CEARÁ UM SÓ

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM DISCUSSÃO

Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Elmano de Freitas
Governador do Estado do Ceará

Jade Romero
Vice-Governadora do Estado do Ceará

Alexandre Cialdini
Secretário do Planejamento e Gestão

ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ – EGPCE

Carlos Eduardo Marino
Diretor da EGPCE

Francisca Aline de Carvalho
Assessora de Controle Interno e Ouvidoria – ASCOI

Disraeli Moura
Coordenador Jurídico – ASJUR

Vanessa Nobre
Coordenadora de Desenvolvimento Institucional, Planejamento e Tecnologia da Informação – CODIP

João Jorge Pereira
Coordenador Administrativo-Financeiro – COAFI

Verônica Mota
Coordenadora de Educação em Gestão Pública – COEGE

Josinelde Coelho
Coordenadora Pedagógica – COPED

Flávia Livino
Assessora Especial da Direção

Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará

CEARÁ GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

CEARÁ
UM SÓ

CEARÁ UM SÓ

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM DISCUSSÃO

FORTALEZA . CEARÁ .NOVEMBRO DE 2024

Coordenação
Verônica Mota

Organização
Gabriel Gregório e Flávia Livino

Projeto gráfico e Diagramação
Aldiane Lima

Revisão
Ana Paula Silva Vieira
Maria Nahir Batista Ferreira Torres
Paulo Eugênio Rifane de Sousa

Autores
Alexandre Sobreira Cialdini
Regina Claudia Barbosa Fideles Dutra
Alfredo José Pessoa de Oliveira
Rafaela Martins Leite Monteiro
Adelaide Maria Rodrigues Lopes Uchoa
Antônio Augusto Ferreira de Oliveira
Fernanda de S. Farias Gimenes
Raimundo Tales Benigno Rocha Matos
Narcélio de Sá Pereira Filho
Francisco Wagner de Queiroz Almeida Jr.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

C387t Ceará um só [livro eletrônico] : governança interfederativa em discussão.
-- 1. ed. -- Fortaleza, CE : Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, 2024. PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-982222-4-6

1. Administração financeira 2. Administração pública - Ceará (Estado)
3. Gestão pública 4. Governança pública
5. Tributos - Leis e legislação - Brasil.

24-244302 CDD-354

Índices para catálogo sistemático:
1. Governança pública administrativa 354
Aline Graziele Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

As ideias e conteúdos expressos nos textos deste e-book, a integridade dos dados e o uso adequado de materiais que eventualmente possam estar protegidos por direitos autorais são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Agradecimento

Gostaríamos de expressar nossa gratidão a todos que contribuíram para a construção desta obra e confiaram no sucesso deste projeto. Agradecemos especialmente a:

Aldiane Lima de Oliveira
Ana Virginia Magalhães
Dorenice Albuquerque Fernandes
Gabriel Gregório Matos
Virgínia Xerez Martins Brasil

Apresentação

A Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, por meio deste livro digital, oferece aos gestores públicos e à sociedade reflexões derivadas das apresentações ocorridas por ocasião do I e II Seminário sobre Governança Interfederativa, realizados pela Escola no segundo semestre de 2024. Os artigos presentes nesta obra foram elaborados por reconhecidos técnicos e operadores da Administração Pública Estadual e Municipal, que possuem amplo conhecimento sobre os temas abordados. Neste e-book, exploramos a importância da Governança Fiscal Interfederativa e suas várias facetas.

O primeiro artigo, "Governança Interfederativa no Brasil: Desafios e Perspectivas", aborda os conceitos fundamentais sobre o tema, destacando a cooperação entre diferentes níveis de governo para uma gestão fiscal eficiente e os benefícios decorrentes dessa prática.

O segundo artigo, "O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará e as Bases Estatísticas Municipais", apresenta as bases estatísticas municipais organizadas pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Esse artigo demonstra como essas ferramentas, disponíveis aos municípios sem qualquer ônus, são essenciais para a formulação de políticas públicas eficazes

e o planejamento estratégico, fornecendo uma análise detalhada dos principais indicadores disponíveis e suas aplicações práticas.

No artigo "ITBI - Definições e Novas Espécies de Hipóteses de Incidência", detalha-se uma visão abrangente sobre o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Este artigo esclarece as definições e as novas hipóteses de incidência do imposto, guiando o leitor através das recentes mudanças na legislação e seus impactos nas transações imobiliárias e na tributação municipal.

Em "Tributação Imobiliária: Oportunidades e Desafios", discute-se as oportunidades e os desafios enfrentados na tributação imobiliária. Este artigo analisa as tendências atuais e melhores práticas, sugerindo maneiras pelas quais as administrações municipais podem otimizar a arrecadação e promover o desenvolvimento urbano sustentável por meio da correta exploração do IPTU e do ITBI.

O quinto artigo, "IPTU: Sinter - O Novo Modelo de Tributação e a Experiência de Fortaleza", explora o novo modelo de tributação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), bem como, aborda os desafios para a utilização do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – Sinter do Governo Federal. Este artigo destaca as mudanças significativas e os benefícios esperados deste novo modelo, além de discutir a modernização e a eficiência na cobrança do imposto.

"Modernização e Transparência na Gestão Tributária Municipal: Desafios e Soluções" é o sexto artigo do nosso e-book, onde os desafios e as soluções para a modernização

e a transparência na gestão tributária municipal são discutidos. Este artigo aborda inovações tecnológicas e práticas administrativas que podem melhorar a eficiência e a transparência na arrecadação de tributos.

No artigo "Inovação e Inteligência Geográfica na Gestão Tributária: Um Estudo de Caso da Prefeitura de Caucaia", explora-se as inovações e novas tecnologias aplicadas aos cadastros municipais, destacando como essas ferramentas podem otimizar o gerenciamento de informações e melhorar a eficiência administrativa nas prefeituras.

Finalmente, no artigo "Cobrança Administrativa: Estratégias de Como Recuperar Valores Vencidos", apresentamos estratégias eficazes para a cobrança administrativa de tributos, percorrendo métodos e práticas para recuperar valores perdidos, ressaltando a importância de uma gestão ativa na recuperação de receitas municipais.

Em conclusão, este e-book oferece uma visão abrangente e detalhada da governança interfederativa e da gestão tributária municipal, reunindo artigos que fornecem insights valiosos e práticas recomendadas. A Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará espera que as informações contribuam para o desenvolvimento regional sustentável e a melhoria contínua dos serviços públicos.

Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará

Prefácio

O programa “Ceará um Só” integra forças, saberes e experiências para melhorar a gestão fiscal, proporcionando resultados concretos à população cearense. Liderada pelo Governodo Estado, essa iniciativa se consolida como uma importante ferramenta de Governança Fiscal Interfederativa em prol de todas as esferas de governo.
O estado do Ceará tem uma longa tradição de cooperação com os prefeitos, e, em nossa administração, essa parceria foi ampliada e fortalecida, reforçando o compromisso com uma gestão pública mais eficiente e próxima das demandas locais.

Nesse e-book, que tenho a honra de prefaciar, são tratados temas de grande relevância para a sociedade e os gestores públicos. Entre os tópicos abordados estão as receitas constitucionais, as mudanças trazidas pela nova Reforma Tributária, a tributação imobiliária, a incidência do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), a arrecadação do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e a manutenção do cadastro imobiliário local. Também são discutidas a modernização na Gestão Tributária e estratégias da cobrança administrativa.

Desde o início do meu mandato como governador do Ceará, acompanho de perto o trabalho realizado pelos gestores municipais e tenho certeza de que esta publicação

fortalecerá ainda mais o programa “Ceará um Só”. Ela reflete nosso compromisso em disponibilizar ferramentas que contribuem para uma tomada de decisão mais assertiva e para a concretização de projetos que melhorem a vida do nosso povo.

A obra reúne os conteúdos dos Seminários I e II do “Ceará um Só”, organizados pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag-CE) e executados pela nossa Escola de Gestão Pública (EGPCE). É voltada não apenas a administradores públicos, mas também a pesquisadores e estudantes de Contabilidade, Administração, Direito, Economia e áreas afins.

Esse material demonstra que o Ceará está no caminho certo ao oferecer um produto de forte impacto, escrito por profissionais de alto nível que atuam diariamente na prática da gestão pública. Por essas razões, recomendo, com muito orgulho, o presente e-book.

Desejo a todos uma excelente leitura, reflexão e aprofundamento dos temas abordados.

Elmano de Freitas
Governador do Estado do Ceará

Sumário

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO BRASIL DESAFIOS E PERSPECTIVAS 12
Alexandre Sobreira Cialdini
Regina Claudia Barbosa Fideles Dutra

O INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO ESTADO DO CEARÁ E AS BASES ESTATÍSTICAS MUNICIPAIS 56
Alfredo José Pessoa de Oliveira
Rafaela Martins Leite Monteiro

ITBI – DEFINIÇÕES E NOVAS ESPÉCIES DE HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA 72
Adelaide Maria Rodrigues Lopes Uchoa

TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS 97
Antônio Augusto Ferreira de Oliveira

IPTU: SINTER – O NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO E A EXPERIÊNCIA DE FORTALEZA 119
Fernanda de S. Farias Gimenes

MODERNIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL: DESAFIOS E SOLUÇÕES 141
Raimundo Tales Benigno Rocha Matos

INOVAÇÃO E INTELIGÊNCIA GEOGRÁFICA NA GESTÃO TRIBUTÁRIA: UM ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA DE CAUCAIA 164
Narcélio de Sá Pereira Filho

COBRANÇA ADMINISTRATIVA: ESTRATÉGIAS DE COMO RECUPERAR VALORES VENCIDOS 182
Francisco Wagner de Queiroz Almeida Júnior

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Alexandre Sobreira Cialdini [1]
Regina Claudia Barbosa Fideles Dutra [2]

INTRODUÇÃO

A tese central que fundamenta a governança interfederativa reside no traçado estabelecido e nas diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum entre governos subnacionais – estados e municípios e a União. Tais funções, entre as quais se situa o desenvolvimento econômico, social e ambiental, buscam um processo de integração a partir de ações coletivas institucionais (ICA).

A possibilidade de alcançar a gestão mais integrada e sistêmica no Brasil representa um grande desafio, em decorrência da histórica heterogeneidade que há no Brasil entre as cidades e entre suas regiões.

1 Secretário de Gestão e Planejamento do Estado do Ceará. Servidor da Secretaria da Fazenda. Auditor da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Políticas Fiscais pelo ILPES/CEPAL e em Gestão de Finanças Públicas Avançadas pela EBAPE/FGV-RJ. Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Mestre em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Barcelona. Doutor em Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa (ULisboa). Pós-Doutor em Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade de Lisboa (ULisboa).

2 Coordenadora de Desempenho e Desenvolvimento de Lideranças da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Servidora da Secretaria de Finanças. Auditora do Tesouro Municipal da Secretaria de Finanças de Caucaia. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Especialista em Direito e Processos Tributários pela Fundação Getúlio Vargas e em Economia pela Universidade de Munster – Alemanha. Mestre em Gestão de Negócios pela Universidade Estadual do Ceará (UECE).

A literatura internacional, as experiências e as evidências fornecem um parâmetro para construção de modelos para o caso brasileiro e cearense que podem estimular um processo de cooperação e compartilhamento na governança das políticas públicas de interesses comuns.

A inovação crucial na administração pública para o enfrentamento desse desafio, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, é a implantação de um programa continuado de governança interfederativa. Este modelo busca integrar esforços entre diferentes níveis de governo para otimizar resultados que beneficiem o país, os entes federados e, principalmente, a população.

A partir da edição da Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, o Brasil tem avançado em direção a uma gestão pública mais colaborativa e eficaz. Este documento explora a evolução histórica, os desafios e as oportunidades da governança interfederativa, com foco em casos de sucesso como o do Ceará, e oferece uma análise comparativa com modelos internacionais.

LIÇÕES APRENDIDAS: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A experiência europeia em governança interfederativa oferece lições valiosas para o Brasil como, por exemplo, a integração de esforços entre diferentes níveis de governo, a partilha de responsabilidades, a busca pelo enquadramento da Ação Coletiva Institucional (ICA) e sua aplicação ao estudo dos instrumentos teóricos e às práticas de colaboração entre municípios em áreas metropolitanas na Europa para resolver dilemas de ação coletiva institucional. A Lição procura responder às seguintes questões: Quais as principais

diferenças entre o contexto destes fenômenos nos EUA e no cenário europeu? Quais as características da governação regional na Europa? Quais os fatores que explicam a opção por diferentes mecanismos de colaboração entre municípios na Europa? A ICA é um enquadramento teórico utilizado para compreender as escolhas políticas destinadas a resolver dilemas de ação coletiva institucional, apresentando e discutindo os custos de transação e os riscos associados à colaboração entre municípios, bem como os trade-offs entre as fusões de governos locais e os instrumentos voluntários de governação regional descentralizada.

A natureza dos problemas de provisão de bens e serviços enfrentados pelos governos locais na Europa é essencialmente a mesma dos governos locais no Brasil. No entanto, a resposta aos dilemas da ação coletiva institucional ao longo dos últimos 40 anos tem sido muito distinta, considerando os efeitos ampliados com o processo de descentralização que ocorreu após a Constituição de 1988.

Por exemplo, enquanto a consolidação nas áreas metropolitanas é um evento relativamente raro nos EUA, muitos países da Europa Ocidental empenharam-se com sucesso em reformas territoriais de larga escala logo após a II Guerra Mundial. Na maioria dos casos, as fusões de municípios foram forçadas pelos governos nacionais ou, no mínimo, enquadradas pela legislação nacional.

No caso do Brasil, ocorreu exatamente o contrário, ou seja, ampliação de novos municípios, que foi puxado pela ampliação da receita proveniente do Fundo de Participação dos Municípios e pelo alargamento da base tributária do ICMS, sem uma regra para melhorar a capacidade instalada e a economia de escala.

Regra geral, as tentativas de aumentar a capacidade instalada, obter economias de escala e melhorar a eficiência técnica conduziram à fusão de unidades de governo local, ao passo que a promoção da democracia, da legitimidade e das preferências locais dos cidadãos geraram unidades menores e sistemas de governo local mais fragmentados (Swianiewicz, 2010; Kopric, 2012). No entanto, quer nas iniciativas governamentais, promovendo as fusões municipais, quer nas reformas que conduziram à fragmentação, o debate sobre a governação regional voluntária tem estado visivelmente ausente. Mesmo nos países em que a cooperação intermunicipal voluntária em larga escala foi implementada (França e Finlândia) ou sugerida (Hungria, República Checa e Eslováquia), como forma alternativa de implementar a descentralização funcional, a governança regional centrada na colaboração entre municípios é geralmente considerada problemática.

Swianiewicz (2010, p. 14), escreve:

> Entre os atores envolvidos, a confiança é necessária para que a cooperação voluntária funcione de forma eficaz (e, como sabemos a partir da literatura sobre capital social, confiança é um recurso escasso na maioria dos países da Europa Central e Oriental). É muito revelador que onde quer que encontremos bons e abundantes exemplos de cooperação, eles tenham sido apoiados por um forte conjunto de incentivos oferecidos pelas políticas nacionais ou europeias. A natureza desses incentivos é tal que, por vezes, é questionável se a cooperação ainda é de baixo para cima e voluntária ou antes imposta por entidades externas. Tem sido assim em França e na Finlândia, os dois casos europeus mais frequentemente citados como exemplos positivos de cooperação intermunicipal.

Swianiewicz se refere principalmente à cooperação intermunicipal, mas a discussão sobre a governação regional na Europa é amplamente dominada por uma perspectiva

top-down. Mesmo quando os governos centrais desejam promover soluções voluntárias para problemas supramunicipais, ainda assim estabelecem critérios a serem seguidos em fusões municipais e intervêm impondo reformas territoriais quando as soluções voluntárias não produzem os resultados esperados.

Na Europa, a integração do debate sobre as fusões e a fragmentação a nível local, com as alternativas de governação regional voluntária, ainda está ausente, isto apesar dos esforços recentes neste sentido (Hulst, Van Monfort, 2007; Swianiewicz, 2010). Esta Lição contribui para preencher esta lacuna, apresentando o enquadramento teórico da ICA para melhor compreensão dos mecanismos de governação regional e fornecendo exemplos das soluções voluntárias adoptadas para organizar a prestação de serviços no contexto regional e local.

Nos Estados Unidos, o federalismo cooperativo se originou na década de 1930 (Clark, 1938), mas a cooperação intergovernamental está presente desde 1789 (Elazar, 1962). Por exemplo, o Congresso adiou as preocupações estaduais no Judiciary Act de 1789 ao criar tribunais distritais federais totalmente dentro dos limites estaduais. A cooperação do século XIX também incluía concessões de terras, gastos de barril de porco, empréstimos e perdão de empréstimos, transferências de propriedade federal, concessões em dinheiro, assistência técnica e compartilhamento de pesquisa e informação. “O direito do governo federal de dar aos estados terras do domínio federal e dinheiro do tesouro federal nunca foi seriamente questionado” (Macdonald, 1928, p. 1).

O federalismo cooperativo implica a disposição do governo federal de negociar e barganhar com autoridades estaduais e locais sobre a formulação de políticas federais e a implementação de políticas federais por estados e localidades.

No passado, o Congresso regularmente adiava para os estados, como em um ato de 1866, financiando a execução da quarentena estadual, mas instruindo o secretário do tesouro a não "adicionar, modificar ou substituir qualquer regulamentação estadual" (Maxey, 1908, p. 622). Essa abordagem mudou no século XX, quando o Congresso direcionou e regulamentou cada vez mais os estados por meio de subsídios em dinheiro. O New Deal do presidente Franklin D. Roosevelt marcou uma conjuntura crítica, institucionalizando o federalismo cooperativo. De 1930 a 1940, o número de subsídios aumentou em 107% (Dilger, 2017) e os gastos federais com subsídios aumentaram em 2.006% (Maxwell, 1952).

No entanto, a cooperação foi gradualmente redefinida, especialmente durante a década de 1960, à medida que a disposição dos governos estaduais e locais de cooperar com o governo federal aumentou — e não o contrário. Essa concepção foi motivada em parte pela crença de que o governo federal possuía expertise superior. Assim, diz-se que o "federalismo cooperativo" contemporâneo situa "uniformidade e finalidade para normas de primeira ordem no nível nacional, ao mesmo tempo em que permite diálogo e pluralidade no nível de implementação estadual dessas normas" (Bader, 2014, p. 164). A escola nacionalista do federalismo celebra esse desenvolvimento como "o poder que os estados desfrutam como agentes do governo nacional" (Gerken, 2014, p. 1626). Portanto, a dimensão mais

federalista do federalismo cooperativo — a disposição dos funcionários federais eleitos de tratar funcionários estaduais e locais eleitos como parceiros na formulação de políticas federais — atrofiou-se de tal forma que a cooperação intergovernamental na implementação de políticas federais, especialmente por meio de subsídios, é dominada pela barganha entre burocratas federais, estaduais e locais — todos os quais têm fortes incentivos para manter um sistema majoritariamente cooperativo e até mesmo colusivo.

A administração do Presidente Barack Obama cultivou uma abordagem baseada no local, personalizando o suporte para comunidades com base em seus ativos e desafios específicos, foi um processo de descentralização mais direto com os municípios americanos. Essa nova abordagem busca os planos ou a visão das comunidades para abordar um conjunto de desafios e, em seguida, trabalhar em silos (organizações sociais e governamentais) de agências e programas para dar suporte a essas comunidades na implementação de seus planos.

Houve também uma mudança sobre as transferências governamentais que autorizou ou alterou 71 subsídios categóricos federais para governos estaduais e locais, aumentando ainda mais o papel dos subsídios vinculados aos resultados no sistema intergovernamental e nos subsídios em auxílio.

A administração Obama defendeu a consolidação de programas de subsídios categóricos em várias áreas funcionais como um meio de reduzir a duplicação e promover a eficiência do programa. Por exemplo, a Administração Obama apoiou a consolidação de dezenas de programas de subsídios

categóricos de transporte de superfície (Congressional Research Service, 2019).

Além das experiências europeia e americana, importa mencionar o surgimento da UCLG (Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos)[3] . A UCLG foi fundada em 1913, na cidade belga de Ghent, onde um grupo de prefeitos e administradores da cidade tomou a decisão inovadora de continuar sua colaboração de uma forma mais permanente e estruturada e assim nasceu a Union Internationale des Villes. Cem anos depois, o movimento municipal internacional ainda está se fortalecendo e a comunidade internacional percebe cada vez mais que, para realmente abordar as questões globais, o nível local deve estar no centro da solução.

A Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos, da sigla em inglês UCLG, é a maior organização de governos locais e regionais do mundo. O processo colaborativo é o foco das atividades da UCLG, como uma rede global de cidades e governos locais, regionais e metropolitanos e suas associações.

O objetivo também da organização é também representar, defender e ampliar as vozes dos governos locais e regionais para integrar todas as localidades.
Por meio de colaboração, diálogo, cooperação e compartilhamento de conhecimento, a organização atua para promover a resposta e ação global por meio de compromissos e acordos inovadores que se tornam fios comuns e que

3 Cialdini (2022) traz um relato sobre o a estrutura e desenvolvimento da UCLG, considerando seu processo colaborativo e compartilhamento de soluções. Ver, a propósito: A Trajetória da Lei de Responsabilidade Fiscal: Da Gestação à Pandemia– Os Efeitos nos Estados Brasileiros. Almedina, 2022. Sobre a UCLG, ver: https://uclg.org/.

transcendem as fronteiras e unem as comunidades, para elevar e empoderar a nível local.

Portanto, tanto a Europa como os Estados Unidos e a experiência centenária da UCLG buscam formular e aprimorar os modelos de governança interfederativa.

Todos se assemelham, por serem simétricos, inclusive são conhecidos por diferentes siglas, mas compartilham o mesmo espírito: unir forças para cumprir o dever público e resolver problemas complexos. A comparação por soluções conjuntas são práticas que podem ser adaptadas e aplicadas no contexto brasileiro. Além disso, a experiência europeia, americana e a UCLG destacam também a importância da transparência, da participação cidadã e da accountability na governança interfederativa e do processo de coordenação do governo central, associando a capacidade de execução dos governos subnacionais, com critérios para avaliação de resultados.

Os modelos europeus de governança fornecem insights valiosos para o Brasil, destacando as melhores práticas e as lições aprendidas que podem ser aplicadas no contexto brasileiro. A governança multinível europeia e a UCLG, por exemplo, enfatizam a importância da cooperação entre diferentes níveis de governo e a participação ativa da sociedade civil. Esses elementos são fundamentais para garantir a legitimidade e a eficácia das políticas públicas.

CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO
A Constituição de 1988 e a Descentralização

A Constituição de 1988 foi um divisor de águas na administração pública brasileira, promovendo a descentralização e a autonomia dos entes federados. Essa mudança visava a dar mais poder e responsabilidade aos estados e municípios, permitindo que eles atendessem melhor às necessidades locais. No entanto, essa autonomia também trouxe desafios, como a falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo e a dificuldade em implementar políticas públicas de forma eficaz. A descentralização, embora benéfica em muitos aspectos, também expôs a fragilidade das capacidades institucionais locais, especialmente em municípios menores e menos desenvolvidos.

Desafios Estruturais

Desde a promulgação da Constituição, o Brasil tem enfrentado desafios significativos em áreas críticas. O saneamento básico, por exemplo, continua sendo um problema em muitas regiões, com milhões de brasileiros sem acesso a água potável e esgoto tratado. A educação e a saúde também enfrentam desafios, com desigualdades significativas entre as diferentes regiões do país. A mobilidade urbana é outro problema, especialmente nas grandes cidades, onde o trânsito e a falta de infraestrutura adequada afetam a qualidade de vida dos cidadãos. Esses desafios estruturais são exacerbados pela desigualdade econômica e social, que varia amplamente entre as regiões brasileiras.

As estimativas das populações residentes nos 5.570 municípios brasileiros na data de referência de 1º de julho de 2024 demonstram que o Brasil tinha uma população estimada

em 212,6 milhões de habitantes e com uma taxa de 85% da população em zonas urbanizadas. O país tem 15 municípios com mais de 1 milhão de pessoas, dos quais 13 são capitais. Ao todo, 42,7 milhões de habitantes estão nessas cidades, representando 20,1% do total do país. São Paulo continua sendo o mais populoso do país, com 11,9 milhões de habitantes, seguido por Rio de Janeiro (6,7 milhões) e Brasília (3,0 milhões). Completam o ranking dos cinco municípios mais populosos Fortaleza (2,6 milhões) e Salvador (2,6 milhões). Já na parte de baixo da escala populacional, existem 26 municípios que têm menos de 1.500 habitantes: Serra da Saudade (MG) é o menos populoso, com 854, Anhanguera (GO) e Borá (SP), com 921 e 928, completam a lista de municípios com menos de mil habitantes. Esta heterogeneidade também é refletida em outros componentes: o econômico, o social e o territorial. Por exemplo, no Brasil é notório que as cidades rapidamente ultrapassaram o campo, a taxa de urbanização no Brasil, que é 84,5% passará para 90% até 2050.

É fato que o desenvolvimento econômico não se distribui de forma homogênea no espaço e que o crescimento econômico e a disparidade de renda entre regiões e, inclusive, entre cidades, são os indícios da existência de características específicas que levam à investigação detalhada sobre a distribuição espacial do desenvolvimento.

O padrão de vida melhora em algumas cidades, enquanto outras ficam para trás; alguns países tornam-se ricos, enquanto outros permanecem pobres. Se desenhássemos a densidade econômica em um mapa mundi, a topografia resultante seria acidentada e irregular, não seria plana. A localização continua a ser importante em todas as etapas do desenvolvimento, mas é menos importante para os padrões

de vida em países ricos do que em países pobres. As estimativas provenientes de mais de 100 pesquisas sobre padrões de vida indicam que em países em desenvolvimento — como Brasil, Bulgária, Gana, Indonésia, Marrocos e Sri Lanka — os domicílios nas áreas mais prósperas têm um consumo médio quase 75% mais elevado do que domicílios semelhantes nas áreas mais atrasadas desses mesmos países.

Essas populações desfavorecidas do ponto de vista geográfico enfrentam todos os dias a realidade de que o desenvolvimento não leva a prosperidade a todos os lugares ao mesmo tempo; os mercados favorecem alguns lugares mais do que outros. Mas a distribuição mais ampla da produção não promove necessariamente a prosperidade. Países economicamente bem-sucedidos facilitam a concentração da produção e instituem políticas que tornam os padrões de vida das pessoas — em termos de nutrição, educação, saúde e saneamento — mais uniformes em todo o espaço. Para obter os benefícios da concentração econômica e da convergência social são necessárias ações políticas voltadas para a integração econômica.

Toda essa complexidade demonstrada pelas evidências entre países e no interior deles, remete-se a compreensão da dimensão urbana no desenvolvimento econômico, da localização, enquanto produção e dos estudos teórico-metodológicos referentes aos conceitos de segregação socioespacial e de fragmentação socioespacial. Face às diferentes interpretações desses conceitos, torna-se fundamental avançar na discussão do potencial analítico de cada um deles para compreensão dos novos padrões de estruturação das metrópoles latino-americanas e brasileiras.

Sabe-se que Brasil é um país de extremos, especialmente nos campos econômico e social. Entretanto, muitas vezes fica camuflado em meio a essa realidade geral que o país possui pelo menos cem verdadeiros bolsões de pobreza de médio e grande porte, organizados, com administrações e instituições próprias, nos quais vivem 21,7 milhões de brasileiros (o dobro da população de Portugal) – ou seja, esse número é quase a média anual (entre 2000 e 2010 segundo dados do IBGE) de 21 milhões a mais de brasileiros registrados no Censo 2010.

Esses municípios compõem o G100[4], um grupo criado em 2009 pela Frente Nacional de Prefeitos – FNP, com o objetivo de chamar a atenção para o drama persistente dessas cidades.

Todos são municípios com mais de 80 mil habitantes, quase a metade dos quais situados em regiões metropolitanas, sendo duas capitais: Salvador e Macapá, que têm como características comuns o baixo poder aquisitivo da população – 88,5% da população vivia com renda domiciliar per capita de até dois salários-mínimos em 2010, segundo o Censo do IBGE, os péssimos indicadores nos resultados da educação e da saúde, a baixa cobertura dos serviços de saneamento, a violência endêmica e, o mais importante, a falta de dinheiro nos cofres municipais para enfrentar essas precariedades.

A seleção dos municípios que compõem o G100 ganhou maior abrangência e consistência, com base nos seguintes indicadores: um indicador composto pela receita corrente

4 Sobre o G100, ver, a propósito: CIALDINI, A. S.; RIBEIRO S.; PERRE, G.; Vulnerabilidades Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros: Uma Análise dos Municípios Populosos, com Baixa Receita per capta – o g100. III Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. São Paulo: ago. 2014.

per capita de cada município; indicador de pobreza, saúde e educação de cada cidade brasileira.

O Ceará tem 3 (três) regiões metropolitanas e 14 (quatorze) macrorregiões que deverão ser desenvolvidas e trabalhadas no conceito existente no Estatuto das Metrópoles. Buscando um equilíbrio regional e a conscientização de que os problemas regionais precisam ser encarados e resolvidos a fim de que todos possam ganhar com o modelo.

Abaixo trazemos os mapas do IPECE que mostram essa perspectiva. Conforme ilustrado na Figura 1 e na Figura 2.

Figura 1 – Regiões Metropolitanas

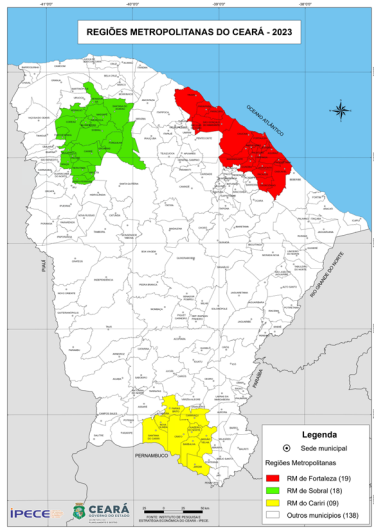
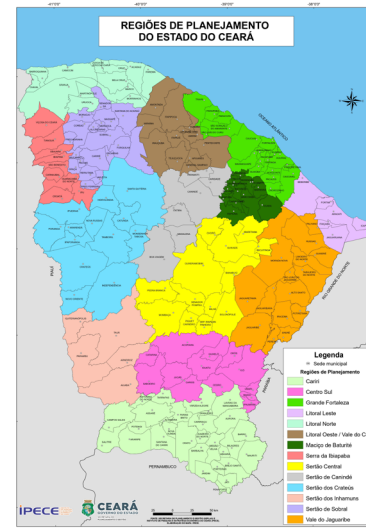


Figura 2 – Regiões de Planejamento



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/pdf/Regioes_Planejamento_2023.pdf Acesso em: 10 out. 2024.

Definição e Características

A governança interfederativa é um modelo de gestão que promove a colaboração entre diferentes níveis de governo, buscando otimizar recursos e resultados.

Este modelo é caracterizado por: integração de esforços, partilha de responsabilidades e busca por soluções conjuntas para problemas comuns, tendo como objetivo explorar as capacidades estatais municipais.

O conceito de capacidade estatal[5] surgiu na segunda metade do século XX, principalmente, a partir do interesse da sociologia política em entender o papel do Estado no desenvolvimento (CINGOLANI, 2013). Em verdade, é possível afirmar que o debate sobre essa temática perdura por décadas assim como a existência de competição entre definições, hipóteses, métodos e maneiras de medir as capacidades estatais (CENTENO, KOHLI, YASHAR, 2017).

As capacidades do Estado referem-se às capacidades institucionais, organizacionais e burocráticas para implementar projetos de governo (CENTENO et al, 2017). Nesse sentido, é um termo de potencial utilização com base no alcance territorial, nos recursos, na experiência humana e na coerência organizacional (incluindo hierarquias claras, mandatos, informações, responsabilidade e capacidade de conciliar mandatos múltiplos/concorrentes) (CENTENO et al, 2017).

5 Sobre o conceito de capacidade estatal ver, a propósito:
RIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.714 p.: pdf (CEGOV Transformando a Administração Pública). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/236393>. Acesso em: 10 out. 2024.

A capacidade estatal também insere essa condição de articular-se com os demais atores dentro da governança interfederativa, que visa a superar as limitações da autonomia dos entes federados, promovendo uma abordagem mais colaborativa e eficaz na implementação de políticas públicas. A essência desse modelo está na capacidade de criar sinergias entre os entes federados, aproveitando as forças de cada um para enfrentar desafios complexos.

Portanto, o conceito de capacidade estatal é formulado de forma multidimensional (Cingolani, 2013; Grin, 2012). Segundo Grindle (1996), quatro são as dimensões desse conceito:
a) capacidade administrativa: eficiência organizacional para o desempenho de funções governamentais (e. g. a prestação de serviços públicos);
b) capacidade institucional: definir as "regras do jogo" que influem na regulação econômica e no comportamento político dos atores sociais;
c) capacidade técnica: habilidades para formular e administrar políticas;
d) capacidade política: existência de canais legítimos e eficazes para lidar com conflitos e demandas sociais que dependem de lideranças político-administrativas responsáveis.

Nesse debate sobre a natureza do conceito de capacidade estatal duas abordagens se destacam:
a) a centralidade do Estado, visando exercer suas funções de forma profissionalizada e insulada, com foco na capacidade burocrática, fiscal e coercitiva (a visão estadocêntrica);
b) elos criados entre o Estado e a sociedade, que é tomada como agente ativo e relevante na conformação das decisões

estatais (a visão relacional) (Aguiar; Lima, 2019; Cingolani, 2013).

Benefícios da Colaboração

A colaboração entre entes federados traz inúmeros benefícios, incluindo a otimização de recursos, a melhoria da eficiência na implementação de políticas públicas e a promoção de maior equidade na distribuição de recursos e serviços. Além disso, a governança interfederativa permite que os entes federados compartilhem experiências e melhores práticas, aprendendo uns com os outros e desenvolvendo soluções mais eficazes para os desafios comuns. Essa colaboração é especialmente importante em um país de dimensões continentais como o Brasil, onde as soluções precisam ser adaptadas às realidades locais.

A competência tributária municipal e a vinculação das gestões locais com os modelos de transferências de receitas trouxeram, a partir da Constituição de 1988, um conjunto de políticas públicas condicionantes da capacidade estatal dos municípios previstas no Artigo 30 e que são sintetizados a seguir:

1. Legislar sobre assuntos de interesse local.
2. Suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber.
3. Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual.
4. Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

5. Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental.
6. Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.
7. Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O crescimento das receitas tributárias municipais ocorre de forma desigual e concentrada. Em 2019, por exemplo, 96% de toda a arrecadação do IPTU, ISS e ITBI ocorreu nos 1.772 municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes (IBGE, 2019). Os demais 3.796 municípios somados foram responsáveis por apenas 4% da arrecadação conjunta de IPTU, ISS e ITBI. Afora isso, mais de 90% dos municípios com população acima de 500 mil habitantes têm receitas com impostos municipais superiores a 10% das respectivas receitas totais. Mas esse número cai para pouco mais de 60% nos municípios com populações entre 100 mil e 500 mil habitantes; para algo como 40% dos municípios com populações entre 50 mil e 100 mil habitantes; cerca de 20% dos municípios com populações entre 20 mil e 50 mil habitantes e, por fim, para pouco mais de 0% dos municípios com populações inferiores a 20 mil habitantes (Cialdini, Afonso e Saraiva Leão, 2021).

O fortalecimento desse processo está diretamente ligado à forma de financiamento das políticas públicas de interesses comuns que, conforme descrito por Cialdini et al., (2021)

tem nos FPM e na cota-parte do ICMS, fatores restritivos à cooperação intra e inter-regional, pois estimulam a alocação individual dos recursos. A atual avaliação do seu desempenho mostrou, porém, uma realidade em baixa capacidade. Apesar de terem sido beneficiados por legislações que lhes foram favoráveis a partir de 2003, a receita própria municipal apresentou uma situação diversa, de 2003 a 2019. Há 2.338 municípios (42% dos 5.570 analisados), que apresentaram perda real, quando comparado com a correção pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conforme os autores. Tal situação sugere baixa capacidade fiscal, além do fato de que as transferências intergovernamentais de caráter legal ou constitucional representam 74% das receitas municipais ou ultrapassando os 90% para 3.835 municípios. Os números indicam que as transferências influenciaram negativamente a arrecadação própria dos municípios. Essa situação está em linha com a tese de que uma reforma no sistema de transferências se paute tanto pelo princípio de equidade quanto da eficiência, chamando a atenção para necessidade de estabelecer mecanismos de performance fiscal dos municípios.

Afora isso, a necessidade de um modelo de governança fiscal, com a participação dos estados brasileiros, fortaleceria a gestão dos recursos comuns, os spillovers entre municípios e os problemas de free-riding no fornecimento de bens e serviços públicos locais. A investigação empírica baseada na "clusterização" dos indicadores econômicos e fiscais mostrou a necessidade de um novo desenho institucional, que evite o aprofundamento das desigualdades, inclusive em períodos de crise. Assim, afora a farta teoria das capacidades estatais e do federalismo de cooperação, o êxito dos modelos de ação coletiva institucional indica a necessidade

de inclusão de um modelo de governança fiscal interfederativa, baseado na trajetória de implantação e aperfeiçoamento da cooperação e colaboração.

