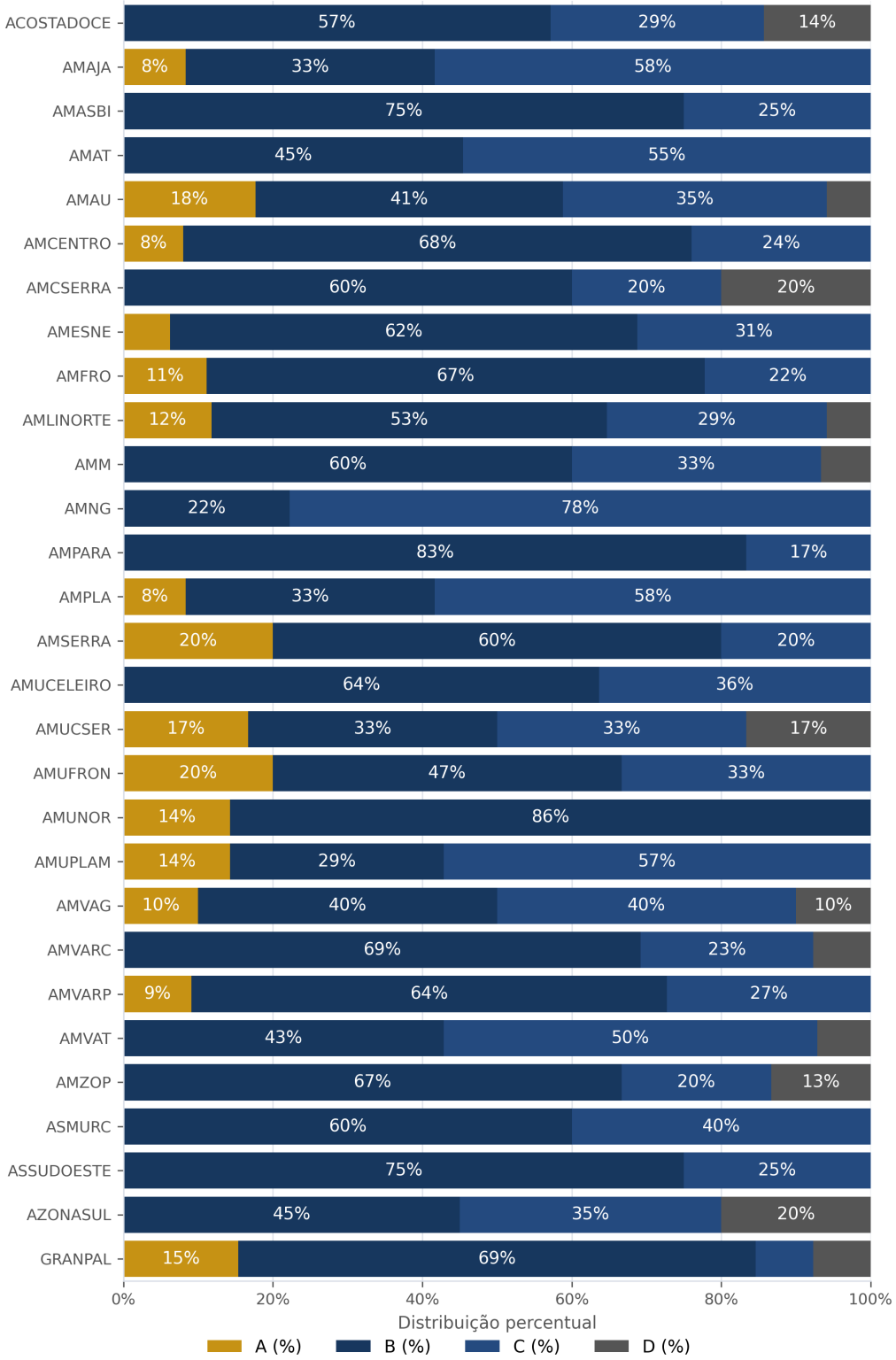
A presença do estrato D também deve ser observada com cautela. Ela aparece em associações como ACOSTADOCE, AMAU, AMCSERRA, AMLINORTE, AMM, AMUCSER, AMVAG, AMVARC, AMVAT, AMZOP, AZONASUL e GRANPAL, com intensidades distintas. Esse padrão sugere que a cooperação institucional pode ser mais efetiva quando diferencia dois tipos de necessidade: ações amplas de qualificação para associações com grande proporção de municípios em C/D e ações focalizadas para associações em que a média é mais elevada, mas há municípios específicos em faixas de menor maturidade.

### *3.5.3 Implicações para cooperação institucional*

O recorte por associação municipal é especialmente útil para orientar estratégias de cooperação. Associações com maior concentração em A/B podem atuar como espaços de difusão de práticas institucionais, compartilhando rotinas de normatização, planejamento, registro, controle e transparência. Associações com maior presença em C/D podem demandar ações mais estruturadas de capacitação, modelos de documentos, fluxos administrativos, apoio à organização de informações e orientação para preenchimento de demonstrativos fiscais. Já associações com elevada heterogeneidade interna podem combinar as duas estratégias: difusão de experiências dos municípios mais estruturados e apoio focalizado aos municípios com maiores pontos de atenção.

Para qualificar essa leitura, a Tabela 16 adiante apresenta as médias dos seis aspectos do IGBT por associação municipal. Esse elemento permite identificar quais dimensões de governança explicam, em maior medida, os padrões observados no índice geral: Base normativa e institucionalidade (BNI), Planejamento e aderência fiscal (PAF), Gestão operacional e informação (GOI), Controle interno e conformidade contábil (CCC), Monitoramento, avaliação e aprendizagem (MAA) e Transparência e accountability social (TAS). A tabela indica um padrão transversal semelhante ao observado em outros recortes do relatório: as médias de Transparência e accountability social (TAS) são sistematicamente

Figura 7: Distribuição dos estratos do IGBT por associação municipal




mais baixas do que as demais dimensões. Em praticamente todas as associações, TAS aparece como o aspecto de menor pontuação média. Há casos de pontuação especialmente reduzida, como AMNG, com 5,3 pontos, ACOSTADOCE, com 5,5 pontos, AMUPLAM, com 10,1 pontos, AMESNE, com 10,8 pontos, e ASMURC, com 11,0 pontos. Mesmo entre associações com maiores médias gerais de IGBT, como AMUNOR, AMSERRA, AMASBI, AMPARA e AMVARP, a transparência permanece como dimensão relativamente menos consolidada.

Tabela 16: Médias dos aspectos por associação municipal

| Associação | BNI | PAF | GOI | CCC | MAA | TAS |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ACOSTADOCE | 43,3 | 64,5 | 43,6 | 67,1 | 33,7 | 5,5 |
| AMAJA | 55,1 | 58,8 | 34,9 | 78,3 | 31,8 | 12,4 |
| AMASBI | 53,7 | 79,3 | 64,4 | 81,2 | 47,5 | 17,4 |
| AMAT | 59,3 | 53,5 | 65,5 | 60,0 | 34,0 | 19,0 |
| AMAU | 55,0 | 68,0 | 43,9 | 73,5 | 38,5 | 16,7 |
| AMCENTRO | 61,1 | 68,9 | 57,7 | 72,8 | 40,2 | 16,6 |
| AMCSERRA | 51,7 | 50,8 | 61,7 | 68,0 | 25,8 | 21,6 |
| AMESNE | 56,7 | 68,7 | 55,7 | 69,4 | 35,2 | 10,8 |
| AMFRO | 53,2 | 63,7 | 75,1 | 72,2 | 31,0 | 23,4 |
| AMLINORTE | 61,2 | 68,9 | 59,1 | 75,3 | 41,2 | 31,6 |
| AMM | 56,2 | 53,2 | 40,0 | 68,7 | 33,3 | 19,3 |
| AMNG | 50,0 | 43,8 | 61,9 | 57,8 | 23,0 | 5,3 |
| AMPARA | 67,4 | 56,6 | 73,5 | 71,7 | 61,7 | 22,9 |
| AMPLA | 56,0 | 69,0 | 43,5 | 64,2 | 27,4 | 14,6 |
| AMSERRA | 69,5 | 89,9 | 69,4 | 72,0 | 40,8 | 35,2 |
| AMUCELEIRO | 61,9 | 60,4 | 45,7 | 70,0 | 42,2 | 21,0 |
| AMUCSER | 54,1 | 63,2 | 51,0 | 60,0 | 40,5 | 19,5 |
| AMUFRON | 64,6 | 68,6 | 50,3 | 72,7 | 52,3 | 23,7 |
| AMUNOR | 61,6 | 82,9 | 77,4 | 85,7 | 48,3 | 33,6 |
| AMUPLAM | 52,4 | 62,4 | 40,0 | 77,1 | 31,4 | 10,1 |
| AMVAG | 61,9 | 66,0 | 47,4 | 66,0 | 43,6 | 26,8 |
| AMVARC | 64,4 | 58,9 | 45,4 | 55,4 | 39,8 | 21,3 |
| AMVARP | 66,3 | 68,3 | 45,7 | 71,8 | 58,4 | 39,3 |
| AMVAT | 55,3 | 57,7 | 35,3 | 57,9 | 41,6 | 14,7 |
| AMZOP | 58,1 | 54,5 | 46,5 | 64,7 | 42,0 | 18,6 |
| ASMURC | 49,7 | 80,0 | 35,9 | 66,0 | 21,0 | 11,0 |
| ASSUDOESTE | 42,9 | 62,7 | 62,9 | 75,0 | 43,2 | 13,8 |
| AZONASUL | 50,0 | 51,4 | 47,0 | 57,0 | 28,4 | 18,0 |
| GRANPAL | 55,6 | 76,9 | 59,5 | 59,2 | 47,2 | 35,3 |

O Monitoramento, avaliação e aprendizagem (MAA) também aparece como ponto de atenção recorrente. AMNG registra 23,0 pontos nesse aspecto, AMCSERRA 25,8, AMPLA 27,4, AZONASUL 28,4, AMAJA 31,8 e AMUPLAM 31,4. Esses resultados sugerem que, para além da divulgação de informações, muitas associações reúnem municípios que ainda precisam avançar na avaliação de resultados, no monitoramento da fruição e na revisão periódica dos benefícios tributários. Em contraste, Controle interno e conformidade contábil (CCC) e Planejamento e aderência fiscal (PAF) apresentam médias mais elevadas em várias associações, indicando maior consolidação relativa de rotinas formais, contábeis ou orçamentárias.

A cooperação institucional pode ser organizada por dimensões de governança. Em várias associações, PAF e CCC aparecem com tonalidades mais fortes, sugerindo maior aderência declarada a práticas de planejamento, registro formal e conformidade contábil. Em sentido oposto, TAS e MAA aparecem com tonalidades mais claras, indicando menor maturidade relativa em transparência, monitoramento e avaliação. Essa diferença sugere que a agenda de apoio técnico não precisa ser uniforme: associações com boa base formal podem priorizar transparência ativa, publicidade de informações e avaliação de resultados; associações com fragilidades também em BNI, GOI ou CCC podem demandar ações mais básicas de organização normativa, sistemas de informação e rastreabilidade administrativa.

Em síntese, o recorte por associação municipal revela três mensagens principais. A primeira é que a maturidade média da governança varia de forma relevante entre associações, com resultados que

vão de 43,9 a 69,3 pontos. A segunda é que a heterogeneidade interna é elevada em parte dos grupos, o que recomenda cautela na leitura de médias e reforça a necessidade de estratégias combinadas. A terceira é que transparência e monitoramento aparecem como pontos de atenção transversais, mesmo em associações com médias gerais mais elevadas. Esses achados indicam que as associações municipais podem exercer papel importante na disseminação de práticas, na organização de capacitações regionais e na construção de soluções compartilhadas para fortalecer a governança dos benefícios tributários.

# 4 ANÁLISE POR ASPECTOS DE GOVERNANÇA

A análise por aspectos permite decompor o Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT) em dimensões específicas da capacidade institucional dos municípios. Essa abordagem é importante porque o índice geral sintetiza diferentes práticas de governança em uma única pontuação, mas a interpretação substantiva dos resultados depende da identificação das dimensões em que a maturidade institucional está mais consolidada e daquelas em que há maior espaço para aprimoramento.

Nesta seção, os resultados são apresentados para os seis aspectos que compõem o IGBT: Base normativa e institucionalidade (BNI), Planejamento e aderência fiscal (PAF), Gestão operacional e informação (GOI), Controle interno e conformidade contábil (CCC), Monitoramento, avaliação e aprendizagem (MAA) e Transparência e accountability social (TAS). Em todos os casos, os escores estão expressos em escala de 0 a 100 pontos e devem ser interpretados como evidências descritivas da maturidade institucional declarada pelos municípios, não como medida do valor da renúncia tributária, da legalidade individual das concessões ou da qualidade global da gestão municipal.

A leitura de cada aspecto segue uma estrutura comum. Primeiro, apresenta-se a descrição do aspecto e sua importância para a governança dos benefícios tributários. Em seguida, são examinadas a distribuição estadual do escore, a classificação por estratos de maturidade, as diferenças por porte populacional, COREDE e associação municipal, e, por fim, os principais pontos de atenção e oportunidades de aprimoramento. Essa estrutura favorece a comparação entre aspectos e contribui para a identificação de padrões institucionais recorrentes.

## 4.1 Base normativa e institucionalidade (BNI)

O aspecto Base Normativa e Institucionalidade (BNI) sintetiza elementos ligados à existência de normas, procedimentos e condições formais mínimas para a governança dos benefícios tributários. Trata-se de uma dimensão estruturante do IGBT, pois a capacidade de planejar, registrar, controlar, monitorar e dar transparência aos benefícios depende, em grande medida, da existência de uma base normativa e institucional que organize responsabilidades, etapas, prazos, formas de autorização e aderência aos instrumentos de planejamento.

A Tabela 17 apresenta os quesitos considerados na construção do escore BNI. Cada quesito corresponde a uma variável construída com base em uma ou mais perguntas do questionário aplicado no *Levantamento sobre incentivos ou benefícios de natureza tributária* (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2025). A pontuação de cada quesito é calculada a partir das respostas declaradas pelos municípios, e o escore final do aspecto é obtido por meio da soma ponderada desses quesitos, conforme os pesos indicados na tabela. A descrição completa do cálculo deste indicador e dos demais pode ser encontrada na nota técnica *Documentação do Cálculo do IGBT* (Leal et al., 2026).

Tabela 17: Quesitos do aspecto Base Normativa e Institucionalidade (BNI)

| Quesito | Peso |
|---|---|
| Normatização da política de benefícios tributários que disciplina as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados | 0,20 |
| Maturidade das etapas da concessão de benefícios tributários que estão normatizadas, mapeadas e em efetiva atividade | 0,24 |
| Existência de benefícios tributários sem prazo de vigência definido | 0,22 |
| Adequação do tipo de autorização legal para a concessão ou ampliação de benefícios tributários | 0,17 |
| Atendimento ao disposto na LDO para proposição ou ampliação de benefícios tributários | 0,17 |

A leitura do BNI deve considerar que a existência de base normativa não esgota a governança dos benefícios tributários, mas constitui condição importante para sua institucionalização. Escores mais elevados sugerem maior presença de regras e procedimentos formais; escores mais baixos indicam oportunidades de aprimoramento na organização institucional, na padronização documental e na

segurança jurídica das etapas de concessão, acompanhamento e revisão.

**Leitura do aspecto BNI**

**O BNI é uma medida da infraestrutura normativa e institucional.**

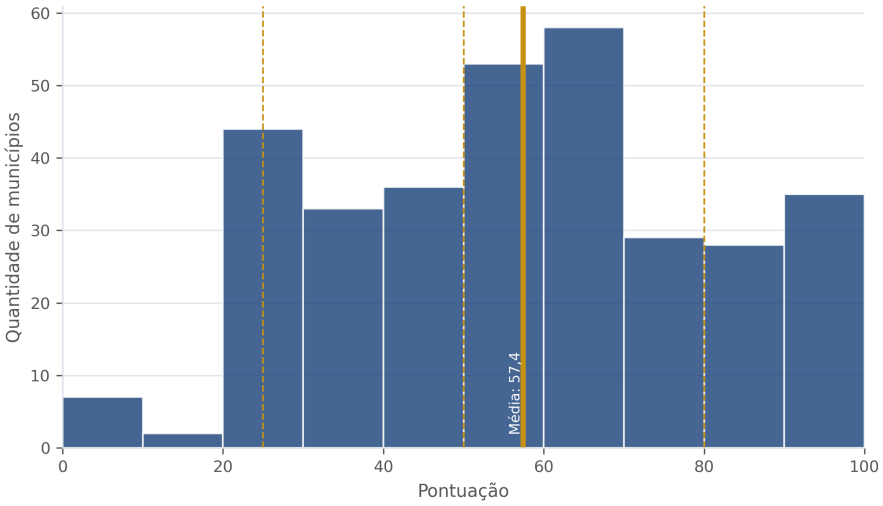
Este aspecto capta a presença de regras, etapas, prazos e condições formais que dão sustentação inicial à governança dos benefícios tributários. Essa infraestrutura favorece a rastreabilidade das decisões e reduz a dependência de práticas casuísticas, mas precisa ser articulada a registros, controles, monitoramento, avaliação e transparência para produzir governança efetiva.

### *4.1.1 Distribuição estadual do escore*

A média dos escores dos municípios no aspecto BNI é de 57,4 pontos. A proporção de municípios nos estratos A/B é de 62,5%, enquanto 37,5% estão nos estratos C/D. O valor mínimo observado é de 8,5 pontos, e o máximo atinge 100,0 pontos.

A Figura 8 apresenta a distribuição estadual do escore BNI em forma de histograma, com indicação da média estadual e dos cortes de estrato. Há uma distribuição relativamente espalhada ao longo da escala, com concentração importante de municípios entre 50 e 70 pontos, mas também presença de observações em faixas inferiores e superiores.

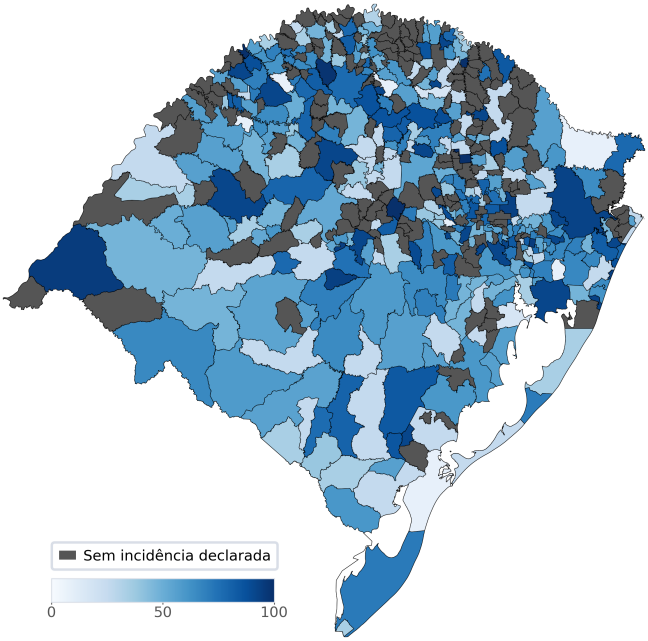
Figura 8: Distribuição estadual do escore BNI




A linha da média, em 57,4 pontos, situa o centro da distribuição no estrato B, mas a existência de municípios próximos aos limites inferiores revela que a dimensão normativa não está igualmente consolidada no conjunto estadual.

A leitura territorial no mapa da Figura 9 reforça essa interpretação. Os municípios com escores mais altos no BNI aparecem distribuídos em diferentes porções do estado, sem formar visualmente um bloco regional contínuo. Ao mesmo tempo, áreas de pontuação intermediária e mais baixa surgem próximas a municípios com maior maturidade normativa, indicando que a formalização da política de benefícios tributários varia de forma relevante mesmo entre municípios territorialmente próximos. Esse padrão visual sugere que a dimensão normativa e institucional não é explicada apenas pela localização regional.

Figura 9: Mapa do escore BNI por município




A Tabela 18 apresenta a distribuição por estratos de maturidade no aspecto BNI. Dos 325 municípios com IGBT calculado, a maior parte está no estrato B e mais de um terço permanece no estrato C. A baixa participação no estrato D indica que casos de maturidade normativa muito baixa são menos frequentes; o ponto de atenção mais amplo está na passagem da governança básica para a governança adequada.

Tabela 18: Estratos do aspecto BNI

| Estrato | Qtd | % |
|---|---|---|
| A | 63 | 19,4 |
| B | 140 | 43,1 |
| C | 113 | 34,8 |
| D | 9 | 2,8 |

Em termos institucionais, esse resultado indica que há um grupo expressivo com alguma formalização normativa, mas também uma parcela relevante em que a normatização, a definição de etapas, os prazos de vigência ou a aderência aos instrumentos de planejamento ainda aparecem como pontos de atenção. A base normativa, portanto, está em patamar intermediário de maturidade: não se observa ausência generalizada de institucionalidade, mas tampouco uma consolidação homogênea das condições formais que sustentam a governança dos benefícios tributários.

**Pontuação do BNI**

A média estadual de 57,4 situa o aspecto na faixa de **governança adequada**, mas a distribuição da pontuação e dos estratos indica **diversidade relevante** entre municípios.

### *4.1.2 Análise por porte populacional*

A Tabela 19 apresenta o aspecto BNI por porte populacional. O resultado indica crescimento da média do pequeno porte I para o pequeno porte II, alcançando o maior valor entre os municípios de médio porte. A partir desse grupo, observa-se redução da média no grande porte e na metrópole. Esse comportamento sugere um padrão de maior maturidade normativa nos portes intermediários, com médias menores nos extremos do porte populacional. Essa leitura deve ser entendida como padrão descritivo do levantamento.

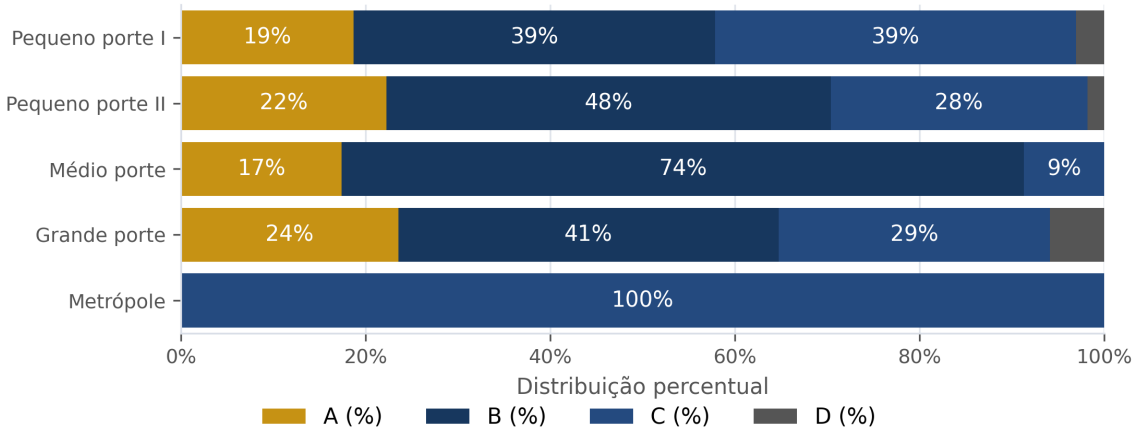
Tabela 19: Aspecto BNI por porte populacional

| Porte | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pequeno Porte I | 230 | 55,8 | 57,8 | 42,2 | 8,5 | 100,0 |
| Pequeno Porte II | 54 | 61,0 | 70,4 | 29,6 | 8,5 | 95,2 |
| Médio Porte | 23 | 66,3 | 91,3 | 8,7 | 25,5 | 93,8 |
| Grande Porte | 17 | 56,8 | 64,7 | 35,3 | 8,5 | 95,2 |
| Metrópole | 1 | 34,0 | 0,0 | 100,0 | 34,0 | 34,0 |

Nos municípios de médio porte, a média mais elevada é acompanhada por forte concentração nos estratos A/B. O pequeno porte II também registra resultado relativamente favorável. Já o pequeno porte I e o grande porte apresentam médias próximas, mas com maior presença relativa de municípios em C/D. A metrópole, por corresponder a um único município, reforça o movimento descendente observado na média, mas deve ser interpretada como caso específico, e não como evidência isolada suficiente para generalizações.

A Figura 10 detalha a distribuição dos estratos A, B, C e D do aspecto BNI por porte populacional. A composição dos estratos confirma que o médio porte se destaca não apenas pela média mais elevada, mas também pela maior concentração relativa nos estratos superiores.

Figura 10: Distribuição dos estratos do aspecto BNI por porte populacional




Nos extremos, a maior presença de C/D indica que a formalização normativa tende a demandar maior atenção, embora por razões possivelmente distintas: nos municípios menores, por limitações de estrutura administrativa; nos maiores, pela complexidade institucional e pela necessidade de coordenação entre diferentes áreas da administração.

### *4.1.3 Análise por COREDE*

A Tabela 20 apresenta a distribuição do aspecto BNI por COREDE. Esse recorte permite observar heterogeneidades territoriais na institucionalização normativa dos benefícios tributários. As maiores médias do BNI aparecem nos COREDEs Hortênsias, Fronteira Noroeste, Vale do Caí e Vale do Rio Pardo. Em vários desses casos, a proporção de municípios em A/B é elevada: Fronteira Noroeste registra 86,7%, Hortênsias 83,3% e Vale do Rio Pardo 75,0%, entre outros.

Tabela 20: Aspecto BNI por COREDE

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alto Jacuí | 10 | 44,7 | 30,0 | 70,0 | 25,5 | 91,5 |
| Alto da Serra do Botucaraí | 11 | 59,8 | 63,6 | 36,4 | 25,5 | 100,0 |

continua na próxima página

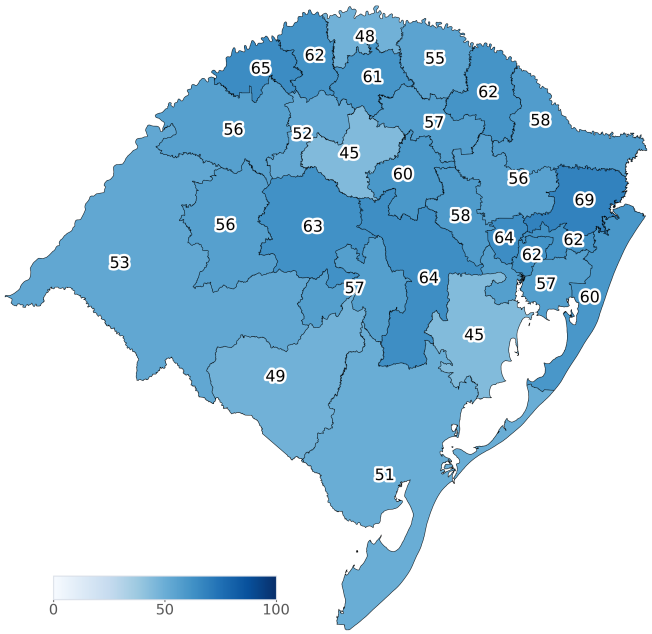
Tabela 20 – continuação

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Campanha | 7 | 48,7 | 57,1 | 42,9 | 25,5 | 76,8 |
| Campos de Cima da Serra | 6 | 57,9 | 83,3 | 16,7 | 8,5 | 87,2 |
| Celeiro | 11 | 61,9 | 63,6 | 36,4 | 25,5 | 98,1 |
| Central | 13 | 62,8 | 69,2 | 30,8 | 25,5 | 94,2 |
| Centro-Sul | 11 | 44,5 | 45,5 | 54,5 | 17,0 | 71,8 |
| Fronteira Noroeste | 15 | 64,6 | 86,7 | 13,3 | 8,5 | 100,0 |
| Fronteira Oeste | 9 | 52,9 | 55,6 | 44,4 | 25,5 | 95,2 |
| Hortênsias | 6 | 68,7 | 83,3 | 16,7 | 47,5 | 92,6 |
| Jacuí Centro | 6 | 56,7 | 83,3 | 16,7 | 25,5 | 74,7 |
| Litoral | 15 | 60,2 | 60,0 | 40,0 | 25,5 | 93,8 |
| Metropolitano Delta do Jacuí | 10 | 56,8 | 70,0 | 30,0 | 8,5 | 91,5 |
| Missões | 14 | 56,3 | 71,4 | 28,6 | 8,5 | 91,5 |
| Médio Alto Uruguai | 10 | 48,5 | 30,0 | 70,0 | 25,5 | 82,4 |
| Nordeste | 7 | 61,6 | 71,4 | 28,6 | 25,5 | 91,5 |
| Noroeste Colonial | 7 | 52,4 | 42,9 | 57,1 | 34,0 | 79,7 |
| Norte | 17 | 55,0 | 52,9 | 47,1 | 17,0 | 100,0 |
| Paranhana Encosta da Serra | 8 | 62,5 | 75,0 | 25,0 | 25,5 | 91,5 |
| Produção | 15 | 57,2 | 60,0 | 40,0 | 25,5 | 89,0 |
| Rio da Várzea | 12 | 61,1 | 75,0 | 25,0 | 8,5 | 92,1 |
| Serra | 17 | 55,6 | 52,9 | 47,1 | 25,5 | 100,0 |
| Sul | 19 | 50,5 | 52,6 | 47,4 | 8,5 | 91,5 |
| Vale do Caí | 13 | 64,4 | 69,2 | 30,8 | 25,5 | 91,5 |
| Vale do Jaguari | 7 | 56,5 | 71,4 | 28,6 | 25,5 | 91,5 |
| Vale do Rio Pardo | 12 | 63,7 | 75,0 | 25,0 | 25,5 | 91,5 |
| Vale do Rio dos Sinos | 13 | 62,1 | 69,2 | 30,8 | 25,5 | 95,2 |
| Vale do Taquari | 24 | 58,4 | 58,3 | 41,7 | 8,5 | 91,5 |

No outro extremo, aparecem COREDEs com médias mais baixas, como Centro-Sul, Alto Jacuí, Médio Alto Uruguai e Campanha. Esses resultados apontam regiões em que a formalização normativa e institucional dos benefícios tributários pode demandar maior atenção. Alto Jacuí e Médio Alto Uruguai, por exemplo, apresentam 70,0% dos municípios em C/D, enquanto Centro-Sul registra 54,5% e Noroeste Colonial 57,1%.

O mapa da Figura 11 complementa essa leitura ao mostrar que as diferenças territoriais no BNI existem, mas não assumem a forma de uma clivagem espacial simples. Predominam, no mapa, tons intermediários, o que sugere que boa parte dos COREDEs se concentra em níveis medianos de institucionalização normativa. Ainda assim, sobressaem alguns núcleos visuais com médias mais altas, mais presentes em partes do norte, do nordeste e em segmentos do eixo centro-oriental do estado, ao passo que médias mais baixas aparecem em áreas do centro-sul e da metade sul. Ao mesmo tempo, a amplitude observada no mapa entre os COREDEs, de 45 a 69 pontos, mostra que, embora as diferenças não sejam extremas, elas são suficientes para distinguir contextos regionais com maior ou menor grau de formalização. Como se trata de médias regionais, o mapa deve ser lido como retrato de agregados: ele é útil para identificar padrões visuais territoriais locais, mas não substitui a análise da composição interna de cada COREDE, desenvolvida a partir da distribuição dos estratos.

Figura 11: Mapa do escore BNI por COREDE




A Figura 12 adiante apresenta a distribuição percentual dos estratos do BNI por COREDE em formato de matriz visual. A figura reforça que o BNI apresenta composição territorial heterogênea. Há COREDEs com predomínio claro do estrato B, como Jacuí Centro, Fronteira Noroeste, Campos de Cima da Serra e Paranhana Encosta da Serra. Também há COREDEs com maior concentração no estrato C, como Alto Jacuí, Médio Alto Uruguai, Noroeste Colonial e Serra. A presença do estrato D é menos frequente, indicando casos localizados de baixa institucionalização normativa.

A análise territorial sugere que estratégias de cooperação regional podem ser úteis para o fortalecimento da base normativa. Em regiões com maior presença de A/B, experiências de formalização podem ser sistematizadas e difundidas. Em regiões com maior presença de C/D, podem ser priorizados modelos de normatização, fluxos administrativos padronizados e orientações sobre definição de prazos, etapas e aderência à LDO.

### *4.1.4 Análise por associação municipal*

A Tabela 21 apresenta o aspecto BNI por associação municipal. Esse recorte tem utilidade operacional, pois associações municipais podem atuar como espaços de cooperação, capacitação e difusão de práticas administrativas.

Tabela 21: Aspecto BNI por associação municipal

| Associação | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ACOSTADOCE | 7 | 43,3 | 57,1 | 42,9 | 17,0 | 62,1 |
| AMAJA | 12 | 55,1 | 50,0 | 50,0 | 25,5 | 91,5 |
| AMASBI | 8 | 53,7 | 50,0 | 50,0 | 25,5 | 91,5 |
| AMAT | 11 | 59,3 | 72,7 | 27,3 | 25,5 | 85,4 |
| AMAU | 17 | 55,0 | 52,9 | 47,1 | 17,0 | 100,0 |
| AMCENTRO | 25 | 61,1 | 76,0 | 24,0 | 25,5 | 94,2 |
| AMCSERRA | 5 | 51,7 | 40,0 | 60,0 | 25,5 | 100,0 |
| AMESNE | 16 | 56,7 | 56,2 | 43,8 | 25,5 | 93,8 |
| AMFRO | 9 | 53,2 | 55,6 | 44,4 | 25,5 | 95,2 |
| AMLINORTE | 17 | 61,2 | 64,7 | 35,3 | 25,5 | 93,8 |
| AMM | 15 | 56,2 | 73,3 | 26,7 | 8,5 | 91,5 |

continua na próxima página

Tabela 21 – continuação

| Associação | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| AMNG | 9 | 50,0 | 44,4 | 55,6 | 8,5 | 92,1 |
| AMPARA | 6 | 67,4 | 83,3 | 16,7 | 47,5 | 91,5 |
| AMPLA | 12 | 56,0 | 58,3 | 41,7 | 25,5 | 100,0 |
| AMSERRA | 5 | 69,5 | 80,0 | 20,0 | 47,5 | 92,6 |
| AMUCELEIRO | 11 | 61,9 | 63,6 | 36,4 | 25,5 | 98,1 |
| AMUCSER | 6 | 54,1 | 83,3 | 16,7 | 8,5 | 77,9 |
| AMUFRON | 15 | 64,6 | 86,7 | 13,3 | 8,5 | 100,0 |
| AMUNOR | 7 | 61,6 | 71,4 | 28,6 | 25,5 | 91,5 |
| AMUPLAM | 7 | 52,4 | 42,9 | 57,1 | 34,0 | 79,7 |
| AMVAG | 10 | 61,9 | 70,0 | 30,0 | 25,5 | 95,2 |
| AMVARC | 13 | 64,4 | 69,2 | 30,8 | 25,5 | 91,5 |
| AMVARP | 11 | 66,3 | 81,8 | 18,2 | 34,0 | 91,5 |
| AMVAT | 14 | 55,3 | 42,9 | 57,1 | 8,5 | 91,5 |
| AMZOP | 15 | 58,1 | 60,0 | 40,0 | 25,5 | 86,8 |
| ASMURC | 5 | 49,7 | 40,0 | 60,0 | 25,5 | 71,8 |
| ASSUDOESTE | 4 | 42,9 | 50,0 | 50,0 | 25,5 | 65,2 |
| AZONASUL | 20 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 8,5 | 91,5 |
| GRANPAL | 13 | 55,6 | 61,5 | 38,5 | 8,5 | 91,5 |

A tabela mostra que as maiores médias do BNI ocorrem em AMSERRA, AMPARA, AMVARP, AMUFRON e AMVARC. Entre as menores médias, aparecem ASSUDOESTE, ACOSTADOCE, ASMURC, AMNG e AZONASUL. Esses resultados indicam grupos em que a base normativa e a institucionalidade podem constituir prioridade de aprimoramento, bem como associações em que a institucionalização normativa tende a estar mais consolidada, embora a interpretação deva considerar o número de municípios válidos em cada grupo. Em alguns casos, a distribuição interna é dividida entre A/B e C/D, o que sugere coexistência de municípios com níveis distintos de formalização dentro da mesma associação.

A maior parte das associações municipais se concentra em faixa intermediária, com médias entre 50 e 65 pontos. Esse padrão sugere que, no recorte associativo, a base normativa não se caracteriza por extremos generalizados, mas por diferentes graus de consolidação institucional. As associações com médias mais altas podem apoiar a difusão de práticas, enquanto aquelas com médias mais baixas podem se beneficiar de ações de capacitação e padronização normativa.

