

IPTU NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: INADIMPLÊNCIA E SUA CORRELAÇÃO COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS E COM A INFRAESTRUTURA URBANA

IPTU IN THE MUNICIPALITY OF PONTA GROSSA: DEFAULT AND ITS CORRELATION WITH MUNICIPAL PUBLIC SERVICES AND URBAN INFRASTRUCTURE

Isabela Sens Fadel Gobbo*
Augusta Pelinski Raiher**

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a inadimplência do IPTU residencial e sua correlação com a disponibilidade dos serviços públicos municipais e com a infraestrutura urbana do município de Ponta Grossa, no ano de 2018. Para tanto, através de dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa e da pesquisa documental realizada, criou-se um índice infraestrutura e serviços públicos municipais (IISPM), o qual foi associado ao percentual de inadimplência do IPTU nas vilas do município. Como resultado, verificou-se que existe uma correlação negativa entre essas duas variáveis, havendo uma tendência de vilas com baixo IISPM terem alto percentual de inadimplência, e vice-versa. Ademais, espacialmente, nota-se que o há uma concentração espacial destas duas variáveis no centro e nas periferias da cidade, o que denota a discrepância que amplia a correlação negativa, que deve ser combatida pelo Poder Público municipal, visando garantir a diminuição das desigualdades.

PALAVRAS-CHAVE: Tributação; Imposto; Gestão Pública; Análise Espacial.

ABSTRACT

Abstract: The present work aims to analyze the default of residential IPTU and its correlation with the availability of municipal public services and the urban infrastructure of the municipality of Ponta Grossa, in the year 2018. For this purpose, through data provided by the Ponta Grossa City Hall and from the documentary research carried out, an index of infrastructure and municipal public services (IISPM) was created, which was associated with the percentage of IPTU default in the towns of the municipality. As a result, it was found that there is a negative correlation between these two variables, with a tendency for villages with low IISPM to have a high percentage of default, and vice versa. Furthermore, spatially, it is observed that there is a spatial concentration of these two variables in the center and on the outskirts of the city, which denotes the discrepancy that amplifies the negative correlation, what must be fought by the municipal government, aiming to guarantee the reduction of inequalities.

Keywords: Taxation; Tax; Public Management; Spatial Analysis.

*Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Bacharel em Direito e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: isabelaf.gobbo@gmail.com.

**Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do Programa de Pós-Graduação em Economia, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do departamento de economia da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Bolsista Produtividade CNPQ. E-mail: apelinski@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O Imposto Territorial Predial Urbano (IPTU), de cobrança estabelecida no artigo 156, inciso I da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), tem “como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física”, conforme determinação do artigo 32 do Código Tributário Nacional (CTN). Os mesmos artigos da CF/1988 e do CTN apontam que o ente federado responsável pela cobrança deste imposto é o município.

O estudo do IPTU está ligado a, pelo menos, três fatores: a sua contribuição para a progressividade do montante total do sistema tributário; a sua importância como fonte de recursos para os municípios; e pela responsabilidade municipal frente à serviços públicos fundamentais, como a saúde e educação. (IPEA, 2009). Uma exploração mais eficiente deste imposto poderia permitir que os dois objetivos cruciais do sistema tributário fossem atendidos: melhorar a equidade em um país que explora mal a tributação patrimonial e que dá ênfase a tributação sobre o consumo; e o fortalecimento das finanças dos governos locais, o que diminuiria a dependência de transferência e ampliaria o financiamento dos serviços públicos. (CASTRO; AFONSO, 2017).

Por mais que o município não tenha uma contraprestação compulsória dos recursos arrecadados com os impostos, a expectativa do cidadão é de que quanto mais o ente federado arrecade, maior é a possibilidade deste contribuir na melhoria da qualidade de vida daqueles que nele habitam, em especial daqueles que mais necessitam da ação do Poder Público municipal, que são os mais pobres, expectativa baseada em garantias constitucionais que implicam em um atendimento do Estado. Ademais, há a exigência política do IPTU e de tantos outros tributos lançados para que os contribuintes paguem, pelo fato de que estes valores reforçam os recursos próprios do ente federado respectivo.

Apesar de toda a importância da tributação para a manutenção dos serviços essenciais do Estado, a arrecadação tem muito que melhorar. Em 2014, a arrecadação deste tributo representou 0,51% do PIB, correspondente a 1,5% da receita tributária nacional. (CASTRO; AFONSO, 2017). Esses valores, para o conjunto das prefeituras do país, são condizentes a 19,4% da totalidade da receita tributária própria no ano de 2014, nada perto dos 27% do ano 2000. (CASTRO; AFONSO, 2017). São situações como estas que demonstram que há, em geral, uma defasagem. Além disso, o IPTU está em segundo lugar entre os impostos mais rejeitados pelos brasileiros. (CASTRO; AFONSO, 2017).

Estes dados e informações revelam a não utilização de toda a capacidade contributiva do IPTU pelos municípios, bem como demonstra uma opção do Estado brasileiro em ter sua arrecadação majoritariamente através de tributos que incidem sobre o consumo. Além disso, também apontam para outros atores que precisam ser destacados, dado que, suas ações, reações e omissões implicam em uma maior ou menor arrecadação: os contribuintes. É neste cenário que a inadimplência entra como um dos problemas que impacta diretamente a eficácia da arrecadação tributária. Por maior que seja o potencial arrecadatório de um município pelo IPTU, a não contribuição é determinante para diminuir este potencial (CARVALHO JUNIOR, 2017), já que “[...] muitos municípios poderiam simplesmente duplicar a sua arrecadação do IPTU apenas melhorando a inadimplência” (CARVALHO JUNIOR, 2017 apud CARVALHO JUNIOR, 2017, p. 14).

A inadimplência dos contribuintes no pagamento do IPTU é um fato, com mais ou menos impacto, a depender do município. Por isso o seguinte problema de pesquisa é colocado: De que forma se apresenta a associação entre a inadimplência do IPTU com a prestação de serviços públicos e com a oferta de infraestrutura urbana? Com as considerações feitas até o momento, a hipótese deste estudo é a de que os maiores percentuais de inadimplência deste tributo estariam associados às áreas

que menos dispõe de serviços públicos e de infraestrutura urbana, bem como as áreas de menor inadimplência são as que tem mais serviços públicos e infraestrutura urbana.

O diferencial do IPTU está na sua relação de proximidade, pois o contribuinte quer acessar serviços e ter infraestrutura urbana, em especial, onde ele reside, sendo mais fácil cobrar do município caso não tenha do que do estado ou da União. Assim, dentre as várias modalidades de cobrança deste tributo, o IPTU residencial, cobrado para imóveis com esta finalidade, tende a ser o que melhor consegue estabelecer essa conexão entre Estado e contribuinte.

Sobre o marco temporal e territorial deste estudo, destaca-se o fato de o mesmo ter sido realizado com base na dissertação de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa escrita e orientada pelas autoras deste artigo. Além disso, a definição do município a ser estudado precisa neutralizar fatores que dificultam a arrecadação do IPTU, tais como: a incapacidade técnica das prefeituras, elevando a dificuldade de se determinar o valor venal dos imóveis; a ineficácia arrecadatória por falta de fiscalização e de mecanismos que dinamizem a cobrança; a falta de transparência, etc. Para tanto, é necessário considerar municípios de médio e grande porte, pois é onde se está o maior potencial de arrecadação do IPTU (FARINA; GOUVÊA; VARELA, 2007), o que se justifica:

Em primeiro lugar o IPTU é um imposto que possui elevado custo administrativo, com grande economia de escala, necessidade de processos de avaliações imobiliárias sofisticados, cadastro atualizado digitalizado e referenciado, uma procuradoria e auditoria eficiente para cobrança do imposto, o que só seria viável em cidades de maior porte e renda (CARVALHO JUNIOR, 2006, p. 16).

Na região dos Campos Gerais no estado do Paraná, a qual pode ser definida por critérios fitogeográficos e geomorfológicos (solos rasos e arenosos, como vegetação de campos, no limite natural da Escarpa Devoniana entre o primeiro e segundo planalto do estado), econômicos e políticos (como é o caso da Associação dos Municípios dos Campos Gerais – AMCG), ou históricos e culturais (remitidos ao tropeirismo) (LEANDRO, 2019), entre esses municípios potenciais está Ponta Grossa, que tinha em 2019 o número estimado de 351.736 habitantes (IBGE, 2019), onde está localizada a Universidade Estadual de Ponta Grossa. O município está classificado pela REGIC – Rede de Influência das Cidades (REGIÕES, 2008) como capital regional C, sendo destino para um conjunto de atividades de diversos municípios, tendo um padrão de localização regionalizado. Este foi um dos municípios que mais cresceu em termos de população do Paraná nos últimos anos (2009–2017), aumentando em 29.651 habitantes (população estimada em 2017), perdendo numericamente apenas para Curitiba, Maringá e Londrina. (IPARDES, 2017). Essa população foi atraída especialmente pela oferta de empregos que se teve no município, decorrentes, principalmente, da instalação e ampliação de indústrias. Destarte, quanto mais pessoas, maior é a demanda de serviços públicos e mais elevada é a quantidade de imóveis destinados à moradia. O número de cadastros de cobrança de IPTU no município aumentou de 100.487 em 2015 para 127.406 em 2018. (PORTAL TRANSPARÊNCIA, 2018).

Outro fator interessante a destacar é que o município teve de 2009 a 2015 um total de 8.544 apartamentos e casas entregues nos programas habitacionais (PROLAR, 2015), o que amplia o número de residências cadastradas e que podem vir a ser tributadas - a depender da isenção. A cidade também é o polo educacional da região, tendo 21.326 do total de 21.959 matrículas no ensino superior presencial da região no ano de 2018 (MEC/INEP apud IPARDES, 2019), o que determina um contingente flutuante de pessoas que buscam Ponta Grossa para estudar, deslocando-se dos mais variados locais do estado e até de outros estados. São pessoas que, muitas vezes, chegam a morar apenas para

poder estar numa universidade com ensino presencial, o que aumenta a necessidade de existir um maior número de imóveis destinados à moradia para todo esse contingente.

