



RELATO DE EXPERIÊNCIA

**Coleta e sistematização de
informações administrativas
públicas para pesquisas
acadêmicas**

**Convênio 13/2025 – Município de
Uberlândia, Universidade Federal de
Uberlândia e Fundação de Apoio
Universitário**

Uberlândia/MG
Julho/2026



Instituto de Economia e Relações Internacionais
Universidade Federal de Uberlândia

EQUIPE TÉCNICA:

Alanna Santos de Oliveira

Técnica Administrativa em
Educação

Email: alanna@ufu.br

Welber Tomás de Oliveira

Técnico Administrativa em
Educação

Email: welber@ufu.br



Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômico-Sociais - CEPES

Órgão de pesquisa vinculado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI). O Centro fornece suporte técnico e institucional por meio de pesquisas econômicas e estudos especializados, contribuindo para a formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento.

Diretor do IERI

Marcelo Sartorio Loral

Coordenador do CEPES

Henrique Ferreira de Souza

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômico-Sociais – CEPES.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

RESUMO

Este relato de experiência está relacionado ao projeto “Avaliação do esforço de arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para o município de Uberlândia (MG)”, desenvolvido pelo Centro de Estudos, Pesquisas e Projeto Econômico-Sociais (CEPES/UFU) via convênio tripartite com o Município de Uberlândia (MG) e a Fundação de Apoio Universitário (FAU). O relato apresenta e avalia criticamente a experiência de obtenção e processamento de informações públicas para fins de pesquisa científica junto aos municípios brasileiros. As informações foram solicitadas via Lei de Acesso à Informação (LAI). Destaca-se como dificuldades, a inexistência de um sistema unificado de dados; heterogeneidade nos formatos das bases recebidas; barreiras interpretativas envolvendo a relação entre a LAI e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e falta de retorno por parte de empresas gestoras.

LISTAS

Quadro 1 - Municípios semelhantes a Uberlândia (MG) que tiveram solicitações de acesso à informação enviados	10
Quadro 2 - Empresas gestoras do ISSQN dos municípios selecionados que tiveram pedidos de acesso à informação enviados.....	16
Quadro 3 - Municípios e variáveis da base consolidada das informações de arrecadação fiscal do ISSQN por subitem de serviço.....	17
Quadro 4 – Consultas de esclarecimento posterior ao atendimento.....	21

Lista de abreviações

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas

FAU – Fundação de Apoio Universitário

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS – Imposto sobre Bens e Serviços

ISS – Imposto sobre Serviços

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

LAI – Lei de Acesso à Informação

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIC – Serviço de Informações ao Cidadão

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

UFU – Universidade Federal de Uberlândia

Sumário

1. INTRODUÇÃO	7
2. OBJETIVO DO CONVÊNIO	7
3. DIFICULDADES DE ACESSO À INFORMAÇÃO	10
3.1. Múltiplos sistemas de solicitação de acesso à informação.....	11
3.2. Não respostas e recusas	11
4. DIFICULDADES DE SISTEMATIZAÇÃO E COMPATIBILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	17
4.1. Contextualização geral	17
4.2. Relatórios com filtros de significado incertos	18
4.2.1. Rótulos de colunas	18
4.2.2. Ausência de padronização dos rótulos	18
4.3. Ausência de documentação das informações enviadas	19
4.4. Ausência de padronização: estruturas e formatos distintos.....	21
4.4.1. Formato do arquivo	22
4.4.2. Disposição dos dados (formato largo × longo × microdado)	22
4.4.3. Granularidade temporal	22
4.4.4. Classificação da atividade econômica	23
4.4.5. Formatos numéricos e de codificação	23
4.4.6. Vocabulário das variáveis	24
4.5. Estimativas	24
4.5.1. Divergência sistemática entre as bases municipais e o SICONFI.....	24
4.5.2. Perdas de informação	24
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	25
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
REFERÊNCIAS.....	28
ANEXOS	29

1. INTRODUÇÃO

Este relato de experiência metodológica visa avaliar criticamente os desafios enfrentados no processo de obtenção e tratamento de dados públicos no âmbito do convênio público 13/2025 entre o município de Uberlândia (MG), a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e a Fundação de Apoio Universitário.

O objetivo desse convênio foi estimar a eficiência da Prefeitura de Uberlândia (MG) na arrecadação atual de ISSQN e seu potencial de arrecadação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), instituído pela Reforma Tributária, por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025. Para tanto, foi necessária a utilização dos mecanismos de solicitação de informações públicas instituídas pela Lei de Acesso à Informação.

Nesse relato, são compartilhadas as soluções implementadas e os aprendizados resultantes. O documento contribui com a literatura ao documentar pormenores técnicos de pesquisas comparativas com informações municipais, e com gestores municipais ao oferecer a perspectiva de um usuário, o que pode facilitar a identificação de oportunidades de melhorias na transparência de dados administrativos municipais.

O documento está estruturado nessa introdução e em mais cinco seções. A segunda seção detalha o objetivo do convênio, a terceira discute as dificuldades de acesso às informações, a quarta apresenta as dificuldades de sistematização das informações coletadas, a quinta contém os resultados obtidos e discussão sobre o processo e a sexta faz considerações finais.

2. OBJETIVO DO CONVÊNIO

O debate em torno da eficiência na arrecadação de tributos é amplo e envolve múltiplas dimensões. No âmbito do Convênio nº 13/2025, o objetivo foi estimar se, dada a alíquota, o esforço fiscal e o tamanho da atividade de serviço, o município de Uberlândia (MG) apresenta nível de arrecadação semelhante ao de outros municípios brasileiros comparáveis em termos de características observáveis.

Previamente à seleção dos municípios estudados, a amostra de municípios foi delimitada de forma a garantir a comparabilidade com Uberlândia (MG), excluindo-se as capitais estaduais e os municípios com população inferior a 50 mil habitantes, considerando-se a população estimada para 2018. Em seguida, foi aplicada uma técnica

de agrupamento (*cluster*) para identificar municípios estruturalmente comparáveis a Uberlândia (MG). Para isso, utilizou-se o método *k-means*, que particiona as observações em grupos homogêneos, de modo a minimizar a variância intragrupo.

A formação dos *clusters* baseou-se nas variáveis da pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC) de 2018. A REGIC, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem como objetivo identificar a hierarquia urbana brasileira por meio de indicadores de centralidade econômica construídos a partir dos fluxos de bens, serviços e da gestão pública e privada. A escolha dessas variáveis está alinhada ao objetivo do estudo. Para maior detalhamento é possível consultar o Relatório Técnico do convênio.

A Lei Complementar nº 116, de 2003, define quarenta itens de serviços sobre os quais os municípios estão autorizados a instituir a cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Nesse contexto, o município de Uberlândia (MG) tinha interesse em avaliar em quais desses serviços sua arrecadação se mostrava relativamente mais ou menos eficiente, em comparação com municípios de características semelhantes.