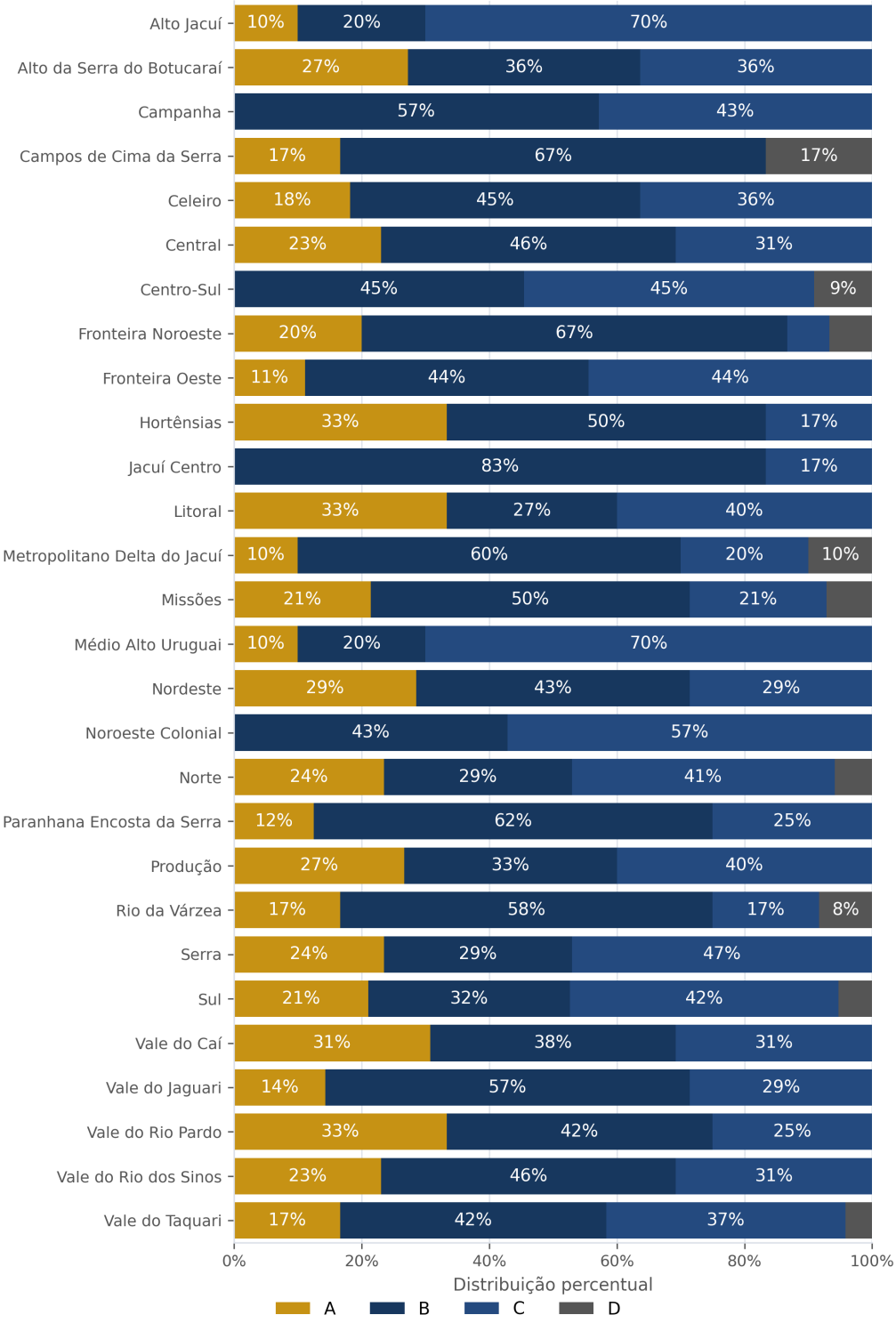
### *4.1.5 Pontos de atenção e oportunidades*

O BNI apresenta maturidade intermediária, com média estadual de 57,4 pontos e 37,5% dos municípios nos estratos C/D. Esse resultado indica que a infraestrutura normativa da governança dos benefícios tributários está parcialmente consolidada, mas ainda apresenta espaço relevante de aprimoramento em parcela expressiva dos municípios.

Entre os caminhos possíveis para o fortalecimento do BNI estão a elaboração ou revisão de normas gerais sobre benefícios tributários, a definição de etapas mínimas para concessão e acompanhamento, a explicitação de responsabilidades administrativas, a previsão de prazos de vigência, a padronização de documentação e a vinculação dos benefícios aos instrumentos de planejamento fiscal, especialmente a LDO.

A leitura por porte, COREDE e associação municipal mostra que a institucionalidade normativa não depende apenas do tamanho do município e apresenta heterogeneidades territoriais e associativas importantes. Também sugere que a formalização normativa deve ser compreendida como ponto de partida para outras dimensões da governança: normas, prazos e fluxos formalizados podem criar melhores condições para registro, controle, monitoramento, avaliação e transparência, mas não garantem

Figura 12: Estratos do aspecto BNI por COREDE




automaticamente que essas práticas estejam plenamente implementadas. Por isso, o BNI deve ser lido como base institucional necessária para o ciclo de governança, e não como substituto das demais dimensões analisadas nas subseções seguintes.

**Fortalecimento do BNI**

As principais oportunidades estão em formalizar práticas, transformar experiências dispersas em rotinas documentadas e fortalecer a segurança institucional da governança dos benefícios tributários.

## 4.2 Planejamento e aderência fiscal (PAF)

O aspecto Planejamento e Aderência Fiscal (PAF) sintetiza elementos ligados à preparação fiscal da concessão ou ampliação dos benefícios tributários, à realização de estudos prévios, à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, à compatibilidade com as metas fiscais e ao preenchimento dos instrumentos exigidos no ciclo orçamentário. Trata-se do aspecto de maior peso na composição do IGBT, pois concentra requisitos diretamente relacionados à responsabilidade fiscal, à previsibilidade da receita, à integração com a LDO e a LOA e à capacidade de antecipar riscos associados à renúncia tributária.

A Tabela 22 apresenta os quesitos considerados na construção do escore PAF. Cada quesito corresponde a uma variável construída com base em uma ou mais perguntas do questionário aplicado no *Levantamento sobre incentivos ou benefícios de natureza tributária* (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2025). A pontuação de cada quesito é calculada a partir das respostas declaradas pelos municípios, e o escore final do aspecto é obtido por meio da soma ponderada desses quesitos, conforme os pesos indicados na tabela. A descrição completa do cálculo deste indicador e dos demais pode ser encontrada na nota técnica *Documentação do Cálculo do IGBT* (Leal et al., 2026).

Tabela 22: Quesitos do aspecto Planejamento e Aderência Fiscal (PAF)

| Quesito | Peso |
|---|---|
| Origem usual da concessão ou ampliação dos benefícios tributários, considerando se a iniciativa está associada a políticas públicas da administração, demandas de contribuintes, demandas de agentes políticos ou outras origens | 0,15 |
| Existência de estudos ou planejamentos prévios à instituição ou ampliação dos benefícios tributários | 0,12 |
| Grau de completude dos estudos ou planejamentos prévios, considerando a presença de objetivos, vigência, metas e indicadores relacionados às políticas públicas financiadas | 0,15 |
| Realização de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início de vigência e nos dois exercícios seguintes | 0,15 |
| Demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA, de que não afetará as metas fiscais da LDO ou de que haverá medidas de compensação | 0,15 |
| Preenchimento do Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais, com informações sobre impacto estimado, tributo, modalidade da renúncia, beneficiários, legislação e período de aplicação | 0,15 |
| Existência de benefícios de ISS com prazo de vigência que ultrapasse 2032, considerando o risco fiscal associado à transição do ISS para o IBS no contexto da reforma tributária | 0,13 |

A leitura do PAF deve considerar que o planejamento fiscal não se resume ao cumprimento formal de exigências orçamentárias. Escores mais elevados sugerem maior presença de práticas associadas à preparação prévia, à estimativa de impacto, à demonstração de compatibilidade fiscal e ao tratamento de riscos futuros. Escores mais baixos indicam oportunidades de aprimoramento na passagem de respostas formais para rotinas substantivas de planejamento, com objetivos, vigência, metas, indicadores e documentação fiscal mais consistente.

**Leitura do aspecto PAF**

**O PAF é uma medida da capacidade de planejar fiscalmente os benefícios tributários.**

Este aspecto capta a presença de estudos prévios, estimativas de impacto, demonstrações fiscais, preenchimento do Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais e atenção a riscos ligados ao ISS na transição para o IBS. Seu resultado deve ser interpretado como evidência da aderência declarada ao ciclo de planejamento fiscal, e não como avaliação da conveniência econômica dos benefícios concedidos.

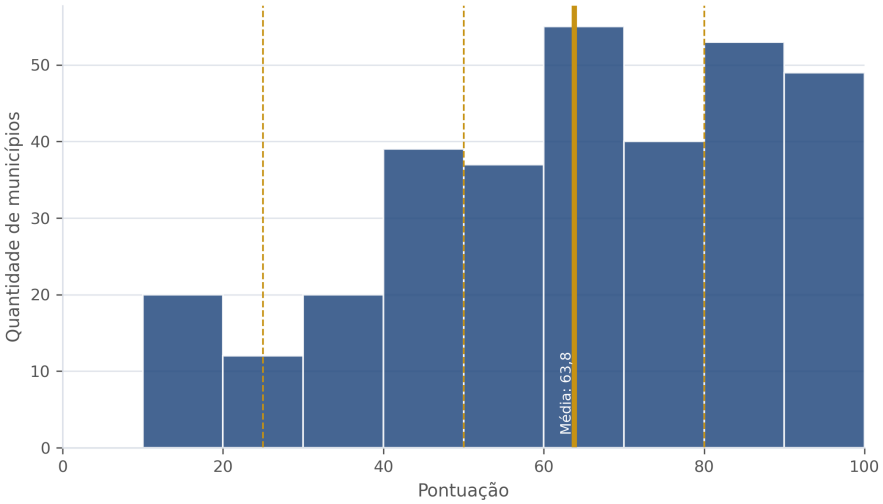
### *4.2.1 Distribuição estadual do escore*

A média dos escores dos municípios no aspecto PAF é de 63,8 pontos. A proporção de municípios nos estratos A/B é de 72,0%, enquanto 28,0% estão nos estratos C/D.

O valor mínimo observado é de 14,5 pontos, e o máximo atinge 98,5 pontos. Esse resultado situa o PAF em patamar superior ao observado no BNI, cuja média estadual é de 57,4 pontos e cuja proporção em A/B é de 62,5%. A comparação sugere que as práticas declaradas de planejamento e aderência fiscal estão, em média, mais consolidadas do que a base normativa e institucional. Ao mesmo tempo, o PAF apresenta proporção maior no estrato D do que o BNI, o que indica uma cauda inferior mais relevante: há mais municípios em patamares altos de planejamento fiscal, mas também um conjunto não desprezível em situação de baixa aderência declarada.

A Figura 13 apresenta a distribuição estadual do escore PAF em forma de histograma, com indicação da média estadual e dos cortes de estrato. Observa-se concentração expressiva de municípios nas faixas intermediárias e superiores, especialmente entre 60 e 100 pontos, mas também presença de municípios nas faixas inferiores da escala. Esse formato revela que o PAF combina um centro estadual relativamente favorável com heterogeneidade relevante entre municípios.

Figura 13: Distribuição estadual do escore PAF



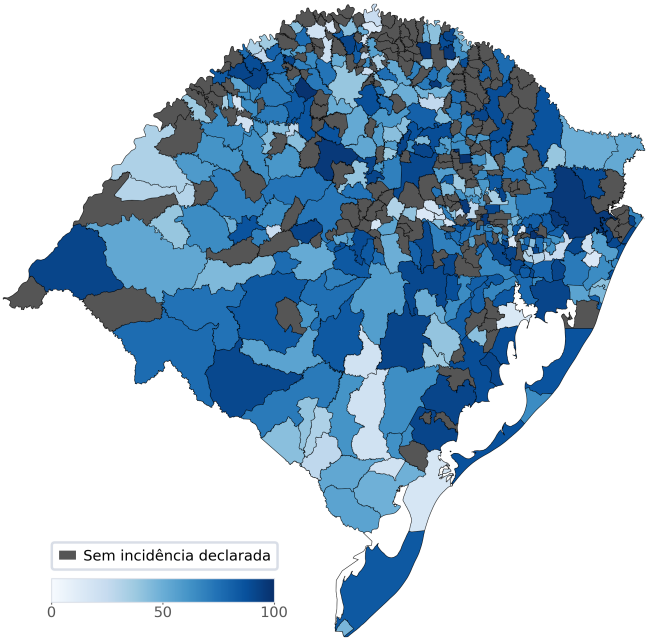

A leitura territorial no mapa da Figura 14 adiante reforça essa interpretação. Os municípios com escores mais elevados no PAF aparecem visualmente distribuídos em diferentes regiões do estado, sem formar um bloco territorial único. Ao mesmo tempo, áreas com pontuações intermediárias e mais baixas surgem próximas a municípios com maior maturidade fiscal, indicando que o planejamento e a aderência fiscal variam de forma relevante mesmo em contextos territoriais próximos.

A Tabela 23 detalha a distribuição por estratos de maturidade no aspecto PAF. Dos 325 municípios com IGBT calculado, a presença de 31,4% dos municípios no estrato A indica que há um contingente expressivo com elevada aderência declarada a requisitos de planejamento e responsabilidade fiscal. Esse dado é relevante porque diferencia o PAF de aspectos em que a baixa maturidade é generalizada: aqui, o principal desafio é reduzir a distância entre municípios com rotinas fiscais mais estruturadas e municípios que ainda não declararam práticas básicas de planejamento e demonstração fiscal.

Tabela 23: Estratos do aspecto PAF

| Estrato | Qtd | % |
|---|---|---|
| A | 102 | 31,4 |
| B | 132 | 40,6 |
| C | 65 | 20,0 |
| D | 26 | 8,0 |

Figura 14: Mapa do escore PAF por município




Em termos institucionais, esse resultado sugere que o PAF é uma das dimensões relativamente mais consolidadas da governança dos benefícios tributários. Essa consolidação, contudo, parece estar mais associada a elementos de aderência fiscal e orçamentária do que, necessariamente, à qualidade substantiva do planejamento prévio. A origem das concessões e a completude dos estudos, especialmente quando envolvem objetivos, vigência, metas e indicadores, permanecem como pontos de atenção para que a aderência formal ao ciclo fiscal se converta em planejamento efetivo de políticas públicas.

**Pontuação do PAF**

A média estadual de 63,8 situa o aspecto na faixa de **governança adequada** e acima do BNI, mas a presença de 28,0% dos municípios em C/D indica que a aderência fiscal ainda é **desigualmente consolidada** no conjunto estadual.

### *4.2.2 Análise por porte populacional*

A Tabela 24 apresenta o aspecto PAF por porte populacional. O resultado indica média mais baixa entre os municípios de pequeno porte I e médias mais elevadas nos demais grupos. O pequeno porte II e o médio porte apresentam resultados próximos e superiores à média estadual, enquanto o grande porte permanece em patamar intermediário. A metrópole registra 78,0 pontos, mas, por corresponder a um único município, deve ser interpretada como caso específico. Esse padrão é consistente com a hipótese de que práticas de planejamento fiscal, estimativas de impacto, demonstrações de compatibilidade com metas fiscais e preenchimento do AMF exigem capacidades técnicas que podem ser mais difíceis de manter em estruturas administrativas menores.

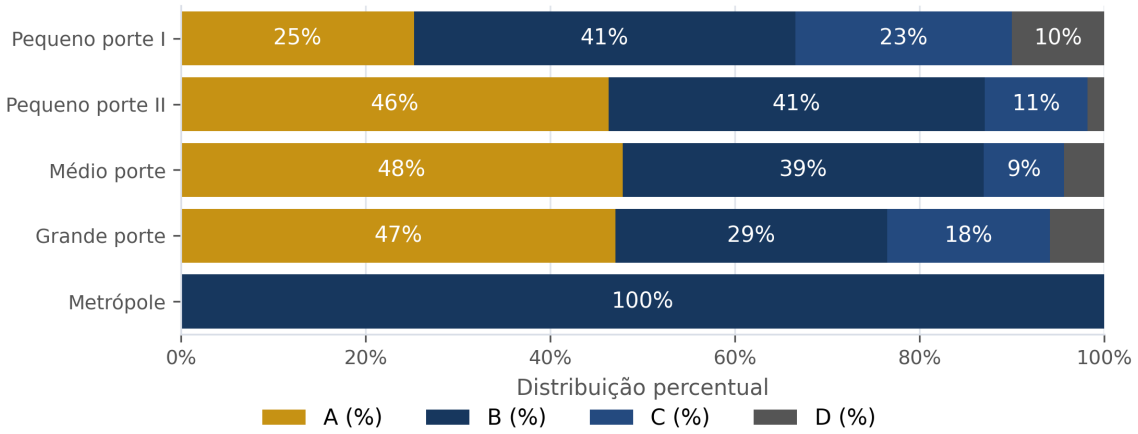
Tabela 24: Aspecto PAF por porte populacional

| Porte | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pequeno Porte I | 230 | 60,3 | 66,5 | 33,5 | 14,5 | 98,5 |
| Pequeno Porte II | 54 | 73,9 | 87,0 | 13,0 | 14,5 | 96,2 |
| Médio Porte | 23 | 71,7 | 87,0 | 13,0 | 24,0 | 96,2 |
| Grande Porte | 17 | 67,9 | 76,5 | 23,5 | 16,5 | 91,8 |
| Metrópole | 1 | 78,0 | 100,0 | 0,0 | 78,0 | 78,0 |

A Figura 15 mostra essa distribuição detalhada nos estratos A, B, C e D. A composição dos

estratos evidencia que a forte presença de municípios de porte intermediário (pequeno II, médio e grande porte) nos estratos A/B é composta principalmente por municípios em A (em média, 47%). A participação mais expressiva em C/D de municípios de pequeno porte I é composta por 10% em D, o que indica maior urgência de consolidação de rotinas fiscais em municípios desse porte.

Figura 15: Distribuição dos estratos do aspecto PAF por porte populacional




A leitura por porte difere da observada no BNI. Enquanto a base normativa apresentou maior média no médio porte e médias menores nos extremos do porte populacional, o PAF mostra desempenho relativamente elevado também na metrópole e no pequeno porte II. Essa diferença sugere que a institucionalização normativa e a aderência fiscal não evoluem necessariamente no mesmo ritmo. Municípios podem declarar práticas de planejamento e cumprimento fiscal sem possuir base normativa igualmente consolidada, ou podem ter normas formais sem que o planejamento fiscal esteja plenamente estruturado.

### *4.2.3 Análise por COREDE*

A Tabela 25 apresenta a distribuição do aspecto PAF por COREDE. Esse recorte permite observar heterogeneidades territoriais nas práticas de planejamento e aderência fiscal dos benefícios tributários.

Tabela 25: Aspecto PAF por COREDE

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alto Jacuí | 10 | 60,2 | 70,0 | 30,0 | 37,8 | 96,2 |
| Alto da Serra do Botucaraí | 11 | 68,3 | 72,7 | 27,3 | 31,8 | 91,8 |
| Campanha | 7 | 59,5 | 57,1 | 42,9 | 32,5 | 91,0 |
| Campos de Cima da Serra | 6 | 62,4 | 66,7 | 33,3 | 39,2 | 86,5 |
| Celeiro | 11 | 60,4 | 72,7 | 27,3 | 19,8 | 98,5 |
| Central | 13 | 68,7 | 92,3 | 7,7 | 24,2 | 91,8 |
| Centro-Sul | 11 | 69,7 | 72,7 | 27,3 | 15,2 | 91,8 |
| Fronteira Noroeste | 15 | 68,6 | 80,0 | 20,0 | 26,5 | 91,8 |
| Fronteira Oeste | 9 | 60,1 | 66,7 | 33,3 | 30,2 | 91,8 |
| Hortênsias | 6 | 89,9 | 100,0 | 0,0 | 82,0 | 96,2 |
| Jacuí Centro | 6 | 73,0 | 100,0 | 0,0 | 57,2 | 84,2 |
| Litoral | 15 | 69,0 | 80,0 | 20,0 | 14,5 | 94,0 |
| Metropolitano Delta do Jacuí | 10 | 79,1 | 100,0 | 0,0 | 66,8 | 91,8 |
| Missões | 14 | 52,8 | 64,3 | 35,7 | 17,5 | 71,5 |
| Médio Alto Uruguai | 10 | 47,7 | 50,0 | 50,0 | 14,5 | 91,8 |
| Nordeste | 7 | 82,9 | 100,0 | 0,0 | 72,2 | 91,8 |

continua na próxima página

Tabela 25 – continuação

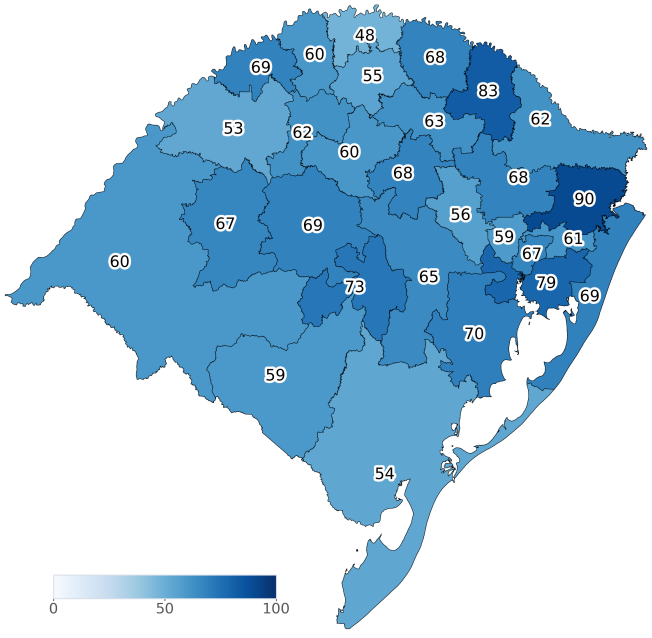
| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Noroeste Colonial | 7 | 62,4 | 71,4 | 28,6 | 27,2 | 86,5 |
| Norte | 17 | 68,0 | 64,7 | 35,3 | 30,2 | 96,2 |
| Paranhana Encosta da Serra | 8 | 61,0 | 62,5 | 37,5 | 19,8 | 98,5 |
| Produção | 15 | 62,6 | 73,3 | 26,7 | 26,5 | 88,8 |
| Rio da Várzea | 12 | 54,9 | 58,3 | 41,7 | 22,0 | 88,0 |
| Serra | 17 | 68,1 | 82,4 | 17,6 | 34,8 | 98,5 |
| Sul | 19 | 53,5 | 57,9 | 42,1 | 16,5 | 91,8 |
| Vale do Caí | 13 | 58,9 | 69,2 | 30,8 | 14,5 | 91,8 |
| Vale do Jaguari | 7 | 67,0 | 71,4 | 28,6 | 45,2 | 86,5 |
| Vale do Rio Pardo | 12 | 65,2 | 66,7 | 33,3 | 14,5 | 91,8 |
| Vale do Rio dos Sinos | 13 | 67,5 | 69,2 | 30,8 | 30,0 | 91,8 |
| Vale do Taquari | 24 | 56,3 | 62,5 | 37,5 | 17,5 | 96,2 |

As maiores médias do PAF aparecem nos COREDEs Hortênsias, Nordeste, Metropolitano Delta do Jacuí e Jacuí Centro. Em todos esses casos, a proporção de municípios em A/B alcança 100,0%, indicando forte concentração em faixas superiores de maturidade fiscal. Também se destacam COREDEs como Central, Serra, Litoral e Fronteira Noroeste, com médias acima da média estadual e proporções elevadas em A/B.

No outro extremo, aparecem COREDEs com médias mais baixas, como Médio Alto Uruguai, Missões, Sul, Rio da Várzea e Vale do Taquari. O Médio Alto Uruguai apresenta média de 47,7 pontos e 50,0% dos municípios em C/D, sendo o caso de menor média regional no PAF. Sul e Campanha também registram presença expressiva de C/D, superior a 40,0%. Esses resultados apontam regiões em que o planejamento fiscal dos benefícios tributários pode demandar maior atenção.

O mapa da Figura 16 complementa essa leitura ao apresentar o escore médio do PAF por COREDE. A figura mostra contrastes territoriais relevantes, com médias mais altas em parte do eixo nordeste-metropolitano e em alguns COREDEs específicos, mas sem uma divisão espacial simples entre regiões de alta e baixa maturidade fiscal. Predominam valores intermediários e altos, coerentes com a média estadual de 63,8 pontos.

Figura 16: Mapa do escore PAF por COREDE




A amplitude regional observada, de aproximadamente 48 a 90 pontos, é maior do que a diferença

visualmente percebida em alguns mapas de aspectos mais concentrados. Isso significa que, embora muitos COREDEs estejam em faixas intermediárias, existem diferenças substantivas entre contextos regionais. Como se trata de médias, a interpretação deve considerar a composição interna de cada CORE DE e o número de municípios válidos em cada grupo.

A Figura 17 adiante apresenta a distribuição percentual dos estratos do PAF por CORE DE em barras empilhadas. A figura permite observar que alguns COREDEs combinam presença expressiva de A com baixa incidência de C/D, enquanto outros concentram parcela relevante em C e em D. Essa composição é importante porque uma mesma média regional pode resultar de situações internas distintas: concentração em B, polarização entre A e D, ou predominância de faixas intermediárias.

A análise territorial sugere que o fortalecimento do PAF pode ser tratado tanto por ações gerais quanto por estratégias regionalizadas. Nos COREDEs com maior presença em A/B, experiências de preenchimento do AMF, estimativas de impacto e integração com instrumentos de planejamento podem ser sistematizadas e difundidas. Nos COREDEs com maior presença em C/D, a prioridade tende a estar na estruturação de rotinas mínimas de estudo prévio, demonstração fiscal, documentação da origem da concessão e explicitação dos efeitos sobre metas fiscais.

### *4.2.4 Análise por associação municipal*

A Tabela 26 apresenta o aspecto PAF por associação municipal. Esse recorte tem utilidade operacional, pois associações municipais podem apoiar capacitações sobre LDO, LOA, AMF, estimativas de impacto e revisão de procedimentos administrativos relacionados à concessão de benefícios tributários.

Tabela 26: Aspecto PAF por associação municipal

| Associação | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ACOSTADOCE | 7 | 64,5 | 57,1 | 42,9 | 15,2 | 91,8 |
| AMAJA | 12 | 58,8 | 66,7 | 33,3 | 37,8 | 96,2 |
| AMASBI | 8 | 79,3 | 100,0 | 0,0 | 60,2 | 91,8 |
| AMAT | 11 | 53,5 | 54,5 | 45,5 | 24,2 | 96,2 |
| AMAU | 17 | 68,0 | 64,7 | 35,3 | 30,2 | 96,2 |
| AMCENTRO | 25 | 68,9 | 88,0 | 12,0 | 24,2 | 91,8 |
| AMCSERRA | 5 | 50,8 | 60,0 | 40,0 | 16,5 | 76,8 |
| AMESNE | 16 | 68,7 | 87,5 | 12,5 | 34,8 | 96,2 |
| AMFRO | 9 | 63,7 | 66,7 | 33,3 | 30,2 | 91,8 |
| AMLINORTE | 17 | 68,9 | 82,4 | 17,6 | 14,5 | 94,0 |
| AMM | 15 | 53,2 | 66,7 | 33,3 | 17,5 | 71,5 |
| AMNG | 9 | 43,8 | 33,3 | 66,7 | 14,5 | 76,8 |
| AMPARA | 6 | 56,6 | 66,7 | 33,3 | 19,8 | 91,0 |
| AMPLA | 12 | 69,0 | 83,3 | 16,7 | 44,5 | 98,5 |
| AMSERRA | 5 | 89,9 | 100,0 | 0,0 | 82,0 | 96,2 |
| AMUCELEIRO | 11 | 60,4 | 72,7 | 27,3 | 19,8 | 98,5 |
| AMUCSER | 6 | 63,2 | 66,7 | 33,3 | 39,2 | 89,5 |
| AMUFRON | 15 | 68,6 | 80,0 | 20,0 | 26,5 | 91,8 |
| AMUNOR | 7 | 82,9 | 100,0 | 0,0 | 72,2 | 91,8 |
| AMUPLAM | 7 | 62,4 | 71,4 | 28,6 | 27,2 | 86,5 |
| AMVAG | 10 | 66,0 | 60,0 | 40,0 | 31,5 | 98,5 |
| AMVARC | 13 | 58,9 | 69,2 | 30,8 | 14,5 | 91,8 |
| AMVARP | 11 | 68,3 | 63,6 | 36,4 | 14,5 | 91,8 |
| AMVAT | 14 | 57,7 | 64,3 | 35,7 | 17,5 | 91,0 |
| AMZOP | 15 | 54,5 | 60,0 | 40,0 | 14,5 | 91,8 |
| ASMURC | 5 | 80,0 | 100,0 | 0,0 | 64,8 | 88,0 |

continua na próxima página

Tabela 26 – continuação

| Associação | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ASSUDOESTE | 4 | 62,7 | 75,0 | 25,0 | 40,0 | 84,2 |
| AZONASUL | 20 | 51,4 | 50,0 | 50,0 | 16,5 | 91,8 |
| GRANPAL | 13 | 76,9 | 92,3 | 7,7 | 30,0 | 91,8 |

A tabela mostra que as maiores médias do PAF ocorrem em AMSERRA, AMUNOR, ASMURC, AMASBI e GRANPAL. Em várias dessas associações, a proporção de municípios em A/B alcança 100,0% ou se aproxima desse patamar, indicando maior consolidação declarada das práticas de planejamento e aderência fiscal. Entre as menores médias, aparecem AMNG, AMCSERRA, AZONASUL, AMM e AMAT. Esses resultados indicam grupos em que a construção de rotinas fiscais padronizadas pode constituir prioridade de aprimoramento.

A maior parte das associações municipais se concentra em faixa intermediária, com médias entre 55 e 70 pontos. Esse padrão sugere que, no recorte associativo, o PAF não se caracteriza por baixa maturidade generalizada, mas por diferenças relevantes no grau de consolidação das práticas fiscais.

### *4.2.5 Pontos de atenção e oportunidades*

O PAF apresenta maturidade relativamente mais elevada do que o BNI, com média estadual de 63,8 pontos e 72,0% dos municípios nos estratos A/B. Esse resultado indica que práticas relacionadas ao planejamento fiscal e à aderência aos instrumentos orçamentários aparecem, em média, mais consolidadas do que a infraestrutura normativa analisada anteriormente. Ainda assim, 28,0% dos municípios permanecem em C/D, o que revela espaço relevante para aprimoramento.

O principal ponto de atenção do PAF não está apenas na existência de algum procedimento fiscal, mas na qualidade e completude do planejamento. O aspecto combina quesitos de natureza mais formal, como estimativa de impacto, demonstração de compatibilidade fiscal e preenchimento do Demonstrativo 7, com quesitos mais substantivos, como origem planejada da concessão e definição de objetivos, vigência, metas e indicadores. Assim, parte dos municípios pode apresentar aderência a exigências fiscais específicas sem que isso signifique planejamento plenamente integrado a políticas públicas e mecanismos de avaliação.

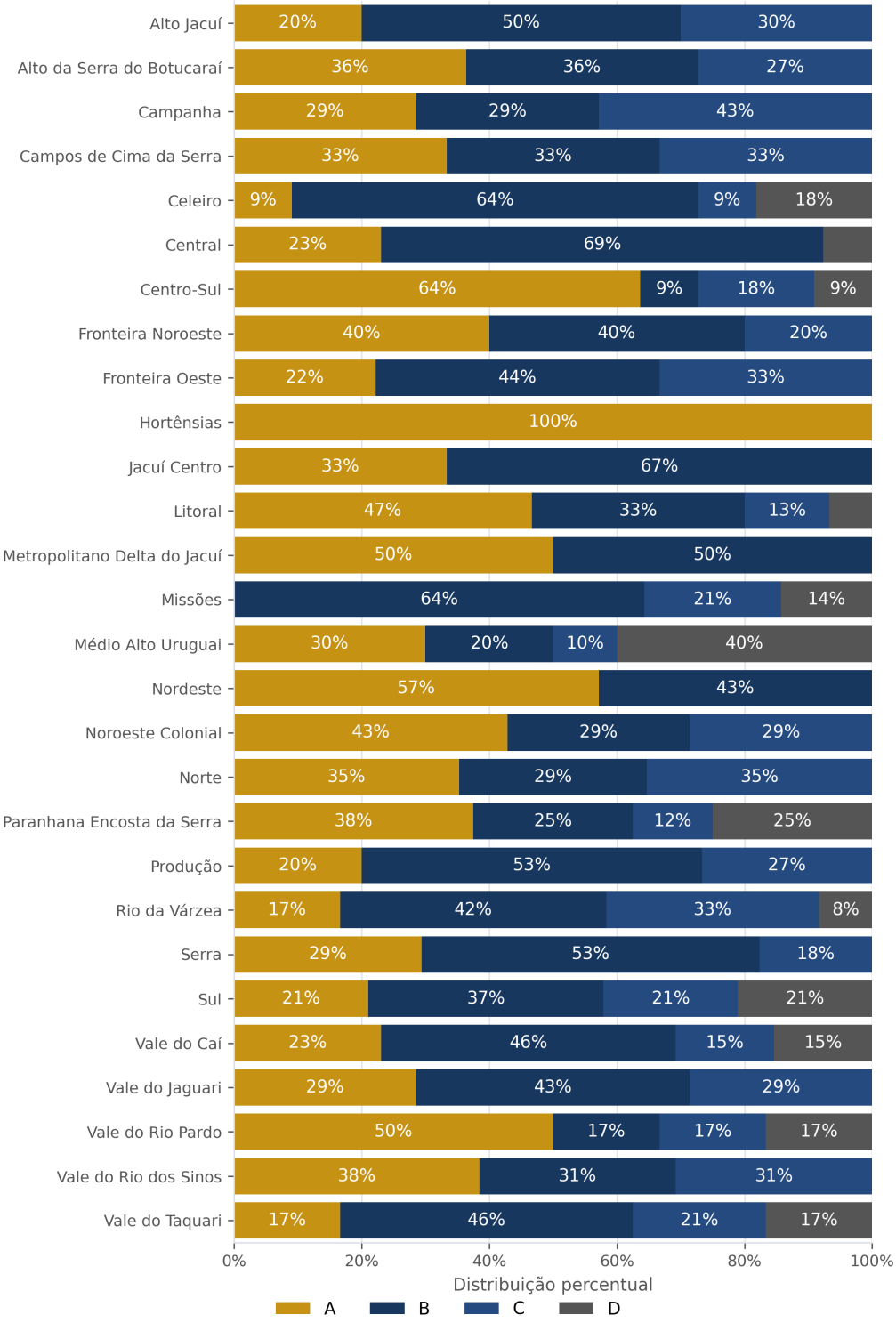
Entre os caminhos possíveis para o fortalecimento do PAF estão a padronização de estudos prévios, a definição de modelos mínimos para estimativa de impacto orçamentário-financeiro, a explicitação da relação entre benefício tributário e política pública, a vinculação dos benefícios às metas fiscais e aos instrumentos de planejamento, o preenchimento completo do Demonstrativo 7 do AMF e a revisão dos benefícios de ISS com atenção à transição para o IBS.

A leitura por porte, COREDE e associação municipal mostra que o PAF apresenta heterogeneidades importantes, mas também um potencial claro de cooperação institucional. Municípios e regiões com maior maturidade podem oferecer referências práticas para estimativas, demonstrações fiscais e rotinas de planejamento. Grupos com maior presença em C/D podem se beneficiar de capacitações orientadas à construção de fluxos mínimos e documentos padronizados, especialmente nos municípios de menor porte e em associações com médias mais baixas.

**Fortalecimento do PAF**

As principais oportunidades estão em transformar exigências fiscais em rotinas substantivas de planejamento, conectando estimativas de impacto, metas fiscais, objetivos da política pública, vigência, indicadores e revisão periódica dos benefícios tributários.

Figura 17: Distribuição dos estratos do aspecto PAF por COREDE




## 4.3 Gestão operacional e informação (GOI)

O aspecto Gestão Operacional e Informação (GOI) sintetiza elementos ligados à capacidade do município de identificar os benefícios tributários vigentes, mapear os tributos alcançados, quantificar beneficiários e produzir informações sobre o montante da renúncia de receita. Trata-se de uma dimensão operacional da governança, pois normas, planejamento fiscal, controles e transparência dependem da existência de bases cadastrais, sistemas e registros que permitam saber quais benefícios existem, a quem alcançam e qual é seu impacto estimado sobre a arrecadação.

A Tabela 27 apresenta os quesitos considerados na construção do escore GOI. Cada quesito

corresponde a uma variável construída com base em uma ou mais perguntas do questionário aplicado no *Levantamento sobre incentivos ou benefícios de natureza tributária* (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2025). A pontuação de cada quesito é calculada a partir das respostas declaradas pelos municípios, e o escore final do aspecto é obtido por meio da soma ponderada desses quesitos, conforme os pesos indicados na tabela. A descrição completa do cálculo deste indicador e dos demais pode ser encontrada na nota técnica *Documentação do Cálculo do IGBT* (Leal et al., 2026).