Apesar do Município de Ponta Grossa ter tido seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) calculado como alto em 2010, atingindo o valor de 0,763, maior do que o IDH do Paraná no mesmo ano base (0,749) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL, 2020), de seu PIB *per capita* ter sido de R\$42.208,00 em 2017, maior do que o da região (R\$ 40.155,00) e do estado (R\$37.221,00) no mesmo período (IBGE/IPARDES apud IPARDES, 2019), o Índice de Gini da renda domiciliar *per capita*, que mede o grau de concentração de renda de uma determinada população em um determinado espaço geográfico, foi de 0,5437 no ano de 2010, pouco acima do valor do Paraná de 0,5416 no mesmo período (IBGE apud IPARDES, 2019). Com isso, Ponta Grossa tende a ser um município rico, considerado desenvolvido, mas que confere acesso a toda essa riqueza e desenvolvimento à poucos, já que ela está concentrada.

Estes são alguns dos fatores que fazem com que este município se projete na região em que se situa no estado e se coloque como um importante espaço de estudo sobre o IPTU e, consequentemente, sobre sua inadimplência. Além disso, em 2017 foi instituído o “Programa de Regularização Tributária do Município de Ponta Grossa - PRT/PG” pela Lei nº 12.928, que prevê a possibilidade de parcelamento de débitos com o município, além de alterar o art. 1º da Lei nº 11.993/2014 de 20 para 15% o valor do desconto para pagamento à vista da parcela única do IPTU aos contribuintes que não possuem débitos com o município, o que evidencia uma diminuição da preocupação da gestão municipal com a inadimplência, que representou no ano de 2018 o total de 22,8% do imposto lançado (PORTAL TRANSPARÊNCIA, 2018), período de destaque frente aos anos anteriores e, por isso, escolhido como marco temporal deste estudo¹.

Assim, o presente estudo tem como objetivo geral analisar a inadimplência do IPTU residencial e sua correlação com a disponibilidade dos serviços públicos municipais e com a infraestrutura urbana do município de Ponta Grossa, no ano de 2018. Como objetivos específicos, esta pesquisa busca:

- a) identificar o percentual de contribuintes inadimplentes do IPTU residencial por rua e por vilas do município em 2018;
- b) analisar a distribuição espacial dos contribuintes inadimplentes do IPTU residencial ao longo das vilas de Ponta Grossa;
- d) construir um índice de infraestrutura urbana e de serviços públicos de responsabilidade do município, por vilas;
- e) verificar a correlação existente entre o percentual de contribuintes inadimplentes com o índice de infraestrutura e serviços públicos municipais (IISPM) por vilas.

METODOLOGIA

Primeiramente, esta pesquisa é de natureza exploratória, posto que possibilitou às pesquisadoras uma aproximação em torno do fenômeno analisado, complexo, que tende a impactar diretamente a vida da população de Ponta Grossa-PR. Além disso, o método quantitativo é um aporte ao método qualitativo neste estudo, posto que colabora para a seleção da amostragem, e é essencial para a análise dos dados. A identificação de características objetivas da pesquisa auxilia para que certas perguntas desnecessárias não sejam feitas (RICHARDSON, 2008). A compreensão da interpretação

¹ Essa alteração nas regras de cobrança é um dos fatores que justificam a escolha do ano de análise. Ademais, se teve certa dificuldade de se conseguir dados para anos anteriores, restringindo essa pesquisa à 2018.

do ator social sobre o mundo é necessária, já que ele motiva um comportamento que cria o mundo social (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2008). Ou seja, pelo apoio que os dados coletados dão uns aos outros, tem-se uma pesquisa quanti-quali, de desenho de abordagem misto embutido (CRESWELL; CLARK, 2007 apud SOUZA; KERNAUY, 2017).

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, utilizou-se da pesquisa bibliográfica (livros, artigos, dissertações, teses, relatórios técnicos, textos de discussão, etc.), e da pesquisa documental (dados do IBGE, do IPARDES, do Portal Transparência da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, leis do ordenamento jurídico vigente, etc.).

A exposição dos dados se dará da seguinte forma:

- a) Variável 1 - inadimplência residencial do IPTU 2018 de Ponta Grossa: os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa referem-se ao número de residências por rua, o número de residências inadimplentes por rua, o valor total que deveria ser arrecadado do IPTU residencial por rua, o valor total que deixou de ser arrecadado do IPTU residencial por rua. Assim, foi possível calcular o percentual de inadimplência por rua, organizando tais informações em mapas (elaborado por meio do software QGis), o qual foi delimitado posteriormente por vilas.
- b) Variável 2 - índice de infraestrutura e serviços públicos municipais (IISPM): a definição dos equipamentos pertinentes a determinados serviços públicos municipais e a infraestrutura urbana foi feita a partir das responsabilidades do município conforme o ordenamento jurídico vigente. Frisa-se que a responsabilidade concorrente e o financiamento de tais serviços e infraestrutura a partir de outros tributos e de outras fontes de arrecadação que não IPTU é um elemento limitador deste estudo, já que existem outros impostos do município que poderiam ser arrecadados e destinados para tais serviços e infraestrutura, bem como os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios e outros investimentos do governo federal e estadual.

O IISPM do município de Ponta Grossa construído por vila abarcou as seguintes variáveis: a distância do centroide de cada vila até o equipamento municipal de educação infantil e fundamental (Centro Municipal de Educação Infantil e Escola Municipal) mais próximo (utilizando como referência a coordenada geográfica do equipamento); a distância até Unidade Básica de Saúde mais próxima (considerando o centroide da vila e a coordenada geográfica do equipamento); a distância até o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) mais próximo (considerando o centroide da vila e a coordenada geográfica do equipamento); o percentual de ruas pavimentadas, aqui apenas definida como asfalto; e a presença de praças e parques públicos.

Dado que as variáveis apresentam diferentes unidades de medidas, então, para terem o mesmo grau de importância na construção do IISPM, realizou-se sua normalização pelo método máximo mínimo, fazendo com que todas variassem entre 0 e 1, ressaltando que esse método é semelhante ao utilizado para definir o Índice de Desenvolvimento Humano (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2019). A existência de praças e parques foi a única variável não normalizada, sendo que foi dado 1 para as vilas que têm essa infraestrutura e 0 para as que não tem².

O percentual de asfalto das vilas foi normalizado conforme (1), e as variáveis que tinham a distância do centroide até a localização do equipamento, foram normalizadas por meio de (2). Isso se deu pelo

²Dado que não se tinha a coordenada geográfica da localização das praças/parques, apenas considerou a existência ou não de tal infraestrutura na vila.

fato de que, quanto maior o percentual de asfalto, maior tende a ser a infraestrutura, e quanto maior a distância até os equipamentos, menor ela tende a ser, ou seja, mais próxima de zero. Abaixo, segue as fórmulas utilizadas em que X é cada uma das variáveis.

$$X_{normalizado} = \frac{X - X_{mínimo}}{X_{Máximo} - X_{mínimo}} \quad (1)$$

$$X_{normalizado} = 1 - \frac{X - X_{mínimo}}{X_{Máximo} - X_{mínimo}} \quad (2)$$

Após isso, pelo fato de não ter sido dado peso diferente para cada uma das variáveis, foi realizado a média aritmética simples, obtendo o valor final do IISPM.

Com as variáveis calculadas (percentual de inadimplentes e IISPM), a correlação³ existente entre elas pode ser verificada a partir das vilas, as quais também foram elementos de limitação para este estudo. Devido ao fato de que há loteamentos não oficializados no município, como é o caso da região central e de algumas áreas da periferia, conforme informações da própria Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, não foi possível realizar o cálculo das variáveis para estas áreas. Nos *shapefiles* de rua e de vilas disponibilizados pelo órgão municipal responsável pelo o planejamento urbano, há ruas fora de vilas e vilas que não tem ruas, sendo assim, todas elas, desconsideradas para este estudo. Com isso, do total de 514 vilas, foram consideradas para este trabalho 429.

Para melhor visualização de todas as variáveis deste estudo a fim de se identificar a configuração socioespacial, foram desenvolvidos mapas, construídos a partir dos *shapefiles* disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, trabalhados por essa pesquisa via o software QGis, o qual permitiu demonstrar as variáveis por ruas (as que assim foram coletadas) e por vilas. Ademais, a autocorrelação espacial também foi feita para as vilas, por meio do software Geoda.

A autocorrelação espacial é decorrente da associação do valor de uma variável de interesse numa certa região com o valor da mesma variável nas regiões vizinhas, identificando-se, dentre várias possibilidades, o coeficiente I de Moran. (ALMEIDA, 2012). Se o seu valor for positivo, revela que há similaridade entre os valores dos atributos estudados e sua localização espacial e, sendo negativo, revela a dissimilaridade, capaz de definir um padrão sistemático dos valores das variáveis quando há um efeito de transbordamento ou contágio de um fenômeno. (ALMEIDA, 2012). Por meio do software Geoda, foi elaborado o diagrama de dispersão de Moran, abordagem alternativa para visualizar a autocorrelação espacial das variáveis (ALMEIDA, 2012), bem como, foi elaborado o mapa de clusters univariado e bivariado (denominado Mapa LISA), os quais se utilizaram da matriz de pesos espaciais denominada k vizinhos mais próximos, que tem como critério de proximidade a distância geográfica (ALMEIDA, 2012). Devido à distribuição espacial das vilas, há algumas que não partilham de fronteira física comum com qualquer outra vila, sendo inviável as matrizes de pesos espaciais que usam o critério de contiguidade (rainha, torre e bisco), por isso, o uso da k vizinhos. (ALMEIDA, 2012).

A TRIBUTAÇÃO NO ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

O Estado enquanto provedor do bem comum, é responsável por determinar as necessidades públicas, e cabe a este buscar medidas para satisfazê-las, incluindo, no caso, a atividade arrecadatória (PÁEZ; VAZQUEZ; VANZELA, 2017) que, na ampliação de suas carências, tem na tributação fonte

³O coeficiente de correlação mede o grau da correlação linear entre duas variáveis quantitativas. É um índice adimensional com valores situados ente -1 a 0 e 1 a 0. Ele reflete a intensidade de uma relação linear entre dois conjuntos de dados.

indispensável para o custeio das atividades desenvolvidas pelo Poder Público (SILVA, 2015). A própria existência do Estado e de suas instituições basilares em um Estado liberal já demandariam a utilização de mecanismos arrecadatórios para sua manutenção. E, num contexto de um Estado Social, no qual os deveres estatais passam muitas vezes a serem elevados a direitos fundamentais defendidos pela Constituição, a ampliação das receitas através dos tributos é condição para que se cumpra o estabelecido, que é de maior responsabilidade do próprio ente público. Ou seja, a importância da tributação é majorada com a instituição de obrigações estatais e direitos sociais. (NOGUEIRA; ROSSO, 2007).