A arrecadação de ISSQN do município i , no ano t no item de serviços s é determinada pela Equação 1:

$$\text{Arrecadação}_{its} = (\text{Receita}_{its} * \text{Alíquota}_{its}) * \text{Eficiência}_{its} \quad (1)$$

Em que: Arrecadação_{its} representa o valor efetivamente arrecadado pelo município (i), no ano (t), referente ao item de serviço (s); Receita_{its} corresponde ao somatório da receita bruta de todos os estabelecimentos enquadrados no item de serviço (s), localizados no município (i), no ano (t); Alíquota_{its} é a alíquota do ISSQN estabelecida na legislação tributária municipal para o item de serviço (s), vigente no município (i) no ano (t); e Eficiência_{its} é um indicador com valores entre 0 e 1, que mensura a proporção do potencial máximo de arrecadação efetivamente capturada pelo município. Valores próximos de 1 indicam elevada eficiência arrecadatória, enquanto valores próximos de 0 refletem baixa capacidade de converter a base tributável em arrecadação efetiva.

A finalidade é estimar a Eficiência_{its} . Para isso, utilizou-se a Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA), com orientação a produto e retornos variáveis de escala (*Variable Returns to Scale* – VRS). A apresentação formal da metodologia foge ao escopo deste relatório; para uma descrição detalhada do método

recomenda-se Badunenko e Mozharovskyi (2016). O Relatório Técnico do convênio apresenta uma discussão simplificada. Em termos gerais, o DEA estima a fronteira de produção eficiente, isto é, o nível máximo de arrecadação que pode ser obtido a partir de um determinado conjunto de insumos.

No estudo elaborado no convênio, essa fronteira foi estimada conforme a Equação 2:

$$\text{Arrecadação}_{ts}^* = f(\text{Alíquota}_{its}, \text{Receita}_{its}, \text{Esforço Fiscal}_{it}) \quad (2)$$

Em que: $\text{Arrecadação}_{ts}^*$ representa a arrecadação máxima estimada pelo DEA, condicionada aos insumos observados, e $\text{Esforço Fiscal}_{it}$ corresponde à capacidade administrativa do município para fiscalização e arrecadação.

O esforço fiscal é definido como:

$$\text{Esforço Fiscal}_{it} = \text{Número de Auditores}_{it} * \text{Salário bruto dos Auditores}_{it} \quad (3)$$

Por fim, a eficiência arrecadatória é obtida pela razão entre a arrecadação observada e a arrecadação máxima estimada pelo DEA:

$$\text{Eficiência}_{its} = \frac{\text{Arrecadação}_{its}}{\text{Arrecadação}_{ts}^*} \quad (4)$$

Em relação a obtenção das informações, os valores de Alíquota_{its} foram obtidos nos códigos tributários municipais, que são de acesso público. A variável Receita_{its} , por sua vez, não é diretamente observável. Para contornar essa limitação, utiliza-se a massa salarial dos estabelecimentos pertencentes ao item de serviço s , obtida na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), como *proxy*. A quantidade de auditores fiscais e seus salários brutos são informações que estão disponíveis nos Portais da Transparência. Por fim, Arrecadação_{its} são registros administrativos que, em geral, os municípios não publicam, assim os dados de arrecadação por serviço foram obtidos mediante solicitações diretas aos municípios.

Em resumo, o modelo considera como produto (*output*) a arrecadação do ISSQN por item de serviço definido na Lei Complementar nº 116/2003. Os insumos (inputs) são: (i) a alíquota do ISSQN aplicável ao item de serviço; (ii) a massa salarial dos trabalhadores formais vinculados ao item de serviço, utilizada como *proxy* da receita potencial; e (iii) o esforço fiscal municipal, mensurado pelo produto entre o número de auditores fiscais e sua remuneração bruta.

Dessa forma, o foco deste relato é apresentar a experiência da equipe com a utilização dos mecanismos de acesso à informação dos municípios e outras estratégias para obter os registros administrativos de arrecadação de ISSQN por item e as dificuldades de sistematização dessas informações. Vale dizer que embora os valores agregados da arrecadação do ISSQN sejam disponibilizados anualmente no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), essas informações não são desagregadas por item de serviço.

3. DIFICULDADES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A técnica de *clusterização* selecionou 41 (quarenta e um) municípios (Quadro 1). Para todos eles, foram encaminhados pedidos de acesso à informação, solicitando-se os dados de ISSQN por item e suas respectivas alíquotas. Essas solicitações foram enviadas por meio dos seus portais de acesso à informação. Alguns municípios têm portais próprios (como os eSic's - Serviços de Informações ao Cidadão), outros utilizam o Fala.BR (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação).

Quadro 1 - Municípios semelhantes a Uberlândia (MG) que tiveram solicitações de acesso à informação enviados

Município	Estado	Município	Estado	Município	Estado
Araçatuba	SP	Franca	SP	Pelotas	RS
Araraquara	SP	Governador Valadares	MG	Petrolina	PE
Balneário Camboriú	SC	Imperatriz	MA	Piracicaba	SP
Barretos	SP	Ipatinga	MG	Presidente Prudente	SP
Bauru	SP	Itajaí - Balneário Camboriú	SC	Ribeirão Preto	SP
Blumenau	SC	Joinville	SC	Santa Maria	RS
Campina Grande	PB	Juazeiro	BA	Santos	SP
Campinas	SP	Juazeiro do Norte	CE	São José do Rio Preto	SP
Campos dos Goytacazes	RJ	Juiz de Fora	MG	São José dos Campos	SP
Caruaru	PE	Jundiaí	SP	Sorocaba	SP
Cascavel	PR	Londrina	PR	Vitória da Conquista	BA
Caxias do Sul	RS	Maringá	PR	Volta Redonda	RJ
Chapécó	SC	Montes Claros	MG		
Feira de Santana	BA	Passo Fundo	RS		

Fonte: Elaboração própria.

Além desses municípios, foram enviados pedidos para: o Ministério da Fazenda; o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia; a Receita Federal; o Tribunal de Contas de Minas Gerais; o Tribunal de Contas de São Paulo; a Subsecretaria de

Arrecadação, Cadastros e Atendimento (Ministério da Fazenda) e; a Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (Ministério da Fazenda).

Nesses pedidos foram solicitados: planilha com as informações das notas fiscais de serviços eletrônica (NFS-e) anonimizadas, geradas entre 2018 e 2024; planilha com o valor arrecadado de ISSQN por ano e por item e subitem dos serviços (de 2018 a 2024) e; documento (*word*, pdf ou site) da Lei Municipal que define as alíquotas de ISSQN com atualizações entre 2018 e 2024. Os pedidos foram padronizados, a solicitação está no Anexo A.

3.1. Múltiplos sistemas de solicitação de acesso à informação

Destaca-se que para solicitar essas informações foi necessário acessar quarenta e um sistemas diferentes, um para cada município, mais os sistemas de informação das demais entidades que solicitamos informações. Todos os sistemas exigem a criação de cadastro com nome de usuário e senha, bem como a realização de algum procedimento específico para a abertura de processos de solicitação de informações. Desta forma, chama a atenção a falta de adoção a um sistema centralizado, que fosse possível solicitar informações para mais de um município simultaneamente ou ao menos que permitisse usar o mesmo cadastro e o procedimento fosse o mesmo – como o sistema Informa.BR (anteriormente denominado do Fala.BR) que permite enviar solicitações para os municípios que aderem utilizando o cadastro do Gov.BR. Note que para uma pesquisa mais ampla, o custo de solicitação e acompanhamento das propostas em sistemas próprios dos municípios é significativamente maior do que seria se todos aderissem ao Informa.BR.