Tabela 27: Quesitos do aspecto Gestão Operacional e Informação (GOI)

| Quesito | Peso |
|---|---|
| Identificação dos tributos municipais alcançados por benefícios tributários vigentes, considerando a consistência entre a declaração de existência de benefícios e a indicação dos tributos afetados | 0,15 |
| Disponibilidade de informações atualizadas, em sistemas informatizados, que permitam quantificar beneficiários pessoas físicas dos benefícios tributários vigentes | 0,20 |
| Disponibilidade de informações atualizadas, em sistemas informatizados, que permitam quantificar beneficiários pessoas jurídicas dos benefícios tributários vigentes | 0,20 |
| Existência de informações atualizadas, em sistemas informatizados, que permitam quantificar o montante estimado da renúncia de receitas para cada exercício | 0,22 |
| Informação válida do montante da renúncia de receitas no exercício de 2024, condicionada à declaração de capacidade de quantificação da renúncia | 0,23 |

A leitura do GOI deve considerar que a capacidade informacional é uma condição prática para a governança dos benefícios tributários. Escores mais elevados sugerem maior disponibilidade declarada de dados sobre tributos, beneficiários e valores renunciados; escores mais baixos indicam oportunidades de aprimoramento em sistemas, cadastros, registros e rotinas de mensuração. Essa dimensão é especialmente relevante porque limita ou viabiliza outras etapas do ciclo de governança: sem informação operacional minimamente estruturada, torna-se mais difícil planejar, contabilizar, monitorar, avaliar e prestar contas sobre os benefícios concedidos.

**Leitura do aspecto GOI**

**O GOI é uma medida da capacidade operacional e informacional.**

Este aspecto capta a presença de informações e sistemas capazes de identificar tributos alcançados, quantificar beneficiários e estimar valores de renúncia. Seu resultado deve ser interpretado como evidência da capacidade declarada de produzir dados sobre os benefícios tributários.

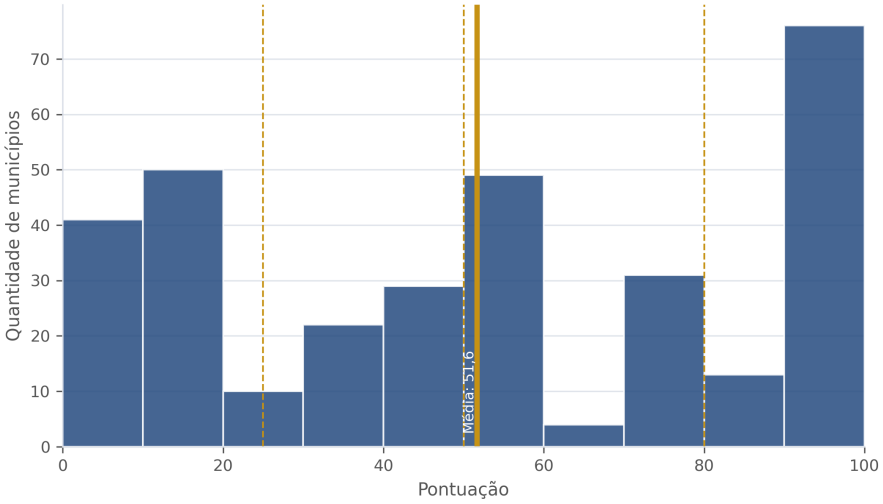
### *4.3.1 Distribuição estadual do escore*

A média dos escores dos municípios no aspecto GOI é de 51,6 pontos. A proporção de municípios nos estratos A/B é de 53,2%, enquanto 46,8% estão nos estratos C/D. O valor mínimo observado é de 0,0 ponto, e o máximo atinge 97,9 pontos.

Esse resultado situa o GOI abaixo do PAF e do BNI. Enquanto o PAF apresenta média estadual de 63,8 pontos e 72,0% dos municípios em A/B, e o BNI apresenta média de 57,4 pontos e 62,5% em A/B, o GOI se aproxima do limite inferior do estrato B e divide quase igualmente os municípios entre A/B e C/D. A diferença sugere que a capacidade informacional e operacional está menos consolidada do que a aderência fiscal e a base normativa. Em termos práticos, isso significa que parte dos municípios declara algum grau de formalização ou planejamento, mas ainda enfrenta limitações para transformar essas condições em bases de dados, sistemas e mensuração objetiva da renúncia.

A Figura 18 apresenta a distribuição estadual do escore GOI em forma de histograma, com indicação da média estadual e dos cortes de estrato. Diferentemente de uma distribuição concentrada em torno da média, observa-se forte dispersão ao longo da escala, com presença expressiva de municípios tanto nas faixas inferiores quanto nas faixas superiores. A metade central dos municípios se estende de 12,9 a 89,3 pontos, o que reforça a existência de heterogeneidade elevada nesse aspecto.

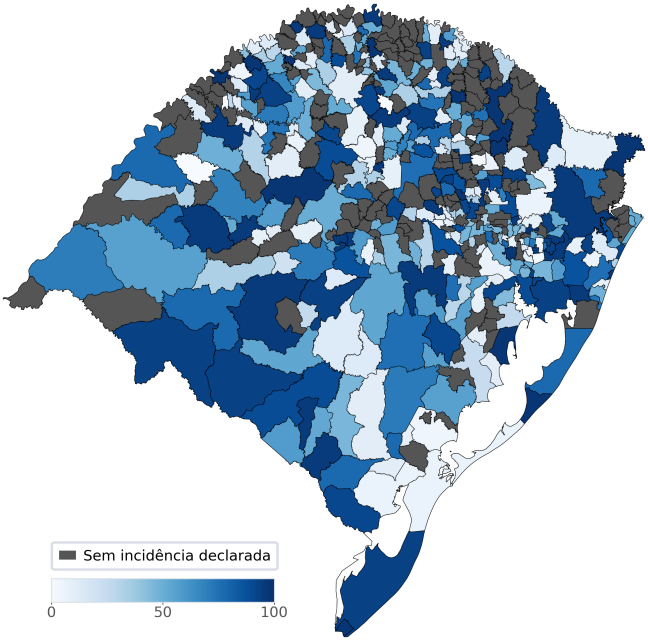
Figura 18: Distribuição estadual do escore GOI




Essa dispersão é um ponto substantivo da análise. O GOI não revela apenas um patamar médio mais baixo; ele evidencia uma divisão importante entre municípios com capacidade informacional relativamente estruturada e municípios com dificuldades acentuadas para quantificar beneficiários ou valores de renúncia. Por isso, a média estadual deve ser lida com cautela: ela resume situações bastante distintas, que vão desde ausência ou baixa consistência de informações até níveis elevados de organização operacional.

A leitura territorial no mapa da Figura 19 ajuda nessa interpretação. Municípios com escores altos e baixos aparecem visualmente distribuídos em diferentes porções do estado, muitas vezes próximos entre si. Esse padrão visual indica que a gestão operacional e informacional dos benefícios tributários não segue uma clivagem regional simples. A existência de municípios com maior capacidade informacional em diferentes regiões sugere que avanços nesse aspecto podem depender de escolhas administrativas, sistemas locais, rotinas fazendárias e organização cadastral, e não apenas do contexto territorial amplo.

Figura 19: Mapa do escore GOI por município




A Tabela 28 apresenta a distribuição por estratos de maturidade no aspecto GOI. O resultado mostra uma composição relativamente homogênea entre as faixas, sem predominância clara de um único estrato. Embora A e D apareçam como os grupos numericamente mais expressivos, a diferença

entre os estratos não é grande o suficiente para caracterizar concentração em apenas uma faixa de maturidade. Essa distribuição distingue o GOI dos aspectos analisados anteriormente. No BNI, a maior concentração ocorre no estrato B, sugerindo um padrão intermediário de institucionalização normativa. No PAF, a distribuição se desloca mais claramente para A/B, indicando maior aderência declarada ao planejamento fiscal. No GOI, em contraste, a presença simultânea de parcelas relevantes nos quatro estratos sugere maior segmentação da capacidade informacional.

Tabela 28: Estratos do aspecto GOI

| Estrato | Qtd | % |
|---|---|---|
| A | 89 | 27,4 |
| B | 84 | 25,8 |
| C | 59 | 18,2 |
| D | 93 | 28,6 |

Em termos institucionais, o GOI revela uma tensão importante no ciclo de governança. A existência de normas ou de algum grau de planejamento fiscal não assegura, por si só, que o município possua informações atualizadas sobre beneficiários e valores renunciados. Quando essa capacidade é limitada, a administração municipal tende a ter menor condição de avaliar o custo fiscal dos benefícios, monitorar sua fruição, verificar sua aderência aos objetivos declarados e prestar contas à sociedade de forma transparente.

**Pontuação do GOI**

A média estadual de 51,6 situa o aspecto no limite inferior da faixa de **governança adequada**, mas a presença de 46,8% dos municípios em C/D e de 28,6% em D indica que a capacidade informacional é uma das dimensões mais **desigualmente consolidadas** da governança dos benefícios tributários.

### *4.3.2 Análise por porte populacional*

A Tabela 29 apresenta o aspecto GOI por porte populacional. O resultado indica médias mais elevadas na metrópole e no médio porte, seguidas pelo pequeno porte II. O pequeno porte I e o grande porte apresentam médias abaixo da média estadual, com proporção majoritária de municípios em C/D. A metrópole registra 89,3 pontos, mas, por corresponder a um único município, deve ser interpretada como caso específico, e não como evidência suficiente para generalização sobre o porte metropolitano.

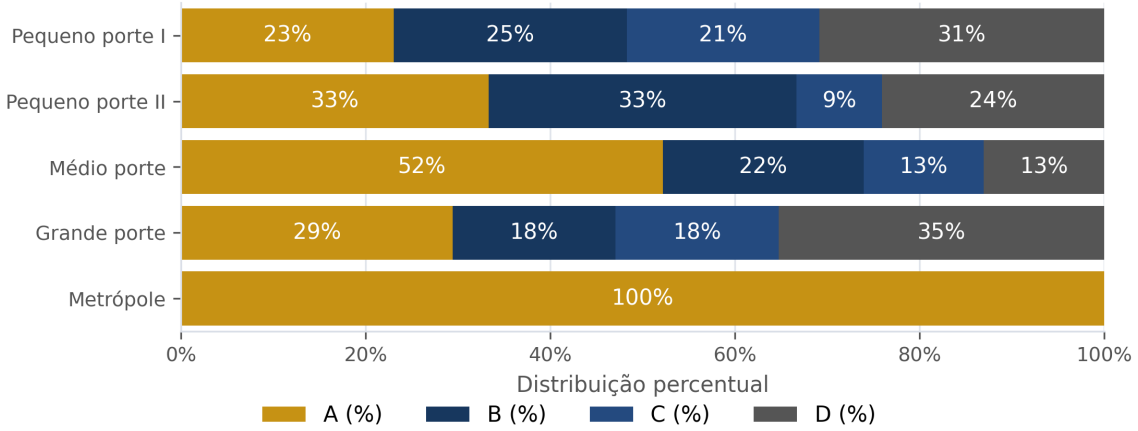
Tabela 29: Aspecto GOI por porte populacional

| Porte | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pequeno Porte I | 230 | 48,3 | 48,3 | 51,7 | 0,0 | 97,9 |
| Pequeno Porte II | 54 | 58,7 | 66,7 | 33,3 | 4,3 | 97,9 |
| Médio Porte | 23 | 69,6 | 73,9 | 26,1 | 4,3 | 95,7 |
| Grande Porte | 17 | 47,8 | 47,1 | 52,9 | 2,1 | 93,6 |
| Metrópole | 1 | 89,3 | 100,0 | 0,0 | 89,3 | 89,3 |

A leitura por porte sugere que a capacidade informacional não cresce de forma linear com o tamanho do município. O médio porte apresenta média elevada e forte presença nos estratos A/B, o que indica maior consolidação relativa de registros, sistemas e mensuração. O pequeno porte II também apresenta desempenho superior ao estadual. Por outro lado, o grande porte registra média próxima à do pequeno porte I, revelando que a complexidade administrativa e o maior volume potencial de benefícios não garantem, automaticamente, maior capacidade de organização informacional.

A Figura 20 detalha a composição interna dos estratos do GOI por porte populacional.

Figura 20: Distribuição dos estratos do aspecto GOI por porte populacional




O resultado mostra que a posição relativamente favorável do médio porte decorre, sobretudo, da presença expressiva no estrato A, e não apenas de uma concentração genérica em A/B. Isso sugere que, nesse grupo, parte relevante dos municípios supera o limiar de governança adequada. Nos demais portes, o gráfico revela diferenças que a leitura agregada por A/B e C/D não mostra com a mesma clareza. O pequeno porte I combina presença relevante em A e em D, indicando forte segmentação interna: há municípios pequenos com estrutura informacional relativamente consolidada, ao lado de outros ainda muito distantes desse padrão. No grande porte, a presença do estrato D chama atenção justamente porque não seria esperada apenas pela escala administrativa; isso sugere que a complexidade da gestão tributária em municípios maiores não se traduz automaticamente em maior capacidade de registro e mensuração dos benefícios. Assim, a análise por estrato único mostra que o GOI não segue uma trajetória linear por porte populacional.

Essa leitura difere parcialmente da observada no PAF. No planejamento e aderência fiscal, os grupos de pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópole apresentaram médias relativamente elevadas, com maior concentração em A/B. No GOI, a vantagem dos portes intermediários permanece, mas o grande porte não acompanha o mesmo padrão. Isso sugere que rotinas de planejamento fiscal podem estar mais difundidas do que a capacidade operacional de produzir informações detalhadas e atualizadas sobre os benefícios tributários.

### *4.3.3 Análise por COREDE*

A Tabela 30 apresenta a distribuição do aspecto GOI por COREDE. As maiores médias do GOI aparecem nos COREDEs Nordeste, Hortênsias, Metropolitano Delta do Jacuí e Campanha. Em alguns desses casos, a proporção de municípios em A/B é elevada: Nordeste e Campanha registram 85,7% e Hortênsias 83,3%. No outro extremo, aparecem COREDEs com médias mais baixas, como Alto Jacuí, Centro-Sul, Noroeste Colonial e Produção. Em vários deles, a proporção de municípios em C/D é superior à metade dos casos válidos. Vale do Caí registra 76,9% em C/D, Norte 64,7% e Centro-Sul 63,6%. Esses casos apontam regiões que podem demandar maior atenção.

Tabela 30: Aspecto GOI por COREDE

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alto Jacuí | 10 | 38,8 | 50,0 | 50,0 | 4,3 | 89,3 |
| Alto da Serra do Botucaraí | 11 | 60,9 | 63,6 | 36,4 | 8,6 | 95,7 |
| Campanha | 7 | 65,1 | 85,7 | 14,3 | 12,9 | 95,7 |
| Campos de Cima da Serra | 6 | 54,3 | 50,0 | 50,0 | 8,6 | 97,9 |
| Celeiro | 11 | 45,7 | 45,5 | 54,5 | 10,7 | 95,7 |
| Central | 13 | 56,2 | 69,2 | 30,8 | 8,6 | 97,9 |

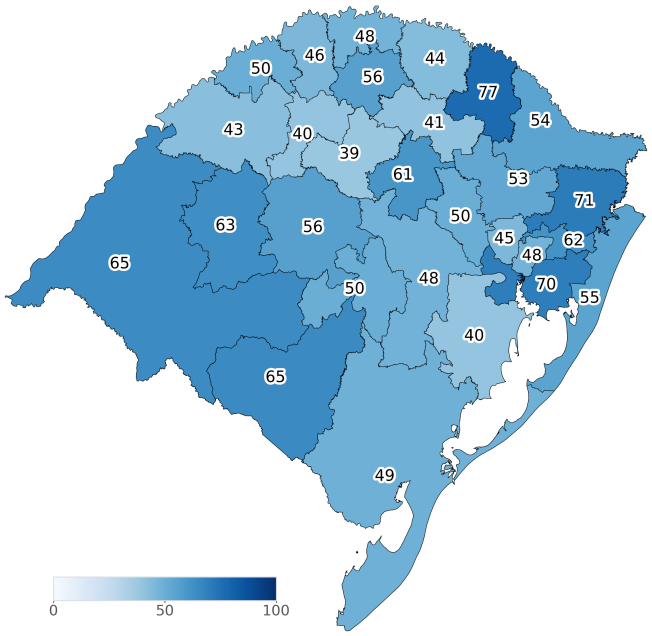
continua na próxima página

Tabela 30 – continuação

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Centro-Sul | 11 | 40,0 | 36,4 | 63,6 | 8,6 | 97,9 |
| Fronteira Noroeste | 15 | 50,3 | 46,7 | 53,3 | 4,3 | 97,9 |
| Fronteira Oeste | 9 | 64,7 | 77,8 | 22,2 | 0,0 | 95,7 |
| Hortênsias | 6 | 70,9 | 83,3 | 16,7 | 8,6 | 97,9 |
| Jacuí Centro | 6 | 50,0 | 50,0 | 50,0 | 6,4 | 93,6 |
| Litoral | 15 | 54,7 | 66,7 | 33,3 | 6,4 | 95,7 |
| Metropolitano Delta do Jacuí | 10 | 70,1 | 70,0 | 30,0 | 6,4 | 93,6 |
| Missões | 14 | 42,8 | 42,9 | 57,1 | 0,0 | 95,7 |
| Médio Alto Uruguai | 10 | 47,8 | 60,0 | 40,0 | 4,3 | 95,7 |
| Nordeste | 7 | 77,4 | 85,7 | 14,3 | 28,6 | 97,9 |
| Noroeste Colonial | 7 | 40,0 | 42,9 | 57,1 | 6,4 | 91,4 |
| Norte | 17 | 43,9 | 35,3 | 64,7 | 10,7 | 95,7 |
| Paranhana Encosta da Serra | 8 | 62,1 | 62,5 | 37,5 | 6,4 | 95,7 |
| Produção | 15 | 40,7 | 40,0 | 60,0 | 0,0 | 95,7 |
| Rio da Várzea | 12 | 55,9 | 50,0 | 50,0 | 10,7 | 97,9 |
| Serra | 17 | 52,8 | 58,8 | 41,2 | 0,0 | 95,7 |
| Sul | 19 | 48,8 | 52,6 | 47,4 | 4,3 | 97,9 |
| Vale do Caí | 13 | 45,4 | 23,1 | 76,9 | 6,4 | 95,7 |
| Vale do Jaguari | 7 | 63,4 | 71,4 | 28,6 | 8,6 | 95,7 |
| Vale do Rio Pardo | 12 | 48,2 | 41,7 | 58,3 | 8,6 | 95,7 |
| Vale do Rio dos Sinos | 13 | 47,8 | 61,5 | 38,5 | 2,1 | 95,7 |
| Vale do Taquari | 24 | 50,2 | 41,7 | 58,3 | 4,3 | 97,9 |

O mapa da Figura 21 complementa essa leitura com o escore médio do GOI por COREDE.

Figura 21: Mapa do escore GOI por COREDE




O mapa mostra que os valores regionais visualmente se distribuem em diferentes faixas, com médias mais altas em alguns COREDEs do norte e do nordeste e em pontos específicos da metade sul e da região metropolitana. Ao mesmo tempo, visualmente não há uma separação territorial simples entre regiões de maior e menor capacidade informacional. O padrão visual predominante é de heterogeneidade, com diferenças relevantes entre COREDEs próximos e com variação interna que precisa ser considerada

pela distribuição dos estratos.

A amplitude regional observada, de aproximadamente 39 a 77 pontos, mostra diferenças substantivas de capacidade operacional e informacional entre os COREDEs. Como se trata de médias regionais, o mapa deve ser lido como retrato de agregados. Ele é útil para identificar padrões territoriais, mas não substitui a análise da composição interna de cada COREDE, especialmente em um aspecto como o GOI, no qual a dispersão estadual é elevada.

A Figura 22 adiante apresenta a distribuição percentual dos estratos por COREDE. O detalhamento por estratos individuais mostra que as médias regionais escondem composições internas distintas. Em alguns COREDEs, a posição mais favorável decorre de forte presença no estrato A, como ocorre no Nordeste, no Metropolitano Delta do Jacuí e nas Hortênsias. Em outros, a maturidade mais elevada aparece sustentada principalmente pelo estrato B, como na Fronteira Oeste e no Litoral. Essa distinção é relevante porque, no primeiro caso, há maior presença de estruturas informacionais mais completas; no segundo, há aderência adequada, mas não necessariamente em patamares mais avançados.

A figura também revela padrões que a leitura agregada por A/B e C/D não evidencia. Campos de Cima da Serra, por exemplo, apresenta uma composição polarizada entre A e D, sem presença nos estratos intermediários, o que sugere forte heterogeneidade interna, ainda que o número de municípios exija cautela. Central, Fronteira Noroeste e Vale do Taquari também combinam presença relevante em A com parcelas expressivas em D, indicando que, dentro do mesmo recorte regional, convivem municípios com capacidades informacionais muito distintas. Por outro lado, o Vale do Caí apresenta um padrão diferente: a menor presença em A/B decorre principalmente da concentração no estrato C, e não apenas de uma participação elevada em D. Esse caso sugere uma situação mais próxima de maturidade intermediária-baixa, em que parte relevante dos municípios parece possuir alguma estrutura informacional, mas ainda insuficiente para alcançar os estratos superiores. Já Centro-Sul, Noroeste Colonial, Produção, Sul e Alto Jacuí apresentam participação mais destacada do estrato D, apontando contextos em que a ausência ou fragilidade de informações operacionais é mais pronunciada.

### *4.3.4 Análise por associação municipal*

A Tabela 31 apresenta o aspecto GOI por associação municipal. Esse recorte tem utilidade operacional, pois associações municipais podem apoiar capacitações e soluções compartilhadas relacionadas a sistemas, cadastros, mensuração de beneficiários e estimativa de renúncia. Ela mostra que as maiores médias do GOI ocorrem em AMUNOR, AMPARA, AMFRO, AMSERRA, AMAT e AMASBI. Em várias dessas associações, a proporção de municípios em A/B é elevada, indicando maior consolidação declarada da capacidade operacional e informacional. Entre as menores médias, aparecem AMAJA, AMVAT, ASMURC, AMM, AMUPLAM, AMPLA, ACOSTADOCE e AMAU.

Tabela 31: Aspecto GOI por associação municipal

| Associação | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ACOSTADOCE | 7 | 43,6 | 28,6 | 71,4 | 10,7 | 97,9 |
| AMAJA | 12 | 34,9 | 41,7 | 58,3 | 0,0 | 95,7 |
| AMASBI | 8 | 64,4 | 75,0 | 25,0 | 8,6 | 95,7 |
| AMAT | 11 | 65,5 | 63,6 | 36,4 | 10,7 | 97,9 |
| AMAU | 17 | 43,9 | 35,3 | 64,7 | 10,7 | 95,7 |
| AMCENTRO | 25 | 57,7 | 68,0 | 32,0 | 6,4 | 97,9 |
| AMCSERRA | 5 | 61,7 | 60,0 | 40,0 | 32,9 | 91,4 |
| AMESNE | 16 | 55,7 | 62,5 | 37,5 | 0,0 | 97,9 |
| AMFRO | 9 | 75,1 | 88,9 | 11,1 | 32,9 | 95,7 |
| AMLINORTE | 17 | 59,1 | 70,6 | 29,4 | 6,4 | 97,9 |
| AMM | 15 | 40,0 | 40,0 | 60,0 | 0,0 | 95,7 |
| AMNG | 9 | 61,9 | 66,7 | 33,3 | 12,9 | 95,7 |

continua na próxima página

Tabela 31 – continuação

| Associação | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| AMPARA | 6 | 73,5 | 83,3 | 16,7 | 8,6 | 95,7 |
| AMPLA | 12 | 43,5 | 41,7 | 58,3 | 4,3 | 93,6 |
| AMSERRA | 5 | 69,4 | 80,0 | 20,0 | 8,6 | 97,9 |
| AMUCELEIRO | 11 | 45,7 | 45,5 | 54,5 | 10,7 | 95,7 |
| AMUCSER | 6 | 51,0 | 50,0 | 50,0 | 8,6 | 97,9 |
| AMUFRON | 15 | 50,3 | 46,7 | 53,3 | 4,3 | 97,9 |
| AMUNOR | 7 | 77,4 | 85,7 | 14,3 | 28,6 | 97,9 |
| AMUPLAM | 7 | 40,0 | 42,9 | 57,1 | 6,4 | 91,4 |
| AMVAG | 10 | 47,4 | 50,0 | 50,0 | 4,3 | 95,7 |
| AMVARC | 13 | 45,4 | 23,1 | 76,9 | 6,4 | 95,7 |
| AMVARP | 11 | 45,7 | 36,4 | 63,6 | 8,6 | 95,7 |
| AMVAT | 14 | 35,3 | 21,4 | 78,6 | 4,3 | 95,7 |
| AMZOP | 15 | 46,5 | 46,7 | 53,3 | 4,3 | 97,9 |
| ASMURC | 5 | 35,9 | 40,0 | 60,0 | 8,6 | 75,7 |
| ASSUDOESTE | 4 | 62,9 | 75,0 | 25,0 | 12,9 | 95,7 |
| AZONASUL | 20 | 47,0 | 55,0 | 45,0 | 4,3 | 97,9 |
| GRANPAL | 13 | 59,5 | 69,2 | 30,8 | 2,1 | 93,6 |

A maior parte das associações municipais se concentra em faixa intermediária, mas o GOI apresenta heterogeneidade mais intensa do que a observada em aspectos mais próximos da normatização ou da aderência fiscal. Em algumas associações, a presença de municípios em A/B convive com proporções relevantes em C/D, sugerindo que a difusão de práticas entre municípios da mesma associação pode ser especialmente útil. A natureza operacional do GOI favorece esse tipo de cooperação, pois procedimentos de cadastro, modelos de planilhas, requisitos mínimos de sistemas e rotinas de atualização podem ser compartilhados e adaptados a realidades municipais distintas.

### *4.3.5 Pontos de atenção e oportunidades*

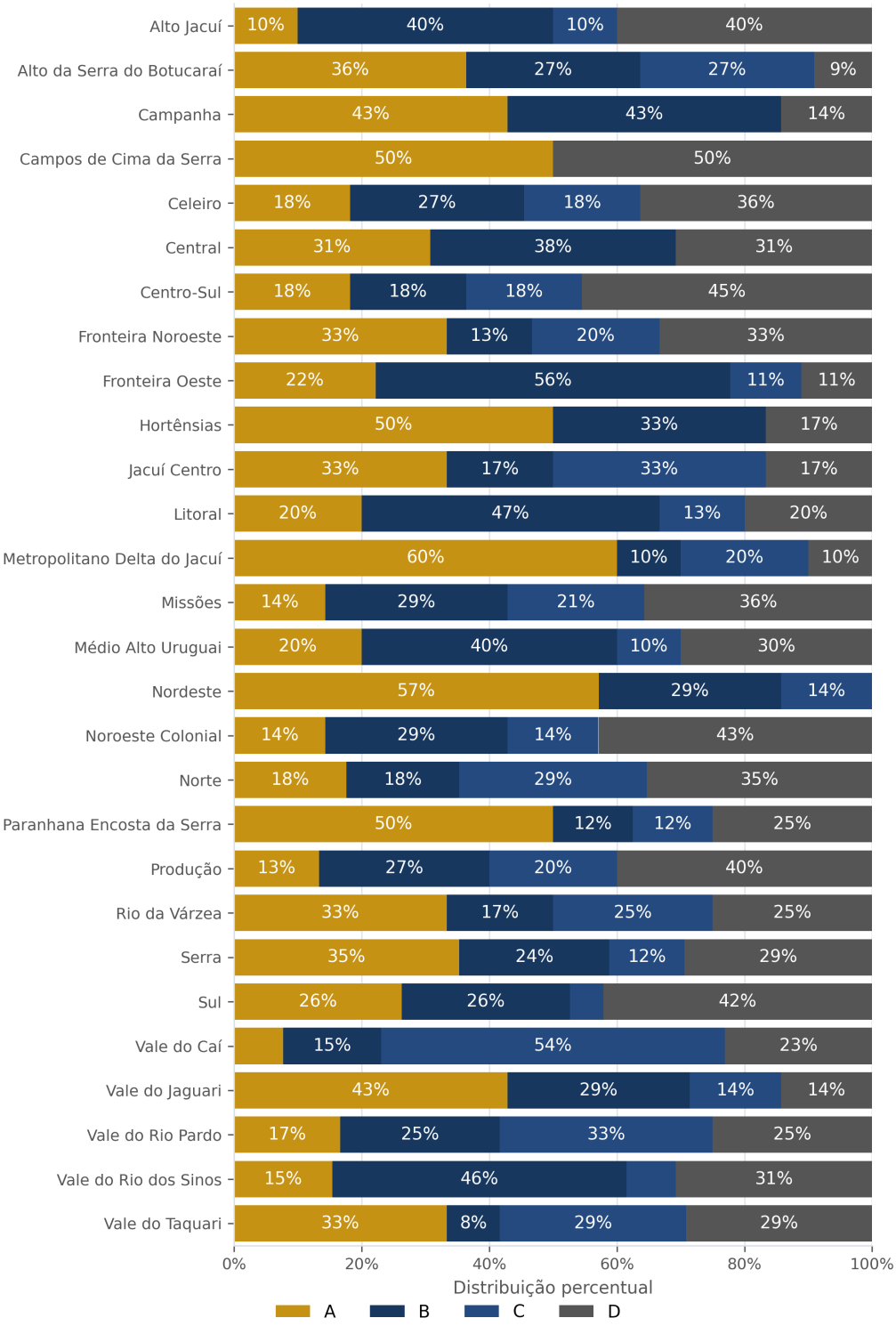
O GOI apresenta maturidade inferior à observada no BNI e no PAF, com média estadual de 51,6 pontos e 46,8% dos municípios nos estratos C/D. A presença de 28,6% dos municípios no estrato D torna esse aspecto particularmente relevante para o diagnóstico, pois indica limitações mais básicas na capacidade de produzir informações sobre beneficiários e valores associados aos benefícios tributários.

O principal ponto de atenção do GOI está na transformação da gestão de benefícios em informação organizada e utilizável. Não basta que o município tenha normas, processos ou estimativas formais se não dispõe de dados atualizados sobre os tributos alcançados, os beneficiários e o montante da renúncia. Sem essa base informacional, o planejamento fiscal perde precisão, o controle contábil tende a ser incompleto, o monitoramento de resultados fica limitado e a transparência pública se torna menos efetiva.

Entre os caminhos possíveis para o fortalecimento do GOI estão a criação ou revisão de cadastros de benefícios tributários, a integração entre sistemas tributários e contábeis, a definição de rotinas de atualização dos beneficiários, a padronização da mensuração da renúncia, a validação de informações declaradas e o uso dessas como insumo para planejamento, controle, avaliação e transparência.

A leitura por porte, COREDE e associação municipal mostra que a capacidade operacional e informacional apresenta heterogeneidades importantes. Os municípios de médio porte e parte dos grupos regionais e associativos demonstram que é possível alcançar patamares mais elevados de organização informacional. Ao mesmo tempo, a presença expressiva de C/D em municípios de pequeno porte I, em grandes municípios e em algumas regiões e associações indica que as soluções não devem ser tratadas apenas como problema de escala populacional. O fortalecimento do GOI depende de rotinas administrativas, sistemas, integração entre áreas e padronização dos registros.

Figura 22: Estratos do aspecto GOI por COREDE




**Fortalecimento do GOI**

As principais oportunidades estão em transformar informações dispersas sobre tributos, beneficiários e renúncias em bases operacionais atualizadas, consistentes e utilizáveis para planejamento, controle, monitoramento, avaliação e transparência dos benefícios tributários.

## 4.4 Controle interno e conformidade contábil (CCC)

O aspecto Controle Interno e Conformidade Contábil (CCC) sintetiza elementos ligados à rastreabilidade administrativa, à contabilização dos benefícios tributários e à observância das orientações contábeis aplicáveis. Trata-se de uma dimensão que conecta a concessão dos benefícios ao registro formal de sua execução: processos administrativos individualizados, procedimentos de contabilização e aderência à IPC nº 16 da STN. Por essa razão, o CCC não mede apenas a existência de controles internos em sentido amplo, mas a capacidade declarada de manter trilhas documentais e contábeis que permitam acompanhar a execução dos benefícios e dar sustentação ao controle institucional.

A Tabela 32 apresenta os quesitos considerados na construção do escore CCC. Cada quesito corresponde a uma variável construída com base em uma ou mais perguntas do questionário aplicado no *Levantamento sobre incentivos ou benefícios de natureza tributária* (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2025). A pontuação de cada quesito é calculada a partir das respostas declaradas pelos municípios, e o escore final do aspecto é obtido por meio da soma ponderada desses quesitos, conforme os pesos indicados na tabela. A descrição completa do cálculo deste indicador e dos demais pode ser encontrada na nota técnica *Documentação do Cálculo do IGBT* (Leal et al., 2026).

Tabela 32: Quesitos do aspecto Controle Interno e Conformidade Contábil (CCC)

| Quesito | Peso |
|---|---|
| Registro das concessões ou ampliações de benefícios tributários em processo administrativo próprio, individualizado por beneficiário | 0,30 |
| Existência de procedimento para contabilização dos benefícios tributários no sistema de contabilidade municipal | 0,30 |
| Observância, na contabilização dos benefícios tributários, dos procedimentos dispostos na IPC nº 16 da STN | 0,40 |

A leitura do CCC deve considerar que registros administrativos e contábeis não esgotam o ciclo de governança, mas são condições importantes para que os benefícios tributários possam ser acompanhados, auditados e integrados aos demonstrativos fiscais. Escores mais elevados sugerem maior presença de rastreabilidade documental e conformidade contábil; escores mais baixos indicam oportunidades de aprimoramento na organização dos processos administrativos, na integração entre áreas tributária, contábil e de controle interno, e na aplicação das orientações da STN.

**Leitura do aspecto CCC**

**O CCC é uma medida da rastreabilidade administrativa e da conformidade contábil.**

Este aspecto capta se os benefícios tributários são registrados em processos administrativos individualizados, se há procedimento de contabilização no sistema municipal e se a contabilização observa a IPC nº 16 da STN. Seu resultado deve ser interpretado como evidência da capacidade declarada de documentar e contabilizar a execução dos benefícios, e não como auditoria da regularidade individual de cada lançamento ou concessão.

### *4.4.1 Distribuição estadual do escore*

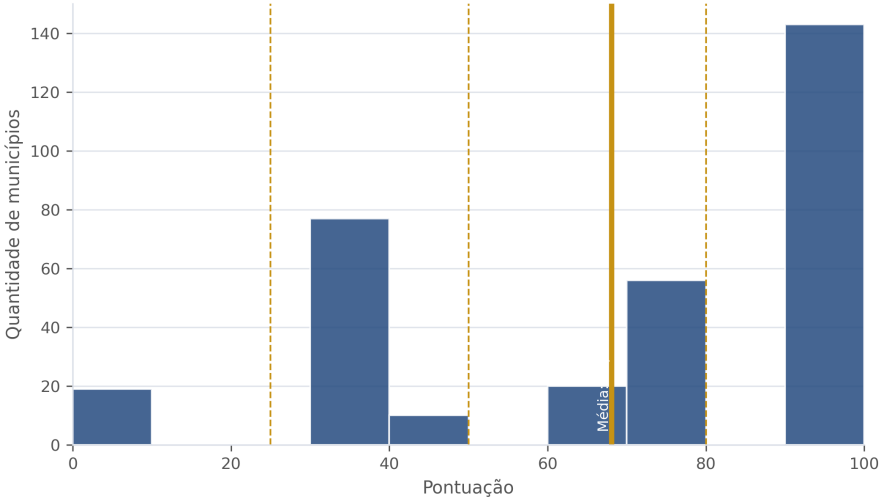
A média dos escores dos municípios no aspecto CCC é de 68,1 pontos. A proporção de municípios nos estratos A/B é de 67,4%, enquanto 32,6% estão nos estratos C/D. O valor mínimo observado é de 0,0 ponto, e o máximo atinge 100,0 pontos.

Esse resultado situa o CCC em patamar médio superior ao observado nos três aspectos examinados anteriormente. A diferença, contudo, não decorre apenas de uma concentração ampla em governança adequada. O CCC apresenta uma presença expressiva no estrato A e, simultaneamente, uma parcela relevante em C/D. Em comparação com o PAF, por exemplo, o CCC tem média mais elevada, mas proporção ligeiramente menor em A/B, o que indica uma distribuição mais polarizada: há muitos municípios que declaram cumprir integralmente os requisitos do aspecto, ao lado de um

grupo ainda distante dessa condição.