Em cada um dos diferentes estágios da história pelos diversos modelos de Estado, os tributos são concebidos, apropriados e redistribuídos (PESSOA, 2008) e, a partir disso, a doutrina estabeleceu a eles duas finalidades: a primeira é fiscal, que tem por objetivo a subsistência do Estado por meio da obtenção de recursos para realizar todas as despesas (MOURA, 2014), ou seja, visando sempre a arrecadação junto aos contribuintes de somas que permitam a manutenção das engrenagens executivas, legislativas e judiciárias (RODRIGUES, 2003); e a segunda denominada de extrafiscal, que consiste no uso dos tributos como meio de intervir nos domínios econômicos e sociais (RODRIGUES, 2003), para que se alcance os fins estatais, que se confundem com a efetividade dos direitos fundamentais. (MOURA, 2014).

São estas características que permitem dizer que, ao mesmo tempo em que o tributo financia o Estado Social, ele também é um mecanismo de direcionamento nas mais diversas searas que este deve agir para concretizar seus objetivos. No caso brasileiro, a realidade social exige um Estado de amparo e interventor nas reduções das diferenças existentes na sociedade, tendo o tributo um destacado papel, em sua feição extrafiscal, de alavancar tanto a justiça distributiva quanto a inclusão social, apesar de que, na CF/1988, a finalidade fiscal dos tributos é forte frente à fragilidade do desenvolvimento de seu outro fim (NOGUEIRA; ROSSO, 2007).

Outro aspecto que merece destaque nesta parte do estudo diz respeito ao dever de solidariedade social atribuído ao contribuinte a partir da tributação, que decorre do modelo econômico adotado pela constituinte que, na CF/1988, preza pela propriedade privada e pela liberdade de iniciativa. (TORRES, 2012). Tal situação gera, inevitavelmente desequilíbrios sociais, cabendo ao Estado simplesmente remediá-las por meio da tributação (ROSSO, 2009) ou atender ao uso instrumental (extrafiscal) do direito tributário para realizar a justiça social. (MOTA, 2010). Da compreensão de que o Estado é um ator na implementação dos direitos e garantias constitucionais, o poder de tributar é colocado como uma ferramenta para o desenvolvimento do ideal de solidariedade social, e disso se retira a ligação entre uma necessária justiça tributária e a justiça social. (TORRES, 2012).

Esta conexão envolvendo a ideia de solidariedade revela que, para além das determinações conferidas ao Estado, existe também um dever do contribuinte que, se não cumprir com suas obrigações tributárias, não permitirá a manutenção da máquina estatal e de seus próprios direitos. Rojo (2006) aborda que este dever de contribuir, dentro do marco do Estado Social e Democrático de Direito, tem por função colocar a tributação a serviço da justiça e paz social. Com isso, apesar de se ter o tributo como meio de financiamento deste Estado, alcançar seus objetivos perpassa pela atuação e compreensão de cidadãos. Um autor considerado pioneiro na língua portuguesa ao tratar dessa temática é Nabais (2004 apud GIANNETTI, 2011), que aborda o denominado “dever fundamental de pagar imposto”, o qual é, assim como outro dever fundamental, pautado na solidariedade e integrante da esfera de cidadania, e que permitirá o suporte mínimo para efetivação dos direitos fundamentais, entre eles a liberdade e a propriedade. Note-se que a relevância é dada para o imposto, por sua não

vinculação a qualquer atividade estatal. E trazendo considerações que permeiam esta ideia, Pessoa (2008) aponta que a eficácia do exercício da cidadania fiscal é decorrente da reciprocidade entre a ética tributária dos cidadãos, em seu dever de contribuir, e do fisco, em administrar bem os recursos conforme suas responsabilidades diante da sociedade.

A partir da compreensão de que os tributos têm um forte papel de financiamento dos Estados, principalmente dos *Welfare States*, sua forma de intervenção na propriedade varia conforme o pacto econômico, político e social definido no texto constitucional, mas não só isso. As contradições sociais ultrapassam os limites do texto constitucional, e isso não pode ser deixado de lado. Diante de tal fato, analisar quem é o mantenedor e quanto isso impacta para o Estado são pontos a serem colocados em pauta neste estudo.

O NOVO PACTO FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FENÔMENO DA DESCENTRALIZAÇÃO

A CF/1988, no que se refere a seu sistema federativo, trouxe diversas inovações frente ao anterior, que merecem destaque por modificar a atuação do ente estatal que se quer analisar neste estudo (o município). Mas, para avançar, é preciso entender a diferença entre federalismo e descentralização que, apesar de ocorrerem no mesmo período histórico, ambos decorrentes da negação do autoritarismo e da centralização do período militar, são diferentes. Entende-se federalismo como um acordo que estabelece um compartilhamento da soberania territorial, permitindo dentro de uma mesma nação diferentes entes autônomos que possuem relações mais contratuais do que hierárquicas, o que tem por objetivo a compatibilização tanto do princípio da autonomia como o da interdependência, resultando tanto na divisão de poderes como de funções. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). É a forma de distribuir a autoridade política do Estado nacional que distingue Estado federativo de unitário, e a soberania dos governos locais é derivada da autonomia das bases fiscais, do voto popular direto e, em vários casos, da força militar própria. (ARRETCHE, 2002). Nesse sentido, as bases do Estado federativo foram sendo recuperadas no Brasil a partir da redemocratização. (ARRETCHE, 2002). Já a descentralização é referente à distribuição da função administrativa dos governos, o que independe da autoridade política e fiscal, e que pode se dar pelas mais variadas formas de transferência de recursos e delegações de funções. (ARRETCHE, 2002).

Bonavides (2004) ressalta que o artigo 18 do texto constitucional insere o município na organização político-administrativa da República brasileira, alterando a tradição dual do federalismo no país, que tinha apenas dois níveis: federal e estadual. Porém, para Souza (2005), essa questão do “triplofederalismo” (três níveis, passando a incluir os municípios), na verdade, refletia o controle escasso do estado sobre os determinantes locais e também a tradição que já era longa da autonomia municipal. No que se refere a este processo, tanto a autoridade política e fiscal pode ser vista quanto a descentralização de certas funções e transferência de recursos foi sendo consolidada. Disso, Cupertino et al. (2014), sem se preocupar com as diferenças conceituais, afirma que houve uma descentralização federativa, que gerou a autonomia política, administrativa e fiscal dos municípios com a argumentação de maior proximidade entre governo e cidadãos que, após a Constituição de 1988, resultou no repasse de serviços públicos da União para os municípios, bem como no aumento de repasse das receitas federais para estes e os estados. (CUPERTINO et al., 2014).

Dentro disso, a CF/1988 é a mais detalhada sobre as competências dos três níveis de governo comparada às anteriores, e instituiu uma divisão de trabalho entre os entes federativos compartilhada,

com um caráter mais cooperativo do que competitivo. (SOUZA, 2005). No entanto, o texto constitucional de 1998 traz um formato de competência concorrente entre os três níveis federados para a maior parcela das políticas sociais brasileiras, o que faz com que essa suposta descentralização entre os níveis federados na área social derivasse mais da forma como esses serviços estiveram organizados historicamente do que de fato das obrigações constitucionais. (ARRETCHE, 2004). As diferentes capacidades financeiras, técnicas e de gestão dos entes subnacionais e a falta de mecanismos institucionais e constitucionais que estimulem a cooperação e que regulamentem as relações intergovernamentais fazem com que ela esteja longe de ser alcançada. (SOUZA, 2005). Ademais, a autonomia política tanto dos governos estaduais como dos municipais permitia nas relações verticais da federação que estes pudessem estabelecer suas próprias agendas sociais, o que pode sofrer influência das políticas particulares, afetando a coordenação vertical das políticas nacionais. (ARRETCHE, 2004). Essa questão também é notada na implementação de reformas de âmbito nacional, o que tende a ser mais difícil em Estados federados do que unitários, seja pela descentralização e autonomia de recursos dos governos locais, seja por sua possibilidade de veto às iniciativas contrárias a seus interesses, ou pela simples não adesão à implementação de programas originários do governo federal. (ARRETCHE, 2002).

Apesar de se acreditar que apenas a descentralização fiscal seria suficiente para determinar a descentralização das políticas sociais, esta apenas se deu quando o governo federal, em meados da década de 1990, mais propriamente no Governo Fernando Henrique Cardoso, a induziu, por reunir condições institucionais que visassem programas de transferência de atribuições para governos locais. (ARRETCHE, 2002). Tal processo de descentralização de encargos entre os três níveis de governo pode ser verificado pela elevação de 56% para 72% da despesa de capital dos estados e municípios entre 1988 e 1991, frente à redução de 34% para 18% da participação da União nesse mesmo período. (DAIN, 1995). No que se refere aos gastos sociais, a participação dos municípios ampliou 53,8%, de 1980 a 2008, frente a diminuição de 7,6% dos estados e 5,9% da União. (POCHMANN, 2012).

Todas estas inovações no pacto federativo fizeram com que os municípios passassem a ser os entes federados mais próximos dos cidadãos, com maior capacidade de solucionar os problemas individuais ou da sociedade. Quanto mais serviços e responsabilidades são passados para eles, maiores são suas necessidades de captação de recursos e, com isso, maior impacto na redução da pobreza e das desigualdades. Mas tudo isso depende da eficácia do Poder Público em administrar os recursos e arrecadar da melhor maneira para se atingir os objetivos da República brasileira, previstos no artigo 3º da CF/1988 e, também, da compreensão dos cidadãos como responsáveis pela manutenção desse Estado Social. Com o aumento de competências e a descentralização dos serviços públicos decorrentes do novo pacto federativo instaurado na CF/1988, a autonomia arrecadatória municipal também foi impulsionada frente à União (CASTRO; SANTOS, 2017), porém, a arrecadação de tributos, no plano horizontal, é desigual, posto que municípios de mesmo tamanho, no interior de cada estado, arrecadam montantes diferentes. (ARRETCHE, 2004). Dessa forma, a descentralização do sistema fiscal brasileiro não é pertinente a distribuição da autoridade para tributar, mas sim está ligado às alíquotas que são aplicadas aos impostos de repartição obrigatória e a autonomia de gasto que os governos tem sobre os recursos por eles recebidos. (ARRETCHE, 2004).