O CASO DO CEARÁ: UM EXEMPLO DE SUCESSO

Implementação do Programa "Ceará Um Só"

O Estado do Ceará tem se destacado na implementação da governança interfederativa através do programa "Ceará um Só". Este programa transformou os 184 municípios do Estado em um único território integrado, onde problemas são compartilhados e soluções são desenvolvidas de forma colaborativa.

O Programa "Ceará um só", criado pela Lei Nº 180/2018, representa uma nova era de gestão compartilhada, boas práticas e desempenho institucional. A iniciativa tem como objetivo principal a redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento sustentável, mas com a necessária reestruturação dos governos municipais de incrementar a receita tributária própria.

Cialdini (2022) identificou que há um processo de concentração tributária e a desconcentração no período pós-LRF, a partir do uso do indicador de Gini-Hirschman.Para um nível de concentração elevado, isto é, um indicador próximo a 100, revela alta vulnerabilidade e desigualdade regional, enquanto um indicador próximo a 0 tem um efeito contrário. Observa-se que em 1995, o indicador apresentava uma concentração de arrecadação tributária de 42, e em 2016, este índice passou a ser menos que 32, revelando que houve uma redução da desigualdade na arrecadação

regional, o que pode ser analisado como uma proxy de redução de desigualdade econômica para Estados e Municípios e implementou a melhoria da sua receita própria.

Cerca de 96 países têm adotado instrumentos de regras fiscais (FMI, 2018) e os avanços na governança fiscal, que experiências recentes têm demonstrado, se dão pela cobertura sobre as medidas discricionárias e estabilizadores automáticos, no sentido de a política fiscal fornecer o apoio da demanda em épocas ruins e consolidar o orçamento nos bons tempos. Todavia, embora a experiência internacional e a literatura acadêmica sempre são importantes referências, cada país precisa implementar e aprimorar usos de suas regras baseando-se na sua realidade.

No caso do Brasil, cabe lembrar Bilhim (2017), ao citar Boninn, a Lei corresponde criar a ação administrativa, impulsionar a administração, dirigir seus procedimentos e vigiá-los, como pede o bem público. Há um contexto federativo de enorme complexidade, de uma estrutura orçamental extremamente vinculativa à obrigatoriedade de gastos de forma linear e fixada exclusivamente no limite de um ano, para educação e saúde, sem a devida análise de outras variáveis e critérios quantitativos e qualitativos dessa política pública.

Por fim, a credibilidade da regra fiscal está diretamente ligada ao compromisso político e o fortalecimento das instituições. Conforme North (1990), são as instituições criadas humanamente que estruturam a interação política, econômica e social, mas são também elas que consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições,

leis, direitos de propriedade) que, para o caso da LRF, estas regras foram devidamente dimensionadas na perspectiva do: planejamento, gestão, controle e accountabiliy/responsability. Com efeito, o arcabouço da análise sobre a governança fiscal precisará estar fundada em indicadores de performance fiscal[6].

As informações obtidas com indicadores têm várias aplicações (BONNEFOY, ARMIJO, 2005), dentre as mais importantes estão aquelas que permitem subsidiar a tomada de decisões, proporcionar o monitoramento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas e seus respectivos programas, além de criar situações de aprendizagem e responsabilidade organizacional e governamental.

Eles são instrumentos que contribuem para identificar, medir e descrever aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto da realidade a respeito do qual o Estado decide por uma ação. A principal finalidade de um indicador é, portanto, traduzir, de forma mensurável (quantitativamente) ou descritível (qualitativamente), um ou mais aspectos da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional o seu acompanhamento.

Conforme Gallopín (2006), os indicadores mais bem recepcionados são aqueles que resumem ou, de alguma maneira, simplificam informações, tornam visíveis ou perceptíveis

6 Trabalho elaborado por: Alexandre Cialdini. (SEFAZ); Paulo Pontes (IPECE) e Daniel Façanha (TCE), para o Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa (CAODPP), que teve assessoria técnica da Secretaria da Fazenda, do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE); o Tribunal de Contas do Estado do Estado do Ceará (TCE-CE) e Associação dos Municípios do Estado (APRECE) firmaram um convênio de cooperação com o objetivo de fomentar a melhoria da gestão fiscal dos municípios e a educação fiscal.

fenômenos, quantificam, medem e comunicam informações relevantes.

Dessa forma, optou-se por identificar os municípios cearenses com melhores práticas relativas às suas finanças, usar um conjunto de indicadores que podem traduzir a situação fiscal do ente subnacional, no que se refere ao seu esforço de obter receitas próprias, alocar sua despesa e planejamento financeiro.

Para seus cálculos são utilizados os dados constantes nos balanços consolidados das contas públicas municipais, publicados anualmente pelo Ministério da Economia no SINCONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro).

Os indicadores escolhidos têm como objetivo mensurar a situação fiscal dos municípios cearenses e foram agrupados em três grupos distintos, a saber: Receita; Despesa; e Situação Financeira.

Pretende-se com os indicadores relacionados à receita identificar se o poder público local empreende esforços para elevar sua receita própria, mantendo sua diversificação entre as receitas tributárias disponíveis para a municipalidade. Nesse sentido foram selecionados três indicadores, que são os seguintes: Complexidade Tributária (CT); Independência Tributária (IT) e Crescimento de Receita (CR).

No Quadro 1, conforme ilustrado a seguir, são apresentadas as fórmulas utilizadas na análise, juntamente com a interpretação de cada uma delas. Este quadro tem como objetivo proporcionar uma visão clara e concisa dos diferentes

Quadro 1: Indicadores selecionados para compor o Índice do Prêmio "Boas Práticas de Gestão Fiscal"

Descrição	Fórmula	Interpretação
Composição Receita		
Complexidade Tributária	$\sum_i \left(\frac{R_i}{\sum_i R_i} \right)^2, \; R_i = IPTU, ITBI, ISSQN, Taxas \; e \; C$	Quanto mais próximo de 0,2 melhor, indicando que a receita própria do município é distribuída em vários tributos.
Independência Tributária	$100 * \frac{Rec.\,Tributária}{FPM}$	Quanto maior, menor a dependência do poder público local de recursos transferidos pela União e pelo Estado.
Crescimento da Receita	$100 * \frac{Receita\,Tributaria_t - Receita\,Tributária_{t-1}}{Receita\,Tributária_{t-1}}$	Valores maiores indicam que o poder público local está empreendendo esforços para aumentar sua receita própria.

Fonte: Elaborado pelos autores.

tipos de fórmulas, destacando sua relevância no contexto do estudo em questão.

O Quadro 1 destaca apenas um exemplo, no campo da receita, que os indicadores de Complexidade Tributária e Independência Tributária são sugeridos por Araújo e Siqueira (2016) e Riani (2002). Maiores detalhes desses indicadores, bem como o comportamento deles nos municípios cearenses, são expostos por Pontes (2019).

Com relação ao grupo de indicadores da situação financeira do município, explora-se a liquidez corrente e sua capacidade de pagar os Restos a Pagar dos exercícios anteriores. Deve-se notar que eles permitem, também, identificar os municípios com melhor planejamento de longo prazo, dado

que valores implicam que os gestores estão preocupados com a solvência das contas públicas para os exercícios futuros.

Quanto ao Indicador de Liquidez Kohama (2016) ressalta que valores maiores que 1 são considerados normais, dado que demonstra o quanto há, relativamente a exigíveis de curto prazo, de créditos, valores realizáveis e numerários.

Resultados e Impactos

A implementação da governança interfederativa no Ceará tem gerado resultados positivos, demonstrando que a colaboração entre diferentes níveis de governo pode levar a soluções mais eficazes e sustentáveis. A abordagem integrada permite que cada região contribua com suas particularidades, enquanto se beneficia das melhores práticas desenvolvidas em outras áreas. Os resultados incluem melhorias significativas na infraestrutura, na educação e na saúde, além de um aumento na eficiência administrativa e na capacidade de atração de investimentos.

A Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag-CE) tem realizado um esforço conjunto com a Escola de Gestão Pública (EGP-CE) no intuito de capacitar os servidores municipais, trazendo boas práticas e em especial replicando ações municipais de sucesso, buscando a eficácia e eficiência comprovadas de municípios que tiveram bons projetos aplicados e com excelentes resultados. A iniciativa deseja disponibilizar para os municípios a aplicação de projetos já testados e que dão bons frutos, possibilitando redução de tempo e trabalho no desenvolvimento de plataformas e ferramentas.

O investimento na cessão dessas ferramentas é apenas o convênio da prefeitura cedente para a cessionária, sem ônus. Em termos práticos é uma economia para os municípios mais pobres e necessitados de sistemas de consultoria.

ASPECTOS E POSSIBILIDADES DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

Desafios à PNDU

As análises realizadas nas Notas Técnicas (NTs) apresentadas resumidamente na primeira parte desta nota trazem questões vinculadas à governança interfederativa, isto é, de coordenação, cooperação e participação dos entes da Federação e da sociedade civil nas políticas públicas. O objetivo principal dessa nota é dar destaque a esses desafios, cujas raízes encontram-se profundamente arraigadas na organização e no funcionamento do federalismo brasileiro. Uma das principais questões que os estudiosos sobre federalismo se fazem é: como garantir autonomia político-administrativa aos entes federados ao mesmo tempo que se pretende implementar políticas públicas de caráter universal? Entre as respostas mais robustas que se tem dado a essa questão está a criação dos chamados sistemas de políticas públicas, que visa a garantir, em uma federação heterogênea e desigual como a brasileira, que esforços sejam feitos no sentido de estabelecer um sistema coordenado e cooperativo entre os entes federados.

As Tarefas do Federalismo

Entre as tarefas precípuas dos regimes federais de governo está a de manter a coesão institucional do país como

contraponto à tendência "fragmentadora" dos interesses localizados. Uma das formas de manter essa coesão é organizando o sistema institucional de maneira vertical, isto é, dando maior peso e relevância às decisões de âmbito nacional. Nesse caso, haveria subordinação das instâncias locais e regionais ao governo central, com as primeiras se tornando meras executoras de políticas formuladas pelo segundo, geralmente em termos de "Políticas de Estado". No entanto, nos regimes federais ou federativos, a modalidade vertical nunca é completa, existindo sempre um poder de barganha dos entes federativos. Outra forma é através de mecanismos de legitimação da ação pública estatal, a qual procura formular e implementar políticas públicas de abrangência nacional a partir de acordos de cooperação entre as partes. Considera-se essa segunda forma como mais eficaz institucionalmente, pelo fato de exigir compromisso ativo das instâncias locais.

Além da função de coesão institucional, o regime federal deve garantir integração territorial. Isso significa que faz parte do pacto federalista promover o desenvolvimento das regiões de forma equilibrada, de modo que os benefícios do crescimento econômico e da modernização cheguem, de maneira equitativa, a todos os âmbitos do território nacional.

Entre as vantagens do sistema federal estão os mecanismos de compensação e auxílio, através dos quais parte dos recursos federais são redistribuídos segundo critérios de necessidade e/ou urgência, dependendo dos problemas enfrentados pelos entes federativos. Existem, além disso, mecanismos de repartição de recursos de acordo com o tamanho da população e a dinâmica econômica,

dependendo da origem dos recursos (orçamento, impostos, taxas, royalties etc.), que se somam aos recursos gerados localmente.

Há também a exigência de coordenação das ações entre os entes. O fato de o Estado se organizar de maneira setorial e atuar simultaneamente em diversos âmbitos da administração pública acarreta uma enorme complexidade institucional em termos de gestão. Por um lado, atuando sobre o território nacional, temos diferentes secretarias e ministérios do governo central, cada um com responsabilidades administrativas, carteira de projetos e recursos próprios; pelo outro, as secretarias e subsecretarias dos estados e municípios – que também respondem pelas jurisdições setoriais e territoriais que lhe são próprias – muitas vezes se sobrepõem às primeiras; e, em alguns casos, não somente se sobrepõem, mas também conflitam. A tarefa de coordenação consiste, enfim, em evitar efeitos disfuncionais e sobreposições na organização e no funcionamento do sistema, e, dessa forma, aumentar sua eficácia.

Além dessas tarefas precípuas, o funcionamento do sistema federativo demanda cooperação e participação. Com efeito, coesão institucional, integração territorial e coordenação governamental não são suficientes para garantir a implementação de políticas, sejam elas setoriais ou territoriais. É preciso haver cooperação entre os entes federativos e participação social. Entretanto, diferentemente das tarefas precípuas, que se enquadram entre os deveres constitucionais, a cooperação entre esses entes e a participação da sociedade civil representam a dimensão política do sistema federativo, estando muito mais próximas das práticas de governança. Não se consegue cooperação nem participação

por decreto, mas através de estratégias de adesão que não são dadas nem evidentes nessa ordem institucional.

Desde a CF/1988, o Brasil se alinhou às tendências internacionais no que diz respeito às estratégias de descentralização das ações públicas. Entretanto, um dos diferenciais dessa estratégia com relação a outras experiências análogas é o fato de a própria CF/1988 considerar o município como um ente da Federação, junto com a União, os estados e o Distrito Federal. Com isso, os municípios, historicamente subordinados às esferas estaduais, adquiriram uma força institucional que passou a redefinir não apenas a relação com os estados, mas, também, com a União. Em outras palavras, ao outorgar esse estatuto aos municípios, a CF/1988 reconfigura o arranjo federativo, dando aos municípios, mesmo que de forma assimétrica, maior poder de barganha na implementação de políticas públicas.

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS E AS FPICS – FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM

Os consórcios públicos intermunicipais, como forma institucionalizada de cooperação entre os municípios, atuam principalmente no sentido de contribuir com a racionalização da oferta de serviços e com a amenização das fragilidades técnicas e institucionais dos municípios. Além disso, do ponto de vista da consolidação de um modo de governança local e regional de políticas públicas, os consórcios públicos apresentam-se como boas ferramentas, tanto no que diz respeito à articulação política com os entes centrais quanto para a implementação de políticas públicas nos âmbitos supramunicipal e territorial. Em outras palavras, eles têm um importante papel a desempenhar na governança interfederativa.

A CF/1988 consolidou o planejamento como instrumento privilegiado de atuação da administração brasileira. Delineou-se um sistema público para praticamente cada direito social ou prestação devida pelo Estado. O SUS, o primeiro a ser institucionalizado, veio a servir de modelo para os demais, como o Suas, o Sistema Único de Segurança Pública, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) etc. O principal componente desses sistemas são os dispositivos de articulação do exercício das competências de cada ente federativo, isto é, da coordenação federativa. Um desses dispositivos foi implementado no âmbito da saúde. Através desses instrumentos foi possível a racionalização funcional e territorial do sistema, de modo a criar uma estrutura ao mesmo tempo vertical e horizontal de atenção à saúde.

Além dos sistemas já nomeados e institucionalizados em lei própria, a CF/1988 delineia um sistema de ordenamento territorial, expresso através dos dispositivos e instrumentos de planejamento territorial do qual faz parte a PNDU. Para esse sistema, identifica-se pelo menos um dispositivo de articulação do exercício de competências dos entes federativos: os consórcios públicos. Os consórcios públicos, com efeito, aparecem como uma solução para articulação das autonomias político-administrativas dos entes municipais, que, por sua vez, são constitucionalmente obrigados a considerarem, na elaboração dos seus instrumentos de planejamento, a sua inserção no território e a sua relação com outros entes da Federação.

Os consórcios intermunicipais surgiram como um mecanismo de coordenação localizado em esferas que extrapolam os limites territoriais dos municípios. Essas organizações

podem ser entendidas como uma alternativa organizacional, uma vez que integram os entes federados de uma dada região. Todavia, a formação dos consórcios públicos é uma escolha autônoma dos municípios e não precisa necessariamente obedecer a uma diretriz ou função determinada (com exceção da área da saúde e da coleta de resíduos sólidos, em que os consórcios são uma exigência da lei). Os consórcios também se movem muito de acordo com as diretrizes estabelecidas pela União, principalmente quando essa relação implica a oferta de recursos por parte do governo central para a efetivação de políticas em âmbito local.

Os consórcios existem há muitos anos no Brasil, e inúmeras pesquisas foram realizadas enfocando o seu funcionamento. Contudo, ao longo da década de 2000, os mesmos institutos se firmaram como mecanismos relevantes para a gestão municipal no Brasil. A partir de 2005, com efeito, os consórcios públicos passaram a contar com uma legislação específica, orientando de forma mais clara a atividade dessas organizações. Especificamente, a Lei nº 11.107/2005 dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum, consórcios esses que deverão ser constituídos e regulados por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Antes da existência da lei, as iniciativas careciam de regulação e segurança jurídica, o que favorecia a emergência de conflitos entre os entes federados, principalmente no que concerne aos custos financeiros e ao uso dos benefícios advindos dos consórcios.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, os consórcios públicos são definidos como dispositivos jurídicos de direito público, plurilaterais, tendo por objeto a cooperação mútua entre os pactuantes. São de direito público, por forma ou designação normativa (voltados para entes públicos e/ou inscritos no rol de pessoas jurídicas de direito público), e plurilaterais, pois é condição de existência a participação de mais de um ente federativo. Diferentemente dos contratos, nos consórcios inexiste a contraposição de obrigações, seu objeto é a cooperação dos participantes e admite vários objetivos. No entanto, desde o ponto de vista das práticas políticas, os consórcios públicos orientam as suas atividades de acordo com as regras do jogo das respectivas arenas de políticas públicas em que se inserem.

É importante destacar que os consórcios públicos municipais estão previstos na Lei de Resíduos Sólidos, como mencionamos anteriormente, e no Estatuto da Metrópole como recurso de cooperação institucional. No caso da Lei de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), fica estabelecido que serão priorizados, no acesso aos recursos da União referidos aos incentivos ou financiamentos para a gestão integrada de resíduos sólidos, os municípios que optarem por soluções consorciadas para sua implementação. No contexto do Estatuto da Metrópole, os consórcios públicos são elencados entre os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, observada a Lei dos Consórcios (Lei nº

11.795/2008), embora não seja uma forma de cooperação de caráter obrigatório, esta representa um importante recurso institucional para um âmbito territorial em que os problemas comuns estão na ordem do dia.

A previsão da existência das FPICS - Funções Públicas de Interesse Comum vem desde a Lei Complementar nº 14/1973, entretanto em 2015 na nova lei do Estatuto coube um espaço para elas no artigo segundo do Estatuto da Metrópole. Vamos recordar que o artigo 5° da Lei de 1973 dizia que essas funções se referiam ao planejamento integrado econômico e social, saneamento básico (água, energia e limpeza), uso do solo metropolitano (inclui ordenamento e parcelamento), transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado, aproveitamento de recursos hídricos e controle de poluição ambiental.

O ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL E AS PRÁTICAS DE COOPERAÇÃO HORIZONTAL: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Partindo da definição das associações municipais como espaços de concentração política para pleitear recursos – como fóruns para debater competências, aperfeiçoamentos institucionais, produção de informações de interesse dos municípios e de atuação com base em vínculos territoriais –, a PNDU pode valer-se do potencial difusor de informações entre os municípios e de articulação de seus representantes para sensibilizar sobre a necessidade de instauração das instâncias de governança interfederativas. Contudo, as Associações Municipais (AMs) não são objeto de análise muito pesquisado no campo das políticas públicas. Outros arranjos, como as Regiões Metropolitanas

(RMs) e os consórcios públicos, catalisaram de forma mais efetiva a atenção dos pesquisadores nas últimas décadas. Entende-se, portanto, que ainda é necessário pensar sobre o papel das AMs, em seu sentido amplo, na Federação brasileira, bem como o seu papel no desenvolvimento das políticas públicas, em especial a política urbana.

O associativismo municipal não é exclusividade do Brasil, mas uma prática adotada em vários países com o objetivo de promover o fortalecimento dos municípios como nível de governo e de facilitar a prestação de certos serviços públicos, mediante a criação de escalas populacional, financeira, econômica e técnica, sem as quais seria inviável a prestação desses serviços em padrões adequados, no caso de pequenos municípios. Também houve, ao longo da história brasileira, movimentos de valorização do poder da iniciativa local, que foram assimilados no processo constitucional. Desde a sanção da CF/1988, com efeito, foi criado no Brasil um amplo conjunto de canais institucionais e arranjos que integraram esforços entre os entes federados a fim de viabilizar a implementação das políticas públicas, entre as quais as AMs, entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio.

Uma consideração relevante a ser feita se refere à abrangência territorial e aos setores de atuação das associações municipais. As mais abrangentes – no caso, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios – dedicam-se às discussões institucionais, fiscais, federativas, além da assistência técnica e difusão de "agendas".

Em análise realizada por Cialdini e Sidney (2023), entre 2008 e 2022, a situação fiscal dos municípios cearenses piorou para 172, dos 184 municípios. Em média, os municípios cearenses, só conseguem financiar R$ 7,68 (com Receita Tributária Própria) a folha de pagamento. Entre os 20 piores em situação fiscal, o valor cai para R$ 2,99. Isso influencia que 83% dos municípios descumpram os limites da LRF de gastos com pessoal. Os investimentos caíram em torno de 25%. Isso vai de encontro ao volume de investimentos do Estado do Ceará, que cresceu 21,42% em 2018, se comparado com 2008.

As consequências desse processo de dependência são:

1. Municípios dependentes de recursos do tesouro, transferindo responsabilidades básicas para o Estado e pressionando o equilíbrio fiscal.
2. Perda de capacidade de realizar transferências voluntárias, ampliar transferências conveniadas e, muito menos, obter quaisquer operações de crédito.
3. Queda no nível de qualidade de vida da população e ampliação do êxodo rural.
4. Elevação dos custos de transação no município.
5. Possibilidade de os gestores serem tipificados em vários crimes fiscais, considerando a atuação do Ministério Público Estadual.
6. Redução absoluta e relativa dos repasses vinculados à saúde e educação.

CONCLUSÃO

Buscando uma interação melhor, são necessárias, para que o modelo de governança Interfederativa atinja seu objetivo master, duas premissas: planejamento ordenado e transferência de tecnologia sustentável. O modelo de consultoria individual de empresas e de pessoas singulares se mostra ineficiente e desgastado. A união e o compartilhamento de instrução e de conhecimento levarão a um número crescente de convênio, de seminários e eventos coparticipativos, onde os municípios investiram em capacitar seus servidores e investir na troca de informações com seus pares mais próximos.

E como declínio natural o abandono do modelo de contratação de consultorias para evoluir ao sistema híbrido de forças, em que o compartilhamento e o repasse de informações dispostas em modelo já disponível e acessíveis para o Estado se tornem uma realidade virtual e real na vida dos municípios brasileiros.

A evolução da educação no cenário cearense abrirá o espaço para a reforma fiscal de gestão e de planejamento, bastando apenas a anuência dos municípios e a conscientização dos tribunais em não mais aceitar o modelo vergonhoso de consultorias que resolvem problemas e não se antecipam aos problemas. A solução será buscar se antecipar, planejar e executar boas práticas e por fim boa e exemplar gestão dos recursos públicos.

Importa mencionar que a dimensão da governança interfederativa, também foi tema apresentado e estudado pelo

Banco Interamericano de Desenvolvimento, pelos trabalhos que têm sido publicados por Luiz de Melo e Tereza Ter-Minassian. Na concepção dos autores a governança multinível ou governança interfederativa, é importante analisar as abordagens nas dimensões vertical e horizontal. "Vertical" se refere às ligações entre os níveis superiores e inferiores de governo, incluindo seus aspectos institucionais, financeiros e informacionais. A capacitação local e os incentivos para a eficácia dos níveis subnacionais de governo são questões cruciais para melhorar a qualidade e a coerência das políticas públicas. A dimensão "horizontal" se refere a acordos de cooperação entre regiões ou entre municípios. Esses acordos são cada vez mais comuns como um meio de melhorar a eficácia da prestação de serviços públicos locais e a implementação de estratégias de desenvolvimento. A dimensão em "L" - uma estrutura de governança multinível foi formulada pela OCDE e tem sido usada em várias áreas de trabalho relacionadas à governança multinível, inclusive no âmbito das finanças públicas e, na questão fiscal, os autores mencionam a importância da Cooperação Fiscal Intergovernamental (IFC).

A cooperação entre e dentro de diferentes níveis de governo pode exigir que os governos participantes busquem políticas diferentes daquelas que seriam selecionadas na ausência de cooperação (Bakvis, Brown, 2010). Portanto, para optar por participar de acordos de cooperação, os governos devem acreditar que os benefícios de tais acordos superam os custos associados à correspondente perda de autonomia de tomada de decisão.

Os ganhos potenciais da cooperação envolvem uma redução de externalidades / repercussões adversas e uma

exploração mais completa de externalidades e sinergias positivas de ações e políticas dos participantes, bem como de economias de escala. A IFC pode ser benéfica nos seguintes aspectos da política:

1. Gestão macrofiscal
2. Fortalecimento da autonomia da receita subnacional
3. A concepção e reforma de arranjos fiscais intergovernamentais
4. Políticas setoriais, incluindo prestação de serviços
5. Receita subnacional e gestão de despesas

Um outro benefício da IFC é que ela facilita a troca de informações relevantes entre os governos participantes, levando a uma melhor compreensão dos respectivos objetivos e restrições e à identificação de sinergias políticas viáveis e compensações que podem ser levadas em consideração na concepção e implementação de pacotes de reforma. Essa troca de informações e experiências também leva à identificação de boas e más práticas de pares que enfrentam desafios políticos semelhantes.

No Brasil, uma fresta de esperança, no entanto, tem sido a coesão e a cooperação sem precedentes entre estados e municípios, à luz da abstenção do governo central. Governadores e prefeitos, juntamente com o Congresso Nacional, assumiram a liderança na batalha contra o vírus e usaram a pressão política e popular para forçar o governo central a tomar algumas medidas. Só podemos supor que esta nova aliança continuará nos próximos anos, durante as reformas estruturais em jogo, conduzindo em última análise a um fortalecimento das entidades subnacionais e a um processo de descentralização, ou se os velhos métodos retornarão e se aprofundarão, após a deterioração progressiva das

finanças públicas subnacionais. Aqueles que conseguiram sobreviver verão (Rezende, Cialdini, Mota, p. 92).

Nesse sentido, no Ceará, o Programa de Governança Fiscal Interfederativo, que a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado (SEPLAG) no Governo Elmano de Freitas propõe estar em convergência plena com as experiências internacionais, com os estudos de todos os organismos internacionais e com a teoria contemporânea de governança no federalismo fiscal internacional. Em plena execução com a Escola de Gestão Pública, o objetivo é disponibilizar ferramentas, instrumentos e conteúdos em programas de capacitação e treinamento, apresentando aos gestores um catálogo de oportunidades no processo de evolução das boas práticas da gestão e governança municipal, para fortalecer a capacidade estatal do conjunto dos municípios cearenses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R., & CIALDINI, A. (2016). Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: de conceitos a indicadores. In: Mendes, G.; Carneiro, R. A. (Orgs.). Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios. São Paulo: Editora Saraiva, p. 239-264.

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), n. 89, p. 1-28, 2019.

ARAÚJO, Jevuks M., SIQUEIRA, Rozane B. Demanda Por Gastos Públicos Locais: Evidências Dos Efeitos De Ilusão Fiscal No Brasil. Estud. Econ. Vol. 46, nº.1, São Paulo Jan./Mar. 2016.

BAKVIS, H., & Brown, D. (Eds.). (2010). Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences. Oxford University Press.

BADER, M. (2014). Federalism and Cooperative Governance: Uniformity and Plurality in Implementation. Em 50 Shades of Federalism.

BILHIM, João A. F. (2017). Administração Pública e Políticas Públicas: Uma Abordagem Contemporânea. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP).

BONNEFOY, C., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago do Chile: ILPES.
CENTENO, M. A., Kohli, A., Yashar, D. J., & Mistree, D. (2017). States in the Developing World. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781316665657.002.

CIALDINI, A. S.; RIBEIRO S.; PERRE, G.; Vulnerabilidades Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros: Uma Análise dos Municípios Populosos, com Baixa Receita per capta - o g100. III Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. São Paulo: ago. 2014.

CIALDINI, Afonso, José Roberto e Saraiva Leão. Finanças Públicas: Uma análise das capacidades estatais . In: GRIN, E. J., Demarco, D. J. e Abrucio, F. L. (2021). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV.

CIALDINI, Alexandre Sobreira (2022). A Trajetória da lei de Responsabilidade Fiscal: da Gestação à Pandemia – Os Efeitos nos Estados Brasileiros. Editor: ACTUAL-Almedina. Edição: fevereiro de 2022.

CLARK, Jane Perry. (1938). The Rise of a New Federalism: Federal-State Cooperation in the United States. New York: Columbia University Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/rise-of-a-new-federalism-federalstate-cooperation-in-the-united-states-by-jane-perry-clark-new-york-columbia-university-press-1938-pp-xviii-347-3-50/4FD2D3F4931F8CBF5285EC6F54C62E9B>. Acesso em: 10 out. 2024.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. (2019) Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40638>. Acesso em: 10 out. 2024.

CINGOLANI, L. (2023) The State of State capacity: a review of concepts,evidence and measures. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG).

DILGER, Robert Jay. (2017). Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues. Washington, DC: Congressional Research Service. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40638>. Acesso em: 10 out. 2024.

ELAZAR, Daniel J. (1962). The American Partnership: Intergovernmental Co-operation in the Nineteenth Century United States. Chicago: University of Chicago Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science- review/article/abs/

american-partnership-intergovernmental-cooperation-in-the-nineteenthcentury-united-states-by-elazar-daniel-j-chicago-university-of-chicago-press-1962-pp-xvi-349-650/F9D5B6488CA8098EFF208944C7E96B18>. Acesso em: 10 out. 2024.

GERKEN, Heather K. Federalism as the New Nationalism. Yale Law Journal, v. 124, n. 7, p. 1626-1672, 2014.

GALLOPÍN, Gilberto C. Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos. 2006.

GRÍN, E. J. (2012). Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. Teoria & Sociedade, 20(1), 148-176.

GRIN, E. J., Demarco, D. J. e Abrucio, F. L. 2021. Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV.

GRINDLE, M. S. Developing countries and the capability to govern. In: Governance and Development: A Policy Framework. New York: United Nations Development Programme, 1996.

HULST, Rudie; VAN MONFORT, André. Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon. 2007.

FMI. The online platform economy. 2018.

KOHAMA, Y. Indicador de Liquidez e sua Importância na Gestão Financeira Pública. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

KOPRIC, I. (2013). Dvadeset godina lokalne i podrucne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: Razvoj, stanje i perspective. In Lokalna samouprava i lokalni izbori. Zagreb: Institut za javnu upravu.

MACDONALD, Austin F. (1928). Federal Aid: A Study of the American Subsidy System. New York: Crowell. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271622813700141>. Acesso em: 10 out. 2024.

MAXEY, Edwin. (1908). 'Federal Quarantine Laws.' Political Science Quarterly 23 (4), 617-636. p. 622.

MAXWELL, James A. (1952). Federal Grants and the Business Cycle. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

NORTH, Douglass C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.
PONTES, Paulo A. Fatores Explicativos para o Desempenho Fiscal dos Municípios Cearenses. IPECE Informe n° 165, Fortaleza. Dezembro, 2019.

REZENDE, Fernando. Cialdini, Alexandre e Mota, Bernardo. (2023). The Federal Republic of Brazil. In: The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism. Jean-François Tremblay -Editor. The Forum of Federations 2023. This book is an open access publication. Open Access This book is licensed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License. Disponível em: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Acesso em: 10 out. 2024.

RIANI, Flávio. Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória. Editora Atlas S.A., 4° Edição, São Paulo. 2002.

SWIANIEWICZ, Paweł. Territorial Consolidation Reforms in Europe. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2010.

O INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO ESTADO DO CEARÁ E AS BASES ESTATÍSTICAS MUNICIPAIS

Alfredo José Pessoa de Oliveira [1]
Rafaela Martins Leite Monteiro [2]

INTRODUÇÃO

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG). Fundado em 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações geossocioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

A Missão do Instituto é gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará. Neste sentido, as bases de dados são insumos

1 Diretor Geral do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará, é Mestre em Teoria Econômica pela UFC e Doutorando pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), de São Paulo. É Professor Adjunto do curso de Economia da UFC, lecionando nas áreas de Economia do Ceará e Desenvolvimento Econômico com diversas publicações, pesquisas, orientações de alunos e projetos de extensão. Atuou como gestor de projetos da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura da UFC e pesquisador da Fundação Perseu Abramo de São Paulo, onde publicou um livro sobre o Estado do Ceará. Coordenou as transições de governos municipais, em 2004 e 2012, e integrou a comissão de transição estadual, em 2022. Foi secretário das pastas de Administração e Planejamento e Orçamento da Prefeitura de Fortaleza, nas gestões da ex-Prefeita Luizianne Lins (2005-2012). Email: alfredo.pessoa@ipece.ce.gov.br

2 Gerente de Estatística, Geografia e Informações do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Mestre em Geografia, Especialista em Geoprocessamento. Email: rafaela.martins@ipece.ce.gov.br.

essenciais para fundamentar a tomada de decisões, a avaliação de programas e a formulação de estratégias e políticas públicas.

O IPECE é constituído por três Diretorias e uma Gerência de Estatística, Geografia e Informações: as Diretorias se encarregam de Estudos Econômicos, Sociais e de Gestão Pública; as Diretorias e a Gerência de Estatística são responsáveis pela produção e análise de dados, pesquisas, elaboração de estudos, publicação de informes e enfoques, textos para discussão, livros e assessorias aos diversos órgãos do Governo do Estado do Ceará.

A seguir, serão apresentadas as principais bases de dados com recortes para os municípios cearenses: 1) PIB Municipal; 2) Índice Comparativo de Gestão Municipal – ICGM; 3) Cota Parte do ICMS; 4) Índice de Vulnerabilidade Social da Juventude – IVSJ; 5) Índice Municipal de Alerta – IMA; 6) Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM; 7) Ceará em Mapas; 8) Base cartográfica e Mapas municipais. São produtos institucionais que fornecem informações precisas e atualizadas acerca das mais variadas temáticas, como saúde, educação, economia, infraestrutura, finanças, entre outras.

Posteriormente, serão apresentados os principais sistemas utilizados pelo Instituto para a publicização dos estudos e das bases de dados, quais sejam: 1) Sistema Ceará em Mapas Interativos; 2) Sistema IPECEDATA; 3) Sistema de Acompanhamento das Contas dos Municípios Cearenses (SACMC).

BASES DE DADOS MUNICIPAIS

PIB Municipal

É um documento disponibilizado anualmente pelo IPECE, no qual se avalia a economia dos municípios segundo os grandes setores: Agropecuária, Indústria e Serviços. Também são avaliados outros indicadores, como por exemplo, o PIB per capita.

O Produto Interno Bruto (PIB) municipal é disponibilizado a partir do Valor Adicionado Bruto (VAB) por atividade econômica e impostos, líquidos de subsídios. Destaca-se também a disponibilização do VAB da Administração, Saúde e Educação Públicas e Seguridade Social devido à relevância deste segmento em alguns municípios. Os resultados são comparáveis entre si e estão completamente integrados às séries das Contas Nacionais e das Contas Regionais do Brasil, em conformidade, assim, com o novo manual System of National Accounts, 2008.

Índice Comparativo de Gestão Municipal – ICGM

O Índice Comparativo de Gestão Municipal - ICGM tem como objetivo central "realizar uma análise relativa dos 184 municípios cearenses", através da comparação da qualidade na gestão pública. O Índice serve como subsídio à tomada de decisão dos gestores públicos e à proposição de políticas para a melhoria contínua do planejamento e da gestão pública municipal, além de promover uma competitividade saudável entre os municípios e estimular uma maior integração entre Governo e a sociedade.

O ICGM é composto por treze indicadores, agregados em quatro dimensões: Planejamento, Recursos Financeiros, Serviços e Transparência. Desta forma, é possível verificar o Ranking dos municípios cearenses, em quatro grupos populacionais. O índice tem como finalidade apoiar o governo do Estado em estratégias e políticas, além de auxiliar os gestores públicos municipais em análises para o aperfeiçoamento do planejamento e da gestão nos municípios.

Cota Parte do ICMS

O IPECE realiza o acompanhamento do Rateio do ICMS dos Municípios, disponibilizando os índices relativos à Cota Parte do ICMS, nas dimensões: Educação, Saúde e Meio Ambiente. O rateio da Cota Parte do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) aos municípios do Estado, que é uma obrigação definida na Constituição Federal, é definida a partir de três indicadores específicos: o Índice de Qualidade da Educação (IQE), o Índice de Qualidade da Saúde (IQS) e o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM).

A atual forma de rateio se configura como um mecanismo de transferência de recursos aos municípios cearenses baseado no alcance de resultados municipais em áreas consideradas estratégicas: Educação, Saúde e Meio Ambiente.

O objetivo é instituir uma recompensa, potencializando os resultados da política estadual a partir dos municípios, premiando aqueles com desempenhos mais elevados e homogêneos nas áreas de interesse.