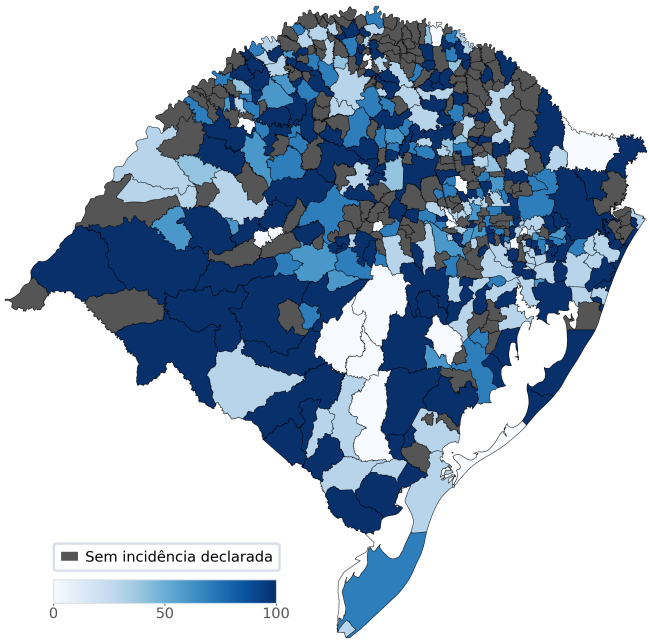
A Figura 23 apresenta a distribuição estadual do escore CCC em forma de histograma, com indicação da média estadual e dos cortes de estrato. O formato da distribuição é marcado por concentrações em poucos pontos da escala, o que reflete a própria composição do aspecto, formada por três **quesitos binários**. Assim, além dos extremos 0 e 100, só são possíveis os valores 30, 40, 60 e 70. A maior concentração ocorre no escore máximo, enquanto outra parcela relevante se localiza em pontuações intermediárias-baixas, especialmente próximas a 30 pontos. Essa configuração reforça a ideia de segmentação institucional: parte dos municípios já declara possuir registro, contabilização e observância à IPC nº 16, enquanto outros registram apenas parte desses elementos ou nenhum deles.

Figura 23: Distribuição estadual do escore CCC




A leitura territorial no mapa da Figura 24 mostra que os municípios com maior pontuação no CCC aparecem distribuídos por diferentes regiões do estado. Mas é possível identificar um agrupamento de municípios com escores zero no centro sul do estado, assim como municípios geograficamente grandes com escores 100 no sudoeste. Também se observam municípios com pontuações mais baixas próximos a municípios de maior maturidade, o que sugere que a conformidade contábil e a rastreabilidade administrativa não dependem apenas da localização regional.

Figura 24: Mapa do escore CCC por município



Como nos demais aspectos, o mapa municipal deve ser interpretado como evidência descritiva da maturidade institucional declarada, sem inferir automaticamente o volume da renúncia ou a qualidade individual dos controles adotados.

A Tabela 33 apresenta a distribuição por estratos de maturidade no aspecto CCC. Dos 325 municípios com IGBT calculado, o estrato A reúne a maior parcela dos casos, seguido pelos estratos C e B. A presença do estrato D é relativamente limitada, mas não desprezível. Esse padrão diferencia o CCC do BNI, em que predominava o estrato B, e do GOI, em que a presença de D era mais intensa. No CCC, a principal característica é a combinação entre um contingente expressivo com governança avançada e outro contingente em maturidade básica, indicando que a passagem para padrões mais consistentes de contabilização e conformidade ainda não é homogênea.

Tabela 33: Estratos do aspecto CCC

| Estrato | Qtd | % |
|---|---|---|
| A | 143 | 44,0 |
| B | 76 | 23,4 |
| C | 87 | 26,8 |
| D | 19 | 5,8 |

Em termos institucionais, esse resultado sugere que a dimensão de controle interno e conformidade contábil está relativamente mais consolidada do que a capacidade operacional e informacional captada pelo GOI. Ainda assim, a distribuição mostra que há forte heterogeneidade: uma parte relevante dos municípios declara aderência completa, enquanto outra permanece em patamar básico. Assim, o desafio do CCC não é apenas ampliar a existência formal de registros, mas aproximar processos administrativos, contabilidade e controle interno em uma rotina integrada e auditável.

**Pontuação do CCC**

A média estadual de 68,1 situa o aspecto na faixa de **governança adequada**, com presença expressiva de municípios em **governança avançada**; a distribuição, porém, revela **segmentação institucional** entre municípios com conformidade contábil declarada e municípios ainda concentrados em maturidade básica.

### *4.4.2 Análise por porte populacional*

A Tabela 34 apresenta o aspecto CCC por porte populacional. O resultado indica médias próximas nos municípios de pequeno porte I e pequeno porte II, maior média no médio porte e redução no grande porte e na metrópole. Esse padrão não sugere trajetória linear associada ao tamanho populacional. Ao contrário, indica que a maturidade em controle interno e conformidade contábil depende da organização dos fluxos administrativos e contábeis, e não apenas da escala do município.

Tabela 34: Aspecto CCC por porte populacional

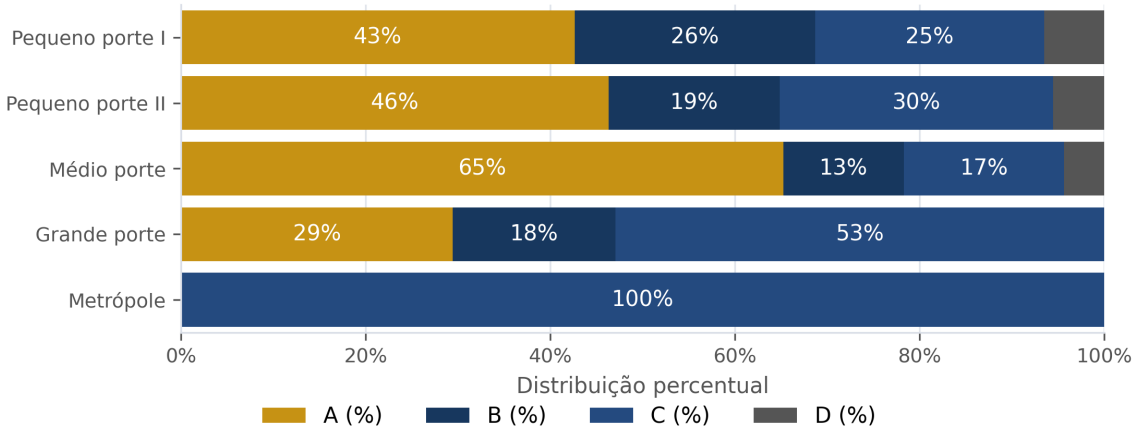
| Porte | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pequeno Porte I | 230 | 68,1 | 68,7 | 31,3 | 0,0 | 100,0 |
| Pequeno Porte II | 54 | 67,6 | 64,8 | 35,2 | 0,0 | 100,0 |
| Médio Porte | 23 | 79,1 | 78,3 | 21,7 | 0,0 | 100,0 |
| Grande Porte | 17 | 56,5 | 47,1 | 52,9 | 30,0 | 100,0 |
| Metrópole | 1 | 30,0 | 0,0 | 100,0 | 30,0 | 30,0 |

Nos municípios de médio porte, a média mais elevada é acompanhada pela maior proporção em A/B, sugerindo maior consolidação declarada dos registros administrativos e contábeis. Os dois grupos de pequeno porte apresentam resultados semelhantes à média estadual, com presença relevante em A, mas também com parcela expressiva em C/D. Já o grande porte apresenta média menor e maioria em

C/D, o que indica que maior complexidade administrativa não se converte automaticamente em maior conformidade contábil. A metrópole deve ser lida com cuidado, por ser apenas um município.

A Figura 25 detalha a distribuição dos estratos A, B, C e D do aspecto CCC por porte populacional. A composição interna ajuda a qualificar a leitura da tabela. O médio porte se destaca pela forte presença no estrato A, e não apenas por maior concentração agregada em A/B. Nos municípios de pequeno porte, a presença expressiva em A convive com parcelas relevantes nos estratos C e D, apontando heterogeneidade interna. No grande porte, o resultado mais baixo decorre principalmente da concentração no estrato C, e não de presença relevante no estrato D. Essa distinção sugere que, nesses municípios, pode haver alguma estrutura de registro ou contabilização, mas ainda insuficiente para configurar aderência mais completa aos três componentes do aspecto.

Figura 25: Distribuição dos estratos do aspecto CCC por porte populacional




Essa leitura reforça uma diferença importante em relação ao GOI. Enquanto a capacidade informacional apresentou forte presença de municípios em maturidade insuficiente, o CCC concentra maior parcela em governança avançada e menor presença relativa no estrato D. Isso sugere que práticas de registro formal e contabilização podem estar mais difundidas do que a capacidade de produzir informações detalhadas sobre beneficiários e valores de renúncia. A integração entre essas duas dimensões é, portanto, um ponto relevante para o aprimoramento da governança.

### *4.4.3 Análise por COREDE*

A Tabela 35 apresenta a distribuição do aspecto CCC por COREDE. Esse recorte permite observar heterogeneidades territoriais na maturidade de registros administrativos, contabilização e conformidade contábil dos benefícios tributários. As maiores médias do CCC aparecem nos COREDEs Nordeste, Alto Jacuí, Alto da Serra do Botucaraí e Noroeste Colonial. Em vários desses casos, a proporção de municípios em A/B é elevada, como em Alto Jacuí, Missões, Nordeste e Noroeste Colonial. Entre as menores médias, aparecem Vale do Caí, Rio da Várzea, Vale do Taquari e Sul. Vale do Caí, Rio da Várzea e Metropolitano Delta do Jacuí apresentam divisão interna relevante entre A/B e C/D, o que recomenda cautela na interpretação das médias regionais.

Tabela 35: Aspecto CCC por COREDE

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alto Jacuí | 10 | 80,0 | 90,0 | 10,0 | 30,0 | 100,0 |
| Alto da Serra do Botucaraí | 11 | 80,0 | 81,8 | 18,2 | 30,0 | 100,0 |
| Campanha | 7 | 65,7 | 57,1 | 42,9 | 0,0 | 100,0 |
| Campos de Cima da Serra | 6 | 60,0 | 50,0 | 50,0 | 0,0 | 100,0 |
| Celeiro | 11 | 70,0 | 72,7 | 27,3 | 30,0 | 100,0 |
| Central | 13 | 76,2 | 84,6 | 15,4 | 0,0 | 100,0 |

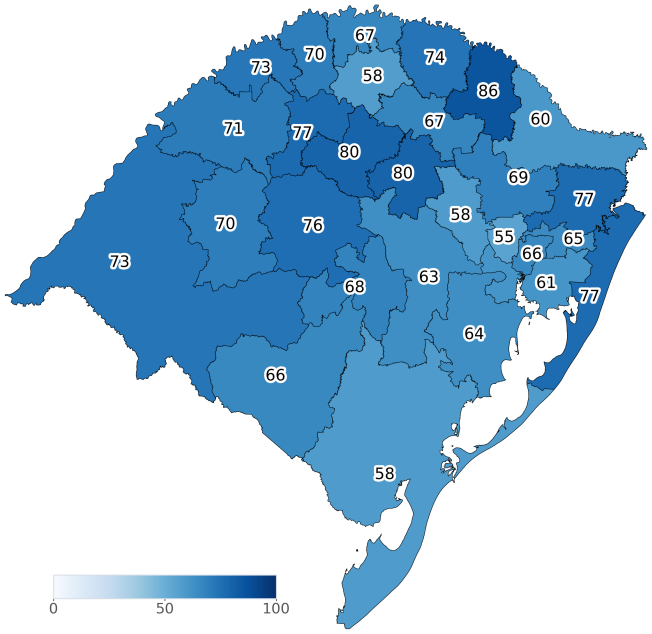
continua na próxima página

Tabela 35 – continuação

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Centro-Sul | 11 | 63,6 | 63,6 | 36,4 | 0,0 | 100,0 |
| Fronteira Noroeste | 15 | 72,7 | 73,3 | 26,7 | 30,0 | 100,0 |
| Fronteira Oeste | 9 | 73,3 | 66,7 | 33,3 | 30,0 | 100,0 |
| Hortênsias | 6 | 76,7 | 66,7 | 33,3 | 30,0 | 100,0 |
| Jacuí Centro | 6 | 68,3 | 83,3 | 16,7 | 0,0 | 100,0 |
| Litoral | 15 | 76,7 | 66,7 | 33,3 | 30,0 | 100,0 |
| Metropolitano Delta do Jacuí | 10 | 61,0 | 50,0 | 50,0 | 30,0 | 100,0 |
| Missões | 14 | 70,7 | 85,7 | 14,3 | 0,0 | 100,0 |
| Médio Alto Uruguai | 10 | 67,0 | 60,0 | 40,0 | 30,0 | 100,0 |
| Nordeste | 7 | 85,7 | 85,7 | 14,3 | 30,0 | 100,0 |
| Noroeste Colonial | 7 | 77,1 | 85,7 | 14,3 | 30,0 | 100,0 |
| Norte | 17 | 73,5 | 70,6 | 29,4 | 0,0 | 100,0 |
| Paranhana Encosta da Serra | 8 | 65,0 | 75,0 | 25,0 | 30,0 | 100,0 |
| Produção | 15 | 67,3 | 60,0 | 40,0 | 30,0 | 100,0 |
| Rio da Várzea | 12 | 57,5 | 50,0 | 50,0 | 0,0 | 100,0 |
| Serra | 17 | 69,4 | 76,5 | 23,5 | 30,0 | 100,0 |
| Sul | 19 | 58,4 | 52,6 | 47,4 | 0,0 | 100,0 |
| Vale do Caí | 13 | 55,4 | 53,8 | 46,2 | 0,0 | 100,0 |
| Vale do Jaguari | 7 | 70,0 | 71,4 | 28,6 | 0,0 | 100,0 |
| Vale do Rio Pardo | 12 | 63,3 | 66,7 | 33,3 | 0,0 | 100,0 |
| Vale do Rio dos Sinos | 13 | 66,2 | 53,8 | 46,2 | 30,0 | 100,0 |
| Vale do Taquari | 24 | 58,3 | 58,3 | 41,7 | 0,0 | 100,0 |

O mapa da Figura 26 complementa essa leitura ao apresentar o escore médio do CCC por COREDE. A figura mostra valores regionais relativamente elevados em diferentes áreas do estado, com maior intensidade em segmentos do norte, noroeste e nordeste.

Figura 26: Mapa do escore CCC por COREDE




O mapa também evidencia, ao mesmo tempo, que médias mais baixas aparecem em áreas do centro, do sul e em parte dos vales e da região metropolitana. O padrão, contudo, não configura uma clivagem territorial simples: há COREDEs próximos com médias distintas, e a própria composição

interna de cada região precisa ser observada. Como se trata de médias regionais, o mapa deve ser lido como retrato de agregados. Ele é útil para identificar áreas em que a conformidade contábil declarada aparece mais ou menos consolidada, mas não substitui a análise da composição dos estratos dentro de cada COREDE.

A Figura 27 adiante apresenta a distribuição percentual dos estratos do CCC por COREDE. O detalhamento por estratos mostra que médias semelhantes podem resultar de composições distintas. Alto Jacuí, por exemplo, combina presença expressiva no estrato A com participação elevada em B, indicando resultado mais concentrado nas faixas superiores. Nordeste, Hortênsias e Litoral também se destacam pela presença forte em A, embora a leitura de COREDEs com poucos municípios válidos deva ser feita com cautela.

A figura também evidencia COREDEs em que a posição agregada é sustentada principalmente por B, como Jacuí Centro, Missões e Paranhana Encosta da Serra, e casos em que a presença de C é mais relevante, como Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Médio Alto Uruguai e Produção. Em alguns COREDEs, como Rio da Várzea, Sul, Vale do Caí e Vale do Jaguari, há presença simultânea de estratos superiores e de D, sugerindo heterogeneidade interna. Para estratégias regionais de cooperação, essa distinção é importante: regiões com concentração em A podem apoiar a difusão de rotinas consolidadas, enquanto regiões com maior presença de C tendem a demandar aprimoramento de procedimentos contábeis e administrativos já parcialmente existentes.

### *4.4.4 Análise por associação municipal*

A Tabela 36 apresenta o aspecto CCC por associação municipal. Esse recorte tem utilidade operacional, pois associações municipais podem apoiar capacitações, modelos de processos administrativos, rotinas de integração entre contabilidade e área tributária, e ações de orientação sobre a IPC nº 16 da STN. Ela mostra que as maiores médias do CCC ocorrem em AMUNOR, AMASBI, AMAJA, AMUPLAM, AMLINORTE e ASSUDOESTE. Em várias dessas associações, a proporção de municípios em A/B é elevada, indicando maior consolidação declarada de rotinas de registro e conformidade contábil. Entre as menores médias, aparecem AMVARC, AZONASUL, AMNG, AMVAT, GRANPAL e AMAT. Esses resultados indicam grupos em que a organização dos processos administrativos e a contabilização dos benefícios podem constituir prioridade de aprimoramento, sempre considerando o número de municípios válidos em cada associação.

Tabela 36: Aspecto CCC por associação municipal

| Associação | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ACOSTADOCE | 7 | 67,1 | 71,4 | 28,6 | 0,0 | 100,0 |
| AMAJA | 12 | 78,3 | 91,7 | 8,3 | 30,0 | 100,0 |
| AMASBI | 8 | 81,2 | 87,5 | 12,5 | 40,0 | 100,0 |
| AMAT | 11 | 60,0 | 63,6 | 36,4 | 0,0 | 100,0 |
| AMAU | 17 | 73,5 | 70,6 | 29,4 | 0,0 | 100,0 |
| AMCENTRO | 25 | 72,8 | 80,0 | 20,0 | 0,0 | 100,0 |
| AMCSERRA | 5 | 68,0 | 80,0 | 20,0 | 0,0 | 100,0 |
| AMESNE | 16 | 69,4 | 75,0 | 25,0 | 30,0 | 100,0 |
| AMFRO | 9 | 72,2 | 66,7 | 33,3 | 30,0 | 100,0 |
| AMLINORTE | 17 | 75,3 | 64,7 | 35,3 | 30,0 | 100,0 |
| AMM | 15 | 68,7 | 80,0 | 20,0 | 0,0 | 100,0 |
| AMNG | 9 | 57,8 | 44,4 | 55,6 | 30,0 | 100,0 |
| AMPARA | 6 | 71,7 | 83,3 | 16,7 | 30,0 | 100,0 |
| AMPLA | 12 | 64,2 | 50,0 | 50,0 | 30,0 | 100,0 |
| AMSERRA | 5 | 72,0 | 60,0 | 40,0 | 30,0 | 100,0 |
| AMUCELEIRO | 11 | 70,0 | 72,7 | 27,3 | 30,0 | 100,0 |
| AMUCSER | 6 | 60,0 | 50,0 | 50,0 | 0,0 | 100,0 |

continua na próxima página

Tabela 36 – continuação

| Associação | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| AMUFRON | 15 | 72,7 | 73,3 | 26,7 | 30,0 | 100,0 |
| AMUNOR | 7 | 85,7 | 85,7 | 14,3 | 30,0 | 100,0 |
| AMUPLAM | 7 | 77,1 | 85,7 | 14,3 | 30,0 | 100,0 |
| AMVAG | 10 | 66,0 | 60,0 | 40,0 | 30,0 | 100,0 |
| AMVARC | 13 | 55,4 | 53,8 | 46,2 | 0,0 | 100,0 |
| AMVARP | 11 | 71,8 | 72,7 | 27,3 | 30,0 | 100,0 |
| AMVAT | 14 | 57,9 | 57,1 | 42,9 | 0,0 | 100,0 |
| AMZOP | 15 | 64,7 | 60,0 | 40,0 | 0,0 | 100,0 |
| ASMURC | 5 | 66,0 | 60,0 | 40,0 | 30,0 | 100,0 |
| ASSUDOESTE | 4 | 75,0 | 75,0 | 25,0 | 0,0 | 100,0 |
| AZONASUL | 20 | 57,0 | 50,0 | 50,0 | 0,0 | 100,0 |
| GRANPAL | 13 | 59,2 | 46,2 | 53,8 | 30,0 | 100,0 |

### *4.4.5 Pontos de atenção e oportunidades*

O CCC apresenta média estadual elevada em relação aos aspectos anteriores, com presença expressiva de municípios no estrato A. Esse resultado sugere que o registro formal, a contabilização e a observância às normas contábeis estão relativamente mais difundidos do que outras dimensões da governança, especialmente quando comparados à capacidade operacional e informacional captada pelo GOI. A comparação, contudo, também mostra que a maturidade contábil declarada não elimina fragilidades informacionais: um município pode declarar procedimento de contabilização sem, necessariamente, dispor de bases completas e atualizadas sobre beneficiários, tributos e valores de renúncia.

O principal ponto de atenção do CCC está na integração entre controle interno, contabilidade e administração tributária. Processos administrativos individualizados, procedimentos contábeis e observância à IPC nº 16 não devem funcionar como registros separados. Para fortalecer a governança, esses elementos precisam formar uma trilha institucional capaz de conectar a concessão do benefício, sua execução, sua contabilização, sua verificação e sua utilização em demonstrativos fiscais e análises de controle.

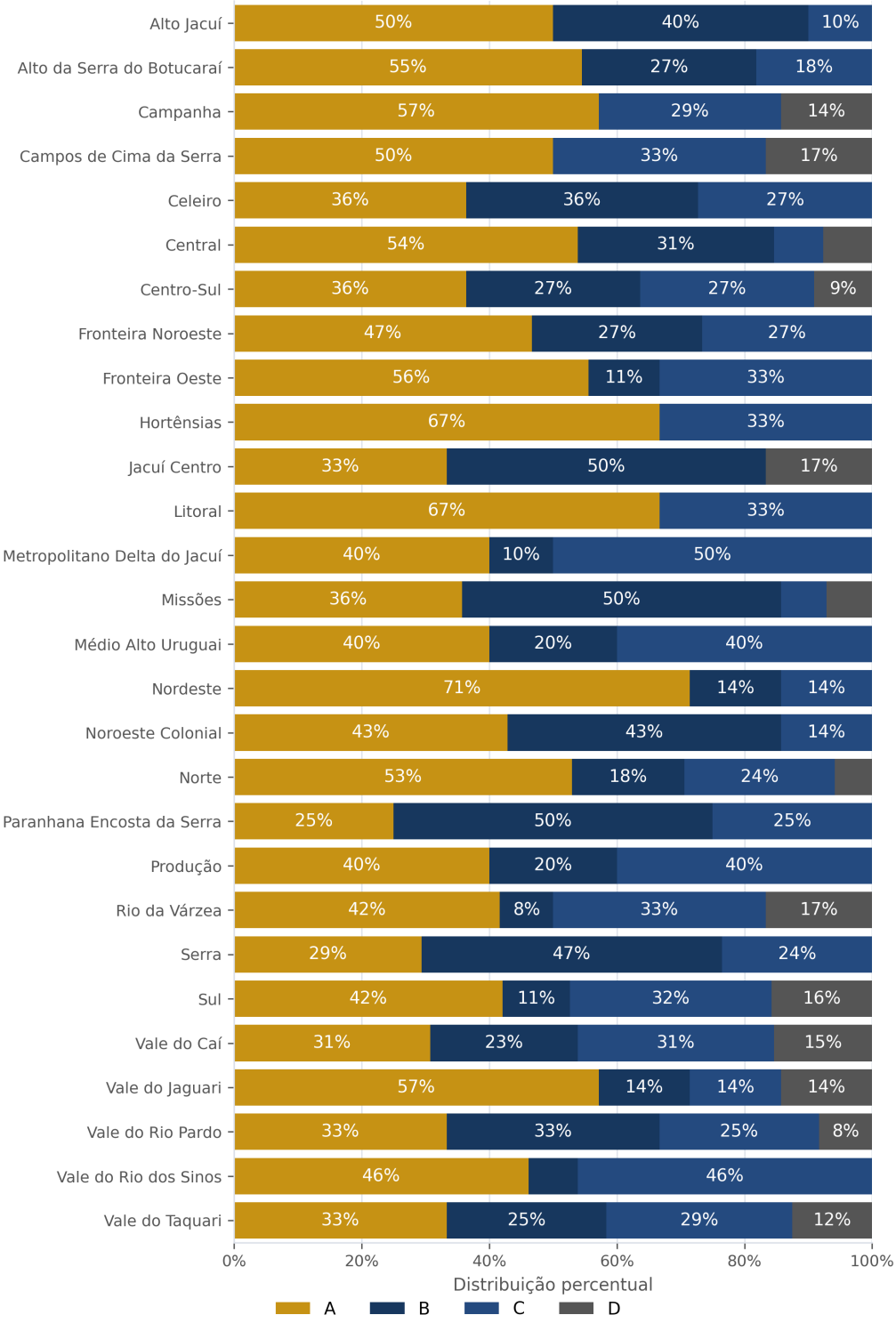
Entre os caminhos possíveis para o fortalecimento do CCC estão a padronização de processos administrativos por beneficiário, a definição de rotinas de contabilização dos benefícios tributários, a adoção documentada dos procedimentos da IPC nº 16, a integração entre sistemas tributários e contábeis, a vinculação dos registros contábeis aos cadastros de benefícios e a atuação coordenada do controle interno municipal na verificação dessas rotinas.

A leitura por porte, COREDE e associação municipal mostra que a conformidade contábil não é determinada automaticamente pelo tamanho do município nem pela localização territorial. O médio porte apresenta resultado especialmente favorável, enquanto o grande porte e a metrópole revelam pontos de atenção que parecem associados à complexidade institucional. Regionalmente e no recorte associativo, o aspecto combina áreas com forte presença em A e grupos com concentração relevante em C. Isso indica que as estratégias de aprimoramento podem ser bastante operacionais: modelos de processos, checklists de contabilização, orientações compartilhadas sobre a IPC nº 16 e capacitações conjuntas entre contabilidade, fazenda e controle interno.

**Fortalecimento do CCC**

A principal oportunidade está em transformar registros administrativos e procedimentos contábeis em uma trilha integrada de controle, capaz de ligar cada benefício tributário ao processo que o autorizou, ao registro de sua execução, à contabilização da renúncia e à verificação pelo controle interno municipal.

Figura 27: Estratos do aspecto CCC por COREDE




## 4.5 Monitoramento, avaliação e aprendizagem (MAA)

O aspecto Monitoramento, avaliação e aprendizagem (MAA) sintetiza a dimensão da governança voltada ao acompanhamento dos benefícios tributários depois de sua instituição. Enquanto BNI trata da base normativa, PAF da aderência fiscal, GOI da capacidade informacional e CCC da rastreabilidade administrativa e contábil, o MAA observa se a administração municipal dispõe de práticas para verificar a fruição dos benefícios, avaliar resultados, atribuir responsabilidades, envolver unidades administrativas, revisar benefícios sem resultados satisfatórios, mobilizar o controle interno e examinar benefícios de ISS no contexto da Reforma Tributária.

Esse aspecto é especialmente relevante porque aproxima a governança dos benefícios tributários da lógica de ciclo de política pública. Um escore mais elevado em MAA não significa, por si só, que determinado benefício produziu bons resultados socioeconômicos; indica, antes, que o município declarou possuir rotinas institucionais mais compatíveis com o acompanhamento, a avaliação e a revisão dessas políticas. De modo inverso, escores mais baixos sugerem que a administração pode ter maior dificuldade para transformar informações fiscais, normativas e operacionais em aprendizado institucional sobre a continuidade, a adequação e os resultados dos benefícios concedidos.

A Tabela 37 apresenta os quesitos considerados na construção do escore MAA. Cada quesito corresponde a uma variável construída com base em uma ou mais perguntas do questionário aplicado no *Levantamento sobre Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária*. A pontuação de cada quesito é calculada a partir das respostas declaradas pelos municípios, e o escore final do aspecto é obtido por meio da soma ponderada desses quesitos, conforme os pesos indicados na tabela. A descrição completa do cálculo deste indicador e dos demais pode ser encontrada na nota técnica *Documentação do Cálculo do IGBT* (Leal et al., 2026).

Tabela 37: Quesitos do aspecto Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem (MAA)

| Quesito | Peso |
|---|---|
| Monitoramento da fruição dos benefícios tributários e do cumprimento das obrigações assumidas pelos contribuintes beneficiados | 0,15 |
| Avaliação, pelo Executivo Municipal, dos resultados alcançados pelas políticas públicas financiadas por benefícios tributários | 0,15 |
| Definição de comissão ou servidor responsável pela avaliação dos resultados e da qualidade do gasto tributário | 0,12 |
| Envolvimento de unidades administrativas no monitoramento dos benefícios tributários e/ou na avaliação dos resultados alcançados | 0,10 |
| Previsão normativa de extinção ou revisão de benefícios tributários que não apresentam resultados satisfatórios | 0,10 |
| Realização de auditoria específica, pela unidade central de controle interno, sobre os controles e resultados dos benefícios tributários nos últimos cinco anos | 0,28 |
| Revisão dos benefícios de ISS quanto à continuidade e à adequação à legislação de concessão, no contexto da transição tributária | 0,10 |

A leitura do MAA deve considerar que monitoramento, avaliação e aprendizagem institucional não se confundem com a existência formal dos benefícios tributários, mas indicam a capacidade do município de acompanhar sua fruição, avaliar seus resultados e revisar sua continuidade ao longo do tempo. Escores mais elevados sugerem maior presença de rotinas de acompanhamento, avaliação e revisão; escores mais baixos indicam oportunidades de aprimoramento na definição de responsáveis, na integração entre unidades envolvidas, na atuação do controle interno e na incorporação das evidências produzidas ao processo decisório.

**Leitura do aspecto MAA**

**O MAA é uma medida da capacidade de monitorar, avaliar e revisar os benefícios.**

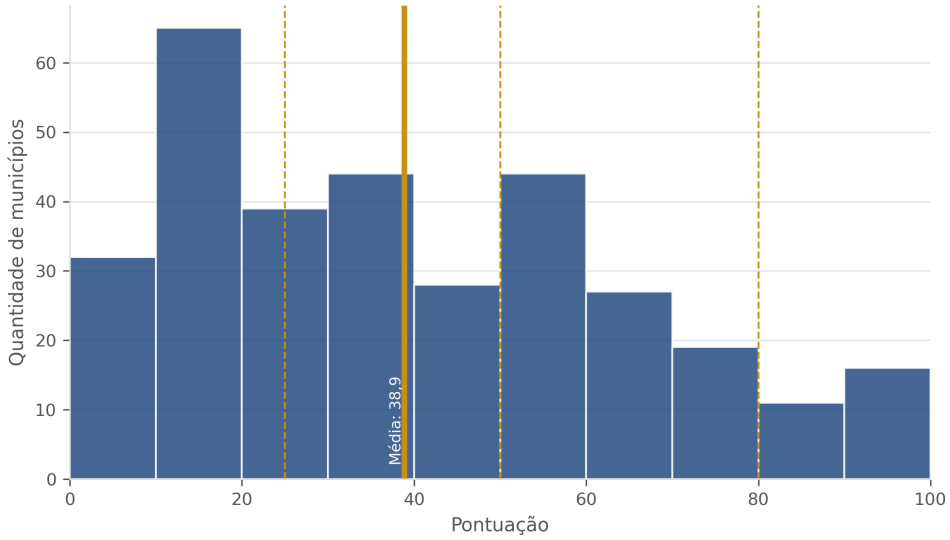
Este aspecto capta se há monitoramento da fruição dos benefícios tributários, avaliação dos resultados das políticas públicas financiadas, definição de responsáveis pela avaliação, envolvimento de unidades administrativas, previsão de revisão ou extinção de benefícios sem resultados satisfatórios, atuação do controle interno e revisão dos benefícios de ISS diante da reforma tributária. Seu resultado deve ser interpretado como evidência da capacidade declarada de acompanhamento e aprendizagem institucional, e não como comprovação da efetividade socioeconômica de cada benefício concedido.

### *4.5.1 Distribuição estadual do escore*

A distribuição estadual do MAA mostra um dos pontos mais sensíveis da governança dos benefícios tributários. A média estadual de 38,9 pontos situa esse aspecto abaixo dos aspectos já examinados de base normativa, planejamento fiscal, gestão informacional e controle contábil, indicando que as rotinas de monitoramento, avaliação, revisão e aprendizagem tendem a estar menos consolidadas do que os elementos mais formais de instituição, previsão, registro e conformidade.

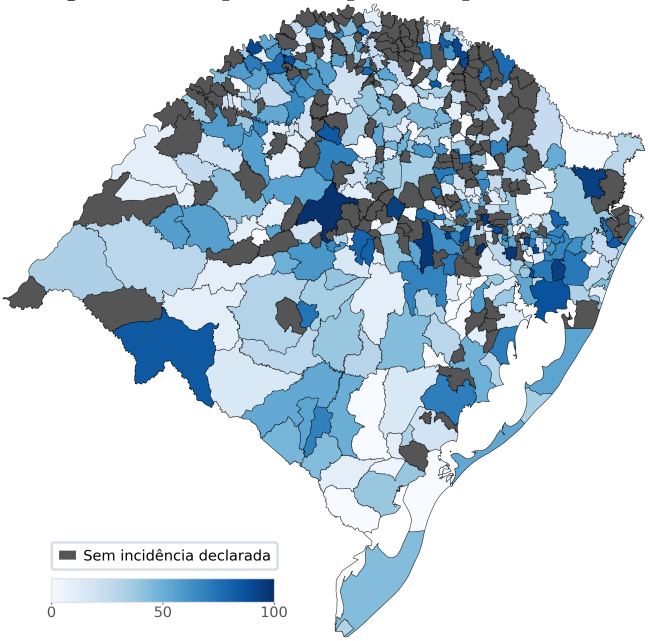
A Figura 28 mostra que a distribuição estadual do MAA é deslocada para as faixas inferiores da escala, mas sem se restringir a uma única concentração. Há presença relevante de municípios tanto nas faixas iniciais quanto em faixas intermediárias, além de um grupo menor com escores elevados. Esse formato sugere que o aspecto combina, de um lado, um conjunto expressivo de municípios com baixa institucionalização das rotinas de avaliação e, de outro, experiências locais mais estruturadas que podem servir de referência para difusão de práticas.

Figura 28: Distribuição estadual do escore MAA




A leitura territorial em escala municipal, apresentada no mapa da Figura 29, reforça a ideia de heterogeneidade local.

Figura 29: Mapa municipal do aspecto MAA



Conforme o mapa, municípios com escores mais elevados e municípios em faixas inferiores aparecem distribuídos em diferentes partes do estado, sem formar uma clivagem territorial única. No entanto, é possível identificar um fraco agrupamento de municípios com escore alto no centro e na região metropolitana do estado. No geral, o resultado sugere que a maturidade em MAA depende fortemente da existência local de rotinas específicas de acompanhamento, auditoria, revisão e avaliação de resultados, e não apenas de fatores regionais amplos.

A Tabela 38 detalha a distribuição dos 325 municípios por estrato de maturidade no aspecto MAA. Diferentemente de BNI e PAF, nos quais havia maior concentração em A/B, o MAA apresenta predominância de C/D. Além disso, a parcela em D é muito próxima da parcela em C, o que indica que a menor maturidade do aspecto não decorre apenas de concentração em uma faixa básica, mas também de presença expressiva de municípios em condição de governança insuficiente para essa dimensão.

Tabela 38: Estratos do aspecto MAA

| Estrato | Qtd | % |
|---|---|---|
| A | 27 | 8,3 |
| B | 90 | 27,7 |
| C | 103 | 31,7 |
| D | 105 | 32,3 |

Em comparação com os aspectos anteriores, o MAA apresenta uma mudança relevante no perfil estadual da governança dos benefícios tributários. Enquanto BNI, PAF e CCC se situam em médias compatíveis com faixas de maior maturidade institucional, e o GOI revela uma distribuição mais segmentada entre extremos, o MAA concentra-se em patamar mais baixo, com média estadual de 38,9 pontos e predominância de municípios em C/D. Esse resultado indica que, mesmo quando há avanços em normatização, planejamento, registros ou conformidade contábil, a etapa posterior de monitorar a fruição, avaliar resultados, revisar benefícios e transformar evidências em aprendizagem institucional ainda aparece menos consolidada no conjunto dos municípios analisados.

**Pontuação do MAA**

A média estadual de 38,9 situa o aspecto na faixa de **governança básica**, com predominância de municípios em **C/D**; a distribuição revela que o monitoramento, a avaliação e a revisão dos benefícios tributários ainda aparecem como uma dimensão **menos consolidada** da governança municipal.

### *4.5.2 Análise por porte populacional*

A Tabela 39 apresenta o comportamento do aspecto MAA por porte populacional. O padrão observado não sugere uma trajetória linear clara entre porte e maturidade institucional. As médias dos grupos permanecem relativamente próximas, com pequena vantagem para o médio porte e para a metrópole.