Nesse sentido, a equipe desenvolveu uma planilha com o nome do município, site do portal de solicitação de informações, nome de usuário, senha, e-mail cadastrado, a data do pedido, número do protocolo, data limite para resposta, data limite para recurso e observações. A equipe registrou todas as solicitações e acompanhou as respostas e os prazos para recursos de todos os municípios. Essa condição, portanto, tornou necessário o trabalho de gestão das solicitações.

3.2. Não respostas e recusas

Diversas solicitações realizadas por meio dos sistemas eletrônicos de acesso à informação não obtiveram respostas ou foram recusadas. Dessa forma, adotou-se como estratégia complementar, o contato telefônico com as prefeituras dos municípios. As

conversas com os servidores municipais, que em geral foram solícitos, indicaram que o encaminhamento de ofícios por *e-mail* apresentava maior probabilidade de sucesso na obtenção das informações solicitadas.

Com base nessa orientação, foram enviados ofícios (em formato digital) para todas as prefeituras anteriormente contatadas pelos sistemas próprios de acesso à informação. Para isso, foi necessário identificar os endereços eletrônicos das unidades responsáveis, mediante consulta aos sítios oficiais das prefeituras. Essa etapa demandou um trabalho adicional de levantamento e organização de informações de contato, incluindo telefones e endereços eletrônicos.

Verificou-se, ainda, que não havia padronização entre os municípios quanto ao órgão responsável pelos registros da arrecadação do ISSQN. As informações poderiam não estar concentradas em uma única secretaria ou departamento, exigindo a identificação de diferentes unidades administrativas potencialmente responsáveis pelos dados. Assim, frequentemente foi necessário encaminhar os pedidos simultaneamente para diversas secretarias ou departamentos, ou obter a indicação do setor competente por meio de contato telefônico.

Porém, a maior parte dos municípios e todas as instituições, não disponibilizaram as informações solicitadas. Em resumo, as principais justificativas apresentadas pelas prefeituras e outras instituições para o não atendimento às solicitações foram: i) insuficiência de pessoal; ii) limitação de recursos materiais; iii) ausência de sistemas informatizados capazes de compilar as informações no formato solicitado; iv) violação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – embora os dados requisitados estivessem abrangidos pelas disposições da Lei de Acesso à Informação (LAI) e; v) em alguns casos, que não dispunham dos dados, cuja gestão ficava sob a responsabilidade de empresas contratadas.

Para exemplificar os casos i, ii e iii de respostas de recusa, abaixo estão as respostas de Barra Mansa (RJ), Campina Grande (PR), Campinas (SP), São José do Rio Preto (SP) e do Ministério da Fazenda:

Estamos passando por muitas dificuldades com relação ao sistema informatizado tributário, os relatórios que temos acesso ainda passa por inconsistências e seria tememário neste momento a disponibilização desses dados. Acredito que no futuro estaremos disponibilizando em nosso espaço de Finanças essas informações.

Secretaria Municipal de Finanças, Barra Mansa (RJ).

Em atenção ao protocolo Nº 19529/2025, informamos que esta municipalidade não dispõe dos dados de arrecadação do ISSQN detalhados por subitem de serviço, conforme solicitado em sua petição.

Prefeitura Municipal de Campina Grande (PR).

O município de Campinas (SP) apontou como entraves um conjunto de pontos, como: **ausência de relatórios prontos, volume e abrangência do pedido, migração de dados e disponibilidade histórica e custos de desenvolvimento:**

O sistema NFSe Campinas não dispõe de relatórios prontos para extração das informações solicitadas. A implementação de tais relatórios no sistema demandará tempo e custo, além de serem tecnicamente inviáveis devido ao volume colossal de dados a ser disponibilizado via relatório.

O banco de dados do NFSe Campinas armazena milhares de notas por mês e, ao longo de oito anos, isso representa dezenas de milhões de registros. Executar um script que agrupe valores por subitem, regime tributário, opção Simples Nacional e data de emissão para todo esse período exigiria horas (ou dias) de processamento, consumindo recursos críticos do servidor de produção e afetando diretamente todos os contribuintes em operação.

Estamos em fase final de transição do sistema antigo para o novo NFSe. Os registros anteriores a 2020 ainda não foram totalmente importados para o novo banco de dados, de modo que não dispomos de acesso direto a esses “dados legados” no ambiente atual.

Nosso novo sistema de Business Intelligence (BI), responsável pelas rotinas de ETL e pelo armazenamento histórico de 2018 em diante, ainda está em processamento das cargas. É justamente esse repositório que permitirá gerar planilhas consolidadas sem impactar o banco de transações on-line.

Criar um script ad hoc para extração direta no ambiente de produção implica esforço de desenvolvimento, testes e homologação, além de agendamento em janela de baixa movimentação, gerando custos e prazos adicionais.

Prefeitura Municipal de Campinas (SP)

A Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (SP), assim como diversas outras prefeituras e outros órgãos, como a Receita Federal, apontou a necessidade de trabalhos adicionais:

Não são fornecidas informações que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados, que não sejam de competência do órgão ou entidade municipal, como também informações que são protegidas por sigilo fiscal.

Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto (SP)

Foram solicitados ainda, ao Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Fazenda, os valores arrecadados de PIS/Pasep e Cofins por município e por Classificação Nacional de Atividade Econômica. Em resposta, o Ministério indicou o endereço eletrônico para acesso aos dados por unidade da federação. Interposto recurso

com o esclarecimento de que o pedido se referia a dados municipais, esse foi indeferido, com a justificativa de que não havia registro das informações conforme solicitado e que:

Com relação ao pedido do cidadão, deve-se consignar que não há registro, no âmbito desse Centro de Estudos, de informação conforme mencionada pelo recorrente. Este Centro de Estudos esclarece que dados adicionais aos já publicados ou em formato diverso constituem informação nova e dependem da criação/atualização de consultas à base de dados, demandando a realização de trabalho adicional de extração, limpeza, análise, interpretação e consolidação de dados e informações, pedido que - à luz do art. 13, III, do Decreto no 7.724, de 2012 - não será atendido. In verbis: "Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: (...) III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão".

Brasil. Ministério da Fazenda, Resposta ao Pedido de Acesso à Informação Protocolo nº 18800.171098/2025-95, 22/05/2025.

Cabe destacar que a alegação de necessidade de trabalho adicional encontra respaldo no art. 13, inciso III, do Decreto Federal nº 7.724/2012, que estabelece que os órgãos públicos não são obrigados a atender pedidos cuja resposta exija trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados que não integrem suas atribuições regulares.

Ocorre que, nesse caso, a solicitação envolvia consolidação por item da LC nº 116/2003, ou envio dos microdados das NFSe anonimizadas. A consolidação parece estar dentro do que o referido mecanismo legal ampara para recusar solicitação, uma vez que impõe necessidade de elaboração de relatório ou *script* específico. No entanto, o envio das NFSe anonimizadas, caracterizaria somente extração e envio de informações. Ainda que o volume tenha sido considerado grande, não há qualquer outro trabalho adicional além do trabalho de disponibilizar a informação. Portanto, o dispositivo legal, embora tenha sido amplamente utilizado para recusar as solicitações, não ampara a recusa desse pedido.