Índice de Vulnerabilidade Social da Juventude – IVSJ

O Índice de Vulnerabilidade Social da Juventude (IVSJ) identifica a população jovem (de 15 a 29 anos de idade), em maior condição de vulnerabilidade, entre os 184 municípios cearenses. O IVJS contempla indicadores das áreas de Educação, Saúde, Emprego e Violência.

Criado no âmbito do "Programa Superação: Uma Nova Geração de Políticas Públicas para a Juventude" (Lei. 17.086/2019), o IVSJ cumpre o papel de orientar as políticas públicas do Governo do Estado do Ceará, com respeito aos municípios, segundo o grau de exposição dos jovens à vulnerabilidade social.

Índice Municipal de Alerta – IMA

O Índice Municipal de Alerta (IMA) tem como objetivo identificar os municípios mais vulneráveis decorrentes dos problemas advindos das irregularidades climáticas. O referido documento consiste em um instrumento que disponibiliza informações confiáveis pertinentes às áreas de meteorologia, produção agrícola e assistência social, de forma que, devidamente analisadas, permitam a adoção de ações voltadas para soluções temporárias e permanentes nessas localidades.

Esse índice constitui-se em uma ferramenta crucial para a avaliação da vulnerabilidade dos municípios cearenses diante dos desafios climáticos, agrícolas e sociais, cujo objetivo consiste em subsidiar a adoção antecipada de ações públicas voltadas para o convívio com a seca.

Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM

O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) carrega em sua essência a ideia de uma análise multidimensional, que, por meio de técnicas estatísticas, traduz o nível de desenvolvimento relativo de cada um dos municípios cearenses em um indicador sintético. Ao todo, são trabalhados 30 indicadores reunidos em quatro grupos ligados aos aspectos: fisiográficos, fundiários e agrícolas; demográficos e econômicos; de infraestrutura e de apoio; e sociais.
Esse indicador pode ser utilizado como ferramenta para o acompanhamento das condições de desenvolvimento dos municípios cearenses, constituindo-se, assim, em um instrumento para diagnósticos e de referência para proposição e orientação de políticas públicas.

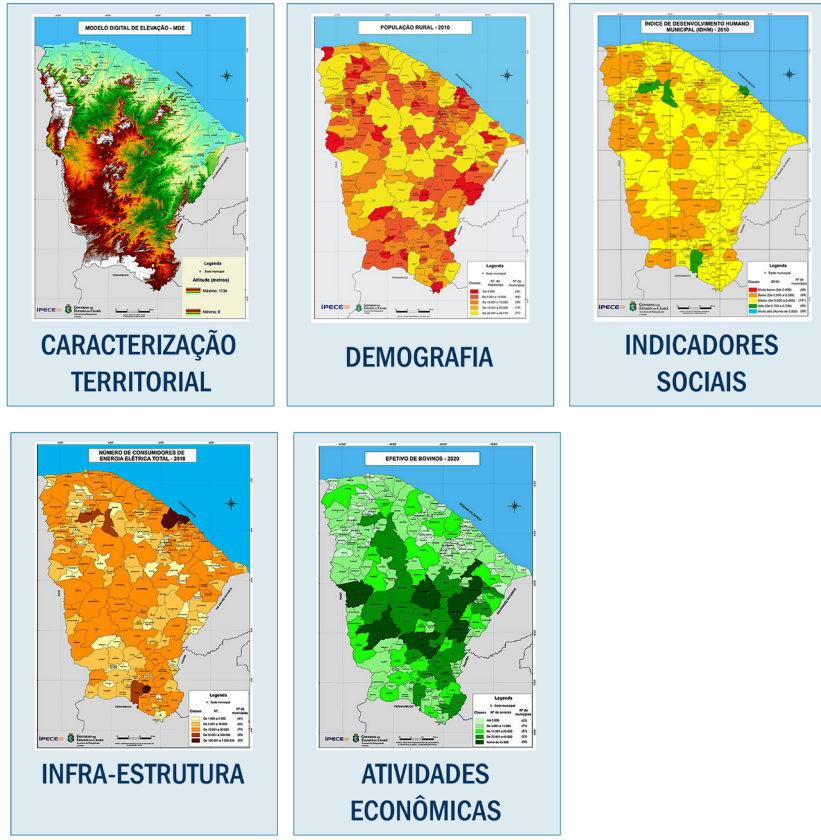
Ceará em Mapas

O Ceará em Mapas é composto de informações georreferenciadas e espacializadas na forma de mapas temáticos para os 184 municípios cearenses, sendo as mesmas atualizadas anualmente. O site aborda aspectos ligados à divisão político-administrativa, às características geoambientais, à demografia, à infraestrutura e à socioeconomia, permitindo o conhecimento e o aprofundamento de análises sobre os mais variados aspectos da realidade cearense.
Através da elaboração de mapas temáticos, insere-se o fator localização na análise dos indicadores, uma vez que o conhecimento e as informações sobre o lugar aumentam o número de acertos na tomada de decisão. A partir dos mapas temáticos elaborados no Ceará em Mapas, podem-se estabelecer, por exemplo, comparações entre os municípios,

identificar os que estão em melhores ou piores situações para determinado indicador estudado, avaliar a presença de agrupamentos de municípios com índices similares, assim como efetuar uma comparação espaço-temporal para determinado indicador.

Base cartográfica e Mapas municipais

Figura 1 – Base cartográfica digital do Ceará



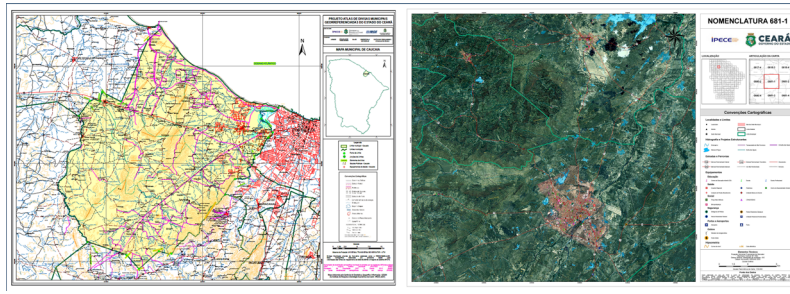
Fonte: IPECE, Ceará em Mapas.

A base cartográfica digital do Estado do Ceará, na escala 1:50.000, foi elaborada a partir da vetorização do mosaico de imagens do satélite SPOT-5, dos dados georreferenciados do IPECE e do trabalho de campo. Por meio da base cartográfica, possibilita-se o planejamento regional do território cearense em um maior nível de detalhe cartográfico, identificando-se cidades, distritos, localidades, equipamentos públicos, vias pavimentadas e não pavimentadas, rios, açudes, lagoas, entre outros.

Mediante a base cartográfica, possibilita-se o planejamento regional do território cearense em um maior nível de detalhe cartográfico, identificando-se cidades, distritos, localidades, equipamentos públicos, vias pavimentadas e não pavimentadas, rios, açudes, lagoas, entre outros.

Os mapas municipais dos 184 municípios do Estado são detalhados com a localização de distritos, povoados, localidades, vias pavimentadas e não pavimentadas, rios, lagoas, açudes, entre outros. Esses mapas são insumos fundamentais para o conhecimento do território, subsidiando o conhecimento e a gestão do território.

Figura 2 – Mapa municipal



Fonte: IPECE, Base Cartográfica 1:50.000.

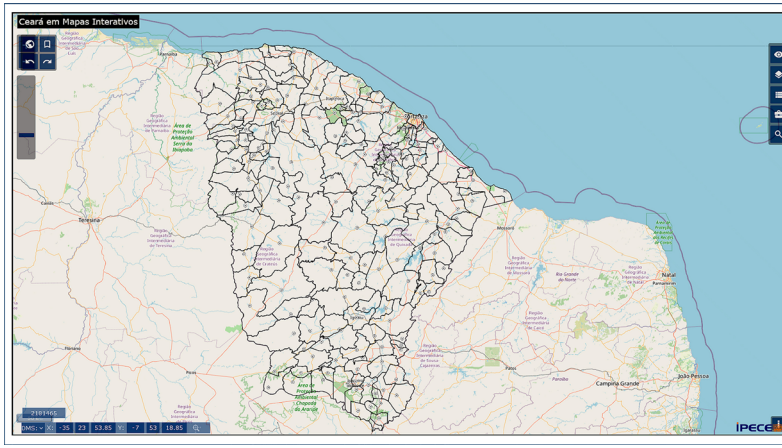
SISTEMAS
Sistema Ceará em Mapas Interativos

O Ceará em Mapas Interativos é um Sistema de Informações Georreferenciadas para internet (SIG-WEB), gerado a partir de software livre, capaz de realizar consultas e análises utilizando dados georreferenciados, tais como: imagens de satélite, dados cartográficos, indicadores socioeconômicos etc.

A partir do Ceará em Mapas Interativos, pode-se adicionar e extrair mapas na forma de camadas para serem visualizadas, localizar objetos geográficos, realizar filtros através dos atributos contidos no banco de dados geográficos, executar operações de zoom e alteração de escala, efetuando, assim, operações de consulta e análise através de menus interativos do sistema. É importante ressaltar que a informação e o conhecimento são, hoje, mais do que nunca, os principais insumos para o desenvolvimento das sociedades e devem ser disponibilizados visando atender às necessidades do governo e da população em tempo hábil, com conteúdo e forma impecáveis, tornando-se uma questão estratégica e de interesse de qualquer governante o conhecimento sobre o seu território, pois possibilita a adoção de políticas para o uso das informações georreferenciadas no intuito de se obter uma melhor gestão pública. (Medeiros et al, 2013).

Em seu catálogo de dados georreferenciados, o sistema apresenta a organização de dados georreferenciados no Ceará em Mapas Interativos, estando o banco de dados estruturado nas seguintes dimensões: Território, Equipamentos públicos, Sistemas de Transportes, Hidrografia, Estrutura Fundiária, Meio ambiente e Socioeconomia. Dentro de cada dimensão estão disponíveis os temas.

Figura 3 – Mapa Interativo do Ceará



Fonte: IPECE, Sistema Ceará em Mapas Interativos.

Todos os dados georreferenciados que constam na base de dados do Instituto, sejam primários, produzidos pelo IPECE, ou secundários, coletados de outras fontes, são disponibilizados via sistema Ceará em Mapas Interativos. As camadas disponibilizadas podem ser exportadas com o recorte para o município desejado, facilitando a análise.

Sistema IPECEDATA

O IPECEDATA é um Sistema web de indicadores geossocioeconômicos que possibilita a consulta e análise sobre diversos temas relativos ao Ceará e seus municípios, permitindo o acesso aos dados de forma eficiente. O sistema contém os módulos relativos ao Painel Dinâmico, Perfil Municipal, Perfil Regional e Anuário Estatístico, consentindo a análise de dados em nível de Estado, municípios e regiões de planejamento.

No Painel Dinâmico, os indicadores podem ser consultados para diferentes abrangências geográficas e periodicidades; o Perfil Municipal é constituído por tabelas e gráficos dinâmicos que retratam variados aspectos socioeconômicos e geográficos dos 184 municípios cearenses; o Perfil Regional é constituído por tabelas e gráficos dinâmicos que retratam variados aspectos socioeconômicos e geográficos das 14 regiões de planejamento; e no Anuário Estatístico do Ceará são agregados dados e informações sobre as características geográficas, demográficas, sociais e políticas do Estado, bem como dados sobre a economia e finanças.

O IPECEDATA é organizado em Dimensões, Temas e Indicadores, e possui atualmente 26 dimensões e 89 temas, totalizando mais de dezenove mil indicadores.

Figura 4 – Dimensões, Temas e Indicadores do IPECEDATA

1 TERRITÓRIO
1.1 Posição e extensão do território
1.2 Recursos naturais e meio ambiente
1.3 Divisão político-administrativa e regional
2 DEMOGRAFIA
2.1 População
2.2 Famílias
2.3 Migração
2.4 Fecundidade
2.5 Natalidade
2.6 Mortalidade
2.7 Nupcialidade
2.8 Indicadores demográficos
3 EDUCAÇÃO
3.1 Dados gerais de educação
3.2 Educação infantil
3.3 Ensino fundamental
3.4 Ensino médio
3.5 Educação de jovens e adultos
3.6 Educação especial
3.7 Educação profissional
3.8 Ensino superior
4 SAÚDE
4.1 Unidades de saúde
4.2 Recursos de saúde
4.3 Serviços de saúde
4.4 Atenção básica de saúde
4.5 Vigilância epidemiológica
4.6 Serviços públicos de imunização
4.7 Indicadores de saúde
5 PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
5.1 Benefícios da Previdência
5.2 Arrecadação da Previdência
5.3 Servidores públicos, aposentados e pensionistas
6 ELEIÇÕES E REPRESENTAÇÕES DE CLASSES
6.1 Eleições
6.2 Representação política
6.3 Representações de Classes

7 JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
7.1 Dados gerais de justiça
7.2 Efetivo policial
7.3 Ocorrências policiais
7.4 Ocorrências no trânsito
8 TRABALHO E RENDIMENTO
8.1 Trabalho e rendimento
8.2 Indicadores do mercado de trabalho
9 RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE
9.1 Renda
9.2 Pobreza
9.3 Desigualdade
10 ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO
10.1 IDM
10.2 IDS
10.3 IDH
11 CULTURA
11.1 Patrimônio cultural
11.2 Movimento cultural
12 RECURSOS HÍDRICOS
12.1 Infraestrutura hídrica
13 ENERGIA
13.1 Infraestrutura energética
13.2 Consumo de energia elétrica
13.3 Consumidores de energia elétrica
14 HABITAÇÃO
14.1 Domicílios
15 SANEAMENTO
15.1 Abastecimento de água
15.2 Esgotamento sanitário
15.3 Coleta de lixo
16 TRANSPORTES
16.1 Transporte aéreo
16.2 Transporte ferroviário
16.3 Transporte marítimo
16.4 Transporte rodoviário

17 COMUNICAÇÕES
17.1 Correios e telégrafos
17.2 Radio difusão de som
17.3 Radio difusão de som e imagem
17.4 Telefonia
18 AGROPECUÁRIA E EXTRAÇÃO VEGETAL
18.1 Estrutura fundiária
18.2 Agricultura
18.3 Extração vegetal
18.4 Pecuária
18.5 Pesca
18.6 Assistência rural
18.7 Crédito rural
19 INDÚSTRIA
19.1 Dados Gerais da indústria
19.2 Extrativa mineral
19.3 Transformação
19.4 Construção
19.5 Serviços industriais de utilidade pública
20 COMÉRCIO
20.1 Comércio interno
20.2 Comércio exterior
21 SERVIÇOS
21.1 Empresas de serviços
22 TURISMO
22.1 Demanda turística
22.2 Oferta hoteleira
22.3 Polos e atrativos turísticos
23 INTERMEDIAÇÃO FINANCEIRA
23.1 Instituições financeiras
23.2 Movimentação financeira
24 ÍNDICES FINANCEIROS
24.1 Índices de inflação
24.2 Preços e Custos
25 CONTAS REGIONAIS
25.1 Contas Estaduais
25.2 Contas Municipais
26 FINANÇAS PÚBLICAS
26.1 Finanças da União
26.2 Finanças do Estado
26.3 Finanças dos Municípios

Fonte: IPECE, Sistema Ipecedata.

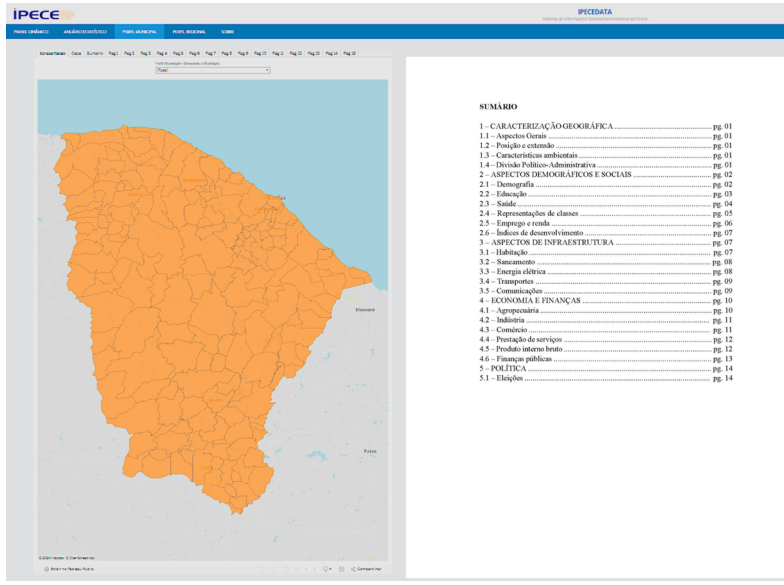
O sistema tem como principais características o foco em dados do estado do Ceará, pois concentra-se em indicadores específicos do Ceará, proporcionando uma visão detalhada e contextualizada da realidade socioeconômica local; uma atualização periódica dos dados, pois a plataforma é constantemente alimentada com informações atualizadas, garantindo a relevância e a precisão dos dados disponíveis; e a disponibilização gratuita e de fácil navegação, pois o IPECEDATA é acessível de forma prática através da internet a todos os usuários sem custos, com uma interface intuitiva que facilita a navegação e a utilização da ferramenta.

O sistema possui ainda diversas funcionalidades importantes, como a disponibilização de séries históricas, que possibilita a análise dos dados ao longo do tempo, identificando tendências e mudanças nos indicadores; a desagregação dos dados por município e região de planejamento, permitindo a visualização de informações detalhadas para cada município do Ceará e suas 14 regiões de planejamento, facilitando análises regionais e locais; a disponibilização de gráficos e tabelas dinâmicas, oferecendo ferramentas de manipulação de gráficos e tabelas dinâmicas que auxiliam na visualização e interpretação dos dados; a possibilidade de exportação dos dados, onde os usuários podem exportar os dados em diferentes formatos (como Excel e Comma Separated Values -CSV), facilitando o uso e a manipulação das informações para análises adicionais e relatórios personalizados.

O Perfil Municipal configura-se hoje como um dos produtos mais demandados do IPECE. No âmbito do IPECEDATA, o Perfil Municipal traz uma visão panorâmica sobre diversos aspectos dos 184 municípios que compõem o Estado do

Ceará. Sua estrutura comporta temas envolvendo caracterização geográfica, demografia, indicadores sociais, infraestrutura, economia, finanças e poder local. O documento completo pode, ainda, ser exportado em formato PDF e as tabelas nos formatos xls/csv.

Figura 5 – O Perfil Municipal do IPECEDATA



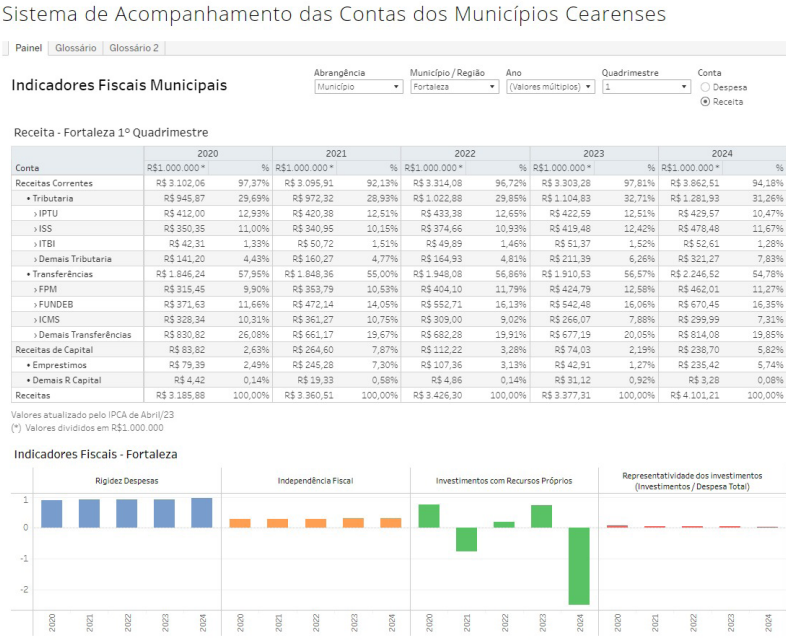
Fonte: IPECE, Sistema Ipecedata.

Sistema de Acompanhamento das Contas dos Municípios Cearenses (SACMC)

O Sistema de Acompanhamento das Contas dos Municípios Cearenses (SACMC) é uma ferramenta que permite a pesquisadores, gestores públicos e público em geral acompanhar a situação fiscal da administração pública dos 184

municípios cearenses, podendo analisar sua evolução temporal, bem como comparar com a de outros municípios cearenses.

Figura 5 – O Perfil Municipal do IPECEDATA



Conta	2020 R$1.000.000 *	2020 %	2021 R$1.000.000 *	2021 %	2022 R$1.000.000 *	2022 %	2023 R$1.000.000 *	2023 %	2024 R$1.000.000 *	2024 %
Receitas Correntes	R$ 3.102,06	97,37%	R$ 3.095,91	92,13%	R$ 3.314,08	96,72%	R$ 3.303,28	97,81%	R$ 3.862,51	94,18%
• Tributaria	R$ 945,87	29,69%	R$ 972,32	28,93%	R$ 1.022,88	29,85%	R$ 1.104,83	32,71%	R$ 1.281,93	31,26%
› IPTU	R$ 412,00	12,93%	R$ 420,38	12,51%	R$ 433,38	12,65%	R$ 422,59	12,51%	R$ 429,57	10,47%
› ISS	R$ 350,35	11,00%	R$ 340,95	10,15%	R$ 374,66	10,93%	R$ 419,48	12,42%	R$ 478,48	11,67%
› ITBI	R$ 42,31	1,33%	R$ 50,72	1,51%	R$ 49,89	1,46%	R$ 51,37	1,52%	R$ 52,61	1,28%
› Demais Tributaria	R$ 141,20	4,43%	R$ 160,27	4,77%	R$ 164,93	4,81%	R$ 211,39	6,26%	R$ 321,27	7,83%
• Transferências	R$ 1.846,24	57,95%	R$ 1.848,36	55,00%	R$ 1.948,08	56,86%	R$ 1.910,53	56,57%	R$ 2.246,52	54,78%
› FPM	R$ 315,45	9,90%	R$ 353,79	10,53%	R$ 404,10	11,79%	R$ 424,79	12,58%	R$ 462,01	11,27%
› FUNDEB	R$ 371,63	11,66%	R$ 472,14	14,05%	R$ 552,71	16,13%	R$ 542,48	16,06%	R$ 670,45	16,35%
› ICMS	R$ 328,34	10,31%	R$ 361,27	10,75%	R$ 309,00	9,02%	R$ 266,07	7,88%	R$ 299,99	7,31%
› Demais Transferências	R$ 830,82	26,08%	R$ 661,17	19,67%	R$ 682,28	19,91%	R$ 677,19	20,05%	R$ 814,08	19,85%
Receitas de Capital	R$ 83,82	2,63%	R$ 264,60	7,87%	R$ 112,22	3,28%	R$ 74,03	2,19%	R$ 238,70	5,82%
• Emprestimos	R$ 79,39	2,49%	R$ 245,28	7,30%	R$ 107,36	3,13%	R$ 42,91	1,27%	R$ 235,42	5,74%
• Demais R Capital	R$ 4,42	0,14%	R$ 19,33	0,58%	R$ 4,86	0,14%	R$ 31,12	0,92%	R$ 3,28	0,08%
Receitas	R$ 3.185,88	100,00%	R$ 3.360,51	100,00%	R$ 3.426,30	100,00%	R$ 3.377,31	100,00%	R$ 4.101,21	100,00%

Fonte: IPECE, Sistema Ipecedata.

Os indicadores são organizados por tipo de conta (receita e despesa), ano, quadrimestre e município. Trata-se de um sistema interativo, onde o usuário pode selecionar os indicadores como receitas correntes (IPTU, ITBI, ISS, etc), transferências estaduais e federais (FPM, ICMS, FUNDEB etc.), com recorte para o município e o ano de referência.

CONCLUSÃO

As bases estatísticas municipais do IPECE possuem significativa importância no suporte ao planejamento e desenvolvimento municipal, tendo em vista que fornecem informações precisas e atualizadas que são essenciais para o planejamento estratégico, além de permitirem uma análise detalhada das condições socioeconômicas dos municípios cearenses, facilitando a identificação de necessidades e oportunidades específicas.

Considerando a importância dos dados na fundamentação da tomada de decisões, observa-se que o acesso a dados confiáveis através de sistemas como o IPECEDATA, Ceará em Mapas Interativos e SACMC possibilita a gestores e tomadores de decisão desenvolver políticas públicas mais eficazes e direcionadas. As análises de indicadores socioeconômicos e fiscais proporcionam uma base sólida para decisões fundamentadas, aumentando a eficiência e eficácia das ações governamentais.

Menciona-se também o importante papel das bases de dados para a transparência e a participação social, haja vista que as plataformas de informação do IPECE promovem a transparência ao disponibilizar dados públicos, permitindo que a sociedade e os pesquisadores tenham acesso às informações necessárias para entender a realidade local. Isso favorece uma maior participação da população na discussão e formulação de políticas públicas, fortalecendo a cidadania e o controle social. Destaca-se ainda que todas as bases de dados, produtos e sistemas mencionados estão disponibilizadas de forma gratuita e de fácil acesso no site do IPECE,

configurando-se, assim, em transparência ativa.

Por fim, cabe destacar que o IPECE trabalha somente com dados oficiais extraídos do IBGE, SERPRO, DATAPREV, FUNASA, MINISTÉRIOS, BNB, SUDENE, etc, ou seja, com as grandes BIG TECs brasileiras produtoras de dados. Entendemos que a soberania dos dados e o gerenciamento centralizado são fundamentais para o desenvolvimento brasileiro e, em especial, do Nordeste e do Ceará, no histórico desafio de erradicar a extrema pobreza e superar a carência hídrica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEARÁ. Lei nº 17.086, de 25 de outubro de 2019. Institui, no âmbito do estado do Ceará, o Programa Superação: uma nova geração de políticas públicas para a juventude. Disponível em https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/2791625701/lei-17086-19-ce. Acesso em 09 de setembro de 2024.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em https://www.ipece.ce.gov.br/. Acesso em 09 de setembro de 2024.

MEDEIROS, C.N. et al. Utilização de Software Livre para disponibilização de dados georreferenciados na internet: caso do Sistema Ceará em Mapas Interativos. Revista Brasileira de Cartografia, n° 65/1, p. 25-34, 2013.

ITBI – DEFINIÇÕES E NOVAS ESPÉCIES DE HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA

Adelaide Maria Rodrigues Lopes Uchoa [1]

INTRODUÇÃO

A análise das hipóteses de incidência do Imposto de Transmissão Inter Vivos sobre a transmissão onerosa de bens imóveis e de direitos reais a eles relativos se revela de especial relevância por demandar interdisciplinaridade entre o Direito Tributário e o Direito Civil.

A partir dos conceitos colhidos do Direito Civil será possível compreender o alcance das hipóteses de incidência do tributo cujo objeto é o negócio jurídico revelado na transmissão onerosa da propriedade imóvel, assim como na cessão de direitos reais sobre propriedade imóvel, inclusive os direitos de aquisição.

Pontuam-se no presente estudo os posicionamentos dos tribunais superiores adotados nas questões sobre a legalidade da exigência de recolhimento do ITBI em certos negócios jurídicos, abordando-se a discussão sobre momento da exigibilidade do tributo a partir da identificação do momento da transmissão da propriedade ou do direito real que se dá pelo ato de registro perante o serviço registral imobiliário competente.

1 Procuradora do Município de Caucaia-Ce., professora universitária do curso de Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza- UNIFOR, Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza.

IMPOSTO DE TRANSMISSÃO INTER VIVOS DE PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA E DIREITOS REAIS SOBRE IMÓVEIS

O imposto de transmissão de bens imóveis inter vivos - ITBI é previsto na Constituição Federal de 1988, no inciso II do art. 156. É tributo da competência dos municípios e incide sobre transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

Anteriormente à Constituição Federal de 1988 o imposto de transmissão sobre as transmissões imobiliárias era previsto na Lei nº 5.172 de 25.10.1966, que instituiu o Código Tributário Nacional-CTN. De conformidade com os Arts. 35 a 42 do CTN o imposto de transmissão é de competência estadual e apresenta os impostos de transmissão inter vivos e Causa Mortis ainda unificados. O CTN foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, entretanto, com as ressalvas necessárias, permanece instituindo as normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo das previsões em legislação complementar, supletiva ou regulamentar.

Em razão do descompasso com as alterações nas competências tributárias, a aplicação dos dispositivos do CTN requer interpretação de acordo com a constituição vigente.
Por ser o ITBI da competência dos Municípios, requer legislação própria. Cabe ao Poder Legislativo Municipal, por meio de lei específica, disciplinar a aplicação do tributo para aplicação no território correspondente, definindo alíquotas,

isenções, multas, dentre outras disposições, respeitando-se as competências fixadas na Constituição Federal de 1988.

Considerando que as disposições constitucionais e infraconstitucionais fazem referência ao instituto da propriedade imobiliária, aos direitos reais que incidem sobre bens imóveis e aos negócios jurídicos onerosos que os envolvem, necessário tecer explanações sobre a classificação dos bens e negócios jurídicos bem como explicitar natureza jurídica dos direitos reais de modo que se possa compreender melhor o espectro de atuação do imposto de transmissão de competência municipal, o ITBI.

Propriedade e direitos reais sobre bens imóveis

Nos termos do art. 1.225 do Código Civil vigente a propriedade está elencada em rol taxativo (numerus clausus) ao lado de direitos reais dela decorrentes, seja na condição de direitos que se exercem sobre propriedade alheia, como a superfície, servidões, usufruto, uso, habitação, concessão de uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso, laje, seja na condição de garantia de obrigações, como o penhor, a hipoteca e anticrese, ou ainda na qualidade de direitos decorrentes de promessa de compra e venda de imóvel.

No art. 1.227 do CC/2002, consta que os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos. O dispositivo faz remissão expressa aos aos arts. 1.245 a 1.247 do Código Civil de 2002.

Negócios jurídicos sobre bens imóveis: fatos geradores do imposto de transmissão

As transmissões imobiliárias que constituem as hipóteses de incidência do ITBI estão jungidas às determinações legais que exigem registro do título translativo, e por isso mister se faz tangenciar o sistema registral imobiliário vigente no sentido de esclarecer sobre as transmissões entre vivos que são fatos geradores do ITBI e que obrigam o recolhimento do tributo.

O sistema registral brasileiro é bifásico, sendo uma etapa contratual e outra registral. Para que haja a transmissão de um imóvel o sistema demanda em primeiro lugar a formalização de um negócio jurídico que constitua a causa da operação translativa. Na transmissão de bem imóvel, além da formalização de um negócio jurídico será necessário que seja efetuado o registro do título no serviço registral competente, tudo de conformidade com a Lei nº 6.015/73 e com o Código Civil Brasileiro.

Na fase contratual, as partes envolvidas na avença fazem as estipulações negociais, manifestam as respectivas vontades e ali determinam a causa do negócio, se obrigando apenas entre si. Na fase registral os atos e negócios translativos da propriedade ou a constituição de direito real sobre imóvel são publicizados e passam a ter eficácia em relação a terceiros, produzindo-se efeitos contra todos.

No Código Civil de 2002 a transmissão inter vivos de bens imóveis e a constituição de direitos reais sobre imóveis estão previstas no art. 1.227, que exige o registro do

respectivo título. O inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) enumera todas as hipóteses legais de registro em relação aos bens imóveis, e nelas estão contemplados os direitos reais previstos no art. 1.225 do Código Civil de 2002 e outras situações que diretamente têm relevância para a relação dominial. Referido dispositivo também constitui rol taxativo de hipóteses legais de atos de registro a serem praticados no serviço de registro de imóveis.

No art. 1.245 do Código Civil de 2002, é ratificada a exigência de registro do título perante o serviço registral competente, ficando expresso que se transfere entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. Ademais, enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

Deste modo, constata-se que os objetos da transmissão inter-vivos – ITBI, limitam-se aos bens imóveis e aos direitos reais incidentes sobre bens imóveis, ficando excluídas as operações que não refiram a direitos reais sobre bens imóveis previstos na lei em numerus clausus.

Deve-se ressaltar que nem todas as aquisições de imóveis consubstanciam ato ou negócio jurídico translativo. Pode-se adquirir imóvel sem que haja transmissão da propriedade de um sujeito para outro. Dá-se a aquisição originária, quando dispensada a manifestação de vontade do proprietário tabular. São aquisições originárias a usucapião e as acessões naturais ou artificiais. Por similaridade, a desapropriação também se revela uma forma de aquisição de bens em que é dispensada a aquiescência do proprietário porém

mantém o liame com proprietário anterior.
Havendo translatividade do bem opera-se a aquisição derivada. Neste caso estão a aquisição pelo registro do título e a sucessão hereditária, sendo esta última hipótese fato gerador de outro tributo: o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD de competência dos estados.
Uma vez que as operações negociais sobre bens imóveis são o foco da discussão sobre a incidência ou não do ITBI, se mostra essencial tecer prévios esclarecimentos sobre a classificação dos bens quanto à mobilidade de acordo com o Código Civil de 2002.

Bens imóveis no CC/2002: classificação e características

Ao dispor sobre a classificação dos bens considerados em si mesmos, os bens podem ser classificados em móveis e imóveis. Objetiva-se com essa classificação distinguir os pressupostos legais para administração e disposição dos bens. Os bens imóveis podem ainda ser classificados em móveis por natureza ou por determinação legal. Os imóveis por natureza, também denominados bens de raiz, incluem o solo, com a superfície e as projeções verticais, além das acessões físicas, agregadas de modo natural ou artificial, conforme o art. 79 do CC/2002.

Na acessão física dá-se o acréscimo da área original do imóvel principal, em razão de um fator que não depende do proprietário pois decorre de evento da natureza; há incorporação de parte de imóvel alheio ao imóvel contíguo. Além de plantações surgidas da própria natureza, sem trabalho humano, a acessão natural poderá decorrer de aluvião ou avulsão. Aluvião é a transferência involuntária de terra,

com a consequente anexação paulatina a imóvel vizinho e a avulsão decorre de processo abrupto de aglutinação de terra. A acessão artificial ou industrial pressupõe intervenção humana a exemplo das construções e plantações realizadas com trabalho humano.

A acessão, seja natural ou não, é considerada modo originário de aquisição da propriedade em virtude da inexistência de transmissão entre o proprietário anterior e o novo proprietário. Os bens imóveis por determinação legal estão previstos no art. 80 do Código Civil de 2002, quais sejam: (I) os direitos reais sobre imóveis e as ações que os asseguram e, (II) o direito à sucessão aberta.

Embora os bens imóveis dispostos no art. 80 do CC/2002 não guardem similaridade com os bens de raiz, e se caracterizem por não serem tangíveis, recebem mesmo disciplinamento legal dos bens imóveis por natureza, especialmente no tocante à formalização do título e o registro do ato de transmissão e à exigência de vênia conjugal a depender do regime de bens adotado no casamento do transmitente.
Nos termos do inciso I do art. 80 supra, são considerados imóveis por determinação legal os direitos reais sobre imóveis, o que invariavelmente os remete ao rol taxativo previsto no já mencionado art. 1.225 do CC/2002. Dessume-se que além da propriedade, todos os direitos reais que incidam sobre bens imóveis sujeitam-se aos mesmos requisitos legais, tanto para validade como para eficácia dos atos e negócios jurídicos.

O art. 108 do Código Civil de 2002 dispõe que, salvo disposição contrária, a escritura pública é essencial para a disposição e para constituição de direitos reais sobre imóveis

cujo valor seja superior a 30 salários mínimos. Isto é, o negócio jurídico que envolva transmissão de bem imóvel, seja por natureza ou por determinação legal, via de regra exige formalização por escritura pública para validade do ato e que seja registrado perante o serviço registral imobiliário para eficácia do negócio pactuado.

Inclui-se também entre os bens imóveis por determinação legal o direito à sucessão aberta, o que significa que os atos e negócios jurídicos que envolvam direitos hereditários também estão submetidos às mesmas exigências legais atinentes aos bens imóveis por natureza e aos direitos reais sobre imóveis.

A ausência de registro do título, relativo à constituição de direitos reais sobre bens imóveis por natureza ou por determinação legal, produz tão somente direitos obrigacionais entre as partes, eis que o bem imóvel não está vinculado diretamente por força dos efeitos do registro público.

Incidência de ITBI nos negócios jurídicos onerosos

A propriedade, na qualidade de direito real assegurado na CF/88 dentre os direitos fundamentais da pessoa, é definida pelos elementos que a compõem: os direitos ao uso, gozo, disposição e de reaver o bem de quem injustamente o possua ou detenha. A incidência de ITBI se vincula ao exercício do direito de propriedade, como consequência do exercício do poder de disposição. O direito de disposição é o mais amplo desses elementos e possibilita ao titular o direito de alienar o bem a outrem, seja por negócio jurídico a título oneroso ou gratuito.