Dain (1995) acredita que a dimensão de descentralização federativa também esteve presente na reformulação do STN pela CF/1988, mas centrou-se na ampliação dos fundos de participação, que tem caráter redistributivo, e na garantia de maior abrangência das bases de tributação dos estados e municípios, para que estes ampliassem sua capacidade de gerar receita própria, ainda que isso

dependesse do dinamismo da atividade econômica. Para Varsano (1998), desde o início do novo STN, houve um crescimento da carga tributária nos estados e municípios, sendo que os últimos foram os que obtiveram maiores ganhos com as transferências intergovernamentais. No entanto, pela manutenção dos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios, os de médio e grande porte se beneficiavam proporcionalmente menos do que os de pequeno porte, ou seja, exatamente onde mais se demanda serviços foi onde menos se teve recurso disponível. (VARSANO, 1998). Mac Dowell (2007) apresenta a compreensão citada de forma mais evidente ao relatar que o grau de dependência dos municípios pequenos com relação às transferências de outros entes federativos foi em torno de 94% em 2004, diminuindo conforme o aumento da população. São revelações como estas que correspondem a maior necessidade dos municípios de médio e grande porte se especializarem nos aspectos técnicos de arrecadação própria, visto que a ampliação de suas receitas, necessária para suprir todos os seus encargos, demanda o bom uso da tributação feita pelo próprio ente como forma de financiamento, sem contar aqui sua finalidade extrafiscal.

Além da descentralização federativa, que repassou a responsabilidade dos encargos e também da tributação, os municípios passaram a ter maior autonomia fiscal, podendo fixar alíquotas, administrar os tributos e estabelecer taxas por prestação de serviços. (MAC DOWELL, 2007). Essa ampliação também ocorreu para os estados e, na época da aprovação da CF/1988, resultou diversas alterações na tributação, dentre elas, a eliminação da possibilidade da União em conceder isenções de impostos estaduais e municipais. (VARSANO, 1996). Martins (1992) acredita que estas modificações constitucionais que deram maior função impositiva aos municípios foram parte de uma solução tributária mais ousada, já que, na época, nenhum outro país desenvolvido a oferecia, pois preferiam destinar a estes entes receitas retiradas da imposição dos entes maiores sem lhes conferir autonomia decisória a respeito, e que estes recursos eram consideravelmente superiores ao complexo de incidência tributária recebido pelos municípios brasileiros. Fazer esta opção pela autonomia fiscal municipal é decorrente deste processo histórico de forte centralização na União da arrecadação que, pelo apresentado anteriormente, é uma situação que ainda permanece e, também, não é condizente com a redistribuição dos encargos feita pela CF/1988.

Por mais que tenha sido conferida uma maior liberdade para os membros subnacionais em definir regras para seus tributos, o bom uso dessa capacidade, conforme os princípios tributários e visando os objetivos constitucionais, pode ser questionado, principalmente quando se observa a ineficácia dos serviços públicos e a pobreza. A exemplo do IPTU, são várias as alterações normativas que podem ser feitas pelo Poder Público municipal a fim de que se aumente a arrecadação ou melhore a utilização da tributação em seu aspecto extrafiscal. Ainda que não se possa garantir que os recursos arrecadados serão destinados de forma correta, um primeiro passo é a viabilidade dos recursos e que estes sejam provenientes dos contribuintes segundo sua capacidade contributiva.

A MUNICIPALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Como abordado anteriormente, a gestão de diversas políticas públicas passou, com o passar dos anos, a ser conferida aos municípios, receptores de recursos da União e também dos estados. Desse ponto, é importante frisar que os municípios recebem transferências constitucionais advindas de tributos federais, como o Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (ambos compõem o Fundo de Participação dos Municípios, principal fonte de receita para municípios de pequeno e médio porte), e de tributos estaduais, como Imposto sobre Circulação de Mercadorias

e Serviços (fonte de receita para municípios economicamente mais desenvolvidos). (SOUZA, 2004). Com isso, apesar deste estudo abarcar uma relação entre serviços e infraestruturas ligadas à gestão municipal frente à arrecadação de um tributo municipal, as demais fontes recebidas por meio das transferências tem um forte impacto na implementação das políticas municipais. Outros recursos federais também são destinados aos municípios para a implementação de políticas sociais universais, algo já abordado anteriormente, e que teve forte impacto sobre o processo de descentralização de políticas universais.

Souza (2005), ao abordar o que vinha definindo esse processo de descentralização das políticas, afirma que a variável mais importante era o desenho institucional da política, o que pode ser comprovada pelo processo de municipalização dos serviços universais de saúde e da educação fundamental, políticas baseadas num complexo sistema de relações intergovernamentais de recompensas e sanções. Pelo menos, isso é o que foi observado até o período de gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Porém, há outra questão que vai além das implicações econômicas que geraram certa possibilidade de se ter a descentralização de determinadas políticas sociais, que diz respeito às lutas dos movimentos sociais e partidos de oposição ao regime militar em democratizar em termos práticos e concretos a sua participação, o que deveria ocorrer nos espaços em que a vida cotidiana de fato se dava, ou seja, nos municípios. (BARBOSA, 2010). A proposta de gestão participativa, que dava relevância na escala local às deliberações, era convergente às críticas da centralização e do autoritarismo da época da ditadura, algo que se vê também na atualidade. Essa proposta de municipalização da gestão e da execução das políticas públicas sinalizava três pontos fundamentais: a superação da distância entre quem formulava as ações e quem se beneficiava; a correspondência entre a qualidade da política e as demandas dos grupos em situação de vulnerabilidade; e a ideia de controle social das ações públicas. Nesse sentido, o empoderamento do cidadão diante de uma gestão territorial de proximidade é ponto estratégico no processo de democratização das políticas públicas, o que se daria através da criação de Conselhos de Direitos (BARBOSA, 2010).

Esse processo de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle de resultados de algumas políticas locais se deu graças a CF/1988, o que também resultou na implementação de experiências participativas que vão desde os conselhos até o orçamento participativo. (SOUZA, 2004). Sobre os fóruns, Souza (2004) aponta que são três os tipos: conselhos municipais setoriais que visam apreciar políticas específicas, nas quais os cidadãos/usuários tem direito a voz e voto no que diz respeito a gestão e fiscalização; o segundo é pertinente a capacidade dos cidadãos de definir onde e como será alocado os recursos do orçamento municipal; o terceiro ocorre nos programas demand-driven, nos quais os recursos são diretamente transferidos para comunidades locais que toam decisões sobre como e onde aplicá-los.

Diante do apresentado, independentemente de onde vem o recurso, seja ele próprio ou recebido via transferências, a municipalização das políticas sociais viabiliza um maior acompanhamento e facilidade de cobrança por parte da população que tem pleno acesso ao Poder Público municipal. Visualizar o que o município faz ou deixa de fazer é algo de maior facilidade ao cidadão que precisa manter o Estado por meio do pagamento de tributos. Essa questão colaboraria numa justificativa do porquê onde não há serviços e infraestrutura o cidadão opta ou se condiciona a uma situação de não pagamento de tributo.

Mesmo com toda a possibilidade de participação dos cidadãos na gestão e fiscalização das políticas já definidas pelo órgão gestor, há também outros fatores sociais e históricos que podem

inviabilizar a participação destes nos conselhos municipais, o que também pode trazer impactos às políticas públicas e sua implementação. No entanto, ampliando o campo de visão, a forma como os recursos são divididos e optados por serem aplicados nos municípios (no caso das transferências voluntárias feitas pelos estados e pela União) sofre influência de elementos políticos que perpassam por toda a formação do Estado brasileiro, sobre quem está no poder e a serviço de que interesses. Os acertos políticos impactam diretamente sobre o montante de recursos para os municípios e para onde vai, a exemplo das verbas parlamentares, de obras e serviços destinados à municípios que tem prefeitos aliados ao Governador ou Presidente. Ou seja, essa relação de proximidade entre contribuinte/cidadão e gestão municipal tem muito no que avançar para que o acompanhamento e cobrança das políticas públicas de fato aconteçam.

IPTU E SUA ASSOCIAÇÃO COM OS SERVIÇOS PÚBLICOS E COM A INFRAESTRUTURA EM PONTA GROSSA

O IPTU é um importante instrumento para a ampliação das receitas municipais, atuando também como um instrumento de planejamento e ação do Poder Público na organização do espaço urbano. Esses fatores colaboram para que o Poder Público preste os serviços de sua responsabilidade e garanta uma infraestrutura, um espaço digno de convívio para todos os indivíduos que ali habitam.

Nesse sentido, a administração desse imposto tem sua relevância, principalmente quando se conhece alguns elementos que podem reduzir o potencial de arrecadação, como, por exemplo, a inadimplência, objeto deste estudo. Entender os fatores associados à diminuição do não pagamento do IPTU é algo crucial para uma melhora da política fiscal municipal, além de sua influência extrafiscal. Ao reconhecer pontos favoráveis e desfavoráveis para a inadimplência, é possível realizar modificações na sua cobrança, podendo resultar em um melhor saldo em termos de arrecadação deste tributo.

Na Tabela 1⁴ é apresentado o total de domicílios de ocupação residencial que se encontravam inadimplentes em 2018, correspondendo à 27,13% dos domicílios. Se comparar com a média total de inadimplência do município [22,8% (PORTAL TRANSPARÊNCIA, 2018)], tinha-se 4,33% a menos para este último do que o auferido na média residencial. Portanto, o IPTU residencial pode ser considerado um inflator da inadimplência total desse tributo em Ponta Grossa, e, conseqüentemente, sua interpretação e controle tendem a melhorar as receitas municipais.