A alegação de conflito com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) revela, em grande medida, uma confusão quanto ao alcance desse dispositivo legal. A LGPD destina-se à proteção de dados pessoais e de informações que permitam identificar pessoas físicas, não se aplicando às informações agregadas solicitadas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Além disso, as respostas que invocaram a LGPD não indicaram quais dispositivos legais justificariam a negativa nem demonstraram de que forma as informações requeridas estariam enquadradas nas hipóteses de restrição previstas na legislação.

Ainda que essa fundamentação tivesse sido apresentada, é difícil sustentar sua pertinência no caso em análise. A proteção conferida pela LGPD poderia ser invocada, por exemplo, caso fossem solicitadas informações individualizadas, como o faturamento de empresas específicas, ou dados suficientemente desagregados – por dia e horário, por exemplo – que, combinados com outras informações previamente conhecidas, possibilitassem a identificação de transações particulares. Outra hipótese seria a existência de segmentos econômicos com um número muito reduzido de empresas no município, situação em que determinados dados poderiam permitir a identificação indireta de um contribuinte específico. Nesses casos, entretanto, bastaria suprimir essas informações para preservar o sigilo, sem comprometer o atendimento ao restante do pedido.

Nenhuma dessas circunstâncias foi apontada pelas administrações municipais. Assim, a invocação da LGPD como fundamento para a negativa de acesso parece decorrer, sobretudo, de uma interpretação equivocada acerca da distinção entre informações públicas, cujo acesso é garantido pela LAI, e informações protegidas pela legislação de proteção de dados pessoais.

Nos casos de recusas, tentamos recursos que não prosperaram. Uma alternativa discutida pela equipe foi acionar o judiciário para obter as informações, uma vez que a compreensão é que as justificativas não estavam realmente em consonância com a LAI. Porém, foi ponderado que mobilizar o judiciário, além de financeiramente custoso, implica em lidar com a morosidade dos processos e com significativa incerteza dos resultados. Desta forma, foi descartado usar esse meio. Note que esta questão é relevante para pesquisas e para a imprensa, em caso de levantamentos públicos ou de interesse em ter acesso a informações, a análise de custo-benefício aponta acionar o mecanismo de imposição da lei como inviável.

Ainda, buscou-se obter as informações junto às empresas responsáveis pela gestão do ISSQN das prefeituras, listadas no Quadro 2. Nenhuma delas, contudo, disponibilizou os dados solicitados. Nesses casos, chama a atenção que algumas prefeituras alegaram não ter o controle da informação, que ficava com a empresa, e ter custos financeiros adicionais caso solicitassem informações ou relatórios.

Algumas empresas prestadoras de serviços às prefeituras colaboraram com o fornecimento de informações após solicitação de seus contratantes, inclusive prestando

esclarecimentos adicionais. Entretanto, seus nomes não serão divulgados, uma vez que não foi solicitada autorização para sua identificação.

Quadro 2 - Empresas gestoras do ISSQN dos municípios selecionados que tiveram pedidos de acesso à informação enviados

Empresas	Municípios atendidos
Tecner	
Nota Control Tecnologia	Ribeirão Preto (SP)
simpliss	Piracicaba (SP); Presidente Prudente (SP)
portalfacil	Imperatriz (MA); Ipatinga (MG)
eicon / gissonline	Araraquara (SP); Jundiaí (SP)
grupoassessor	Araçatuba (SP)
EL Produções de Software	Petrolina (PE)
WebISS	Juazeiro (BA); Feira de Santana (BA)
siltecnologia	Franca (SP)
Fintel	Juiz de Fora (MG)
Coplan	Barra Mansa (RJ)
speedgov	Juazeiro do Norte (CE)

Fonte: Elaboração própria.

É relevante também documentar que em relação ao Simples Nacional, as prefeituras apontam que as informações realmente são uma “caixa preta”. Uma vez que elas possuem acesso apenas a uma conta no Banco do Brasil que permite verificar o saldo que têm a receber, sem qualquer detalhamento. O responsável pela gestão dessa informação é o Ministério da Fazenda, que como exposto, também apontou que não possui esse relatório organizado.

Por fim, cabe dizer, que há exemplos no país de gestão e transparência desses dados de forma que não seria necessário nenhuma etapa discutida nessa seção. Como exemplo da forma como os dados poderiam ser sistematizados para a realização desse projeto, e, também, de organização de uma prefeitura municipal em relação a dados, pode-se citar a iniciativa de Porto Alegre (RS), com o *Dashboard Transparência Ativa de ISS* (link disponível nas referências bibliográficas). Disponibilizado no site dessa prefeitura, os dados de ISSQN publicizados fornecem um modo fácil e intuitiva de acessar essas informações. Um trecho do site que hospeda esse *dashboard* resume a importância da disponibilização organizada de informações públicas:

A ferramenta foi criada para permitir que a sociedade acompanhe a arrecadação do ISS, conheça mais sobre a contribuição de cada segmento prestador de serviço tributável e tenha condições de participar ativamente na discussão das políticas públicas relacionadas à tributação do imposto. Acreditamos no Controle Social como instrumento essencial à democracia e transformação da sociedade e pretendemos facilitar essa tarefa.

4. DIFICULDADES DE SISTEMATIZAÇÃO E COMPATIBILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

4.1. Contextualização geral

Obtidos os dados de arrecadação de ISSQN por subitem de serviço, iniciou-se a etapa de organização, limpeza e consolidação das informações em uma base única. Essa etapa consumiu tempo relevante na execução do projeto, tendo revelado um novo conjunto de dificuldades que, embora menos visíveis do que as barreiras de acesso descritas na seção anterior, se mostram igualmente importantes para quem pretende utilizar registros administrativos municipais em pesquisa.

Os desafios enfrentados nesta fase referem-se tanto ao processo de compatibilização de estruturas de arquivos distintas, ou seja, de uma homogeneização técnica dos produtos recebidos, quanto ao esforço de padronização das informações em si, isto é, de compreensão quanto ao que se referem conceitualmente, a fim de torná-las metodologicamente comparáveis.

A base final consolidada reúne 574.393 registros de doze municípios, tendo seus dados organizados em torno de nove variáveis, com cobertura, em geral, de 2018 a 2025 (salvo alguns poucos casos).

Quadro 3 - Municípios e variáveis da base consolidada das informações de arrecadação fiscal do ISSQN por subitem de serviço

Municípios	Variáveis da base
1. Araçatuba (SP)	i. COD_IBGE
2. Caruaru (PE)	ii. MUNICÍPIO
3. Feira de Santana (BA)	iii. REGIME
4. Itajaí (SC)	iv. ANO
5. Jundiaí (SP)	v. MÊS
6. Maringá (PR)	vi. SUBITEM
7. Pelotas (RS)	vii. VALOR_NOTA
8. Piracicaba (SP)	viii. DESCRIÇÃO
9. Santa Maria (RS)	ix. VALOR_ISSQN
10. São José dos Campos (SP)	
11. Sorocaba (SP)	
12. Uberlândia (MG)	

Fonte: Elaboração própria

Para chegar à estrutura consolidada com as diversas informações municipais foi necessária a elaboração de um roteiro de tratamento e de *scripts* específicos para cada município, seguidos de rotinas de conferência sistemáticas dos *dataframes* obtidos por cada *script*.