Considerando que as hipóteses de incidência do ITBI referem-se aos negócios jurídicos onerosos, importante distingui-los dos negócios jurídicos benéficos ou gratuitos que constituem fatos geradores do ITCMD. De acordo com o CC/2002 os negócios jurídicos onerosos pressupõem a pactuação de uma operação em que as partes contratantes tem obrigações entre si, perfazendo uma relação de vantagens e ônus. Gratuito é o contrato que gera vantagem para apenas uma parte, e apenas ônus para a parte contrária, como o comodato e a doação pura. Oneroso é o contrato que gera vantagem mas também gera ônus para ambos os contratantes, a exemplo da compra e venda, permuta e dação em pagamento.

A compra e venda de bem imóvel é negócio jurídico oneroso frequentemente adotado para a transmissão de bem imóvel. A venda de um imóvel pode incluir o bem como um todo, todavia o objeto da transação pode versar sobre parte do domínio ou mesmo sobre uma modalidade de exercício da propriedade. A compra e venda de imóvel gravado com direito real de enfiteuse contém a transmissão do domínio útil assim como o resgate de aforamento representa a aquisição onerosa do domínio direto sobre o imóvel enfitêutico. Ambos os negócios se referem apenas a uma parte do domínio pleno: ou ao domínio útil ou ao domínio direto.

A multipropriedade, prevista como direito real a partir da Lei nº 13.777, de 20 de dezembro de 2018 que alterou as Leis n º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), também guarda peculiaridades que o aproximam do regime condominial. No regime condominial edilício vários titulares exercem o direito de propriedade sobre um

mesmo bem, mas restritos a uma fração ideal da totalidade do bem. Passando o imóvel a ser submetido ao regime de multipropriedade, deverá ser registrado no serviço registral imobiliário (art. Art. 1.358-F do Código Civil de 2002) e cada multi proprietário fará jus a uma fração de tempo de uso do bem, nos termos convencionados.

Sobre a compra e venda de bem imóvel também podem ser pactuadas cláusulas especiais como a retrovenda prevista no art. 505 do CC/2002. Por esta cláusula fica ajustado entre as partes a possibilidade do exercício do direito de recomprar o bem imóvel dentro de determinado prazo decadencial não superior ao máximo previsto em lei, que é de três anos. Na compra e venda haverá uma transmissão e no exercício do direito à retrovenda haverá outra transmissão do imóvel. O exercício do direito potestativo à retrovenda não significa desconstituição de contrato, sendo, portanto, nova operação onerosa sujeita à incidência do ITBI.

No contrato de troca ou permuta de imóveis há também duas aquisições onerosas distintas realizadas em um mesmo instrumento. Consequentemente, o ITBI vai incidir sobre as duas transmissões.

Pela natureza onerosa, o contrato de dação em pagamento, também requer o recolhimento do ITBI, assim como a arrematação e a adjudicação do bem, que podem resultar do cumprimento de uma obrigação, como a quitação de dívida, mas que representam espécie de sucessão na titularidade do bem e na responsabilidade tributária.

Além da transmissão da propriedade por meio das modalidades negociais indicadas, que podem ser realizadas por

pessoas naturais ou jurídicas, há situações em que as aquisições promovidas por pessoas jurídicas recebem disciplinamento específico por não serem aquisições meramente patrimoniais.

Exemplo disso é a realização de capital social por incorporação de bens e direitos do sócio em favor da pessoa jurídica. Neste ato negocial há transmissão de propriedade imóvel do sócio para a sociedade e poderá contemplado com a imunidade constitucional nos casos expressamente previstos. O inciso I do §2º do art. 156 da CF/88, preconiza a imunidade do imposto de transmissão em determinadas operações destinadas a realização do capital social da pessoa jurídica, quais sejam: transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica, transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica. A parte final do dispositivo ressalva que não se confere imunidade na hipótese de desenvolver a adquirente atividade preponderante de compra e venda de bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil.

A ausência de clareza sobre a parte final do dispositivo suscitou questões de aplicabilidade da imunidade por meio do Recurso Extraordinário nº 796.376, cuja discussão se iniciou a partir de uma demanda judicial envolvendo uma pessoa jurídica constituída como sociedade de participações. A lide teve início com mandado de segurança impetrado por uma holding de participações de Santa Catarina contra ato do Secretário da Fazenda do município de São João Batista em Santa Catarina. O contribuinte impetrante invocou a imunidade do ITBI para integralizações de capital, embasado no artigo 156, §2º, I, da CF/88.

O recurso discutia se o valor do imóvel que excedesse o valor integralizado poderia ou não sofrer a incidência do ITBI. No aresto sob a relatoria original do Ministro Marco Aurélio e com a redação do acórdão do Ministro Alexandre de Moraes (Recurso Extraordinário nº 796.376), foi decidido que a imunidade constitucional não alcança a totalidade dos bens dados em pagamento pelo sócio para integralização ao capital social da pessoa jurídica. Deve ser recolhido o ITBI sobre a parte excedente que superar o capital social subscrito a ser integralizado pelo sócio. No Tema 796 do Recurso Extraordinário nº 796.376 foi fixada tese com repercussão geral de que a imunidade em relação ao ITBI, prevista no inciso I do § 2º do art. 156 da Constituição Federal, não alcança o valor dos bens que exceder o limite do capital social a ser integralizado. Ou seja, de acordo com o entendimento do STF é possível a incidência do ITBI na transmissão de bens e direitos por integralização ao capital social da pessoa jurídica, cabendo ao órgão arrecadador verificar a existência ou não de diferença entre o valor do bem e o valor dado em pagamento do capital subscrito.

Outro aspecto que merece ser pontuado é a incidência de impostos de transmissões em determinadas hipóteses que envolvem bens recebidos em acervo hereditário de sucessão aberta: atos de cessão de meação e de direitos hereditários e as renúncias.

Dúvidas não há sobre a tributação da aquisição de bens hereditários pelos sucessores, cuja partilha se faz em inventário para destacar eventual a meação e identificar os quinhões hereditários. Entretanto, se antes da partilha em inventário, houver cessão onerosa de direitos oriundos se sucessão causa mortis, em favor de terceiros ou mesmo de

coerdeiros, há incidência de ITBI porque houve aceitação da herança e posterior cessão dos direitos em favor de terceiro ou coerdeiro. Havendo vários imóveis no acervo do espólio o tributo será recolhido perante os municípios de cada imóvel.

Se a cessão da meação ou dos direitos hereditários se der gratuitamente o tributo devido pela transmissão será o ITCMD, de competência dos estados onde localizados os imóveis por ter a mesma natureza do ato de doação.

No caso de renúncia aos direitos hereditários, cabe analisar se o ato é meramente abdicativo ou se tem caráter translativo. Pela Teoria da Saisine, adotada no CC/2002 (art. 1.784) e que norteia a sucessão hereditária, abre-se a sucessão com a morte do autor da herança. É nesse momento que os bens e direitos do acervo hereditário são transmitidos aos sucessores. Todavia, os sucessores poderão não aceitar a herança e a manifestação de renúncia é ato com efeito retroativo à abertura da sucessão.

Na renúncia abdicativa, considera-se que o sucessor não aceitou a herança e, portanto, os bens hereditários nunca lhes foi transmitido. Na renúncia translativa, imprópria ou in favorem o sucessor aceita a herança e em seguida a repassa a outrem. Há, portanto, aceitação da herança, titularização pelo sucessor e posterior transmissão a terceiro, seja ou não herdeiro.

Desse modo, aplicando-se a mesma regra da cessão (art. 1.793 do CC/2002), tem-se que a renúncia abdicativa não é fato gerador do ITBI por não haver aceitação do herdeiro e posterior transmissão entre vivos. Já a renúncia translativa,

por ser negócio jurídico entre vivos, deverá ser tributado, com ITBI ou com o ITCMD, de acordo com a natureza do negócio jurídico realizado, se oneroso ou se gratuito.

A partilha em divórcio ou em dissolução de relação marital de fato, é outra situação em que poderá haver transmissão patrimonial entre os cônjuges ou entre os conviventes. Preliminarmente, há que se avaliado o regime de bens adotado pelos cônjuges ou pelos conviventes de modo que seja identificado se há meação ou bens particulares a serem resguardados. A partilha deverá respeitar a parte ideal cabível para cada indivíduo. Caso na partilha se verifique excesso de meação, com ou sem pagamento da diferença apurada deverá a parte em excesso ser tributado, com ITBI se revelar negócio oneroso, ou com ITCMD se configurar negócio jurídico benéfico, renúncia ou doação.

Idêntica regra é aplicável na hipótese de extinção de condomínio geral. A parte em excesso recebida pelo co-proprietário é tributável, respeitando-se a natureza da transmissão, se onerosa ou gratuita para incidência do imposto de transmissão de competência municipal ou estadual.

Os direitos reais de garantia previstos em lei não consignam atos de transmissão, portanto, enquanto estiverem na função de assegurar o cumprimento de obrigação, não constituem fatos geradores de imposto de transmissão.

Por outro lado, no tocante a transmissão onerosa de direito real instituído sobre propriedade alheia, impõe-se a mesma normatização da transmissão do direito real de propriedade. Assim sendo as cessões onerosas inter vivos de direitos reais como o de laje e de superfície de imóveis também são

tributáveis pelo ITBI, visto que importam transferência de titularidade de direitos reais.

Não se pode olvidar também de mencionar as avenças cujo objetivo primário não é promover a transferência da titularidade, mas se vinculam às hipóteses legais de direitos reais, como as promessas de alienação. Tais negócios jurídicos podem representar meio de obtenção futura da propriedade, posto que encerram contratação preliminar ao instrumento próprio destinado à consecução da transmissão do imóvel.

O contrato de promessa de compra e venda, por si só, não exige o adimplemento de imposto de transmissão por não ser instrumento hábil à transmissão da propriedade imóvel. O recolhimento do ITBI portanto é facultativo ante a revogabilidade do instrumento.

Nos termos do inciso I do art. 167 da Lei 6.015/73 o instrumento de promessa de compra e venda, público ou particular, tem acesso ao registro imobiliário, ficando a critério do interessado realizar ou não o registro perante o serviço registral imobiliário competente. Contudo, o direito real do promitente comprador preconizado no art. 1225 do CC/2002 somente é instituído a partir do registro do instrumento perante o registro imobiliário. Enquanto não registrado, o contrato firmado entre o proprietário e o adquirente não goza de publicidade e gera efeitos entre as partes. Deste modo, a cessão dos direitos de promitente comprador demanda o registro que lhe confere as prerrogativas dos direitos reais. O registro do contrato de promessa de compra e venda se presta à publicidade do direito real do promitente comprador disposto no inciso VII do art. 1.225 do CC/2002.

No entanto, a tributação pertinente à modalidade negocial já foi objeto de apreciação dos tribunais superiores. Em decisão sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 805859, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre o tema, reconhecendo a ilegalidade da cobrança de ITBI em compromisso de compra e venda de imóvel já que a transferência do domínio sobre o bem somente se torna eficaz a partir do registro.

O STJ apreciou demanda envolvendo a discussão sobre a cobrança do ITBI na hipótese de repasse de contrato de compromisso de compra e venda não registrado perante o serviço registral imobiliário. Acerca do recolhimento do ITBI, a decisão sob a relatoria da Ministra Eliana Calmon, foi proferida no sentido de que o ITBI não incide "em promessa de compra e venda, contrato preliminar que poderá ou não se concretizar em contrato definitivo, este sim ensejador da cobrança do aludido tributo". (Recurso Especial 57.641/PE, j. 10/10/2017).

A cobrança de ITBI em compromisso de compra e venda é, portanto, admitida se o instrumento de compromisso de compra e venda contiver cláusulas de irretratabilidade e de irrevogabilidade, e principalmente se estiver registrado. Nesse caso, o repasse de contrato registrado configura transmissão de direito real e ocorrendo a transferência do direito real à aquisição da propriedade gera-se incidência do ITBI.

Isenções Específicas para Programas Habitacionais

A instituição do ITBI compete aos municípios e as hipóteses de isenções devem ser previstas na legislação municipal. Algumas delas estão relacionadas a programas habitacionais populares, de modo que a aquisição de imóveis residenciais é viabilizada com a redução de custos com aquisição. A Lei Complementar nº 359/2023 do Município de Fortaleza-Ceará apresenta dentre as hipóteses de isenções para o ITBI a aquisição de imóvel oriundo do Programa Minha Casa Minha Vida. De acordo com o Código Tributário do Município de Caucaia, os imóveis financiados pela COHAB gozam de isenção tributária, com previsão expressa quanto ao ITBI.

Posicionamentos dos tribunais superiores quanto à incidência do ITBI: questões emblemáticas

Algumas matérias acerca da incidência do ITBI foram discutidas nos tribunais superiores, tais como o momento do recolhimento do tributo e o valor sobre o qual deverá incidir o ITBI. No julgamento do ARE 1.294.969, Tema 1.124, em 11.2.2021, de repercussão geral, o STF fixou a seguinte tese: "O fato gerador do imposto sobre transmissão inter vivos de bens imóveis (ITBI) somente ocorre com a efetiva transferência da propriedade imobiliária, que se dá mediante o registro."

No mesmo sentido da decisão do STF no Tema 1.124 de repercussão geral, o STJ pronunciou-se no AREsp 1.760.009, suscitando o art. 1.245 do CC/2002, que afirma que a transferência da propriedade, que é o fato gerador do tributo, se concretiza com o registro do título no serviço registral.

Apreciando questão que envolve a transmissão de bens imóvel por ocasião de cisão de empresa, ratificou o STF que o fato gerador do ITBI somente ocorre com a efetiva transferência da propriedade imobiliária, que se dá mediante o registro do título.

No que concerne ao estabelecimento da base de cálculo do ITBI, foi objeto de discussão perante o STJ o valor sobre o qual deve incidir o tributo: se o valor de mercado ou se o valor apurado pelo município. No relatório do Ministro Gurgel de Faria da Primeira Seção do STJ, as questões a serem dirimidas na apreciação do (REsp 1.937.821) eram as seguintes: "a) se a base de cálculo do ITBI está vinculada à do IPTU; b) se é legítima a adoção de valor venal de referência previamente fixado pelo fisco municipal como parâmetro para a fixação da base de cálculo do ITBI."

Ao julgar o Tema 1.113 dos recursos repetitivos no REsp 1.937.821 a Primeira Seção do STJ decidiu que a base de cálculo do ITBI deve considerar o valor de mercado do imóvel individualmente determinado, afetado por fatores específicos como o estado de conservação afastando a vinculação com a avaliação para fim de recolhimento do IPTU fixada em Planta Genérica de Valores. No aresto foram firmadas teses de que a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação; que o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN); e ainda que o Município não pode arbitrar previamente a base

de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente."

De acordo com o relator do recurso, a expressão "valor venal" contida no CTN deve ser entendida como o valor considerado em condições normais de mercado para negociação. Para isso deverão ser respeitadas as peculiaridades tanto do imóvel como do próprio mercado, razão porque a Planta Genérica de Valores não oferece os parâmetros para identificar o valor venal do imóvel dentro do contexto de espaço e tempo da compra e venda.

A exigência do ITBI na cessão de direitos do promitente comprador x transmissão de direitos reais

Em fevereiro de 2021, no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.294.969/SP, o Supremo Tribunal Federal apreciou a demanda recursal que versava sobre a incidência do ITBI na cessão dos direitos à transmissão de direitos reais. Porém, a decisão teve como cerne a transmissão de direitos reais sobre o imóvel e foi fixada tese estabelecendo que o ITBI deve ser recolhido no ato do registro do imóvel perante o serviço registral. Em sede de embargos de declaração, uma das partes litigantes suscitou a alteração do julgado, alegando que a demanda versava cessão dos direitos à transmissão de direitos reais, hipótese diversa do caso julgado. Ao reexaminar o caso, os ministros reconheceram o equívoco e anularam a decisão por não ter jurisprudência consolidada daquela Corte em repercussão geral sobre a constitucionalidade da exigência do ITBI sobre o repasse de contratos por meio de cessão de direitos de promitente comprador.

Cabe esclarecer que os negócios jurídicos têm efeitos diferentes ainda que possam causar confusão pela semelhança na terminologia. A transmissão de direitos reais sobre imóvel acontece quando o título translativo é registrado, por exemplo o contrato de compra e venda do imóvel. Já a cessão dos direitos à transmissão de direitos reais ocorre quando há o repasse do contrato a outra pessoa.

O novo julgamento não tem como objetivo determinar o momento da incidência do ITBI na transferência de direitos reais sobre imóveis, já que não é esse o ponto da discussão, mesmo porque o exame da demanda se resume à incidência do ITBI na cessão de contratos.

CONCLUSÃO

Após as ponderações a respeito dos negócios jurídicos e as hipóteses de incidência do ITBI, pode-se concluir que a incidência do ITBI recai sobre bens imóveis, por natureza ou por determinação legal, descritos no Código Civil de 2002. Os direitos reais são considerados por lei como bens imóveis e por isso, estão subordinados ao mesmo disciplinamento jurídico dos bens imóveis por natureza. Tais direitos estão previstos em taxativo delimitado em lei (numerus clausus), os quais demandam registro perante o serviço registral para gerar efeitos contra todos. Com isso, tem-se a incidência do ITBI sobre transmissão onerosa de direitos reais sobre bens imóveis desde que regularmente constituídos. Por outro lado, não há incidência de ITBI sobre negócios jurídicos realizados com direitos reais de garantia por não haver transmissão de propriedade entre credor e devedor.
No tocante aos modos de aquisição da propriedade imóvel é importante salientar que somente os modos derivados

podem ser tributados com o ITBI. Os modos originários de aquisição, por acessão ou por usucapião, não constituem hipótese de incidência por não conterem transmissão entre proprietários. Na arrematação judicial de bem imóvel em leilão público também é devido o recolhimento de ITBI por se tratar de responsabilidade por sucessão imobiliária. É um modo derivado de aquisição suscetível de tributação. Igualmente incide o ITBI em partilhas decorrentes de inventário, divórcio, dissolução de relação marital de fato, ou mesmo de extinção de condomínio geral, todavia a incidência somente ocorrerá na situação em que resulte excesso para alguma das partes e haja pagamento em retribuição por configurar negócio jurídico oneroso.

O compromisso de compra e venda não enseja o lançamento imediato do ITBI, porém, se quitado o valor total e solicitada a adjudicação compulsória, incidirá o tributo para aperfeiçoamento da transmissão da propriedade, seja por determinação judicial ou por escritura pública. Não se pode olvidar que a promessa de compra e venda de imóvel não registrada e a respectiva cessão a terceiro também não exigem recolhimento de imposto de transmissão, visto encerrarem direitos obrigacionais. As questões relacionadas às cessões de direitos não registrados se resolvem em perdas e danos e não vinculam o imóvel por não consignarem direito real sobre o bem.

Os posicionamentos dos tribunais superiores têm revelado que a exigência de recolhimento de ITBI antecipadamente ao registro da transmissão configura prática ilegal visto que a legislação nacional vigente expressamente prevê que a aquisição da propriedade se dá com o registro do título perante o serviço competente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2 Turma) Recurso Especial 1336827/RS. Imunidade do ITBI. Atividade Preponderante. Recorrente: BP Empreendimentos Imobiliários. Recorrido: Município de Canoas. Relator: Min Mauro Campbell Marques. 19 de novembro de 2015, DJe 27/11/2015. Disponível em: < https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201201611227&-dt_publicacao=11/02/2016> Acesso em 20 out 2024

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2 Turma). Recurso Especial 57.641/PE. Imposto sobre a transmissão de bens imóveis - ITBI - Fato gerador - art. 35, II do CTN e art. 156, II da CF/88 - Contrato de promessa de compra e venda. Não incidência. Recorrente: Fazenda Municipal do Recife. Recorrido: Max Walter de Aquino Odenheimer. Relatora Ministra Eliana Calmon. 04 de abril de 2000 - RSTJ vol. 134 p. 170). Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/352902> Acesso em 20 out 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2 Turma). AREsp 1.760.009 (2020/0239702-4).Ação de repetição de indébito – ITBI. - Município de São Manuel - Pretendida repetição do indébito, vez que após a realização de georreferenciamento, descobriu-se que parte do imóvel pertencia ao Município de Igaraçu do Tietê - Impossibilidade - Registros que, á época do recolhimento do tributo, não faziam qualquer referência ao Município de Igaraçu do Tietê - Autora que não se valeu dos instrumentos competentes à época do recolhimento, caso pairasse qualquer dúvida cerca do ente competente para o recebimento do ITBI. Agravante:

Nova Agrícola Ponte Alta S/A. Agravado: Município de São Manual. Relator: Ministro Herman Benjamin. 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=120494423&tipo_documento=documento&num_registro=202002397024&data=20210218&tipo=0&formato=PDF > Acesso em 20 out 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1 Seção) Recurso Especial 1.937.821- SP (2020/0012079-1). Imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI). Base de cálculo. Vinculação com imposto predial e territorial urbano (IPTU). Inexistência. Valor venal declarado pelo contribuinte. Presunção de veracidade. Revisão pelo fisco. Instauração de processo administrativo. Possibilidade. Prévio valor de referência. Adoção. Inviabilidade. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Fortress Negócios Imobiliários Ltda. Relator: Ministro Gurgel de Faria. 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: < https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=146418131&registro_numero=202000120791&peticao_numero=&publicacao_data=20220303&formato=PDF>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário 796.376-SC, (Processo Eletrônico Repercussão Geral). Imposto de transmissão de bens imóveis - ITBI. Imunidade prevista no art. 156, § 2º, I da Constituição. Aplicabilidade até o limite do capital social a ser integralizado. Recurso Extraordinário improvido. Recorrente: Lusframa Participações Societárias Ltda. Recorrido: Município de São João Batista. Relator(a):

Ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, 05 de agosto de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753582490> Acesso em: 20 out 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1 Turma) Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 805859- RJ. Imposto sobre transmissão de bens imóveis. Fato gerador. Promessa de compra e venda. Impossibilidade Agravante: Município do Rio de Janeiro Agravado: Eraldo da Paixão. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. 10 de dezembro de 2015. Disponível em: < https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/178739904/inteiro-teor-178739917 > Acesso em 20 out 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 out 2024.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Lei Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 20 out 2024.

BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973. Lei de Registros Públicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm> Acesso em: 20 out 2024.

BRASIL. Lei 10.406, 10 de janeiro de 2002. Código Civil Brasileiro. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm> Acesso em: 20 out 2024.

CAUCAIA [Município]. Lei Complementar nº 02, de 23 de dezembro de 2009. Código Tributário do Município de Caucaia. Disponível em: <https://sefin.caucaia.ce.gov.br/codigo-tributario/> Acesso em 20 out 2024.

FORTALEZA[Município]. Lei Complementar nº 159 de 26/12/2013. Código Tributário Município de Fortaleza. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1029/text?> Acesso em 20 out 2024.

FORTALEZA[Município]. Lei Complementar nº 359 de 27 de junho de 2023. Município de Fortaleza-Ceará. Estabelece incentivos fiscais aos empreendimentos inclusos no "Programa Minha Casa, Minha Vida" realizados no Município de Fortaleza e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=446893> Acesso em 20 out 2024.

TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS

Antônio Augusto Ferreira de Oliveira [1]

INTRODUÇÃO

Apesar de ser um tributo cuja arrecadação é destinada ao caixa geral do município, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) está profundamente vinculado aos melhoramentos públicos urbanos, ganhando, por isso, a alcunha de "imposto cidadão" e sendo frequentemente comparado a um "condomínio" da cidade (SMOLKA; DE CESARE, 2013). Essa comparação tenta destacar e resgatar uma cultura de educação fiscal e cidadania, na medida que procura promover a conscientização dos munícipes sobre seus direitos em relação aos serviços públicos locais a serem providos, uma vez que participam todo ano e diretamente do custeio destes.

Uma vasta literatura, tanto nacional quanto internacional (CARVALHO JÚNIOR, 2018; DE CESARE, 2018; OLIVEIRA, 2024; ORAIR; ALBUQUERQUE, 2017; BAHL, 2009; KELLY, 2014), aponta o subaproveitamento da tributação imobiliária em países emergentes. Destacam esses autores que uma Administração Tributária mais eficiente poderia

1 Mestre em Economia do Setor Público pela UFC (2020). Pós-graduado em Informática pela UFC (1998) e Direito e Processo Tributário pela UNIFOR (2008). Possui graduação em Direito pela UNIFOR (2005) e em Engenharia Civil pela UFC (1993). Auditor do Tesouro Municipal na Prefeitura Municipal de Fortaleza desde 2005.
E-mail: augusto.oliveira@sefin.fortaleza.ce.gov.br

aumentar a autonomia dos governos locais. Isso se daria, principalmente, pelo fortalecimento do IPTU, o qual poderia proporcionar uma fonte de receita estritamente local, com tributação direta e mais justa, intimamente relacionada com a capacidade contributiva do sujeito passivo, com incidência anual recorrente e maior resiliência às variações econômicas, sendo capaz de financiar as demandas cada vez mais crescentes de prestação de serviços públicos urbanos locais. Eguino e Erba (2020, p. 16) destacam que, em países em desenvolvimento, o IPTU poderia atingir pelo menos 1% do PIB nacional e, ainda, que em países com altas taxas de urbanização como o Brasil, essa taxa poderia alcançar 1,2%.

Esse subaproveitamento do imposto também é evidente nos municípios do Ceará, conforme mostram os dados públicos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Como será discutido mais adiante, 85,49% da arrecadação do IPTU em 2023 esteve concentrada somente na Região Metropolitana de Fortaleza, sendo que apenas dois municípios tiveram uma arrecadação superior a 1,2% do seu último PIB municipal, divulgado em 2021. Além disso, os dados revelam que a mediana da participação do IPTU na receita corrente líquida foi de apenas 0,20% em 2023.

A ineficiência na arrecadação do IPTU, conforme aponta Carvalho Júnior (2018b), pode ser atribuída a falhas em três áreas principais da administração tributária: cadastro imobiliário, avaliações imobiliárias e cobrança. No entanto, este trabalho está restrito apenas às duas primeiras. Desta feita, procura-se identificar e apresentar medidas

que permitam aos municípios cearenses aumentarem suas eficiências na tributação imobiliária, mormente quanto ao aperfeiçoamento de seus cadastros de imóveis e sujeitos passivos, bem como de mecanismos que possam auxiliar em avaliações imobiliárias mais próximas ao valor de mercado.

As propostas incluem ações simples que não demandam grandes investimentos públicos, mas com grande potencial de aumentar a arrecadação e a autonomia dos municípios cearenses. Isso é especialmente relevante considerando:

i) a atual dependência dos municípios em relação às transferências constitucionais obrigatórias, ressaltando a necessidade de fortalecer fontes de receita próprias, como o IPTU;

ii) oportunidade de atualização de sua base de cálculo por ato do Poder Executivo, por meio de critérios estabelecidos em lei municipal, conforme previsto pela Emenda Constitucional 132 de 2023, que tratou da reforma tributária (CF, art. 156, III;

iii) a possibilidade de ampliação da cobertura cadastral, por meio do uso intensivo de geotecnologias open source;

iv) captura de informações de preços atualizados de mercado cada vez mais abundantes a subsidiar avaliações massivas e

v) a identificação e qualificação dos dados dos sujeitos passivos proprietários e possuidores de imóveis, através da ampliação das prerrogativas da Administração Tributária trazidas pela recente alteração no Código Tributário Nacional, que permite o compartilhamento de base de dados com outros entes federados, órgãos e entidades públicas ou privados (CTN, art. 198, §§4º e 5º).

PANORAMA DA ARRECADAÇÃO DO IPTU NOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Partindo-se dos dados do Siconfi de 2023 e dos dados do PIB no ano de 2021, pode-se obter um panorama inicial da performance de arrecadação da tributação imobiliária nos municípios do Ceará[2] [3]. Para tanto, escolheu-se os seguintes indicadores: a) a razão da arrecadação do IPTU pela receita corrente líquida, com intuito de medir o grau de autonomia municipal frente aos repasses constitucionais (IPTU/RCL) e b) a razão de arrecadação do IPTU pelo PIB, como indicativo de capacidade contributiva ainda não explorada (IPTU/PIB).

De início, constata-se que a arrecadação do IPTU é altamente concentrada na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), 85,49%, com Fortaleza sendo responsável por 68,88% de toda arrecadação do Estado.

A Tabela 1 mostra os 15 municípios com as maiores relações (IPTU/RCL). Destes, 8 estão localizados na RMF, 2 na Região Metropolitana do Cariri (Juazeiro do Norte e Crato) e 1 na Região Metropolitana de Sobral.

A tabela ainda mostra que Aquiraz e Eusébio apresentam uma relação IPTU/PIB bastante similar, com 1,25% e 1,36%, respectivamente, superando a relação de Fortaleza, que é de 1,08%. Além disso, ambos os municípios exibem uma

2 Os dados estão disponíveis no repositório gist do autor, em formato csv, em: <https://gist.github.com augoliv/6c55fb95a50b5d477f0cab1860e0a85d>.

3 Não foram encontrados dados de arrecadação de IPTU, no Siconfi, de 22 municípios: Ararendá, Arneiroz, Baturité, Brejo Santo, Cariré, Cariús, Coreaú, Ipaporanga, Jaguaribe, Milagres, Moraújo, Mucambo, Orós, Parambu, Pereiro, Poranga, Quiterianópolis, Saboeiro, Santana do Cariri, Senador Sá, Uruoca e Varjota.

relação IPTU/RCL significativamente mais elevada que a de Fortaleza, sendo 11,27% para Aquiraz e 9,57% para Eusébio, em comparação com 7,84% em Fortaleza. Esse desempenho superior pode ser explicado, em parte, pelo intenso processo de expansão urbana que essas cidades vivenciaram nas últimas décadas, pois o grande volume de lançamentos de empreendimentos imobiliários e loteamentos contribuiu para uma rápida valorização imobiliária, fazendo com que Aquiraz e Eusébio se tornassem, para muitos fortalezenses, uma segunda opção de moradia ou local de casas de veraneio.

Merece ainda destaque para Guaramiranga que, por ter um PIB bem modesto, teve um alto valor para a relação IPTU/PIB. Por ser uma cidade turística e com restrições de construções por questões ambientais, a oferta reprimida de imóveis pode acabar elevando os seus preços, o que impacta na sua arrecadação de IPTU.

Outro destaque é Sobral que teve uma arrecadação de IPTU bem superior (R$ 40,67 milhões) a municípios com população e RCL semelhantes, Maracanaú (R$ 28,38 milhões) e Caucaia (R$ 28,14 milhões), perdendo apenas para Fortaleza, Aquiraz e Eusébio. Juazeiro do Norte, com a terceira maior população do estado, bem como em número de domicílios, ocupa a sexta posição, enquanto Crato, ambos da Região Metropolitana do Cariri, ocupa a 13ª posição. Por fim, São Gonçalo do Amarante, que apesar de ter o quarto maior PIB do estado, atrás de Fortaleza, Maracanaú e Caucaia, não se apresenta entre os 15 primeiros, como demonstrado na Tabela 1, ocupando a posição 19ª, destacando-se mais pela sua produção econômica do que pela sua arrecadação de IPTU.

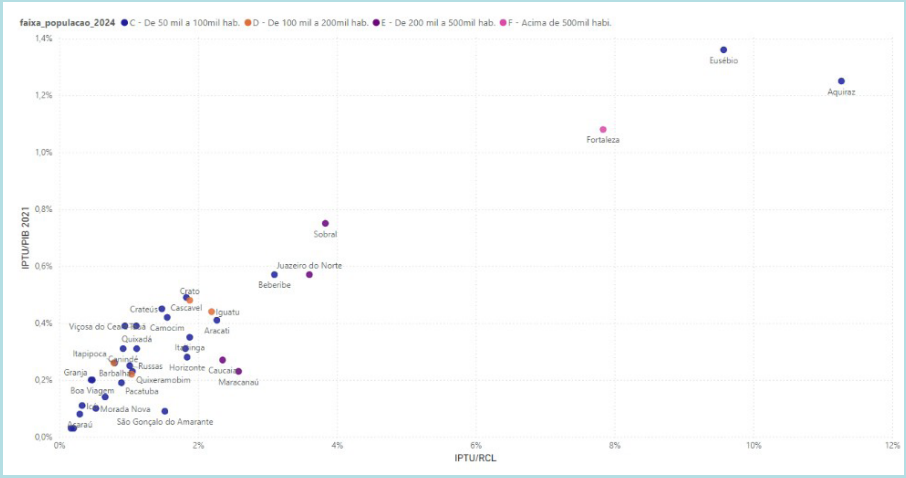
Tabela 1 – Top 15 dos municípios com a maior relação no indicador IPTU/RCL.

	Município	População[1]	PIB[2] (R$)	RCL[1] (R$)	IPTU[1] (R$)	IPTU (per capita) (R$)	IPTU/PIB (%)	IPTU/RCL (%)
1	Aquiraz	84,74	3,85	427,46	48,17	568,45	1,25	11,27
2	Eusébio	80,30	3,58	507,29	48,56	604,74	1,36	9,57
3	Fortaleza	2.574,41	73,44	10.110,74	792,18	307,71	1,08	7,84
4	Guaramiranga	5,82	0,08	41,65	1,69	289,83	2,10	4,05
5	Sobral	215,29	5,40	1.061,03	40,67	188,90	0,75	3,83
6	Juazeiro do Norte	303,00	5,11	803,17	28,94	95,52	0,57	3,60
7	Fortim	18,05	0,31	81,83	2,73	151,01	0,87	3,33
8	Beberibe	55,67	1,06	195,47	6,06	108,85	0,57	3,10
9	Maracanaú	249,68	12,34	1.098,92	28,38	113,67	0,23	2,58
10	Caucaia	375,73	10,41	1.195,63	28,14	74,89	0,27	2,35
11	Aracati	78,75	1,71	306,41	6,96	88,36	0,41	2,27
12	Iguatu	102,25	1,90	384,73	8,44	82,57	0,44	2,19
13	Crato	138,23	1,87	473,54	8,90	64,37	0,48	1,88
14	Itaitinga	70,68	1,26	236,02	4,43	62,74	0,35	1,88
15	Horizonte	79,93	2,12	322,39	5,94	74,26	0,28	1,84
	Total	4.432,53	124,44	17.246,28	1060,19	239,18	0,85	6,15%

Notas: [1] – em milhões; [2] – em bilhões.
Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Siconfi e IBGE.

A Figura 1 completa a análise da Tabela 1, expandindo a análise para os municípios com mais de 50 mil habitantes (36 dos 184), mostrando que existe uma correlação entre os dois indicadores escolhidos. Do gráfico, observa-se um pequeno deslocamento de três cidades, Sobral, Juazeiro do Norte e Beberibe, do grande cluster formado por 30 cidades

Figura 1
Gráfico de dispersão IPTU/RCL e IPTU/PIB para municípios a partir de 50 mil hab.



Fonte: elaborada pelo autor

que se encontram no canto inferior esquerdo do gráfico. Merece, por oportuno e relevante, ressaltar que, em alguns municípios, a extensão da área rural pode ser significativamente maior do que a área urbanizada, o que impacta diretamente o desempenho na arrecadação do IPTU.

Nessas localidades, a base de imóveis urbanos tributáveis é reduzida, limitando o potencial de receita proveniente desse imposto. Esse fator, muitas vezes, explica a baixa eficiência arrecadatória em comparação com municípios mais densamente urbanizados. Naqueles casos de extensas áreas rurais, o Imposto Territorial Rural (ITR), atualmente de competência da União, poderia ser administrado pelo próprio município, conforme permissivo legal como forma de melhorar a tributação imobiliária.

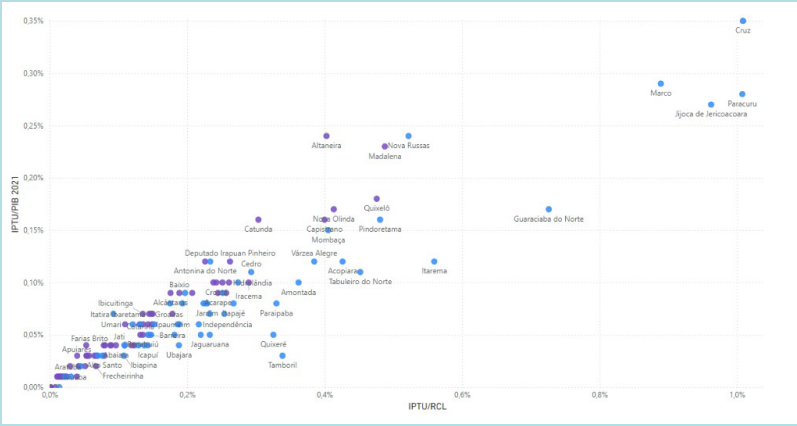
A Tabela 2 e a Figura 2, de certa forma, evidenciam o aspecto de que municípios com populações menores e menos urbanizados têm uma menor contribuição do IPTU em relação ao seu PIB e RCL.

Tabela 2 – Arrecadação do IPTU em 2023 e indicadores fiscais por faixa populacional no CE.