Tabela 39: Aspecto MAA por porte populacional

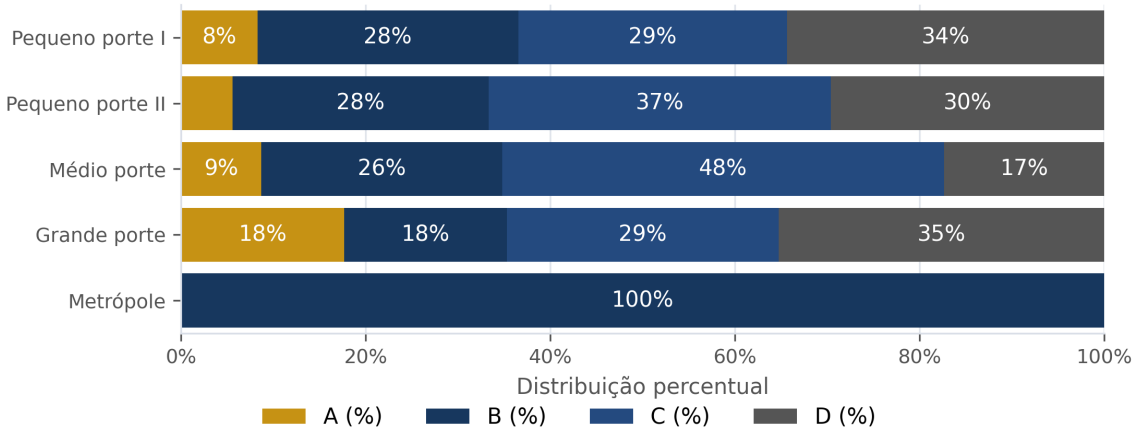
| Porte | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pequeno Porte I | 230 | 38,2 | 36,5 | 63,5 | 0,0 | 99,0 |
| Pequeno Porte II | 54 | 38,7 | 33,3 | 66,7 | 0,0 | 92,0 |
| Médio Porte | 23 | 43,6 | 34,8 | 65,2 | 10,0 | 92,0 |
| Grande Porte | 17 | 40,7 | 35,3 | 64,7 | 0,0 | 97,0 |
| Metrópole | 1 | 53,0 | 100,0 | 0,0 | 53,0 | 53,0 |

A proximidade entre os grupos indica que a consolidação de rotinas de monitoramento e avaliação não depende apenas de escala populacional. Municípios maiores podem dispor de estruturas

administrativas mais amplas, mas também lidam com benefícios mais complexos, múltiplas unidades envolvidas e maior necessidade de integração entre planejamento, fazenda, áreas setoriais, procuradoria e controle interno. Por outro lado, municípios pequenos podem apresentar menor capacidade técnica individual, mas também podem estruturar rotinas mais simples e padronizadas quando há apoio institucional, orientação externa ou cooperação regional.

A Figura 30 aprofunda essa leitura ao mostrar a composição interna dos estratos por porte. Nos pequenos municípios, a presença conjunta de A/B e C/D revela heterogeneidade interna relevante, com parte dos municípios já declarando rotinas compatíveis com maior maturidade e outra parte concentrada em faixas que demandam atenção. No médio porte, a média ligeiramente mais elevada convive com concentração expressiva em C, o que sugere que a diferença em relação aos demais grupos não decorre de predominância clara de governança avançada. No grande porte, observa-se maior presença relativa de A, mas também parcela relevante em D, caracterizando um perfil mais polarizado. A metrópole aparece em B e deve ser lida como caso específico, sem extrapolação para uma tendência geral.

Figura 30: Distribuição dos estratos do aspecto MAA por porte populacional




### *4.5.3 Análise por COREDE*

A Tabela 40 apresenta a distribuição do aspecto MAA por COREDE. Esse recorte permite observar diferenças territoriais na institucionalização de práticas de monitoramento, avaliação, revisão e aprendizagem, sempre considerando que alguns COREDEs possuem número reduzido de municípios com IGBT calculado.

Tabela 40: Aspecto MAA por COREDE

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alto Jacuí | 10 | 29,6 | 20,0 | 80,0 | 0,0 | 69,0 |
| Alto da Serra do Botucaraí | 11 | 44,5 | 27,3 | 72,7 | 0,0 | 94,0 |
| Campanha | 7 | 43,4 | 42,9 | 57,1 | 15,0 | 69,0 |
| Campos de Cima da Serra | 6 | 36,2 | 33,3 | 66,7 | 0,0 | 68,0 |
| Celeiro | 11 | 42,2 | 63,6 | 36,4 | 10,0 | 69,0 |
| Central | 13 | 47,5 | 53,8 | 46,2 | 0,0 | 99,0 |
| Centro-Sul | 11 | 27,5 | 18,2 | 81,8 | 0,0 | 70,0 |
| Fronteira Noroeste | 15 | 52,3 | 66,7 | 33,3 | 0,0 | 90,0 |
| Fronteira Oeste | 9 | 32,1 | 22,2 | 77,8 | 10,0 | 84,0 |
| Hortênsias | 6 | 49,7 | 33,3 | 66,7 | 10,0 | 94,0 |
| Jacuí Centro | 6 | 37,5 | 33,3 | 66,7 | 10,0 | 81,0 |
| Litoral | 15 | 39,6 | 33,3 | 66,7 | 0,0 | 84,0 |

continua na próxima página

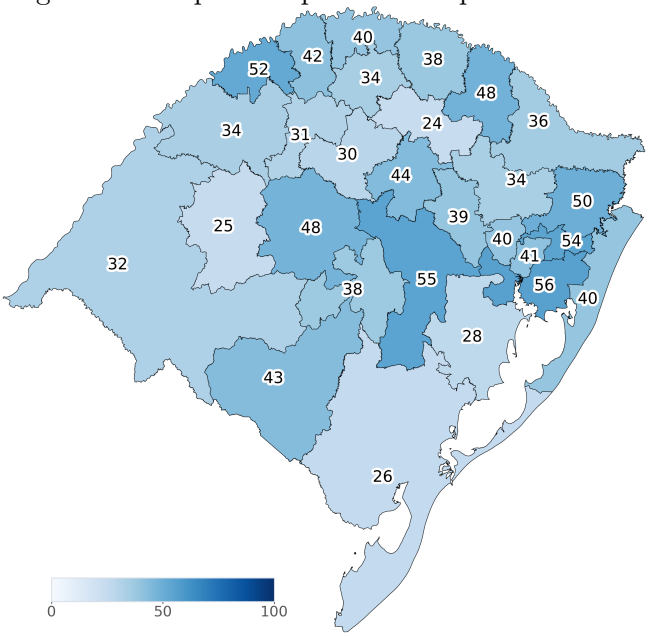
Tabela 40 – continuação

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Metropolitano Delta do Jacuí | 10 | 55,6 | 60,0 | 40,0 | 10,0 | 94,0 |
| Missões | 14 | 33,9 | 28,6 | 71,4 | 10,0 | 66,0 |
| Médio Alto Uruguai | 10 | 39,9 | 40,0 | 60,0 | 10,0 | 75,0 |
| Nordeste | 7 | 48,3 | 42,9 | 57,1 | 10,0 | 97,0 |
| Noroeste Colonial | 7 | 31,4 | 28,6 | 71,4 | 10,0 | 84,0 |
| Norte | 17 | 38,5 | 35,3 | 64,7 | 0,0 | 91,0 |
| Paranhana Encosta da Serra | 8 | 54,5 | 75,0 | 25,0 | 10,0 | 68,0 |
| Produção | 15 | 24,0 | 6,7 | 93,3 | 0,0 | 59,0 |
| Rio da Várzea | 12 | 34,4 | 25,0 | 75,0 | 10,0 | 78,0 |
| Serra | 17 | 34,1 | 29,4 | 70,6 | 0,0 | 97,0 |
| Sul | 19 | 25,6 | 15,8 | 84,2 | 0,0 | 70,0 |
| Vale do Caí | 13 | 39,8 | 46,2 | 53,8 | 0,0 | 89,0 |
| Vale do Jaguari | 7 | 24,7 | 14,3 | 85,7 | 0,0 | 56,0 |
| Vale do Rio Pardo | 12 | 54,8 | 58,3 | 41,7 | 0,0 | 97,0 |
| Vale do Rio dos Sinos | 13 | 41,4 | 30,8 | 69,2 | 0,0 | 92,0 |
| Vale do Taquari | 24 | 39,5 | 37,5 | 62,5 | 0,0 | 99,0 |

As maiores médias aparecem em COREDEs como Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio Pardo, Paranhana Encosta da Serra e Fronteira Noroeste. Em comum, esses casos apresentam maior presença relativa de municípios em A/B, embora a composição interna seja distinta. Em sentido oposto, COREDEs como Produção, Vale do Jaguari, Sul, Centro-Sul e Alto Jacuí exibem médias mais baixas e maior concentração em C/D, indicando menor consolidação declarada de práticas de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários.

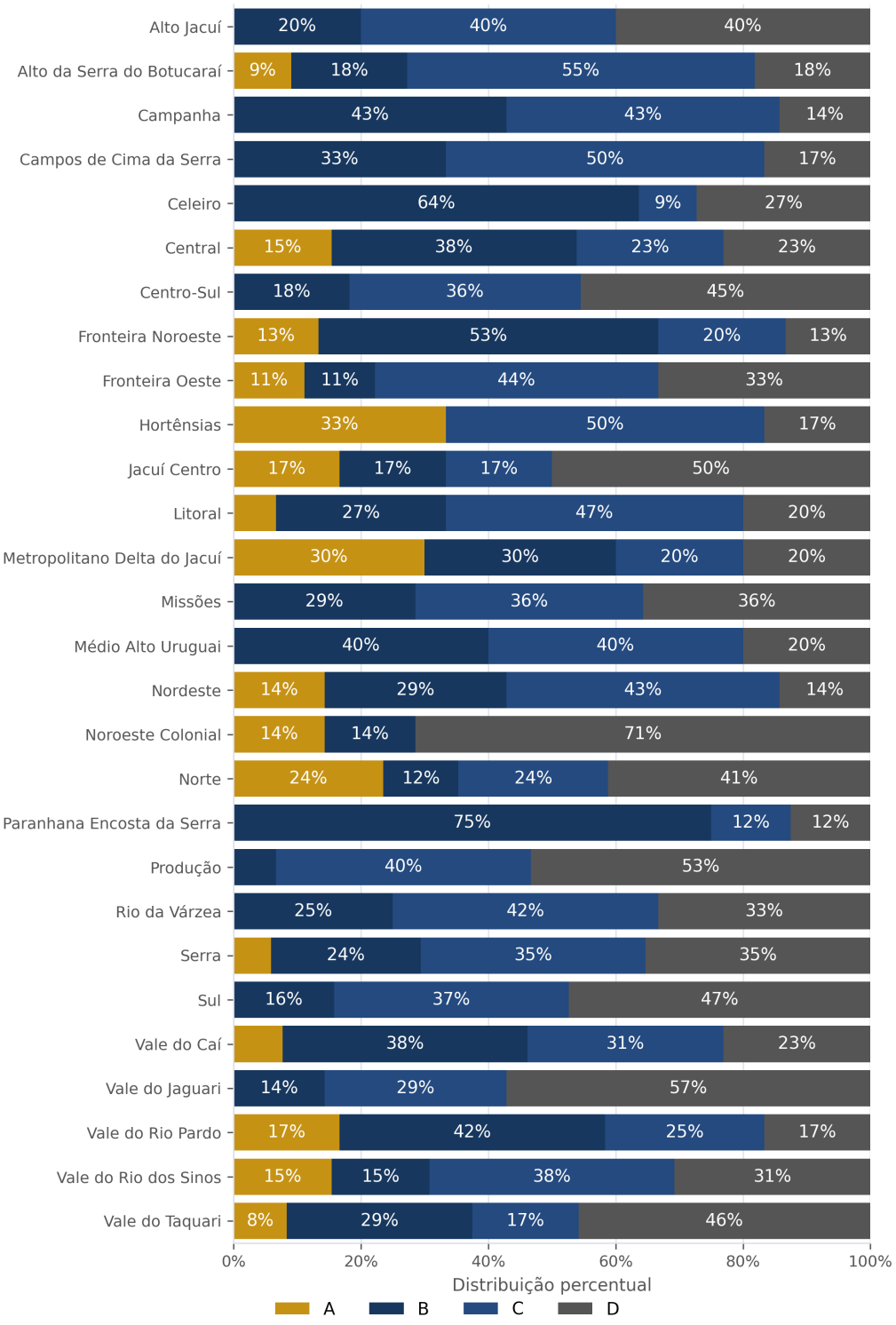
O mapa da Figura 31 mostra a distribuição espacial das médias do MAA por COREDE. A imagem confirma a presença de áreas com médias mais elevadas em diferentes porções do estado, sem configurar um bloco territorial contínuo. Essa leitura é importante porque o mapa apresenta a média regional, mas não substitui a análise da composição interna dos municípios em cada COREDE: médias semelhantes podem resultar de concentrações em B, de presença pontual em A ou de combinações polarizadas entre estratos altos e baixos.

Figura 31: Mapa do aspecto MAA por COREDE



A Figura 32 detalha essa composição interna. Paranhana Encosta da Serra, Celeiro e Fronteira Noroeste, por exemplo, apresentam presença elevada em A/B, mas sustentada principalmente por B, sugerindo maturidade adequada mais do que predominância de governança avançada. O Metropolitano Delta do Jacuí combina parcela expressiva em A com presença também relevante em B, mas ainda preserva municípios em C/D. Já em COREDEs como Noroeste Colonial, Vale do Jaguari, Produção, Jacuí Centro, Sul e Vale do Taquari, a presença de D é substantiva, indicando que a fragilidade do MAA está associada, nesses casos, não apenas a práticas básicas, mas à baixa institucionalização declarada de rotinas de avaliação e revisão.

Figura 32: Distribuição dos estratos do aspecto MAA por COREDE



A heterogeneidade entre e dentro dos COREDEs sugere que a agenda de aprimoramento do MAA pode combinar ações regionais e instrumentos padronizados. Regiões com maior presença em B podem apoiar a difusão de práticas de monitoramento e revisão; regiões com maior concentração em D demandam ações mais básicas de estruturação de fluxos, definição de responsáveis, integração com o controle interno e criação de rotinas mínimas de avaliação periódica.

### *4.5.4 Análise por associação municipal*

A Tabela 41 apresenta o aspecto MAA por associação municipal. Esse recorte tem utilidade operacional, pois as associações podem apoiar capacitações, padronização de procedimentos, compartilhamento de modelos de avaliação e difusão de experiências entre municípios próximos ou institucionalmente articulados.

Tabela 41: Aspecto MAA por associação municipal

| Associação | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ACOSTADOCE | 7 | 33,7 | 14,3 | 85,7 | 10,0 | 70,0 |
| AMAJA | 12 | 31,8 | 16,7 | 83,3 | 0,0 | 69,0 |
| AMASBI | 8 | 47,5 | 25,0 | 75,0 | 34,0 | 74,0 |
| AMAT | 11 | 34,0 | 36,4 | 63,6 | 10,0 | 72,0 |
| AMAU | 17 | 38,5 | 35,3 | 64,7 | 0,0 | 91,0 |
| AMCENTRO | 25 | 40,2 | 40,0 | 60,0 | 0,0 | 99,0 |
| AMCSERRA | 5 | 25,8 | 20,0 | 80,0 | 0,0 | 94,0 |
| AMESNE | 16 | 35,2 | 31,2 | 68,8 | 0,0 | 97,0 |
| AMFRO | 9 | 31,0 | 22,2 | 77,8 | 10,0 | 84,0 |
| AMLINORTE | 17 | 41,2 | 35,3 | 64,7 | 0,0 | 84,0 |
| AMM | 15 | 33,3 | 26,7 | 73,3 | 10,0 | 66,0 |
| AMNG | 9 | 23,0 | 11,1 | 88,9 | 10,0 | 54,0 |
| AMPARA | 6 | 61,7 | 83,3 | 16,7 | 44,0 | 68,0 |
| AMPLA | 12 | 27,4 | 16,7 | 83,3 | 0,0 | 74,0 |
| AMSERRA | 5 | 40,8 | 20,0 | 80,0 | 10,0 | 80,0 |
| AMUCELEIRO | 11 | 42,2 | 63,6 | 36,4 | 10,0 | 69,0 |
| AMUCSER | 6 | 40,5 | 33,3 | 66,7 | 0,0 | 94,0 |
| AMUFRON | 15 | 52,3 | 66,7 | 33,3 | 0,0 | 90,0 |
| AMUNOR | 7 | 48,3 | 42,9 | 57,1 | 10,0 | 97,0 |
| AMUPLAM | 7 | 31,4 | 28,6 | 71,4 | 10,0 | 84,0 |
| AMVAG | 10 | 43,6 | 50,0 | 50,0 | 0,0 | 92,0 |
| AMVARC | 13 | 39,8 | 46,2 | 53,8 | 0,0 | 89,0 |
| AMVARP | 11 | 58,4 | 63,6 | 36,4 | 0,0 | 97,0 |
| AMVAT | 14 | 41,6 | 35,7 | 64,3 | 0,0 | 99,0 |
| AMZOP | 15 | 42,0 | 40,0 | 60,0 | 10,0 | 78,0 |
| ASMURC | 5 | 21,0 | 20,0 | 80,0 | 0,0 | 57,0 |
| ASSUDOESTE | 4 | 43,2 | 50,0 | 50,0 | 28,0 | 54,0 |
| AZONASUL | 20 | 28,4 | 20,0 | 80,0 | 0,0 | 70,0 |
| GRANPAL | 13 | 47,2 | 38,5 | 61,5 | 10,0 | 94,0 |

As associações com médias mais elevadas, como AMPARA, AMVARP e AMUFRON, indicam contextos em que há maior presença declarada de rotinas de monitoramento e avaliação, embora a leitura deva considerar o número de municípios válidos em cada grupo. Em outras associações, como ASMURC, AMNG, AMCSERRA, AMPLA e AZONASUL, as médias mais baixas sugerem maior necessidade de apoio à estruturação de procedimentos mínimos de acompanhamento, revisão e controle dos benefícios tributários.

Mais do que comparar associações entre si, o resultado do MAA aponta para uma agenda concreta de cooperação institucional. Associações com municípios em faixas mais elevadas podem funcionar como espaços de circulação de modelos de comissões, fluxos de revisão, instrumentos de auditoria interna e roteiros de avaliação de resultados. Associações com maior concentração em C/D podem priorizar capacitações voltadas à definição de responsáveis, integração entre fazenda, áreas setoriais e controle interno, e criação de calendários periódicos para revisão dos benefícios, especialmente os relacionados ao ISS.

### *4.5.5 Pontos de atenção e oportunidades*

O aspecto MAA revela uma das dimensões mais sensíveis da governança dos benefícios tributários. A evidência estadual mostra que a institucionalização de práticas de monitoramento, avaliação, revisão e aprendizagem ainda está menos consolidada do que dimensões mais formais da governança. Essa diferença é substantiva: um município pode ter normas, planejamento fiscal, registros ou sistemas de informação, mas ainda assim não possuir rotinas suficientes para verificar se os benefícios seguem adequados, se os contribuintes cumprem obrigações, se os resultados esperados são acompanhados e se os instrumentos devem ser revistos ou extintos.

O padrão por porte reforça que a agenda do MAA não é exclusiva de municípios pequenos. A ausência de trajetória linear indica que o aprimoramento do monitoramento e da avaliação exige desenho institucional, atribuição de responsabilidades e integração entre áreas, mais do que apenas aumento de escala administrativa. Nos municípios menores, a cooperação regional pode reduzir custos de aprendizagem e oferecer modelos simplificados. Nos municípios maiores, o desafio tende a envolver coordenação entre unidades, padronização de dados e incorporação das avaliações às decisões sobre continuidade dos benefícios. Os recortes por CORE DE e associação municipal mostram que há diferenças territoriais relevantes, mas também heterogeneidade interna.

No contexto da transição tributária, a dimensão MAA ganha relevância adicional. A revisão dos benefícios de ISS não é apenas um item específico do cálculo: ela sinaliza a capacidade institucional de reavaliar benefícios à luz de mudanças no ambiente fiscal e normativo. Assim, o fortalecimento do MAA pode contribuir para que os municípios passem de uma lógica centrada na concessão e no registro dos benefícios para uma lógica de acompanhamento ao longo do tempo, com maior capacidade de aprender com os resultados e ajustar a política tributária de forma institucionalizada.

**Fortalecimento do MAA**

A principal oportunidade do MAA é transformar os benefícios tributários em políticas acompanhadas ao longo do tempo. Para isso, os municípios podem estruturar rotinas mínimas de monitoramento da fruição, avaliação de resultados, definição de responsáveis, revisão periódica e atuação do controle interno, de modo que a continuidade dos benefícios seja apoiada por evidências institucionais e não apenas pela permanência das normas que os instituíram.

## 4.6 Transparência e accountability social (TAS)

O aspecto Transparência e Accountability Social (TAS) sintetiza a dimensão da governança voltada à publicidade ativa das informações sobre os benefícios tributários e às condições institucionais para o controle social. Enquanto BNI trata da base normativa, PAF da aderência fiscal, GOI da capacidade informacional, CCC da rastreabilidade administrativa e contábil, e MAA do monitoramento e da avaliação, o TAS observa se essas informações chegam ao ambiente público de forma acessível, organizada e suficientemente substantiva para permitir o acompanhamento pela sociedade.

Esse aspecto é especialmente relevante porque os benefícios tributários produzem efeitos semelhantes aos de gastos públicos indiretos, mas nem sempre aparecem com a mesma visibilidade das despesas orçamentárias. Por isso, a transparência não se limita à existência de canais de atendimento ao contribuinte: envolve também a divulgação de valores, metodologia de mensuração, documentos concessivos, beneficiários pessoa jurídica e resultados socioeconômicos. Escores mais elevados indicam

maior presença dessas práticas; escores mais baixos sugerem que a governança pode estar mais restrita ao plano interno da administração, com menor capacidade de prestação de contas à sociedade.

A Tabela 42 apresenta os quesitos considerados na construção do escore TAS. Cada quesito corresponde a uma variável construída com base em uma ou mais perguntas do questionário aplicado no *Levantamento sobre incentivos ou benefícios de natureza tributária* (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2025). A pontuação de cada quesito é calculada a partir das respostas declaradas pelos municípios, e o escore final do aspecto é obtido por meio da soma ponderada desses quesitos, conforme os pesos indicados na tabela. A descrição completa do cálculo deste indicador e dos demais pode ser encontrada na nota técnica *Documentação do Cálculo do IGBT* (Leal et al., 2026).

Tabela 42: Quesitos do aspecto Transparência e accountability social (TAS)

| Quesito | Peso |
|---|---|
| Disponibilização, no portal da Prefeitura, de informações suficientes sobre procedimentos e documentos necessários para concessão dos benefícios tributários aos contribuintes | 0,15 |
| Disponibilização, em meio on-line, de requerimento de concessão de benefícios tributários sem necessidade de comparecimento presencial dos contribuintes | 0,10 |
| Divulgação eletrônica de informações sobre benefícios tributários concedidos, incluindo valores, metodologia de mensuração, documentos concessivos e beneficiários pessoa jurídica | 0,30 |
| Publicidade e transparência dos resultados socioeconômicos dos benefícios tributários concedidos, como efeitos sobre emprego, arrecadação, investimentos, desenvolvimento regional ou outros indicadores | 0,45 |

A leitura do TAS deve considerar que transparência ativa e accountability social não se confundem com a simples existência de informações internas ou de processos administrativos disponíveis mediante solicitação. O aspecto procura captar se o município declara disponibilizar informações e serviços em ambiente público, com capacidade de tornar os benefícios tributários compreensíveis para contribuintes, órgãos de controle, Legislativo municipal e sociedade. Escores mais elevados sugerem maior presença de publicidade ativa e de condições para acompanhamento social; escores mais baixos indicam oportunidades de aprimoramento na organização dos portais, na divulgação de dados, na explicitação das metodologias de mensuração e na publicidade dos resultados associados aos benefícios.

**Leitura do aspecto TAS**

**O TAS é uma medida da transparência ativa e da accountability social dos benefícios.**

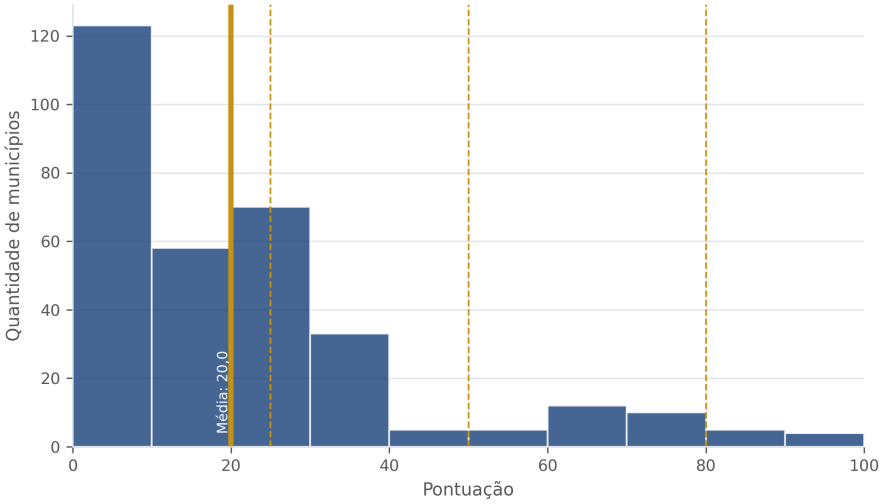
Este aspecto capta se há informações sobre procedimentos e documentos no portal municipal, requerimento on-line sem comparecimento presencial, divulgação eletrônica de valores, metodologia, atos concessivos e beneficiários pessoa jurídica, além de publicidade dos resultados socioeconômicos dos benefícios concedidos. Seu resultado deve ser interpretado como evidência da capacidade declarada de dar visibilidade pública à política de benefícios tributários, e não como auditoria da completude, da acessibilidade ou da efetiva utilização social das informações divulgadas.

### *4.6.1 Distribuição estadual do escore*

A distribuição estadual do TAS evidencia a dimensão menos consolidada da governança dos benefícios tributários entre os aspectos analisados. A média estadual é de 20,0 pontos, com 11,1% dos municípios nos estratos A/B e 88,9% nos estratos C/D. O valor mínimo observado é de 0,0 ponto, e o máximo atinge 100,0 pontos.

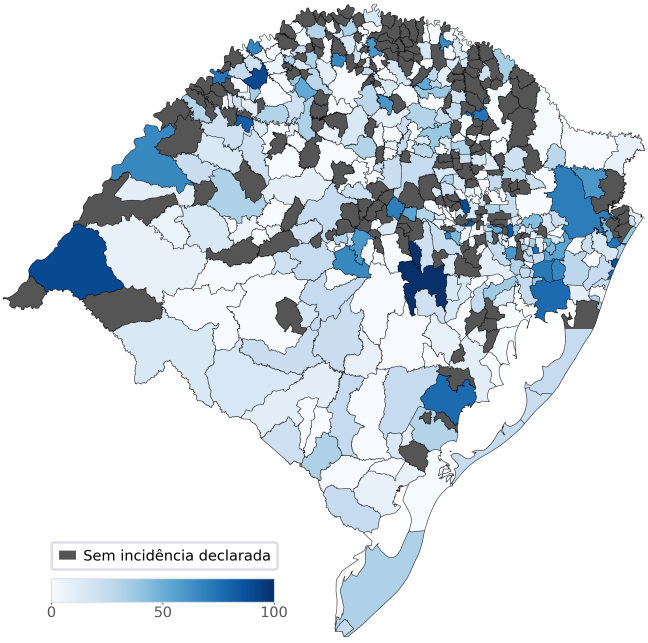
A Figura 33 mostra que a distribuição estadual do TAS é fortemente concentrada na parte inferior da escala. A maior parte dos municípios está situada em pontuações muito baixas, com concentração expressiva até 30 pontos. Há, ao mesmo tempo, poucos casos em faixas superiores, incluindo alguns municípios com escores elevados. Essa configuração indica que a transparência ativa sobre benefícios tributários ainda aparece como prática pouco disseminada, mesmo que existam experiências municipais mais estruturadas.

Figura 33: Distribuição estadual do escore TAS




A leitura territorial em escala municipal, apresentada no mapa da Figura 34, reforça esse padrão. Entre os municípios com IGBT calculado, predominam tons mais claros, indicando baixas pontuações em transparência e accountability social. Os municípios com escores mais elevados aparecem de forma dispersa, sem formar uma clivagem regional única. Isso sugere que a publicidade ativa dos benefícios tributários depende de escolhas institucionais e de rotinas locais de organização das informações, mais do que de um padrão territorial homogêneo. Como nos demais aspectos, o mapa municipal deve ser interpretado como evidência descritiva da maturidade institucional declarada.

Figura 34: Mapa municipal do aspecto TAS




A Tabela 43 detalha a distribuição dos 325 municípios por estrato de maturidade no aspecto TAS. A predominância do estrato D é o elemento central da distribuição. Diferentemente do MAA, em que C e D apareciam em proporções próximas, o TAS apresenta concentração muito mais intensa em governança insuficiente. A presença de municípios em A é residual, e o estrato B também reúne parcela limitada dos casos. Portanto, a fragilidade do aspecto não está apenas na dificuldade de alcançar níveis avançados de transparência, mas na baixa disseminação de práticas mínimas de divulgação ativa sobre benefícios tributários.

Tabela 43: Estratos do aspecto TAS

| Estrato | Qtd | % |
|---|---|---|
| A | 9 | 2,8 |
| B | 27 | 8,3 |
| C | 75 | 23,1 |
| D | 214 | 65,8 |

Em comparação com os aspectos anteriores, o TAS representa o contraste mais forte entre maturidade interna e visibilidade pública. BNI, PAF e CCC apresentaram médias compatíveis com faixas de maior maturidade institucional; GOI revelou segmentação da capacidade informacional; e MAA evidenciou fragilidade nas rotinas de monitoramento e avaliação. O TAS, por sua vez, situa-se em patamar ainda mais baixo, indicando que a existência de normas, planejamento, registros, informações internas ou mecanismos de avaliação não se converte automaticamente em transparência ativa para a sociedade. Essa diferença é substantiva porque a governança dos benefícios tributários não se completa apenas dentro da administração: ela também exige condições públicas de acompanhamento, compreensão e controle social.

**Pontuação do TAS**

A média estadual de 20,0 situa o aspecto na faixa de **governança insuficiente**, com forte predominância de municípios em **D**; a distribuição revela que a divulgação pública de valores, metodologias, atos concessivos, beneficiários pessoa jurídica e resultados socioeconômicos ainda constitui o principal ponto de fragilidade entre os aspectos do IGBT.

### *4.6.2 Análise por porte populacional*

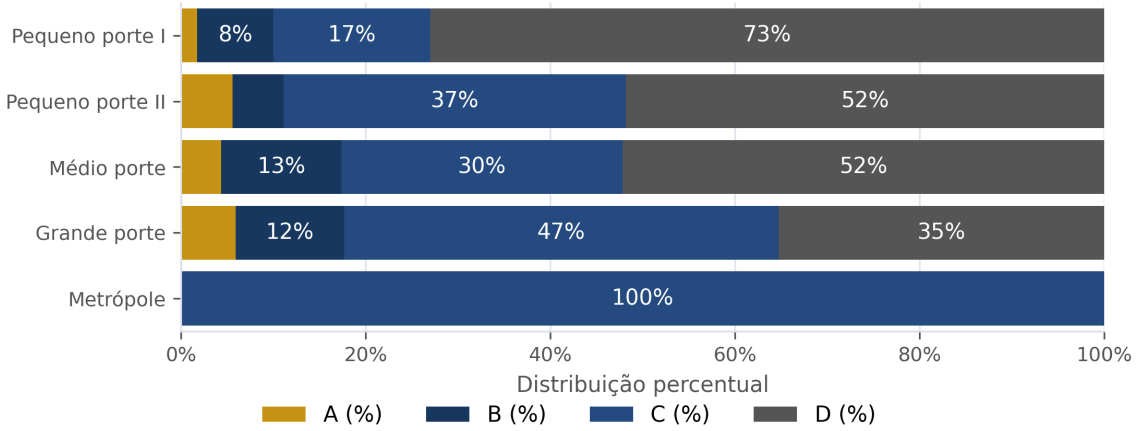
A Tabela 44 apresenta o comportamento do aspecto TAS por porte populacional. O padrão observado indica alguma elevação da média para os grupos de maior porte, mas sem mudança substantiva de patamar. O grande porte registra a maior média entre os grupos com mais de um município, mas ainda permanece em patamar baixo e com ampla presença em C/D. Em todos os grupos, a proporção de municípios em C/D permanece elevada, o que sugere que a fragilidade da transparência ativa não é exclusiva dos municípios menores. A metrópole, por corresponder a um único município, deve ser tratada como caso específico.

Tabela 44: Aspecto TAS por porte populacional

| Porte | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Pequeno Porte I | 230 | 17,3 | 10,0 | 90,0 | 0,0 | 88,0 |
| Pequeno Porte II | 54 | 25,4 | 11,1 | 88,9 | 0,0 | 100,0 |
| Médio Porte | 23 | 26,3 | 17,4 | 82,6 | 0,0 | 90,0 |
| Grande Porte | 17 | 29,2 | 17,6 | 82,4 | 0,0 | 90,0 |
| Metrópole | 1 | 25,0 | 0,0 | 100,0 | 25,0 | 25,0 |

A Figura 35 aprofunda essa leitura ao mostrar a composição interna dos estratos por porte populacional. No pequeno porte I, a predominância do estrato D é muito intensa, indicando ausência ou baixa presença declarada de práticas de publicidade ativa. Nos pequenos municípios de porte II e nos municípios médios, a parcela em D diminui, mas permanece majoritária. No grande porte, observa-se deslocamento parcial de D para C e B, sem predominância de faixas superiores. A metrópole aparece no estrato C e deve ser lida sem extrapolação para uma tendência geral.

Figura 35: Distribuição dos estratos do aspecto TAS por porte populacional




### *4.6.3 Análise por COREDE*

A Tabela 45 apresenta a distribuição do aspecto TAS por COREDE. Esse recorte permite observar diferenças territoriais na maturidade declarada da transparência ativa, sempre considerando que alguns COREDEs possuem número reduzido de municípios com IGBT calculado.

Tabela 45: Aspecto TAS por COREDE

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alto Jacuí | 10 | 7,6 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 31,0 |
| Alto da Serra do Botucaraí | 11 | 25,4 | 18,2 | 81,8 | 0,0 | 70,5 |
| Campanha | 7 | 13,1 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 22,5 |
| Campos de Cima da Serra | 6 | 9,5 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 28,5 |
| Celeiro | 11 | 21,0 | 9,1 | 90,9 | 0,0 | 52,5 |
| Central | 13 | 16,9 | 7,7 | 92,3 | 0,0 | 60,0 |
| Centro-Sul | 11 | 7,1 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 25,0 |
| Fronteira Noroeste | 15 | 23,7 | 20,0 | 80,0 | 0,0 | 90,0 |
| Fronteira Oeste | 9 | 24,1 | 22,2 | 77,8 | 0,0 | 90,0 |
| Hortênsias | 6 | 39,3 | 33,3 | 66,7 | 15,0 | 70,5 |
| Jacuí Centro | 6 | 18,1 | 16,7 | 83,3 | 0,0 | 66,0 |
| Litoral | 15 | 32,4 | 20,0 | 80,0 | 0,0 | 88,0 |
| Metropolitano Delta do Jacuí | 10 | 39,6 | 30,0 | 70,0 | 10,0 | 77,5 |
| Missões | 14 | 19,0 | 7,1 | 92,9 | 0,0 | 82,0 |
| Médio Alto Uruguai | 10 | 14,9 | 10,0 | 90,0 | 0,0 | 66,0 |
| Nordeste | 7 | 33,6 | 28,6 | 71,4 | 0,0 | 73,5 |
| Noroeste Colonial | 7 | 10,1 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 32,5 |
| Norte | 17 | 16,7 | 11,8 | 88,2 | 0,0 | 66,0 |
| Paranhana Encosta da Serra | 8 | 21,2 | 12,5 | 87,5 | 0,0 | 55,0 |
| Produção | 15 | 15,5 | 6,7 | 93,3 | 0,0 | 60,0 |
| Rio da Várzea | 12 | 14,8 | 8,3 | 91,7 | 0,0 | 60,0 |
| Serra | 17 | 11,5 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 31,0 |
| Sul | 19 | 19,0 | 5,3 | 94,7 | 0,0 | 77,5 |
| Vale do Caí | 13 | 21,3 | 15,4 | 84,6 | 0,0 | 83,5 |
| Vale do Jaguari | 7 | 12,3 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 32,5 |
| Vale do Rio Pardo | 12 | 32,7 | 25,0 | 75,0 | 0,0 | 100,0 |
| Vale do Rio dos Sinos | 13 | 26,3 | 7,7 | 92,3 | 0,0 | 76,0 |

continua na próxima página

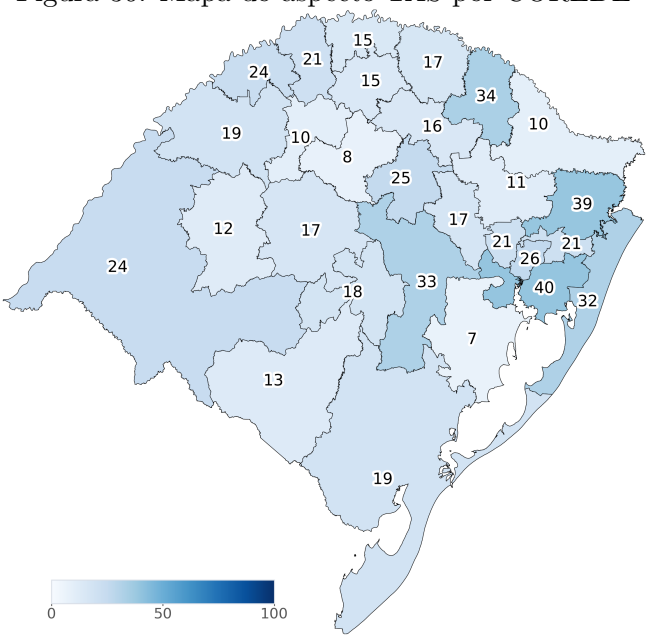
Tabela 45 – continuação

| COREDE | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Vale do Taquari | 24 | 17,3 | 8,3 | 91,7 | 0,0 | 89,5 |

As maiores médias aparecem em COREDEs como Metropolitano Delta do Jacuí, Hortênsias, Nordeste, Vale do Rio Pardo e Litoral. Mesmo nesses casos, contudo, as médias permanecem abaixo da faixa de governança adequada. Em sentido oposto, COREDEs como Centro-Sul, Alto Jacuí, Campos de Cima da Serra, Noroeste Colonial, Serra, Vale do Jaguari e Campanha apresentam médias muito baixas, indicando maior concentração de municípios com reduzida publicidade ativa sobre os benefícios tributários.