4.2. Relatórios com filtros de significado incertos

Os arquivos enviados foram, quase sempre, o resultado de uma consulta realizada por um servidor no sistema de gestão tributária do município, a qual embute escolhas, como a do regime de apuração, ou do tipo de lançamento, que não acompanharam o arquivo de dados. Ou seja, a equipe recebeu o produto do filtro, mas não as informações dos filtros utilizados. Duas situações ilustram tal problema e são descritas detalhadamente a seguir.

4.2.1. Rótulos de colunas

O caso de Araçatuba (SP) ilustra esse ponto. Recebida a planilha do município, em atendimento ao pedido realizado via e-SIC, foi necessário retornar o contato com a Prefeitura Municipal de Araçatuba (SP) para obter esclarecimentos quanto ao significado das colunas. Especificamente, a equipe questionou a unidade de classificação dos serviços, o conceito dos valores informados e o universo de contribuintes. A consulta resultou no envio, algumas semanas depois, de uma nova extração.

Situação equivalente ocorreu em Caruaru (PE). As informações enviadas continha colunas com nomes que não permitiam identificar se a informação era o valor do imposto gerado ou efetivamente arrecadado no período. Ainda, os arquivos não permitiam diferenciar se a arrecadação foi realizada por arrecadação própria ou através do Simples Nacional.

Em Campos dos Goytacazes (RJ), a dúvida recaiu sobre o universo coberto pelo arquivo. Foi necessário perguntar se os valores reportados na planilha de arrecadação se referiam apenas aos regimes de lucro real e presumido – isto é, excluindo o Simples Nacional – ou se incluíam também o Simples Nacional, correspondendo ao total do ISSQN recolhido em cada ano.

4.2.2. Ausência de padronização dos rótulos

Em São José dos Campos (SP), havia uma planilha chamada “total”, partiu-se do pressuposto de que esta seria a soma dos dois regimes (Simples Nacional e não simples). Porém, uma verificação revelou subitens com valores na planilha do Simples e sem valor (ou com valor menor) na planilha do “total”, o que sugeriu a conclusão de que o “total” não incluiria o Simples Nacional. Nessa mesma base, as colunas repetidas para

cada ano eram rotuladas apenas como “Valor” e “ISS”, sem definição do que se referiam especificamente (por exemplo: valor dos serviços ou base de cálculo).

Já em Maringá (PR) existia as colunas “Valor ISS Total Arrecadado” e “Valor ISS Arrecadado Simples Nacional”, a equipe consultou se a soma das colunas correspondia ao total arrecadado, assim como está em São José dos Campos (SP). A resposta da Secretaria Municipal de Fazenda esclareceu que a segunda coluna estava contida na primeira, e não deveria ser somada a ela. Ou seja: em Maringá (PR), “total” inclui o Simples Nacional; em São José dos Campos (SP), “total” o exclui. O mesmo rótulo, em dois arquivos que atendem ao mesmo pedido padronizado, designa conceitos distintos e, em nenhum dos dois casos, essa informação estava descrita no arquivo. Nos dois municípios, tratar o rótulo pelo seu sentido corrente teria produzido erro, uma vez que em Maringá (PR) isso significaria dupla contagem do Simples; em São José dos Campos (SP), sua omissão.

Cabe registrar que, quando o município documentou o filtro, o ganho foi imediato. Itajaí (SC) foi o caso exemplar, visto que os dados do município foram acompanhados de arquivo com duas observações explicitando que “os sistemas de gestão tributária não fornecem o valor arrecadado (regime de caixa) por atividade”, de modo que os valores informados são os declarados pelos contribuintes, e que os dados do Portal da Nota “não contemplam os dados de ISSQN arrecadados diretamente pelo Simples Nacional”, abrangendo apenas o ISSQN retido e as guias emitidas no portal municipal.

A comunicação oficial que acompanhou a resposta ao pedido (C.I. 366/2025, de 4 de junho de 2025, em atendimento à LAI protocolo nº 35720/2025) foi ainda mais informativa, explicando por que o dado não existia na forma pedida: para os prestadores optantes do Simples Nacional, “não é possível identificar o recolhimento do ISSQN por item da lista, uma vez que é creditado em parcela única o valor pela União, com exceção dos valores com retenção”. Além disso, o município fixou o corte temporal: “os dados de 2025 vão até a competência 04 do corrente ano”.

4.3. Ausência de documentação das informações enviadas

O ponto anterior é manifestação de um problema mais amplo que se refere ao fato de que nenhuma das bases recebidas veio acompanhada de dicionário de variáveis, nota metodológica ou metadados.

A alegação recorrente, examinada na seção 3, de que o atendimento ao pedido exigiria trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação, supõe, portanto,

que a entrega de dados brutos seja a modalidade menos onerosa de atendimento. Porém, é relevante ter documentação dessa informação.

O dado bruto sem documentação não implica menor custo, mas sim em custo transferido para o usuário, que indiscutivelmente tem condições piores, já que este não possui acesso ao sistema de origem. Adicionalmente, isso levará a recorrer novamente ao fornecedor da informação para solicitar interpretação correta, de tal forma que não há economia nessa prática.

Também é preciso considerar que, apesar do pedido da informação ter sido feito de forma muito detalhada aos municípios, talvez, o procedimento ideal envolveria a previsão pelo demandante da informação, na referida requisição, de arquivos ou instruções detalhadas sobre os dados encaminhados. Infelizmente, não foi o modo como encaminhou-se as solicitações empreendidas neste projeto. De todo modo, essa é uma recomendação para os usuários desse documento.

Em geral, as informações ausentes e que seriam necessárias para o uso responsável dos arquivos, eram, essencialmente:

- definição das variáveis (o que mede cada coluna e em que unidade);
- regime de apuração (competência ou caixa; declarado ou arrecadado);
- tratamento de cancelamentos, estornos e créditos;
- abrangência temporal efetiva do arquivo, inclusive o mês de corte no ano corrente;
- classificação de atividade empregada e sua versão (subitem da LC nº 116/2003, em qual nível de agregação; ou CNAE, em qual versão);
- distinção entre ausência de arrecadação e ausência de informação;
- descrição dos códigos

Na ausência dessa documentação, a equipe teve de produzi-la retrospectivamente, por lógica dedutiva e verificações, e quando não foi possível por consulta aos próprios municípios (Quadro 4). Foram elaborados: (i) um documento de anotações por município, registrando as decisões e as ambiguidades encontradas em cada caso; (ii) um inventário geral das bases, com formato, ano inicial, ano final, temporalidade, regimes disponíveis, classificação de atividade e especificidades de cada entrega; (iii) uma tabela de códigos de subitens, tomada como referência para a construção do *codebook* da base consolidada; (iv) um roteiro das etapas de consolidação; e (v) um relatório de conferência das bases municipais, produzido após a

consolidação para verificar se os subitens, os anos e os regimes se comportavam como esperado.