Faixa População	Nº	População[1]	PIB[2] (R$)	RCL[2] (R$)	IPTU[1] (R$)	IPTU/PIB	IPTU/RCL
A - Até 20 mil hab.	85	1,10	12,95	4,54	10,12	0,08%	0,22%
B - De 20 mil a 50 mil hab.	62	1,93	23,98	6,95	20,40	0,09%	0,29%
C - De 50 mil a 100mil hab.	28	1,99	44,04	8,17	175,65	0,40%	2,15%
D - De 100 mil a 200mil hab.	4	0,49	7,21	1,79	25,55	0,35%	1,43%
E - De 200 mil a 500mil hab.	4	1,14	33,26	4,16	126,13	0,38%	3,03%
F - Acima de 500mil hab.	1	2,57	73,44	10,11	792,18	1,08%	7,84%
Total	184	9,23	194,88	35,72	1.150,03	0,59%	3,22%

Notas: [1] – em milhões; [2] – em bilhões.
Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Siconfi e IBGE.

Figura 2 – Gráfico de dispersão IPTU/RCL e IPTU/PIB para municípios até 50 mil hab.



Notas: Omitidas as informações de Fortim e Guaramiranga para uma melhor visualização.
Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados do Siconfi e IBGE.

Outro indicativo da baixa eficiência de arrecadação do IPTU é a comparação com a cota-parte do IPVA, outro imposto de natureza patrimonial. Dos 162 municípios com dados disponíveis no Siconfi, apenas 14 conseguem arrecadar mais do que o IPVA: Aquiraz, Aracati, Beberibe, Cascavel, Caucaia, Eusébio, Fortaleza, Fortim, Guaramiranga, Horizonte, Maracanaú, São Gonçalo do Amarante, Sobral e Tamboril.

Os desempenhos nos indicadores apresentados mostram, de uma maneira geral, como a relação entre o desenvolvimento imobiliário e a arrecadação tributária podem variar significativamente mesmo dentro de uma mesma região geográfica, influenciada por fatores como expansão urbana em regiões metropolitanas, valorização imobiliária,

potencial turístico e restrições ambientais. No entanto, é importante destacar que, além desses fatores externos, o esforço empreendido pela Administração Tributária local tem um papel decisivo na melhoria da arrecadação de IPTU, o que será explorado nas próximas seções.

ESTRATÉGIAS DE MELHORIAS NA ARRECADAÇÃO

Cadastro Imobiliário

Como a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, e este é estimado a partir dos atributos físicos do imóvel, tais como área territorial, área edificada, idade, padrão de acabamento etc., um cadastro fidedigno com a realidade fática é condição sine qua non para uma boa tributação imobiliária. Entretanto, sabe-se que sua manutenção atualizada é um desafio que se impõe aos municípios pelo elevado custo das atualizações massivas efetuadas com aerolevantamento, geração de ortofotos, geocodificação e demais produtos decorrentes, principalmente para municípios de pequeno porte. Por outro lado, a massificação na utilização de Sistemas de Informações Geográficas (SIG) por meio de soluções robustas e open source se apresentam como alternativas de baixo custo de investimento para os municípios, muito embora dependam de mão de obra especializada e multidisciplinar.

Destaca-se ainda a necessidade de simplificação dos atributos cadastrais relacionados às edificações, tal como proposto por Silva e Silva (2016). Os autores sustentam que os atributos cadastrais externos podem ser obtidos por tecnologias de fotos frontais dos imóveis, sem comprometer a qualidade das avaliações, haja vista que o levantamento

interno é mais custoso, enfrentando crescentes dificuldades devidas às recusas de acesso por partes dos moradores, principalmente por questões de segurança. Com as novas tecnologias mais acessíveis de obtenção de imagens, como por exemplo a utilização de fotos obtidas por Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), atrelados à restituição fotogramétrica, fica mais fácil a realização de atualizações cadastrais periódicas e massivas, desde que a legislação tributária seja alterada.

A título de exemplo, o Código Tributário Municipal de Fortaleza traz 17 atributos para compor o fator de edificação que será utilizado no cálculo do valor do m² de área edificada. Dentre estes, se encontram atributos do tipo: acabamento interno, instalação elétrica na unidade, piso e forro, os quais não podem ser atualizados sem adentrar no imóvel. A mesma abordagem legislativa foi seguida por Aquiraz, Eusébio e Caucaia, apenas para citar alguns exemplos. Para municípios de médio e grande porte que já possuem ou possam contratar um grande banco de imagens de fachadas obtidas por imageamento terrestre, já há possibilidade de se identificar atributos externos nas próprias imagens com uso de inteligência artificial.

Avaliações imobiliárias

Devido à sua tributação direta, o que proporciona alta visibilidade no lançamento do imposto, o IPTU tem um alto custo político envolvido na revisão de sua legislação quando envolve a atualização dos seus valores venais, o que leva ao Poder Executivo ficar refém do Legislativo, mantendo inalterados estes valores em total descompasso com os preços observados e praticados no mercado imobiliário.

O IPTU é o único imposto patrimonial que precisava ter sua base de cálculo submetida ao Poder Legislativo até o advento da reforma tributária que incluiu o inciso III no art. 156 da Constituição Federal[4].

As "amarras" à atualização do IPTU foram perpetradas por uma consolidação de jurisprudência do STJ consubstanciada na Súmula 160/1996. A título de exemplo, Caucaia teve sua última atualização da planta genérica de valores (PGV) em 1995. Fortaleza, apesar de duas atualizações lineares, em 2009 e 2013, mantém como base de referência para valores venais a realidade do mercado imobiliário de 2003. A portaria 3242/2022, do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que aprovou as diretrizes para a criação, a instituição e a atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios, ressalta no seu capítulo IV, que trata da avaliação de imóveis, que esse é um processo técnico (art. 16) e que os valores dos imóveis estimados para fins fiscais devem ser atualizados, no máximo, a cada quatro anos (art. 18).

Avaliações massivas tributárias devem se valer de informações de preços imóveis colhidas no mercado e das declarações dos contribuintes nas suas guias de ITBI. A referida portaria MDR 3242/2022 ressalta a possibilidade de os municípios criarem "observatórios do mercado imobiliário" (OMI), que podem ser entendidos como uma aplicação centrada na coleta e armazenamento contínuo de preços praticados no mercado imobiliário.

4 De acordo com De Cesare, Fernandes e Cavalcanti (2015, p. 35), o IPVA tem atualização de base de cálculo por portaria e resolução no RS e SP, respectivamente. Ressaltam também que a atualização do ITBI e ITCMd não têm essa restrição.

Fortaleza implantou seu OMI desde 2005, época em que sequer existia essa nomenclatura, cadastrando dados em planilha Excel sem qualquer utilização de banco de dados. Hoje já dispõe de informações em banco de dados Postgres/PostGIS, publicando suas informações na infraestrutura de dados espaciais da Secretaria de Finanças (SEFIN)[5]. Caucaia tem iniciativa semelhante, e qualquer município pode se utilizar do próprio software QGIS atrelado ou não ao Postgres/PostGIS para iniciar o seu próprio monitoramento. Ambos são softwares livres, que dispensam investimentos de aquisição de licença, embora necessitem de usuários mais qualificados em geotecnologias.

De posse dos preços de mercado do OMI e de declarações de ITBI (válidas e pertinentes aos verdadeiros valores de mercado), o município já tem a possibilidade de calcular o nível de avaliação dos valores venais frente aos preços de mercado[6]. Embora a Portaria MDR 3.242/2022 não traga mais um valor mínimo de referência com o que havia disposto na antiga Portaria 511/2009 do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009), níveis de avaliação inferiores a 0,70 em qualquer tipologia merecem atenção de atualização. Embora este trabalho não tenha o objetivo de detalhar as técnicas de avaliação em massa, tais metodologias podem ser consultadas em Oliveira (2024).

Por fim, ressalta-se a necessidade de alteração dos Códigos Tributários Municipais (CTM) para atender o CF, art. 156,

5 Ver https://ide.sefin.fortaleza.ce.gov.br/.

6 Isso é feito pela mediana da razão do valor venal de cada imóvel pelo preço de mercado ou declarado no ITBI para cada imóvel. O nível de avaliação pode ser estratificado por tipologia, uso etc.

III. Recomenda-se extrair critérios estritamente técnicos da legislação, tais como fórmula de cálculo do valor venal, valores unitários de terrenos e de edificação, definição de padrões construtivos, definição do fator de depreciação do valor da edificação pela idade, fatores de ajustes do método evolutivo para terrenos e edificações (fatores de testada, área, situação na quadra, conservação etc.), definição e caracterização das tipologias entre outros com essa natureza. Tudo isso deve ir para o decreto, deixando o CTM com os critérios abstratos da apuração da base de cálculo: definição do valor venal como valor de mercado, meios de impugnação do contribuinte em caso de discordâncias, em quanto tempo os valores venais deverão ser atualizados etc., além da própria adequação da política de alíquotas e escalonamento anuais de aumentos, na primeira atualização, nos casos de plantas de valores muito defasadas.

Cadastro de Sujeitos Passivos

Deficiências no cadastro de sujeitos da obrigação tributária imobiliária impactam na performance da arrecadação do IPTU por conta da impossibilidade de inscrição dos devedores em dívida ativa, bem como na utilização do protesto dessa dívida e cabo da própria execução fiscal. O que se observa nos cadastros não é apenas o completo desconhecimento do titular da obrigação tributária, mas também a insuficiência de suas informações, como número correto do CPF/CNPJ, endereço de cobrança atualizado (principalmente quando este é titular apenas de imóveis territoriais), telefones de contato e/ou e-mail. É inadmissível que haja esse desconhecimento por parte do Poder Público quanto ao proprietário ou possuidor do imóvel, uma vez que o imóvel em si, como base física, é na maioria

das vezes claramente identificado, o que possibilita uma diligência fiscal in loco para prospecção do proprietário/possuidor.

Não obstante, em alguns municípios, haver previsão legal de obrigação acessória imposta aos cartórios de notas e registros que enviem todas as informações de mudança de titularidade de imóveis às prefeituras, isso não estava ocorrendo na prática. Em 22 de fevereiro de 2024, foi publicada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a Resolução 547, que tratou da extinção das execuções fiscais de pequeno valor e trouxe, em seu art. 4º, a obrigação dos cartórios de notas e registros comunicarem às prefeituras, em prazo periódico não superior a 60 dias, todas as mudanças de titularidade de imóveis a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024a). Dessa resolução, decorreu a publicação do Provimento 174/24 do CNJ, que regulamentou aquela resolução por meio da inserção do art. 184-A no Provimento CNJ 149/2023 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024b) e estabeleceu a obrigação dos cartórios de notas enviarem as mudanças de titularidade ao Colégio Notarial do Brasil (CNB/CF) e os cartórios de registro ao Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

Os municípios terão acesso a essas informações por meio de convênios com esses órgãos, que serão responsáveis ainda pela criação de uma API de interoperabilidade computacional com os sistemas da prefeitura. Essa previsão normativa traz um grande potencial de aperfeiçoamento do cadastro de pessoas na medida em que a informação passa a ser centralizada em todo país em dois órgãos, não

obstante o próprio provimento ainda exigir o envio de informações retroativas à publicação do provimento pelos próprios cartórios de notas e registros (art. 2º, caput e parágrafo único). Assim, é de suma importância que os municípios se preparem em termos normativos e tecnológicos para o recebimento dessas informações quando estiverem plenamente operacionais nas plataformas dos CNB/CF e ONR.

Uma outra importante inovação legislativa que amplia ainda mais as prerrogativas da Administração Tributária foi a Lei Complementar 208 de 3 de julho de 2024, que alterou o CTN, permitindo requisitar informações cadastrais e patrimoniais a entidades e órgão públicos e privados que operam cadastros e registros ou controlem operações de bens e direitos (CTN, art. 198, §4º). Além desta prerrogativa, houve a previsão da colaboração, independente de requisição, dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes, visando ao compartilhamento de base de dados cadastral ou patrimonial dos seus administrados e supervisionados (CTN, art. 198, §5º). Desta feita, há possibilidade de requisição de informação de natureza cadastral de clientes das concessionárias de serviços públicos de energia, água e esgoto em endereços nos quais a inscrição imobiliária não tenha informação de sujeito passivo, ou mesmo essa seja incompleta. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é uma alternativa.

Uma outra possibilidade de qualificação dos cadastros municipais é a contratação do serviço "Cadastro Compartilhado da Receita Federal" (b-Cadastro) junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Por

meio de uma rede de compartilhamento de dados com uso de tecnologia blockchain, o município contratante pode obter informações atualizadas de pessoas físicas, jurídicas, Cadastro Nacional de Obras, Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física, Simples Nacional e Dívida Ativa da União.

CONCLUSÃO

A tributação imobiliária, em especial o IPTU, oferece um vasto campo de oportunidades, ainda não plenamente explorado, para melhorar a autonomia financeira dos municípios cearenses, especialmente aqueles que apresentam alta urbanização, potencial turístico e um mercado imobiliário em expansão. Contudo, como demonstrado ao longo deste estudo, a eficácia da arrecadação está diretamente vinculada à qualidade dos cadastros imobiliários, às avaliações de imóveis e à modernização da Administração Tributária.

O uso de geotecnologias e a simplificação dos atributos cadastrais, com foco nas características externas dos imóveis, aliados à implantação de um Observatório do Mercado Imobiliário (OMI) e à atualização mais frequente dos valores venais, de acordo com os preços de mercado, podem aumentar significativamente a arrecadação do IPTU sem a necessidade de grandes investimentos. A Constituição, juntamente com a legislação recente, ampliou a possibilidade de atualizar a base de cálculo do IPTU por meio de atos infralegais, além de fortalecer as prerrogativas da Administração Tributária para acessar e compartilhar dados cadastrais e patrimoniais. Esses avanços representam um passo crucial para que os municípios maximizem seu

potencial arrecadatório, reduzindo sua dependência das transferências intergovernamentais.

No entanto, para que essas inovações sejam plenamente eficazes, é imprescindível investir na capacitação técnica dos servidores fazendários, especialmente nas áreas de geotecnologias e integração de dados. Também se torna fundamental a criação de um arcabouço jurídico e institucional que permita a celebração de consórcios intermunicipais para compartilhamento de tecnologias, bases cadastrais e boas práticas de gestão tributária. Dessa forma, os municípios, em especial os de menor porte, poderão não apenas modernizar suas estruturas de arrecadação, mas assegurar uma gestão tributária mais eficiente e justa, alinhada às necessidades de desenvolvimento local e às capacidades contributivas de seus cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHL, R. Property tax reform in developing and transition countries. Washington: USAID, 2009.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Produto Interno Bruto dos Municípios 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=downloads>. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009. Aprova as diretrizes gerais para a criação e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/

stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/Portaria_511_PROEXT.pdf>. Acesso em: 18 out. 2024

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 3.242, de 9 de novembro de 2022. Aprova as diretrizes para a criação, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM, nos municípios brasileiros. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 11 nov. 2022, p. 20.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 1 set. 2024.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Imposto predial e territorial urbano – IPTU. In: FAGNANI, Eduardo (org.). A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas. Brasília: Anfip: Fenafisco, 2018a. p. 411-425. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas. Texto para Discussão, n. 2419. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2018b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td_2419.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Provimento n. 174, de 2 de julho de 2024a. Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro

Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, para regulamentar o dever dos notários e registradores em comunicar as mudanças de titularidades de imóveis aos municípios. Diário Oficial [da] União, Brasília, 2 jul. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 19 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024b. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Diário Oficial [da] União, Brasília, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 19 out. 2024.

DE CESARE, Claudia. Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural. In: ANFIP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (Brasília). A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 369-393. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

DE CESARE, Cláudia M.; FERNANDES, Cintia Estefânia; CAVALCANTI, Carolina Baima (orgs.). Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. 3 v. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade). 112 p.
EGUINO, Huáscar; ERBA, Diego (ed.). Cadastro, Avaliação

Imobiliária e Tributação Municipal: experiências para melhorar sua articulação e eficiência. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020. 62 p. Disponível em:<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Cadastro-avaliacao-imobili%C3%A1ria-e-tributacao-municipal-Experiencias-para-melhorar-sua-articulacao-e-eficiencia.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2022: População dos Municípios. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acesso em: 21 ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto dos Municípios: PIB por Unidade da Federação, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: 21 ago. 2024.

KELLY, Roy. Implementing sustainable property tax reform in developing countries. In: BIRD, Richard M.; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge (eds.). Taxation and Development Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014. p. 326-350. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781783474318/9781783474318.00015.xml>. Acesso em: 21 ago. 2024.

OLIVEIRA, Antônio Augusto Ferreira de. AVALIAÇÃO EM MASSA E IMPOSTO PREDIAL EM FORTALEZA, BRASIL. In: EGUINO, Huáscar; ERBA, Diego (org.). Mercado Imobiliário e Imposto Predial: aplicação de técnicas de avaliação em massa. Washington, D.C.: Banco Interamericano

de Desenvolvimento, 2024. Cap. 3. p. 36-45. Tradução de: Giovana Boselli e Álvaro Hattnher. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/mercado-inmobiliario-e-imposto-predial-aplicacao-de-tecnicas-de-avaliacao-em-massa>. Acesso em: 26 maio 2024.

ONR – OPERADOR NACIONAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS. ONR divulga comunicado sobre cumprimento do Provimento nº 174/24. Disponível em: <https://onr.org.br/onr-divulga-comunicado-sobre-cumprimento-do-provimento-no-174-24/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ORAIR, Rodrigo Octávio; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo. Capacidade de arrecadação do IPTU: estimação por fronteira estocástica com dados em painel. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7930/1/td_2309.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

SMOLKA, M. O.; DE CESARE, C. M. Property tax and informal property: the challenge of third world cities. In: McCLUSKEY, W. J.; CORNIA, G. C.; WALTERS, L. C. (eds.). A primer on property tax: administration and policy. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2013. p. 141-170.

SILVA, Liane Ramos da; SILVA, Everton da. Simplificação e Atualização dos Dados Cadastrais: Prática Viável para os Municípios. In: COBRAC 2016 - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial, 2016, Florianópolis. Anais... Florianópolis: UFSC, 2016. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

IPTU: SINTER – O NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO E A EXPERIÊNCIA DE FORTALEZA

Fernanda de S. Farias Gimenes [1]

INTRODUÇÃO

O Brasil, por sua vasta extensão territorial, enfrenta desafios no desenvolvimento de um cadastro territorial efetivo e integrado. Atualmente, o sistema cadastral brasileiro é fragmentado, incompleto, desatualizado e apresenta sobreposições e inconsistências. Segundo Santos e Silva et al. (2021), isso se deve à falta de uma organização clara e de um ambiente regulatório nacional.

A gestão cadastral territorial no país está estruturada nos cadastros urbanos, mantidos e geridos pelos 5.570 municípios, enquanto o governo federal, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), gere o cadastro rural pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Para além disso, há diversos cadastros temáticos geridos por diferentes instituições, sem interoperabilidade, o que resulta em duplicação de dados, divergências, custos desnecessários e uma visão parcial que prejudica os cidadãos, as empresas e as administrações públicas.

1 Graduada em Geografia (licenciatura e bacharelado) pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestra em Economia do Setor Público, pela Universidade Federal do Ceará – (UFC). Chefe do Cadastro Imobiliário do Município, desde 2019 e Servidora pública municipal, desde 2004. Email: fernandafarias.sefin@gmail.com

Com o intuito de promover uma solução nacional para a governança de terras, o governo federal criou o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), gerido pela Secretaria Especial da Receita Federal (RFB). O Sinter reúne dados cadastrais, geoespaciais, fiscais e jurídicos de bens imóveis, gerados por municípios, cartórios e outras entidades (BRASIL, 2022). Foi instituído pelo Decreto n.º 8.764, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), e alterado pelo Decreto de n.º 11.208, de 26 de setembro de 2022. Permite a integração de todos os cadastros em um único mapa, vinculado ao Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), porém o sistema mantém a autonomia de cada órgão ou ente público na gestão cadastral, garantindo acesso centralizado às informações cartoriais e a diversas visões temáticas.

No atual cenário de reforma tributária em discussão, o CIB ganhou relevância, haja vista que o Projeto de Lei (PLP) de n.º 68/2024, art. 43, declara-o, conjuntamente com o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), cadastro obrigatório junto à RFB, cujas informações cadastrais terão integração, sincronização, cooperação e compartilhamento obrigatório e tempestivo em ambiente nacional de dados entre as administrações tributárias federal, estaduais, distrital e municipais.

CADASTRO TERRITORIAL GEORREFERENCIADO E MULTIFINALITÁRIO DE FORTALEZA

O desenvolvimento do cadastro imobiliário de Fortaleza começou na década de 1970[2], quando a administração mu-

2 BRASIL. Decreto-lei n° 1.110 de 9 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 5113, 10 jul. 1970.

nicipal iniciou a implantação do cadastro imobiliário fiscal como parte do Projeto Ciata (Convênio de Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico), promovido pelo governo federal. Esse projeto representou uma das primeiras tentativas de estruturar cadastros urbanos nos municípios brasileiros, com o objetivo de organizar e aumentar a arrecadação de impostos. Inicialmente, os serviços cadastrais em Fortaleza eram realizados por uma empresa terceirizada, contratada pelo Município, e geridos pelo Sistema Municipal de Arrecadação Tributária (Simat), que usava dados alfanuméricos sem interface gráfica.

Com o passar do tempo, foi criado um setor de otimização cadastral, absorvendo servidores da empresa terceirizada. Durante os anos de 1990, a Prefeitura de Fortaleza buscou modernizar o cadastro imobiliário, introduzindo o georreferenciamento. No entanto, esses esforços só começaram a gerar resultados práticos apenas em 2007, com a criação do Plano Diretor de Geoprocessamento (PDGEO). Esse plano foi um marco na consolidação do uso do geoprocessamento pela administração pública.

O PDGEO representou um avanço ao propor a implementação de um Cadastro Territorial Georreferenciado Multifinalitário, baseado no cadastro fiscal imobiliário. Em 2009, a atualização da base cartográfica digital e o georreferenciamento da malha de parcelas territoriais reforçaram esse processo, levando à criação do Sistema de Informações Territoriais de Fortaleza (Sitfor), implantado em 2013. A consolidação desse sistema veio com a aprovação do novo Código Tributário Municipal, instituído pela Lei Complementar de n.º 159/2013.

O apoio do Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) foi crucial na modernização do cadastro de Fortaleza. Através desse programa, a Secretaria Municipal das Finanças (Sefin) realizou dois mapeamentos aerofotogramétricos, em 2010 e em 2016, para atualizar a base territorial e se alinhar com as tendências internacionais. Essa integração de dados alfanuméricos com informações geoespaciais aprimorou a gestão do território urbano.

A criação do Cadastro Imobiliário do Município (CIM) ocorreu com a Lei Complementar de n.º 159/2013, que atribuiu à Sefin a responsabilidade por sua gestão e manutenção. Somente em 2019, com a reestruturação organizacional promovida pelo Decreto de n.º 14.436/2019, o CIM passou a contar com um setor próprio, integrando equipes de geoprocessamento e de planejamento fiscal na recém-criada Célula de Gestão de Cadastros (Cecad).

O CIM tem como objetivo manter atualizados os dados de todas as unidades imobiliárias do município, conforme o art. 147, § 1º, da Lei Complementar de n.º 159/2013. Ele é responsável por atualizar e gerenciar a malha de lotes da cidade, fornecendo informações essenciais sobre localização, dimensões e valor venal dos imóveis. Manter esses dados atualizados é um desafio constante que requer investimentos contínuos em geotecnologia e capacitação.

A reformulação do CIM, alinhada aos princípios do Cadastro Territorial Georreferenciado Multifinalitário, permite a avaliação em massa dos imóveis, conduzida pelo Observatório do Mercado Imobiliário (OMI). Esse processo contribui para a justiça fiscal na tributação de imóveis, como o Imposto

Predial e Territorial Urbano (IPTU) e a Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRSU), além de facilitar o lançamento do Imposto sobre Transações de Bens Imóveis (ITBI).

A integração de sistemas, proporcionada pelo Sitfor, trouxe inúmeros benefícios aos cidadãos: serviços como consultas de adequabilidade, emissão de licenças, alvarás e habite-se passaram a ser realizados de forma digital, otimizando o atendimento e garantindo maior eficiência. Isso reforça o compromisso da Prefeitura com a transparência e a qualidade dos serviços públicos.

Para ampliar a transparência e o controle social, foi criada a Infraestrutura de Dados Espaciais da Sefin (IDE-Sefin), que disponibiliza a Base Cartográfica Municipal (BCM) e geodados ao público. Órgãos e cidadãos têm acesso a essas informações de forma aberta e gratuita, promovendo maior participação social.

A modernização também trouxe novos serviços cadastrais ao cidadão, como a emissão da Planta Cadastral (Overlay), que, desde 2022, pode ser obtida gratuitamente e de forma digital pela plataforma e-Sefin. Em 2023, foi lançada a Consulta Cadastral ao Imóvel (Concadi), que permite a consulta online à situação cadastral atualizada das unidades imobiliárias, acompanhada de um glossário para facilitar a compreensão, ambos emitidos em PDF e validados por código ou QR code, aumentando a acessibilidade e a transparência.

Ainda em 2023, o Município de Fortaleza realizou um novo mapeamento aéreo, aplicando metodologias dos

levantamentos anteriores, incluindo produtos que privilegiam a cobertura arbórea e os impactos em corpos hídricos. Essa iniciativa, que está em fase de homologação, atualmente, busca atualizar a base cartográfica e melhorar o controle territorial.

Devido ao crescimento desordenado e à complexidade das áreas urbanas, os métodos tradicionais de atualização cadastral tornaram-se insuficientes. Em 2024, para otimizar a inspeção imobiliária, a Prefeitura adquiriu Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), que permitem a obtenção de imagens georreferenciadas e produtos cartográficos mais precisos. Essa tecnologia auxilia na fiscalização e identificação de construções irregulares.

Tais iniciativas demonstram o compromisso de Fortaleza com a modernização cadastral, administrativa e fiscal de seus imóveis. A adoção de novas geotecnologias e a digitalização dos serviços permitem que o município mantenha um cadastro imobiliário atualizado, eficiente e alinhado às melhores práticas nacionais e internacionais na gestão territorial, destacando a cidade no cenário nacional.

SINTER: DEFINIÇÃO, OBJETIVO E VANTAGENS DA ADESÃO

O Sinter é um sistema de gestão pública que integra os dados cadastrais, geoespaciais, fiscais e jurídicos relativos a bens imóveis e aos, assim, considerados para efeitos legais, gerados pelos entes federativos, serviços registrais e notariais e por órgãos, entidades, concessionários e permissionários dos serviços que geram dados relativos a bens imóveis (BRASIL, 2022). Objetiva promover a administração efetiva

e sustentável das terras, integrando as bases de dados dos imóveis urbanos e rurais. A ferramenta utiliza Sistemas de Informações Geográficas (SIG) para consolidar e vincular informações cadastrais e registrais em um Banco de Dados Espaciais (BDE), associando dados jurídicos e cadastrais às imagens georreferenciadas dos imóveis.

Destaca-se que o Sinter respeita a autonomia de gestão dos cadastros, conforme previsto nas legislações específicas. O sistema atribui um identificador único para cada imóvel, o CIB, válido em todo o território nacional para os imóveis com georreferenciamento, independentemente da condição de posse ou propriedade, conforme a Instrução Normativa RFB n.º 2030, de 2021 (BRASIL, 2021).

Os benefícios iniciais para a administração pública e a sociedade são: o acesso facilitado aos cadastros de imóveis rurais, incluindo terras indígenas, e a integração de dados de transações imobiliárias. O sistema também permite a inscrição de imóveis georreferenciados no CIB, o acesso ao Cadastro Nacional de Obras (CNO) e a localização georreferenciada de empresas, por meio dos CNPJs.

Criado pelo Decreto de n.º 8.764, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), o Sinter deu início às ações pelo Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) e ao desenvolvimento do Módulo Registral. Em fevereiro de 2019, as cidades de Belo Horizonte, Campinas e Fortaleza foram selecionadas para o projeto-piloto do módulo de Cadastro Urbano (Cadurb), devido à excelência na gestão de seus cadastros. Em 2022, foram feitas as primeiras adesões ao sistema e, em agosto de 2023, foi realizado um workshop, em Fortaleza, para divulgação do Sinter, do CIB, do visualizador de mapas e do

estudo da nova Declaração de Operações Imobiliárias (DOI), a partir dos dados compartilhados pelo Município na base de dados da RFB.

MÓDULOS E VISUALIZADOR DE DADOS

Conforme já mencionado, o Sinter, enquanto plataforma que não possui finalidade tributária, tem como objetivo integrar dados alfanuméricos e geoespaciais de forma efetiva. Sua arquitetura é composta por quatro módulos principais (CNIR, Registral, CIB e Cadurb), cada um com funções específicas. Além desses módulos, o Sinter dispõe de um visualizador, uma interface que permite o acesso às informações consolidadas, tanto dos dados geoespaciais, quanto dos alfanuméricos, facilitando a consulta e a análise de dados por usuários e entidades (RECEITA FEDERAL, 2022).

Módulo CNIR

O primeiro módulo a ser instituído no Sinter foi o CNIR, efetivado inicialmente pela Instrução Normativa conjunta RFB/Incra de n.º 1581, de 17 de agosto de 2015 (BRASIL, 2015), que foi posteriormente revogada e substituída pela Instrução Normativa conjunta RFB/Incra de n.º 1968, de 22 de julho de 2020, atualmente em vigor (BRASIL, 2020). O Incra, como gestor único dos cadastros de imóveis rurais, é responsável pela disponibilização dos dados do módulo rural, agilizando a carga, validação e posterior emissão do CIB.

O CNIR foi implementado com o objetivo de integrar os

dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) com os do Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). A partir da obrigatoriedade da atualização cadastral dos imóveis, foi possível estruturar e adequar os dados, permitindo sua incorporação ao Sinter. A Instrução Normativa de n.º 2023, de 24 de junho de 2021 (BRASIL, 2021), no art. 18, formalizou a adoção do CIB em substituição ao Número do Imóvel na Receita Federal (NIRF), unificando a identificação dos imóveis rurais sob um sistema único.

Módulo Registral

O módulo registral estabelece uma norma de interoperabilidade entre a Administração Pública e os cartórios, padronizando o acesso às informações de milhares de registros em todo o Brasil. Essa norma cria uma "linguagem comum", essencial para o compartilhamento eficiente de dados entre sistemas e cadastros distintos. Com a interoperabilidade, informações de diversas fontes podem ser acessadas e cruzadas de maneira integrada, melhorando a eficiência e a confiabilidade no uso desses dados pela Administração Pública (RECEITA FEDERAL, 2017).

Apesar disso, o sistema registral e notarial no Brasil opera de forma autônoma, com cada cartório adotando sua própria metodologia para escrituração eletrônica e utilizando diferentes softwares. Essa diversidade gera uma variedade de formatos e nomenclaturas nos dados, tornando o processo de integração comparável à interpretação de documentos em inúmeros idiomas distintos. A ausência de um padrão unificado para fornecer informações ao Estado cria dificuldades significativas na padronização e cruzamento de

dados entre os cartórios e o governo (RECEITA FEDERAL, 2017).

A implementação da norma de interoperabilidade, no entanto, não interfere nos processos internos dos cartórios. Eles mantêm sua autonomia na recepção, qualificação de títulos e armazenamento de dados, sejam em formato eletrônico ou físico. A gestão operacional, incluindo a emissão de certidões, continua sendo responsabilidade dos oficiais de registros e notários, sem mudanças impostas pelo Sinter. Dessa forma, o Sinter funciona como um integrador que organiza e transmite as informações para o Estado, respeitando a independência dos cartórios e garantindo que os dados sejam compartilhados de forma padronizada e acessível para a Administração Pública (RECEITA FEDERAL, 2017).

Módulo CIB

O CIB foi estabelecido pela Instrução Normativa RFB de n.º 2030, de 24 de junho de 2021 (BRASIL, 2021), como o registro que incorpora as informações cadastrais de unidades imobiliárias rurais e urbanas, públicas ou privadas, localizadas em território nacional, subsolo, mar territorial ou em zona econômica exclusiva. O Sinter viabiliza a geração do CIB, atribuindo um código único e inconfundível a cada imóvel, abrangendo tanto imóveis de propriedade legal quanto de posse. Unidades georreferenciadas ou cadastradas no Incra e em municípios integrados ao Sinter podem obter o CIB, que inclui registros históricos e dados cadastrais e geoespaciais (RECEITA FEDERAL, 2022).

O principal objetivo do CIB é garantir a interoperabilidade entre os cadastros urbanos e rurais de municípios e do governo federal, promovendo o compartilhamento de informações para finalidades administrativas e técnicas. Embora padronize o cadastro de imóveis nacionalmente, o CIB não interfere na autonomia dos municípios sobre seus cadastros. Cada município mantém a gestão de seus sistemas, conforme suas características e códigos individuais, enquanto o CIB unifica essas informações em âmbito nacional, atuando como uma ferramenta integradora (RECEITA FEDERAL, 2022).

O CIB é composto por um código de sete caracteres alfanuméricos que permite acesso ao histórico e às características de cada imóvel, respeitando a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o sigilo fiscal. Esse código único facilita a rastreabilidade e a consulta das informações dos imóveis, com os dados públicos acessíveis por meio do sistema e-CIB, que também fornece um QR code para validação dos documentos emitidos durante as consultas (RECEITA FEDERAL, 2022).

Outro aspecto importante do CIB é a integração dos registros históricos dos imóveis, incorporando dados cadastrais atuais e passados, como alterações de propriedade e uso do solo. Isso proporciona uma visão abrangente e contínua dos imóveis ao longo do tempo, auxiliando gestores públicos e privados, além de facilitar consultas por cidadãos que desejam verificar o histórico de uma propriedade.

O CIB, assim, promove maior transparência e eficiência na gestão dos imóveis, apoiando políticas públicas, planejamento urbano e atividades relacionadas ao ordenamento

territorial (RECEITA FEDERAL, 2022).

Módulo Cadurb

O Cadurb possibilita que os dados cadastrais dos municípios sejam incorporados ao Sinter, atribuindo o CIB aos imóveis urbanos, em todo o país. Após firmar convênio com a RFB, o município inicia o processo de integração, que envolve o envio dos dados alfanuméricos das unidades imobiliárias em formato JSON e a geometria dos imóveis em formato shapefile. Esses dados são enviados por meio de remessas periódicas, validados e, em seguida, integrados à plataforma do Sinter (RECEITA FEDERAL, 2022).

Ao aderir ao Sinter, o município recebe um roteiro detalhado que explica as etapas necessárias para a preparação dos dados, além de um passo a passo para realizar as cargas iniciais dos geodados. Esse roteiro orienta os municípios, desde a formatação adequada dos dados até o envio das remessas iniciais, facilitando e padronizando o processo de integração. Dessa forma, os dados são submetidos de maneira consistente e compatível com as exigências do sistema (RECEITA FEDERAL, 2022).

A atribuição do CIB às unidades imobiliárias ocorre quando o município já possui um cadastro territorial georreferenciado. O Cadurb verifica a conformidade dos dados com as normas estabelecidas e avalia os CIBs previamente atribuídos nas remessas enviadas. Isso garante que cada imóvel tenha um identificador único, utilizado em consultas e análises, unificando as informações territoriais em nível nacional. Além de padronizar os cadastros, o Sinter permite

que os municípios mantenham autonomia em seus sistemas, enquanto compartilham essas informações em uma plataforma integrada e interoperável (RECEITA FEDERAL, 2022).

Visualizador de dados

Desenvolvido pelo Serpro, o visualizador de dados do Sinter oferece um mapa integrado que une o georreferenciamento de unidades urbanas e rurais dos cadastros já incorporados na plataforma (RECEITA FEDERAL, 2022). Essa ferramenta, acessível gratuitamente ao público e em conformidade com a LGPD, apresenta a geometria e os atributos geoespaciais e alfanuméricos dos imóveis nos municípios integrados ao sistema. A consulta pode ser feita por meio do Portal gov.br, utilizando o CIB, a inscrição municipal para imóveis urbanos, o código rural para imóveis cadastrados no Incra, o endereço ou as coordenadas geográficas do imóvel (RECEITA FEDERAL, 2022).

Ao realizar a consulta, o sistema fornece um quadro detalhado com informações sobre certificação, georreferenciamento, unidades imobiliárias, situação cadastral no município ou no Incra, e a tipologia do imóvel. Essa funcionalidade garante clareza e organização dos dados, facilitando o acesso tanto para órgãos públicos quanto para cidadãos que precisam de informações sobre propriedades cadastradas (RECEITA FEDERAL, 2022). A disponibilização dessas informações de forma otimizada e transparente promove maior eficiência e acessibilidade para diversos setores e localidades, melhorando a gestão de dados territoriais (RECEITA FEDERAL, 2022).

SINTER: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Desde sua criação, o Sinter foi idealizado como um impulso significativo para o futuro do cadastro territorial no Brasil (REZENDE, 2016). No entanto, quase uma década após sua institucionalização, o país ainda enfrenta desafios consideráveis em sua implementação. Entre os principais obstáculos estão a má qualidade da gestão pública, a confusão na repartição de competências cadastrais, a descontinuidade administrativa e a resistência à inovação. Além disso, a falta de recursos financeiros e humanos, somada à ausência de uma Lei Geral de Cadastros e às dimensões territoriais do Brasil, agrava ainda mais a situação (REZENDE, 2016). Um dos maiores desafios para a governança de terras no Brasil, conforme Tabak e Dayrell (2017), é a inexistência de uma legislação geral que padronize e regule os cadastros.