Tabela 1 - Total de residências que são cobradas o IPTU, total e percentual de residências inadimplentes de Ponta Grossa - 2018

Variável	Valor
Total de residências	117274
Total de residências inadimplentes	31815
Percentual de residências inadimplentes	27,13

Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pelas autoras

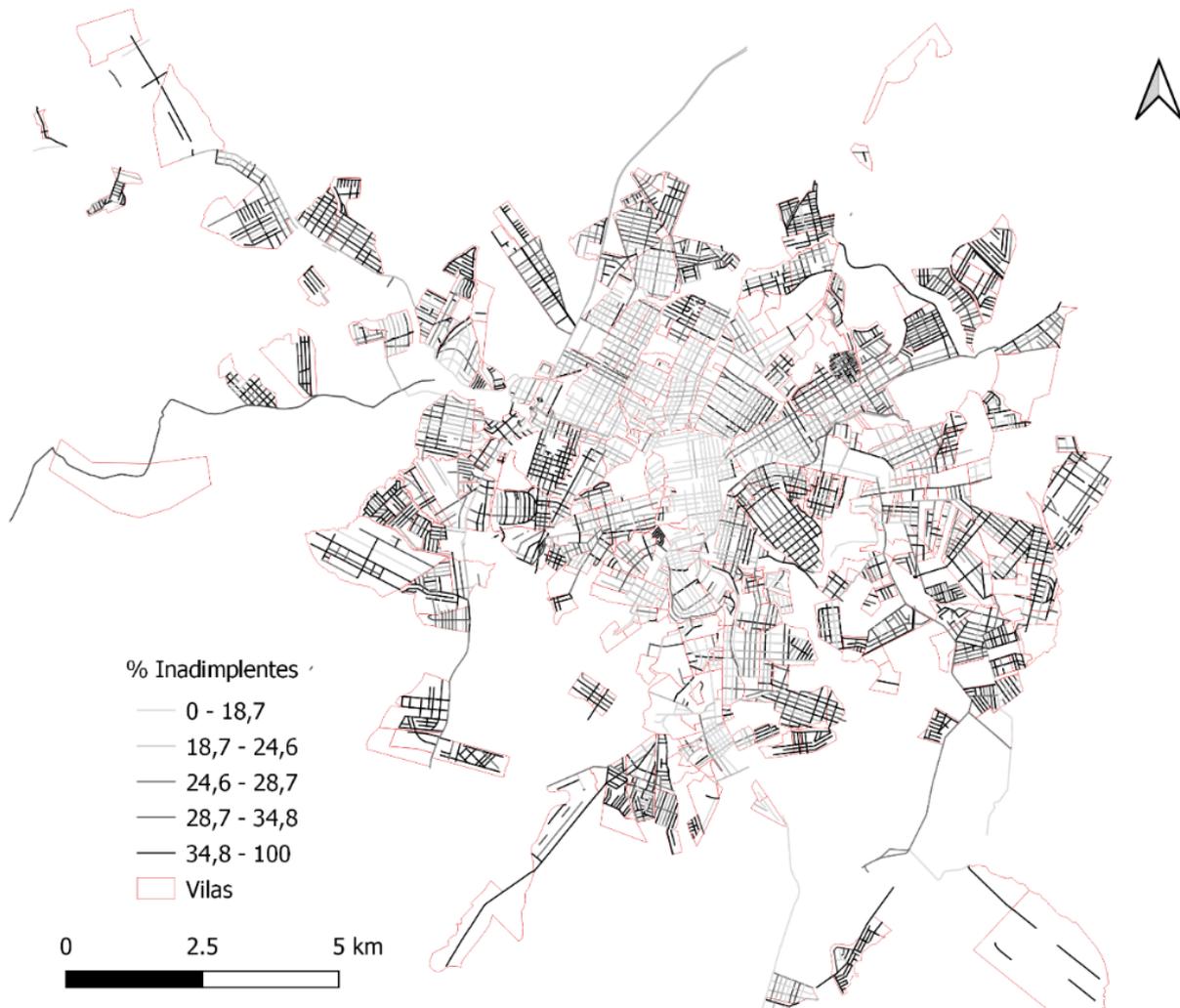
Diante do elevado percentual de imóveis residenciais inadimplentes, sua localização e tendência de concentração ou dispersão é algo a ser analisado neste estudo, o que é apresentado na Figura 1. Como não foi possível se ter a localização (via coordenadas geográficas) de cada imóvel adimplente

⁴ Diferentemente dos dados que serão apresentados e analisados a seguir, os quais foram configurados através das ruas e vilas e suas delimitações geográficas, a Tabela 1 é a que possui a totalidade das residências cobradas em Ponta Grossa.

e inadimplente no ano de 2018 no município de Ponta Grossa, tais residentes foram estabelecidas por ruas e, na sequência, por vilas⁵. Frisa-se que, diferentemente dos demais mapas que vêm na sequência, neste estão presentes todas as ruas que têm cobrança de IPTU residencial de ao menos uma casa, ou seja, não houve exclusão de ruas, o que possibilita uma compreensão melhor do que quando se analisa por vilas.

Observa-se que as linhas em vermelho demarcam o perímetro das vilas e que as linhas que vão do cinza claro ao preto são as ruas, sendo cinza mais claro as com menores percentuais de inadimplência e preto as ruas que representam os maiores percentuais. Apesar de não ser uma regra, é possível dizer, diante da Figura 1, que há uma maior inadimplência do IPTU nas áreas mais distantes do centro da cidade, e que existe uma certa área de concentração de imóveis adimplentes no ano de 2018 no pagamento do IPTU. Visualiza-se que há áreas mais claras tanto ao norte quanto ao sul da área central de Ponta Grossa.

Figura 1 - Percentual de inadimplência residencial do IPTU por rua de Ponta Grossa - 2018



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

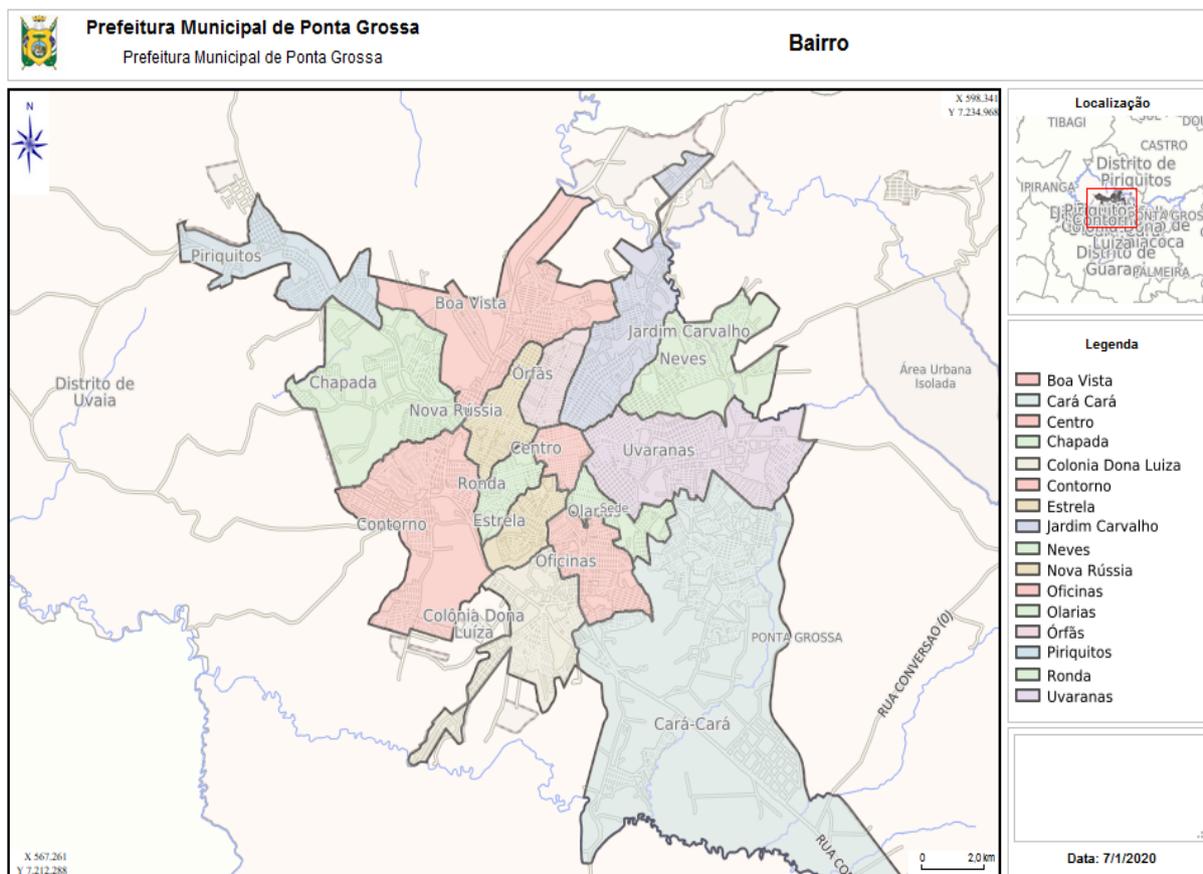
Nota: dados organizados pelas autoras

⁵ A análise principal se fixou nas vilas dado que, sem se ter as coordenadas geográficas das residências, não se conseguiria correlacionar com os serviços públicos e a infraestrutura urbana, pois algumas ruas passam por diversas vilas ao longo de Ponta Grossa, não sendo coerente a determinação do centroide da rua como elemento central para se fazer as correlações.

Apesar de não ser objeto deste estudo a divisão da cidade por bairro, a Figura 2 colabora para se ter uma melhor visualização sobre as regiões da cidade em que a inadimplência é menor ou maior. Ademais, para não necessitar adentrar em nome de vilas (dado que correspondem a 429), esse mapa servirá de base para outros apontamentos.

Ainda sobre as Figuras 1 e 2, é possível perceber que as ruas mais claras, de menor inadimplência, estão situadas no bairro Centro, e nas áreas mais próximas do Centro nos bairros Órfãs (norte), Jardim Carvalho (norte), Nova Rússia (oeste), Estrela (sul) e Oficinas (sul), bairros que fazem divisa com o Centro; na contramão, Uvaranas, Ronda e Olarias, que também fazem divisas com o Centro, detêm menor concentração de ruas adimplentes. Os demais bairros não citados, situados mais nas exterminadas do perímetro urbano, tendem a ter uma maior concentração de ruas inadimplentes.