Quadro 4 – Consultas de esclarecimento posterior ao atendimento

Interlocutor	Objeto da dúvida	Resposta obtida	Efeito sobre o tratamento
Maringá (PR) - Secretaria Municipal de Fazenda	Por que a soma de “Valor ISS Total Arrecadado” e “Valor ISS Arrecadado Simples Nacional” não reproduz o ISS total do ano	A coluna do Simples está contida na do Total; o ISS total contabilizado inclui receitas não atribuíveis a subitem	Evitou dupla contagem do Simples; explicou parte da divergência frente ao SICONFI
Itajaí (SC) - SEFAZ, C.I. 366/2025	Alcance dos dados do Simples Nacional e conceito de valor reportado	Valores são declarados, não arrecadados; Simples não identificável por item, salvo retenções; 2025 até a competência 04	Delimitou o universo do dado e fixou o corte temporal de 2025
Caruaru (PE) - Prefeitura Municipal	Significado de VLR_RECEBIDO_rateio e VLR_IMPOSTO_rateio; conteúdo de quatro arquivos de nomes crípticos	Distinção entre imposto gerado no período e valor pago no DAS; identificação de quais arquivos são de arrecadação própria e quais do Simples	Definiu qual coluna adotar como VALOR_ISSQN
Araçatuba (SP) - e-SIC nº 064/2025	Significado das colunas “sequência”, “Valor” e “Optante”; possibilidade de obter o regime próprio	Nova extração, classificada por CNAE 2.0, enviada em dezembro de 2025	Substituiu a base original, mas transferiu o problema para a compatibilização CNAE → LC 116
Campos dos Goytacazes (RJ) - empresa gestora do sistema	Se a planilha anual de arrecadação incluía o Simples Nacional — pergunta necessária para conciliá-la com os microdados de nota fiscal, cujos totais por subitem não a reproduzem; e envio dos anos faltantes (2018–2022 e 2025)	Atendimento parcial, com promessa de envio “em lotes subsequentes”, não cumprida	Sem a conciliação entre as duas fontes de dados recebidas, tornou-se inviável estimar 2018–2022 a partir da composição de 2023–2024; base não incorporada à consolidação final

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se que as consultas resumidas no Quadro 4 dependeram de certo “espírito público” dos interlocutores, que responderam aos questionamentos. Registra-se que nas solicitações realizadas por meio da LAI, o pedido é formalmente encerrado com a entrega do arquivo, e não há etapa prevista de esclarecimento nessa modalidade. Na maior parte dos casos, em que houve retorno com esclarecimentos acerca da base, essa se tornou plenamente utilizável, sendo que Campos dos Goytacazes (RJ) foi o único município para o qual o retorno não foi suficiente para manutenção dos dados no estudo.

4.4. Ausência de padronização: estruturas e formatos distintos

Como não existe padrão nacional para o registro e a divulgação da arrecadação de ISSQN por subitem de serviço, cada município entregou o dado na forma em que seu próprio sistema o produz. O resultado é que doze municípios produziram doze estruturas de dados diferentes, e que a compatibilização entre elas se tornou mais uma tarefa contemplada no projeto. A heterogeneidade manifestou-se em pelo menos seis dimensões.

4.4.1. Formato do arquivo

Foram recebidos arquivos em .xlsx, .xls, .csv, .pdf, e .txt. As entregas em PDF exigiram etapa prévia de conversão para formato tabular, com a consequente necessidade de conferir, linha a linha, se a conversão preservava os valores.

4.4.2. Disposição dos dados (formato largo × longo × microdado)

Convivem na amostra três arquiteturas incompatíveis entre si:

- *formato largo*, com os anos dispostos em colunas - Feira de Santana (BA), Maringá (PR), São José dos Campos (SP) e Araçatuba (SP); no caso extremo de Sorocaba (SP), a planilha traz 88 colunas mensais;
- *formato longo* (painel), com uma linha por combinação de subitem, ano e regime – Pelotas (PR), cuja planilha foi a única entregue em estrutura diretamente utilizável;
- *microdados de notas fiscais*, com uma linha por documento emitido — Santa Maria (RS), Caruaru (PE), Campos dos Goytacazes (RJ) e Uberlândia (MG), que exigiram agregação por subitem, mês, ano e regime.

Registrou-se, ainda, a fragmentação física dos arquivos: Itajaí (SC) entregou um arquivo com oito abas, uma por ano; Caruaru (PE) e Piracicaba (SP), um arquivo por ano; Maringá (PR), um arquivo com cabeçalho em dois níveis e células mescladas por ano.

4.4.3. Granularidade temporal

Oito municípios reportaram valores apenas em base anual; quatro - Caruaru (PE), Piracicaba (SP), Santa Maria (RS) e Sorocaba (SP) - em base mensal. Uberlândia (MG) entregou um arquivo com informações diária, com data de pagamento. Além disso, a cobertura temporal foi desigual: Jundiaí (SP) forneceu apenas dados para os anos de

2023 a 2025 (e, em 2023, a partir de maio); São José dos Campos (SP), a partir de 2020; Caruaru (PE), a partir de 2019; Piracicaba (SP), de 2019 a 2024; e, em quase todos, o ano de 2025 está truncado em abril ou maio.

Há ainda divergência de conceito: em Caruaru (PE), a base original remonta a 2010 e registra pagamentos referentes a exercícios anteriores, o que obrigou a distinguir explicitamente o ano de pagamento (construído a partir da data de pagamento) do ano de competência.

4.4.4. Classificação da atividade econômica

Embora o pedido tenha sido formulado com base nos itens e subitens da LC nº 116/2003, as entregas seguiram convenções distintas:

- Araçatuba (SP) entregou, na primeira remessa, uma planilha em que vários subitens apareciam agrupados numa única observação, em formato sequencial ("10.04, 17.07, 17.11, 3.01"), o que impedia atribuir valor a qualquer um deles isoladamente; após consulta, veio nova remessa classificada por CNAE 2.0, que exigiu tabela de compatibilização com a LC 116;
- Jundiaí (SP) utilizou o subitem a seis dígitos (formato 1.01.01), com nível de detalhamento superior ao da própria LC 116, o que exigiu truncar os dois últimos dígitos e, novamente, agregar linhas que passaram a compartilhar o mesmo código;
- Santa Maria (RS) entregou código e descrição concatenados em um único campo de texto livre, com problemas de espaçamento, pontuação e número de dígitos;
- Caruaru (PE) registrou como "Sem atividade definida", com código 0, parcela não desprezível dos lançamentos.

4.4.5. Formatos numéricos e de codificação

Conviveram, entre e dentro dos arquivos, o padrão brasileiro (vírgula decimal, ponto de milhar) e o padrão anglo-saxão; valores monetários armazenados como texto com prefixo de moeda (Santa Maria: "R\$1.280,00"); separadores de campo; e, em arquivos CSV; e notação científica corrompendo identificadores numéricos. Foi necessário escrever, nos *scripts*, uma rotina específica de conversão monetária capaz de identificar qual é o separador decimal em cada caso, e, na consolidação final, ler todas

as colunas como texto, convertendo-as, em seguida, de forma controlada, porque a leitura automática de tipos corrompia a variável.

4.4.6. Vocabulário das variáveis

O mesmo conceito recebeu nomes distintos (“Valor”, VALOR PAGO, “VI. ISS”, VLR_IMPOSTO_rateio, “ISSQN”); e o mesmo campo assumiu codificações distintas para o regime tributário: Não-simples, Não-Simples, OPTANTE/NÃO OPTANTE, SUPER SIMPLES com valores SIM/NÃO, e Optante simples com valores Sim/Não.