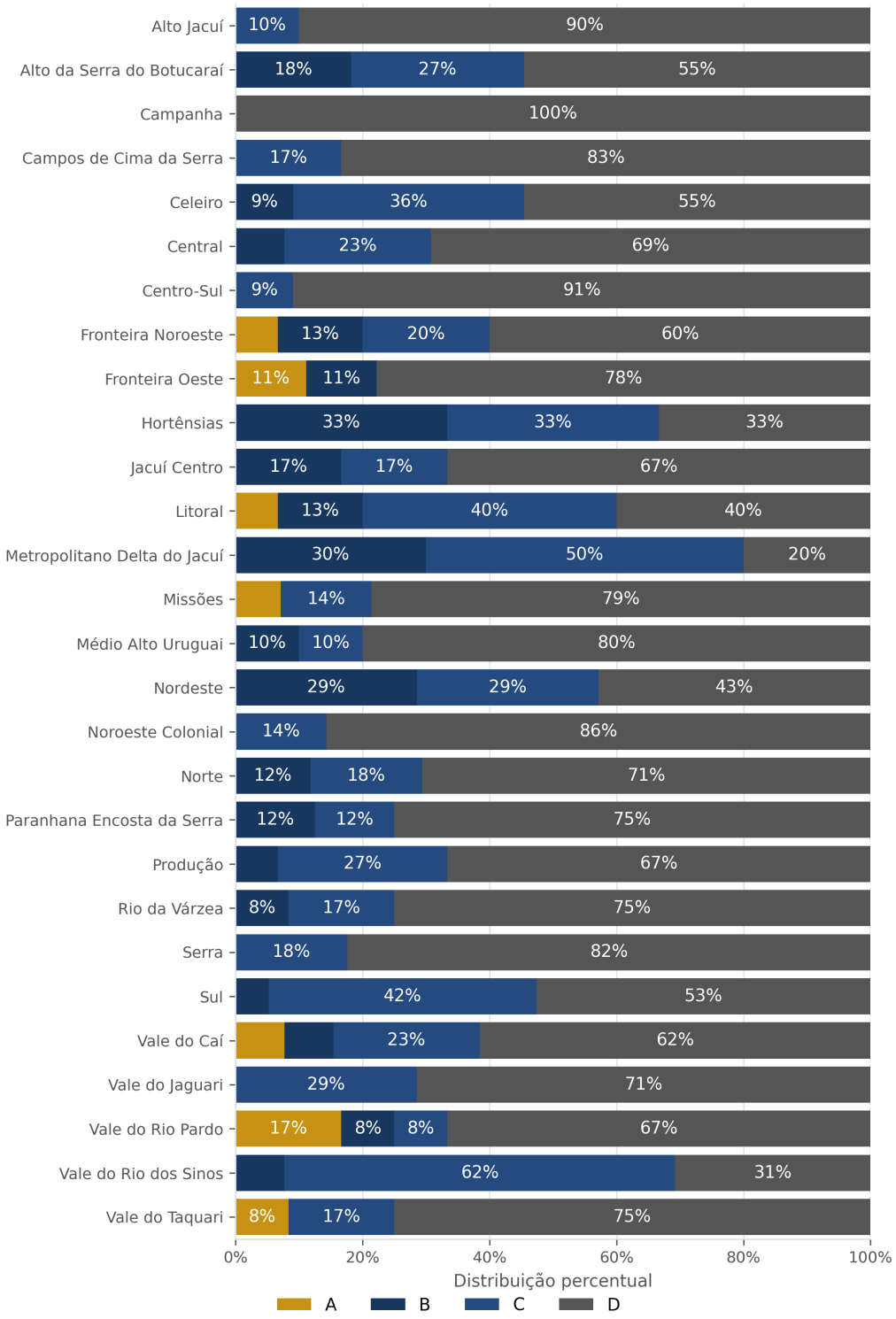
O mapa da Figura 36 mostra a distribuição espacial das médias do TAS por COREDE. A imagem confirma que as diferenças regionais existem, mas ocorrem dentro de um patamar geral baixo. A leitura do mapa deve, portanto, ser feita com cautela. Ele ajuda a identificar contrastes territoriais, mas a principal evidência do TAS é estadual: a publicidade ativa dos benefícios tributários ainda é pouco disseminada no conjunto dos municípios.

Figura 36: Mapa do aspecto TAS por COREDE




A Figura 37 detalha a composição interna dos estratos por COREDE. O predomínio de D aparece em grande parte das regiões, inclusive em algumas com médias intermediárias-baixas. Campanha, Alto Jacuí, Centro-Sul, Noroeste Colonial, Serra e Vale do Jaguari exemplificam contextos em que a presença de C/D é completa ou quase completa. Já Metropolitano Delta do Jacuí, Hortênsias, Nordeste, Litoral e Vale do Rio dos Sinos mostram menor concentração relativa em D e maior presença em C ou B, mas ainda sem configurar predominância de governança avançada. Em alguns COREDEs, a presença pontual de A convive com forte concentração em D, revelando composições internas polarizadas. Esse padrão sugere que a agenda territorial do TAS deve combinar ações de base ampla com iniciativas focalizadas. Onde predomina D, a prioridade tende a ser a criação de rotinas mínimas de transparência ativa: página específica no portal, indicação de procedimentos, atos concessivos e dados básicos sobre benefícios. Onde há maior presença em C ou B, a agenda pode avançar para a qualidade da informação, a divulgação da metodologia de mensuração, a publicação de beneficiários pessoa jurídica e a apresentação de resultados socioeconômicos.

Figura 37: Distribuição dos estratos do aspecto TAS por COREDE




### *4.6.4 Análise por associação municipal*

A Tabela 46 apresenta o aspecto TAS por associação municipal. Esse recorte tem utilidade operacional, pois as associações podem apoiar capacitações, modelos padronizados de páginas de transparência, orientações comuns sobre divulgação de dados e compartilhamento de experiências de publicidade ativa entre municípios.

Tabela 46: Aspecto TAS por associação municipal

| Associação | Qtd | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ACOSTADOCE | 7 | 5,5 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 15,0 |
| AMAJA | 12 | 12,4 | 8,3 | 91,7 | 0,0 | 60,0 |
| AMASBI | 8 | 17,4 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 28,5 |
| AMAT | 11 | 19,0 | 9,1 | 90,9 | 0,0 | 89,5 |
| AMAU | 17 | 16,7 | 11,8 | 88,2 | 0,0 | 66,0 |
| AMCENTRO | 25 | 16,6 | 8,0 | 92,0 | 0,0 | 66,0 |
| AMCSERRA | 5 | 21,6 | 20,0 | 80,0 | 0,0 | 70,5 |
| AMESNE | 16 | 10,8 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 31,0 |
| AMFRO | 9 | 23,4 | 22,2 | 77,8 | 0,0 | 90,0 |
| AMLINORTE | 17 | 31,6 | 17,6 | 82,4 | 0,0 | 88,0 |
| AMM | 15 | 19,3 | 6,7 | 93,3 | 0,0 | 82,0 |
| AMNG | 9 | 5,3 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 17,5 |
| AMPARA | 6 | 22,9 | 16,7 | 83,3 | 0,0 | 55,0 |
| AMPLA | 12 | 14,6 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 38,5 |
| AMSERRA | 5 | 35,2 | 20,0 | 80,0 | 15,0 | 70,5 |
| AMUCELEIRO | 11 | 21,0 | 9,1 | 90,9 | 0,0 | 52,5 |
| AMUCSER | 6 | 19,5 | 16,7 | 83,3 | 0,0 | 60,0 |
| AMUFRON | 15 | 23,7 | 20,0 | 80,0 | 0,0 | 90,0 |
| AMUNOR | 7 | 33,6 | 28,6 | 71,4 | 0,0 | 73,5 |
| AMUPLAM | 7 | 10,1 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 32,5 |
| AMVAG | 10 | 26,8 | 10,0 | 90,0 | 6,0 | 76,0 |
| AMVARC | 13 | 21,3 | 15,4 | 84,6 | 0,0 | 83,5 |
| AMVARP | 11 | 39,3 | 36,4 | 63,6 | 0,0 | 100,0 |
| AMVAT | 14 | 14,7 | 7,1 | 92,9 | 0,0 | 83,5 |
| AMZOP | 15 | 18,6 | 13,3 | 86,7 | 0,0 | 66,0 |
| ASMURC | 5 | 11,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 25,0 |
| ASSUDOESTE | 4 | 13,8 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 22,5 |
| AZONASUL | 20 | 18,0 | 5,0 | 95,0 | 0,0 | 77,5 |
| GRANPAL | 13 | 35,3 | 23,1 | 76,9 | 0,0 | 77,5 |

As associações com médias mais elevadas, como AMVARP, GRANPAL, AMSERRA, AMUNOR e AMLINORTE, indicam contextos em que há maior presença declarada de práticas de transparência ativa, embora a leitura deva considerar o número de municípios válidos em cada grupo. Em outras associações, como AMNG, ACOSTADOCE, AMUPLAM, AMESNE e ASMURC, as médias mais baixas apontam para maior necessidade de apoio à organização de informações públicas sobre benefícios tributários.

Mais do que comparar associações entre si, o resultado do TAS aponta para uma agenda prática de cooperação. As associações podem apoiar a criação de modelos comuns de publicação, orientar a separação entre informações protegidas por sigilo e informações passíveis de divulgação, padronizar a apresentação de valores e metodologias, e estimular a divulgação dos atos concessivos e dos resultados socioeconômicos. Esse tipo de apoio é especialmente relevante porque muitos municípios podem não necessitar de soluções tecnológicas complexas para iniciar a transparência ativa, mas de roteiros claros sobre o que publicar, onde publicar e com que periodicidade atualizar.

### *4.6.5 Pontos de atenção e oportunidades*

O aspecto TAS revela o ponto mais frágil da governança dos benefícios tributários no conjunto dos municípios com IGBT calculado. A evidência estadual mostra que a transparência ativa ainda não acompanha, no mesmo ritmo, dimensões como normatização, planejamento, registros e conformidade

contábil. Essa diferença é substantiva: benefícios tributários podem estar previstos em normas, registrados em sistemas ou acompanhados internamente, mas permanecer pouco visíveis para a sociedade se não houver divulgação organizada de procedimentos, valores, metodologia, atos concessivos, beneficiários pessoa jurídica e resultados.

O padrão por porte reforça que a fragilidade do TAS é ampla. Municípios de maior porte apresentam média um pouco mais elevada do que o pequeno porte I, mas continuam concentrados em C/D. Isso indica que a transparência ativa não decorre automaticamente da maior estrutura administrativa; ela depende de rotinas próprias de publicação, linguagem acessível, definição de responsáveis pela atualização das informações e integração entre as áreas que produzem os dados. Nos municípios menores, a cooperação regional pode oferecer modelos simplificados e reduzir custos de implementação. Nos municípios maiores, o desafio tende a envolver padronização, consolidação de bases, integração entre setores e melhoria da qualidade das informações divulgadas.

Os recortes por COREDE e associação municipal mostram que há heterogeneidade territorial e institucional, mas também revelam um padrão comum de baixa maturidade. Por isso, a agenda do TAS pode ser tratada como oportunidade transversal do relatório. O aprimoramento desse aspecto aproxima a governança tributária da transparência fiscal e do controle social, permitindo que a sociedade compreenda não apenas que benefícios existem, mas quais procedimentos os regulam, quais valores estão associados, quais documentos os instituem, quais beneficiários pessoa jurídica são alcançados e quais resultados socioeconômicos são esperados ou acompanhados.

**Fortalecimento do TAS**

A principal oportunidade do TAS é transformar informações hoje dispersas em normas, processos e sistemas internos em uma camada pública padronizada sobre benefícios tributários. Página específica no portal, requerimento on-line, divulgação de atos concessivos, valores, metodologia de mensuração, beneficiários pessoa jurídica e resultados socioeconômicos podem converter a governança interna em transparência ativa, fortalecendo a accountability social e o controle democrático da política tributária.

# 5 INTEGRAÇÃO DOS RESULTADOS E PERFIS DE GOVERNANÇA

A seção anterior examinou separadamente os seis aspectos que compõem o IGBT. Essa leitura por aspecto é necessária para identificar pontos específicos de maior ou menor maturidade institucional. No entanto, a governança dos benefícios tributários não se resume à presença isolada de normas, planejamento, sistemas, controles, avaliações ou transparência. Ela depende da articulação entre essas etapas.

Esta seção desloca o foco da análise dos aspectos tomados individualmente para a leitura integrada do ciclo de governança dos benefícios tributários. O objetivo é observar se os municípios que apresentam maior maturidade na fase de estruturação e concessão também revelam capacidade de execução e controle; se a existência de controles internos e registros se traduz em monitoramento, avaliação e aprendizagem institucional; e se a informação produzida pela administração retorna à sociedade por meio de transparência ativa e accountability.

Para isso, os seis aspectos são reorganizados em três dimensões do ciclo de governança:

**Ciclos de Governança**

- *1ª fase* – **Estruturação e Concessão**: reúne BNI e PAF e corresponde à fase *ex ante* da política, envolvendo base normativa, institucionalidade, planejamento, aderência fiscal e previsão legal e orçamentária.
- *2ª fase* – **Execução e Controle**: reúne GOI e CCC e corresponde à fase de registro, mensuração, rastreabilidade, processo administrativo, contabilização e conformidade contábil.
- *3ª fase* – **Avaliação e Accountability**: reúne MAA e TAS e corresponde à fase *ex post*, na qual a política é monitorada, avaliada, revisada e comunicada à sociedade.

Essa reorganização permite avançar para duas perguntas analíticas. A primeira é se há de fato um ciclo relativamente integrado, no qual base, controle e retorno caminham de forma coordenada. A segunda é se há maturidade parcial, com municípios que estruturam a concessão, ou controlam a execução, mas ainda não consolidam mecanismos de avaliação, aprendizagem e prestação de contas. As subseções seguintes tratam desses padrões por meio da comparação entre aspectos, da matriz de correlação, da síntese das três dimensões e, depois, dos marcadores e perfis interpretativos de governança.

## 5.1 O ciclo de governança dos benefícios tributários

A leitura do ciclo de governança parte da comparação entre os seis aspectos, mas procura ir além da identificação de quais deles apresentam maior ou menor média. O ponto central é compreender como as práticas institucionais se encadeiam. Um município pode ter base normativa e planejamento relativamente estruturados, mas dificuldade de transformar essa base em informação mensurável, processo administrativo, controle contábil, avaliação de resultados e transparência. Também pode ocorrer o inverso: algum grau de controle operacional sem uma base normativa ou fiscal igualmente consolidada.

### *5.1.1 Comparação entre os seis aspectos*

A Tabela 47 apresenta a síntese comparativa dos seis aspectos entre os municípios com incidência declarada e IGBT calculado. Ela permite observar, em uma mesma base, as médias, os valores mínimo e máximo e a proporção de municípios em estratos A/B e C/D.

Tabela 47: Síntese comparativa dos seis aspectos de governança

| Aspecto | Nome | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| BNI | Base normativa e institucionalidade | 57,4 | 62,5 | 37,5 | 8,5 | 100,0 |
| PAF | Planejamento e aderência fiscal | 63,8 | 72,0 | 28,0 | 14,5 | 98,5 |
| GOI | Gestão operacional e informação | 51,6 | 53,2 | 46,8 | 0,0 | 97,9 |
| CCC | Controle interno e conformidade contábil | 68,1 | 67,4 | 32,6 | 0,0 | 100,0 |
| MAA | Monitoramento, avaliação e aprendizagem | 38,9 | 36,0 | 64,0 | 0,0 | 99,0 |
| TAS | Transparência e accountability social | 20,0 | 11,1 | 88,9 | 0,0 | 100,0 |

A comparação mostra uma diferença substantiva entre os aspectos mais vinculados à formalização, ao planejamento e ao controle interno e aqueles associados ao retorno avaliativo e social da política. CCC apresenta a maior média estadual, com 68,1 pontos, seguido por PAF, com 63,8 pontos. BNI, com 57,4 pontos, e GOI, com 51,6 pontos, ocupam posição intermediária. Já MAA, com 38,9 pontos, e sobretudo TAS, com 20,0 pontos, deslocam a média do ciclo para baixo na etapa final da governança.

Esse padrão não deve ser lido apenas como uma ordenação simples de aspectos. Ele sugere que parte importante dos municípios parece responder melhor às exigências de formalização, previsão fiscal, processo administrativo e conformidade contábil do que às práticas de avaliação de resultados e transparência ativa. Em outros termos, a governança aparece relativamente mais desenvolvida no momento em que o benefício é instituído, planejado ou registrado, mas perde densidade quando se trata de demonstrar seus efeitos, revisar sua continuidade e comunicar informações relevantes à sociedade.

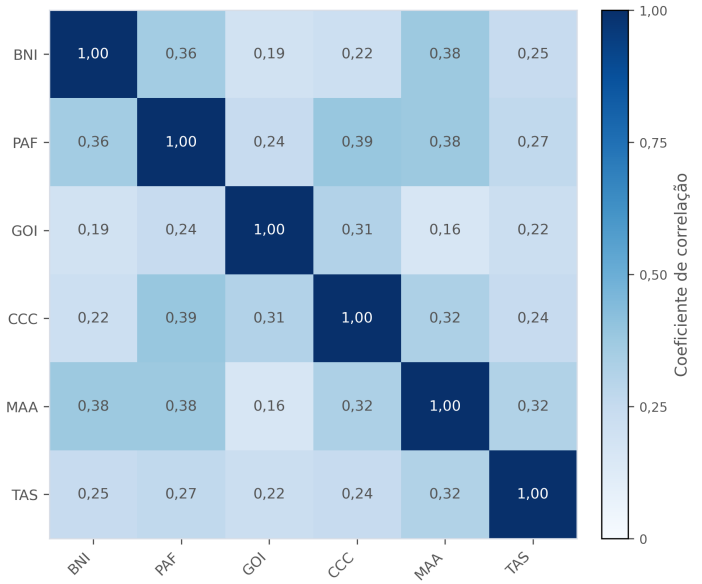
A distribuição por estratos reforça essa interpretação: PAF, CCC e BNI concentram a maior proporção de municípios em A/B, com 72,0%, 67,4% e 62,5%, respectivamente, indicando que as práticas associadas ao planejamento fiscal, à conformidade contábil e à base normativa estão relativamente mais disseminadas entre os municípios com IGBT calculado. GOI ocupa uma posição mais ambígua: embora 53,2% dos municípios estejam em A/B, outros 46,8% permanecem em C/D, o que sugere uma divisão relevante na capacidade de produzir, organizar e mensurar informações sobre os benefícios tributários. O contraste mais forte aparece em MAA e TAS. Em MAA, 64,0% dos municípios estão em C/D, sinalizando que o monitoramento, a avaliação e a revisão dos benefícios ainda constituem pontos de atenção para a maior parte do universo analisado. Em TAS, esse padrão é ainda mais acentuado: 88,9% dos municípios estão em C/D, evidenciando que a transparência ativa e a accountability social são a dimensão mais frágil do ciclo de governança.

A leitura por ciclos permite qualificar esses contrastes. Na fase de *Estruturação e Concessão*, a combinação entre BNI e PAF sugere que parte relevante dos municípios já dispõe de bases normativas, procedimentos de autorização ou alguma aderência fiscal mínima para instituir e prever benefícios tributários. Na fase de *Execução e Controle*, contudo, o contraste entre GOI e CCC indica que a formalização administrativa e contábil tende a aparecer com mais força do que a capacidade informacional necessária para identificar beneficiários, mensurar renúncias e acompanhar a execução dos benefícios em bases sistematizadas. Por fim, na fase de *Avaliação e Accountability*, a distância entre MAA e TAS mostra que, mesmo quando há algum grau de monitoramento ou avaliação, essas práticas nem sempre se desdobram em transparência ativa, divulgação de resultados e controle social. Assim, o indício é de um padrão de descompasso entre etapas do ciclo: a governança tende a estar mais estruturada na entrada da política e mais frágil na produção de informação, na avaliação e comunicação pública dos benefícios.

### *5.1.2 Relações entre aspectos e matriz de correlação*

A Figura 38 apresenta a matriz de correlação entre os escores dos seis aspectos. A correlação (coeficiente de correlação de Pearson) indica em que medida dois aspectos tendem a variar conjuntamente entre os municípios. Valores mais altos, próximos de 1, indicam associação mais forte, mas não implicam causalidade; valores mais baixos, próximos de 0, sugerem maior independência relativa entre os aspectos. A diagonal com as combinações do aspecto com ele mesmo tem o valor óbvio igual a 1.

Figura 38: Matriz de correlação entre os aspectos do IGBT




A primeira informação relevante da matriz é que todas as correlações entre aspectos são positivas, mas nenhuma delas é elevada. A maior parte das associações situa-se em patamar baixo ou moderado, aproximadamente entre 0,2 e 0,4. Isso indica que os aspectos não estão desconectados, mas também não formam um bloco único de maturidade institucional. Em termos práticos, pontuações mais elevadas em um aspecto tendem a estar associadas, de forma modesta, a pontuações mais elevadas nos demais. O ciclo de governança, portanto, não parece avançar automaticamente de forma linear.

Esse resultado indica que se deve evitar uma leitura excessivamente agregada do IGBT. Se os seis aspectos apresentassem correlações muito altas, seria razoável supor que todos captam quase a mesma capacidade institucional geral. O padrão observado é diferente: há associação positiva suficiente para sustentar uma leitura integrada, mas os coeficientes relativamente baixos indicam autonomia parcial e baixa associação linear entre os aspectos.

Nas associações mais fortes, O PAF participa de algumas das mais *altas* da matriz, especialmente com CCC, MAA e BNI. Esses coeficientes sugerem articulação moderada entre planejamento fiscal, base normativa, conformidade contábil e avaliação, mas não permitem identificar direção causal ou um eixo central único do ciclo. Ao mesmo tempo, GOI apresenta correlações mais *baixas* com BNI, PAF, MAA e TAS, embora se relacione de forma um pouco mais clara com CCC. Esse padrão sugere que a capacidade operacional e informacional possui dinâmica própria. Municípios podem cumprir etapas formais de planejamento ou controle sem necessariamente dispor de sistemas, bases cadastrais e informações atualizadas para quantificar beneficiários e estimar renúncias de modo mais robusto. TAS, por sua vez, mantém correlações *baixas* ou *moderadas* com todos os demais aspectos. Essa evidência é especialmente relevante para a interpretação institucional da seção. Transparência e accountability social não aparecem como consequência automática da existência de normas, planejamento, sistemas ou controles internos. Elas exigem uma etapa adicional de organização, publicação e comunicação das informações, transformando evidências administrativas em informação acessível ao cidadão.

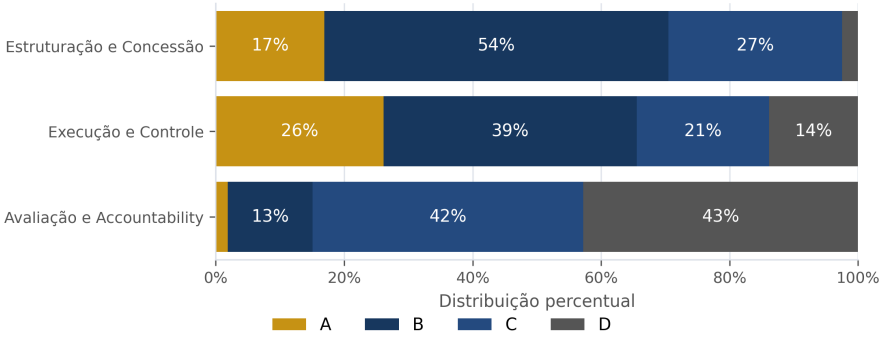
### *5.1.3 Comparação entre as três dimensões do ciclo*

A Tabela 48 reorganiza os seis aspectos em três dimensões interpretativas do ciclo de governança. A Figura 39 complementa a leitura ao mostrar a distribuição dos municípios por estratos A, B, C e D em cada dimensão. Para cada município, o escore de cada dimensão corresponde à média aritmética simples dos dois aspectos que a compõem.

Tabela 48: Síntese das dimensões do ciclo de governança

| Dimensão do ciclo | Aspectos | Média | A/B (%) | C/D (%) | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Estruturação e Concessão | BNI + PAF | 60,6 | 70,5 | 29,5 | 12,5 | 99,2 |
| Execução e Controle | GOI + CCC | 59,9 | 65,5 | 34,5 | 3,2 | 98,9 |
| Avaliação e Accountability | MAA + TAS | 29,4 | 15,1 | 84,9 | 0,0 | 84,0 |

Figura 39: Distribuição dos estratos por dimensão do ciclo de governança




A comparação das três dimensões explicita o principal descompasso do ciclo. *Estruturação e Concessão* apresenta média de 60,6 pontos, com 70,5% dos municípios em A/B. *Execução e Controle* tem média muito próxima, de 59,9 pontos, com 65,5% em A/B. Já *Avaliação e Accountability* cai para 29,4 pontos, com apenas 15,1% em A/B e 84,9% em C/D.

Essa diferença não é marginal. As duas primeiras dimensões ficam próximas entre si e acima do limiar de 50 pontos, enquanto a dimensão final permanece abaixo de 30 pontos. A distância entre *Estruturação e Concessão* e *Avaliação e Accountability* é de 31,2 pontos; entre *Execução e Controle* e *Avaliação e Accountability*, de 30,5 pontos. Assim, a principal ruptura não ocorre entre a fase de concessão e a fase de controle, mas entre essas duas fases e o retorno institucional da política.

A distribuição por estratos confirma a assimetria do ciclo. Em *Estruturação e Concessão*, predomina o estrato B e a presença de D é residual, sugerindo maior institucionalização relativa na entrada da política. Em *Execução e Controle*, a presença simultânea de proporções mais elevadas em A e em D indica maior heterogeneidade entre municípios. Já em *Avaliação e Accountability*, a concentração em C e D revela que a fragilidade da etapa final não decorre apenas de média menor, mas de baixa densidade institucional disseminada em monitoramento, avaliação, transparência e prestação de contas. Esse padrão é coerente com a comparação entre aspectos: PAF e CCC aparecem entre os mais elevados, enquanto MAA e TAS concentram as menores médias e os maiores percentuais em C/D.

### *5.1.4 Descompassos entre concessão, controle e accountability*

A leitura conjunta dos seis aspectos, das correlações e das três dimensões indica que a governança dos benefícios tributários não avança de forma uniforme entre as etapas do ciclo, mas com a presença de descompassos entre a criação dos benefícios, sua execução administrativa e a capacidade de demonstrar resultados à sociedade.

O primeiro descompasso ocorre entre a base de concessão e o retorno institucional: os benefícios tendem a estar mais estruturados no momento da concessão do que no momento de demonstrar seus efeitos e justificar sua continuidade. O segundo aparece entre controle interno e transparência externa: a accountability social exige transformar controle interno em informação acessível, compreensível e periodicamente atualizada. O terceiro envolve informação e avaliação: a informação é condição importante, mas precisa ser acompanhada por responsabilidades definidas, periodicidade, critérios de revisão e capacidade de aprendizagem institucional.

**Diagnóstico do Ciclo de Governança**

O diagnóstico integrado indica que **o ponto mais sensível da governança está no fechamento do ciclo**, não apenas na criação ou no registro dos benefícios. A etapa de *Avaliação e Accountability* apresenta média substancialmente menor e maior concentração em C/D, revelando dificuldade disseminada de transformar normas, planejamento, informação e controle em avaliação de resultados, revisão institucional e transparência pública.

Essa conclusão orienta a passagem para a próxima parte da seção. A comparação entre dimensões mostra o descompasso geral do ciclo; mas os marcadores dimensionais e os perfis interpretativos permitirão, em seguida, identificar combinações mais específicas desse descompasso, distinguindo situações de *base forte*, *controle forte*, *retorno frágil* e baixa maturidade multidimensional.

## 5.2 Marcadores dimensionais e perfis interpretativos

A leitura do ciclo de governança permite identificar um descompasso agregado entre as etapas de concessão, controle e retorno institucional. No entanto, esse resultado ainda é amplo. Para tornar a análise mais operacional, esta subseção utiliza *marcadores dimensionais* e *perfis interpretativos*. Os marcadores indicam condições relevantes em uma dimensão específica do ciclo, como a presença de *base forte*, *controle forte* ou *retorno frágil*. Os perfis, por sua vez, combinam essas condições para identificar formas típicas de descompasso ou situações de baixa maturidade disseminada.

Essa estratégia permite avançar da comparação entre médias para a leitura de combinações institucionais. Em vez de perguntar apenas qual aspecto possui maior ou menor pontuação, a análise passa a observar quais municípios apresentam maturidade relativamente mais alta em uma etapa e fragilidade em outra.

### *5.2.1 Critérios operacionais e observações metodológicas*

A Tabela 49 apresenta os critérios operacionais dos marcadores dimensionais e dos perfis interpretativos utilizados nesta subseção. Os critérios foram definidos a partir dos estratos dos seis aspectos. Os perfis interpretativos são ferramentas analíticas não excludentes – assim, um mesmo município pode pertencer a mais de um desses perfis. Não foram definidos perfis centrados em *retorno forte* (TAS e MAA em A/B) porque essa combinação é pouco frequente no conjunto dos dados.

Tabela 49: Critérios operacionais dos marcadores e perfis

| Tipo | Nome curto | Critério operacional | Interpretação |
|---|---|---|---|
| Marcador Dimensional | Base forte | BNI em A/B; PAF em A/B | Identifica municípios com maior maturidade conjunta na base normativa e no planejamento da concessão. |
| Marcador Dimensional | Controle forte | GOI em A/B; CCC em A/B | Identifica municípios com maior maturidade conjunta na execução, informação, registro e conformidade contábil. |
| Marcador Dimensional | Retorno frágil | MAA em C/D; TAS em C/D | Identifica municípios com fragilidade conjunta na avaliação, aprendizagem, transparência e accountability. |
| Perfil Interpretativo | Base s/ controle | BNI e PAF em A/B; GOI e CCC em C/D | Indica municípios com base normativa e planejamento relativamente mais maduros, mas com menor maturidade na execução, informação, registro e conformidade contábil. |
| Perfil Interpretativo | Base s/ retorno | BNI e PAF em A/B; MAA e TAS em C/D | Indica municípios com estruturação ex ante relativamente mais madura, mas com menor retorno institucional em monitoramento, avaliação, transparência e prestação de contas. |

continua na próxima página

Tabela 49 – continuação

| Tipo | Nome curto | Critério operacional | Interpretação |
|---|---|---|---|
| Perfil Interpretativo | Controle s/ retorno | GOI e CCC em A/B; MAA e TAS em C/D | Indica municípios com execução e controle relativamente mais maduros, mas com fragilidade na etapa avaliativa e de accountability. |
| Perfil Interpretativo | Controle s/ base | GOI e CCC em A/B; BNI e PAF em C/D | Indica municípios com alguma robustez operacional e de controle, mas com base normativa e planejamento relativamente frágeis. |
| Perfil Interpretativo | Baixa multidim. | IGBT em C/D; qtd de aspectos em C/D $\geq 4$ | Indica municípios com baixa maturidade disseminada em várias dimensões do ciclo de governança. |
| Perfil Residual | Nenhum perfil | Não aderiu a nenhum dos outros perfis | Identifica municípios que não se enquadram nos perfis interpretativos de descompasso do ciclo ou de baixa maturidade multidimensional. |

Os marcadores dimensionais cumprem papel descritivo. Eles indicam se o município apresenta *base forte*, *controle forte* ou *retorno frágil*, mas não constituem perfis completos de governança. Os perfis interpretativos cruzam diferentes etapas do ciclo e são não excludentes: um mesmo município pode pertencer a mais de um desses perfis. Não foram definidos perfis centrados em *retorno forte* (TAS e MAA em A/B) porque essa combinação é pouco frequente no conjunto dos dados.

A Tabela 50 apresenta a frequência dos três marcadores dimensionais. Eles sintetizam a presença de maior maturidade na entrada do ciclo, maior maturidade na etapa de execução e controle, e fragilidade conjunta na etapa de retorno institucional. A relação entre os três marcadores antecipa o padrão central dos perfis interpretativos.

Tabela 50: Frequência dos marcadores dimensionais

| Marcador | Qtd | % |
|---|---|---|
| Base forte | 166 | 51,1 |
| Controle forte | 135 | 41,5 |
| Retorno frágil | 194 | 59,7 |

### *5.2.2 Perfis interpretativos de descompasso e de baixa maturidade*

A Tabela 51 apresenta a frequência dos perfis interpretativos. Como os perfis são não excludentes, os percentuais não devem ser somados.

Tabela 51: Frequência dos perfis interpretativos de governança

| Perfil | Qtd | % |
|---|---|---|
| Base s/ controle | 20 | 6,2 |
| Base s/ retorno | 77 | 23,7 |
| Controle s/ retorno | 67 | 20,6 |
| Controle s/ base | 10 | 3,1 |
| Baixa multidim. | 110 | 33,8 |
| Nenhum perfil | 119 | 36,6 |

O perfil mais frequente é o de baixa maturidade multidimensional, presente em cerca de 34% dos 325 municípios com IGBT. Esse perfil é substantivamente distinto dos demais porque não descreve uma assimetria entre uma dimensão forte e outra frágil, mas uma fragilidade disseminada em várias dimensões do ciclo. Nesses casos, o problema tende a ser menos uma etapa específica e mais a ausência de densidade institucional suficiente em pelo menos quatro dos seis aspectos.

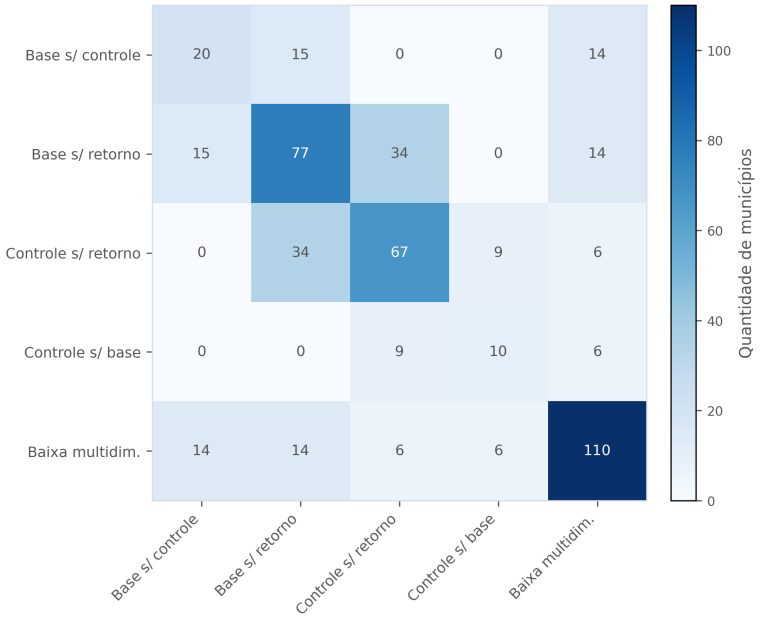
Entre os perfis de descompasso, os mais frequentes são aqueles associados à fragilidade de retorno. O perfil *Base s/ retorno* aparece em 23,7%, enquanto *Controle s/ retorno* em 20,6%. Esses dois perfis mostram que a baixa maturidade em *Avaliação e Accountability* não ocorre apenas em municípios

de baixa maturidade geral. Ela também aparece em municípios que já apresentam base normativa e planejamento mais estruturados, ou mesmo execução e controle relativamente mais maduros. Em outras palavras, a existência de maturidade parcial nas etapas anteriores não garante, por si só, fechamento do ciclo por meio de monitoramento, revisão, transparência e prestação de contas.

Os perfis Base s/ controle e *Controle s/ base* são menos frequentes, com 6,2% e 3,1%, respectivamente. Essa assimetria também é informativa. O descompasso entre base e controle existe, mas é menos disseminado do que o descompasso entre as etapas iniciais ou intermediárias e o retorno institucional. Além disso, *Controle s/ base* é um perfil raro e peculiar: indica situações em que práticas operacionais e de controle aparecem com maior maturidade relativa sem base normativa e planejamento igualmente consolidados. Esse padrão sugere que capacidades administrativas podem se desenvolver de forma não linear, por rotinas operacionais ou exigências contábeis, sem necessariamente estarem ancoradas em uma arquitetura normativa e fiscal mais robusta.