Figura 2 – Bairros de Ponta Grossa - 2018



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal. Geoprocessamento Corporativo (2019)

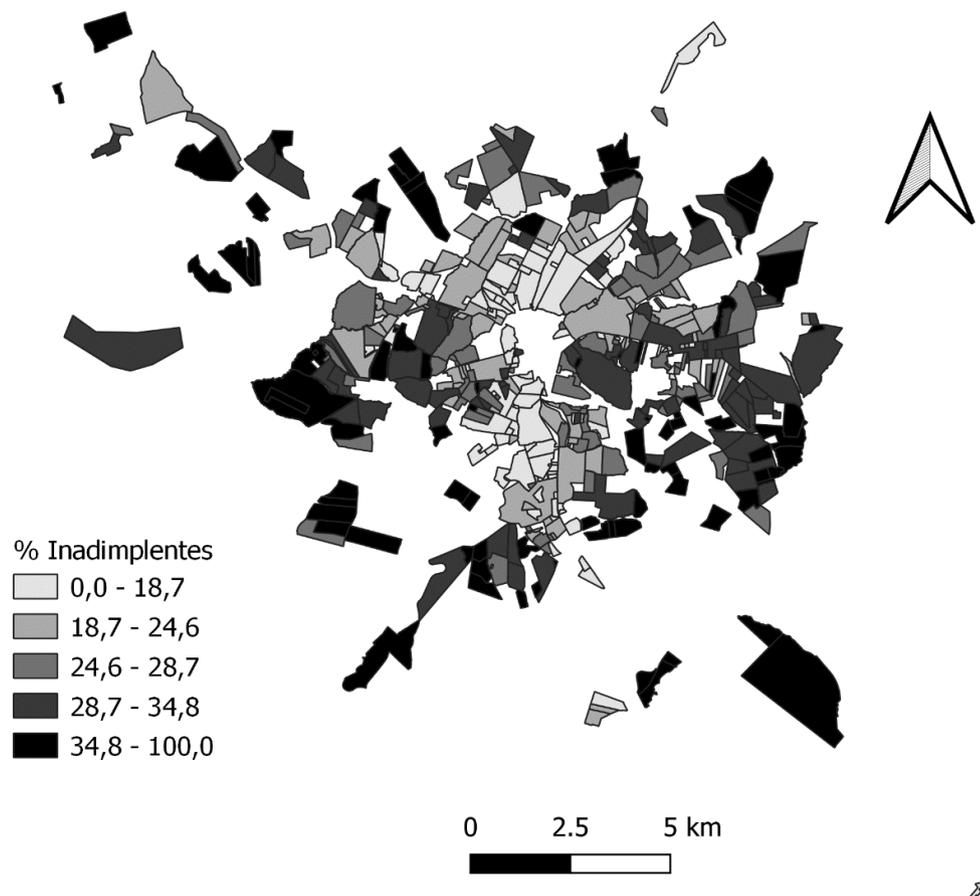
Na Figura 3, reescreveu-se a inadimplência do IPTU residencial considerando as 429 vilas do município. Inicialmente, é necessário ressaltar a existência de vazios, espaços em branco, na composição dessa figura, os quais são decorrentes dos loteamentos não oficializados, conforme informações repassadas pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa. Essa situação fez com que estas áreas fossem desconsideradas da análise, visando se ter maior correspondência com a demarcação de ruas e de vilas que oficialmente são usadas nas análises da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa.

Corroborando com as análises preliminares, como corolário, observa-se que as vilas com maior percentual de inadimplência estão localizadas nas áreas mais distantes da região central. Esses índices

mais elevados de inadimplência nas áreas mais afastadas do centro podem ser resultado de uma série de fatores, como a renda das famílias e a correlação central deste estudo.

Além da localização das vilas com maior inadimplência ser mais afastada do Centro de Ponta Grossa, visualmente, também se verifica uma tendência de proximidade entre as vilas com maior grau de inadimplência e entre as com menor. Com efeito, ao calcular o I de Moran para o percentual de inadimplência, obteve-se um coeficiente 0,393 positivo e estatisticamente significativo (nível de significância – NS – correspondente a 5%)⁶. Tal resultado indica que as vilas nas quais o percentual de inadimplência do IPTU é mais elevado tendem a estar cercadas por vilas com a mesma condição, bem como as vilas nas quais o percentual de inadimplência do IPTU é mais baixo tendem a estar cercadas, na média, por vilas de baixo percentual. Portanto, a inadimplência tem um padrão de concentração espacial, o qual pode estar atrelado a infraestrutura existente, como também com a própria característica socioeconômica de cada espaço e de seus residentes. A visualização em mapa desta concentração espacial será trazida a seguir nos mapas de *Cluster*.

Figura 3 - Percentual de inadimplência residencial do IPTU por vila de Ponta Grossa - 2018



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pelas autoras

⁶O grau de concentração espacial foi calculado a partir do I de Moran. Por haver vilas que não têm vizinhos confrontantes, a metodologia empregada foi a de k vizinhos, considerando 4, 5 e 10 vizinhos. Todos os I de Moran calculados tiveram valores positivos e estatisticamente significativo a 5%: o de 4 vizinhos deu 0,393, sendo o mais elevado; o de 5 vizinhos obteve um valor igual a 0,38; e o de 10 vizinhos deu 0,33.

Com as evidências trazidas até então – acerca do padrão de distribuição espacial da inadimplência –, questiona-se o quanto as distribuições da infraestrutura urbana e dos serviços públicos municipais, se relacionam espacialmente com o percentual de inadimplência do IPTU residencial.

Dentro da responsabilidade municipal, uma série de serviços públicos e infraestrutura deveriam ser ofertadas para a sociedade. Entretanto, nem sempre a distribuição desses serviços/infraestruturas é igualitária. Partindo desse contexto, tem-se como hipótese que a inadimplência do IPTU pode estar correlacionada com a ausência ou com a fraca oferta desses itens no município.

Para fazer tal análise, construiu-se um índice de infraestrutura e serviços públicos municipais (IISPM) para cada uma das 429 vilas analisadas neste estudo, verificando, na sequência, sua associação com o percentual da inadimplência. Para tanto, definiu-se por meio do ordenamento jurídico vigente os serviços públicos e a infraestrutura urbana de responsabilidade do município, ou seja, onde o município deve aplicar seus recursos arrecadados através de um tributo como o IPTU, que não tem vinculação. Utilizou-se da CF/1988, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), do Código Tributário Municipal de Ponta Grossa (CTM), do Código de Obras do Município e da Lei Orgânica Municipal, para definir como serviços de responsabilidade do município os seguintes itens: equipamentos públicos de educação infantil e fundamental; Unidades Básicas de Saúde, e; CRAS. E como infraestrutura: a pavimentação urbana⁷, e; a presença desses espaços de esporte e lazer, considerando aqui neste estudo as praças e parques.⁸

Analisando, primeiramente, a pavimentação, especialmente, tem-se que a distribuição da pavimentação não é aleatória, auferindo um I de Moran igual a 0,285 (NS de 5%), inferindo que as vilas que têm maior percentual de asfalto tendem a estar cercadas por vilas com similares percentuais, assim como as de menor percentual, na média, estão cercadas por baixos percentuais. Correlacionando o percentual de ruas asfaltadas com o percentual de inadimplência, obteve um coeficiente igual a -0,1316 (estatisticamente significativo a 5%), existindo uma associação negativa entre percentual de ruas asfaltadas e o percentual de inadimplência. Nesse sentido, há uma tendência de vilas com baixo percentual de asfalto terem elevado percentual de inadimplência, e vice-versa.

Ainda sobre a infraestrutura, sobre a existência ou não de praças nas vilas de Ponta Grossa, a análise levou em consideração os dados do *shapefile* das vilas da cidade, no qual se apontava a existência de parques municipais e de praças, sem levar em consideração qualquer aspecto qualitativo. Uma perda para este estudo foi não conseguir os dados acerca dos campos, quadras, e demais espaços de esporte e lazer de responsabilidade municipal, analisando apenas a presença de praças e parques.

Como resultado, identificou-se uma correlação negativa e estaticamente significativa (NS=5%) entre o percentual de inadimplência do IPTU das vilas e a existência de praças, cujo valor correspondeu à -0,09. Ou seja, há uma tendência de vilas com elevado percentual de inadimplentes não terem praça, e vice-versa. Ainda assim, o I de Moran deu 0,013, não sendo estatisticamente significativo a 5%, o que aponta para uma distribuição espacial aleatória da existência de praças ao longo das vilas na cidade.

⁷ Para tanto, considerou-se apenas as ruas que possuem asfalto, sem qualquer outro tipo de pavimentação, como os paralelepípedos e o anti-pó.

⁸ Ressalta-se aqui a problemática já apontada da seleção das vilas, as quais não abarcam todo o perímetro urbano do município. Devido a isso, assim como teve-se que diminuir as ruas capazes de se verificar a inadimplência e a segregação, o mesmo procedimento precisou ser feito para o que será analisado a seguir diante da ausência de dados. Além disso, parte dos dados da infraestrutura não tem como base o ano de 2018, o que também é um limitador desta pesquisa.

Iniciando a análise dos serviços públicos, é preciso explicitar que não se está levando em consideração a qualidade do atendimento do serviço prestado por qualquer um dos equipamentos a serem analisados, os quais refletiriam uma realização de uma série de serviços.

Os equipamentos de educação - compoem-se pelos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) e pelas Escolas Municipais (que atendem tanto a educação infantil quanto o ensino fundamental) - estão distribuídos ao longo de Ponta Grossa, totalizando à época da coleta de dados 110 equipamentos nas 429 vilas analisadas. Apesar de existir diferença do serviço prestado nos CMEIs e nas Escolas, tal aspecto não foi levado em consideração, bastando apenas a sua localização em determinada vila. Sobre isso, constatou-se que a maioria das vilas não têm equipamento de educação, o que corresponde a 81% delas.

É importante destacar que algumas vilas que não têm esses equipamentos são próximas de outras que os têm. Por isso, na construção do IISPM, não se levou em consideração a existência dos equipamentos nas vilas, mas sim a distância de cada vila (centroide) até o equipamento de educação mais próximo. Neste caso, a correlação com a inadimplência subiu para 0,0935, sendo estatisticamente significativo a 5%, o que permite inferir que há uma tendência para que as vilas nas quais o percentual de inadimplência é elevado tenham uma distância maior para se chegar ao equipamento de educação mais próximo, e vice-versa. Obviamente que essa constatação não engloba toda a população das vilas, por considerar a distância a partir do centro de cada uma delas. Porém, por não se ter dados da localização exata das residências inadimplentes, adimplentes e isentas, e pela importância que a distância tem para facilitar ou dificultar o acesso, essa relação com o centroide da vila foi a melhor aproximação que se conseguiu fazer. Diante de tal correlação, ao tentar traçar um possível perfil das pessoas que vivem em residências e que não pagam o IPTU, pode se dizer que, boa parte delas tendem a ter uma maior dificuldade para acessar equipamentos de educação, como o CMEI ou a Escola Municipal.

No caso dos equipamentos de saúde, conforme explicado no começo deste tópico, a análise levará em consideração apenas a localização das Unidades Básicas de Saúde⁹, sendo, na data do levantamento dos dados, 51 equipamentos elencados.