Diante disso, a estratégia adotada foi definir *a priori* um esquema-alvo de nove variáveis e escrever um *script* de importação e tratamento dedicado a cada município, encarregado de traduzir sua estrutura particular para esse *layout* comum. Somente ao final, os produtos foram empilhados por um *script* de consolidação, seguido de uma rotina de conferência que verificava, para cada município, o formato dos códigos de subitem e a existência de linhas duplicadas por combinação de subitem, ano, mês e regime.

4.5. Estimativas

As limitações enfrentadas na fase de organização e tratamento da base também se propagam para o processo de estimação, obrigando a escolhas metodológicas que convém explicitar.

4.5.1. Divergência sistemática entre as bases municipais e o SICONFI

A primeira verificação realizada sobre a base consolidada foi confrontar, para cada município e ano, o total de ISSQN obtido pela soma dos subitens com o valor declarado ao SICONFI. Porém, os valores informados e do SICONFI são conceitos distintos, portanto, não é esperado que convergissem.

4.5.2. Perdas de informação

Campos dos Goytacazes (RJ) foi excluído da base consolidada porque os dados fornecidos eram incompletos e inconsistentes. O município disponibilizou uma planilha agregada com a arrecadação anual do ISSQN por subitem (2018–2024) e microdados de notas fiscais apenas para 2023–2024. Diante da ausência dos anos anteriores, foi desenvolvida uma estratégia para estimar a distribuição dos subitens de 2018–2022 a partir da composição observada em 2023–2024. Embora o tratamento dos microdados

tenha sido concluído, a comparação entre as duas fontes revelou divergências substanciais, impossibilitando a utilização da metodologia proposta.

Os microdados representavam apenas 40,5% da arrecadação registrada na planilha em 2023 e 37,4% em 2024, além de apresentarem diferenças expressivas na distribuição por subitem e na cobertura dos serviços. O padrão das discrepâncias indica que as fontes retratam universos distintos, provavelmente porque os microdados não contemplam adequadamente arrecadações realizadas por retenção na fonte, substituição tributária e outros mecanismos, bem como praticamente não registram o ISSQN recolhido por optantes do Simples Nacional. Como os microdados dos anos anteriores não foram entregues, apesar das reiteradas solicitações, concluiu-se que estimar 2018–2022 replicando a composição de 2023–2024 produziria distribuições enviesadas. Por essa razão, o município foi excluído da base final do estudo.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Assim, por meio das solicitações via portal de acesso à informação, do envio de ofícios (por meio eletrônico) e de contatos telefônicos, foram obtidos dados de arrecadação de ISSQN por item de serviços de 11 municípios, sendo eles: Araçatuba (SP), Campos dos Goytacazes (RJ), Caruaru (PE), Itajaí (SC), Jundiaí (SP), Maringá (PR), Pelotas (RS), Piracicaba (SP), Santa Maria (RS), São José dos Campos (SP) e Sorocaba (SP). Os dados referentes ao município de Uberlândia (MG) foram disponibilizados diretamente pela Prefeitura Municipal de Uberlândia (MG), contratante do projeto.

O percentual de municípios que enviaram as informações foi, portanto, de 29,26% da amostra selecionada inicialmente. Se colocarmos em consideração que são dados administrativos de arrecadação no nível do item da Lei Complementar que doutrina a cobrança do tributo e que são municípios com tamanho populacional médio e com característica de serem relevantes em suas regiões, e que ainda foram solicitadas informações pelos portais próprios, por e-mail, por ofícios gerados através do sistema oficial de uma universidade pública e que houve contato por telefone, o percentual sugere que obter informações públicas a nível municipal no Brasil para fins de pesquisa é uma atividade desafiadora e com custo significativo.

É importante lembrar que a seleção da amostra excluiu municípios com menos de 50 mil habitantes, que representam 85,6% da quantidade total de municípios brasileiros (4.768 municípios). Se a capacidade de gestão de informação for diretamente

proporcional ao tamanho da população, devido a maior capacidade financeira e possibilidades de contratação de servidores e empresas com maior aptidão técnica, o esforço para obter informações para fins de pesquisa desses municípios tende a ser maior do que dos municípios selecionados. Nesse sentido, importa apontar que apesar de diversos avanços na transparência de dados públicos, ainda há espaço significativo para melhorias.

Convém observar, contudo, que o percentual descrito mede o possível acesso, e não a disponibilidade efetiva do dado para a pesquisa. Mesmo quando há entrega do arquivo pelas administrações ou suas contratadas, isso não garante a qualidade da informação em nível suficiente para utilizá-la, conforme pode ser ilustrado pelo caso em que tivemos de excluir um município da amostra que tinha nos repassado os dados.

Além disso, cumpre acrescentar que, mesmo nas bases aproveitadas, o atendimento ao pedido não encerra o custo de obtenção da informação. As entregas obtidas, como visto, implicaram em estruturas notadamente distintas, com *script* próprio de importação e tratamento, e algumas delas geraram consultas adicionais de esclarecimento que tiveram de ser formuladas após o encerramento. Esse tipo de demanda, conforme retratado na seção anterior, depende fortemente da disposição individual dos interlocutores na tratativa da questão, fato que, em geral, não se mostrou impeditivo à condução do projeto.

A etapa de sistematização consumiu parcela de tempo comparável (ou até maior que) à da própria obtenção dos dados. Nesse ponto, a experiência relatada dialoga com a justificativa de recusa mais recorrente entre as examinadas na seção 3, qual seja, a de que o atendimento demandaria trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação, consumindo tempo e se tornando oneroso aos fornecedores da informação. A entrega do dado bruto, sem alguns tipos de esclarecimentos importantes, na ausência de um dicionário do arquivo, bem como de identificação detalhada dos filtros utilizados na consulta para sua obtenção, acaba por transferir esse custo ao demandante da informação. Por essa razão, reconheceu-se que demandar essas instruções mínimas junto às solicitações pode ser uma conduta bastante acertada por parte dos pesquisadores demandantes da informação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho é documentar a experiência de estruturar uma base de dados com informações administrativas públicas municipais que não estão publicadas para fins de pesquisa científica.

A experiência relatada evidencia que, embora a Lei de Acesso à Informação tenha ampliado significativamente as possibilidades de acesso a dados públicos, ainda persistem obstáculos relevantes para sua efetiva utilização em pesquisas que demandam informações administrativas detalhadas. As dificuldades encontradas não decorreram apenas de negativas formais de acesso, mas também da fragmentação dos sistemas de solicitação, da ausência de padronização na gestão das informações pelos municípios, da limitação de recursos técnicos e humanos e, em diversos casos, da interpretação restritiva dos dispositivos legais que regulam o acesso à informação.

Do ponto de vista metodológico, a experiência demonstra que a obtenção e utilização de dados públicos deve ser considerada uma etapa substantiva da pesquisa, exigindo planejamento específico, controle de prazos, acompanhamento sistemático dos pedidos e estratégias alternativas de contato com os órgãos públicos. Esses custos, frequentemente invisíveis nos relatos de pesquisa, podem comprometer a viabilidade de estudos comparativos de maior abrangência e produzir vieses decorrentes da disponibilidade desigual de informações entre os municípios.