Embora a Lei de n.º 10.267/2001 tenha trazido avanços para o meio rural, permitindo o cadastro geoespacial de 65% das áreas rurais (REYDON et al., 2017), o Cadastro Urbano ainda encontra grande resistência para a regulamentação em âmbito nacional. O Projeto de Lei de n.º 3876/2015, que visa criar um Cadastro Territorial Multifinalitário[3], permanece em tramitação há quase uma década, evidenciando a dificuldade de estabelecer um padrão nacional para os cadastros urbanos.

Nesse sentido, Santos e Silva et al. (2021) sugerem a criação do Sistema Nacional de Cadastro Territorial (SNCT),

3 BRASIL. Portaria nº 3.242, de 9 de novembro de 2022. Diretrizes para a criação, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM nos municípios brasileiros. Diário Oficial da União: seção 1, p. 20, Brasília, DF, 11 nov. 2022.

que unificaria o Sinter, o Comitê Nacional de Certificação e Credenciamento do Incra (CNCCI/Incra/SIGEF) e um novo órgão, o Serviço Nacional de Certificação para o Cadastro Territorial (SNCCT). O objetivo seria padronizar os cadastros em âmbito nacional e tornar obrigatória a implementação do cadastro urbano em todos os municípios. Alinhada às tendências internacionais, essa proposta reforça a necessidade de uma legislação específica que estabeleça essa obrigatoriedade, sendo um passo essencial para a modernização da governança territorial.

Contudo, o grande desafio para a implementação do cadastro urbano no Brasil é a diversidade de realidades municipais. Dos 5.570 municípios, apenas 20% possuem bases cadastrais georreferenciadas, enquanto 60% ainda operam com cadastros não georreferenciados e 20% sequer têm cadastros digitais (REZENDE, 2016). Diante desse cenário, o Sinter precisa oferecer uma infraestrutura em nuvem para apoiar os municípios menores e desenvolver mecanismos de fortalecimento técnico e institucional, a fim de atender às diferentes necessidades locais e promover a inclusão digital dos cadastros territoriais.

Embora o Sinter tenha potencial para integrar e promover a transparência cadastral, sua implementação tem enfrentado resistência, principalmente de registradores imobiliários, que criticam a suposta invasão de atribuições por parte da RFB e temem violações ao sigilo fiscal e à LGPD (AMARAL, 2022; JACOMINO, 2020; SOARES, 2022). As negociações e críticas culminaram na reformulação do sistema através do Decreto de n.º 11.208/2022, que ajustou o Sinter às novas leis sobre registro imobiliário, como a Lei de n.º 14.382/2022, regulamentando o Sistema Eletrônico dos

Registros Públicos (SERP). Essas mudanças buscam adaptar o sistema às necessidades legais, garantindo sua eficácia e compatibilidade com o atual arcabouço jurídico.

Experiência de Fortaleza na adesão ao Sinter

A adesão de Fortaleza ao Sinter foi marcada por uma trajetória de inovação e superação de desafios, refletindo o esforço da administração municipal em modernizar sua gestão cadastral. O primeiro passo foi compreender como os municípios brasileiros estruturam seus cadastros, que, em muitos casos, seguem legislações e metodologias diversas. Fortaleza foi selecionada, ao lado de Belo Horizonte e Campinas, para participar do projeto-piloto do módulo Cadurb. A cidade teve uma participação ativa no desenvolvimento do protótipo, contribuindo para o regramento do sistema e integrando suas bases de dados cadastrais ao Sinter.

Nas primeiras reuniões do projeto-piloto, o foco foi definir os objetivos do Cadurb, sua visão e o escopo funcional. Foi necessário estabelecer quais seriam os produtos mínimos viáveis para implementação no sistema, além de identificar as demandas dos municípios e os públicos-alvo. As discussões também abordaram os desafios encontrados, como a diversidade de nomenclaturas cadastrais, a falta de servidores capacitados e a necessidade de integrar diversas bases de dados. O georreferenciamento foi outro ponto crítico, visto que muitos municípios carecem de informações geoespaciais adequadas, o que se mostrou um grande obstáculo a ser superado.

Ao longo do processo, o projeto explorou conceitos fundamentais, como parcelamento, loteamento e georreferenciamento de unidades imobiliárias. O objetivo era estabelecer diretrizes nacionais para a padronização dos dados cadastrais, facilitando sua integração ao Cadastro Urbano Nacional, com CIB único para cada imóvel. O modelo de implementação adotado foi incremental, permitindo que os dados fossem inseridos de forma gradual no sistema, adaptando-se às operações cotidianas dos órgãos responsáveis e garantindo uma transição suave para a nova plataforma.
Em novembro de 2022, Fortaleza finalizou o protótipo do Cadurb e formalizou sua adesão ao Sinter. Após a homologação, a cidade iniciou o envio dos dados georreferenciados, incluindo o limite administrativo, o perímetro urbano, a malha de lotes e atributos de edificações. O marco inicial aconteceu em dezembro de 2022, com o envio do primeiro CIB urbano do país, referente ao prédio do Palácio Iracema, sede da Sefin, cadastro 6SNVMP2-C. A partir daí, o processo de envio de dados escalonou-se, culminando em uma carga completa de, aproximadamente, 600 mil imóveis. Essa adesão trouxe a necessidade de ajustes no Sitfor, com melhorias em sua infraestrutura tecnológica para garantir uma gestão cadastral mais eficiente e integrada.

CONCLUSÃO

A implementação do Sinter marca um novo momento para a gestão cadastral brasileira, superando desafios históricos e oferecendo oportunidades para a modernização das práticas municipais. A experiência de Fortaleza, como cidade-piloto, demonstra a viabilidade e os benefícios da inovação nesse campo, destacando a importância da participação

ativa da gestão municipal e da capacitação das equipes técnicas. No entanto, a adesão ainda é lenta, evidenciando a necessidade de uma estruturação organizacional mais robusta e de uma regulamentação unificada.

A reforma tributária em curso e a criação de critérios de certificação para os municípios aderentes ao Sinter impulsionam a necessidade de aprimoramento do sistema. Essa certificação, baseada em atributos cadastrais, incentiva a adoção de tecnologias inovadoras para melhorar a precisão e a eficiência dos cadastros municipais. A integração de informações cadastrais, fiscais e jurídicas permitirá a criação de um mapa contínuo e unificado do território nacional, com diferentes camadas temáticas. Isso trará mais precisão, transparência e eficiência na gestão territorial e fiscal, além de apoiar o desenvolvimento urbano e a arrecadação tributária.

A experiência de Fortaleza, ao superar desafios e implementar soluções inovadoras, demonstra que é possível avançar na construção de um cadastro moderno e eficiente. A disseminação dos potenciais dessa plataforma para outros municípios, acompanhada de contínuas melhorias no sistema, permitirá que o Brasil avance em direção a uma gestão cadastral mais integrada, que apoie o desenvolvimento urbano e a arrecadação fiscal, enquanto fortalece a capacidade dos municípios de planejar seu território de maneira sustentável e precisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, M. do. Segurança jurídica registral no Brasil: a estruturação, a confiança sistêmica e enfrentamento dos desafios da era digital. 2022. 333 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2022.

BRASIL. Lei n° 10.267, de 28 de agosto de 2021. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 ago. 2001.

BRASIL. Instrução Normativa RFB/Incra n° 1581, de 17 de agosto de 2015. Estabelece prazos e procedimentos para atualização do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e do Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) que visa propiciar a integração entre esses sistemas cadastrais com a finalidade de estruturação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 18, 18 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 12 11 maio. 2016.

BRASIL. Instrução Normativa RFB/Incra n° 1968, de 22 de julho de 2020. Dispõe sobre a obrigatoriedade de vinculação

de imóveis inscritos no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e no Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) para fins de estruturação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 45, 23 jul. 2020.

BRASIL. Instrução Normativa RFB n° 2030, de 24 de junho de 2021. Institui o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 56, 25 jun. 2021.
BRASIL. Instrução Normativa n° 2023, de 24 de junho de 2021. Dispõe sobre Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jun. 2021. Seção 1, p. 56. Art. 18.

BRASIL. Decreto n° 11.208, de 26 de setembro de 2022. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e sobre o Cadastro Imobiliário Brasileiro e regula o compartilhamento de dados relativos a bens imóveis. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 8, 27 set. 2022.

BRASIL. Lei n° 14.382, de 27 de junho de 2022. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 05 jan. 2023.

FORTALEZA (CE). Decreto n°14.436, de 06 de junho de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional, a distribuição e a denominação dos cargos em comissão da Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN), na forma que indica. Diário Oficial do Município: Fortaleza, CE, 2019. Disponível emhttps://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/25/fqkjqfmhz.alh439/pdf/DECRETO%20N%C2%BA%2014. Acesso em 05 nov. 2024.
FORTALEZA (CE). Lei Municipal 159/2013. INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2013. Disponível em https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/1029/text?print. Acesso em 08 dez. 2023.

JACOMINO, S SREI – ONR – SINTER em discussão. In: OBSERVATÓRIO DO REGISTRO: informação e sentido. São Paulo, 13 maio 2020. Disponível em: https://cartorios.org/2020/05/13/srei-onr-sinter-em-discussao/#more-9266. Acesso em 08 dez. 2023.

RECEITA FEDERAL. MÓDULO DE INFORMAÇÕES REGISTRAIS E NOTARIAIS: MODELO DE DADOS. 1. ed. Brasília: Editora Oficial, 2017. Disponível em: <https://circuloregistral.com.br/wp-content/uploads/2016/01/2017-10-19-manual-operacional-sinter-modelo-de-dados-registrais-e-notariais-v1_0.pdf.> Acesso em 30 jun. 2024.

RECEITA FEDERAL. Lançamento Sinter. YouTube, 08 dez. 2022. 02h09min29s. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/7BYrqnSRzSc?si=uzwnPhKX7tvCntf1>. Acesso em 10 jul. 2024.

REYDON, B. et al. Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. Governança de Terras: Da Teoria à Realidade Brasileira. Edição 1. Brasília: FAO/SEAD, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i7789o.pdf>. Acesso em 05 jun. 2024.

REZENDE, L. O. R. Sinter – Um impulso para o futuro do cadastro no Brasil. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 39, n. 81, p. 235-252, jul./dez. 2016.

SANTOS e SILVA et al. Por uma Estruturação Sistêmica e de Abrangência Nacional para o Cadastro Territorial Brasileiro. Revista Brasileira de Cartografia. Sociedade Brasileira de Cartografia, Geodésia, Fotogrametria e Sensoriamento Remoto. Rev. Bras. Cartogr, vol. 73, n. 2, 2021. https://doi.org/10.14393/revbrascartogr.

SOARES, T. R. Publicidade registral e centrais eletrônicas nacionais de cartórios: uma análise à luz do direito fundamental à proteção de dados e à autodeterminação informativa no Brasil. 2022. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Brasília, 2022.

TABAK B. M; DAYRELL C. de C. Uma análise econômica do Sistema Nacional de Informações Territoriais (SINTER): um problema de direito de propriedade. Revista de Direito da Cidade, 9(4), 2017, 1529–1557. https://doi.org/10.12957/rdc.2017.29199.

MODERNIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL: DESAFIOS E SOLUÇÕES

Raimundo Tales Benigno Rocha Matos [1]

INTRODUÇÃO

A modernização da gestão tributária municipal é um tema central nas administrações públicas brasileiras, especialmente em um cenário de crescentes demandas por eficiência, transparência e justiça fiscal.

A capacidade de arrecadação eficiente dos municípios está diretamente ligada à sua sustentabilidade financeira e ao cumprimento de suas obrigações sociais. No entanto, inúmeros desafios têm limitado o pleno desenvolvimento de uma gestão tributária eficaz, especialmente em cidades de pequeno e médio porte, como São Gonçalo do Amarante, no estado do Ceará. No entanto, diversos desafios impedem o desenvolvimento de uma gestão tributária eficaz, principalmente em cidades de pequeno e médio porte. Em consonância com a Constituição Federal de 1988, que ampliou a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, a gestão tributária eficiente e transparente assume

1 Secretário de Finanças de São Gonçalo do Amarante/CE. Doutorado em Ciência da Computação e Pesquisas relevantes publicadas na área de Inteligência Artificial.

papel central no fortalecimento desses entes federativos. Este artigo tem como objetivo analisar os principais obstáculos enfrentados pela administração tributária municipal, bem como apresentar as soluções propostas e os resultados já alcançados no município de São Gonçalo do Amarante. A partir de um estudo de caso real, busca-se demonstrar como a combinação de estratégias, como a capacitação de servidores, a modernização tecnológica e a atualização da infraestrutura administrativa, pode melhorar a arrecadação e otimizar o uso dos recursos públicos. Inicialmente, o estudo explora as dificuldades que impactam a gestão tributária, como o quadro insuficiente de servidores, sistemas informatizados obsoletos e uma estrutura administrativa defasada.

Em seguida, são discutidas as ações implementadas para mitigar essas questões, incluindo a contratação de novos profissionais, o investimento em tecnologia e a reforma do modelo organizacional da Secretaria de Finanças. Por fim, são apresentados os resultados obtidos, com destaque para o aumento da arrecadação de tributos, como o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O artigo destaca que essas ações trouxeram ganhos significativos para a gestão pública, tornando-a mais eficiente e capaz de atender às demandas da população local.

Com essa análise, espera-se fornecer um panorama claro sobre os desafios e as soluções para a modernização da gestão tributária nos municípios brasileiros, servindo como referência para outras localidades que enfrentam problemas semelhantes.

DESAFIOS NA GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

A gestão tributária municipal enfrenta uma série de desafios que podem comprometer a arrecadação e a capacidade de investimento em políticas públicas. O município de São Gonçalo do Amarante, no Ceará, exemplifica essa realidade, compartilhando desafios comuns a diversas cidades brasileiras. As dificuldades encontradas se manifestam em diferentes áreas, impactando desde a estrutura administrativa até a disponibilidade de recursos e tecnologias. A seguir, apresentamos uma análise detalhada dos principais desafios:

Baixo Efetivo de Servidores

Um dos maiores desafios enfrentados pela gestão tributária do município é o número insuficiente de servidores. Com um quadro reduzido de funcionários, a Secretaria de Finanças pode ter dificuldades em atender à demanda crescente por serviços fiscais, o que compromete diretamente a eficiência da arrecadação. A sobrecarga de trabalho dificulta a execução de atividades essenciais, como a fiscalização, o atendimento ao contribuinte e a atualização de cadastros. A falta de capacitação dos servidores também limita a capacidade do município de adotar novas práticas e tecnologias que poderiam melhorar a arrecadação e otimizar processos, ainda mais em um cenário de mudanças profundas como a Reforma Tributária.

Capacitação dos Servidores

Além do baixo efetivo, outro desafio significativo é a falta de capacitação contínua dos servidores da administração tributária. A ausência de um plano de treinamento estruturado resulta em uma equipe com conhecimentos defasados em relação às inovações tecnológicas e às melhores práticas de gestão tributária. Isso afeta diretamente a qualidade dos serviços prestados, já que servidores desatualizados têm mais dificuldade em aplicar corretamente as normas tributárias, usar ferramentas digitais e acompanhar as mudanças no ambiente legal e regulatório.

Sistemas Informatizados Desatualizados

A modernização dos sistemas informatizados é outro ponto crítico para uma gestão tributária eficiente. Em São Gonçalo do Amarante, os sistemas utilizados pela Secretaria de Finanças estavam desatualizados e não atendiam completamente às necessidades atuais da administração. A falta de módulos essenciais, como os de fiscalização tributária, gestão de obras e georreferenciamento, limita a capacidade de atuação da equipe e reduz a transparência e a agilidade dos processos. Sem esses recursos, a arrecadação e o controle sobre o patrimônio tributário ficam prejudicados, impactando diretamente as finanças do município. Com o advento da Reforma Tributária, diversas mudanças na legislação e até mesmo na operacionalização dos sistemas traz um cenário ainda mais preocupante quanto ao processo de informatização.

Estrutura Administrativa Defasada

A estrutura administrativa da Secretaria de Finanças também enfrenta algumas deficiências. A organização interna do órgão, estabelecida por legislações antigas, não vinha acompanhando as demandas atuais da gestão tributária, que exigem maior especialização e flexibilidade nas funções. A falta de atualização na lei instituidora da estrutura administrativa impede a criação de cargos especializados, como os de fiscalização tributária e gestão da dívida ativa, o que reduz a capacidade de monitoramento e controle das receitas municipais.

Ausência de Previsão Orçamentária Específica

Outro desafio relevante era a inexistência de uma previsão orçamentária específica para as atividades de modernização e capacitação da gestão tributária. Sem recursos alocados para essas finalidades, as ações necessárias para melhorar a infraestrutura tecnológica, a qualificação dos servidores e a estrutura física da Secretaria são constantemente adiadas, o que prejudica a eficácia das iniciativas de arrecadação. Essa ausência de recursos dedicados limita o potencial de inovação e modernização do órgão.

Cadastro de Contribuintes Incompleto

A ausência de um cadastro de contribuintes atualizado e a falta de um setor específico responsável pela sua manutenção são obstáculos críticos para a eficiência da gestão

tributária. Um cadastro desatualizado resulta em dificuldades para identificar e cobrar impostos devidos, prejudicando diretamente a arrecadação e a recuperação da Dívida Ativa. Além disso, sem um controle efetivo dos contribuintes, torna-se mais difícil planejar ações fiscais e monitorar o cumprimento das obrigações tributárias.

Infraestrutura Física Precária

As condições físicas da Secretaria de Finanças também apresentam desafios significativos. A necessidade de espaço mais adequado e a infraestrutura sobrecarregada dificultavam o trabalho dos servidores, especialmente no atendimento ao público e no armazenamento de documentos. Além disso, a carência de equipamentos modernos, como computadores e sistemas de telecomunicações adequados, prejudica a agilidade dos processos e a eficiência na prestação de serviços ao contribuinte.

Planejamento Fiscal desatualizado

O planejamento fiscal é uma ferramenta fundamental para garantir a eficiência na fiscalização e na cobrança de tributos. No entanto, no município, esse processo ainda era conduzido de maneira desatualizada, sem uma descrição e quantificação adequadas das atividades fiscais. A ausência de um planejamento fiscal estruturado limita a capacidade da administração de atingir metas de arrecadação e monitorar o desempenho das suas ações.

Planta Genérica de Valores Imobiliários Defasada

A planta genérica de valores, utilizada para a cobrança de tributos imobiliários como o IPTU, teve sua última revisão no ano de 2017, sendo atualizada anualmente por índice estipulado em Lei. Isso provocou uma defasagem que pode prejudicar a justiça tributária, pois os valores de mercado dos imóveis avançam por uma lei de mercado que nem sempre é possível acompanhar apenas por um índice anual. Sem uma atualização adequada, o município pode deixar de arrecadar o que seria devido, prejudicando tanto as finanças públicas quanto a equidade entre os contribuintes.

Gestão Documental Ineficiente

Por fim, a gestão documental dos processos administrativos é um grande desafio. A falta de um sistema de protocolo digital prejudicava o controle eficiente dos documentos, tanto internos quanto externos. Essa deficiência aumentava o tempo de tramitação dos processos, dificultando o acompanhamento de prazos e comprometendo a transparência da administração pública. Com a identificação desses desafios, é possível compreender as necessidades prementes da gestão tributária no município e a importância de ações voltadas para a modernização e capacitação da Secretaria de Finanças.

Soluções Implementadas e a Criação de Valor Público:

Para enfrentar os desafios identificados na gestão tributária municipal de São Gonçalo do Amarante, foram propostas e implementadas diversas soluções com o objetivo de modernizar os processos administrativos, otimizar a arrecadação e melhorar o atendimento ao contribuinte, sempre visando criar valor público, conforme proposto por Moore (2002). Essas soluções abordam tanto aspectos estruturais quanto operacionais, envolvendo investimentos em tecnologia, capacitação de servidores e reestruturação administrativa. Algumas ações já foram implementadas e outras estão em construção. A seguir, são detalhadas as principais ações adotadas pela Secretaria de Finanças do município, os benefícios para os cidadãos e a criação de valor público.

Contratação e Reestruturação Administrativa

Para lidar com o quadro insuficiente de servidores, foi proposta a contratação de novos profissionais, e a criação de cargos específicos voltados à carreira tributária. Além disso, a reestruturação administrativa da Secretaria de Finanças foi priorizada, com a proposta de Lei que institui a reorganização do órgão. A criação de novas funções, como cargos especializados em fiscalização tributária e gestão da dívida ativa, criação do setor de cadastros, o de atendimento ao público e outros visam aumentar a eficiência das atividades de arrecadação e controle financeiro do município. Essa ação também melhora a gestão dos processos internos e o atendimento ao contribuinte, tornando o serviço mais ágil e preciso.

Implementação de Plano de Capacitação

A fim de sanar a defasagem na qualificação dos servidores, foi desenvolvido e implementado um plano contínuo de capacitação para os funcionários da administração tributária através de Instrução Normativa. O objetivo é garantir que os servidores estejam sempre atualizados em relação às mudanças na legislação tributária, às inovações tecnológicas e às melhores práticas de gestão. A capacitação contínua, que inclui treinamentos presenciais e online, visa melhorar a eficiência dos serviços prestados e aumentar a capacidade de fiscalização e arrecadação do município.

Modernização dos Sistemas Informatizado

A modernização tecnológica foi um dos pilares das ações propostas. A Secretaria de Finanças priorizou a atualização e o desenvolvimento de novos sistemas informatizados, com a integração de módulos essenciais para a gestão tributária. Entre os avanços, destacam-se os sistemas de fiscalização tributária, gestão de obras e georreferenciamento, que agora permitem uma análise mais precisa dos dados municipais e uma melhor gestão dos tributos. Além disso, foi implementado o Documento de Arrecadação Eletrônica (DTE), um avanço no processo de cobrança e pagamento de tributos. O município também passou a integrar plataformas digitais, como o Gov.br tanto para login único como para assinatura digital de documentos dentro de seus sistemas, e desenvolveu um aplicativo próprio para facilitar o acesso dos contribuintes aos serviços fiscais como IPTU, Nota Fiscal Avulsa e emissão de certidão negativa.

Previsão Orçamentária Específica

Para garantir que a modernização da gestão tributária fosse sustentável, foi realizada uma revisão no planejamento orçamentário do município. A nova estrutura orçamentária prevê a destinação de recursos específicos para a modernização e o aparelhamento da administração tributária. Essa medida garante que os investimentos em infraestrutura, tecnologia e capacitação de servidores não fiquem dependentes de recursos esporádicos ou insuficientes. A implementação dessa previsão orçamentária, Função 04 e subfunção 129, está sendo tratada como essencial para assegurar a continuidade das ações de modernização e a eficácia da gestão financeira municipal.

Formalização de Setores Responsáveis pelo Cadastro de Contribuintes

Diante da necessidade de manter o cadastro de contribuintes atualizado, estamos definindo um setor específico dentro da Secretaria de Finanças para gerir essa base de dados. Esse setor é responsável por monitorar e atualizar o cadastro, garantindo que os contribuintes sejam corretamente identificados e que seus tributos sejam cobrados de maneira justa e eficiente. A modernização dos sistemas de cadastro também foi implementada, permitindo a integração com outras bases de dados e facilitando o cruzamento de informações.

Melhoria da Infraestrutura Física

A melhoria da infraestrutura física da Secretaria de Finanças também foi uma prioridade. Novos equipamentos foram adquiridos, incluindo computadores, mobiliários adequados e ferramentas de telecomunicações. Além disso, o prédio da Secretaria passou por alterações para aumentar a capacidade de atendimento e melhorar as condições de trabalho dos servidores. Essa melhoria foi fundamental para a criação de um ambiente de trabalho mais produtivo e para oferecer um atendimento de melhor qualidade ao público.

Normatização do Planejamento Fiscal

Com o intuito de profissionalizar e tornar mais eficiente o processo de planejamento fiscal, foi implementada uma normatização das atividades de fiscalização. Essa medida incluiu a definição clara de metas e indicadores de desempenho, bem como a descrição detalhada das atividades fiscais. Foram definidos critérios de seleção que visam identificar os contribuintes e setores com maior risco de não conformidade tributária, garantindo que os recursos de fiscalização sejam utilizados de forma coerente e direcionada. Esses critérios podem incluir, por exemplo, análise de dados fiscais, indicadores econômicos e histórico de compliance dos contribuintes. Também foi definido o Monitoramento Fiscal, que, além de verificar a conformidade dos contribuintes selecionados, promove a conscientização sobre a importância do cumprimento das obrigações tributárias e os benefícios da regularidade fiscal. O novo modelo de planejamento fiscal tornou o processo mais transparente e eficaz,

permitindo à administração monitorar o cumprimento das metas de arrecadação e ajustar suas estratégias conforme necessário.

Atualização da Planta Genérica de Valores Imobiliários

Foi feito um trabalho de atualização, lançamento e cobrança de Dívida Ativa, além da contratação de uma empresa especializada em cartografia e georreferenciamento para atualização da planta genérica de valores imobiliários. O uso de novas tecnologias, como drones (veículos aéreos não tripulados - VANT) e cruzamentos de dados, visa permitir uma atualização precisa dos valores imobiliários e a criação de um cadastro técnico multifinalitário georreferenciado. Essa ação não apenas visa corrigir a defasagem existente, mas também garantir uma maior justiça tributária, com a cobrança de impostos baseada em valores de mercado atualizados.

Desenvolvimento do Sistema de Gestão Documental

Por fim, foi desenvolvido um sistema de protocolo digital para a gestão documental de todos os processos internos e externos da Secretaria. O novo sistema, denominado "Protocolize SGA", permite o acompanhamento em tempo real dos documentos, além de garantir maior controle e transparência nos trâmites administrativos. A digitalização dos processos também resultou em maior agilidade no atendimento e na conclusão das demandas, além de reduzir custos com papel e armazenamento físico. Essas soluções implementadas pela Secretaria de Finanças de São Gonçalo

do Amarante foram fundamentais para a modernização da gestão tributária e para o aumento da eficiência na arrecadação de tributos. No próximo capítulo, serão apresentados os resultados concretos dessas ações.

Resultados Obtidos

A implementação das soluções propostas pela Secretaria de Finanças de São Gonçalo do Amarante gerou resultados significativos, principalmente no que diz respeito à eficiência da arrecadação tributária e à modernização dos processos internos. A seguir, são detalhados os principais indicadores que demonstram o impacto positivo dessas ações.

Crescimento do ISS (Imposto Sobre Serviços)

O Imposto Sobre Serviços (ISS) foi um dos tributos que mais apresentou crescimento após a modernização da gestão tributária. Entre 2020 e 2023, o município registrou um aumento expressivo de 36,44% na arrecadação de ISS, passando de R$ 75,1 milhões em 2020 para R$ 102,4 milhões em 2023. Este crescimento é atribuído à melhoria dos sistemas de fiscalização e à atualização cadastral, além da capacitação dos servidores que passaram a atuar de forma mais eficiente na identificação e cobrança dos contribuintes.

Outro ponto importante é a previsão de crescimento contínuo para os próximos anos. A estimativa para 2024 é que a arrecadação do ISS cresça em torno de 20%, o que reforça o sucesso das medidas adotadas e a sustentabilidade das ações implementadas. Esse aumento projeta uma maior

disponibilidade de recursos para investimentos em áreas prioritárias do município, como educação e infraestrutura.

Evolução do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)

O IPTU também apresentou resultados notáveis ao longo do período. A arrecadação desse tributo cresceu significativamente entre 2020 e 2023, passando de R$ 1,4 milhão em 2020 para R$ 9,2 milhões em 2022, com uma pequena redução para R$ 7,5 milhões em 2023. Esse crescimento deve-se, principalmente, à atualização da planta genérica de valores imobiliários, que corrigiu distorções históricas nos valores de imóveis e permitiu uma cobrança mais justa e precisa.

Até julho de 2024, a arrecadação do IPTU já havia alcançado R$ 4,5 milhões, com expectativas de superar as marcas anteriores até o final do ano. A implantação do novo sistema de cadastro imobiliário georreferenciado e o uso de tecnologias de ponta, como drones, foram fundamentais para identificar imóveis que antes não estavam corretamente registrados, aumentando assim a base tributária e permitindo uma maior equidade no pagamento de tributos.

Recuperação da Dívida Ativa

Um dos maiores êxitos da modernização foi a recuperação de créditos inscritos na dívida ativa do município. A criação de uma equipe especializada, aliada ao uso de sistemas de cobrança mais eficientes e à formalização de setores específicos para a gestão da dívida ativa, resultou na recuperação

de valores significativos, que antes estavam pendentes de cobrança. Esse resultado é reflexo direto da reestruturação administrativa e da melhoria nos processos de fiscalização e cobrança de débitos.

Melhoria no Atendimento ao Contribuinte

A modernização dos sistemas de atendimento ao contribuinte, com a criação de um aplicativo móvel e a integração com a plataforma Gov.br, resultou em uma prestação de serviços mais ágil e eficiente. A implantação do sistema de protocolo digital "Protocolize SGA" permitiu que os contribuintes acompanhassem em tempo real o andamento dos seus processos, diminuindo o tempo de resposta da administração pública e aumentando a transparência nos trâmites administrativos. O resultado dessas melhorias é visível na redução do número de reclamações registradas nos canais de atendimento da Secretaria de Finanças e no aumento da satisfação dos contribuintes com os serviços prestados. A digitalização de documentos e a automação dos processos internos também reduziram o tempo de tramitação dos pedidos, o que impactou positivamente a eficiência da gestão pública.

Eficácia na Fiscalização Tributária

Com a implementação de novos sistemas informatizados, a fiscalização tributária passou a ser realizada de forma mais eficaz, permitindo uma maior abrangência e controle sobre o cumprimento das obrigações fiscais. O uso de georreferenciamento e a integração de dados de diversos

setores municipais possibilitaram a identificação de novos contribuintes e imóveis que antes estavam fora do radar da administração tributária. Esse avanço tecnológico também permitiu uma melhor segmentação das ações fiscais, com o direcionamento mais preciso das auditorias e fiscalizações, resultando em um aumento na arrecadação de tributos e na regularização de pendências fiscais. O planejamento fiscal normatizado também contribuiu para a melhor organização das ações da Secretaria, garantindo que as metas de arrecadação fossem cumpridas de forma mais eficiente.

Sustentabilidade das Ações

A previsão orçamentária específica para a modernização da gestão tributária foi uma ação crucial para garantir a continuidade das melhorias implementadas. A alocação de recursos destinados ao desenvolvimento tecnológico e à capacitação de servidores garantiu que as iniciativas não fossem interrompidas por falta de verba, assegurando a manutenção dos resultados positivos a longo prazo. As ações implementadas em São Gonçalo do Amarante servem de exemplo para outros municípios que enfrentam desafios semelhantes e demonstram que, com investimentos em tecnologia, capacitação e reestruturação administrativa, é possível modernizar a gestão pública e aumentar a eficiência da arrecadação de tributos.
Discussão

A modernização da gestão tributária em São Gonçalo do Amarante demonstrou que a implementação de soluções estruturais e tecnológicas pode gerar resultados expressivos, tanto no aumento da arrecadação quanto na eficiência

da administração pública. Além dos resultados financeiros, as ações implementadas demonstram um compromisso com a criação de valor público, alinhado com os conceitos de Moore (2002):

- Valor baseado nos desejos e percepções dos cidadãos: As soluções implementadas visam atender às demandas dos cidadãos por serviços públicos eficientes, justos e transparentes.
- Satisfação dos desejos dos cidadãos: As ações buscam oferecer produtos e serviços de valor, além de garantir uma gestão responsável, com mecanismos de accountability.
- Uso eficiente dos recursos públicos: A modernização visa garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e responsável, tanto do ponto de vista financeiro quanto da autoridade pública.
- Adaptação às mudanças: A gestão tributária se adapta às novas tecnologias e às demandas da sociedade, buscando soluções inovadoras e criativas.

Nesta seção, analisaremos o impacto das ações tomadas, comparando-as com as práticas tradicionais de gestão tributária e discutindo seus efeitos em termos de sustentabilidade e replicabilidade para outros municípios brasileiros.

O Impacto da Modernização dos Sistemas Informatizados

Uma das principais lições da modernização em São Gonçalo do Amarante foi o efeito direto da atualização tecnológica nos resultados da gestão tributária. A implementação de sistemas informatizados mais modernos, como os módulos

de fiscalização tributária e o georreferenciamento, mostrou que o investimento em tecnologia é essencial para otimizar o controle fiscal e identificar novas oportunidades de arrecadação. Os ganhos com o aumento da arrecadação do ISS e do IPTU estão diretamente ligados à capacidade do município de integrar ferramentas tecnológicas que, até então, não eram utilizadas de forma eficaz. Ao substituir práticas manuais e descentralizadas por sistemas automatizados e integrados, a administração não só melhorou a eficiência no processamento de informações, mas também aumentou a transparência e a confiabilidade dos dados tributários. Esse aspecto é particularmente relevante em um contexto mais amplo, já que muitos municípios brasileiros ainda enfrentam dificuldades na digitalização dos seus processos. A experiência de São Gonçalo do Amarante serve como um exemplo claro de como a tecnologia pode ser um fator transformador na gestão pública, proporcionando maior controle sobre a arrecadação e reduzindo o risco de perdas fiscais.

A Importância da Capacitação Contínua dos Servidores

Outro ponto importante discutido neste artigo é o impacto da capacitação contínua dos servidores na melhoria da eficiência da gestão tributária. A Secretaria de Finanças identificou a capacitação como um dos pilares para o sucesso das reformas, garantindo que os servidores pudessem utilizar as novas ferramentas tecnológicas de maneira eficaz e aplicar as melhores práticas de gestão fiscal. Essa abordagem demonstra que a modernização da administração pública não pode se limitar ao investimento em tecnologia; é igualmente fundamental investir nas pessoas que operam

esses sistemas. A capacitação dos servidores não só melhora a qualidade do serviço público, mas também promove uma cultura organizacional de inovação e aprimoramento contínuo, fatores que contribuem para a sustentabilidade das ações adotadas. Além disso, a qualificação técnica e contínua dos funcionários pode reduzir a resistência a mudanças e promover uma maior adesão às novas ferramentas e processos. Em muitos casos, a falta de treinamento adequado tem sido uma das principais barreiras à adoção de novas tecnologias na administração pública.

Sustentabilidade e Replicabilidade das Ações

A criação de uma previsão orçamentária específica para a modernização da gestão tributária foi uma das soluções que garantiu a continuidade das ações em São Gonçalo do Amarante. Esta ação assegurou que as iniciativas não fossem comprometidas por falta de recursos, o que é uma prática que pode ser adotada por outros municípios que busquem modernizar sua gestão fiscal. A destinação de verbas específicas para a modernização garante que o município continue evoluindo suas práticas fiscais e mantenha a capacidade de realizar atualizações contínuas. Este modelo de planejamento orçamentário é replicável para outros municípios, permitindo que eles adotem soluções similares e, assim, obtenham resultados igualmente positivos na arrecadação de tributos. Outro ponto importante é que as medidas implementadas em São Gonçalo do Amarante são escaláveis e podem ser aplicadas em diferentes contextos. Municípios com diferentes realidades fiscais e orçamentárias podem adaptar essas soluções para atender suas necessidades específicas, o que torna o modelo de modernização

uma abordagem viável para outras administrações municipais no Brasil.

Transparência e Eficiência Administrativa

A modernização dos sistemas de gestão documental e o uso de ferramentas digitais para o atendimento ao contribuinte trouxeram ganhos não apenas na eficiência, mas também na transparência da administração pública. A criação do sistema de protocolo digital "Protocolize SGA", por exemplo, permitiu um controle mais rígido sobre os trâmites administrativos, aumentando a confiança dos contribuintes nos processos fiscais e na gestão pública como um todo. Essa transparência foi um fator determinante para a melhoria na relação entre a Secretaria de Finanças e os contribuintes, refletida na redução de reclamações e no aumento da satisfação com os serviços prestados. A transparência nas ações públicas é, sem dúvida, um dos aspectos mais importantes para a boa governança e para a construção de uma administração tributária mais confiável e acessível.

Desafios e Limitações

Embora os resultados em São Gonçalo do Amarante sejam positivos, ainda existem desafios a serem enfrentados para garantir que as melhorias implementadas sejam mantidas e ampliadas. A principal limitação, como em muitos outros municípios, é garantir que o quadro de servidores seja suficientemente capacitado e numeroso para lidar com a demanda crescente por serviços tributários. Além disso, a atualização contínua dos sistemas informatizados e

a manutenção da infraestrutura física também exigem um esforço constante de alocação de recursos e planejamento a longo prazo. Em um cenário de restrição orçamentária, como o que se observa em muitos municípios brasileiros, a garantia de continuidade das ações modernizadoras pode ser um desafio. Por fim, é importante ressaltar que, apesar dos avanços tecnológicos, a adesão do contribuinte aos novos sistemas e processos digitais pode ser uma barreira. Embora as ferramentas de atendimento online e digitalização de processos tenham facilitado o acesso aos serviços, a adaptação da população e o engajamento com essas novas tecnologias ainda requerem uma comunicação eficiente e acessível por parte da administração.

CONCLUSÃO

A modernização da gestão tributária em São Gonçalo do Amarante demonstra como os investimentos em tecnologia, capacitação e reestruturação administrativa podem impactar positivamente a arrecadação e a eficiência da administração pública. As soluções implementadas criaram um ambiente fiscal mais justo, transparente e eficaz, com resultados sólidos na arrecadação de tributos e na melhoria da relação com os contribuintes.

A modernização da gestão tributária municipal em São Gonçalo do Amarante, Ceará, é um exemplo de como a combinação de investimentos em tecnologia, capacitação de servidores e reestruturação administrativa pode transformar a eficiência e a eficácia da administração pública. Os resultados obtidos, especialmente o aumento expressivo na arrecadação de tributos como o ISS e o IPTU, demonstram que ações estratégicas podem não apenas resolver

problemas estruturais, mas também promover um ambiente fiscal mais transparente e justo.

As soluções propostas, que incluíram a atualização dos sistemas informatizados, a criação de novos cargos especializados e a formalização de planos de capacitação contínua, garantiram que a Secretaria de Finanças estivesse melhor equipada para enfrentar os desafios da gestão tributária moderna. Além disso, a destinação de uma previsão orçamentária específica para a modernização da gestão tributária assegurou a sustentabilidade das ações, possibilitando que elas fossem mantidas e aprimoradas ao longo do tempo.

A implementação do sistema de protocolo digital "Protocolize SGA" e a atualização da planta genérica de valores imobiliários também foram fundamentais para aumentar a eficiência no processamento de informações e garantir uma maior justiça tributária. Esses avanços contribuíram para melhorar a relação entre a administração pública e os contribuintes, elevando os níveis de confiança e transparência nos processos fiscais.

Os desafios enfrentados por São Gonçalo do Amarante, como o quadro insuficiente de servidores e a defasagem na infraestrutura física, são comuns a muitos municípios brasileiros. No entanto, a experiência bem-sucedida da modernização demonstra que, com planejamento estratégico e investimentos direcionados, é possível superar essas limitações e construir uma administração tributária mais eficiente e capaz de gerar impactos positivos na arrecadação e na qualidade dos serviços públicos, gerando valor público para os cidadãos

Conclui-se que o modelo adotado em São Gonçalo do Amarante pode ser replicado em outros municípios, adaptando-se às diferentes realidades locais. Este estudo oferece uma visão clara de que, com o uso adequado de tecnologia e uma gestão eficiente de recursos humanos e financeiros, a modernização da administração pública é uma realidade tangível, que pode trazer benefícios de longo prazo para a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Moore, M. H. Criando valor público: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras. 2002.

INOVAÇÃO E INTELIGÊNCIA GEOGRÁFICA NA GESTÃO TRIBUTÁRIA: UM ESTUDO DE CASO DA PREFEITURA DE CAUCAIA

Narcélio de Sá Pereira Filho [1]

INTRODUÇÃO

Nos municípios brasileiros, a gestão eficiente do cadastro imobiliário e da arrecadação de tributos locais, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), enfrenta desafios substanciais. Devido a limitações históricas e operacionais, como a desatualização cadastral e a falta de integração entre sistemas de informação, muitos municípios encontram-se impedidos de maximizar sua arrecadação. Essas lacunas frequentemente resultam em distorções no valor venal dos imóveis, evasão fiscal e perda de receitas tributárias essenciais para a prestação de serviços públicos de qualidade.

A Prefeitura de Caucaia, município localizado na região metropolitana de Fortaleza, no estado do Ceará, é um exemplo representativo de inovação ao aplicar inteligência

1 Graduado em Licenciatura em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (2011) e mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (2014). Atualmente é auditor do tesouro municipal da Prefeitura Municipal de Caucaia. Tem experiência na área de Geociências, com ênfase em Geomorfologia, atuando principalmente nos seguintes temas: cartografia, evolução geoambiental, dunas, sensoriamento remoto e geoprocessamento. Email: narceliosapereira@gmail.com.

geográfica na modernização da administração tributária. Com uma população de 355.679 habitantes, em 2022, Caucaia é o segundo maior município do estado em termos populacionais e ocupa a 73ª posição entre todos os municípios do Brasil, segundo dados do IBGE[2]. A densidade demográfica de 290,77 habitantes por quilômetro quadrado reflete seu crescimento e desafio de gerenciar um território extenso e urbanizado.

Em termos econômicos, Caucaia possui um PIB per capita de R$28.229,51 (2021), destacando-se como o nono maior PIB per capita do Ceará, o que demonstra a importância de políticas eficientes para a administração tributária e a arrecadação municipal. Além disso, Caucaia é um dos municípios mais extensos do Ceará, com 1.223,246 km² de área, o que representa um desafio adicional para a gestão territorial e a manutenção de uma base de dados precisa e integrada. Esse contexto demográfico e econômico reforça a relevância da implementação de tecnologias de geoprocessamento e de inteligência geográfica, que facilitam o gerenciamento tributário e territorial de forma integrada e estratégica, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável.

Este artigo explora como a experiência de Caucaia evidencia que, com a implementação de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e o uso de tecnologias de código aberto, é possível aprimorar o cadastro imobiliário e alcançar maior eficiência e transparência na gestão tributária.

2 Dados obtidos na plataforma Cidades do IBGE: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/caucaia/panorama

PRINCIPAIS DESAFIOS NO CADASTRO IMOBILIÁRIO E ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS

A administração tributária municipal enfrenta desafios significativos no cadastro imobiliário e na arrecadação de tributos, como o IPTU e o ITBI. Muitos desses problemas advêm de cadastros desatualizados e de uma planta genérica de valores defasada, fatores que resultam na evasão fiscal e na perda de receita. Segundo Erba e Eguino (2020), a falta de uma base cadastral atualizada pode ser atribuída a práticas tradicionais de coleta de dados que não conseguem acompanhar a dinâmica do mercado imobiliário, além da frequente interferência política na definição dos valores cadastrais, o que gera discrepâncias significativas entre o valor de mercado e o valor registrado.

Essas distorções tributárias, incluindo inconsistências em bancos de dados imobiliários, exigem técnicas de correção e controle contínuas para assegurar a integridade dos cadastros, como a integração entre sistemas de cadastro e de registro de imóveis, já implantada com sucesso em alguns países da América Latina (ERBA; EGUINO, 2020).

Além disso, o cenário é agravado pela legislação complexa e inadequada à realidade dos municípios, que frequentemente dificulta a atualização cadastral e compromete a eficiência tributária, situação identificada em experiências de atualização cadastral no Brasil, onde a integração de sistemas digitais e o desenvolvimento de um cadastro multifinalitário foram fundamentais para modernizar a gestão territorial e tributária (LOCH; ERBA, 2007).

Esse cenário, contudo, não é exclusivo de Caucaia, pois prevalece em grande parte dos municípios brasileiros. A falta de atualização dos cadastros imobiliários compromete a arrecadação e o planejamento urbano, um desafio enfrentado de forma generalizada e que aponta para a necessidade de abordagens inovadoras e tecnologicamente avançadas para aprimorar os cadastros e garantir uma gestão tributária mais eficaz. De acordo com Erba e Eguino (2020), a implementação de novas tecnologias, como os modelos de avaliação em massa e o uso de dados de mercado, pode auxiliar na atualização dos valores cadastrais de forma rápida e eficaz, reduzindo distorções e promovendo maior equidade tributária. Essa modernização é essencial para que o cadastro imobiliário se alinhe à realidade do mercado, especialmente em contextos urbanos onde a informalidade e a falta de dados precisos prejudicam a eficácia tributária (LOCH; ERBA, 2007) .

A aplicação de tecnologias avançadas, como os Sistemas de Informação Geográfica (SIG), apresenta-se como uma solução eficaz para que municípios mantenham seus cadastros imobiliários atualizados e evitem a necessidade de aumentar impostos. Os SIG oferecem uma infraestrutura capaz de integrar dados territoriais de forma precisa e acessível, possibilitando análises detalhadas e fundamentando a tomada de decisões administrativas. Segundo Loch e Erba (2007), os SIG destacam-se por permitir o cruzamento de informações e a criação de mapeamentos temáticos que tornam os dados cadastrais mais acessíveis e utilizáveis para diversas finalidades de gestão, como podemos ver na ilustração da Figura 1 a seguir.

Figura 1 – Componentes Principais de um Sistema de Informação Geográfica (SIG)

Fonte: Elaborada pelo autor.

A Figura 1 representa os elementos essenciais que constituem um SIG: Hardware (infraestrutura tecnológica que processa e armazena dados), Software (programas que gerenciam e analisam dados geográficos), Dados Geográficos (informações espaciais, como mapas e coordenadas), Processos (procedimentos e metodologias para coleta e análise de dados), e Usuários (pessoas que operam e interpretam o sistema).

A Secretaria de Finanças, Planejamento e Orçamento (SEFIN) de Caucaia, por exemplo, adotou ferramentas de geoprocessamento de código aberto, como QGIS[3],

3 O QGIS (anteriormente denominado de "Quantum GIS") é um software livre e open source, multiplataforma de Sistema de Informações Geográficas (SIG) que provê visualização, edição e análise de dados georreferenciados.

PostgreSQL[4] e Geoserver[5], construindo uma estrutura tecnológica que possibilita a atualização contínua dos dados cadastrais. A adoção de softwares livres para geoprocessamento reduz o custo operacional e melhora a confiabilidade dos dados, consolidando uma base moderna para a administração tributária. De acordo com Silva (2023), esses sistemas facilitam o acesso e integração dos dados territoriais, fornecendo uma base para uma gestão mais eficiente e economicamente viável.

EXPERIÊNCIA DE CAUCAIA: UM EXEMPLO DE INOVAÇÃO

Para lidar com a necessidade de atualizar e integrar o cadastro imobiliário, a Prefeitura de Caucaia realizou, em 2016, um concurso para Auditor do Tesouro com especialização em Geografia, visando resolver a carência de servidores qualificados em geotecnologias. Essa estratégia permitiu à administração municipal desenvolver ações fundamentadas em inteligência geográfica, facilitando a atualização contínua dos cadastros e aprimorando a eficiência na tributação imobiliária.

A Prefeitura de Caucaia já contava com um setor de cadastro composto por excelentes servidores de carreira, porém enfrentava limitações tecnológicas e organizacionais que dificultavam a atualização e integração eficientes dos dados cadastrais. A descentralização da base cartográfica e o uso

4 O PostgreSQL, geralmente chamado simplesmente de "Postgres", é um sistema avançado de gerenciamento de banco de dados - objeto-relacional (ORDBMS) de código aberto.

5 O GeoServer é um servidor de software livre e de código aberto que permite publicar e compartilhar dados geoespaciais na web.

de diversos formatos não georreferenciados (DWG[6], DXF[7], PDF, JPG) restringiam a visão integrada do território e limitavam as ações de aprimoramento cadastral.

A implementação de um sistema integrado com Sistemas de Informação Geográfica (SIG) foi essencial para superar essas barreiras, permitindo a construção de um cadastro territorial multifinalitário que apoia o planejamento urbano e otimiza a eficiência da arrecadação municipal. Os investimentos na utilização de softwares livres de geoprocessamento têm facilitado o armazenamento e a manipulação de dados cadastrais e permitido maior precisão e transparência na avaliação imobiliária.

MODERNIZAÇÃO DO CADASTRO IMOBILIÁRIO E INOVAÇÕES TRIBUTÁRIAS EM CAUCAIA

A modernização do cadastro imobiliário em Caucaia constitui um marco na gestão tributária do município, com iniciativas que abrangem desde a implementação de observatórios de valores imobiliários até a estruturação de um cadastro georreferenciado robusto. Essas inovações foram projetadas para otimizar a arrecadação e melhorar a precisão na tributação, reduzindo a evasão fiscal e tornando o sistema mais justo e transparente.

Observatório de Valores Imobiliários

A criação de um Observatório de Valores Imobiliários representa uma das ações mais estratégicas para o

6 DWG é a extensão de arquivos de desenho em 2D e 3D nativa do software AutoCAD.

7 DXF é um arquivo de intercâmbio para modelos de CAD.

monitoramento do mercado imobiliário local, pois sua variação constante dificulta a avaliação correta dos imóveis e impacta diretamente a arrecadação. Conforme Pazolini et al. (2018), o observatório de valores é um sistema destinado à coleta periódica e sistemática de dados do mercado imobiliário, capaz de disponibilizar informações georreferenciadas da dinâmica imobiliária em tempo real, permitindo à gestão municipal ajustar os valores de referência do metro quadrado de terrenos e edificações, essencial para a atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) e o cálculo do IPTU.

Em Caucaia, o observatório tem sido essencial para modernizar a coleta e manutenção de dados imobiliários, tornando possível visualizar as ofertas imobiliárias e identificar variações de valores de maneira contínua e precisa, o que contribui significativamente para a redução da evasão fiscal. A Figura 2 representa as etapas de coleta, armazenamento e consulta de informações de ofertas imobiliárias.

Figura 2: Fluxo de coleta, armazenamento e consulta de informações de ofertas imobiliárias

Fonte: Elaborada pelo autor.

Cadastro Georreferenciado: Camadas Temáticas e Mapeamento Urbano

A adoção de um cadastro georreferenciado único foi uma medida vital para a modernização cadastral. Esse cadastro integra diversas camadas temáticas, como a localização de parcelas, quadras, edificações, bairros, planta de valores, logradouros e equipamentos públicos. Entre as ações realizadas, destaca-se a espacialização dos bairros, que permitiu a identificação de áreas urbanas não cobertas pelos bairros existentes, resultando na criação de novos bairros, cobrindo toda a zona urbana e facilitando a prestação de serviços públicos essenciais.

Aerolevantamento e Mapeamento de Lotes

Outro avanço significativo foi o aerolevantamento realizado em 2018, que cobriu a zona urbana de Caucaia, com resolução de 10 cm por pixel, oferecendo uma base cartográfica precisa e de alta qualidade para o município. Esse levantamento possibilitou também o mapeamento das parcelas da malha urbana, incluindo a identificação única de cada lote com um código cartográfico, cruzando informações espaciais com o sistema tributário. Atualmente, mais de 90.000 parcelas imobiliárias foram registradas, proporcionando uma base de dados sólida para a gestão tributária.

Mapeamento de Edificações e Identificação Predial

Baseando-se no aerolevantamento de 2018, foi possível realizar a restituição das edificações do município, o que permite o cálculo da área edificada dos imóveis e a comparação

com os dados registrados no sistema tributário. Essa ação tem sido essencial para identificar divergências nos cadastros e ajustar a tributação conforme as áreas reais, evitando discrepâncias que poderiam impactar a arrecadação de maneira negativa. A identificação da numeração predial, realizada com o apoio de imagens de mapeamento público (como Google Street View[8] e Mapillary[9]), também tem facilitado a padronização e a localização de mais de 100.000 imóveis, como se pode ver na Figura 3, aprimorando a precisão cadastral e agilizando o trabalho dos servidores.

Figura 3: Identificação da numeração predial, cada ponto azul no mapa representa um imóvel identificado

Fonte: Elaborada pelo autor.

8 Google Street View é um recurso do Google Maps e do Google Earth que disponibiliza vistas panorâmicas de 360° na horizontal e 290° na vertical.

9 Mapillary é um serviço de compartilhamento de fotos com geotags, desenvolvido pela empresa sueca Mapillary AB, que visa mapear o mundo por meio de imagens colaborativas.

Pontos de Interesse e Loteamentos

No cadastro de pontos de interesse, foram identificados imóveis comerciais e equipamentos públicos, o que contribuiu para uma atualização significativa na identificação dos usos dos imóveis no município.

Esse levantamento possibilita uma adequação mais justa da tributação, especialmente no que diz respeito à tipologia e à finalidade dos imóveis cadastrados. Paralelamente, em parceria com a SEPLAM[10] de Caucaia, foi possível a vetorização das poligonais dos loteamentos aprovados, que, agora, estão disponíveis para consulta pública por meio da plataforma digital Atlas[11].

Georreferenciamento da Planta de Valores Genéricos (PGV)

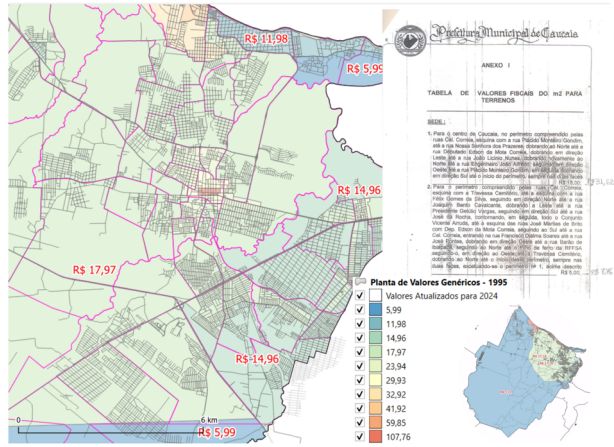
A Planta de Valores Genéricos (PGV) de Caucaia, estabelecida pela lei de nº 960, de 1995, passou por um processo de georreferenciamento que permitiu a automatização da aplicação dos valores de metro quadrado para o cálculo do IPTU, conforme a Figura 4.

Essa ação aumentou a eficiência da cobrança e garantiu uma tributação mais justa, evitando que imóveis fossem tributados com valores distintos dos estabelecidos em lei.

10 Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental.

11 A plataforma pode ser acessada através do link: https://atlas.seplam.caucaia.ce.gov.br/visualizador.

Figura 4: Espacialização da planta de valores imobiliários de Caucaia em ambiente SIG

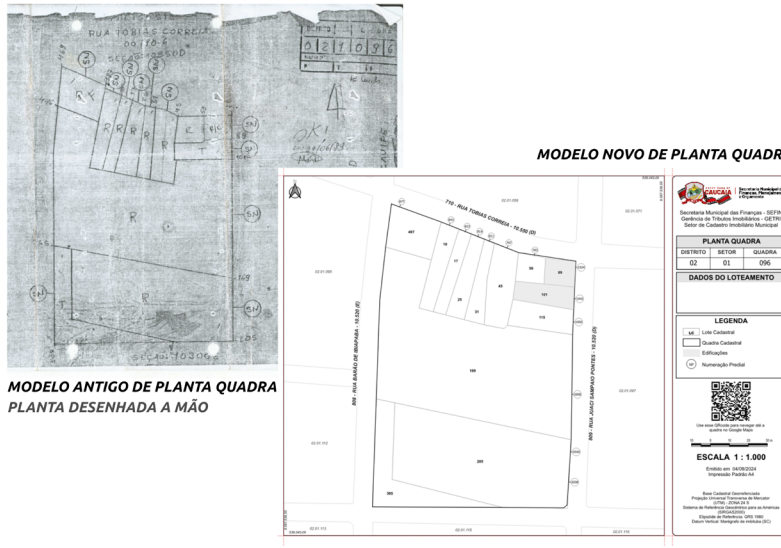


Fonte: Elaborada pelo autor.

Modernização e Automação dos Produtos Cartográficos

A implementação dessas tecnologias espaciais transformou a forma como Caucaia gerencia seus produtos cartográficos. Com o uso do QGIS, por exemplo, é possível realizar consultas rápidas de elementos mapeados e calcular áreas com precisão, além de acessar documentos digitalizados, como plantas de loteamentos. A confecção de plantas atualizadas para quadras e lotes agora pode ser feita de maneira rápida e automatizada, permitindo até a criação em massa de plantas para um bairro ou região específica, de acordo com a Figura 5, o que aumenta a produtividade dos servidores.

Figura 5: Comparação entre a planta de quadra original, desenhada manualmente (à esquerda), e a versão atual, desenvolvida digitalmente no QGIS (à direita).



Fonte: Elaborada pelo autor.

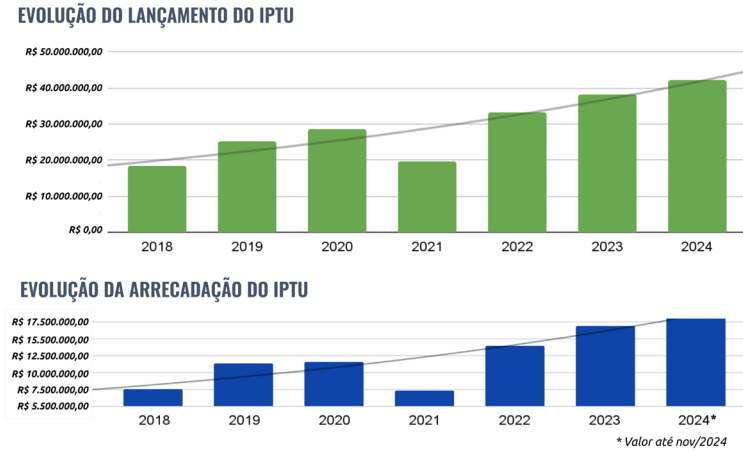
Essa infraestrutura avançada não apenas facilita o trabalho administrativo, mas também melhora a transparência e a acessibilidade das informações para a população e para o setor público.

RESULTADOS DA MODERNIZAÇÃO DO CADASTRO IMOBILIÁRIO E PERSPECTIVAS FUTURAS

A modernização do cadastro imobiliário e o uso de tecnologias avançadas em Caucaia resultaram em uma expressiva melhoria na arrecadação do IPTU ao longo

dos anos. O lançamento tributário, que em 2018 era de R$18.303.359,86, alcançou R$25.325.147,06 em 2024. A arrecadação teve um crescimento ainda mais notável, passando de R$7.529.567,57, em 2018, para R$16.908.030,74, em 2023, com expectativa de superar os R$19 milhões em 2024, consoante a Figura 6. Esses resultados indicam que o uso de tecnologias geográficas e a atualização cadastral podem ser determinantes para a recuperação de receitas, promovendo uma tributação mais justa.

Figura 6: Evolução do lançamento e arrecadação do IPTU de Caucaia entre os anos de 2018 e 2024.



Fonte: Elaborada pelo autor.

Diante dos benefícios já obtidos, a Prefeitura de Caucaia planeja implementar novas iniciativas para aprimorar ainda mais a eficiência do cadastro imobiliário e expandir a arrecadação tributária. As próximas etapas de modernização visam otimizar a coleta e a atualização de dados, integrar

sistemas e promover a transparência das informações cadastrais, conforme detalhado a seguir na subseção a seguir.

Etapas Futuras de Modernização do Cadastro Imobiliário

As etapas futuras de modernização do cadastro imobiliário incluem a implementação do sistema mobile QField[12], atualmente em fase de testes. A implementação desse sistema permitirá a coleta de dados em campo através de smartphones. Com essa tecnologia, equipes de fiscalização e cadastro imobiliário poderão realizar atualizações em tempo real diretamente no ambiente SIG, aumentando a precisão e a agilidade na coleta de informações.

Outra ação importante será o recadastramento contínuo das áreas edificadas, que visa garantir que o cadastro imobiliário reflita, com exatidão, a realidade do município, possibilitando a identificação de alterações construtivas que impactem a tributação. A realização de aerolevantamentos e a restituição de edificações viabilizam essa atualização precisa, permitindo a identificação de inconsistências tributárias e fortalecendo o cadastro como uma base confiável para uma tributação justa e eficiente.

A integração entre o sistema tributário e o cadastro GIS também é essencial para vincular dados fiscais aos dados espaciais, resultando em um gerenciamento de informações mais coeso. Essa sinergia impactará positivamente a fiscalização e a precisão dos lançamentos tributários, ao possibilitar a sincronização de informações essenciais para

12 O QField é um aplicativo open source de coleta de dados geoespaciais em campo para dispositivos Android e iOS.

cálculo e cobrança de impostos de forma eficiente.

A integração entre os sistemas possibilitará a implementação de alertas inteligentes no sistema SIG, permitindo, assim, a detecção proativa de inconsistências e desatualizações cadastrais, como áreas edificadas não registradas e usos divergentes dos imóveis. Esse recurso facilita uma abordagem preventiva na correção de dados, reduzindo perdas de receita e otimizando o planejamento de fiscalizações.

Por fim, a criação de uma Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE), pela SEFIN, representará um avanço na transparência e no acesso público a dados geoespaciais, possibilitando a consulta de informações territoriais por parte da população e gestores públicos. A IDE viabiliza uma comunicação mais transparente com o cidadão, além de permitir o uso de dados geográficos para o planejamento urbano e a gestão de recursos, promovendo uma gestão territorial mais participativa e informada.

Essas etapas representam o compromisso de Caucaia em manter um sistema de gestão cadastral moderno e eficiente, beneficiando a administração pública e contribuindo para um ambiente tributário mais justo e transparente.

CONCLUSÃO

A experiência da Prefeitura de Caucaia na modernização do cadastro imobiliário e na adoção de tecnologias de inteligência geográfica demonstra o impacto positivo que inovações bem estruturadas podem ter na gestão tributária

municipal. Por meio da implementação de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e do desenvolvimento de uma infraestrutura de dados integrada, o município conseguiu enfrentar problemas recorrentes, como a defasagem cadastral e a descentralização das informações, que tradicionalmente comprometem a eficiência na arrecadação de tributos e na administração territorial.

Os resultados obtidos, como o expressivo aumento na arrecadação do IPTU, entre 2018 e 2023, demonstram a eficácia das estratégias adotadas, que não apenas viabilizam a recuperação de receitas, mas também promovem uma tributação mais justa. As próximas iniciativas, como a implementação do QField e a criação da IDE, indicam que Caucaia está no caminho certo para consolidar um sistema cadastral robusto, acessível e replicável para outros municípios que enfrentam desafios semelhantes.

Em síntese, a trajetória de Caucaia ilustra que a modernização cadastral, aliada ao fortalecimento de competências técnicas e à construção de uma base de dados geográfica acessível, transforma a realidade tributária municipal. Esse modelo de gestão representa um referencial para outras prefeituras que buscam alternativas sustentáveis e de baixo custo ao aumento de impostos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAUCAIA. Lei nº 960, de 29 de dezembro de 1995. Fixa o valor do metro quadrado dos terrenos e edificações para efeito de lançamento do Importo SObre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, Disponível em: https://sefin.

caucaia.ce.gov.br/mdocs-posts/lei-n-960-de-29-de-dezembro-de-1995-pgvi/. Acesso em: 20/10/ 2024.
ERBA, Diego Alfonso; EGUINO, Huáscar. Cadastro, avaliação imobiliária e tributação municipal: experiências para melhorar sua articulação e eficiência. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020.

LOCH, Carlos; ERBA, Diego Alfonso. Cadastro técnico multifinalitário: rural e urbano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. 142 p. ISBN 85-906701-2-0.

SILVA, Everton da et al. Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à Gestão Municipal. Projeto desenvolvido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em parceria com o Ministério das Cidades. Florianópolis: UFSC, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/253967. Acesso em: 17/10/2024.

PAZOLINI, Tiago Umberto. Observatório de Valores Imobiliários: modelagem conceitual. 2019. 90 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial, Florianópolis, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/215205. Acesso em: 17/10/2024.

COBRANÇA ADMINISTRATIVA: ESTRATÉGIAS DE COMO RECUPERAR VALORES VENCIDOS

Francisco Wagner de Queiroz Almeida Júnior [1]

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta proposta para formação de um novo modelo de cobrança administrativa que consiste na utilização da Inteligência Artificial na identificação do perfil do contribuinte que apresenta maior possibilidade de pagamento, com textos e modelos de abordagens baseados na Economia Comportamental e ações realizadas de acordo com a ferramenta Régua de Cobrança, que será adaptada ao setor público para proporcionar um resultado focado nas duas principais características de uma cobrança responsável e eficiente.

O processo iniciará com a definição de critérios de identificação do "perfil do contribuinte", utilizando a técnica de aprendizado de máquina não supervisionado, a partir da série histórica dos últimos cinco anos, atrelada à elaboração de textos definidos com o auxílio do campo das

1 Graduado em Ciências Econômicas (UNIFOR), MBA em Finanças (IBMEC), Especialista em Estratégia e Gestão Empresarial (UFC) e Mestre em Economia (CAEN-UFC). Lotado como Gerente da Arrecadação na Secretaria das Finanças de Fortaleza (SEFIN), setor de Arrecadação de Tributos. Cursando Pós em Economia Comportamental na PUC-PR e um Doutorado em Economia do Setor Público no CAEN UFC.

Ciências Comportamentais, suas premissas e insights que estão sendo utilizados com sucesso por governos para melhorar a qualidade de suas intervenções, utilizando a técnica conhecida como "Simples Mente" e resultados de pesquisas recentes em Ciências Comportamentais que fortaleceram a identificação sobre o que motiva as pessoas e como elas tomam decisões. Baseados no trabalho das áreas de Psicologia, Neurociência e Economia Comportamental, visando à identificação do que influencia o modo como as pessoas pensam e se comportam.

O modelo contará com a utilização de envio de cobrança via e-mails, mensagens de WhatsApp, cartas e notificações físicas, com cobranças e lembretes considerando que uma parte das decisões do consumidor não é tomada de forma estritamente racional, ou seja, os seres humanos são suscetíveis a um "empurrãozinho" – ou nudge, como popularizado pelo best-seller de Thaler e Sunstein (2009). As abordagens apresentam três formatos: leve, mediana e forte.

Figura 1 – Estrutura da Cobrança Administrativa da SEFIN - Fortaleza

Fonte: Elaborada pelo autor.

ESCOPO DO NOVO MODELO DE COBRANÇA

Baseado prioritariamente nas dimensões empresariais do planejamento, da execução e do controle, a "arte de cobrar" se sustenta em duas bases: responsabilidade e eficiência.

O planejamento une essas duas bases, pois qualquer erro é o suficiente para influenciar negativamente a credibilidade do modelo junto à sociedade. A execução tem como ponto fundamental ser conduzida por profissionais sêniores, com maturidade suficiente para ultrapassar os desafios sem perder e essência da colaboração mútua entre os participantes, que devem possuir habilidades e competência diferentes, formando assim uma equipe de alta performance.

Por fim, não menos importante, existe o controle. Esse ponto também é fundamental porque permite ao gestor a verificação diária se as ações planejadas e executadas realmente estão de acordo com os objetivos da instituição.

O controle precisa ser simples e objetivo com dashboards atualizados em tempo real e indicadores que reflitam a expertise do modelo dos KPI (Key Performance Indicator, ou: Indicador-Chave de Desempenho) e OKS (Objectives and Key Results, ou: Objetivos e Resultados-chave), podendo ser dentro da estrutura do Balenced Score Card – BSC.

Figura 2 – Modelo de Dashboards

Fonte: Elaborada pelo autor.

Sugestões de indicadores:
Índice de adimplência por tributo
Performance de cada ação de cobrança (cartas, e-mail e mensagens)
Indicador de custo
Variação real da arrecadação de cada tributo
Autonomia financeira

PILARES DA DO NOVO MODELO DE COBRANÇA

Primeiro pilar: Régua de Cobrança – ferramenta de execução da cobrança

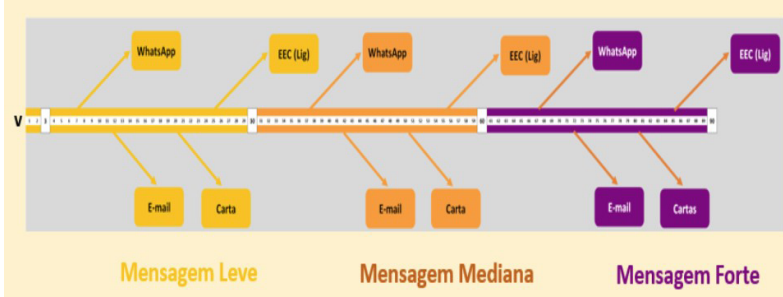
A escolha da ferramenta da Régua de Cobrança foi estratégica, pois se trata de uma ferramenta desenvolvida no setor privado durante um período que antecedeu a passagem do

milênio, adaptando a arte de cobrar à nova sociedade do período após os anos 2000.

A Régua de Cobrança tem como único principal objetivo reduzir os atrasos e a inadimplência, otimizando o fluxo de caixa da instituição, ou seja, elevar a arrecadação a patamares aceitáveis e condizentes com a necessidade financeira da instituição diante da sua missão, definida no seu planejamento estratégico.

Dessa maneira, proporciona maior eficiência com a automação de tarefas, qualificação da equipe de cobrança e foco nas ações estratégicas, aumentando a produtividade e a performance financeira (minimizando os custos e maximizando os recebimentos). Melhora a comunicação com o contribuinte, com envios periódicos, passando à percepção do acompanhamento adequado aos pagamentos dos tributos.

Figura 3 – Estrutura da Régua de Cobrança



Fonte: Elaborada pelo autor.

A implantação da Régua de Cobrança precisa passar pelos seguintes processos:

- Definição de etapas - A primeira etapa é definir os prazos e ações de cobrança, como envio de lembretes, negociação de parcelas e ativação de bloqueios, caso possível.

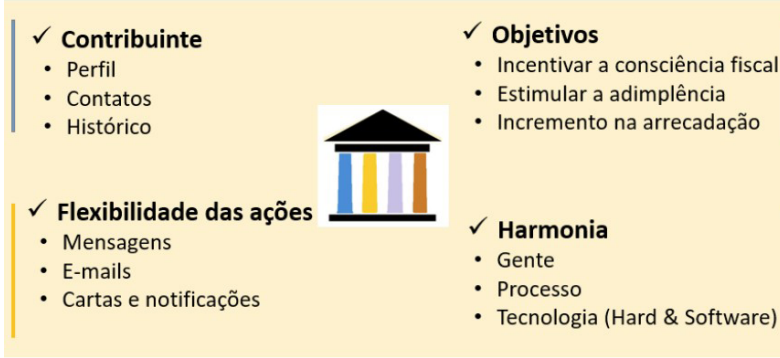
- Definição do público-alvo e interação com contribuinte – A definição do contribuinte que deverá receber as cobranças e lembretes não é a mesma e nem via a mesma ação, bem como a comunicação também tem que ser diferenciada. Esse passo será enriquecido via a utilização da Inteligência Artificial - IA;

- Personalização de mensagens - É possível personalizar as mensagens de cobrança, adicionando informações específicas de cada cliente e sua situação de pagamento. Esse passo será enriquecido com a Economia Comportamental;

- Integração com sistemas - A Régua de Cobrança pode e deve ser integrada a outros sistemas financeiros, como ERP e CRM, para obter informações em tempo real. No caso da SEFIN, esse passo ganhará força com a automação, que está em curso. A automação consiste em proporcionar a comunicação entre os sistemas de arrecadação com sistemas das plataformas de e-mails e de mensagens de Whatsapp, bem como o sistema dos CORREIOS quando executamos envios de cartas e notificações físicas via sistema e-Cartas.

Além disso, a Régua de Cobrança conta com os seguintes pilares:

Figura 4 – Pilares da ferramenta Régua de Cobrança:



Fonte: Elaborada pelo autor.

- Contribuinte: uso da IA (Inteligência Artificial), via modelo de aprendizado de máquina para identificação do perfil do contribuinte;
- Flexibilização das ações: serão utilizadas abordagens definidas pela Economia Comportamental e utilização do meio mais adequado aos perfis dos contribuintes;
- Harmonia: união dos três componentes: equipe de alta performance, processo bem definido e utilização de máquina e programa de última geração;
- Objetivo: almeja-se o incremento na arrecadação de 50% nos quatro anos após a implantação do projeto, atuando na qualificação de uma abordagem mais assertiva, harmonizando ação, modelo de texto e identificação do perfil do contribuinte. Assim, o ente público vai direcionar a ação mais indicada ao perfil do

contribuinte, reduzindo os possíveis aborrecimentos e o custo de envio, uma vez que, atualmente, o envio das ações é realizado de forma generalizada para todos os contribuintes.

O incremento da arrecadação está contido no negócio, na visão e na missão da SEFIN e se apresenta como fator importante para o que se espera do projeto Fortaleza 2040 (FORTALEZA, 2016, p. 188):

"Um posicionamento maior do seu tamanho, definido em termos de proporção do PIB, como descrito no modelo Barro (1990). Há um lugar e um caminho definido para o governo como promotor do processo de desenvolvimento econômico, e que a eficiência do Estado em cumprir este tipo de objetivo está diretamente condicionada a duas questões concernentes a arrecadação tributária de como e quanto arrecadar, e também a questão da execução orçamentária, no que se refere a qual tipo de gasto privilegiar.

Segundo Pilar: Uso da Inteligência Artificial

A Inteligência Artificial tem suas raízes no início da década de 1950, quando pesquisadores como Alan Turing e John McCarthy exploraram as possibilidades de criar máquinas inteligentes. Nas décadas seguintes, a IA passou por períodos de rápido progresso, seguidos por decepções e financiamento limitado, em um padrão conhecido como "ciclos de hype e declínio". Avanços significativos em técnicas de aprendizado de máquina, como as redes neurais profundas, impulsionaram o renascimento da IA a partir dos anos 2000.

Para esse novo modelo de cobrança, iniciaremos com a utilização da IA de forma objetiva e dentro das possibilidades dos municípios do Estado do Ceará.