Semelhante ao que se verificou com os equipamentos de educação, há uma distribuição aleatória dos equipamentos de saúde. Ademais, também não foi possível identificar uma correlação entre o percentual de inadimplência e número de equipamentos de saúde, ressaltado que, mesmo ponderando por mil residências, não se encontrou associação estatisticamente significativa. Porém, ao fazer o cálculo da correlação a partir da distância de cada vila (centroide) até o equipamento de saúde mais próximo, encontrou uma correlação com a inadimplência igual a 0,26, estatisticamente significativo a 5%, indicando que em algumas vilas com alto percentual de inadimplência a distância até equipamento de saúde tende a ser maior (e vice-versa). Com isso, a dificuldade de acesso aos equipamentos estava associada com um menor percentual de pagamento do IPTU em 2018.

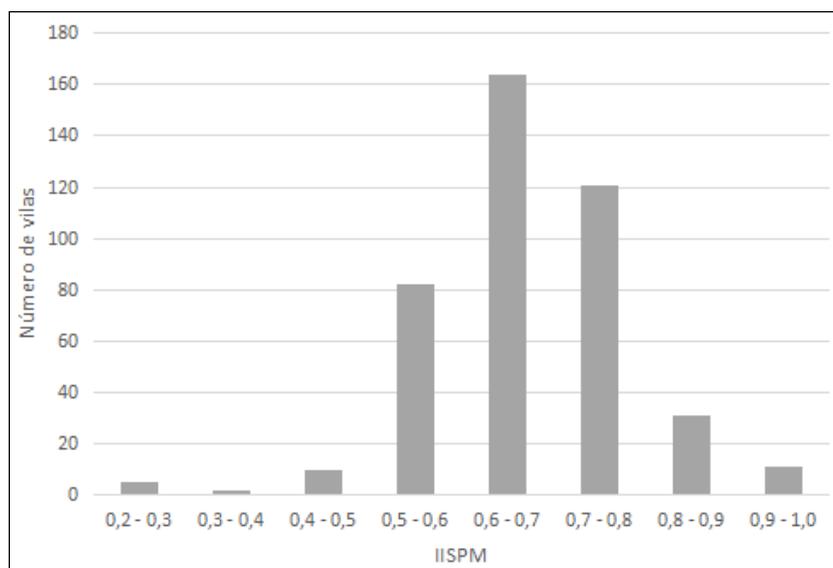
Ao analisar a localização dos 10 CRAS no ano de 2019, não foi possível obter uma correlação com o percentual de inadimplência das vilas, caso equivalente ao dos equipamentos de saúde e de educação. No entanto, calculando a distância de cada vila (centroide) do CRAS mais próximo e relacionando isso com o percentual de inadimplentes das vilas, obteve-se um coeficiente igual a 0,27 (estatisticamente significativo a 5%). Com isso, quanto maior é o percentual de inadimplência maior tende a ser a distância até um CRAS e vice-versa. Essa tendência se soma às anteriores, as quais

⁹ Lembrando que apenas serão consideradas as UBS dentro das 429 vilas analisadas neste trabalho.

demonstram a dificuldade de acesso a estes serviços especialmente em algumas vilas que detém maior inadimplência do IPTU.

Após a análise individual da infraestrutura urbana e dos serviços públicos do município de Ponta Grossa, construiu-se o IISPM. O Gráfico 4 demonstra que a maioria das vilas de Ponta Grossa tinha um índice entre 0,5 e 0,8, sendo que 164 vilas tinham um IISPM que variava de 0,6 a 0,7, correspondendo a 38,23% do total de vilas. Ao analisar apenas as vilas que tinham um índice menor que 0,5, encontrou-se um percentual igual a 3,96%, correspondendo a espaços sem praticamente nenhuma presença de serviços e infraestrutura municipal. Com isso, a concentração de vilas com baixo índice é um ponto a ser refletido.

Gráfico 1 - Número de vilas considerando intervalor do IISPM de Ponta Grossa - 2018



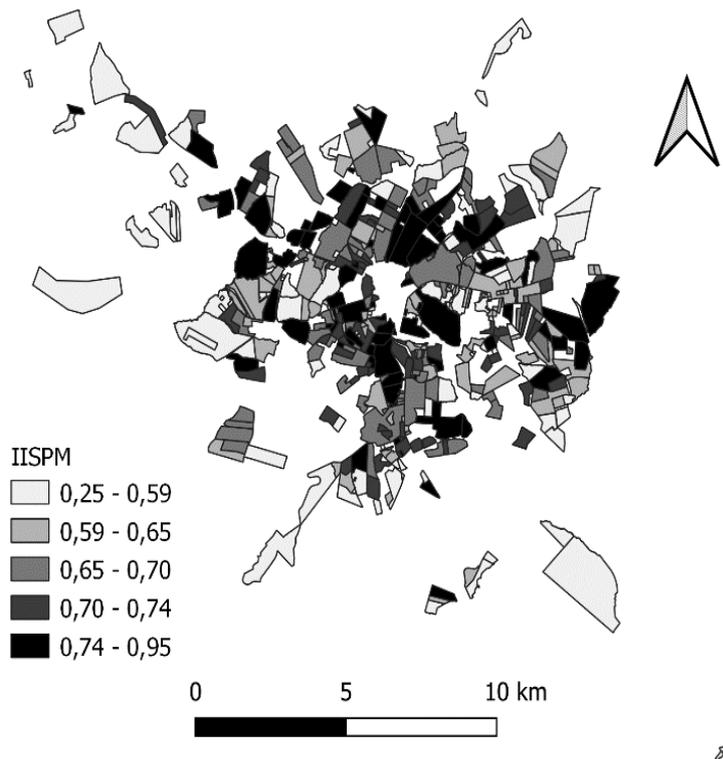
Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pelas autoras

Na Figura 4 é possível verificar a distribuição do IISPM, existindo certa proximidade entre as vilas com índice mais elevado, assim como se tem certa proximidade entre as vilas com um índice mais baixo. Isso é ratificada pelo coeficiente I de Moran (igual a 0,27¹⁰, estatisticamente significativo a 5%), o qual indica que vilas com altos valores do IISPM tendem a estar rodeadas por vilas com iguais características, assim como aquelas com baixa índice tendem a estar cercadas por vilas com similar condição.

¹⁰ A matriz de pesos usada foi a quatro vizinhos, pois apresentou o maior coeficiente da estatística I de Moran.

Figura 4 - Índice de Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais (IISPM) por vilas de Ponta Grossa - 2018



Fonte PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

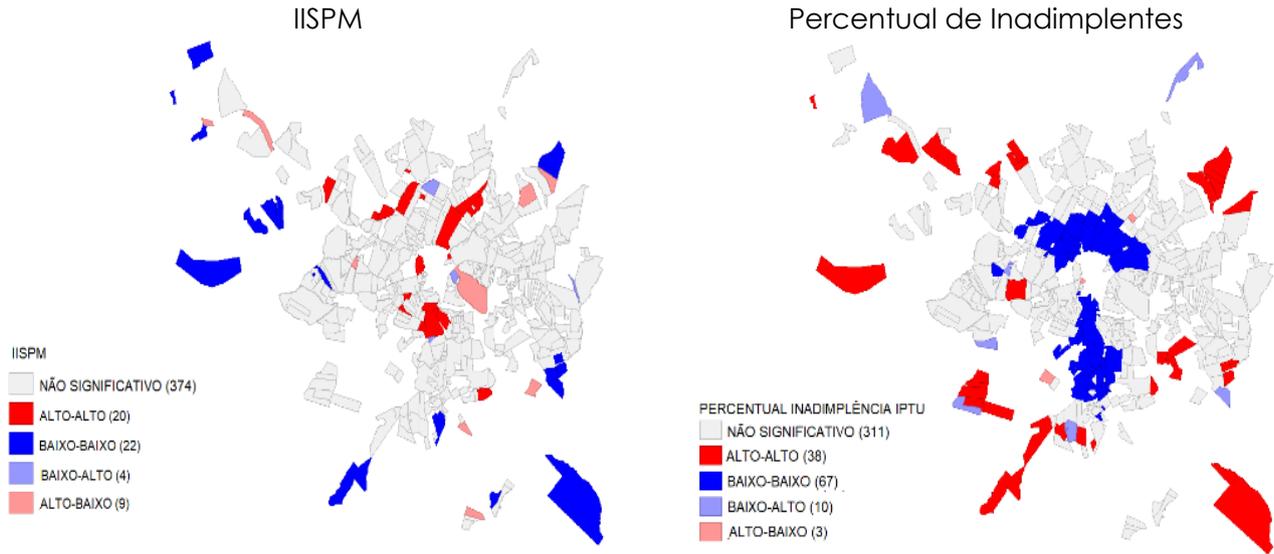
Nota: dados organizados pelas autoras

Na Figura 5 tem-se o mapa de *clusters* do IISPM, apresentando os pontos nos quais a concentração espacial é mais acentuada, tanto das vilas com baixo índice, como também das com alto IISPM, o que pode ser observado com as cores vermelho e azul mais escuro, respectivamente. Dessa maneira, ratifica-se a não aleatoriedade na distribuição da infraestrutura urbana e nos serviços públicos municipais de Ponta Grossa. Na mesma figura é trazido o mapa de *clusters* do percentual de inadimplência por vila, identificando áreas em comum, sinalizando para uma possível associação entre a infraestrutura e o serviço público disponível em cada vila e o seu grau de inadimplência.

Destarte, a correlação encontrada entre o percentual de inadimplência por vila e o IISPM, na média, foi igual a $-0,26$, sendo estatisticamente significativo a 5%. Assim, existe uma certa associação negativa entre tais variáveis, resultando na tendência de haver maior inadimplência nas vilas com menor índice e vice-versa.

Ao abrir o IISPM e separar seus elementos formadores, a correlação entre cada um deles e a inadimplência reforça as preocupações. Um possível perfil de um cidadão inadimplente do IPTU é o de morar em áreas periféricas da cidade, não asfaltadas, sem praças, mais distantes dos equipamentos de educação, saúde e dos CRAS. Lembrando que o inverso também é um possível perfil: o cidadão que vive em residências mais caras, nas áreas mais próximas ao centro, mais perto dos equipamentos e com asfalto e praças, tendendo a ser adimplente.