Os resultados também indicam oportunidades de aprimoramento da política de transparência pública. A adoção de sistemas padronizados de acesso à informação, a disponibilização proativa de bases de dados administrativas em formatos abertos e anonimizados e a uniformização dos entendimentos sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados contribuiriam para reduzir custos administrativos tanto para os órgãos públicos quanto para pesquisadores, jornalistas e demais cidadãos interessados em exercer o controle social.

Por fim, este relato reforça que a efetividade da transparência pública não depende apenas da existência de um marco legal, mas também da capacidade institucional dos entes públicos de organizar, preservar e disponibilizar informações de interesse coletivo. Ao documentar as dificuldades enfrentadas e as estratégias adotadas para superá-las, espera-se contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de acesso à informação e incentivar novas discussões sobre formas de tornar os dados administrativos públicos mais acessíveis, padronizados e reutilizáveis em pesquisas e na formulação de políticas públicas.

É importante ter em mente que diversas informações administrativas públicas, evidentemente, não serão disponibilizadas de forma aberta, permanecendo acessíveis apenas mediante solicitação. Trata-se de uma situação normal e esperada, especialmente em relação a dados menos agregados. Porém, os órgãos públicos deveriam ter capacidade de manter essas informações razoavelmente organizadas para disponibilização quando consultadas.

REFERÊNCIAS

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Transparência ativa ISS. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, [s.d.]. Disponível em: <<https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/receitas/transparencia-ativa-iss>>. Acesso em: 29 jul. 2026.

ANEXOS

Anexo A – Exemplo de pedido enviado às prefeituras municipais para a obtenção de informações relacionadas ao ISSQN



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Instituto de Economia e Relações Internacionais
Diretoria do Instituto de Economia e Relações Internacionais
Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômico-Sociais
Av. João Naves de Ávila, nº 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: (34) 3239-4321 - www.ie.ufu.br - cepes@ufu.br



OFÍCIO Nº 44/2025/CEPES/DIRIERI/IERI-UFU

Uberlândia, 13 de maio de 2025.

À Prefeitura Municipal de Ipatinga

Assunto: Solicitação de dados relativos à arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para estudo sobre a Reforma Tributária e impacto da implementação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)

Prezados(as),

O Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômico-Sociais (CEPES) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), por meio deste, vem respeitosamente solicitar a colaboração desta estimada Prefeitura Municipal para a realização de um estudo técnico-científico de relevância nacional sobre a arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

1. APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O CEPES/UFU, em convênio financiado pela Prefeitura Municipal de Uberlândia, está conduzindo uma pesquisa comparativa abrangente sobre o esforço fiscal e a capacidade arrecadatória dos municípios brasileiros, com foco específico no ISSQN. Este estudo adquire especial relevância no atual contexto da Reforma Tributária (EC 132/2023), que prevê a substituição gradual do ISSQN pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) entre 2026 e 2033.

A implementação do IBS representa uma transformação estrutural nas finanças municipais brasileiras, com potenciais impactos na autonomia tributária local e na redistribuição de recursos. Nesse cenário, torna-se fundamental construir um diagnóstico preciso da atual configuração da arrecadação municipal de serviços, visando subsidiar o debate federativo sobre critérios justos de repartição de receitas durante e após o período de transição.

2. SOLICITAÇÃO DE DADOS

Para viabilizar esta análise comparativa, solicitamos gentilmente o fornecimento dos

seguintes dados:

1. Valor arrecadado de ISSQN por subitem dos Serviços (conforme classificação da Lei Complementar nº 116/2003) por ano entre 2018 e 2025

2. Valor arrecadado de ISSQN por subitem dos Serviços (conforme classificação da Lei Complementar nº 116/2003) por ano entre 2018 e 2025 apenas para empresas que são optantes do Simples Nacional

Importante: Caso esta informação não se encontre em mãos da prefeitura municipal, solicitamos a contribuição no sentido de solicitar esses dados junto à empresa prestadora do serviço de processamento desses dados.

3. FINALIDADE E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O estudo permitirá:

- Identificar padrões de eficiência técnica na arrecadação tributária municipal
- Levantar informações relevantes para projeção de cenários de impacto da transição para o IBS nas finanças locais
- Fornecer insumos técnicos para subsidiar o debate federativo sobre critérios de compensação e repartição de receitas

Os resultados desta pesquisa serão compartilhados com todos os municípios participantes, oferecendo importantes subsídios para o planejamento estratégico das finanças municipais no contexto da reforma tributária.

4. GARANTIAS E CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

As informações solicitadas são de natureza pública, conforme estabelece a **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011** (Lei de Acesso à Informação). Em especial, o **artigo 7º, incisos I a IV**, garante a qualquer cidadão o direito de acesso a esse tipo de dado.

Destacamos, ainda, que a **Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018** (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD) **não impõe qualquer restrição à divulgação ou ao envio das informações requeridas**, uma vez que **não envolvem dados pessoais identificáveis de pessoas físicas ou jurídicas**.

Por fim, ressalta-se que a presente solicitação está em conformidade com os princípios da **finalidade** e da **necessidade**, previstos no artigo 6º da LGPD.

Comprometemo-nos formalmente a: i) utilizar os dados exclusivamente para fins acadêmicos e de pesquisa; ii) garantir a confidencialidade e o anonimato dos agentes econômicos; iii) observar rigorosamente as normas da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018); iv) compartilhar o relatório resultante do estudo em questão.

5. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS PARA ENVIO

Solicitamos que os dados sejam enviados em formato estruturado (.csv, .xlsx ou similar). Caso seja necessário, podemos disponibilizar um modelo de planilha para preenchimento ou adaptar nossa solicitação às especificidades dos sistemas utilizados por essa municipalidade.

6. DADOS DESAGREGADOS

Caso a agregação dos dados por subitem dos serviços (conforme classificação da Lei Complementar nº 116/2003) constitua um desafio técnico, solicitamos, gentilmente, o fornecimento dos seguintes dados relativos às Notas Fiscais de Serviços Eletrônicas (NFS-e) emitidas no município entre janeiro de 2018 e abril de 2025, com os seguintes campos:

1. Valor Total de cada Nota Fiscal de Serviços
2. Subitem dos Serviços (conforme classificação da Lei Complementar nº 116/2003)
3. Regime Tributário da empresa emissora
4. Indicação se a empresa é Optante do Simples Nacional (Sim/Não)
5. Data de Emissão da Nota Fiscal

Solicitamos, por gentileza, que os dados sejam devidamente anonimizados, sem qualquer informação que permita a identificação dos contribuintes (como CNPJ, Razão Social, endereço ou outros dados pessoais), em estrita observância à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

7. AGRADECIMENTO E CONTATOS

Antecipadamente agradecemos a valiosa colaboração dessa Prefeitura Municipal, ressaltando que a participação no estudo representa uma contribuição significativa para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento do pacto federativo brasileiro.

Para esclarecimentos adicionais ou orientações sobre o envio dos dados, disponibilizamos os seguintes canais de contato:

E-mail: cepes@ufu.br; henriquefsz@ufu.br

Telefone: 34 3239-4527/4323

Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários e aguardamos retorno com a maior brevidade possível.