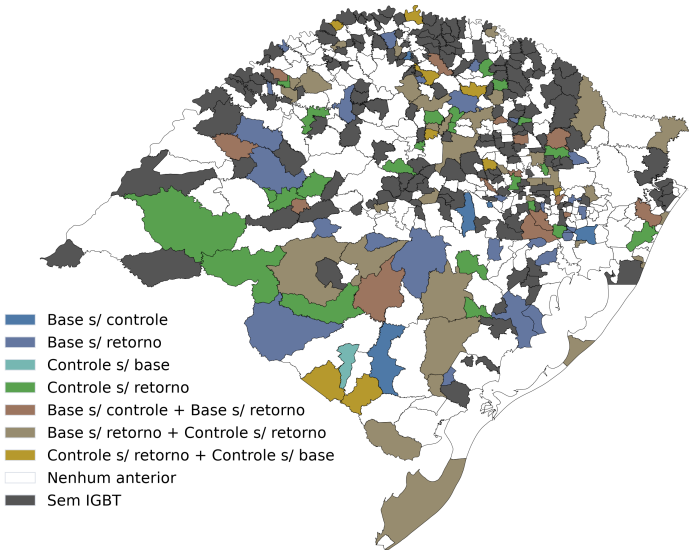
A Figura 40 aprofunda essa leitura ao apresentar as combinações entre perfis interpretativos. A diagonal mostra a quantidade de municípios em cada perfil, enquanto as células fora da diagonal indicam sobreposições entre perfis. O heatmap de combinações mostra que o *retorno frágil* atua como principal eixo de sobreposição entre perfis. Há 34 municípios simultaneamente enquadrados em *Base s/ retorno* e *Controle s/ retorno*. Novamente indicam municípios com maior maturidade relativa nas duas primeiras etapas do ciclo, mas ainda frágeis na etapa final. Outro padrão importante aparece no perfil Base s/ controle. Dos 20 municípios desse grupo, 15 também aparecem em *Base s/ retorno*. Isso sugere que, quando a base normativa e o planejamento não se desdobram em execução e controle, a fragilidade tende a alcançar também a etapa de retorno institucional. O perfil *Controle s/ base* apresenta comportamento semelhante, ainda que em menor escala: dos 10 municípios desse grupo, 9 também aparecem em *Controle s/ retorno*. Assim, o controle isolado, quando não acompanhado por base normativa e planejamento, tampouco parece suficiente para consolidar avaliação e accountability. Por fim, tomando a baixa maturidade multidimensional como referência, suas sobreposições com os perfis que exigem alguma dimensão forte são proporcionalmente limitadas. Essa evidência reforça que o perfil de baixa multidimensional não é apenas uma variação dos descompassos anteriores. Ele representa um padrão próprio, no qual a fragilidade está espalhada pelo ciclo e não apenas localizada na passagem de uma etapa para outra.

Figura 40: Combinações entre perfis interpretativos de governança




O mapa na Figura 41 acrescenta uma leitura territorial às combinações entre perfis. Ele mostra a posição dos municípios marcando a combinação de perfis em que se enquadram.

Figura 41: Posição geográfica dos perfis interpretativos

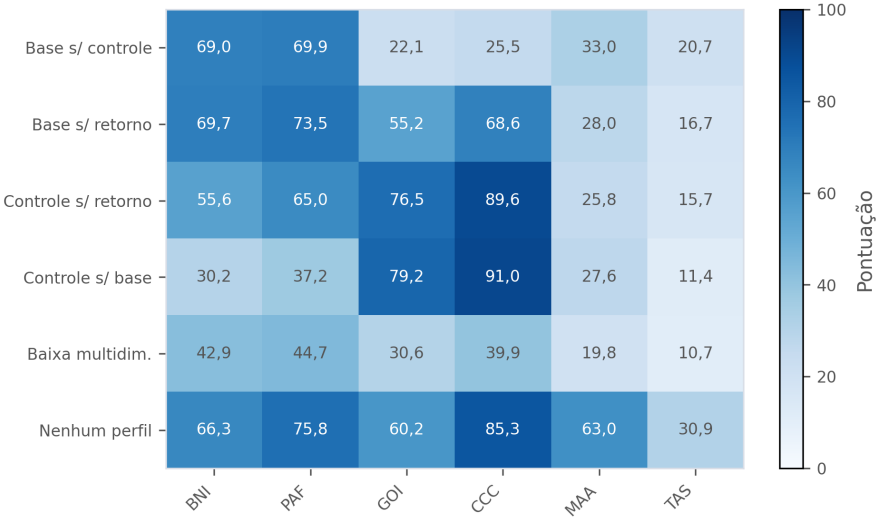



O padrão visual mais relevante é a ausência de um bloco territorial único associado aos descompassos. Os perfis aparecem de forma espalhada pelo território, alternando municípios sem perfil, municípios sem IGBT e municípios com diferentes formas de descompasso. Essa dispersão reforça que os perfis interpretativos não captam apenas uma clivagem regional ampla. Eles parecem expressar combinações institucionais que podem surgir em contextos territoriais distintos, inclusive em municípios próximos entre si. A agenda de aprimoramento, portanto, não deve partir apenas de recortes regionais amplos, mas da identificação do tipo de combinação presente em cada município.

### *5.2.3 Assinatura média dos perfis*

A Figura 42 apresenta a assinatura média dos perfis interpretativos. A assinatura corresponde ao padrão médio dos seis aspectos em cada perfil. Essa leitura é útil porque permite verificar se os perfis captam apenas o critério usado em sua definição ou se revelam configurações institucionais mais amplas. Os perfis interpretativos são não excludentes: um mesmo município pode contribuir para a média de mais de um perfil; por isso, as assinaturas devem ser interpretadas descritivamente e não como médias de grupos mutuamente exclusivos.

Figura 42: Assinatura média dos aspectos por perfil interpretativo




O perfil *Base s/ controle* apresenta uma das assinaturas mais assimétricas. BNI e PAF ficam próximos de 70 pontos, enquanto GOI e CCC caem para 22,1 e 25,5 pontos. Essa combinação indica

que a maior maturidade na fase de *Estruturação e Concessão* não se converte, nesses municípios, em capacidade operacional, informacional e contábil equivalente. A pontuação também permanece baixa em MAA e TAS, o que sugere que a fragilidade da execução tende a dificultar o fechamento do ciclo.

O perfil *Base s/ retorno* mostra outro tipo de descompasso. BNI e PAF alcançam médias de 69,7 e 73,5 pontos, e CCC chega a 68,6 pontos, mas MAA e TAS permanecem em 28,0 e 16,7 pontos. A assinatura indica que esse perfil não é caracterizado por ausência generalizada de capacidade administrativa. Ao contrário, há base e algum nível de controle, mas a etapa final da política permanece pouco consolidada. Esse padrão é institucionalmente relevante porque mostra que a existência de normas, planejamento e registros não assegura avaliação dos efeitos nem transparência sobre a política.

O perfil *Controle s/ retorno* reforça essa conclusão por outro caminho. GOI e CCC alcançam as maiores médias, com 76,5 e 89,6 pontos, enquanto MAA e TAS ficam em 25,8 e 15,7 pontos. Nesse caso, a administração parece dispor de maior capacidade de execução, registro, mensuração e conformidade, mas essa capacidade não se traduz em avaliação, aprendizagem e accountability. A diferença entre controle interno e retorno público é, portanto, uma das marcas mais fortes desse perfil.

O perfil *Controle s/ base* é raro, mas analiticamente expressivo. Ele combina GOI e CCC muito elevados, com 79,2 e 91,0 pontos, e BNI e PAF baixos, com 30,2 e 37,2 pontos. A assinatura sugere uma trajetória institucional invertida: práticas de execução e controle podem existir sem base normativa e planejamento igualmente maduros. Ainda assim, MAA e TAS permanecem baixos, mostrando que a capacidade operacional isolada não basta para consolidar o ciclo completo de governança.

A baixa maturidade multidimensional apresenta a assinatura mais homogênea em patamar reduzido. Todos os aspectos ficam abaixo de 45 pontos, com especial fragilidade em MAA e TAS, que alcançam 19,8 e 10,7 pontos. Esse perfil indica que a prioridade institucional não está em corrigir apenas um elo específico do ciclo, mas em construir capacidades básicas de forma articulada: normas, planejamento, informação, controle, avaliação e transparência.

A categoria Nenhum perfil apresenta a maior média do IGBT e médias relativamente elevadas em BNI, PAF, GOI, CCC e MAA. Mesmo assim, TAS permanece em 30,9 pontos, muito abaixo dos demais aspectos da própria assinatura. Esse resultado confirma a cautela metodológica apresentada no início da subseção: Nenhum perfil não significa maturidade plena. Significa apenas ausência de enquadramento nos perfis definidos. A transparência e a accountability social continuam sendo o principal ponto de atenção mesmo no grupo que, em média, apresenta melhor desempenho integrado.

## 5.3 Interseção dos perfis com os recortes analíticos

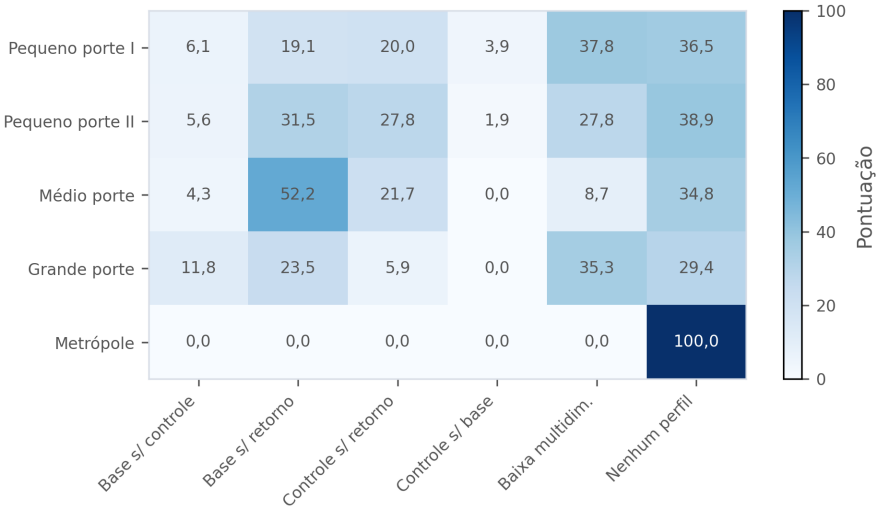
As subseções anteriores mostraram que os perfis interpretativos captam formas distintas de descompasso no ciclo de governança. A questão seguinte é verificar se esses perfis se distribuem de maneira uniforme entre os municípios ou se assumem maior intensidade em determinados recortes analíticos. Para isso, esta subseção cruza os perfis com porte populacional, COREDEs e associações municipais.

A leitura deve considerar duas cautelas. Primeiro, os perfis são não excludentes, exceto a categoria "Nenhum perfil". Por isso, os percentuais de uma mesma linha não devem ser somados como se formassem uma decomposição fechada do grupo. Segundo, nos recortes territoriais e institucionais, grupos com poucos municípios podem apresentar percentuais elevados por efeito de poucos casos. Ainda assim, a comparação é útil para identificar padrões de concentração, sobreposição e diferenciação institucional.

### *5.3.1 Porte populacional e perfis de governança*

A Figura 43 apresenta a distribuição dos perfis interpretativos por porte populacional, sintetizando visualmente o cruzamento entre os portes.

Figura 43: Perfis interpretativos por porte populacional




O recorte por porte sugere uma mudança no tipo de fragilidade conforme aumenta a capacidade administrativa presumida dos municípios, mas sem formar uma trajetória linear. No Pequeno Porte I, a baixa maturidade multidimensional alcança 37,8%, praticamente empatada com a categoria "Nenhum perfil" (36,5%). Isso indica forte heterogeneidade interna: parte expressiva dos municípios menores não se enquadra nos perfis de descompasso selecionados, enquanto outra parcela relevante apresenta fragilidade disseminada em várias dimensões do ciclo. Portanto, o pequeno porte não deve ser tratado como bloco homogêneo de baixa maturidade.

No Pequeno Porte II, a baixa maturidade multidimensional diminui para 27,8%, mas crescem os perfis associados ao retorno institucional: *Base s/ retorno* chega a 31,5% e *Controle s/ retorno* a 27,8%. Esse deslocamento é substantivo. Ele sugere que, para parte dos municípios desse porte, o problema deixa de ser apenas a ausência ampla de capacidades básicas e passa a envolver o fechamento incompleto do ciclo: há alguma maturidade em *Estruturação e Concessão* ou em *Execução e Controle*, mas a etapa de *Avaliação e Accountability* permanece menos consolidada.

Esse padrão fica mais claro no Médio Porte. Nesse grupo, a baixa multidimensional cai para 8,7%, enquanto *Base s/ retorno* atinge 52,2%, o maior percentual entre todos os portes. A leitura mais importante não é que o Médio Porte esteja livre de fragilidades, mas que sua fragilidade tende a assumir forma mais específica: a base normativa, o planejamento e parte da execução aparecem relativamente mais estruturados, mas não se convertem na mesma proporção em avaliação, revisão, transparência e prestação de contas. Em termos do ciclo, o médio porte parece deslocar o problema da construção de capacidades iniciais para a articulação entre capacidade instalada e retorno institucional.

O Grande Porte rompe a tendência observada entre Pequeno Porte I, Pequeno Porte II e Médio Porte. Embora reúna municípios com maior população, apresenta 35,3% em baixa multidimensional e 11,8% em *Base s/ controle*, o maior percentual desse perfil entre os portes. Esse resultado sugere que o porte populacional não garante integração do ciclo de governança. Em parte dos municípios maiores, a fragilidade parece menos concentrada apenas na etapa final e mais associada à própria articulação entre base normativa, capacidade informacional, registro e conformidade. A Metrópole, por conter apenas um caso, deve ser lida apenas como observação individual, não como padrão comparável.

**Padrão do perfil de governança por porte populacional**

O recorte por porte mostra que **a elevação do porte tende a reduzir a baixa maturidade multidimensional até o Médio Porte**, mas não elimina os descompassos. Ao contrário, em alguns grupos o descompasso torna-se mais especializado: a governança passa a revelar menos ausência ampla de capacidades e mais dificuldade de conectar normas, planejamento e controle com avaliação e accountability.

### 5.3.2 *COREDEs e perfis territoriais*

A Tabela 52 apresenta os perfis interpretativos por COREDE. O objetivo não é produzir uma hierarquia territorial, mas identificar se determinadas combinações de maturidade e fragilidade aparecem de forma mais concentrada em algumas regiões.

Tabela 52: Perfis interpretativos por COREDE

| COREDE | Qtd | Base s/ Ctrl (%) | Base s/ retorno (%) | Ctrl s/ retorno (%) | Ctrl s/ base (%) | Baixa multidim. (%) | Nenhum perfil (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Alto Jacuí | 10 | 0,0 | 10,0 | 40,0 | 10,0 | 40,0 | 30,0 |
| Alto da Serra do Botucaraí | 11 | 0,0 | 18,2 | 36,4 | 0,0 | 18,2 | 45,5 |
| Campanha | 7 | 14,3 | 28,6 | 28,6 | 28,6 | 14,3 | 28,6 |
| Campos de Cima da Serra | 6 | 16,7 | 50,0 | 33,3 | 0,0 | 50,0 | 16,7 |
| Celeiro | 11 | 0,0 | 9,1 | 18,2 | 9,1 | 36,4 | 54,5 |
| Central | 13 | 0,0 | 23,1 | 15,4 | 0,0 | 15,4 | 53,8 |
| Centro-Sul | 11 | 0,0 | 36,4 | 0,0 | 0,0 | 45,5 | 18,2 |
| Fronteira Noroeste | 15 | 6,7 | 20,0 | 6,7 | 0,0 | 20,0 | 66,7 |
| Fronteira Oeste | 9 | 11,1 | 22,2 | 33,3 | 0,0 | 33,3 | 33,3 |
| Hortênsias | 6 | 0,0 | 33,3 | 16,7 | 0,0 | 16,7 | 50,0 |
| Jacuí Centro | 6 | 0,0 | 33,3 | 16,7 | 0,0 | 16,7 | 50,0 |
| Litoral | 15 | 6,7 | 13,3 | 13,3 | 0,0 | 40,0 | 46,7 |
| Metropolitano Delta do Jacuí | 10 | 20,0 | 30,0 | 10,0 | 0,0 | 10,0 | 60,0 |
| Missões | 14 | 0,0 | 28,6 | 28,6 | 0,0 | 28,6 | 28,6 |
| Médio Alto Uruguai | 10 | 0,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 40,0 | 50,0 |
| Nordeste | 7 | 0,0 | 14,3 | 28,6 | 0,0 | 0,0 | 71,4 |
| Noroeste Colonial | 7 | 0,0 | 14,3 | 0,0 | 0,0 | 57,1 | 28,6 |
| Norte | 17 | 0,0 | 11,8 | 11,8 | 0,0 | 41,2 | 41,2 |
| Paranhana Encosta da Serra | 8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 25,0 | 75,0 |
| Produção | 15 | 6,7 | 33,3 | 26,7 | 6,7 | 53,3 | 13,3 |
| Rio da Várzea | 12 | 16,7 | 33,3 | 25,0 | 8,3 | 41,7 | 25,0 |
| Serra | 17 | 5,9 | 29,4 | 35,3 | 0,0 | 29,4 | 29,4 |
| Sul | 19 | 5,3 | 31,6 | 36,8 | 5,3 | 47,4 | 5,3 |
| Vale do Caí | 13 | 15,4 | 23,1 | 15,4 | 7,7 | 30,8 | 38,5 |
| Vale do Jaguari | 7 | 14,3 | 42,9 | 42,9 | 0,0 | 28,6 | 14,3 |
| Vale do Rio Pardo | 12 | 16,7 | 16,7 | 25,0 | 0,0 | 25,0 | 33,3 |
| Vale do Rio dos Sinos | 13 | 7,7 | 38,5 | 7,7 | 0,0 | 30,8 | 30,8 |
| Vale do Taquari | 24 | 8,3 | 20,8 | 16,7 | 4,2 | 54,2 | 29,2 |

A distribuição por COREDE confirma que os perfis não se organizam em um único eixo territorial. Há regiões em que predomina a ausência de enquadramento nos perfis selecionados, como Paranhana Encosta da Serra (75,0%), Nordeste (71,4%), Fronteira Noroeste (66,7%) e Metropolitano Delta do Jacuí (60,0%). Essa leitura, contudo, deve ser feita com cautela: "Nenhum perfil" não significa maturidade plena, mas apenas ausência dos descompassos específicos e da baixa maturidade multidimensional definidos nesta análise. Em alguns desses COREDEs, a transparência e a accountability ainda podem permanecer como pontos de atenção, mesmo quando o conjunto não se enquadra nos perfis selecionados.

Em sentido oposto, alguns COREDEs combinam baixa proporção de "Nenhum perfil" com forte presença de perfis de descompasso ou baixa maturidade. Sul, Produção, Vale do Jaguari e Campos de Cima da Serra são exemplos relevantes. No COREDE Sul, apenas 5,3% dos municípios ficam em "Nenhum perfil", enquanto 47,4% aparecem em baixa maturidade multidimensional e 36,8% em *Controle s/ retorno*. Na Produção, a baixa maturidade multidimensional alcança 53,3%, combinada a 33,3% em *Base s/ retorno*. No Vale do Jaguari, os perfis *Base s/ retorno* e *Controle s/ retorno* chegam,

ambos, a 42,9%. Esses casos indicam que, em algumas regiões, o ponto territorial mais relevante não é um único perfil dominante, mas a coexistência de diferentes formas de descompasso.

A baixa maturidade multidimensional aparece com maior intensidade em Noroeste Colonial (57,1%), Vale do Taquari (54,2%), Produção (53,3%), Campos de Cima da Serra (50,0%), Sul (47,4%) e Centro-Sul (45,5%). Essa concentração sugere que, nesses recortes, parte importante do desafio pode envolver capacidades básicas distribuídas ao longo de todo o ciclo, e não apenas a etapa de *Avaliação e Accountability*. A leitura territorial, portanto, qualifica a interpretação estadual: embora o retorno institucional seja a fragilidade mais disseminada no conjunto dos municípios, há regiões em que a fragilidade aparece mais espalhada entre normas, planejamento, informação, controle, avaliação e transparência.

Também há COREDEs em que o problema aparece menos como baixa multidimensional e mais como descompasso específico. Vale do Jaguari, Alto Jacuí, Alto da Serra do Botucaraí e Serra apresentam percentuais relativamente elevados em *Controle s/ retorno*, indicando que a presença de execução, registro ou conformidade não necessariamente se converte em avaliação e publicidade da política. Já Campos de Cima da Serra, Vale do Jaguari, Vale do Rio dos Sinos e Centro-Sul se destacam em *Base s/ retorno*, sugerindo que a base de concessão pode estar mais estruturada do que o fechamento do ciclo. O perfil *Controle s/ base* permanece raro, mas ganha expressão na Campanha (28,6%), resultado que deve ser interpretado com cautela pelo número reduzido de municípios válidos.

A principal implicação dessa leitura é que o recorte territorial não apenas reproduz o padrão estadual. Ele revela combinações distintas: regiões com fragilidade ampla, regiões com descompasso de retorno e regiões com maior proporção de municípios fora dos perfis definidos. Isso reforça a utilidade do COREDE como recorte de diagnóstico territorial, desde que os percentuais sejam lidos como sinal de concentração institucional e não como ranking regional.

### *5.3.3 Associações municipais e perfis institucionais*

A Tabela 53 apresenta a distribuição dos perfis por associação municipal. Esse recorte é especialmente útil do ponto de vista institucional, pois as associações podem funcionar como espaços de cooperação, capacitação e difusão de procedimentos entre municípios com desafios semelhantes.

Tabela 53: Perfis interpretativos por associação municipal

| Associação | Qtd | Base s/ Ctrl (%) | Base s/ retorno (%) | Ctrl s/ retorno (%) | Ctrl s/ base (%) | Baixa multidim. (%) | Nenhum perfil (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ACOSTADOCE | 7 | 0,0 | 42,9 | 0,0 | 0,0 | 42,9 | 14,3 |
| AMAJA | 12 | 0,0 | 16,7 | 33,3 | 8,3 | 41,7 | 33,3 |
| AMASBI | 8 | 0,0 | 25,0 | 50,0 | 0,0 | 12,5 | 37,5 |
| AMAT | 11 | 9,1 | 18,2 | 27,3 | 9,1 | 54,5 | 27,3 |
| AMAU | 17 | 0,0 | 11,8 | 11,8 | 0,0 | 41,2 | 41,2 |
| AMCENTRO | 25 | 4,0 | 32,0 | 24,0 | 0,0 | 16,0 | 44,0 |
| AMCSERRA | 5 | 0,0 | 20,0 | 40,0 | 0,0 | 40,0 | 20,0 |
| AMESNE | 16 | 6,2 | 31,2 | 37,5 | 0,0 | 25,0 | 31,2 |
| AMFRO | 9 | 0,0 | 22,2 | 33,3 | 0,0 | 22,2 | 33,3 |
| AMLINORTE | 17 | 5,9 | 17,6 | 17,6 | 0,0 | 35,3 | 47,1 |
| AMM | 15 | 6,7 | 33,3 | 26,7 | 0,0 | 33,3 | 26,7 |
| AMNG | 9 | 11,1 | 22,2 | 33,3 | 33,3 | 77,8 | 11,1 |
| AMPARA | 6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 16,7 | 83,3 |
| AMPLA | 12 | 8,3 | 33,3 | 16,7 | 0,0 | 50,0 | 16,7 |
| AMSERRA | 5 | 0,0 | 40,0 | 20,0 | 0,0 | 20,0 | 40,0 |
| AMUCELEIRO | 11 | 0,0 | 9,1 | 18,2 | 9,1 | 36,4 | 54,5 |
| AMUCSER | 6 | 16,7 | 50,0 | 33,3 | 0,0 | 50,0 | 16,7 |

continua na próxima página

Tabela 53 – continuação

| Associação | Qtd | Base s/ Ctrl (%) | Base s/ retorno (%) | Ctrl s/ retorno (%) | Ctrl s/ base (%) | Baixa multidim. (%) | Nenhum perfil (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| AMUFRON | 15 | 6,7 | 20,0 | 6,7 | 0,0 | 20,0 | 66,7 |
| AMUNOR | 7 | 0,0 | 14,3 | 28,6 | 0,0 | 0,0 | 71,4 |
| AMUPLAM | 7 | 0,0 | 14,3 | 0,0 | 0,0 | 57,1 | 28,6 |
| AMVAG | 10 | 10,0 | 20,0 | 0,0 | 0,0 | 40,0 | 50,0 |
| AMVARC | 13 | 15,4 | 23,1 | 15,4 | 7,7 | 30,8 | 38,5 |
| AMVARP | 11 | 18,2 | 9,1 | 18,2 | 0,0 | 18,2 | 45,5 |
| AMVAT | 14 | 7,1 | 21,4 | 7,1 | 0,0 | 57,1 | 28,6 |
| AMZOP | 15 | 6,7 | 20,0 | 13,3 | 0,0 | 26,7 | 46,7 |
| ASMURC | 5 | 0,0 | 40,0 | 0,0 | 0,0 | 40,0 | 20,0 |
| ASSUDOESTE | 4 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 |
| AZONASUL | 20 | 5,0 | 25,0 | 35,0 | 10,0 | 45,0 | 10,0 |
| GRANPAL | 13 | 15,4 | 38,5 | 15,4 | 0,0 | 15,4 | 38,5 |

O primeiro padrão é a presença de associações com elevada baixa maturidade multidimensional. AMNG apresenta o caso mais acentuado, com 77,8% dos municípios nesse perfil. Também se destacam AMVAT e AMUPLAM, ambas com 57,1%, AMAT com 54,5%, AMUCSER e AMPLA com 50,0%, além de AZONASUL com 45,0%. Nesses casos, o desafio institucional tende a exigir estratégias mais abrangentes, pois a fragilidade não parece restrita a um elo do ciclo. O ponto de partida não seria apenas aperfeiçoar transparência ou avaliação, mas fortalecer simultaneamente normas, planejamento, informação, controle e retorno institucional.

Um segundo padrão aparece nas associações em que a baixa maturidade multidimensional é menor, mas os perfis de retorno são relevantes. AMASBI, por exemplo, apresenta apenas 12,5% em baixa multidimensional, mas 50,0% em *Controle s/ retorno*. GRANPAL tem 15,4% em baixa multidimensional e 38,5% em *Base s/ retorno*. AMCENTRO combina baixa multidimensional de 16,0% com 32,0% em *Base s/ retorno* e 24,0% em *Controle s/ retorno*. Esses casos são importantes porque mostram que a ausência de baixa maturidade ampla não elimina a necessidade de aprimoramento: o gargalo pode estar na conversão de base e controle em avaliação, revisão, transparência e accountability.

Um terceiro padrão é formado por associações com alta proporção de municípios em "Nenhum perfil", como AMPARA (83,3%), AMUNOR (71,4%), AMUFRON (66,7%), AMUCELEIRO (54,5%), AMVAG (50,0%), AMLINORTE (47,1%) e AMZOP (46,7%). Esses casos podem indicar menor aderência aos descompassos selecionados, mas não autorizam a conclusão de maturidade completa. Como visto na análise das assinaturas médias, mesmo o grupo "Nenhum perfil" mantém fragilidade relativa em TAS. Assim, essas associações podem ser espaços relevantes para difusão de práticas já existentes, mas ainda com atenção à transparência ativa e à comunicação pública dos benefícios.

A associação municipal também permite enxergar sobreposição de desafios. AMNG, por exemplo, combina alta baixa maturidade multidimensional com percentuais expressivos em *Controle s/ retorno* e *Controle s/ base*. AZONASUL combina baixa multidimensional elevada com *Controle s/ retorno*. AMUCSER combina 50,0% em baixa multidimensional, 50,0% em *Base s/ retorno* e 33,3% em *Controle s/ retorno*. Como os perfis não são excludentes, esses percentuais indicam que as associações não devem ser lidas apenas pelo perfil mais alto, mas pela composição de problemas que podem coexistir no mesmo território institucional.

## 5.4 Síntese de padrões e implicações institucionais

As análises desta seção permitem reunir os resultados em uma leitura integrada da governança dos benefícios tributários. O quadro apresentado na Tabela 54 consolida os principais achados. O objetivo é organizar os padrões que orientam a passagem do diagnóstico para as recomendações.

Tabela 54: Achados integrados da seção

| Achado | Evidência | Interpretação institucional |
|---|---|---|
| IGBT geral | Média 53,9 | Resultado agregado da maturidade institucional da governança. |
| Estruturação e Concessão | Média 60,6; C/D 29,5% | Fase ex ante: base normativa, institucionalidade, planejamento, aderência fiscal e previsão legal e orçamentária. |
| Execução e Controle | Média 59,9; C/D 34,5% | Fase de execução e rastreabilidade: informação, mensuração, processo administrativo, contabilização e conformidade contábil. |
| Avaliação e Accountability | Média 29,4; C/D 84,9% | Fase ex post: monitoramento, avaliação, revisão, auditoria, transparência ativa e prestação de contas à sociedade. |
| Base s/ controle | 20 municípios; 6,2% | Indica municípios com base normativa e planejamento relativamente mais maduros, mas com menor maturidade na execução, informação, registro e conformidade contábil. |
| Base s/ retorno | 77 municípios; 23,7% | Indica municípios com estruturação ex ante relativamente mais madura, mas com menor retorno institucional em monitoramento, avaliação, transparência e prestação de contas. |
| Controle s/ retorno | 67 municípios; 20,6% | Indica municípios com execução e controle relativamente mais maduros, mas com fragilidade na etapa avaliativa e de accountability. |
| Controle s/ base | 10 municípios; 3,1% | Indica municípios com alguma robustez operacional e de controle, mas com base normativa e planejamento relativamente frágeis. |
| Baixa multidim. | 110 municípios; 33,8% | Indica municípios com baixa maturidade disseminada em várias dimensões do ciclo de governança. |

O primeiro padrão é a assimetria do ciclo de governança. A principal implicação é que o desafio não se limita à existência de normas, previsão fiscal, registros ou procedimentos contábeis. O ponto mais sensível está no fechamento do ciclo: monitorar, avaliar, revisar, dar publicidade e prestar contas sobre os efeitos dos benefícios concedidos.

O segundo padrão é que os descompassos não são residuais. Os perfis *Base s/ retorno* e *Controle s/ retorno* abrangem, respectivamente, 23,7% e 20,6% dos municípios com IGBT calculado, enquanto a baixa maturidade multidimensional alcança 33,8%. Esses resultados indicam dois tipos diferentes de problema institucional: em alguns casos, há fragilidade ampla em várias etapas do ciclo; em outros, há sinais de maturidade em etapas anteriores, mas sem conversão equivalente em etapas posteriores.

O terceiro padrão é a heterogeneidade interna dos recortes analíticos. Por porte populacional, a baixa maturidade multidimensional é mais intensa no Pequeno Porte I, perde força até o Médio Porte e volta a ganhar relevância no Grande Porte, mostrando que maior população não garante, por si só, integração do ciclo. Nos COREDEs e nas associações municipais, os perfis tampouco formam um único bloco territorial. Há regiões e associações em que predomina a baixa maturidade multidimensional; outras combinam *Base s/ retorno* e *Controle s/ retorno*; e outras apresentam maior proporção de municípios fora dos perfis definidos.

A quarta síntese diz respeito à natureza transversal da accountability. TAS aparece como o aspecto mais frágil na comparação estadual, mas a fragilidade não se restringe à transparência em sentido estrito. Ela se conecta à capacidade de mensuração da renúncia, à existência de bases informacionais, à avaliação dos resultados e à tradução de controles internos em informação pública. Por isso, a transparência ativa depende de rotinas anteriores de registro, quantificação, contabilização e avaliação; ao mesmo tempo, é o mecanismo que permite que essas rotinas tenham utilidade social e controle externo à administração.

Esses padrões têm implicações institucionais diretas. Para os municípios, a principal agenda é

transformar procedimentos formais em capacidade efetiva de acompanhamento e prestação de contas. Isso envolve padronizar fluxos de concessão, registrar beneficiários e valores renunciados, definir responsabilidades, avaliar resultados e publicar informações de modo compreensível e atualizado. Para os controles internos municipais, os resultados sugerem que a auditoria e o acompanhamento dos benefícios tributários devem deixar de ser ações eventuais e passar a integrar rotinas regulares de gestão de riscos fiscais e de avaliação de políticas públicas.

Para as associações municipais, os perfis interpretativos oferecem uma base prática para cooperação. Onde há baixa maturidade multidimensional, a agenda tende a exigir capacitação ampla e padronização mínima de rotinas. Onde predominam perfis de retorno, o foco pode ser mais específico: avaliação de resultados, critérios de revisão, transparência ativa e comunicação pública.

# 6 RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO

As recomendações apresentadas nesta seção derivam dos padrões empíricos identificados ao longo do relatório. Elas não devem ser lidas como prescrições uniformes para todos os municípios, nem como substituto de auditorias específicas, avaliações jurídicas individualizadas ou análises econômicas de cada benefício concedido. Seu objetivo é indicar caminhos institucionais de aprimoramento compatíveis com o diagnóstico produzido pelo IGBT.

A principal conclusão das seções anteriores é que a governança dos benefícios tributários não depende apenas da existência de normas, estudos fiscais, processos administrativos ou registros contábeis. Esses elementos são necessários, mas insuficientes quando não se convertem em mensuração da renúncia, monitoramento da fruição, avaliação de resultados, revisão periódica, transparência ativa e prestação de contas. Por isso, as recomendações estão organizadas a partir da lógica do ciclo de governança e dos perfis interpretativos identificados na Seção 5.

## 6.1 Lógica de priorização das recomendações

A priorização das recomendações considera três critérios. O primeiro é a frequência da fragilidade observada no diagnóstico: dimensões com maior concentração de municípios em C/D exigem maior atenção institucional. O segundo é a posição da prática dentro do ciclo de governança: fragilidades em etapas finais, como avaliação e accountability, podem reduzir a utilidade das etapas anteriores, pois normas, estimativas e registros perdem parte de seu valor público quando não alimentam revisão, aprendizagem e transparência. O terceiro critério é o perfil institucional do município ou do grupo de municípios: situações de baixa maturidade multidimensional exigem recomendações diferentes daquelas aplicáveis a municípios que já possuem base ou controle relativamente estruturados.

Essa lógica desloca a seção de uma lista de recomendações por aspecto para uma agenda de integração institucional. A análise por aspectos, desenvolvida na Seção 4, mostrou onde estão as maiores e menores pontuações. A análise integrada, por sua vez, mostrou que o ponto mais sensível está no fechamento do ciclo. As dimensões de *Estruturação e Concessão* e *Execução e Controle* apresentam maior maturidade relativa, enquanto *Avaliação e Accountability* concentra a maior proporção de municípios em C/D. Portanto, a prioridade não é apenas criar novos documentos, mas fazer com que normas, planejamento, sistemas e controles produzam informação útil para avaliar, revisar e prestar contas sobre os benefícios tributários.

**Critério de uso das recomendações**

As recomendações devem ser interpretadas como caminhos de aprimoramento institucional. Cada município deve adaptá-las à sua realidade administrativa, ao tipo de benefício existente, à materialidade fiscal das renúncias, à disponibilidade de sistemas e à estrutura de pessoal. Municípios sem incidência declarada de benefícios tributários não são objeto direto das recomendações operacionais do IGBT.

## 6.2 Recomendações estruturantes para completar o ciclo de governança

As recomendações estruturantes são aquelas que atravessam os seis aspectos do IGBT e procuram completar o ciclo de governança. Elas partem da constatação de que os municípios tendem a apresentar maior maturidade relativa nas etapas de entrada e controle formal da política, mas menor maturidade na avaliação de seus efeitos e na comunicação pública dos resultados.

### *6.2.1 Fortalecer a avaliação, a revisão e a accountability dos benefícios*

A primeira recomendação é instituir rotinas regulares de monitoramento, avaliação, revisão e prestação de contas dos benefícios tributários. O diagnóstico mostrou que MAA e TAS são os aspectos mais frágeis do IGBT e que a dimensão de *Avaliação e Accountability* concentra a maior proporção de

municípios nos estratos C/D. Esse resultado indica que o principal ponto de aprimoramento não está apenas na criação ou concessão dos benefícios, mas na capacidade de demonstrar se eles permanecem aderentes aos objetivos que justificaram sua instituição.

Para avançar nessa dimensão, recomenda-se que os municípios definam responsáveis pela avaliação dos benefícios, estabeleçam periodicidade mínima de acompanhamento, vinculem a avaliação aos objetivos, metas, indicadores e contrapartidas previstos na concessão, e criem critérios para continuidade, revisão ou extinção dos benefícios. A avaliação deve considerar, quando aplicável, o cumprimento das condições pelos beneficiários, a permanência do interesse público, a estimativa atualizada da renúncia e a relação entre os resultados observados e os objetivos declarados.