Figura 5 - Mapa de Cluster Lisa – IISPM e percentual de inadimplentes – Ponta Grossa – 2018 (matriz de pesos: quatro vizinhos)



Fonte: PONTA GROSSA. Prefeitura Municipal (2018)

Nota: dados organizados pelas autoras

Nota: 99.999 permutações

Ao se analisar com mais cuidado a concentração espacial do IISPM e a inadimplência do IPTU residencial (Figura 5), observa-se que as mesmas vilas da periferia da cidade tendem a estar rodeadas por vilas de baixa infraestrutura e acesso à serviços públicos (em azul escuro na primeira imagem) e alta inadimplência (em vermelho escuro na segunda imagem). Não tão evidente como a concentração da baixa inadimplência na região central da cidade, a concentração dos elevados IISPM também podem ser notados na mesma área.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a realização deste estudo, verificou-se que existe uma correlação negativa entre o IISPM e a inadimplência do IPTU, confirmando a hipótese de que a tendência de se ter serviços públicos municipais e infraestrutura urbana está associada à um menor percentual de inadimplência, e vice-versa.

Essa correlação, que tem maior implicância em algumas áreas do município, revela a existência de regiões do município com tendências contrárias que precisam ser trabalhadas pelo Poder Público para diminuir discrepâncias, que envolve não apenas a tributação, mas também o papel do Estado em garantir acesso à serviços públicos e infraestrutura para todos. A forma como se dá essa distribuição no espaço sofre influências dos interesses dos moradores da cidade, revela quem e onde moram aqueles que tem mais força para utilizar da máquina estatal para convergir maior bem-estar. Nesse sentido, ao observar os dados, as pessoas que tem condição de pagar o IPTU são as que conseguem influenciar a gestão para manter a área onde elas moram valorizada pelo município, o que também se reflete financeiramente.

No estudo, a partir da construção do índice de infraestrutura e serviços públicos municipais, foi possível reconhecer áreas com elevada participação do governo municipal e outras com baixa participação. Assim, é possível inferir quais espaços o município poderia impulsionar para elevar esse índice ou, ainda – já que a forma de se analisar os equipamentos públicos de saúde, educação e CRAS

foi a distância da vila até eles -, como o município deve distribuir suas linhas de ônibus para garantir um acesso mais facilitado à eles. Frisa-se que, pelos resultados deste estudo, aumentar o índice de infraestrutura e serviços públicos pode viabilizar uma diminuição na inadimplência do IPTU, já que existe entre eles uma associação negativa, ressaltando, entretanto, que não foi detectado uma causalidade, apenas identificou-se a existência de certa similaridade entre as vilas com alto IISPM e a com baixa inadimplência (e vice-versa).

Diante do exposto, o desafio da gestão municipal é o de utilizar melhor o caráter extrafiscal do IPTU para ampliar sua arrecadação sobre os imóveis que estão em áreas mais valorizadas pela própria gestão, para redistribuir este recurso onde a população mais precisa, através de serviços e infraestrutura. A tributação ineficiente gerada pela inadimplência nas áreas periféricas pode ser uma resposta à necessidade de se investir mais nessas áreas, devendo, ainda, se verificar quais condições socioeconômicas a população que nelas vive realmente se encontra. Trabalhar de forma mais qualificada com isenções tributárias se torna necessário para que esta população que está mais desassistida pelo Poder Público não se afunde mais com as dificuldades geradas pela cobrança administrativa e judicial do IPTU.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31. Disponível em: <www.defesasocial.mn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2019.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=>>. Acesso em: 12 dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. **Ponta Grossa, PR**. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-grossa_pr>. Acesso em: 06 jan. 2020.
- BARBOSA, Jorge Luiz. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, v. 14, n. 331 (51), 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>>. Acesso em: 14 dez. 2019.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. Disponível em: <<https://humanoshumanos.files.wordpress.com/2017/09/pdf-paulo-bonavides-curso-de-direito-constitucional.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-fiscais**. Brasília: Ipea, 2006. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - ISSN 1415-4765. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4814>. Acesso em: 14 abr. 2018.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **Imposto territorial e predial urbano - IPTU**. 2017. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2017/12/TD05.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

CASTRO, Kleber Pacheco de; AFONSO, José Roberto Rodrigues. IPTU: avaliação de potencial e utilização sob a ótica da teoria dos conjuntos fuzzy. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 51, n. 5, p. 828-853, out. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612160295>.

CUPERTINO, Sheila Arcanjo *et al.* Análise da inadimplência na arrecadação do IPTU no município de Viçosa – Minas Gerais. **Revista Gestão Pública: prática e desafios**, Recife, v. 6, n. 2, p.101-121, abr. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/index>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

FARINA, Milton Carlos.; GOUVÊA, Maria Aparecida; VARELA, Patricia Siqueira. Transferências Constitucionais e Receitas Tributárias Versus Desempenho Econômico e Social de Alguns Municípios do Estado de São Paulo. In: **SEMEAD – SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO FEA-USP**, 10, 2007, São Paulo – SP. Disponível em: <<http://sistema.semead.com.br/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/224.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

DAIN, Sulamis. Visões equivocadas de uma reforma prematura. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Federalismo no Brasil: Reforma tributária e federação**. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995. p. 43-74.

GIANNETTI, Leonardo Varella. **O dever fundamental de pagar tributos e suas possíveis consequências práticas**. 2011. 295 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_GiannettiLV_1.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

IBGE. **Cidades**. 2019. Ponta Grossa - PR. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ponta-grossa/panorama>> Acesso em: 06 jan. 2020.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Base de Dados do Estado** - BDEweb. 2017. Disponível. em: < <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

IPARDES. **Perfil avançado município de Ponta Grossa**. 2019. Disponível. em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=43&btOk=ok>. Acesso em: 05 jan. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Política fiscal e justiça social no Brasil: o caso do IPTU**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Comunicado da presidência. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/090827_comunicadoipea28.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2018.

LEANDRO, José Augusto (Coord.). **Dicionário histórico dos Campos Gerais**. 2019. Disponível em: <<https://www2.uepg.br/dicion/os-campos-gerais-do-parana/#os-campos-gerais>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MAC DOWELL, Maria Cristina. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: **Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS**

NACIONAIS / Organizadoras: Egláisa Micheline Pontes Cunha, Claudia M. De Cesare. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 21-44.

MARTINS, Ives Gandra. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

MOTA, Sérgio Ricardo Ferreira. Justiça social, tributária e fiscal no Brasil: uma busca imposta pela Constituição. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, Ano 18, n. 93, p.199-217, jul./ago.2010.

MOURA, Daiana Malheiros de. A efetivação dos direitos fundamentais pelo estado fiscal: Função social dos tributos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., 2014. Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul.

NOGUEIRA, André Murilo Parente; ROSSO, Maria Izabel Souza. O Estado fiscal e o poder de tributar. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 84, p.195-207, abr./maio, 2007. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/365/358>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PÁEZ, Thalita Toff Oli; VAZQUEZ, Gisele Herbst; VANZELA, Luiz Sergio. IPTU Verde: análise doutrinária e legislativa dos municípios de Jales, Santa Fé do Sul e Araçatuba. **Multitemas**, Campo Grande, v. 22, n. 52, p.279-306, jul. 2017. Disponível em: <<http://www.multitemas.ucdb.br/article/view/1451>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

PESSOA, Maria Auxiliadora Parente Paula. **Estado Fiscal e Tributario: Perspectivas Educativas**. Dissertação (mestrado em política pública e sociedade). Universidade Estadual do Ceará. 2008. Disponível em: http://www.politicasuece.com/mapas/conteudo/alunos/i91nfprdalun_anexo.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

POCHMANN, Marcio. **A nova economia política brasileira**. Le Monde Diplomatique Brasil, 58 ed., mai. 2012. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-nova-economia-politica-brasileira/>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

PONTA GROSSA. **Lei Ordinária nº 12.928 de 27 de setembro de 2017**. Institui o Programa de Regularização Tributária do Município de Ponta Grossa - PRT/PG. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2017/1292/12928/lei-ordinaria-n-12928-2017-institui-o-programa-de-regularizacao-tributaria-do-municipio-de-ponta-grossa-prt-pg>>. Acesso em: 23 out. 2018.

PORTAL TRANSPARÊNCIA. **Prefeitura de Ponta Grossa**. 2018. Disponível em: <<http://transparencia.pontagrossa.pr.gov.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

REGIÕES de influência das cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 201 p. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf>. Acesso em: mar. 2020.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RODRIGUES, Hugo Thamir. **Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social dos municípios**. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Direito Programa de Doutorado – Área de Concentração em Direito, Política e Sociedade/Centro de Ciências Jurídicas) – Universidade de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2003.

ROJO, Luis Alberto Dúran. La Noción del deber constitucional de contribuir: un estudio introductorio. **Analisis Tributário**. 2006. Disponível em: <<http://blog.pucp.edu.pe/media/858/20070711-EL%20DEBER%20DE%20CONTRIBUIR-DURAN.pdf>> Acesso: em 15 fev. 2019.

ROSSO, Paulo Sérgio. Tributação e solidariedade no Estado brasileiro. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, Ano 17, n. 85, pp. 259-272, mar./abr. 2009.

SILVA, Sérgio André Rocha Gomes da. A importância do processo administrativo fiscal. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 239, p.33-44, 23 jan. 2015. Fundacao Getulio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v239.2005.43856>. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43856/44714>>. Acesso em: 20 out. 2018.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200004>.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.105-121, jun. 2005.

SOUZA, Kellcia Rezende; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Abordagem quanti-qualitativa: superação da dicotomia quantitativa-qualitativa na pesquisa em educação. **Educação e Filosofia**, [s.l.], v. 31, n. 61, p.21-44, 30 abr. 2017. EDUFU - Editora da Universidade Federal de Uberlândia. <http://dx.doi.org/10.14393/revedfil.issn.0102-6801.v31n61a2017-p21a44>. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/29099>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

TORRES, Ana Kátia Barbosa. JUSTIÇA TRIBUTÁRIA COMO PRESSUPOSTO DA JUSTIÇA SOCIAL. **Revista Jurídica da Uni7**, Fortaleza, v. 9, n. 1, p.87-96, abr. 2012. Disponível em: <[https://www.uni7.edu.br/periodicos/index.php/revistajuridica/article/download/102/103/.](https://www.uni7.edu.br/periodicos/index.php/revistajuridica/article/download/102/103/)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - ISSN 1415-4765. Disponível em: <www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

Recebido: 25/11/2022

Aceito: 02/05/2023