O uso da IA, nesse modelo, contará com a criação de dataset e seleção das variáveis, utilizando a técnica de aprendizagem de máquina não supervisionada por imóvel, via seleção de agrupamento com seis clusters por representar bem cada um dos grupos:

Variáveis selecionadas:
- Débito Aberto
- Dívida Ativa
- Cota Única
- Pagamento atrasado.

Os imóveis foram qualificados como:
- Bom pagador
- Possível com pagador
- Mau pagador
- Possível mau pagador.

Tabela 01 – Características

	Débito aberto	Dívida Ativa	Cota única	Pag atrasado
Bom Pagador	Não	Não	Sim/Não	Não
Mau Pagador	Sim	Sim	Não	Sim
Possível Bom Pagador	Sim	Não	Não	Sim
Possível Mau Pagador	Não	Sim/Não	Não	Sim/Não

Fonte: elaborada pela equipe do Projeto Cientista Chefe

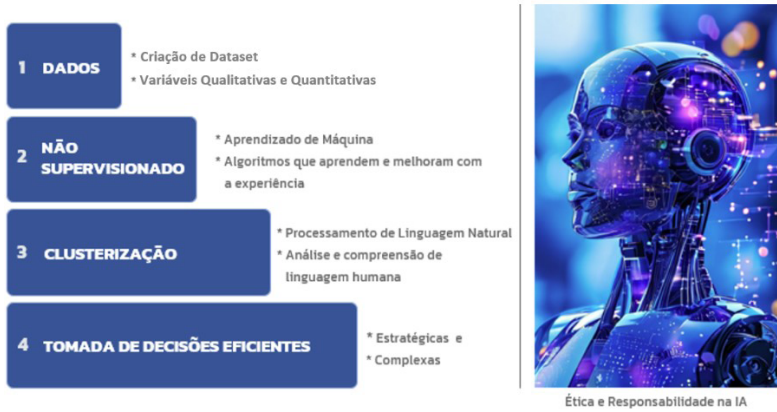
Aplicada a "chatbots', sistemas de tradução e análise de sentimento, a IA permite que máquinas compreendam, interpretem e gerem linguagem natural. Sistemas autônomos e robôs inteligentes utilizam IA para tomar decisões, planejar ações e interagir com o ambiente de maneira eficiente.
A IA capacita sistemas a identificar e processar imagens e vídeos, com usos em reconhecimento facial, detecção de objetos e análise de cenas. Algoritmos de aprendizado de máquina, como redes neurais e árvores de decisão, permitem que sistemas aprendam e melhorem com a experiência. Explorar os fundamentos do aprendizado de máquina, uma das áreas mais importantes da Inteligência Artificial, passa a ser uma das grandes ajudas nesse novo processo de cobrança.

O uso de algoritmos, visando ao aperfeiçoamento do aprendizado de máquinas a partir de dados, tem o objetivo de melhorar seu desempenho de forma autônoma com a expertise de entender, interpretar e gerar linguagem humana de forma natural e fluida durante a comunicação com os contribuintes, contando com as aplicações revolucionárias do Processamento de Linguagem Natural em "chatbots", tradutores e análise de sentimento.

O uso da IA também deve atender e respeitar os desafios éticos e os impactos sociais provocados à medida que essa tecnologia se torna cada vez mais presente em nossas vidas. É importante e fundamental a discussão sobre transparência, privacidade, vieses e a importância de desenvolver a IA de forma responsável e alinhada com os valores humanos.
Apesar dos impressionantes avanços da Inteligência Artificial, persistem diversos desafios e limitações a serem superados. É preciso explorar os principais obstáculos, desde

questões técnicas até as preocupações éticas e sociais que envolvem o desenvolvimento responsável desta tecnologia.

Figura 5 – Uso da IA no novo modelo de cobrança



Fonte: Elaborada pelo autor.

A aplicação do modelo será a partir das expectativas alocadas de forma prática e contará com os dados da arrecadação do IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana do Município de Fortaleza, no período de 2019 até 2023, para ser aplicado no ano de 2024. O modelo é formado por três partes:

PARTE I: a partir do projeto Cientista Chefe, com a utilização da Inteligência Artificial visando a definição do perfil do contribuinte via clusterização dos datasets criados com os exercícios 2019 – 2023 (6 clusters):

Tabela 02 – Datasets criados

DATASET1 - imóveis presentes nos últimos 5 anos (2023-2019)

5 anos	dataset 1_5	571.376				
	deb_aberto	div_ativa	cota_unica	pag_atrasado	Qtd	classe
cluster0	1	1	0	1	56.118	mau_pagador
cluster1	0	0	1/0	0	216.251	bom_pagador
cluster2	1	0	0	1	20.430	possível_bom_pagador
cluster3	1	1	0	1	126.501	mau_pagador
cluster4	0	0	1/0	0	91.933	bom_pagador
cluster5	0	0	1/0	0	60143	bom_pagador

DATASET2 - imóveis presentes nos últimos 4 anos (2023-2020)

4 anos	dataset 2_4	13.467				
	deb_aberto	div_ativa	cota_unica	pag_atrasado	Qtd	classe
cluster0	0	0	1/0	0	2.126	bom_pagador
cluster1	1	1	0	1	2.215	mau_pagador
cluster2	0	0	1/0	0	2.149	bom_pagador
cluster3	0	0	1/0	0	4.372	bom_pagador
cluster4	1	0	1	1	1.522	possível_bom_pagador
cluster5	0	0	0	0	1.083	bom_pagador

DATASET3- imóveis presentes nos últimos 4 anos (2023-2021)

3 anos	dataset 3_3	10.179				
	deb_aberto	div_ativa	cota_unica	pag_atrasado	Qtd	classe
cluster0	0	0	1	0	1.510	nom_pagador
cluster1	1	0	0	1	1.333	possível_bom_pagado
cluster2	0	0	1	0	2.878	bom_pagador
cluster3	0	0	1	0	1.877	bom_pagador
cluster4	1/0	1/0	0	1/0	1.850	mau_pagador
cluster5	1	0/1	0	1	731	mau_pagador

DATASET4- imóveis presentes nos últimos 2 anos (2023-2022)

2 anos	dataset 4_2	19.677				
	deb_aberto	div_ativa	cota_unica	pag_atrasado	Qtd	classe
cluster0	0	0	1/0	0	2.370	bom_pagador
cluster1	1	0	0	1	4.371	possível_bom-pagador
cluster2	0	0	1	0	4.729	bom_pagador
cluster3	1	0	0	1	3.070	possível_bom_pagador
cluster4	1	0	0	1	1.682	possível_bom_pagador
cluster5	0	0	1	0	3.455	bom_pagador

DATASET5- imóveis presentes no último ano (2023)

1 ano	dataset 5_1	28.181				
	deb_aberto	div_ativa	cota_unica	pag_atrasado	Qtd	classe
cluster0	0	0	1	0	3.707	bom_pagador
cluster1	1	0	0	1	4.524	possível_bom-pagador
cluster2	1	0	0	1	9.129	bom_pagador
cluster3	0	0	1/0	0	4.836	possível_bom_pagador
cluster4	1	0	0	1	2.761	possível_bom_pagador
cluster5	0	0	1	0	3.224	bom_pagador

Dataset consolidado 2023-2029 (5 anos)

classe	Dataset Atual
Bom_pagador	406.643
Mau_opagador	187.415
Possível_bom_pagador	48.822
Possível_mau_pagador	0
Totais	642.880

Fonte: Tabelas elaboradas pela equipe do Projeto Cientista Chefe

Características:

- Utilização da técnica de aprendizagem de máquina não-supervisionada por imóvel para a criação de dataset a partir da seleção de variáveis;

- Objetivo de identificar grupos representativos de menor erro com base em padrões e estruturas de perfil e histórico de adimplência das inscrições imobiliárias;

- Aplicação dessas informações em forma de filtros para melhorar a eficiência das ações de cobrança;

As variáveis e grupos de qualificação foram cruzados e dispostos conforme tabela abaixo:

Tabela 03 – Variáveis consideradas

	Débito Aberto	Dívida Ativa	Cota Única	Pagamento atrasado
Bom pagador	Não	Não	Sim/Não	Não
Mau pagador	Sim	Sim	Não	Sim
Possível com pagador	Sim	Não	Não	Sim
Possívelmau pagador	Não	Sim/Não	Não	Sim/Não

Fonte: elaborada pelo candidato

O perfil inicial do contribuinte será identificado pelo modelo nos escores:
I - Bom Pagador
II - Mau Pagador,
III - Possível Bom Pagador e
IV - Possível Mau Pagador

O escore será o resultado da pesquisa dos últimos cinco anos, vinculadas ao cumprimento das obrigações tributárias principais ou acessórias, referente ao pagamento do IPTU em cota única ou de forma parcelada, sendo inscrito na Dívida Ativa ou não, observados os requisitos estabelecidos na legislação tributária municipal para a emissão da Certidão Negativa de Débitos de Tributos Municipais, da Certidão Positiva de Débitos de Tributos Municipais, com Efeito de Negativa e Certidão Negativa de Débitos do IPTU .

PARTE II: Definição dos textos e layouts que serão utilizados nas abordagens aos contribuintes inadimplentes, definidos com o auxílio do campo das ciências comportamentais:

Considera-se os recentes entendimentos psicológicos e econômicos acerca da natureza do comportamento humano; Interversões na arquitetura de escolhas com o objetivo de mover o contribuinte devedor do status quo e estimulá-lo à adimplência;

São aplicados nudges de simplificação e de saliência na linguagem e nos conteúdos enviados aos contribuintes.

Terceiro Pilar: Uso da Economia Comportamental

A economia comportamental é um campo que une economia e psicologia, estudando como fatores psicológicos influenciam as decisões econômicas dos indivíduos e como essas decisões impactam o comportamento do mercado, no caso como influência na decisão de pagar seus impostos em dia. A seguir, um breve histórico da criação da Economia Comportamental.

Século XX – Fundamentos Teóricos
Início da Psicologia e Economia (1900-1940):

O trabalho de economistas clássicos, como Adam Smith e John Stuart Mill, era baseado na premissa de que os indivíduos atuam de maneira racional em busca de maximizar sua utilidade. No entanto, com o crescimento da Psicologia como ciência, pesquisadores começaram a observar que as decisões financeiras muitas vezes se desviavam desse comportamento racional ideal. Muito embora o ser humano seja caracterizado como racional, suas decisões são movidas por suas emoções.

Daniel Kahneman e Amos Tversky (1970)

A colaboração entre Kahneman e Tversky foi um marco. Eles desenvolveram a Teoria da Prospectiva (1979), que descreve como as pessoas tomam decisões sob risco e incerteza. Essa teoria desafiava a noção de que os indivíduos sempre agem de maneira racional e mostra que as emoções e percepções influenciam significamente as escolhas. As décadas de 1980 e 1990 foram os anos do seu reconhecimento diante da sociedade acadêmica e civil.

Reconhecimento da Economia Comportamental

Durante as décadas seguintes, a Economia Comportamental ganhou mais atenção. O trabalho de Kahneman foi reconhecido com o Prêmio Nobel de Economia em 2002, solidificando a legitimidade da disciplina. Outros pesquisadores notáveis, como Richard Thaler, começaram a explorar conceitos como nudging (um empurrãozinho para influenciar o comportamento) e experiências de escolha. Após os anos 2000, ocorreu sua expansão e aplicações práticas;

Expansão do Campo

A economia comportamental começou a ser aplicada em diversas áreas, incluindo finanças, marketing, políticas públicas e saúde. Tais aplicações incluem a análise de comportamentos de consumo, a promoção de poupança e decisões de investimento e o desenho de políticas sociais.

Aumento do Interesse Acadêmico

Vários cursos universitários e centros de pesquisa dedicados à Economia Comportamental foram estabelecidos, destacando a importância do campo no entendimento das dinâmicas econômicas;

Inovação Tecnológica e Big Data

Com o advento de tecnologias digitais e análise de dados, os pesquisadores começaram a usar grandes volumes de dados para entender melhor o comportamento dos consumidores e prever tendências de mercado.

Tempos Recentes – Reconhecimento Global

A Economia Comportamental continua a crescer como um campo relevante, influenciando políticas públicas e práticas empresariais em todo o mundo, especialmente em contextos como o combate à pobreza, à saúde pública e ao marketing.

Desafios e Futuro

Embora a Economia Comportamental tenha conquistado uma base sólida, ela também enfrenta críticas, especialmente sobre a sua previsibilidade e a generalização dos comportamentos humanos.

CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

O uso do modelo "Simples Mente" (CAMPOS FILHO, 2019), pelo GNova, em projetos de inovação de abordagem, permite aplicação acessível de alguns dos elementos mais robustos das Ciências Comportamentais e inclui exemplos práticos com grande relevância para a formulação e/ou revisão de programas ou políticas públicas. O foco comportamental convida os usuários a se conectarem com detalhes relacionados a burocracias, tecnologias e prestação de serviços que podem afetar drasticamente as políticas públicas. Na realidade, as Ciências Comportamentais já têm demonstrado sucesso em diversas áreas, como educação, meio ambiente ou comportamento financeiro cotidiano, entre outras.

A ferramenta "Simples Mente" destaca doze elementos que podem ser empregados para aprimorar o diagnóstico e ampliar o leque de alternativas disponíveis a partir da incorporação de insights comportamentais em políticas públicas. Cada letra do "Simples Mente" representa um elemento de base comportamental a ser observado: Simplificação, Incentivos; Mensageiro; Priming; Lembretes e compromissos; Emoção; Saliência; Modelos mentais; Ego; Normas sociais; Tendência pelo padrão; e Escassez (Escola Nacional de Administração Pública – Enap).

A contribuição dos insights comportamentais vem dos seus princípios-chaves:

PESSOAS: as pessoas enfrentam mais decisões e informações do que podem processar conscientemente;

PROCESSAMENTO AUTOMÁTICO DAS DECISÕES: grande parte do nosso comportamento é inconsciente e em resposta ao que nos rodeia;

SERES HUMANOS: os humanos são seres sociais que se importam com o que os outros pensam e fazem.

Definição e objetivos

A Economia Comportamental examina como fatores psicológicos, sociais, cognitivos e emocionais influenciam as escolhas dos indivíduos, muitas vezes desviando-se do que seria considerado comportamento racional segundo a teoria econômica clássica. É a análise do impacto de fatores psicológicos nas decisões econômicas individuais e coletivas, levando em consideração aspectos como preconceitos cognitivos, limitações de racionalidade, emoções e o contexto em que as decisões são tomadas.

Os principais objetivos da economia comportamental voltados para a cobrança de impostos:
Entender comportamentos não-racionais: explicar por que as pessoas frequentemente tomam decisões que não são economicamente racionais ou ótimas, desafiando a suposição de que os indivíduos sempre agem de forma lógica e autocontrolada.

Analisar barreiras cognitivas: investigar como as limitações cognitivas e os vieses influenciam a forma como as pessoas processam informações e tomam decisões.

Melhorar políticas públicas: auxiliar na formulação de políticas públicas que considerem o comportamento humano

real, utilizando ferramentas como “nudging” (ou empurrões), que são intervenções sutis que podem ajudar as pessoas a tomarem decisões mais benéficas para si mesmas e para a sociedade.

Desenvolver modelos teóricos mais inclusivos: criar modelos econômicos que integrem comportamentos humanos reais, combinando econometria com aspectos psicológicos para melhor prever tendências e reações no mercado.
Em suma, a Economia Comportamental procura explicar a complexidade do comportamento humano em contextos econômicos, visando a criar um entendimento mais profundo e prático que ajude tanto indivíduos quanto instituições.

Entendendo o comportamento humano

Entender o comportamento humano é um tema multidisciplinar que abrange diversas áreas do conhecimento, como Psicologia, Sociologia, Antropologia, Neurologia e até mesmo Filosofia. Seguem alguns pontos-chave para ajudar a entender melhor o comportamento humano:

- Fatores Biológicos - O comportamento humano é influenciado por fatores biológicos como genética, neuroquímica e estrutura cerebral. Por exemplo, neurotransmissores como dopamina e serotonina desempenham um papel crucial em emoções e comportamentos.
- Influências Sociais - O ambiente social e cultural tem um grande impacto no comportamento. Normas sociais, expectativas culturais e interações com outras pessoas moldam como agimos e pensamos.
- Desenvolvimento Pessoal - As experiências de vida e as fases do desenvolvimento, desde a infância até a

idade adulta, influenciam significativamente o comportamento. Teorias do desenvolvimento, como as de Erik Erikson e Jean Piaget, exploram como as pessoas mudam ao longo do tempo.

- Motivação e Emoções - Motivações intrínsecas e extrínsecas afetam as ações humanas. As emoções também desempenham um papel importante, guiando decisões e comportamentos em diversas situações.

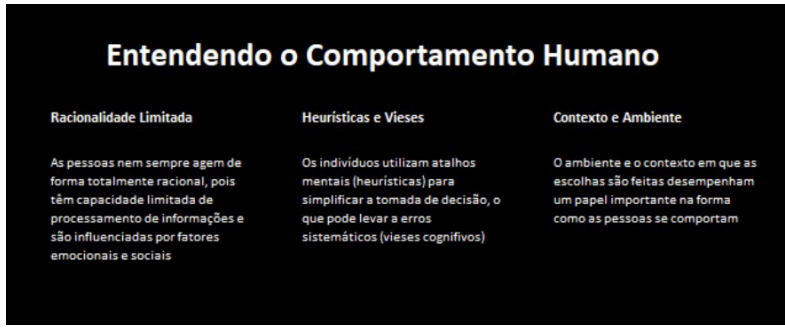
- Processamento Cognitivo - A maneira como processamos informações, fazemos julgamentos e tomamos decisões é fundamental para entender o comportamento. Atitudes, crenças e percepções afetam a forma como interagimos com o mundo.

- Teorias Comportamentais - Existem várias teorias sobre o comportamento, como o condicionamento clássico (Pavlov) e o condicionamento operante (Skinner), que nos ajudam a entender como aprendemos e como o ambiente influencia as ações.

- Comportamento em Grupo - O comportamento pode mudar em contextos de grupo. A dinâmica de grupo, a conformidade e a polarização do grupo podem levar a ações que uma pessoa talvez não realizaria sozinha.

- Mudança de Comportamento - Entender como e por que as pessoas mudam seu comportamento é crucial em áreas como psicologia clínica, terapia comportamental e intervenções sociais.

Figura 6 – Entendendo o Comportamento Humano



Fonte: Elaborada pelo autor

Aplicações da Economia Comportamental

A Economia Comportamental é um campo que combina insights da Psicologia com a teoria econômica para entender como as pessoas tomam decisões reais, muitas vezes de maneira irracional. As aplicações da Economia Comportamental são vastas e se estendem a várias áreas:
Política Pública - Governos e organizações utilizam insights da Economia Comportamental para criar políticas mais eficazes. Por exemplo, programas de nudging (empurrões) incentivam comportamentos desejáveis, como economizar energia ou aumentar a adesão a programas de vacinação.
Finanças Pessoais - Instituições financeiras aplicam princípios de Economia Comportamental para ajudar os consumidores a tomar melhores decisões financeiras, como poupança e investimento. Por exemplo, configurando planos de aposentadoria onde a adesão automática é a norma.

Marketing e Vendas - Empresas utilizam a Economia Comportamental para entender o comportamento do consumidor, segmentando campanhas, oferecendo descontos ou utilizando escassez e urgência para aumentar vendas.
Saúde Pública - Campanhas de conscientização sobre saúde se beneficiam da Economia Comportamental ao entender como as pessoas tomam decisões em relação à saúde, ajudando a desenhar intervenções que promovam hábitos saudáveis.

Educação - A Economia Comportamental pode ser aplicada para melhorar o desempenho acadêmico. Por exemplo, sistemas de recompensa podem ser implementados para motivar alunos e melhorar a retenção de informações.

Desenvolvimento Sustentável - Políticas para promover comportamentos sustentáveis podem se beneficiar das técnicas de Economia Comportamental, como a utilização de incentivos financeiros ou mudanças no design de produtos para encorajar o uso consciente de recursos.

A aplicação da Economia Comportamental na cobrança de impostos tem se mostrado uma abordagem inovadora e eficaz para aumentar a conformidade tributária e melhorar a arrecadação fiscal. A economia comportamental estuda como fatores psicológicos e emocionais influenciam as decisões econômicas e comportamentos dos indivíduos e essa análise pode ser aplicada no contexto fiscal de diversas maneiras. Seguem alguns dos principais instrumentos e aplicações:

- Nudges
- Normas sociais

Framing - A maneira como as informações são apresentadas (framing) tem um impacto significativo nas decisões. Por exemplo, comunicar que "90% dos cidadãos pagaram seus impostos no prazo" pode ter um efeito mais positivo do que dizer que "10% não pagaram" – mesmo que a informação estatística seja a mesma.

- Simplificação do processo
- Recompensas e incentivos
- Personalização da comunicação

Abordagem: Economia Comportamental

Incorporação da economia, de desenvolvimentos teóricos e de descobertas empíricas no campo da psicologia, da neurociência e de outras ciências sociais (insights comportamentais).

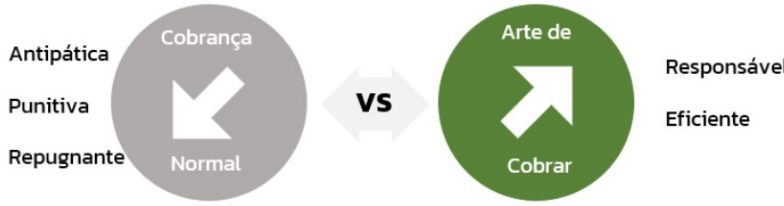
Figura 7 – Insights Comportamentais

Fonte: David Cico, John Guyton, Eric LoPresti, Alicia Miller e Brenda Schafer

A união desses três pilares: Régua de Cobrança, Inteligência Artificial e Economia Comportamental formam um poderoso modelo de recuperação de créditos vencidos sem afetar negativamente a relação entre o ente público com seu contribuinte. A comunicação utilizada de forma correta e direta sendo direcionada para o contribuinte correto, por intermédio da ação de cobrança mais adequada, reflete em aumento da arrecadação sustentável, aproximando o contribuinte da instituição.

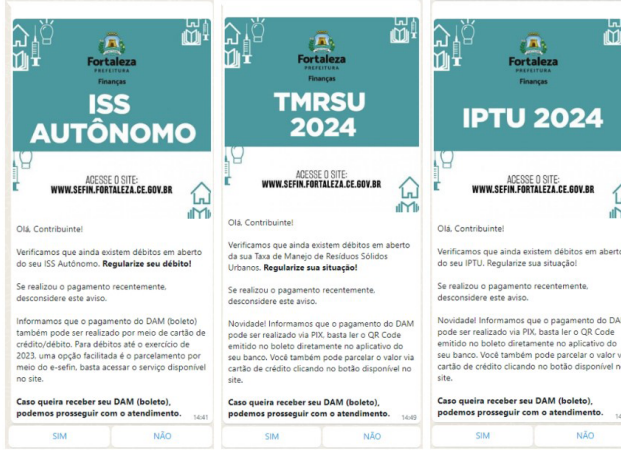
O ato de cobrar tem que dizer não ao mundo da cobrança antipática, punitiva e repugnante e dizer sim ao mundo da cobrança responsável e eficiente.

Figura 8 – Dois mundos da Cobrança



Fonte: Elaborada pelo autor

Figura 9 – Modelos de Abordagens



Fonte: Elaborada pelo autor

Figura 10 – Matérias primas para uma boa cobrança

Fonte: Elaborada pelo autor

MATÉRIAS-PRIMAS PARA UMA COBRANÇA COM EXCELÊNCIA

Uma cobrança responsável precisa ser realizada de forma assertiva sem provocar traumas e sequelas aos contribuintes. Em nenhuma hipótese podemos aceitar a cobrança a um contribuinte que não deve nenhum valor ao ante público. Esse é um foco prioritário da "arte de cobrar". Para isso, esse modelo precisa acompanhar de perto a qualidade de duas matérias-primas que qualificar a cobrança:

Processo de arrecadação ágil, seguro e rápido – esse processo precisa ser tão eficaz quanto o processo de cobrança, ou seja, o ato de "baixar as contas", anulando o débito pago, precisa ser diário e completo. A cobrança somente deve ser

liberada após a baixa do último arquivo de arrecadação vindo da rede arrecadadora da instituição. A cobrança deve agir somente com aqueles contribuintes que realmente estão devendo a instituição;

Cadastro – o cadastro da instituição é também de suma importância para uma cobrança qualificada. Cada instituição deve cuidar do seu cadastro como um dos pontos mais importantes depois dos contribuintes e do processo de lançamento dos tributos de forma correta. A essência e credibilidade de todo e quaisquer tributos precisam nascer corretamente de forma justa, vinculando ao contribuinte correto e, para isso, o cadastro se faz peça fundamental na credibilidade da instituição. O processo de cobrança pode ser considerado o melhor possível, mas se o cadastro tiver uma qualidade baixa, com certeza prejudicará a performance da cobrança. Assim sendo, a qualidade do cadastro indica a qualidade da cobrança sendo realizada dentro do que esse artigo está propondo.

CONCLUSÃO / RESULTADOS OBTIDOS

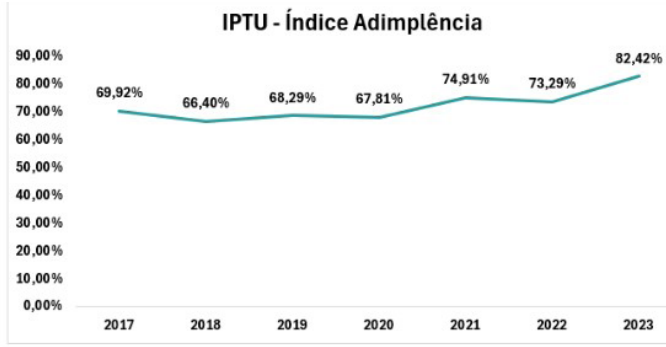
O início da implantação da Régua de Cobrança foi em junho de 2019 com envio de Notificações de Parcelamentos Rescindidos e Cartas de Cobrança via Correios. O processo foi paralisado na pandemia no período de março de 2020 até agosto de 2021, quando as ações voltaram fortemente, sendo, naquele momento, implantado o envio de e-mails de cobrança. Em 18 de agosto de 2022, foi implantada a plataforma de Whatsapp com o envio da primeira mensagem passiva, ou seja, que permite a interação com o contribuinte já com o uso do chatbots. Em 6 de setembro de

2024, foi implantada a automação entre o sistema de arrecadação da SEFIN com o sistema da empresa que gerencia a Plataforma de Whatsapp, em que o contato do contribuinte, a qualquer momento, permite a geração do DAM – Documento de Arrecadação Municipal, de forma automática, sem a participação do humano durante o atendimento. Vale a ressalva que o custo unitário de cada ação de cobrança varia muito e por isso se faz necessária a identificação de qual perfil do contribuinte que responde melhor a cada ação:

Custo unitário de cada ação em 2024
Envio da Carta de Cobrança
e Notificação de Parcelamento = R$ 2,45
Envio de mensagem de Whatsapp = R$ 0,31
Envio de e-mails = R$ 0,00

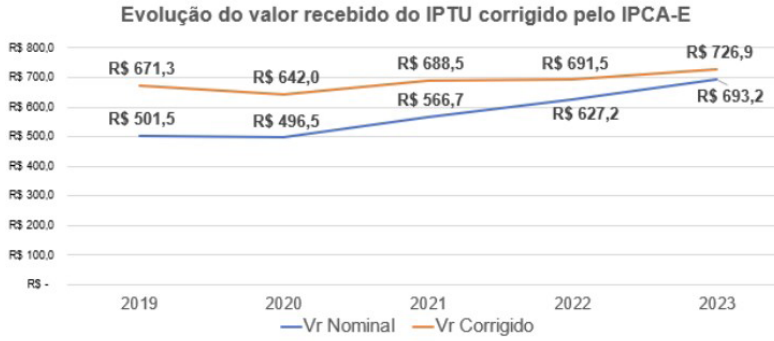
Performance em média de cada ação em 2024
Envio da Carta de Cobrança e Notificação de Parcelamento = em torno de 12%
Envio de mensagem de Whatsapp = em torno de 10%
Envio de e-mails = em torno de 5%

Figura 11 – Índice de Adimplência do IPTU



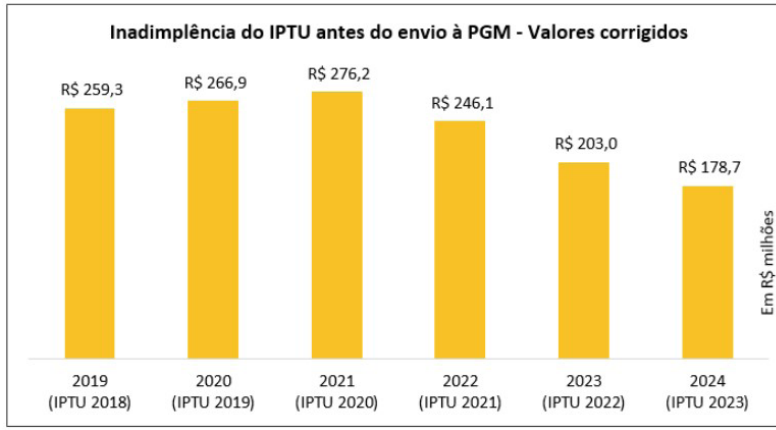
Fonte: SIGEP / CEATRI

Figura 12 – Índice de Adimplência do IPTU



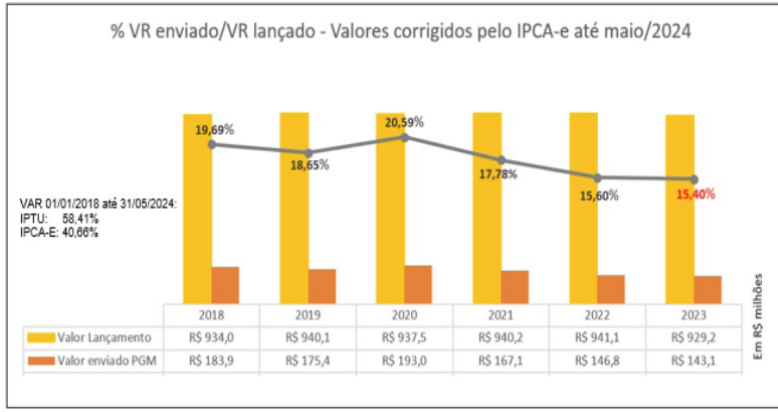
Fonte: CEATRI / BI

Figura 13 – Valor da Inadimplência do IPTU



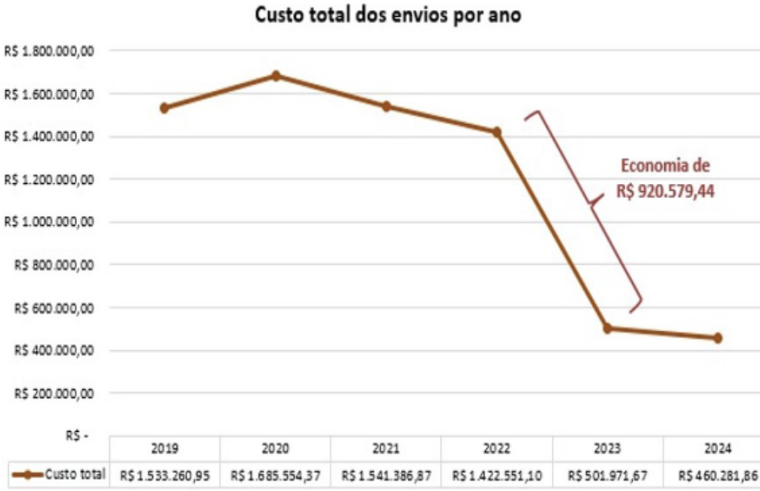
Fonte: CEATRI

Figura 14 – Valor enviado à PGM para inscrição em Dívida Ativa



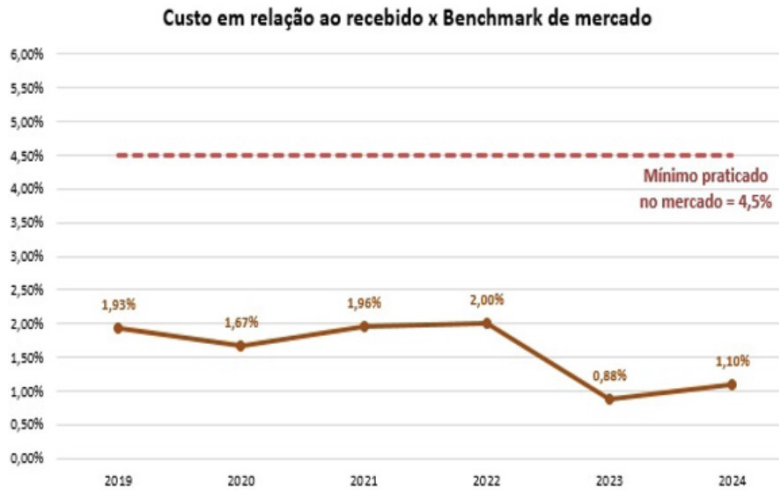
Fonte: BI SEFIN / CEATRI

Figura 15 – Custo do envio de DAMs no lançamento do IPTU



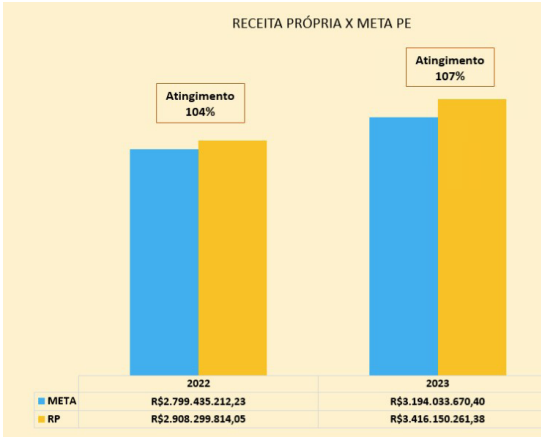
Fonte: CEATRI / BI
Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA-E até 30/06/2024

Figura16 – Custo em relação ao recebido x praticado no mercado



Fonte: CEATRI / BI
Obs.: Índice de Custos = (Valor do Custo do envio / Valor do Recebimento com DAM enviado) x 100

Figura 17 – Crescimento REAL da Receita Própria



Receita Própria 2022 com relação a 2021:
* superávit de 14,7% - nominal
* superávit de 8,3% - real

Receita Própria 2023 com relação a 2022:
* superávit de 17,5% - nominal
* superávit de 12,1% - real

Fonte: CEATRI

Figura 18 – Evolução da quantidade de ações enviadas desde 2019

Ano	E-mails	Cartas Cob.	Cartas Lanç.	WhatsApp	Total
2019	9.633	150.283	578.318	-	738.234
2020	-	44.491	585.566	-	630.057
2021	457.615	131.182	541.116	-	1.129.913
2022	2.967.716	229.528	548.824	299.150	4.045.218
2023	3.836.351	190.754	186.297	788.413	5.001.815
Total	**7.271.315**	**746.238**	**2.440.121**	**1.087.563**	**11.545.237**

Fonte: CEATRI
Obs.: As quantidades de Cartas Cob. e Cartas lanç. do IPTU foram enviadas no período de 05/01/2020 até 19/03/2020. A pandemia iniciou em 20/03/2020 (início do lockdown). As ações registradas em 2021, referem-se ao período após agosto de 2021.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (org.). Guia de Economia Comportamental e Experimental. 2 ed. São Paulo: EconomiaComportamental.org. 2019.

BARBOSA JÚNIOR, Ney Lopes. Economia comportamental e régua de cobrança para recuperação de créditos tributários na Cidade de Fortaleza. 2020. Dissertação Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Orientador: Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret; BONDUKI, João Sigora Manuel. Ciências Comportamentais e Políticas Públicas: o uso do Simples Mente em projetos de inovação. - GNova – Laboratório de Inovação em Governo. 2019.

DÍAZ, Emiliano; DEL VALLE, Carlo. Guía de Economía del Comportamiento -Volumen 1: Políticas Públicas. Del. Benito Juarez: Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento. 2016.

ESTADOS UNIDOS. Governo Federal. Behavioral Insights Toolkit – IRS RDCC Behavioral Insights Team, particularly the contributions of David Cico, John Guyton, Eric LoPresti, Alicia Miller, and Brenda Schafer. Disponível em: <https://www.irs.gov/> Acesso em: 27 out. 2024.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. Plano Fortaleza 2040. v. 1. Fortaleza: Iplanfor, 2016. 254 p.

GUJARATI, Damodar; PORTER, Dawn C. Econometria básica. (Trad. Maria José Cyhlar Monteiro). Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

GERTLER, Paul J.; MARTINÉZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. Avaliação de Impactos na Prática. 2ª ed. Washington, DC: Grupo Banco Mundial – Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2016.

POMERANZ, Dina. Impact Evaluation Methods in Public Economics: A Brief Introduction to Randomized Evaluations and Comparison with Other Methods. Massachusetts: Harvard University. 2015. Disponível em: <https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/150610-Impact-Evaluation-Methods-final_0bda595b-bed9-43f0-a942-2e59d723ba62.pdf> Acesso em: 27 out. 2024.

CEARÁ
UM SÓ

CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO E GESTÃO