Essa recomendação também envolve o controle interno municipal. A atuação do controle interno não deve se limitar à verificação formal de processos ou registros, mas pode contribuir para a avaliação da qualidade dos controles, da regularidade da fruição, da consistência das informações e da existência de evidências sobre os resultados. Quando incorporada como rotina, a avaliação reduz a chance de manutenção automática de benefícios sem demonstração de efeitos ou sem revisão periódica.

**Linha de ação prioritária**

A avaliação dos benefícios tributários deve ser tratada como etapa regular da política pública, e não como procedimento excepcional. Todo benefício relevante deveria possuir objetivo declarado, unidade responsável, informação mínima sobre renúncia, critério de acompanhamento e condição de revisão.

### *6.2.2 Transformar registros internos em informação pública e útil*

A segunda recomendação é converter registros administrativos, processos, controles contábeis e bases internas em informação pública acessível. O contraste entre CCC e TAS indica que a existência de controle interno, processo administrativo ou procedimento contábil não se transforma automaticamente em transparência ativa. A accountability social exige um passo adicional: organizar, selecionar, explicar e divulgar informações sobre os benefícios de modo compreensível para a sociedade.

Recomenda-se que os municípios mantenham página específica sobre benefícios tributários em seus portais oficiais, com informações atualizadas sobre normas concessivas, procedimentos de solicitação, documentos exigidos, objetivos da política, tributos alcançados, valores estimados de renúncia, metodologia de mensuração, beneficiários pessoa jurídica, contrapartidas previstas e resultados acompanhados. A divulgação deve respeitar o sigilo fiscal aplicável, mas isso não impede a publicação de informações agregadas, metodologias, atos concessivos, valores estimados e resultados socioeconômicos.

A transparência deve ser planejada desde a concessão. Se a norma, o processo administrativo e os sistemas já registrarem campos mínimos sobre objetivo, beneficiário, tributo, prazo, valor estimado e unidade responsável, a publicação posterior torna-se mais simples e menos dependente de levantamentos manuais. Assim, transparência não deve ser vista como etapa isolada ao final do processo, mas como resultado de uma arquitetura de informação construída ao longo de todo o ciclo.

### *6.2.3 Integrar bases cadastrais, mensuração da renúncia e contabilidade*

A terceira recomendação é integrar as bases cadastrais e tributárias à mensuração da renúncia e aos procedimentos contábeis. A análise do GOI mostrou elevada heterogeneidade entre municípios: parte declara capacidade informacional mais estruturada, enquanto outra parte permanece com dificuldade de identificar beneficiários, mensurar valores ou organizar informações em sistemas. Essa limitação compromete tanto a avaliação quanto a transparência.

Recomenda-se que os municípios mantenham cadastro atualizado dos benefícios vigentes, distinguindo, no mínimo, a base legal, o tributo afetado, a modalidade do benefício, o beneficiário ou grupo beneficiado, o prazo de vigência, a unidade responsável, a estimativa anual de renúncia, as contrapartidas previstas e a situação de acompanhamento. Também é recomendável diferenciar o fluxo de novas concessões do estoque de benefícios vigentes, pois a gestão fiscal depende tanto do impacto

das novas renúncias quanto da permanência de benefícios concedidos em exercícios anteriores.

Essa integração deve produzir rastreabilidade. O município deve conseguir relacionar a lei ou ato concessivo ao processo administrativo, ao cadastro do benefício, à estimativa de renúncia, ao registro contábil e às informações publicadas. Quando essa trilha está fragmentada, a administração encontra dificuldades para responder a perguntas simples: quais benefícios existem, quem os recebe, por qual prazo, com qual impacto estimado e com quais resultados observados.

#### *6.2.4 Consolidar a base normativa e o planejamento fiscal como piso institucional*

A quarta recomendação é consolidar a base normativa e o planejamento fiscal como piso institucional da governança. BNI e PAF aparecem em patamar relativamente mais elevado do que MAA e TAS, mas ainda há parcela relevante de municípios em C/D nesses aspectos. A implicação é dupla: municípios com fragilidades em BNI e PAF precisam organizar condições mínimas para concessão responsável; municípios com maior maturidade nesses aspectos devem assegurar que a base formal alimente registro, avaliação e transparência.

Recomenda-se instituir ou revisar norma geral sobre benefícios tributários, definindo fluxo de concessão, competências das unidades envolvidas, documentação necessária, estimativa de impacto, critérios de elegibilidade, prazos de vigência, contrapartidas, forma de acompanhamento e condições de revisão. Também se recomenda que os estudos prévios explicitem a relação entre o benefício e a política pública pretendida, indicando objetivos, vigência, metas, indicadores e justificativa fiscal.

No plano orçamentário, recomenda-se padronizar a estimativa de impacto no exercício de início de vigência e nos seguintes, demonstrar compatibilidade com metas fiscais ou medidas de compensação quando exigíveis, qualificar o preenchimento do Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais e aproximar as informações da LDO, da LOA e dos sistemas tributários. A recomendação não é apenas cumprir formalmente etapas fiscais, mas transformar o planejamento em base de decisão e posterior avaliação.

#### *6.2.5 Revisar benefícios de ISS no contexto da transição para o IBS*

A quinta recomendação é tratar os benefícios de ISS como prioridade específica no contexto da transição para o IBS. Benefícios associados ao ISS que não estejam mensurados, revisados ou adequadamente documentados podem produzir efeitos que ultrapassam o exercício corrente.

**Benefícios de ISS e a reforma tributária**

A reforma tributária introduz uma dimensão intertemporal à governança municipal, pois **a arrecadação histórica do ISS será relevante para a trajetória futura** de receitas durante o período de transição.

Recomenda-se que os municípios mapeiem todos os benefícios de ISS vigentes, identifiquem prazo de vigência, base legal, beneficiários ou grupos beneficiados, estimativa de renúncia, possibilidade de vigência após 2032 e situação de revisão. Também se recomenda avaliar se a continuidade dos benefícios permanece aderente aos objetivos originais, se as contrapartidas estão sendo cumpridas, se há estimativa atualizada do impacto e se a manutenção é compatível com o planejamento fiscal de médio prazo.

A revisão deve ser documentada e, sempre que possível, divulgada em formato sintético. Essa medida fortalece a previsibilidade fiscal, permite identificar benefícios com maior materialidade e reduz o risco de que renúncias pouco avaliadas afetem a capacidade fiscal futura do município.

## 6.3 Recomendações por perfil interpretativo de governança

Os perfis interpretativos identificados na Subseção 5.2 permitem orientar recomendações diferenciadas. Como os perfis são ferramentas analíticas e, em alguns casos, não excludentes, eles não devem ser usados como rótulos definitivos dos municípios. Sua utilidade está em indicar a porta de entrada mais adequada para o aprimoramento institucional.

### 6.3.1 *Municípios em baixa maturidade multidimensional*

Municípios enquadrados em baixa maturidade multidimensional apresentam fragilidade disseminada em pelo menos quatro dos seis aspectos do IGBT. Nesses casos, a recomendação principal é iniciar por um conjunto mínimo de governança, evitando modelos excessivamente complexos de avaliação ou transparência antes da existência de registros básicos.

O pacote mínimo deve incluir norma ou orientação interna sobre concessão e acompanhamento de benefícios, cadastro dos benefícios vigentes, identificação dos tributos afetados, estimativa preliminar dos valores renunciados, processo administrativo ou registro individualizado, responsável definido, informação mínima para publicação no portal e cronograma gradual de avaliação. A prioridade é construir rastreabilidade: antes de avaliar resultados sofisticados, o município precisa saber quais benefícios existem, quem é responsável por acompanhá-los e qual informação mínima está disponível.

### 6.3.2 *Municípios com base sem controle*

O perfil *Base s/ controle* indica municípios com maior maturidade relativa em BNI e PAF (*Estruturação e Concessão*), mas fragilidade em GOI e CCC (*Execução e Controle*). Nesses casos, a base normativa e o planejamento fiscal existem em maior grau, mas não se convertem suficientemente em execução rastreável, informação operacional, registro administrativo e conformidade contábil.

A recomendação é transformar normas e estudos em rotinas de execução. Isso envolve revisar se os fluxos previstos estão efetivamente implementados, vincular a norma concessiva ao processo administrativo, organizar cadastro de beneficiários, estimar valores por exercício, criar ou qualificar procedimentos contábeis e envolver o controle interno na verificação da execução. O foco não é começar pela criação de nova base formal, mas impedir que a base existente permaneça apenas documental.

### 6.3.3 *Municípios com base sem retorno*

O perfil *Base s/ retorno* indica municípios com maior maturidade relativa em *Estruturação e Concessão*, mas fragilidade em MAA e TAS (*Avaliação e Accountability*). Nesses casos, a recomendação é usar a base normativa e fiscal já existente para criar mecanismos de avaliação, revisão e transparência.

Recomenda-se transformar objetivos e metas declarados em critérios de acompanhamento, definir periodicidade de avaliação, estabelecer condições para revisão ou extinção de benefícios sem resultados demonstráveis, publicar informações sobre normas, valores estimados, metodologia e resultados, e produzir relatório periódico de benefícios tributários. Esse perfil é especialmente importante porque os resultados mostram que a presença de base institucional não garante fechamento do ciclo. A prioridade é fazer a política retornar à administração e à sociedade em forma de aprendizado e prestação de contas.

### 6.3.4 *Municípios com controle sem retorno*

O perfil *Controle s/ retorno* indica municípios com maior maturidade relativa em *Execução e Controle*, mas fragilidade em *Avaliação e Accountability*. Nesses casos, a administração tende a possuir registros, informações ou controles internos em maior grau, mas esses elementos ainda não se convertem suficientemente em avaliação pública, revisão de benefícios e transparência ativa.

A recomendação é utilizar os registros administrativos e contábeis como insumos para avaliação e divulgação. Isso significa sistematizar dados já existentes, cruzar controles com cumprimento de contrapartidas, produzir sínteses periódicas para gestores e sociedade, divulgar informações consolidadas no portal municipal e estabelecer rotina de revisão baseada em evidências. Esse perfil tende a permitir avanços relativamente rápidos, pois parte da informação já existe; o desafio é convertê-la em accountability.

### 6.3.5 *Municípios com controle sem base*

O perfil *Controle s/ base* é menos frequente e indica situações em que práticas operacionais ou de controle aparecem relativamente mais maduras do que a base normativa e o planejamento fiscal.

Nesses casos, a recomendação é formalizar e planejar aquilo que já é operacionalmente controlado.

Recomenda-se revisar a base legal dos benefícios, padronizar critérios de concessão, explicitar objetivos e prazos, alinhar os registros existentes à LDO e à LOA, documentar o fluxo decisório e assegurar que rotinas operacionais estejam ancoradas em planejamento fiscal e fundamento normativo adequado. O risco desse perfil é a existência de controles úteis, mas pouco integrados a uma arquitetura institucional clara.

#### *6.3.6 Municípios sem enquadramento nos perfis de descompasso*

A categoria "Nenhum perfil" não deve ser interpretada como ausência de fragilidades. Ela indica apenas que o município não aderiu aos perfis específicos de descompasso ou baixa maturidade multidimensional definidos no relatório. Mesmo nesse grupo, a transparência e a accountability podem permanecer em patamar inferior aos demais aspectos.

A recomendação é consolidar práticas existentes e avançar na qualificação da transparência ativa. Municípios desse grupo podem revisar lacunas em TAS, documentar rotinas que já funcionam, transformar práticas internas em procedimentos estáveis, publicar informações de forma mais completa e, quando aplicável, servir como referência para difusão de práticas em associações ou regiões. O objetivo é evitar acomodação: não estar nos perfis de descompasso não equivale a completar integralmente o ciclo de governança.

## 6.4 Recomendações por recorte analítico

Os recortes por porte populacional, COREDE e associação municipal não substituem a análise por perfil, mas ajudam a focalizar as recomendações. Eles indicam onde determinadas fragilidades aparecem com maior frequência e quais estratégias podem ser mais adequadas a grupos de municípios com realidades administrativas semelhantes.

Nos recortes por porte populacional, o Pequeno Porte I concentra a maior parte dos municípios com IGBT calculado e apresenta proporção relevante de baixa maturidade multidimensional. Para esse grupo, recomenda-se priorizar soluções simples, padronizadas e de baixo custo administrativo. A recomendação central é compatibilizar exigência institucional e capacidade administrativa. Municípios menores podem avançar de forma significativa com instrumentos simples, desde que esses instrumentos sejam consistentes, atualizados e integrados. O foco deve estar na construção de rotinas mínimas reprodutíveis, e não na implantação imediata de modelos complexos de avaliação ou sistemas sofisticados.

Os grupos de Pequeno Porte II e Médio Porte apresentam maior maturidade média e menor incidência relativa de baixa maturidade multidimensional. Ao mesmo tempo, os perfis de retorno tornam-se mais importantes, especialmente no Médio Porte. Para esses municípios, a recomendação principal é fechar o ciclo de governança, usando a base já existente para avançar em avaliação, revisão, transparência e prestação de contas. Nesses grupos, o desafio tende a ser menos a criação de capacidades básicas e mais a conversão de capacidade instalada em retorno institucional.

O Grande Porte apresenta heterogeneidade relevante e presença simultânea de experiências mais estruturadas e casos de baixa maturidade. A Metrópole, por corresponder a apenas um município, deve ser lida como caso individual. Para esses municípios maiores, a recomendação central é fortalecer a integração intersetorial e a governança dos sistemas de informação. Recomenda-se integrar fazenda, planejamento, contabilidade, procuradoria, controle interno e secretarias setoriais; padronizar dados entre sistemas; criar painel consolidado de benefícios; distinguir benefícios; e priorizar a revisão de benefícios de maior materialidade fiscal.

Os recortes por COREDE e associação municipal devem ser usados para focalizar estratégias, e não para produzir rankings regionais. Em regiões ou associações com maior presença de baixa maturidade multidimensional, recomenda-se priorizar capacidades básicas: normatização, cadastro, mensuração inicial, processo administrativo, controle contábil e transparência mínima. Em regiões ou associações com maior presença de *Base s/ retorno* ou *Controle s/ retorno*, a prioridade deve recair sobre avaliação de resultados, revisão periódica e transparência ativa.

Associações com elevada heterogeneidade interna podem combinar duas linhas de ação: difundir práticas de municípios mais estruturados e oferecer apoio focalizado aos municípios em C/D ou em perfis de baixa maturidade. COREDEs com concentração de perfis específicos podem orientar a escolha dos temas prioritários de apoio institucional. Assim, o recorte territorial e associativo funciona como mecanismo de focalização, sem substituir a análise do ciclo e dos perfis.

## 6.5 Síntese operacional das recomendações

A Tabela 55 resume as recomendações em prioridades operacionais. A matriz não esgota as possibilidades de aprimoramento, mas organiza os principais achados do relatório em direções práticas de ação. Em todos os casos, a governança dos benefícios tributários se fortalece quando a concessão deixa de ser um ato isolado e passa a compor um ciclo completo de planejamento, registro, controle, avaliação e accountability.

Tabela 55: Síntese operacional das recomendações

| **Prioridade** | **Grupo ou perfil mais associado** | **Direção recomendada** |
|---|---|---|
| Fechar o ciclo de governança | Municípios com *retorno frágil*, *Base s/ retorno* e *Controle s/ retorno* | Instituir avaliação, revisão periódica, transparência ativa e prestação de contas sobre benefícios tributários. |
| Organizar capacidade básica | Baixa maturidade multidimensional e parte dos municípios de Pequeno Porte I | Criar norma mínima, cadastro, registro, mensuração inicial, processo administrativo e publicação básica. |
| Converter controle em accountability | Municípios com CCC relativamente elevado, TAS baixo ou perfil *Controle s/ retorno* | Usar registros internos e contábeis como base para avaliação pública, divulgação periódica e revisão dos benefícios. |
| Qualificar dados e mensuração | Municípios com GOI em C/D ou perfil *Base s/ controle* | Integrar cadastros, beneficiários, valores estimados, processos administrativos, sistemas tributários e contabilidade. |
| Consolidar base e planejamento | Municípios com BNI ou PAF em C/D e perfil *Controle s/ base* | Formalizar fluxos, explicitar objetivos, vigência, metas, indicadores, impacto fiscal e compatibilidade com instrumentos orçamentários. |
| Revisar riscos do ISS/IBS | Municípios com benefícios de ISS vigentes ou com prazo estendido | Mapear prazos, estimar valores, revisar continuidade, documentar efeitos fiscais e dar publicidade à revisão. |

# 7 CONCLUSÃO

Este relatório apresentou um diagnóstico da governança dos benefícios tributários nos municípios gaúchos a partir do Índice de Governança de Benefícios Tributários (IGBT). O ponto de partida foi a compreensão de que benefícios tributários são instrumentos legítimos de política pública, mas exigem condições institucionais específicas para que possam ser concedidos, acompanhados, avaliados, revisados e comunicados à sociedade. Por envolverem renúncia potencial ou efetiva de receita, tratamento diferenciado a contribuintes e objetivos de interesse público, esses instrumentos não podem ser tratados apenas como atos formais de concessão. Eles exigem governança.

O primeiro resultado relevante foi a própria incidência declarada dos benefícios tributários. Entre os municípios respondentes, 325 declararam possuir concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária e tiveram o IGBT calculado, correspondendo a 65,4% do universo analisado. Outros 172 municípios declararam não possuir incidência desses instrumentos e, por isso, não receberam pontuação no índice. Essa distinção é essencial: ausência de IGBT não significa baixa governança, mas não aplicação do instrumento de mensuração, pois o índice foi construído para avaliar a maturidade institucional dos municípios que declararam possuir benefícios tributários.

No universo dos municípios com IGBT calculado, a média estadual foi de 53,9 pontos, de um máximo de 100, situando-se na faixa de *governança adequada*. Nos quatro estratos de pontuação, a maior parte dos municípios ficou nos estratos A/B, mas uma parcela expressiva permaneceu em C/D. O diagnóstico agregado, portanto, não revela ausência generalizada de governança, nem consolidação plena das práticas institucionais. O resultado indica uma situação intermediária: há bases importantes já presentes em muitos municípios, mas ainda com necessidade de consolidação, padronização e aprofundamento das rotinas de planejamento, registro, mensuração, controle, avaliação e transparência.

A análise por aspectos mostrou que a maturidade institucional é desigual entre as dimensões do IGBT. Controle interno e Conformidade Contábil (CCC) e Planejamento e Aderência Fiscal (PAF) apresentaram as maiores médias, indicando maior presença relativa de práticas associadas a processos administrativos, contabilização, estimativas fiscais e aderência aos instrumentos orçamentários. Base Normativa e Institucionalidade (BNI) e Gestão Operacional e Informação (GOI) ocuparam posição intermediária, com sinais de consolidação parcial, mas também com heterogeneidades importantes. Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem (MAA) e Transparência e Accountability Social (TAS), por sua vez, concentraram os principais pontos de atenção, especialmente pela baixa pontuação média e pela elevada proporção de municípios em C/D.

A integração dos resultados permitiu qualificar esse padrão. Quando os seis aspectos foram reorganizados em três dimensões do ciclo de governança, observou-se que *Estruturação e Concessão* e *Execução e Controle* apresentam maior maturidade relativa, enquanto *Avaliação e Accountability* permanece como a etapa mais frágil. Essa assimetria é uma das mensagens centrais do relatório: muitos municípios parecem estar mais estruturados para criar, autorizar, registrar ou controlar formalmente benefícios do que para avaliar seus resultados, revisar sua continuidade, divulgar informações e prestar contas à sociedade.

Essa conclusão altera a forma de interpretar o diagnóstico. O problema central não é apenas a existência de aspectos mais altos e mais baixos, mas a presença de descompassos entre etapas do ciclo. Há municípios com base normativa ou planejamento fiscal sem retorno institucional suficiente; há municípios com controle e registros que não se convertem em transparência pública; há municípios com alguma capacidade informacional, mas sem avaliação sistemática de resultados; e há municípios com baixa maturidade disseminada em várias dimensões. Por isso, a agenda de aprimoramento não deve ser homogênea. Ela precisa considerar o tipo de descompasso observado.

Os perfis interpretativos ajudaram a organizar essa leitura. A baixa maturidade multidimensional indicou situações em que a fragilidade se distribui por várias etapas do ciclo e exige construção simultânea de capacidades básicas. Perfis como *Base s/ retorno* e *Controle s/ retorno* mostraram situações diferentes: municípios que já possuem algum grau de estruturação normativa, fiscal, operacional

ou contábil, mas que ainda não completam o ciclo por meio de avaliação, revisão, transparência e accountability. O grupo sem enquadramento nos perfis de descompasso também exigiu cautela interpretativa: não estar nos perfis selecionados não significa ausência de pontos de atenção, especialmente porque a transparência social permanece frágil mesmo em contextos relativamente mais estruturados.

Os recortes por porte populacional, COREDE e associação municipal reforçaram a necessidade de recomendações diferenciadas. O porte populacional ajuda a organizar a análise, mas não determina automaticamente a maturidade da governança. Os municípios de Médio Porte apresentaram resultados relativamente mais favoráveis em vários indicadores, enquanto o Pequeno Porte I concentrou parte relevante da baixa maturidade multidimensional. O Grande Porte, por sua vez, evidenciou heterogeneidade interna, mostrando que maior população e maior complexidade administrativa não garantem integração do ciclo. Nos COREDEs e associações municipais, os perfis não formaram um único padrão territorial simples. Em alguns recortes, predomina fragilidade ampla; em outros, descompassos de retorno; em outros, maior proporção de municípios fora dos perfis definidos. Esses recortes são, portanto, mais úteis para focalizar estratégias de aprimoramento do que para produzir rankings regionais.

As recomendações derivadas do diagnóstico seguiram essa lógica. Em vez de repetir isoladamente os seis aspectos do IGBT, a seção de recomendações priorizou o fechamento do ciclo de governança. Isso implica fortalecer rotinas de avaliação e revisão, transformar registros internos em informação pública, integrar bases cadastrais, mensuração da renúncia e contabilidade, consolidar a base normativa e o planejamento fiscal como piso institucional e revisar benefícios de ISS no contexto da transição para o IBS. A mensagem prática é direta: normas, estimativas, processos e controles são necessários, mas só produzem governança plena quando alimentam avaliação, aprendizagem institucional, transparência e prestação de contas.

A interpretação dos resultados deve, contudo, respeitar os limites do diagnóstico. O IGBT foi construído com base em informações declaradas pelos municípios no levantamento aplicado em 2025. O relatório não substitui auditoria específica, validação documental individualizada, exame jurídico da legalidade de cada benefício, avaliação econômica de sua eficiência ou mensuração monetária da renúncia tributária. Pontuações mais altas indicam maior aderência declarada às práticas de governança avaliadas; pontuações mais baixas indicam pontos de atenção institucional. Nenhuma dessas situações deve ser lida como julgamento definitivo da qualidade global da gestão municipal.

Também é necessário considerar que o diagnóstico representa uma fotografia institucional do período analisado. Normas, sistemas, práticas de transparência, rotinas de controle e procedimentos de avaliação podem evoluir após o levantamento. Além disso, comparações por porte, COREDE e associação municipal devem ser lidas com cautela, especialmente em grupos com poucos municípios válidos ou com grande heterogeneidade interna. Os perfis interpretativos são ferramentas analíticas, não categorias oficiais de classificação dos municípios; servem para orientar prioridades de aprimoramento, e não para rotular administrações municipais.

Essas limitações não reduzem a utilidade do diagnóstico. Ao contrário, ajudam a definir seu uso adequado. O IGBT deve ser compreendido como instrumento de leitura institucional. Seu valor está em tornar visível um campo da gestão fiscal frequentemente menos transparente que a despesa orçamentária direta: os benefícios tributários. Ao sistematizar informações, o relatório oferece uma base comum para diálogo entre gestores, controles internos, controle externo, instituições de apoio técnico, pesquisadores e sociedade.

A continuidade dessa agenda pode avançar em diferentes direções. Atualizações periódicas do levantamento permitiriam acompanhar a evolução da maturidade institucional ao longo do tempo. Estudos futuros podem aprofundar a validação documental de respostas, analisar casos municipais específicos, investigar a relação entre práticas de governança e materialidade fiscal das renúncias, desenvolver indicadores mais detalhados de transparência ativa e examinar os efeitos da transição do ISS para o IBS sobre a gestão dos benefícios tributários. Também pode ser útil integrar, gradualmente, informações declaradas pelos municípios com dados fiscais, contábeis e orçamentários já disponíveis em sistemas oficiais.

Em perspectiva institucional, o principal ganho do relatório é oferecer uma linguagem comum

para tratar da governança dos benefícios tributários. O diagnóstico desloca o debate da existência isolada do benefício para a qualidade do ciclo que sustenta sua concessão e sua continuidade. O fortalecimento da governança dos benefícios tributários é parte da agenda mais ampla de responsabilidade fiscal, transparência e qualidade da gestão pública municipal. Benefícios bem desenhados e bem acompanhados podem apoiar políticas públicas e estratégias locais de desenvolvimento. Benefícios concedidos, mantidos ou ampliados sem mensuração, avaliação e publicidade tendem a reduzir a capacidade de planejamento e a dificultar o controle social. Por isso, completar o ciclo de governança é condição para que esses instrumentos sejam utilizados com maior segurança institucional e maior aderência ao interesse público.

Este diagnóstico não encerra a discussão. Ele estabelece uma base inicial, comparável e reprodutível para que os municípios gaúchos possam reconhecer seus pontos fortes, identificar lacunas e organizar prioridades. A evolução esperada não depende apenas de novos sistemas ou de novas normas, mas da articulação entre decisão fiscal, gestão administrativa, controle, avaliação e transparência. Em última instância, governar benefícios tributários significa assegurar que a renúncia de receita esteja vinculada a objetivos públicos claros, seja acompanhada ao longo do tempo, possa ser revisada quando necessário e seja compreensível para a sociedade.

# REFERÊNCIAS

Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasil (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (lei de responsabilidade fiscal).

Brasil (2023). Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

Brasil (2025). Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025.

Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (2026). Associações de municípios. FAMURS. Disponível em: https://famurs.com.br/associacoes. Acesso em: 10 jul. 2026.

Fundo Monetário Internacional (2019). Tax expenditure reporting and its use in fiscal management: A guide for developing economies. How To Note 2019/002, International Monetary Fund, Washington, DC.

Greco, S., Ishizaka, A., Tasiou, M., e Torrisi, G. (2019). On the methodological framework of composite indices: a review of the issues of weighting, aggregation and robustness. *Social Indicators Research*, 141(1):61–94.

Hungerford, T. L. (2006). Tax expenditures: Good, bad, or ugly? *Tax Notes*, 113(4):325–334.

Leal, R. A., Tillmann, E. A., Gonçalves, R. d. R., Brito, T. M. d., Luisi, E. R., Nogueira, F. C., Lopes, G. F., e Andreis, T. F. (2026). Diagnóstico da Governança dos Benefícios Tributários dos Municípios Gaúchos: Documentação do Cálculo do IGBT. https://tcers.tc.br/cidadao/estudos-e-pesquisas/.

Rio Grande do Sul (2024). Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes. Acesso em: 10 jul. 2026.

Secretaria do Tesouro Nacional (2020). Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16: Renúncia de Receita. https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao-anexo/10000. Acesso em: 19 jun. 2026.

Secretaria do Tesouro Nacional (2025). Manual de Demonstrativos Fiscais – 14ª edição. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/_pdf/567/MDF%20%20MDF%2014%20edicao%20versao%2018112025%20%20v5.pdf. Acesso em: 19 jun. 2026.

Tribunal de Contas da União (2022). Referencial de controle de benefícios tributários. Relatório institucional. https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/07/24/C0/D61A4810B4FE0FF7E18818A8/Referencial_controle_beneficios_tributarios_web.pdf. Acesso em: 19 jun. 2026.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2025). Levantamento sobre incentivos ou benefícios de natureza tributária. https://tcers.tc.br/cidadao/estudos-e-pesquisas/.

# LISTA DE ELEMENTOS GRÁFICOS

## FIGURAS:

1 Histograma do IGBT geral . . . 22
2 Mapa do IGBT por município . . . 23
3 Distribuição dos estratos do IGBT por porte populacional . . . 26
4 Médias dos aspectos do IGBT por porte populacional . . . 27
5 Mapa do IGBT médio por COREDE . . . 29
6 Distribuição dos estratos do IGBT por COREDE . . . 31
7 Distribuição dos estratos do IGBT por associação municipal . . . 36
8 Distribuição estadual do escore BNI . . . 40
9 Mapa do escore BNI por município . . . 41
10 Distribuição dos estratos do aspecto BNI por porte populacional . . . 42
11 Mapa do escore BNI por COREDE . . . 44
12 Estratos do aspecto BNI por COREDE . . . 46
13 Distribuição estadual do escore PAF . . . 48
14 Mapa do escore PAF por município . . . 49
15 Distribuição dos estratos do aspecto PAF por porte populacional . . . 50
16 Mapa do escore PAF por COREDE . . . 51
17 Distribuição dos estratos do aspecto PAF por COREDE . . . 54
18 Distribuição estadual do escore GOI . . . 56
19 Mapa do escore GOI por município . . . 56
20 Distribuição dos estratos do aspecto GOI por porte populacional . . . 58
21 Mapa do escore GOI por COREDE . . . 59
22 Estratos do aspecto GOI por COREDE . . . 62
23 Distribuição estadual do escore CCC . . . 64
24 Mapa do escore CCC por município . . . 64
25 Distribuição dos estratos do aspecto CCC por porte populacional . . . 66
26 Mapa do escore CCC por COREDE . . . 67
27 Estratos do aspecto CCC por COREDE . . . 70
28 Distribuição estadual do escore MAA . . . 72
29 Mapa municipal do aspecto MAA . . . 72
30 Distribuição dos estratos do aspecto MAA por porte populacional . . . 74
31 Mapa do aspecto MAA por COREDE . . . 75
32 Distribuição dos estratos do aspecto MAA por COREDE . . . 76
33 Distribuição estadual do escore TAS . . . 80
34 Mapa municipal do aspecto TAS . . . 80
35 Distribuição dos estratos do aspecto TAS por porte populacional . . . 82
36 Mapa do aspecto TAS por COREDE . . . 83
37 Distribuição dos estratos do aspecto TAS por COREDE . . . 84
38 Matriz de correlação entre os aspectos do IGBT . . . 89
39 Distribuição dos estratos por dimensão do ciclo de governança . . . 90
40 Combinações entre perfis interpretativos de governança . . . 93
41 Posição geográfica dos perfis interpretativos . . . 94
42 Assinatura média dos aspectos por perfil interpretativo . . . 94
43 Perfis interpretativos por porte populacional . . . 96

## TABELAS:

1 Critérios de classificação por porte populacional . . . 13
2 Pesos dos aspectos na agregação do IGBT geral . . . 16

3 Síntese estadual da incidência de benefícios tributários . . . 18
4 Incidência por porte populacional . . . 19
5 Incidência por COREDE . . . 19
6 Incidência por associação municipal . . . 21
7 Síntese estadual do IGBT geral . . . 22
8 Distribuição estadual por estratos do IGBT . . . 23
9 Síntese dos resultados gerais . . . 24
10 IGBT médio por porte populacional . . . 25
11 Estratos do IGBT por porte populacional . . . 25
12 Médias dos aspectos do IGBT por porte populacional . . . 27
13 IGBT por COREDE . . . 29
14 Médias dos aspectos por COREDE . . . 32
15 IGBT por associação municipal . . . 33
16 Médias dos aspectos por associação municipal . . . 37
17 Quesitos do aspecto Base Normativa e Institucionalidade (BNI) . . . 39
18 Estratos do aspecto BNI . . . 41
19 Aspecto BNI por porte populacional . . . 42
20 Aspecto BNI por COREDE . . . 42
21 Aspecto BNI por associação municipal . . . 44
22 Quesitos do aspecto Planejamento e Aderência Fiscal (PAF) . . . 47
23 Estratos do aspecto PAF . . . 48
24 Aspecto PAF por porte populacional . . . 49
25 Aspecto PAF por COREDE . . . 50
26 Aspecto PAF por associação municipal . . . 52
27 Quesitos do aspecto Gestão Operacional e Informação (GOI) . . . 55
28 Estratos do aspecto GOI . . . 57
29 Aspecto GOI por porte populacional . . . 57
30 Aspecto GOI por COREDE . . . 58
31 Aspecto GOI por associação municipal . . . 60
32 Quesitos do aspecto Controle Interno e Conformidade Contábil (CCC) . . . 63
33 Estratos do aspecto CCC . . . 65
34 Aspecto CCC por porte populacional . . . 65
35 Aspecto CCC por COREDE . . . 66
36 Aspecto CCC por associação municipal . . . 68
37 Quesitos do aspecto Monitoramento, Avaliação e Aprendizagem (MAA) . . . 71
38 Estratos do aspecto MAA . . . 73
39 Aspecto MAA por porte populacional . . . 73
40 Aspecto MAA por COREDE . . . 74
41 Aspecto MAA por associação municipal . . . 77
42 Quesitos do aspecto Transparência e accountability social (TAS) . . . 79
43 Estratos do aspecto TAS . . . 81
44 Aspecto TAS por porte populacional . . . 81
45 Aspecto TAS por COREDE . . . 82
46 Aspecto TAS por associação municipal . . . 85
47 Síntese comparativa dos seis aspectos de governança . . . 88
48 Síntese das dimensões do ciclo de governança . . . 90
49 Critérios operacionais dos marcadores e perfis . . . 91
50 Frequência dos marcadores dimensionais . . . 92
51 Frequência dos perfis interpretativos de governança . . . 92
52 Perfis interpretativos por COREDE . . . 97

53 Perfis interpretativos por associação municipal . . . . . 98
54 Achados integrados da seção . . . . . 100
55 Síntese operacional das recomendações . . . . . 107

# LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| **ACOSTADOCE** | Associação dos Municípios da Costa Doce |
| **AMAJA** | Associação dos Municípios do Alto Jacuí |
| **AMASBI** | Associação dos Municípios do Alto da Serra do Botucaraí |
| **AMAT** | Associação dos Municípios do Alto Taquari |
| **AMAU** | Associação dos Municípios do Alto Uruguai |
| **AMCENTRO** | Associação dos Municípios do Centro do Estado |
| **AMCSERRA** | Associação dos Municípios da Centro Serra |
| **AMESNE** | Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste |
| **AMF** | Anexo de Metas Fiscais |
| **AMFRO** | Associação dos Municípios da Fronteira Oeste |
| **AMLINORTE** | Associação dos Municípios do Litoral Norte |
| **AMM** | Associação dos Municípios das Missões |
| **AMNG** | Associação dos Municípios do Norte Gaúcho |
| **AMPARA** | Associação dos Municípios do Vale do Paranhana |
| **AMPLA** | Associação de Municípios do Planalto |
| **AMSERRA** | Associação dos Municípios de Turismo da Serra |
| **AMUCELEIRO** | Associação dos Municípios da Região Celeiro do Rio Grande |
| **AMUCSER** | Associação dos Municípios dos Campos de Cima da Serra |
| **AMUFRON** | Associação dos Municípios da Fronteira Noroeste |
| **AMUNOR** | Associação dos Municípios do Nordeste Riograndense |
| **AMUPLAM** | Associação dos Municípios Planalto Médio |
| **AMVAG** | Associação dos Municípios do Vale Germânico |
| **AMVARC** | Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí |
| **AMVARP** | Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo |
| **AMVAT** | Associação dos Municípios do Vale do Taquari |
| **AMZOP** | Associação dos Municípios da Zona da Produção |
| **ASMURC** | Associação dos Municípios da Região Carbonífera |
| **ASSUDOESTE** | Associação dos Municípios da Região Sudoeste do Estado |
| **AZONASUL** | Associação dos Municípios da Zona Sul |
| **BNI** | Base normativa e institucionalidade |
| **CCC** | Controle interno e conformidade contábil |
| **COREDE** | Conselho Regional de Desenvolvimento |
| **FAMURS** | Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul |
| **FAPERGS** | Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul |
| **FURG** | Universidade Federal do Rio Grande |
| **GOI** | Gestão operacional e informação |
| **GRANPAL** | Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre |
| **IBGE** | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| **IBS** | Imposto sobre Bens e Serviços |
| **IGBT** | Índice de Governança dos Benefícios Tributários |
| **IPC** | Instrução de Procedimentos Contábeis |
| **IPTU** | Imposto Predial e Territorial Urbano |
| **ISS** | Imposto sobre Serviços |
| **ITBI** | Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis |
| **LDO** | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| **LOA** | Lei Orçamentária Anual |
| **MAA** | Monitoramento, avaliação e aprendizagem |
| **PAF** | Planejamento e aderência fiscal |
| **RS** | Rio Grande do Sul |
| **STN** | Secretaria do Tesouro Nacional |
| **TAS** | Transparência e accountability social |
| **TCE-RS** | Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul |

FURG
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS